

**Universidade de São Paulo**  
**Faculdade de Saúde Pública**

**Fases, contextos e interesses do Programa Leve Leite  
[1995-] à luz do Direito Humano à Alimentação Adequada  
e da Segurança Alimentar e Nutricional**

**Ekaterine Valente Karageorgiadis**

**Dissertação apresentada ao Programa de Pós-  
Graduação em Saúde Pública para obtenção do  
título de Mestre em Ciências.**

**Área de Concentração: Saúde Pública**

**Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Cláudia Maria Bógus**

**São Paulo**

**2019**

**Fases, contextos e interesses do Programa Leve Leite  
[1995-] à luz do Direito Humano à Alimentação Adequada  
e da Segurança Alimentar e Nutricional**

**Ekaterine Valente Karageorgiadis**

**Dissertação apresentada ao Programa de Pós-  
Graduação em Saúde Pública da Faculdade de  
Saúde Pública da Universidade de São Paulo para  
obtenção do título de Mestre em Ciências.**

**Área de Concentração: Saúde Pública**

**Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Cláudia Maria Bógus**

**Versão original**

**São Paulo**

**2019**

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

#### Catálogo da Publicação

Ficha elaborada pelo Sistema de Geração Automática a partir de dados fornecidos pelo(a) autor(a)  
Bibliotecária da FSP/USP: Maria do Carmo Alvarez - CRB-8/4359

Karageorgiadis, Ekaterine Valente

Fases, contextos e interesses do Programa Leve Leite [1995-] à luz do Direito Humano à Alimentação Adequada e da Segurança Alimentar e Nutricional / Ekaterine Valente Karageorgiadis; orientadora Cláudia Maria Bógus. -- São Paulo, 2019.

317 p.

Dissertação (Mestrado) -- Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, 2019.

1. Segurança Alimentar e Nutricional. 2. Programa de Assistência Nutricional Suplementar. 3. Bem-Estar da Criança. 4. Manobras Políticas. 5. Conflito de Interesses. I. Bógus, Cláudia Maria, orient. II. Título.

*A todas as pessoas que unidas vêm construindo a trajetória de garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada e da Segurança Alimentar e Nutricional.*

## AGRADECIMENTOS

Essa pesquisa é fruto de uma trajetória que não percorri sozinha, mas ao lado de muitas pessoas inspiradoras que contribuíram na construção de conhecimentos, ideias, raciocínios e textos, a quem agradeço imensamente.

À minha orientadora, Cláudia Maria Bógus, por sua dedicada orientação e fundamental parceria, com acolhimento e sensibilidade.

Às professoras e aos professores das disciplinas cursadas nas Faculdades de Saúde Pública, de Filosofia, Letras e Ciências Humanas e de Direito, da Universidade de São Paulo, essenciais para a ampliação de meus saberes e práticas.

Às professoras que participaram da minha banca de qualificação, Patricia Jaime e Sueli Dallari, cujas contribuições me permitiram acreditar que é possível associar pesquisa acadêmica e trajetória profissional em busca do que está evidente e oculto nas políticas públicas.

Aos membros indicados para minha banca de defesa, Fernando Aith, Inês Rugani e Patricia Jaime, por suas valiosas críticas, sugestões e orientações na pré-banca.

Às colegas do grupo de pesquisa Promoção de Saúde e Segurança Alimentar e Nutricional pelas trocas de experiências e energias positivas, regadas a cafés e quitutes.

Ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, na pessoa da sua última presidente, Elisabetta Recine, onde aprendi intensamente como direitos são construídos e exigidos, no campo, na cidade, nas florestas e nas águas.

À Mari Ferraz, irmã gêmea que a vida me deu, que partilha comigo a experiência e o prazer de ser uma advogada pesquisadora cercada de tantas pessoas inspiradoras da Saúde Pública. À Ana Paula Bortoletto, pelas incontáveis trocas sobre a pesquisa, o trabalho e a vida. Também a ela e à Mariana Garcia por terem iluminado a ideia de estudar programas de distribuição de leite, no XIV Encontro Nacional de Aleitamento Materno, em 2016. A Camila Maranhã e Cecília Cury, pela generosidade em partilhar seus conhecimentos e experiências. Ao Pedro Hartung, pelas trocas sobre os prazeres e as dificuldades da vida acadêmica. À Tati Nunes, que há oito anos me explicou o que significava SAN, pela leitura crítica, revisão minuciosa e incontáveis comentários fundamentais à dissertação.

Agradeço, por fim, aos inúmeros profissionais ativistas e acadêmicos que estiveram comigo na minha jornada como defensora dos direitos das crianças contra as estratégias nocivas das indústrias alimentícias, sobretudo no ambiente escolar.

*...Recria tua vida, sempre, sempre. Remove pedras e planta roseira e  
faz doces. Recomeça.*

*(Cora Coralina)*

## RESUMO

KARAGEORGIADIS, E.V. Fases, contextos e interesses do Programa Leve Leite [1995-] à luz do Direito Humano à Alimentação Adequada e da Segurança Alimentar e Nutricional. Dissertação - Faculdade de Saúde Pública da USP, São Paulo, 2019.

**Introdução** – A partir da década de 1940, diversos programas de distribuição de leite foram implementados no Brasil, aliando combate à fome e à desnutrição com expansão do mercado consumidor. Na cidade de São Paulo foi implementado, em 1995, o Programa Leve Leite (PLL), com o objetivo de reduzir a desnutrição infantil e a evasão escolar mediante entrega de leite em pó a estudantes da rede pública de ensino. Em 2017, suas regras foram modificadas para priorizar crianças de primeira infância e em situação de vulnerabilidade, o que gerou debates entre diferentes setores com relação à diminuição da quantidade de beneficiários, destinação de recursos orçamentários, efetividade do programa, prejuízos sociais e ausência de participação da sociedade civil. **Objetivo** - Analisar se o Programa Leve Leite, do município de São Paulo, é uma política pública promotora do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) a partir do delineamento de seu desenho jurídico-institucional, fases, contextos e interesses. **Métodos** – Pesquisa qualitativa, de caráter descritivo, por meio de coleta de referências documentais e bibliográficas. O *corpus* reuniu 17 documentos normativos regulamentadores do PLL e documentos complementares, como discursos de prefeitos e vereadores, campanhas eleitorais, projetos de lei, notícias veiculadas pela imprensa, manifestações de famílias das crianças beneficiárias, representantes de organizações da sociedade civil, do poder público e de empresas, publicados entre os anos de 1995 e 2019. **Resultados** – A utilização dos modelos ‘quadro de referência jurídico-institucional das políticas públicas’, ‘ciclo das políticas públicas’, ‘abordagem do ciclo de políticas’ e ‘modelo de distopia das políticas públicas’ aplicado à alimentação e nutrição permitiu delimitar três períodos do Programa Leve Leite - ‘PLL inicial’ (1995), ‘PLL inicial-modificado’ (1995-2016) e ‘PLL atual’ (2017-), cujas características foram descritas a partir de suas fases, modificações dos contextos em que elas se desenvolveram e interesses políticos, públicos e privados incidentes. **Considerações Finais** - Da forma como foi construído, o PLL não pode ser considerado uma política pública promotora do DHAA e da SAN. Apesar de buscar melhorar os índices da desnutrição infantil ou as condições de vulnerabilidade socioeconômica de crianças de primeira infância ou com deficiência, o PLL, ao longo de 24

anos, não se adaptou à institucionalização, no Brasil, de políticas que respeitam, protegem, garantem e promovem a alimentação adequada e saudável. Seu desenho jurídico-institucional o conforma como programa assistencialista e compensatório, sem previsão de intersectorialidade e de participação da sociedade civil, e permite a incidência de atividades políticas corporativas do setor produtivo leiteiro, como estratégias de *marketing*, *lobby* e ações jurídicas, e potenciais conflitos entre interesses políticos, privados e públicos. A ausência de estudos de avaliação sobre os resultados do Programa Leve Leite, em mais de duas décadas, permitiu que ele tenha permanecido vigente sujeito à vontade política e eleitoral dos prefeitos municipais. A visão processual, panorâmica e interdisciplinar apresentada pode contribuir para a construção de políticas públicas alinhadas com os princípios de DHAA e SAN, com participação social e sem conflito de interesses públicos e privados.

**Descritores:** Política Pública. Segurança Alimentar e Nutricional. Assistência Alimentar. Programa de Assistência Nutricional Suplementar. Bem-Estar da Criança. Participação dos Interessados. Manobras Políticas. Conflito de Interesses.

**Palavras-chave:** Programa Leve Leite. Política Pública de Distribuição de Leite. Direito Humano à Alimentação Adequada. Desenho Jurídico-Institucional. Ciclo da Política Pública. Fases. Contextos. Interesses. Assistencialismo. Atividades Políticas Corporativas.



## ABSTRACT

KARAGEORGIADIS, E.V. Phases, contexts and interests of the *Programa Leve Leite* [1995- ] in the light of the Human Right to Adequate Food and Food and Nutrition Security. Dissertation - USP School of Public Health, São Paulo, 2019.

**Introduction** - From the 1940s, several milk supplement public programs were implemented in Brazil, combining hunger and malnutrition with expansion of the consumer market. In the city of São Paulo, the *Programa Leve Leite* (PLL) was implemented in 1995, with the objective of reducing child malnutrition and school dropout by providing milk powder to public school students. In 2017, its rules were changed to prioritize vulnerable and young children, which led to discussions among different sectors regarding the reduction in the number of beneficiaries, allocation of budget resources, program effectiveness, social losses and lack of participation of civil society. **Objective** - To analyze whether *Programa Leve Leite*, in the city of São Paulo, is a public policy that promotes the Human Right to Adequate Food and Food and Nutrition Security from the outline of its legal-institutional design, phases, contexts and interests. **Methods** – Qualitative and descriptive research through the collection of documentary and bibliographic references. The corpus assembled 17 regulatory documents of PLL and supplementary documents, such as political speeches by mayors and city legislators, election campaigns, bills, news, speeches by families of beneficiary children, representatives of civil society organizations, government and companies, published between 1995 and 2019. **Results** - The use of models of policy analysis 'legal-institutional of public policy framework', 'policy cycle', 'policy cycle approach' and 'policy dystopia' applied to food and nutrition allowed the delimitation of three periods of the *Programa Leve Leite* - 'Initial PLL' (1995), 'Initial-modified PLL' (1995-2016) and 'Current PLL' (2017-), whose characteristics were described from their phases, modifications of the contexts in which they have been developed and the incidence of political, public and private interests. **Final Considerations** - As it was built, *Programa Leve Leite* cannot be considered a public policy that promotes Human Right to Adequate Food and Food and Nutrition Security. Despite seeking to improve the rates of child malnutrition or the socioeconomic vulnerability of young children or children with disabilities, the public program, over 24 years, has not been adapted to the institutionalization in Brazil of policies that respect, protect, guarantee and promote healthy and adequate eating habits. Its legal-institutional design conforms it as a charitable and compensatory program, without foreseeing intersectoral and

civil society participation, and allows the incidence of corporate political activities of the dairy sector, such as marketing strategies, lobbying and legal actions, and potential conflicts between political, private and public interests. The absence of evaluation studies on the results of the *Programa Leve Leite* in more than two decades has allowed it to remain in force subject to the political and electoral will of the municipal mayors. The procedural, panoramic and interdisciplinary view presented can contribute to the construction of public policies aligned with the principles of Human Right to Adequate Food and Food and Nutrition Security, with social participation and without conflict of public and private interests.

**Descriptors:** Public Policy. Food and Nutrition Security. Food Assistance. Child Welfare. Stakeholder Participation. Lobbying. Conflicts of interest.

**Keywords:** Milk Supplement Program. Human Right to Adequate Food. Legal and Institutional Framework. Policy Cycle. Phases. Contexts. Interests. Charitable and Compensatory Program. Corporate Political Activity.

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>16</b>
<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>20</b>
1.1. POLÍTICAS PÚBLICAS: DESENHO JURÍDICO-INSTITUCIONAL, FASES, CONTEXTOS E INTERESSES.....	20
1.1.1. Políticas Públicas: Desenho Jurídico-Institucional.....	21
1.1.2. Políticas Públicas: Fases.....	22
1.1.3. Políticas Públicas: Contextos .....	29
1.1.4. Políticas Públicas: Atividades Políticas Corporativas e Conflitos de Interesse ...	32
1.2. SAÚDE, ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E EDUCAÇÃO: DIREITOS HUMANOS EXPRESSOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS .....	40
1.2.1. Direito Humano à Saúde.....	43
1.2.2. Direito Humano à Alimentação Adequada.....	45
1.2.3. Segurança Alimentar e Nutricional .....	49
1.2.4. Direito Humano à Educação.....	56
1.3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE DISTRIBUIÇÃO DE LEITE NO BRASIL: 1950-2019 .....	61
1.4. SETOR LÁCTEO BRASILEIRO: FORÇA POLÍTICA E ECONÔMICA .....	71
<b>2. OBJETIVOS.....</b>	<b>90</b>
2.1. OBJETIVO GERAL.....	90
2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	91
<b>3. MÉTODOS .....</b>	<b>92</b>
3.1. DELINEAMENTO.....	92
3.2. PESQUISA BIBLIOGRÁFICA .....	93
3.3. PESQUISA DOCUMENTAL .....	94
3.3.1. Documentos Normativos do Programa Leve Leite: Coleta e Análise.....	95
3.3.2. Documentos Complementares do Programa Leve Leite: Coleta e Análise.....	101
<b>4. RESULTADOS.....</b>	<b>104</b>
4.1. DOCUMENTOS NORMATIVOS: DESENHO JURÍDICO-INSTITUCIONAL.....	104
4.1.1. Nome .....	105
4.1.2. Contextos.....	106
4.1.3. Objetivos.....	108
4.1.4. Públicos-alvo .....	109
4.1.5. Critérios de Adesão e Condicionais.....	110
4.1.6. Tipos de Produtos Distribuídos .....	113
4.1.7. Quantidades de Produtos Distribuídos .....	115
4.1.8. Periodicidade da Distribuição.....	117
4.1.9. Agentes Executores e Logística.....	118

4.1.10.	Fonte Orçamentária .....	131
4.1.11.	Monitoramento .....	133
4.1.12.	Avaliação .....	134
4.1.13.	Promoção da Saúde .....	134
4.1.14.	Direito Humano à Alimentação Adequada.....	135
4.1.15.	Segurança Alimentar e Nutricional .....	136
4.2.	DOCUMENTOS NORMATIVOS: FASES.....	138
4.2.1.	Fases do Programa Leve Leite ‘Inicial’ (1995).....	138
4.2.2.	Fases do Programa Leve Leite ‘Inicial-Modificado’ (1996-2016).....	140
4.2.3.	Fases do Programa Leve Leite ‘Atual’ (2017-).....	142
4.3.	DOCUMENTOS COMPLEMENTARES.....	145
4.3.1.	Discursos dos Prefeitos.....	145
4.3.2.	Imprensa .....	150
4.3.2.1.	Disputa Eleitoral: Paulo Maluf x Marta Suplicy .....	151
4.3.2.2.	Ideia Política x Realidades das Escolas: Gestão de Paulo Maluf.....	152
4.3.2.3.	Fim do Monopólio x Lobby Leiteiro: Gestão de José Serra .....	153
4.3.2.4.	Promessas x Expectativas: Leite <i>Ninho</i> na Gestão de Gilberto Kassab .....	157
4.3.2.5.	Recursos Federais x Municipais: Gestão de Fernando Haddad .....	162
4.3.2.6.	Reformulação x Corte: Gestões de João Doria e Bruno Covas.....	163
4.3.3.	Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Plamsan).....	169
4.3.4.	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional .....	172
4.3.5.	Discursos dos Vereadores.....	175
4.3.6.	Projetos de Lei .....	186
4.3.6.1.	Projeto de Lei nº 225/1994: Programa Municipal de Distribuição Gratuita de Leite às Famílias Carentes .....	187
4.3.6.2.	Projeto de Lei nº 94/2001: Mudança na Embalagem .....	188
4.3.6.3.	Projeto de Lei nº 674/2009: Caráter Permanente do PLL .....	189
4.3.6.4.	Projeto de Lei nº 592/2013: Troca de Leite por Computador .....	190
4.3.6.5.	Projeto de Lei nº 775/2013: Cartão Educamais .....	194
4.3.6.6.	Projeto de Lei nº 168/2014: Caráter Permanente do PLL .....	196
4.3.6.7.	Projeto de Lei nº 337/2015: Cartão Leve Leite .....	200
4.3.6.8.	Projeto de Decreto Legislativo nº 18/2017: Revogação da mudança do PLL.....	202
4.3.6.9.	Projeto de Lei nº 598/2017: Distribuição de Leite Sem Lactose.....	204
<b>5.</b>	<b>DISCUSSÃO .....</b>	<b>206</b>
5.1.	‘PLL INICIAL’ (1995): O PRESENTE-LEITE.....	208
5.2.	‘PLL INICIAL-MODIFICADO’ (1996-2016): LOGÍSTICA E INTERESSES.....	217
5.3.	‘PLL ATUAL’ (2017-): MUDANÇAS SEM AVALIAÇÃO.....	230
<b>6.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>238</b>
<b>7.</b>	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>242</b>
<b>8.</b>	<b>ANEXOS .....</b>	<b>265</b>
	Anexo 1 - Decreto nº 35.458, de 31 de agosto de 1995 [íntegra].....	265
	Anexo 2 – Decreto nº 35.458, de 31 de agosto de 1995, retificado [íntegra].....	267
	Anexo 3 – Portaria Intersecretarial nº 003/1995 [íntegra].....	268
	Anexo 4 – Decreto nº 36.531, de 6 de novembro de 1996 [íntegra] .....	269

Anexo 5 – Decreto nº 36.962, de 15 de julho de 1997 [íntegra] .....	270
Anexo 6 – Portaria Intersecretarial nº 01/2008/SMG/SME [íntegra].....	271
Anexo 7 – Portaria Intersecretarial nº 005/SMG/SME/2008, de 19 de agosto de 2008 [íntegra] .....	273
Anexo 8 – Decreto nº 49.961, de 27 de agosto de 2008 [íntegra] .....	274
Anexo 9 – Portaria nº 1.587 – SME, de 20 de fevereiro de 2009 [íntegra].....	275
Anexo 10 – Portaria nº 5.853, de 21 de dezembro de 2009 [íntegra].....	277
Anexo 11 – Portaria nº 1.938, de 20 de março de 2013 [íntegra].....	278
Anexo 12 – Portaria nº 942, de 3 de fevereiro de 2015 [íntegra] .....	281
Anexo 13 – Portaria nº 7.849, de 1º de dezembro de 2016 [excertos] .....	283
Anexo 14 – Decreto nº 57.632, de 17 de março de 2017 [íntegra].....	301
Anexo 15 – Portaria nº 4.652, de 23 de maio de 2017 [íntegra].....	303
Anexo 16 - Decreto nº 58.154, de 22 de março de 2018 [excertos].....	305
<b>9. CURRÍCULO LATTES .....</b>	<b>314</b>

## LISTA DE FIGURAS

- Figura 1** ‘Ciclo de Políticas Públicas’ proposto por Secchi (2012). p.23
- Figura 2** Esquema ilustrativo do ‘Ciclo de Políticas Públicas’. p.27
- Figura 3** Cinco contextos da ‘Abordagem do Ciclo de Políticas’. p.30
- Figura 4** Critérios definidos por Gomes (2015) para identificação de atores do setor comercial que não devem ser engajados em processos de formulação de políticas públicas em alimentação e nutrição. p.38
- Figura 5** Estrutura do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). p.52
- Figura 6** Notícia divulgada na ‘Revista da Semana’, em 11 de maio de 1940, sobre a distribuição da “Merenda Escolar Nestlé” a crianças estudantes da cidade do Rio de Janeiro em 1939 e 1940. p.80
- Figura 7** Logística de execução do Programa Leve Leite: atribuições das Secretarias Municipais de Saúde, Educação e Família e Bem-Estar Social (Decreto nº 35.458/1995, arts. 2º e 3º). p.119
- Figura 8** Logística de execução do Programa Leve Leite: atribuições das Secretarias Municipais de Abastecimento, Educação e Família e Bem-Estar Social (Portaria Intersecretarial nº 003/1995, art. 1º). p.119
- Figura 9** Logística de execução do Programa Leve Leite: atribuições da Divisão de Merenda Escolar da Secretaria Municipal de Gestão do município de São Paulo (DME/SMG), das Unidades Educacionais (UEs) e das Diretorias Regionais de Educação (DREs) do município de São Paulo (Portaria Intersecretarial nº 01/2008/SMG/SME). p.121
- Figura 10** Logística de execução do Programa Leve Leite: atribuições das Diretorias Regionais de Educação, a Chefia de Gabinete da Secretaria Municipal de Educação e a Chefia de Gabinete da Secretaria Municipal de Gestão do município de São Paulo (Portaria Intersecretarial nº 01/2008/SMG/SME). p.121
- Figura 11** Logística de execução do Programa Leve Leite: atribuições das Secretarias Municipais de Gestão e de Educação de São Paulo [Decreto nº 49.961/2008]. p.123
- Figura 12** Logística de execução do Programa Leve Leite: atribuições das Unidades Educacionais, Diretorias Regionais de Educação e Correios (Portaria nº 1.587/2009/SME). p.124
- Figura 13** Logística de execução do Programa Leve Leite: atribuições do Departamento de Merenda Escolar da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, das Diretorias Regionais de Educação e dos Cogestores (Portaria nº 1.938/2013). p.125

<b>Figura 14</b>	Logística de execução do Programa Leve Leite: atribuições do Departamento de Alimentação Escolar da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, das Diretorias Regionais de Educação e das Unidades Educacionais (Portaria nº 942/2015).	p.126
<b>Figura 15</b>	Logística de execução do Programa Leve Leite: atribuições do Núcleo de Alimentação Escolar da Divisão de Administração e Finanças das Diretorias Regionais de Ensino; do Núcleo de Alimentação Direta da Divisão de Finanças da Alimentação Escolar da Coordenadoria de Alimentação Escolar (Codae); e do Núcleo do Programa Leve Leite da Divisão de Programas Especiais da Codae (Decreto nº 56.793/2016, regulamentado pela Portaria nº 7.849/2016-SME).	p.128
<b>Figura 16</b>	Logística de execução do Programa Leve Leite (Fase 1): atribuições da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, da Coordenadoria de Alimentação Escolar e das Unidades Educacionais (Decreto nº 57.632/2017).	p.129
<b>Figura 17</b>	Logística de execução do Programa Leve Leite (Fase 1): atribuições da Divisão de Orçamento e Gestão de Contratos da Coordenadoria de Alimentação Escolar da Secretaria Municipal de Educação do município de São Paulo (Decreto nº 58.154/2018).	p.130
<b>Figura 18</b>	Anexo ao Decreto nº 36.962, de 15 de julho de 1997, que transferia da Secretaria Municipal de Saúde à Secretaria Municipal de Abastecimento os recursos orçamentários para a execução do Programa Leve Leite.	p.132
<b>Figura 19</b>	Fases do ciclo do ‘PLL inicial’ (1995)	p.139
<b>Figura 20</b>	Fases do ciclo do ‘PLL inicial-modificado’ (1996-2016).	p.142
<b>Figura 21</b>	Fases do ciclo do ‘PLL atual’ (2017-).	p.144

## LISTA DE QUADROS

- Quadro 1** – Taxonomia das estratégias e argumentos discursivos da indústria alimentícia proposta por MIALON et al (2018). p.33
- Quadro 2** - Taxonomia das estratégias e práticas instrumentais da indústria alimentícia proposta por MIALON et al (2018). p.34
- Quadro 3** – Políticas públicas de distribuição de leite - exemplos de programas em execução no Brasil em 2019. p.66
- Quadro 4** – Políticas públicas de distribuição de leite - exemplos de manchetes publicadas entre 1996 e 2019 sobre alguns dos programas executados no Brasil, nos âmbitos federal, estadual e municipal. p.67
- Quadro 5** – Programa Leve Leite – 17 normas regulamentadoras publicadas entre 1995 e 2018. p.96
- Quadro 6** Programa Leve Leite - exemplo de ficha elaborada para descrição das características gerais das normas regulamentadoras do programa publicadas entre 1995 e 2018. p.98
- Quadro 7** – Programa Leve Leite - critérios e perguntas norteadoras da análise das 17 normas regulamentadoras do programa publicadas entre 1995 e 2018. p.99
- Quadro 8** – Programa Leve Leite - exemplo de quadro elaborado para identificação de dados específicos sobre o programa a partir da análise das 17 normas regulamentadoras publicadas entre 1995 e 2018. p.100
- Quadro 9** – Programa Leve Leite – Nove projetos de lei sobre o programa propostos por vereadores da Câmara Municipal de São Paulo entre 1994 e 2017. p.103
- Quadro 10** - Programa Leve Leite - fases propostas, gestões municipais de 1995 e 2019 e documentos normativos publicados pelos Poderes Executivo e Legislativo e constitutivos da base jurídico-institucional do programa. p.105
- Quadro 11** - Programa Leve Leite - públicos-alvo identificados no Decreto nº 57.632/2017. p.110
- Quadro 12** - Programa Leve Leite - critérios de adesão e condicionalidades identificados no Decreto nº 57.632/2017. p.113
- Quadro 13** - Avaliação do Programa Leve Leite - objetivos, metas, atividades, indicadores de resultados, responsáveis, parceiros, prazo e fontes orçamentárias previstos no Objetivo 1.2 da Diretriz 1 do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo [2016-2020]. p.164



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>AAS</b>	Alimentação Adequada e Saudável
<b>Art.</b>	Artigo
<b>CadÚnico</b>	Cadastro Único para Programas Sociais
<b>Caisan</b>	Câmara Interministerial/Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional
<b>CCI</b>	Centro de Convivência Infantil
<b>Ceci</b>	Centro de Educação e Cultura Indígena
<b>CEI</b>	Centro de Educação Infantil – Centro Integrado de Educação Infantil
<b>Cemei</b>	Centro Municipal de Educação Infantil
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>CNSAN</b>	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
<b>Codae</b>	Coordenadoria de Alimentação Escolar do Município de São Paulo
<b>Comusan</b>	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
<b>Consea</b>	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
<b>DAE</b>	Departamento de Alimentação Escolar do Município de São Paulo
<b>DHAA</b>	Direito Humano à Alimentação Adequada
<b>DME</b>	Departamento de Merenda Escolar do Município de São Paulo
<b>DOC</b>	Diário Oficial da Cidade de São Paulo
<b>DOM</b>	Diário Oficial do Município de São Paulo
<b>DUDH</b>	Declaração Universal de Direitos Humanos
<b>EAN</b>	Educação Alimentar e Nutricional
<b>ECT</b>	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
<b>Emeb</b>	Escola Municipal de Educação Bilíngue para Surdos
<b>EMEE</b>	Escola Municipal de Educação Especial
<b>Emef</b>	Escola Municipal de Ensino Fundamental
<b>Emei</b>	Escola Municipal de Educação Infantil
<b>Enam</b>	Encontro Nacional de Aleitamento Materno
<b>Fabes</b>	Secretaria Municipal de Família e Bem-Estar Social da cidade de São Paulo
<b>Fisi</b>	Fundo Internacional de Socorro à Infância das Nações Unidas
<b>FNDE</b>	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
<b>Fumdes</b>	Fundo Municipal de Saúde de São Paulo
<b>Ibfan</b>	International Baby Food Action Network - Rede Internacional em Defesa do Direito de Amamentar
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Economia e Estatística
<b>Inc.</b>	Inciso
<b>LOS</b>	Lei Orgânica da Saúde
<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

<b>ODM</b>	Objetivos do Desenvolvimento do Milênio
<b>ODS</b>	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
<b>OMS</b>	Organização Mundial da Saúde
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>PAA</b>	Programa de Aquisição de Alimentos
<b>PAAS</b>	Promoção da Alimentação Adequada e Saudável
<b>PIDCP</b>	Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos
<b>Pidesc</b>	Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
<b>PAE</b>	Programa de Alimentação Escolar
<b>Plamsan</b>	Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo
<b>Plansan</b>	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
<b>PL</b>	Projeto de Lei
<b>PLL</b>	Programa Leve Leite
<b>PMSP</b>	Prefeitura Municipal de São Paulo
<b>PNAE</b>	Programa Nacional de Alimentação Escolar
<b>PNAN</b>	Política Nacional de Alimentação e Nutrição
<b>PNPS</b>	Política Nacional de Promoção da Saúde
<b>PNLCC</b>	Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes
<b>PNSAN</b>	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
<b>Prodam</b>	Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo
<b>PPB</b>	Partido do Povo Brasileiro
<b>PPS</b>	Partido Popular Socialista
<b>PS</b>	Promoção da Saúde
<b>PSDB</b>	Partido da Social Democracia Brasileira
<b>PSL</b>	Partido Social Liberal
<b>PSOL</b>	Partido Socialismo e Liberdade
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>PV</b>	Partido Verde
<b>SAN</b>	Segurança Alimentar e Nutricional
<b>Semab</b>	Secretaria Municipal de Abastecimento de São Paulo
<b>Sisan</b>	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
<b>SME</b>	Secretaria Municipal de Educação de São Paulo
<b>SMG</b>	Secretaria Municipal de Gestão de São Paulo
<b>SMS</b>	Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo
<b>SUS</b>	Sistema Único de Saúde
<b>TCM</b>	Tribunal de Contas do Município de São Paulo

## APRESENTAÇÃO

A ideia de conduzir uma pesquisa acadêmica sobre políticas públicas de distribuição de leite nasceu da participação em uma roda de conversa sobre o tema durante o XIV Encontro Nacional de Aleitamento Materno (Enam), realizado em Florianópolis/SC, em novembro de 2016.

O conteúdo abordado naquela ocasião e o conhecimento prévio das estratégias corporativas comumente utilizadas pelas empresas do setor alimentício para estimular o consumo de seus produtos, decorrente de atuação como advogada na área de *Advocacy*, suscitaram as seguintes reflexões: a quem esse tipo de política pública atenderia? Quantos programas desse tipo haviam sido criados no Brasil? O que sustentaria a ideia de que distribuir leite à população seria algo positivo? Haveria análises ou evidências científicas sobre a relevância dos programas de distribuição de leite à população? Eles visariam à garantia dos direitos à saúde e à alimentação da população ou aos interesses da cadeia produtiva? Os programas vigentes seriam promotores das dimensões do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), da Promoção da Saúde (PS) e da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)? Sua execução permitiria a existência de potenciais conflitos de interesses públicos e privados? Os programas poderiam ser considerados exemplos de políticas populistas ou clientelistas?

Alguns meses depois, em janeiro de 2017, a então nova gestão municipal paulistana anunciou que estaria realizando estudos para reformular o Programa Leve Leite, que havia sido criado em 1995 pelo prefeito Paulo Maluf para atender estudantes de escolas públicas da cidade de São Paulo. O fato passou a ser bastante veiculado em diferentes veículos de comunicação, que apresentavam tanto argumentos favoráveis como contrários à decisão política de modificar o modelo do programa governamental vigente até aquele momento.

A leitura das notícias gerou novos questionamentos: o que justificaria a longa vigência do Programa Leve Leite? Quem seria prejudicado com o fim dessa política pública? Deixar de entregar o “leite das crianças” seria, em si, um fato negativo? Qual seria a finalidade do programa? Em que contexto social, político e econômico ele havia sido criado? O que justificaria, em 2017, sua manutenção? O programa havia obtido resultados positivos desde sua implementação? Existiriam dados resultantes de monitoramento ou de avaliação da política? A decisão política de modificar o programa estaria considerando as visões de diferentes atores,

como representantes de organizações da sociedade civil, empresas e universidades? As mudanças anunciadas teriam o objetivo de melhorar a eficácia da política ou de executar cortes de gastos públicos? O dinheiro destinado ao programa seria revertido a outras políticas públicas promotoras de direitos da população? O programa poderia ser substituído por outros modelos de políticas públicas promotoras dos direitos à alimentação e nutrição?

A partir desse conjunto de perguntas, foram formulados objetivos e hipóteses para a pesquisa, apresentados no Exame de Qualificação, realizado em 31 de março de 2017, duas semanas depois da entrada em vigor do Decreto nº 57.632/2017, que passou a regulamentar o programa Leve Leite.

As contribuições da banca avaliadora indicaram a relevância da pesquisa, que passou a buscar possíveis respostas a partir do aprofundamento teórico sobre como as políticas públicas são criadas, monitoradas e avaliadas pelas gestões governamentais, além de como se dão as interferências dos distintos grupos de interesses na arena política a favor ou contra sua implementação, institucionalização, manutenção ou extinção. A compreensão do que estaria evidente e oculto na política pública estudada exigiria uma abordagem interdisciplinar por meio de um estudo não apenas de cunho acadêmico, mas também político-jurídico-militante, capaz de reunir contribuições do Direito, da Ciência Política, da Saúde Pública, da Nutrição e da Segurança Alimentar e Nutricional.

O pressuposto da pesquisa passou a considerar que, idealmente, no contexto social, político e econômico vigente, a existência de programas governamentais de distribuição de leite só se justificaria se eles representassem exemplos de políticas públicas formuladas e executadas para promover e proteger os direitos da população beneficiária, dentro da perspectiva da Promoção da Saúde, do Direito Humano à Alimentação Adequada e da Segurança Alimentar e Nutricional, sem a presença de conflitos de interesses públicos e privados. A pergunta central passou então a ser: isso acontece, na prática?

Apesar da existência de inúmeras políticas públicas de suplementação alimentar via distribuição de leite no Brasil, nos âmbitos federal, estadual e municipal, com diferentes modelos, que poderiam ser estudados sob enfoques diversos, o objeto da presente pesquisa se limita a analisar, em profundidade, uma única política pública, de forma aprofundada. A seleção não almejou assegurar que se tratasse de um exemplo de programa governamental de destaque entre os demais em razão da sua comprovada eficácia para a garantia dos direitos da população atendida, mas sim garantir que a partir da análise da trajetória do programa escolhido fosse possível identificar as fases do seu ciclo de existência, as alterações do seu desenho jurídico-

normativo e institucional em resposta aos diferentes momentos e contextos de sua implementação e a interferência dos interesses dos atores envolvidos.

Em razão de sua longa duração, pressuposta complexidade institucional e recente modificação, ocorrida 22 anos depois de sua criação, foi escolhido como exemplo de caso a ser estudado o Programa Leve Leite (PLL), instituído no município de São Paulo pelo Decreto nº 35.458/1995, e atualmente regido pelo Decreto nº 57.632/2017.

Cinco hipóteses foram formuladas para orientar a pesquisa:

**Hipótese 1:** Programas governamentais de distribuição de leite, como é o caso do Programa Leve Leite, visariam mais a assegurar popularidade aos gestores públicos e retorno econômico ao setor produtivo, em decorrência da garantia de votos e de um mercado consumidor permanente, e menos a garantir a proteção e a promoção dos direitos da população atendida;

**Hipótese 2:** Em razão do grande apelo social dos programas de distribuição de leite, a extinção do Programa Leve Leite representaria um ônus político para o grupo governante, tanto pela impopularidade da medida, afinal, a ideia de cortar “o leite das crianças” soaria como algo próximo ao “cruel” e “desumano”, como pela perda de apoio dos setores produtivos envolvidos na implementação da política, que seriam negativamente impactados do ponto de vista econômico;

**Hipótese 3:** O modelo jurídico-institucional adotado pelo Programa Leve Leite possibilitaria a presença de potenciais conflitos entre os interesses público e privado e de atividades políticas corporativas que exerceriam influência sobre os rumos do programa;

**Hipótese 4:** A ausência de instrumentos de monitoramento e de avaliação do Programa Leve Leite teria possibilitado sua permanência em vigor por muitos anos, independentemente da sua real efetividade para a garantia de direitos sociais;

**Hipótese 5:** Os contextos social, político, econômico e científico atuais possibilitariam a adoção de outros modelos de políticas públicas de alimentação, saúde e nutrição mais eficazes para a garantia de direitos sociais do que aquele implementado para a distribuição de leite à população paulistana.

Para a realização de seus objetivos, a pesquisa será feita a partir da análise de documentos normativos regulamentadores do Programa Leve Leite, que servirão de substrato para obtenção de informações sobre a organização de seu desenho jurídico-institucional, e de documentos públicos que permitem identificar os discursos dos diversos atores envolvidos nas fases do seu ciclo, como prefeitos e legisladores municipais, sociedade civil, empresas e imprensa, para melhor compreensão do que está por trás e além das normas, ou seja, da

realidade social em que as regras foram criadas e implementadas e dos interesses considerados ao longo dos 24 anos de execução da política estudada.

A dissertação é apresentada da seguinte forma: 1. Introdução: apresenta referenciais teóricos sobre análise de políticas públicas, atividades políticas corporativas e conflitos de interesses, direitos humanos, políticas públicas de distribuição de leite e cadeia produtiva leiteira no Brasil; 2. Objetivos: elenca os objetivos gerais e específicos construídos para o presente trabalho; 3. Métodos: relata como foram selecionados os documentos normativos e complementares a partir dos quais os dados de análise foram coletados; 4. Resultados: apresenta os achados qualitativos de acordo com o desenho do estudo; 5. Discussão: relaciona os resultados encontrados com a literatura científica, sobretudo a apresentada na introdução; 6. Considerações finais: responde os objetivos e as hipóteses da pesquisa.

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. POLÍTICAS PÚBLICAS: DESENHO JURÍDICO-INSTITUCIONAL, FASES, CONTEXTOS E INTERESSES

Políticas públicas podem ser definidas como programas de ações governamentais resultantes de um conjunto de processos juridicamente regulados (BUCCI, 2006). O processo é uma categoria propícia “às replicações e emulações que são utilizadas quando se trata de enfrentar problemas análogos aos já tratados por alguma política pública” (BUCCI, 2013, p. 110).

Em linhas gerais, as políticas públicas visam à realização, em um determinado contexto e com a utilização de meios e recursos disponíveis, de objetivos que são politicamente definidos, selecionados como prioritários e socialmente relevantes (BUCCI, 2006; SOUZA, 2007; TEIXEIRA, 2002). Traduzem formas de exercício de poder político, que envolvem distribuição e redistribuição de poderes e repartição de custos e benefícios sociais (TEIXEIRA, 2002). Sua elaboração depende da definição a respeito de “*quem decide o quê, quando, com que consequências e para quem*” (TEIXEIRA, 2002, p. 2, grifo do autor).

Estudar uma determinada política pública implica considerar, entre outros aspectos, os direitos que ela visa proteger, as regras jurídicas que são utilizadas para cumprir seus objetivos e a atuação técnica e política de distintos atores, ao longo do tempo, nos espaços institucionais em que ela se desenvolve. Como ferramentas de apoio a essa tarefa são utilizados modelos teóricos que permitem, por exemplo, delimitar a estrutura jurídico-institucional da política pública, além de identificar suas fases, os contextos em que ela acontece e os interesses nela envolvidos.

### 1.1.1. Políticas Públicas: Desenho Jurídico-Institucional

Dentre os modelos de análise de uma política pública, o “**quadro de referência jurídico-institucional**”, proposto por BUCCI (2015), visa demarcar os limites do programa de ação governamental, sinônimo de política pública, identificando sua organização jurídica interna a partir da construção das normas que sustentam a articulação governamental, em termos políticos, econômicos e de gestão.

O quadro de referência jurídico-institucional tem como fundamentos: a **organização** da política pública, ou seja, de seus elementos e da forma como se relacionam; os **papéis institucionais**, visto que a institucionalização de uma política pública, por meio da formalização de regras jurídicas, determina quem faz o quê e que “o funcionamento do programa passa a depender, não mais da vontade pessoal de quem tomou a decisão de instituí-lo e sim, do cumprimento dos deveres e obrigações previstos nas normas, para as finalidades objeto do programa” (BUCCI, 2015); a **finalidade** política e social pretendida, e, portanto “o sucesso da agregação de interesses operada com a criação e implementação do programa” (BUCCI, 2015).

O quadro proposto por BUCCI (2015) apresenta, de forma sistemática, doze elementos para a análise jurídico-institucional de uma política pública:

- 1) **nome oficial**, que confere identidade ao programa de ação governamental, sendo sua marca política e identificação político-partidária;
- 2) **gestão governamental**, que permite compreender o sentido da política pública à luz do espectro político-partidário e não apenas do ordenamento jurídico;
- 3) **base normativa**, que confere o núcleo de sentido da política pública, e é composto pela norma instituidora, pelas disposições normativas mais importantes e específicas para o seu funcionamento e por outras normas não exclusivas, nas quais a política também está apoiada;
- 4) **desenho jurídico-institucional**, relacionado à descrição objetiva da organização do programa, que engloba seus principais agentes institucionais, governamentais ou não; suas competências, atribuições e responsabilidades para seu funcionamento; seus papéis institucionais; e os mecanismos de articulação da atuação, em conjunto, dos agentes;



5) **agentes governamentais**, principais e secundários, suas competências, atribuições e responsabilidades, que possibilitam compreender a estratégia de implantação do programa e seu funcionamento, idealizado ou efetivo, e de seus aspectos críticos;

6) **agentes não-governamentais**, que executam aspectos da política, e o sustentam de forma explícita ou não, como principais interessados, protagonistas e antagonistas;

7) **mecanismos jurídicos de articulação** ou de coordenação, dentro do governo ou relacionando agentes governamentais e não governamentais, o que depende de mecanismos jurídicos, de gestão e de informação;

8) **escala e público-alvo**, que determinam o alcance esperado com a implementação da política pública e permitem qualificar os dados quantitativos oficiais ou de outras procedências disponíveis sobre os beneficiários diretos e indiretos;

9) **dimensão econômico-financeira** do programa, na forma de investimento, custeio ou pessoal, definida em leis orçamentárias, anexos do projeto de lei que cria o programa ou em outras fontes disponíveis;

10) **estratégica de implantação**, derivada do planejamento e que permite a descrição, com base nas fontes oficiais, de qual é a finalidade pretendida ou esperada pelo gestor público que protagoniza a instituição do programa. Planejamentos deficientes resultam em obscuridade na compreensão da estratégia adotada.

11) **funcionamento efetivo do programa**, a partir de fontes diversas da ação governamental, sendo de grande utilidade dados comparativos com programas similares;

12) **aspectos críticos do desenho jurídico-institucional**, a partir da visão panorâmica do funcionamento do programa e dos elementos jurídicos presentes na estruturação da política que explicam as dificuldades de sua implementação.

### 1.1.2. Políticas Públicas: Fases

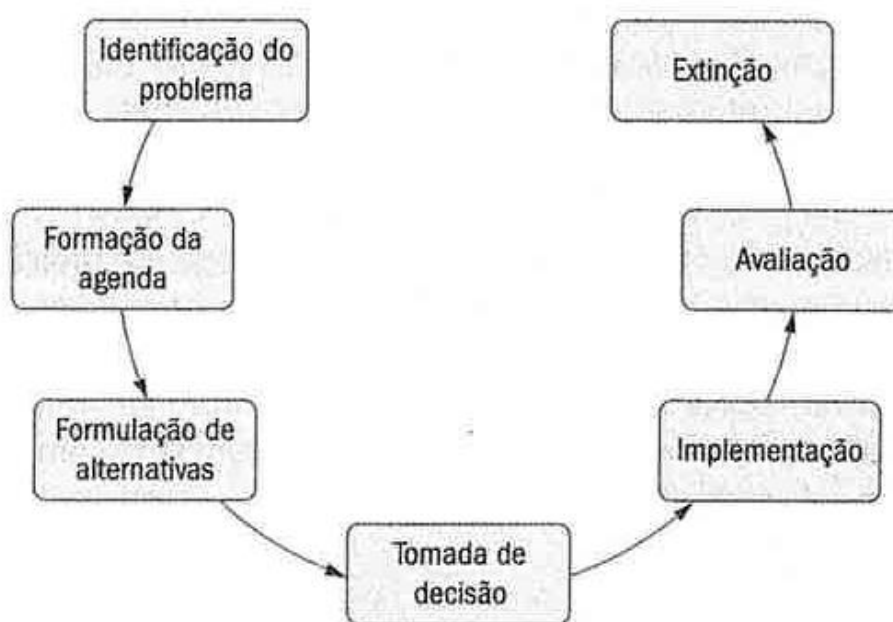
O modelo do “**ciclo de políticas públicas**” (*policy cycle*), por sua vez, permite a visualização e a interpretação de um programa governamental a partir da sua organização em fases sequenciais e interdependentes.

Conforme ressalta SECCHI (2012, p. 34), os críticos ao “ciclo de políticas públicas” o consideram extremamente linear, técnico ou inútil, não refletindo o que acontece na realidade pois as políticas públicas não começariam e terminariam em pontos específicos, tampouco teriam fronteiras nítidas, sendo seus processos incertos. No entanto, em razão de sua “facilidade de operação” e do “seu alto poder explicativo das escolhas governamentais” (BUCCI, 2013, p. 111) esse modelo “ajuda a organizar as ideias, faz que a complexidade de uma política pública seja simplificada e ajuda políticos, administradores e pesquisadores a criar um referencial comparativo para casos heterogêneos” (SECCHI, 2012, p. 34). Além disso, serve “como uma importante ferramenta heurística e descritiva, que pode fornecer um primeiro mapeamento da configuração de cada política específica, a ser complexificado após a compreensão dos detalhes que cercam a política em estudo” (MARQUES, 2013, p. 33).

Há diferentes abordagens sobre as fases que deveriam ser consideradas para a análise da vida de uma política pública e como elas se inter-relacionam.

SECCHI (2012) descreve as sete fases que considera principais (identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação; extinção) (**Figura 1**). Seu esquema é relevante para a presente pesquisa sobretudo por incluir a fase de extinção da política, nem sempre considerada por outros teóricos, e estudada sobretudo a partir de década de 1970 diante das críticas à manutenção das políticas sociais dos Estados de bem-estar social.

**Figura 1** – ‘Ciclo de Políticas Públicas’ proposto por SECCHI (2012).



Extraído de: SECCHI, 2012, p. 33.

**Identificação do problema público**, ou seja, a consideração sobre a diferença entre o estado atual e o estado desejado em termos de realidade pública. Envolve a atuação de atores como partidos políticos, agentes políticos e organizações da sociedade civil, sobre a percepção do problema, sua definição ou delimitação e a avaliação a respeito da possibilidade de sua resolução.

**Formação da agenda**, conjunto de temas ou problemas considerados relevantes, de acordo com a atenção dada por diferentes atores, sua possível resolubilidade e a competência pública para seu atendimento. Muitas vezes os meios de comunicação dão especial atenção a determinados problemas que compõem a agenda da mídia, capaz de influenciar as agendas políticas ou institucionais.

**Formulação de alternativas** para solucionar o problema enfrentado, que inclui a definição de metas, objetivos e estratégias e a avaliação sobre potenciais consequências, custos e benefícios de cada possível solução, por meio de projeções, predições ou conjecturas. Os objetivos e as metas podem ser estabelecidos de forma mais frouxa ou concreta, sendo que no último caso se torna mais viável conduzir a avaliação da eficácia da política pública. Múltiplas ideias podem ser consideradas para solucionar um mesmo problema público e a exequibilidade de cada uma delas depende da disponibilidade de recursos técnicos, humanos, materiais e financeiros. Diante da complexidade das condições sociais e da falta de tempo e de informações consistentes e confiáveis, os processos decisórios acabam sendo concluídos mais por meio de conjecturas não estruturadas baseadas em aspectos intuitivos e emocionais dos formuladores de políticas e menos por projeções (empírico-dedutivas) ou predições (teórico-dedutivas).

**Tomada de decisão**, momento em que são considerados os interesses dos diferentes atores e explicitadas as intenções para enfrentar o problema. É possível seguir três caminhos de decisão: partir de um problema para encontrar a solução mais adequada, seja ela única (modelo da racionalidade absoluta) ou apenas satisfatória (modelo da racionalidade limitada); ajustar problemas e soluções sucessivamente, de acordo com experiências anteriores e o peso dos interesses políticos envolvidos (modelo incremental, proposto por Charles Lindblom<sup>1</sup>); ou

---

<sup>1</sup> Apontado por SECCHI (2012) como o modelo mais corriqueiro utilizado pelos tomadores de decisão. “O modelo incremental comporta três características principais: 1) problemas e soluções são definidos, revisados e redefinidos simultaneamente e em vários momentos da tomada de decisão; 2) as decisões presentes são consideradas dependentes das decisões tomadas no passado e os limites impostos por instituições formais e informais são barreiras à tomada de decisão livre por parte do *policymaker*. Segundo Lindblom (1959), a tomada de decisões é um processo de imitação ou de adaptação de soluções já implementadas em outros momentos ou contextos; 3) as decisões são consideradas dependentes dos interesses dos atores envolvidos no processo de elaboração da política pública e, por isso, muitas vezes a solução escolhida não é a *melhor opção*, mas sim aquela que foi politicamente lapidada em um processo de construção de consensos e de ajuste mútuo de interesses.” (SECCHI, 2012, p. 42, grifo do autor)

partir do encontro de soluções, problemas e janelas de oportunidades para criar uma política pública (modelo dos fluxos múltiplos<sup>2</sup>, proposto por John Kingdon).

**Implementação da política pública**, fase “em que a administração pública reveste-se de sua função precípua, a de transformar intenções políticas em ações concretas” (SECCHI, 2012, p. 46) e que também envolve atores não estatais, como fornecedores, parceiros e destinatários das políticas públicas. A implementação pode acontecer segundo o modelo *top-down* (de cima para baixo), que considera que a política pública é definida na esfera política e implementada na esfera administrativa; ou *bottom-up* (de baixo para cima), no qual os burocratas e gestores têm maior discricionariedade, inclusive podendo modificar a política pública de acordo com as dificuldades cotidianas concretas<sup>3</sup>. O estudo desse momento permite visualizar seus obstáculos e falhas, inclusive anteriores à tomada de decisão no que diz respeito à formulação de problemas, objetivos e soluções.

**Avaliação da política pública**, fase em que é possível conhecer o estado da política, a redução dos problemas que ela busca solucionar, e fazer possíveis ajustes em sua implementação, por meio de definição de critérios, indicadores e padrões. Pode ter finalidade jurídica, técnico-gerencial ou política e acontecer antes, durante (monitoramento) ou depois da implementação. SECCHI (2006, p. 53). entende que “as avaliações servem para superar debates simplistas e maniqueístas (bom *versus* ruim, ‘copo meio cheio’ *versus* ‘copo meio vazio’), em que a avaliação do desempenho da política pública é vitimada pela retórica política”.

Os principais critérios de avaliação de uma política pública são economicidade, eficiência econômica, eficiência administrativa, eficácia e equidade. Os indicadores medem os recursos financeiros, humanos e materiais utilizados, a produtividade e os resultados obtidos na solução do problema. Os padrões absolutos (metas), históricos ou normativos, permitem a comparação de indicadores. Os resultados de uma avaliação podem resultar na continuação da

---

<sup>2</sup> Nesse modelo, o fluxo dos problemas depende da atenção do público; o fluxo de soluções, da atuação dos empreendedores de políticas públicas, que querem ver suas soluções implementadas; e o fluxo das políticas varia de acordo com eventos especiais, como aprovação orçamentária e eleições. A convergência dos fluxos cria uma janela de oportunidades, momento raro, efêmero e propício para lançar soluções em situações políticas favoráveis (SECCHI, 2012).

<sup>3</sup> “Um pesquisador observando a implementação a partir de uma perspectiva *top-down* dará atenção inicial aos documentos que formalizam os detalhes da política pública (objetivos, elementos punitivos ou de recompensa, delimitações do grupo de destinatários etc.), para então verificar em campo as falhas de implementação. Já um pesquisador usando a perspectiva *bottom-up* parte da observação empírica de como a política pública vem sendo aplicada na prática, as estratégias dos implementadores, das artimanhas dos *policymakers*, dos problemas e obstáculos práticos, para então verificar “como a política pública deveria ser”, entender os porquês das desconexões, e tentar compreender como o processo de elaboração da política pública chegou a imprecisões prescritivas.” (SECCHI, 2012, p.48, grifo do autor)

política pública, na reestruturação de aspectos práticos de sua implementação ou em sua extinção.

A avaliação é uma tarefa dispendiosa em termos de tempo e esforços financeiros e humanos, razão pela qual acaba sendo feita com base em alguns indicadores básicos, insuficientes para apresentar os aspectos qualitativos dos processos e os resultados da política. A avaliação é dificultada também em razão da falta de clareza ou de conteúdo nos objetivos da política pública; complexidade na separação entre os efeitos sociais produzidos pela política pública e por outras causas (multicausalidade); resistência dos avaliados ao processo avaliativo; forma inadequada de apresentação dos dados obtidos, que impossibilitam que sejam considerados; tempo longo – aproximadamente dez anos - necessário para maturação da política; manipulação de opinião pública e de mecanismos de avaliação; e os múltiplos interesses em jogo (de usuários, partidos políticos, patrocinadores políticos e econômicos, responsáveis pela execução, avaliadores).

**Extinção**, decorrente da resolução do problema que originou a política pública; do reconhecimento da ineficácia de programas, leis e ações instituidoras da política; ou de perda de importância do problema, e consequente saída da agenda, ainda que não tenha sido resolvido. A extinção de uma política aparentemente inócua ou sua substituição por outras políticas também depende de janelas de oportunidades, ocasiões raras, passageiras e pontuais, como reformas ministeriais, mudanças de mandato e aprovações de orçamento (SECCHI, 2012, p. 54). A dificuldade em extinguir uma política resulta da relutância dos beneficiários, do meio governamental e de outros atores; inércia institucional; conservadorismo; obstáculos legais; e custos de implementação. Muitas políticas, ainda que deixem de ser necessárias, por qualquer dos motivos apontados, acabam se tornando permanentes, ao invés de serem extintas. Segundo SECCHI (2012, p. 54) “as políticas públicas, após um período de maturação, institucionalizam-se e criam vida própria. Não são raros os casos em que uma política pública continua viva mesmo depois que o problema que a gerara já tenha sumido”.

Políticas do tipo distributivo<sup>4</sup>, como é o caso daquelas criadas para suplementação alimentar, seriam difíceis de serem extintas em razão da ação coletiva dos seus grupos

---

<sup>4</sup> Conforme explicado por SOUZA (2006, 2007), Theodor Lowi propôs a classificação das políticas públicas em quatro tipos: distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas, sendo que cada tipo “vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas” (SOUZA, 2006, p. 34). Nas políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo desconsideram os recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, privilegiando certos grupos sociais ou regiões em detrimento do todo. Nesse caso enquadram-se as políticas públicas que favorecem o clientelismo e o patrimonialismo. As políticas regulatórias envolvem burocracia, políticos e grupos de interesse e são mais visíveis ao público. As políticas redistributivas são representadas, por exemplo, pelas políticas sociais universais, o sistema tributário e o sistema previdenciário, cujo encaminhamento é o mais difícil por atingirem maior número de pessoas

beneficiários, que faria com que ela “continue existindo, mesmo quando ela se mostra contrária ao interesse coletivo. Isso acontece porque a coletividade geralmente encontra dificuldades práticas de lutar contra interesses concentrados” (SECCHI, 2012, p. 54).

Outras duas fases também merecem ser consideradas para os objetivos da presente pesquisa: planejamento da execução e monitoramento da política pública, incluídas no esquema apresentado na **Figura 2**:

**Figura 2** – Esquema ilustrativo do ‘Ciclo de Políticas Públicas’ (ALMG, s/d).



Extraído de: ALMG, s/d.

**Planejamento da execução** é o processo que vai desde a identificação das concepções globais da política até a definição de ações concretas para sua execução, e resulta na construção de um plano, programa ou projeto<sup>5</sup>. Envolve as interrelações, confrontos e negociações entre

---

e imporem perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais e ganhos incertos e futuro para outros. Por fim, as políticas constitutivas lidam com procedimentos. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente.

<sup>5</sup> “A distinção básica entre plano, programa e projeto está, portanto, no nível de agregação de decisões e no detalhamento das operações de execução, ou seja, o plano tem maior nível de agregação de decisões que o

Estado, economia, política e sociedade, com organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para formatação e execução da política pública para atender a objetivos sociais (TEIXEIRA, 2009; JUSTEN e FROTA, 2017). O orçamento público é um instrumento fundamental ao planejamento, e envolve a atuação do Poder Legislativo por meio de emendas e projetos de lei relativos ao sistema de planejamento e orçamento do Estado (TEIXEIRA, 2009; ALMG, s/d). Nem sempre a execução de uma política atende ao planejamento que foi feito, diante das dificuldades encontradas.

Na prática, a realidade mostra que muitos dos objetivos traçados inicialmente, ao percorrerem todas as etapas previstas no processo, acabam por se perder ou mesmo deixam de fazer sentido quando efetivamente se deparam com a situação real. Além disso, os entraves burocráticos também acabam por engessar as atividades que permeiam toda e qualquer iniciativa de melhoria no campo das políticas públicas e planejamento. Somado a isso, os atores políticos, que são os tomadores de decisão, privilegiam interesses individuais em detrimento do bem da coletividade. Dessa forma, conclui-se que o planejamento governamental e as políticas públicas dos países em desenvolvimento esbarram justamente nos fatores que os classificam nessa condição: as questões econômicas (capacidade financeira), questões político-institucionais (inclui-se aqui a formação do Estado), a capacidade técnica de gestão, além de fatores culturais (JUSTEN e FROTA, 2017).

**Monitoramento** é a atividade que acontece durante a implementação de uma política pública, com o objetivo de avaliar seu desempenho e, inclusive, orientar os ajustes necessários em sua trajetória. É, portanto,

(...) a atividade regular, sistêmica e tempestiva de Estado, capaz de produzir (...): i) conhecimentos densos e aprofundados das realidades, com ênfase nas dimensões estratégicas e críticas da implementação e gestão cotidiana das políticas públicas; e ii) informações harmonizadas e indicadores úteis ao gerenciamento tempestivo das ações de governo (CARDOSO JR., 2015, p. 12).

O monitoramento depende de grande quantidade de recursos públicos (orçamentários, humanos, tecnológicos, logísticos, comunicacionais) e atividades complexas de logística de coordenação e articulação institucional. Pode ser feito por meio de controle interno, por órgãos do Poder Executivo, ou de controle externo, por meio de organizações não governamentais, conselhos de direitos, e outros agentes públicos, como o Poder Legislativo, que o realiza, por exemplo, mediante audiências públicas para a prestação de contas da execução da política e do

---

programa e este, mais que o projeto. Por outro lado, o projeto tem maior detalhamento das operações a serem executadas que o programa e este, mais que o plano” (TEIXEIRA, J.B, s.d.).

planejamento público e apresentação de requerimentos de informações ou providências de órgãos e entidades da administração pública (ALMG, s/d).

Apesar da sua relevância, o monitoramento enfrenta obstáculos como a ‘alienação institucional’ por parte de dirigentes públicos que “não enxergam tal atividade para além das rotinas que se prestam apenas a gerar relatórios infames e cumprir burocracias inúteis, ainda que, em ambos os casos, trate-se, geralmente, de obrigações legais passíveis de auditorias e demais atos de controle” (CARDOSO JR., 2015, p. 12); e a ‘resignação institucional’ dos dirigentes que entendem ser essa atividade “de tal forma complexa e difícil de ser adequadamente estruturada que o esforço exigido suplantaria os potenciais benefícios dela advindos”, em termos de aperfeiçoamento das políticas públicas e de sua efetividade (CARDOSO JR., 2015, p. 13).

### 1.1.3. Políticas Públicas: Contextos

A “**abordagem do ciclo de políticas (ACP)**”<sup>6</sup>, modelo frequentemente adotado como referencial teórico analítico para o estudo de políticas sociais e educacionais, busca a compreensão de como a política pública, vista ao mesmo tempo como “texto” (documentos oficiais lidos e interpretados por uma pluralidade de atores) e “discurso” (que manifesta as relações de poder existentes<sup>7</sup>), move-se entre cinco distintos contextos (da influência; da produção de textos; da prática; dos resultados e da estratégia política<sup>8</sup>) e dentro de cada um deles, e como se transforma ao longo desse movimento (MAINARDE, 2006; REZENDE e BAPTISTA, 2015).

No conjunto desses contextos, inter-relacionados, que não são tratados como etapas da política e não possuem entre si dimensão temporal ou sequencial, mas podem mesmo ser encontrados uns dentro dos outros, localiza-se a

---

<sup>6</sup> Policy Cycle Approach.

<sup>7</sup> “Política como texto e política como discurso são conceituações complementares. Ao passo que a política como discurso enfatiza os limites impostos pelo próprio discurso, a política como texto enfatiza o controle que está nas mãos dos leitores. Ambos são processos complexos porque os textos não são somente o que eles parecem ser em sua superfície e, de acordo com Foucault, discursos nunca são independentes de história, poder e interesses (BALL, 1993 apud MAINARDE, 2006, p. 53).

<sup>8</sup> Os três primeiros foram apresentados por Ball e Bowe, em 1992, e os dois últimos foram introduzidos por Ball em 1994 (MAINARDE, 2006).



política como ‘**processos e consequências**’ (REZENDE e BAPTISTA, 2015, p. 276, grifo do autor).

O modelo considera os elementos constituintes de uma política pública nos níveis macro e micro e sua interação em determinado momento histórico, por meio de análise de discursos, recursos disponíveis, instituições e grupos de interesses envolvidos, como partidos políticos, redes sociais e processos legislativos. A **Figura 3** pretende representar os contextos da abordagem do ciclo de política públicas e suas interrelações:

**Figura 3** – Cinco contextos da ‘Abordagem do Ciclo de Políticas’.



Fonte: elaborado pela autora a partir de MAINARDE, 2006; REZENDE e BAPTISTA, 2015.

O “**contexto de influência**” é aquele no qual “normalmente as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos” (MAINARDE, 2006, p. 51) e se relaciona a interesses e ideologias e à atuação de partidos políticos, governo e processo legislativo, arenas públicas de articulação de influência, como comissões e grupos representativos. Nesse contexto, “os conceitos adquirem legitimidade e formam um discurso de base para a política” (MAINARDE, 2006, p. 51), que “algumas vezes recebe apoio e outras vezes é desafiado por princípios e argumentos mais amplos que estão exercendo influência nas arenas públicas de ação, particularmente pelos meios de comunicação social” (MAINARDE, 2006, p. 51).

O “**contexto da produção de texto**” se refere aos textos que representam a política e resultam de disputas e acordos entre diferentes grupos de influência e agendas. MAINARDE

(2006, p. 52) chama a atenção para o fato de que “a política não é feita e finalizada no momento legislativo e os textos precisam ser lidos com relação ao tempo e ao local específico de sua produção” para que sejam consideradas não apenas a intervenção textual, mas também as limitações materiais e as possibilidades da política. A política pública pode ser representada por “textos legais oficiais e textos políticos, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais, vídeos etc.” que “não são, necessariamente, internamente coerentes e claros, e podem também ser contraditórios” (MAINARDE, 2006, p. 52). Os textos das políticas terão uma pluralidade de leituras em razão da pluralidade de leitores.

O “**contexto da prática**” é aquele em que a política não é apenas implementada, mas também interpretada e recriada de diferentes formas, de acordo com histórias, experiências, valores, propósitos e interesses diversos, que podem inclusive acarretar efeitos e consequências capazes de gerar mudanças e transformações relevantes na política original.

(...) a questão é que os autores dos textos políticos não podem controlar os significados de seus textos. Partes podem ser rejeitadas, selecionadas, ignoradas, deliberadamente mal-entendidas, réplicas podem ser superficiais etc. Além disso, interpretação é uma questão de disputa. Interpretações diferentes serão contestadas, uma vez que se relacionam com interesses diversos, uma ou outra interpretação predominará, embora desvios ou interpretações minoritárias possam ser importantes (BOWE et al., 1992, p. 22 apud MAINARDE, 2006, p. 53).

O “**contexto dos resultados ou efeitos**”<sup>9</sup> aborda as consequências da política pública, sendo que seus efeitos podem ser relacionados a questões afetas a desigualdade, justiça e liberdade individual. Para a compreensão do que acontece nesse contexto, a análise das políticas públicas deve considerar o exame “das várias facetas e dimensões de uma política e suas implicações (...) e das interfaces da política com outras políticas setoriais e com o conjunto das políticas” (MAINARDE, 2006, p. 54).

O “**contexto de estratégia política**”, por fim, “envolve a identificação de um conjunto de atividades sociais e políticas que seriam necessárias para lidar com as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política investigada” (MAINARDE, 2006, p. 54).

---

<sup>9</sup> Classificados em quatro tipos: gerais; específicos; de primeira ordem; de segunda ordem. “Os efeitos de primeira ordem referem-se a mudanças na prática ou na estrutura e são evidentes em lugares específicos ou no sistema como um todo. Os efeitos de segunda ordem referem-se ao impacto dessas mudanças nos padrões de acesso social, oportunidade e justiça social” (MAINARDE, 2006, p. 55).

#### 1.1.4. Políticas Públicas: Atividades Políticas Corporativas e Conflitos de Interesse

Nem toda política governamental é pública, ainda que seja estatal. A realização do caráter público de uma política depende da titularidade dos direitos e interesses por ela protegidos e da análise das influências predominantes em seu processo de elaboração e execução.

Para identificação e monitoramento sistemáticos das ‘**atividades políticas corporativas**’<sup>10</sup> (APC), definidas como tentativas corporativas para moldar a política e a opinião públicas de modo favorável à indústria (MIALON et al, 2015; MIALON et al, 2018; MIALON e GOMES, 2019), que afetam o desenho e o curso de implementação das ações governamentais, Mialon et al (2015) propuseram um processo organizado em cinco fases:

- 1) seleção dos atores da indústria de alimentos;
- 2) identificação das fontes de informação;
- 3) constante coleta de dados;
- 4) análise de dados utilizando o modelo em um processo reiterado;
- 5) relato dos resultados para ação política.

Mialon et al (2018) propuseram o ‘**modelo de distopia das políticas públicas**’ (*policy dystopia model*), que pode ser aplicado a diferentes países e contextos e envolvem o monitoramento e o acompanhamento de APC a partir de documentos produzidos por empresas, governos, mídia e outras fontes. Seu objetivo é aumentar a transparência e a prestação de contas do setor produtivo, sobretudo de corporações transnacionais produtoras de produtos alimentícios ultraprocessados<sup>11</sup>, além do grau de consciência dos profissionais de saúde pública, comunidades e decisores políticos sobre práticas adotadas em outros setores, como é o caso da indústria do tabaco (MIALON et al, 2015; MIALON e GOMES, 2019).

---

<sup>10</sup> *Corporate political activity.*

<sup>11</sup> De acordo com o Guia Alimentar para a População Brasileira, alimentos ultraprocessados são “formulações industriais feitas inteiramente ou majoritariamente de substâncias extraídas de alimentos (óleos, gorduras, açúcar, amido, proteínas), derivadas de constituintes de alimentos (gorduras hidrogenadas, amido modificado) ou sintetizadas em laboratório com base em matérias orgânicas como petróleo e carvão (corantes, aromatizantes, realçadores de sabor e vários tipos de aditivos usados para dotar os produtos de propriedades sensoriais atraentes). Técnicas de manufatura incluem extrusão, moldagem, e pré-processamento por fritura ou cozimento” (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014a, p. 41). O documento elenca como alguns exemplos: iogurtes e bebidas lácteas adoçados e aromatizados, guloseimas em geral, cereais açucarados para o desjejum matinal, bolos e misturas para bolo, sopas, macarrão e temperos ‘instantâneos’, molhos, salgadinhos “de pacote”, refrescos e refrigerantes, produtos congelados e prontos para aquecimento, salsichas e outros embutidos, pães doces e produtos panificados cujos ingredientes incluem substâncias como gordura vegetal hidrogenada, açúcar, amido, soro de leite, emulsificantes e outros aditivos.

O modelo elenca quatro ‘**estratégias instrumentais**’ – ações implementadas por meio de práticas e mecanismos – e quatro ‘**estratégias discursivas**’ usadas nos argumentos da indústria alimentícia em diferentes domínios<sup>12</sup>:

- 1) Estratégia instrumental: gestão de coalizão;
- 2) Estratégia instrumental: gestão de informações;
- 3) Estratégia instrumental: envolvimento direto e influência nas políticas;
- 4) Estratégia instrumental: ações legais;
- 5) Estratégia discursiva: domínio da economia;
- 6) Estratégia discursiva: domínio da governança;
- 7) Estratégia discursiva: domínio dos custos esperados da indústria alimentícia;
- 8) Estratégia discursiva: domínio do enquadramento do debate sobre temas relativos à dieta e à saúde pública.<sup>13</sup>

As estratégias de análise propostas pelo ‘**modelo de distopia das políticas públicas**’ são detalhadas nos **Quadros 1 e 2**<sup>14</sup>:

**Quadro 1**– Taxonomia das estratégias e argumentos discursivos da indústria alimentícia proposta por MIALON et al (2018).

<b>Estratégias</b>	<b>Domínio</b>	<b>Argumentos</b>	
<b>Discursiva</b>	Economia	Salientar o número de empregos criados e o montante gerado para a economia	
	Governança	Demonizar o “estado babá”	
	Expectativa de custos da indústria alimentícia		Políticas públicas vão levar à redução de vendas e empregos
			Custos de implementação serão elevados
	Moldar o debate sobre temas relativos à dieta e à saúde pública		Salientar os bons aspectos da indústria alimentícia
			Deslocar a culpa para longe da indústria alimentícia e seus produtos, por exemplo, focando na responsabilidade individual, papel dos pais, inatividade física
			Promover as soluções preferidas da indústria: educação, dietas balanceadas, informação, iniciativas público-privadas, autorregulação (reformulação)

<sup>12</sup> O ‘modelo de distopia’ atualiza modelo anterior, elaborado para a indústria do tabaco, também baseado em seis categorias: informação e mensagens; incentivo financeiro; construção de opinião pública favorável; medidas legislativas; substituição de políticas públicas; fragmentação e desestabilização da oposição.

<sup>13</sup> *Instrumental strategies: coalition management; information management; direct involvement and influence in policy; legal actions. Discursive strategies: the economy, governance; expected food industry costs, frame the debate on diet – and public health – related issues.*

<sup>14</sup> Traduzidos a partir dos originais em inglês.

**Quadro 2** – Taxonomia das estratégias e práticas instrumentais da indústria alimentícia proposta por MIALON et al (2018).

Estratégias Instrumentais	Práticas	Mecanismos
Gestão de Coalizões	Estabelecimento de relações entre líderes de opinião chave e organizações de saúde	Promover interações público-privadas com organizações de saúde
		Apoiar organizações profissionais, inclusive por meio de financiamento e/ou publicidade de suas publicações
		Estabelecer relações informais com atores-chave importantes
		Apoiar a colocação de funcionários amigos da indústria dentro de organizações de saúde
	Busca de envolvimento na comunidade	Realizar filantropia empresarial
		Apoiar iniciativas de atividades físicas
		Apoiar eventos (como para jovens ou em artes) e iniciativas de nível comunitário
	Estabelecimento de relações com a mídia	Estabelecer relações próximas com organizações de mídia, jornalistas e blogueiros para facilitar o <i>advocacy</i> da mídia
	Constituição do círculo eleitoral	Estabelecer falsas organizações de base ( <i>astroturfing</i> )
		Buscar o apoio de grupos comunitários e empresariais para fazer oposição a medidas de saúde pública
Desestabilização e Fragmentação da Oposição	Desacreditar pessoal e publicamente defensores de saúde pública, por exemplo, por meio da mídia ou de blogs	
	Monitorar, como infiltrados, as estratégias operacionais e de <i>advocacy</i> de defensores, grupos e organizações de saúde pública	
	Criar antagonismo entre profissionais	
Gestão de Informações	Produção	Financiar pesquisas, inclusive por meio de acadêmicos, <i>ghost writers</i> , instituições próprias de pesquisas e grupos de frente
	Amplificação	Coletar dados que favorecem a indústria, inclusive o uso de evidências científicas não publicadas ou não submetidas a revisão dos pares
		Participar e sediar eventos científicos
		Propor atividades educativas patrocinadas pela indústria
	Supressão	Suprimir a publicação de pesquisas que não atendem aos interesses da indústria
		Enfatizar discordâncias entre cientistas e enfatizar a dúvida na ciência
		Criticar evidências científicas e enfatizar sua complexidade e incerteza
Credibilidade	Ocultar ligações da indústria com informações e evidências, inclusive por meio do uso de cientistas como publicitários, consultores ou porta-vozes	
Envolvimento e Influência Direta na Política Pública	Acesso Indireto	Fazer <i>lobby</i> direto e indireto (por terceiros) para influenciar a legislação e regulamentações, de forma favorável à indústria
		Usar a ‘porta giratória’, ou seja, antigos funcionários da indústria trabalhando em organizações governamentais e vice-versa
	Incentivos	Financiar e fornecer suporte financeiro para partidos políticos e decisores políticos (doações, presentes, entretenimento ou outros incentivos financeiros)
	Ameaças	Ameaçar retirar investimentos se novas políticas públicas forem implementadas
	Atores na tomada de decisão governamental	Buscar envolvimento em grupos de trabalho, grupos técnicos e grupos de assessoramento
Prover suporte técnico e aconselhamento a decisores políticos (inclusive consultas)		
Ações Jurídicas	Usar ações jurídicas (ou ameaçar fazê-lo) contra políticas públicas ou oponentes	Litigar ou ameaçar litigar contra governos, organizações e indivíduos
	Influência sobre o desenvolvimento de acordos de comércio e investimentos	Influenciar o desenvolvimento de acordos de negócio e investimento com a inclusão de cláusulas favoráveis à indústria (p. ex., limitação de restrições comerciais, mecanismos para corporações processar governos)

Apesar de sua importância e relativo baixo custo, o modelo requer tempo e recursos, e apresenta limitações, pois só considera documentos públicos, o que limita a identificação de algumas APC, o que poderia ser superado por meio de entrevista com atores relevantes, como políticos, servidores públicos, profissionais de *advocacy* em saúde pública e informantes da indústria (MIALON et al, 2015; MIALON e GOMES, 2019). Além disso, estudos desse tipo deveriam ser realizados por um período de três a cinco anos, para conseguir capturar as mudanças de momentos políticos, como campanhas eleitorais ou discussão de medidas regulatórias (MIALON e GOMES, 2019). Outra limitação apontada ao modelo é a de que não permitiria identificar o nível de influência da APC e seus possíveis resultados nas políticas públicas (MIALON et al, 2015; MIALON e GOMES, 2019).

Independentemente da sua influência, muitas das práticas que podem ser capturadas através da abordagem proposta são provavelmente práticas legítimas da indústria (por exemplo, submissões a consultas públicas, reuniões com políticos). Assim, a mera identificação de APC de uma determinada empresa não é, por si só, uma indicação de um problema de saúde pública. No entanto, essas práticas podem representar um risco para as políticas e resultados de saúde pública ou podem simplesmente serem vistas como um risco, na medida em que há probabilidade que os interesses comerciais sejam privilegiados sobre as considerações de interesse público (MIALON et al, 2015, p. 527).

Pesquisadores do campo da Saúde Pública e da SAN propõem critérios para identificação da existência de potenciais conflitos de interesses entre atividades privadas que exercem influência no processo decisório das políticas públicas e as ações governamentais em alimentação e nutrição (CASTRO, 2015; GOMES, 2015; MIALON et al, 2015; PEREIRA et al, 2015; BURLANDY et al, 2016; MIALON et al, 2018; MIALON e GOMES, 2019). Defendem a necessidade de exposição das assimetrias de poder e oposições entre vocações, princípios, valores, objetivos, interesses e práticas entre os setores público e privado, muitas vezes inconciliáveis (BURLANDY et al, 2016).

Não são raras as situações em que estão presentes potenciais **conflitos de interesses** entre a atuação dos setores público e privado, representados por:

atores envolvidos os órgãos do poder Executivo; as instâncias dos poderes Legislativo e Judiciário; as grandes empresas (de capital nacional e transnacional), os pequenos e médios produtores, os pequenos e médios comerciantes, as instituições acadêmicas, as entidades de classe e científicas, as organizações não governamentais (tanto as PINGO – *Public Interest Non-governmental Organizations* quanto as BINGO – *Business Interest Non-governmental Organization*), as diversas formas de organização coletiva da sociedade civil, entre outros. O que está posto, então, são redes de interesses que são dinâmicas e que atravessam processos das diferentes instituições governamentais, empresariais e societárias (CASTRO, 2015, p. 75).

Uma política pública não pode ferir o interesse público, manifestado por “princípios e valores expressos em políticas públicas, em mecanismos legais de proteção e de garantia de direitos e na ação política de coletivos” (CASTRO, 2015, p. 74). Interesse público não é sinônimo de práticas governamentais, pois essas, muitas vezes, “ferem os princípios das próprias políticas públicas com as quais os agentes dessas práticas se dizem comprometidos” (CASTRO, 2015, p. 74). Tampouco a relação entre os setores público e privado pode ferir a democracia, sendo necessário o exercício de atuação regulatória das práticas comerciais pelo Estado com o fim de proteger e fortalecer a democracia política, econômica e cultural, o que, no entanto, é muitas vezes rejeitado pelos setores econômicos interessados em uma determinada política pública (CASTRO, 2015).

Nos termos da lei<sup>15</sup>, o conflito de interesses é gerado “pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública” (BRASIL, 2013, art. 3º, I) e “independe da existência de lesão ao patrimônio público, bem como do recebimento de qualquer vantagem ou ganho pelo agente público ou por terceiro” (BRASIL, 2013, art. 4º, §2º)<sup>16, 17, 18</sup>.

Nem sempre as práticas do setor privado comercial são reconhecidas como contrárias aos interesses e missões dos governos. São verificados conflitos de interesses nos casos em que a interferência do setor privado, representado por agentes econômicos (CASTRO, 2015, p 75), nas políticas públicas gera a sobreposição de seus interesses – lucro, aumento de venda de produtos, publicidade, conhecimento das marcas – aos da coletividade, ferindo interesses, objetivos e princípios norteadores das ações e políticas públicas<sup>19</sup> (CASTRO, 2015; BURLANDY et al, 2016). As práticas do setor privado podem tanto se referir a suas atividades

---

<sup>15</sup> Lei nº 12.813 de 2013, aplicável a ocupantes de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal.

<sup>16</sup> O conceito legal brasileiro é inspirado nas Diretrizes para a Gestão do Conflito de Interesses no Serviço Público (*Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

<sup>17</sup> O conceito de conflito de interesses é amplo, existindo, no país, diferentes órgãos e normas que em alguma medida tratam do tema, sem, contudo, haver um marco legal que se aplique a todos os servidores públicos (MORAIS, 2009). São exemplos de normas e instituições que, de algum modo, tratam do tema: Código Penal Brasileiro, Estatuto do Funcionário Público Federal (1990), Lei de Improbidade Administrativa (1992), Lei de Licitações e Contratos Administrativos (1993), Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (1994), Comissão de Ética Pública (1999), Lei das Agências Reguladoras (2000), Código de Conduta da Alta Administração Federal (2000), Rede de Promoção da Ética (2001), Código de Conduta dos Agentes Públicos em exercício na Presidência e Vice-Presidência da República (2002), Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (2003) e Lei de Conflito de Interesses (2013).

<sup>18</sup> No município de São Paulo vigora o Código de Conduta Funcional dos Agentes Públicos e da Alta Administração, estabelecido pelo Decreto Municipal nº 56.130 de 2015. Seu artigo 12 prevê que “suscita conflito de interesses o exercício de atividades por agente público, incluído o da alta administração, que contrarie o interesse público e beneficie interesses particulares” (SÃO PAULO, 2015a).

<sup>19</sup> Nesse sentido, é possível citar, como exemplo, a atuação política de associações que representam os interesses da indústria de alimentos e de empresas de comunicação e publicidade para redução da intervenção estatal na regulamentação da publicidade de alimentos (HENRIQUES et al, 2014).

fim, como venda de produtos e estímulo ao consumo, como atividades políticas para reter, impedir ou retroceder avanços de medidas regulatórias (BURLANDY et al, 2016). São exemplos de situações passíveis de gerar potenciais conflitos de interesses entre os setores público e privado:

(...) prestação de serviços para os governos; participação em processos decisórios de formulação de políticas públicas; realização de acordos voluntários com os governos; estabelecimento de parcerias para campanhas educativas não efetivas ou contra-efetivas; interferência na produção de conhecimento e na formação profissional de diferentes formas, explícitas e implícitas; financiamento de campanhas eleitorais; criação e financiamento de ONG que chancelem seus produtos e suas práticas; imposição de forte e sistemática resistência a medidas regulatórias e outras que firam seus interesses econômicos; além da atuação para a reversão de medidas regulatórias já instituídas (CASTRO, 2015, p. 75).

A configuração de potenciais conflitos de interesses não depende da identificação da natureza da personalidade jurídica de um determinado ator, mas sim do exame de seus **princípios, produtos, processos e práticas** (CASTRO, 2015; GOMES, 2015; BURLANDY et al, 2016). Isso porque, em sua atuação, instituições privadas com fins lucrativos e organizações sem fins lucrativos tanto podem servir a interesses públicos ou a privados e, portanto, ferir os princípios das políticas públicas ou convergir com eles (CASTRO, 2015), com disputas sobre “os próprios termos das políticas no que se refere: às concepções sobre os problemas; às justificativas para instituir certas medidas e não outras; dentre outros” (BURLANDY et al, 2016, p. 1810).

Em alguns casos, são estabelecidas parcerias público-privadas que podem limitar as ações governamentais, sobretudo quando desconsiderado o conjunto de práticas, produtos e políticas institucionais do setor privado “que ferem os princípios e os objetivos das políticas públicas e que podem comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública” (BURLANDY et al, 2016, p. 1813). Pesquisadores manifestam a importância de estudar as parcerias celebradas com a indústria de alimentos que podem afetar políticas de Saúde Pública e Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

As parcerias entre indústrias de alimentos e organizações de saúde e segurança alimentar e nutricional, órgãos governamentais e entidades de classe de Nutrição (como conselhos, associações e sindicatos) atribuem credibilidade às primeiras por relacionar a marca de instituições reconhecidas por defender a saúde pública aos produtos por elas desenvolvidos, ofuscando aspectos negativos relacionados ao consumo dos seus produtos e ajudando, assim, a fidelizar os consumidores. Além disso, tais atores acabam por fazer propaganda da indústria, chancelando as suas ações e confundindo consumidores e profissionais (PEREIRA et al, 2015).



GOMES (2015) defende que os problemas nutricionais são expressões das falhas do sistema alimentar, muitas delas impostas globalmente por corporações transnacionais, que interferem, de forma explícita, em seu próprio nome, ou disfarçada, por meio de organizações que defendem seus interesses, contrariamente à criação de ações efetivas para solucionar as consequências da má-alimentação. Propõe critérios para identificação de atores do setor comercial que não deveriam ser engajados na formulação de políticas públicas em alimentação e nutrição, em razão de seus produtos, práticas e políticas, e assim visibilizar as interações conflituosas e justificar sua descontinuidade<sup>20</sup> (**Figura 4**):

**Figura 4** – Critérios definidos por GOMES (2015) para identificação de atores do setor comercial que não devem ser engajados em processos de formulação de políticas públicas em alimentação e nutrição.

Critérios para identificação de atores do setor comercial que não devem ser engajados \* em processos de formulação de políticas, bem como na produção e na divulgação de conhecimento, ou formação profissional, em alimentação e nutrição \*\*.

Atores do setor comercial que não devem ser engajados:
1. Indústria de armas, tabaco e álcool.
2. Indústrias, empresas e organizações relacionadas *** cujos...
2.1. Produtos incluam organismos geneticamente modificados, agrotóxicos, fertilizantes sintéticos, bebidas e produtos comestíveis com altas concentrações de açúcar, gorduras, sal, energia, outros produtos ultraprocessados ou quaisquer outros produtos que necessitem ter sua demanda, oferta ou disponibilidade reduzida para melhorar a alimentação e a saúde da população;
e/ou cujas...
2.2. Práticas incluam:
2.2.1. Publicidade, promoção e outras estratégias mercadológicas que visem aumentar a demanda pelos referidos produtos e/ou promovam ou estimulem modos de comer não saudáveis, tais como comer excessivamente, comer sozinho, comer sem pensar, comer compulsivamente, comer rápido, ou modos de produzir alimentos pautados pelo uso de agrotóxicos e organismos geneticamente modificados, ou;
2.2.2. Lobby contra medidas legislativas, econômicas, jurídicas ou socioculturais que visem à redução da produção, abastecimento, disponibilidade ou demanda dos referidos produtos e/ou da exposição aos referidos modos não saudáveis de comer e produzir alimentos;
e/ou cujas...
2.3. Políticas, objetivos, princípios, visões, missões e/ou metas que incluam ou se relacionem com o aumento da produção, abastecimento, disponibilidade ou demanda dos referidos produtos e/ou com a expansão de oportunidades e promoção dos referidos modos não saudáveis de comer e produzir alimentos.

\* Nem mesmo como financiadores ou apoiadores;

\*\* Incluindo cursos, congressos e outras reuniões técnico-científicas;

\*\*\* Quaisquer outras organizações e/ou alianças e iniciativas concebidas, fundadas, financiadas, lideradas, controladas ou organizadas por essas indústrias e empresas.

Extraído de: GOMES, 2015, p. 2025.

<sup>20</sup> Com bases nesses critérios o autor analisa produtos, práticas e políticas das dez maiores corporações transnacionais membro da Aliança Internacional de Alimentos e Bebidas – IFBA.

Avaliar as relações entre os interesses envolvidos em uma política pública, que pode se desenvolver de modos cada vez mais complexos e diversificados (BUCCI, 2006, p. 27), depende da consideração sobre os direitos que ela busca proteger. No presente caso, os direitos à saúde, à educação e à alimentação foram consolidados pela Constituição Federal de 1988, que implementou o sistema democrático brasileiro, com a ativa participação de movimentos sociais, e determinou regras para o processo de formulação de públicas dentro de um novo contexto econômico e social. Para BUCCI (2006, p. 27), no campo das políticas públicas, o problema “não é apenas saber o papel do Estado num país já não tão periférico como no passado, mas apontar os modos de sua atuação para a realização bem-sucedida dos objetivos democraticamente escolhidos”.

## 1.2. SAÚDE, ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E EDUCAÇÃO: DIREITOS HUMANOS EXPRESSOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

Os direitos humanos resultam de uma construção histórica internacional e, sob uma perspectiva contemporânea, são compreendidos como universais, interdependentes e indivisíveis. Ou seja, seus titulares são todos os seres humanos, independentemente de país de origem, raça, religião e sexo; e um direito não pode ser garantido de forma isolada, tendo em vista a interrelação e interdependência entre direitos civis e políticos (liberdades individuais) e os direitos econômicos, sociais e culturais (igualdade na esfera pública) (GONÇALVES, 2013).

Foram consagrados internacionalmente com a adoção da Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH) pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 10 de dezembro de 1948, que afirmou que “todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e à sua família, saúde e bem-estar” (ONU, 1948), o que só seria possível com a garantia, entre outros, dos direitos à alimentação, cuidados médicos e serviços sociais, além daqueles relativos às relações de trabalho<sup>21</sup>.

São os direitos humanos, sociais e fundamentais tutelados pelo ordenamento jurídico brasileiro, seja via Constituição Federal (CF), normas infraconstitucionais ou ratificação de tratados internacionais. Fundamentam a atuação do Estado, que deve protegê-los e promovê-los com ações normativas, regulatórias, prestacionais ou assecuratórias, para garantia do mínimo vital a todos os seres humanos em razão de sua existência em sociedade (DALLARI e NUNES JÚNIOR, 2010).

Os direitos humanos à alimentação adequada (DHAA) e à saúde são intimamente relacionados, pois ambos visam assegurar a vida e a dignidade dos seres humanos, sob os aspectos físico, psíquico e social (CHADDAD, 2015; DALLARI e NUNES JÚNIOR, 2010). Além disso, a proteção e a promoção desses direitos, especialmente no caso de crianças, adolescentes e suas famílias, mantêm pontos de contato com a garantia do direito à educação. Os três direitos são considerados humanos, sociais e fundamentais e sua compreensão é de grande relevância para os fins do presente estudo.

---

<sup>21</sup> Art. XXV - 1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, **saúde** e bem-estar, inclusive **alimentação**, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (ONU, 1948) (o destaque é nosso)

Em 1966, a Assembleia Geral da ONU aprovou dois pactos de direitos humanos que, junto com a DUDH, constituem a Carta Internacional de Direitos Humanos: o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc) e o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP). O Pidesc entrou em vigor em 3 de janeiro de 1976, foi ratificado pelo Brasil pelo Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992, e trata dos direitos humanos à saúde (art. 12) e à alimentação (art. 11).

O Pidesc evidenciou que o direito à saúde envolve os aspectos físico e mental das pessoas. Além disso, estabeleceu que os Estados devem adotar medidas para diminuir a mortalidade infantil, assegurar o desenvolvimento das crianças e prevenir, tratar e reparar doenças<sup>22</sup>.

Com relação ao direito à alimentação, o Pidesc o desmembrou em duas frentes importantes: alimentação adequada e proteção contra a fome (FERRAZ, 2017, p. 46). Além disso, introduziu a necessidade de os Estados adotarem programas para melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios e difundir princípios de educação nutricional<sup>23</sup>.

O Comentário Geral nº 14 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 2000, que comenta o artigo 12 do Pidesc sobre “o direito ao melhor estado de saúde possível de atingir”, trata a alimentação como um dos fatores determinantes do direito à saúde:

3. O direito à saúde está intimamente ligado à realização de outros direitos humanos e dependente desses mesmos direitos, que se enunciam na Carta Internacional dos Direitos Humanos, em particular o direito à alimentação (...). Estes e outros direitos e liberdades abordam componentes integrantes do direito à saúde (COMITÊ, 2000).

---

<sup>22</sup> Artigo 12

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa de desfrutar o mais elevado nível possível de saúde física e mental. (BRASIL, 1992)  
 2. As medidas que os Estados Partes do presente Pacto deverão adotar com o fim de assegurar o pleno exercício desse direito incluirão as medidas que se façam necessárias para assegurar:  
 a) A diminuição da mortalidade e da mortalidade infantil, bem como o desenvolvimento das crianças; (...)  
 c) A prevenção e o tratamento das doenças epidêmicas, endêmicas, profissionais e outras, bem como a luta contra essas doenças; (...) (BRASIL, 1992)

<sup>23</sup> Artigo 11

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. (...)  
 2. Os Estados Partes do presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessárias para:  
 a) Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional (...)  
 b) Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades (...) (BRASIL, 1992)

4. (...) o direito à saúde engloba uma vasta gama de fatores socioeconômicos que promovem as condições nas quais as pessoas podem levar uma vida sã e torna esse direito extensivo aos fatores determinantes básicos da saúde, como alimentação, nutrição, alojamento, acesso a água limpa e potável e condições sanitárias adequadas, condições de trabalho seguras e saudáveis e um meio ambiente são (COMITÊ, 2000).

No âmbito regional, em 1969, foi assinada a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) e, em 1988, seu Protocolo Adicional em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de São Salvador), que tratou dos direitos à saúde (art. 10) e à alimentação (art. 12) e foi ratificado pelo Brasil por meio do Decreto nº 3.321, de 30 de dezembro de 1999.

O Protocolo de San Salvador definiu o direito à saúde como “o gozo do mais alto nível de bem-estar físico, mental e social” (BRASIL, 1999, art. 10, 1). O documento afirmou o compromisso dos Estados de adotarem medidas para a prevenção e o tratamento de doenças (art. 10, 2d) e para a satisfação das necessidades dos grupos de mais alto risco e que sejam mais vulneráveis em razão da situação de pobreza (BRASIL, 1999, art. 10, 2f)<sup>24</sup>.

A alimentação, por sua vez, foi garantida pelo Protocolo de San Salvador como direito à nutrição adequada, que assegura as pessoas “a possibilidade de gozar do mais alto nível de desenvolvimento físico, emocional e intelectual” (BRASIL, 1999, art. 12, 1). Para efetivá-lo e eliminar a desnutrição, os Estados signatários assumiriam o compromisso de “aperfeiçoar os métodos de produção, abastecimento e distribuição de alimentos” (BRASIL, 1999, art. 12, 2)<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Artigo 10 - Direito à Saúde

1. Toda pessoa tem direito à saúde, compreendendo-se como saúde o gozo do mais alto nível de bem-estar físico, mental e social.

2. A fim de tornar efetivo o direito à saúde, os Estados-Partes comprometem-se a reconhecer a saúde como bem público e, especialmente, a adotar as seguintes medidas para garantir esse direito:

- a) assistência primária a saúde, entendendo-se como tal à assistência médica essencial ao alcance de todas as pessoas e famílias da comunidade;
- b) extensão dos benefícios dos serviços de saúde a todas as pessoas sujeitas à jurisdição do Estado;
- c) total imunização contra as principais doenças infecciosas;
- d) prevenção e tratamento das doenças endêmicas, profissionais e de outra natureza;
- e) educação da população com referência à prevenção e ao tratamento dos problemas da saúde; e
- f) satisfação das necessidades de saúde dos grupos de mais alto risco e que, por sua situação de pobreza, sejam mais vulneráveis. (BRASIL, 1999)

<sup>25</sup> Artigo 12 - Direito à Alimentação

1. Toda pessoa tem direito a nutrição adequada, que lhe assegure a possibilidade de gozar do mais alto nível de desenvolvimento físico, emocional e intelectual.

2. A fim de tornar efetivo esse direito e de eliminar a desnutrição, os Estados-Partes comprometem-se a aperfeiçoar os métodos de produção, abastecimento e distribuição de alimentos, para o que se comprometem a promover maior cooperação internacional com vistas a apoiar as políticas nacionais referentes à matéria. (BRASIL, 1999)

### 1.2.1. Direito Humano à Saúde

Os conceitos de saúde e, por conseguinte, de doença, evoluíram – e seguem evoluindo – com o tempo, como reflexo dos contextos sociais, econômicos, políticos e culturais, de acordo com época, lugar, classe social, valores individuais, concepções científicas, religiosas e filosóficas (SCLIAR, 2007).

Em 1948, a Organização Mundial de Saúde (OMS) definiu saúde como “o estado do mais completo bem-estar físico, mental e social e não apenas a ausência de enfermidade” (OMS, 1948). A conceituação da OMS, apesar de ter sido objeto de críticas ao longo dos anos, já considerava saúde não apenas como a ausência de doenças, mas um estado condicionado a determinantes individuais e ambientais [biologia humana, meio ambiente e estilos de vida]. Além disso, incorporava o reconhecimento da obrigação do Estado na promoção e proteção do direito à saúde.

Em 1978, a Declaração da Conferência Internacional de Alma-Ata sobre cuidados primários de saúde incorporou os determinantes sociais, econômicos e políticos, em âmbito global, ao conceito de saúde, relacionando-o também à garantia de outros direitos humanos fundamentais. Saúde, nos termos da Declaração de Alma-Ata, passa então a ser definida como

estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não simplesmente a ausência de doença ou enfermidade - é um direito humano fundamental, e que a consecução do mais alto nível possível de saúde é a mais importante meta social mundial, cuja realização requer a ação de muitos outros setores sociais e econômicos, além do setor saúde (OMS, 1978).

A Declaração de Alma-Ata destacou a relação entre o desenvolvimento socioeconômico e a saúde, sendo que “a promoção e proteção da saúde dos povos é essencial para o contínuo desenvolvimento econômico e social e contribui para a melhor qualidade de vida e para a paz mundial” (OMS, 1978).

Nesse sentido, os cuidados primários em saúde deveriam ser garantidos de forma universal a todas as pessoas e a suas famílias, com base em suas realidades e “na aplicação dos resultados relevantes da pesquisa social, biomédica e de serviços de saúde e da experiência em saúde pública” (OMS, 1978). Os cuidados deveriam atender as condições econômicas e as características socioculturais e políticas de cada país e “os principais problemas de saúde da comunidade, proporcionando serviços de proteção, cura e reabilitação, conforme as necessidades” (OMS, 1978).

Assim, os cuidados primários em saúde não deveriam ser limitados à atuação do setor saúde, mas articulados, por meio de políticas, estratégias e planos nacionais, com outros setores, como agricultura, pecuária, produção de alimentos, indústria, educação, habitação, obras públicas e comunicações. Deveriam, portanto, ser diretamente relacionados ao acesso a educação, “promoção da distribuição de alimentos e da nutrição apropriada”, água de boa qualidade e saneamento básico, cuidados de saúde materno-infantil, imunização contra doenças infecciosas, prevenção e controle de doenças endêmicas, tratamento apropriado de doenças e lesões comuns e fornecimento de medicamentos essenciais (OMS, 1978).

Nas ações de planejamento, organização, operação e controle da atenção em saúde seriam necessárias, a participação individual e comunitária e o apoio de sistemas de referência integrados e funcionais e mutuamente amparados, com priorização das pessoas que mais necessitavam de cuidados (OMS, 1978).

Essa visão social da saúde foi incorporada no Brasil com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF). A Ordem Constitucional da Saúde (DALLARI e NUNES JÚNIOR, 2010, p. 64) é delimitada pelos artigos 6º<sup>26</sup>, que trata dos direitos sociais<sup>27</sup>, e 196 a 200, que elencam a saúde, ao lado da assistência social e da previdência social, como subsistemas que compõem o sistema da seguridade social, garantido pela Ordem Social<sup>28</sup>.

Os três subsistemas têm um denominador comum, mas se diferenciam a partir da forma de participação do poder público e da sociedade: a saúde é acessível a todas as pessoas, de forma universal e igualitária; a previdência tem caráter contributivo, e portanto, o poder público tem obrigações apenas com o conjunto de contribuintes; e a assistência social deve ser prestada a quem dela necessitar<sup>29</sup>.

Constitucionalmente, em 1988, a saúde passa a ser definida como “direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do

---

<sup>26</sup>Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

<sup>27</sup> Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo II – Dos Direitos Sociais, art. 6º.

<sup>28</sup> Título VIII – Da Ordem Social; Capítulo II – Da Seguridade Social; Seção II – Da Saúde, arts. 196 a 200.

<sup>29</sup> A assistência social é um dos subsistemas que compõem o Sistema da Seguridade Social, ao lado da saúde e previdência social. Seu caráter é prestacional e objetiva a atenuação das contradições sociais por meio da presença do Estado (ARAÚJO e NUNES JÚNIOR, 2015, p. 589). A assistência social se destina a todas as pessoas que dela necessitem, estando entre seus objetivos “a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice” e “o amparo às crianças e adolescentes carentes” (BRASIL, 1988, art. 203). As ações governamentais nessa área são realizadas com recursos orçamentários da seguridade social, de União, estados e municípios, e organizadas com base nas diretrizes de descentralização político-administrativa e participação da população, por meio de organizações representativas, tanto na formulação das políticas quanto no controle das ações. Com relação à descentralização, cabem à União a coordenação e elaboração de normas gerais e às esferas estadual e municipal a coordenação e a execução dos respectivos programas, assim como a entidades beneficentes e de assistência social (BRASIL, 1988, art. 204).

risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (BRASIL, 1988, art. 196).

Juridicamente, pode ser conceituada como “o bem fundamental que por meio da integração dinâmica de aspectos individuais, coletivos e de desenvolvimento visa assegurar ao indivíduo o estado de completo bem-estar, físico, psíquico e social” (DALLARI e NUNES JÚNIOR, 2010, p. 13).

A responsabilidade governamental pela concretização do direito à saúde é repartida de forma solidária e recíproca por União, estados e municípios, cabendo aos últimos legislar sobre assuntos de interesse local.

As ações e os serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem o Sistema Único de Saúde (SUS), organizado de acordo com as diretrizes de universalidade, descentralização, atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas e participação da comunidade (BRASIL, 1988, art. 198). A organização do Sistema Único de Saúde é feita pela Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, conhecida como Lei Orgânica de Saúde (LOS), que elenca alimentação e educação, ao lado de outros direitos, como determinantes e condicionantes da saúde, cujos níveis expressam a organização social e econômica do país (BRASIL, 1990, em art. 3º)<sup>30</sup>.

### 1.2.2. Direito Humano à Alimentação Adequada

O Comentário Geral nº 12 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1999, identificou questões importantes a serem aplicadas para uma definição ampla do direito à alimentação, garantido pelo artigo 11 do Pidesc, que foram posteriormente incorporados pelos documentos brasileiros que orientam as políticas públicas sobre a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

---

<sup>30</sup> Art. 3º Os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do país, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais. (BRASIL, 1990b)



O documento associa o conceito de alimentação à dignidade da pessoa humana e à justiça social e defende que sua efetivação dependeria da “adoção de políticas econômicas, ambientais e sociais (...) orientadas para a erradicação da pobreza e a realização de todos os direitos humanos para todos” (COMITÊ, 1999).

A realização do DHAA aconteceria “quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção” (COMITÊ, 1999, 6) e esse direito humano não deveria “ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, que o equaciona em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos” (COMITÊ, 1999, 6). Assim, caberia aos Estados “assegurar que todos que estão sob sua jurisdição tenham acesso à quantidade mínima, essencial, de alimento, que seja suficiente, nutricionalmente adequada e segura, para garantir que estejam livres da fome” (COMITÊ, 1999, 14).

O conteúdo essencial do DHAA passou a ser visto sob dois aspectos: direito a estar livre da fome e da má-nutrição e direito a uma alimentação adequada, que dependem da realização de todos os demais direitos humanos.

O documento associou a ocorrência de fome e desnutrição não simplesmente à falta de alimentos, mas à impossibilidade de acesso aos alimentos disponíveis, sobretudo para grandes contingentes populacionais em situação de pobreza, e introduziu o conceito de “**adequação alimentar**”, definido a partir de critérios de necessidade, segurança, sustentabilidade, disponibilidade e acessibilidade física e econômica.

A **disponibilidade** é relacionada tanto à alimentação diretamente “proveniente da terra produtiva ou de outros recursos naturais”, como àquela realizada por meio de sistemas eficientes de distribuição, processamento, abastecimento e venda, que levam o alimento de sua origem para onde seja demandado (COMITÊ, 1999, 12).

A **adequação** acontece quando os alimentos ou as dietas disponíveis podem ser considerados os mais apropriados para a realização do direito à alimentação, de acordo com as condições sociais, econômicas, culturais, climáticas e ecológicas (COMITÊ, 1999, 7).

As **necessidades dietéticas** devem considerar o aporte de nutrientes que necessários ao desenvolvimento dos indivíduos a partir da dieta como um todo (COMITÊ, 1999, 9) e as fases de ciclos de vida, gênero e ocupação das pessoas. Por isso, devem ser adotadas medidas para manutenção, adaptação ou fortalecimento da diversidade dietética e dos padrões de consumo alimentar, inclusive com relação à amamentação e para a garantia de “que mudanças na disponibilidade e acessibilidade aos alimentos pelo menos não afetem negativamente a composição da dieta e o consumo” (COMITÊ, 1999, 9).

A **acessibilidade econômica** depende da garantia de recursos suficientes para aquisição de alimentos que não comprometem ou ameaçam a satisfação de outras necessidades básicas. O documento prevê o apoio por meio de programas especiais a grupos socialmente vulneráveis, inclusive em razão de situação de pobreza (COMITÊ, 1999, 13).

A **acessibilidade física** da alimentação adequada deve ser garantida a todas as pessoas, inclusive aos mais vulneráveis em razão da idade (crianças até seis meses de idade e crianças mais velhas, pessoas idosas), condição física (deficientes físicos) e saúde (doentes terminais e pessoas com problemas médicos persistentes, inclusive os doentes mentais). Em alguns casos, depende da atenção especial e prioritária a certos grupos populacionais, como, por exemplo, vítimas de desastres naturais, pessoas que vivem em áreas de alto risco e indígenas (COMITÊ, 1999, 13).

A **aceitabilidade cultural** ou **aceitabilidade do consumidor** considera “valores que não estão ligados à valorização do conteúdo nutricional do alimento, mas sim (...) ao alimento, em si, ou ao seu consumo, e a preocupações do consumidor bem informado sobre a natureza do suprimento de alimentos disponíveis” (COMITÊ, 1999, 11).

A **sustentabilidade**, por fim, “incorpora a noção de disponibilidade e acessibilidade em longo prazo” (COMITÊ, 1999, 7).

Sendo um direito humano, o DHAA impõe aos Estados as obrigações de **respeitar, proteger e satisfazer**. Os Estados, por exemplo, não podem impedir o acesso aos alimentos (respeitar); devem adotar medidas para impedir empresas e indivíduos de privar o acesso de alimentos aos demais (proteger) além de se envolver “proativamente em atividades destinadas a fortalecer o acesso de pessoas a recursos e meios, e a utilização dos mesmos” (satisfazer) (COMITÊ, 1999, 15). Caberia aos Estados prover o direito à alimentação diretamente, “sempre que um indivíduo ou grupo está impossibilitado, por razões além do seu controle, de usufruir o direito à alimentação adequada com os recursos a sua disposição” e “no caso de vítimas de desastres naturais ou provocados por causas diversas” (COMITÊ, 1999, 15).

O Comentário Geral nº 12 reforçou que cabe aos Estados estabelecer os meios mais apropriados para a garantia do DHAA, partindo do pressuposto de que seria fundamental que toda a população pudesse dele usufruir e estar livre da fome. Para tanto, são necessárias a formulação e a implementação de estratégias nacionais que assegurem a **Segurança Alimentar e Nutricional** de forma universal, pautada nos princípios dos direitos humanos que definem e identificam objetivos, políticas públicas, marcos legislativos, recursos disponíveis e meios eficientes para sua utilização, além de mecanismos de monitoramento, exigibilidade e responsabilização.

As estratégias nacionais dependem de uma visão ampla sobre o direito à alimentação, seja com relação às etapas que vão da produção ao consumo dos alimentos, bem como ao desenvolvimento e à execução intersetorial das políticas. Para tanto, deveriam basear-se na “identificação sistemática das medidas e políticas relevantes para a situação e para o contexto, derivadas do conteúdo normativo do direito à alimentação adequada e claramente definidas em relação aos níveis e à natureza das obrigações dos Estados parte” (COMITÊ, 1999, 22); “obediência total aos princípios de responsabilidade, transparência, participação, descentralização, capacidade legislativa e independência do judiciário” (COMITÊ, 1999, 23); e na boa governabilidade, inclusive com coordenação institucionais entre os órgãos do poder público e autoridades locais.

A estratégia deveria abordar os temas críticos e medidas relativas a todos os aspectos do sistema de alimentação, incluindo produção, processamento, distribuição, venda e consumo de alimento seguro, bem como medidas paralelas nos campos da saúde, educação, emprego e seguridade social. Dever-se-ia tomar cuidado para assegurar a gestão e uso mais sustentável de recursos naturais e de outros recursos, em termos nacionais, regionais, locais e familiares (COMITÊ, 1999, p. 25).

O Comitê também frisou a importância, na realização do DHAA, da participação da sociedade, composta por indivíduos, famílias, comunidades locais, organizações não-governamentais, organizações da sociedade civil e do setor empresarial, cabendo ao Estado a garantia de um ambiente “que facilite a implementação destas responsabilidades” (COMITÊ, 1999, 20).

Como forma de prevenir a ocorrência de potenciais conflitos de interesses, o documento dispôs que o setor privado empresarial “deveria exercer as suas atividades dentro do quadro de referência de um código de conduta que leve ao respeito pelo direito à alimentação adequada, juntamente acordado com o Governo e a sociedade civil” (COMITÊ, 1999, 20).

Ainda que o Brasil já tivesse assinado tratados internacionais que dispusessem sobre o DHAA, seu fortalecimento jurídico no Brasil se deu com a sua inclusão como um dos direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010.

A inserção foi fruto de mobilização de organizações sociais e da possibilidade de participação institucional (LEÃO, 2007; BURLANDY, 2011; LEÃO e MALUF, 2012; ALVES e JAIME, 2014), que culminaram com a institucionalização de uma Política e de um Sistema Nacional de SAN, trajetória essa inspirada no movimento da Reforma Sanitária, consolidado em 1986 durante a 8ª Conferência Nacional de Saúde (CNS), que havia resultado na introdução

da saúde como direito social na Constituição Federal e na promulgação da Lei Orgânica de Saúde (LEÃO e MALUF, 2012).

Durante a 8ª CNS foi realizada a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição<sup>31</sup>, cujo relatório final já reforçava a necessidade de incorporar a alimentação como um direito, construir um conceito de Segurança Alimentar e Nutricional e de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (LEÃO e MALUF, 2012).

No Brasil, o DHAA está no cerne do ordenamento jurídico brasileiro, e, portanto, é dever do Estado que os programas e as ações de SAN sejam planejados, monitorados e executados dentro da perspectiva dos princípios que fundamentam esse direito (SIQUEIRA et al, 2012). Na Constituição Federal, os artigos 3º; 5º; *caput*; 5º, XXIII; 6º; 7º, IV; 23, VIII e X, 170, 184, 186, 193, 196, 200, VI, 203, 208, VII, 226, § 8º e 227 fazem referência ao direito à alimentação.

### 1.2.3. Segurança Alimentar e Nutricional

O DHAA é assegurado no Brasil por meio de ações e políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) que conjugam os agentes governamentais das três esferas (União, estados e municípios) e a sociedade, de forma ampla e intersetorial.

O conceito de SAN construído no Brasil interliga, de forma sistêmica, o enfoque socioeconômico e o de saúde e nutrição. Para tanto, articula produção, disponibilidade, comercialização e consumo de alimentos, visando a defesa do direito à alimentação da população em quantidade suficiente (para proteção contra a fome e a desnutrição), com qualidade (para prevenção dos males decorrentes da má alimentação) e adequação (as circunstâncias sociais, culturais e ambientais) e preocupação com a promoção da saúde (BRASIL, 2012; COSTA e BÓGUS, 2012; LEÃO e MALUF, 2012).

No começo dos anos 2000, a fome era um problema bastante delimitado e identificado no Brasil, com propostas de agendas e de alternativas para combatê-la, algumas delas já

---

<sup>31</sup> As Conferências Nacionais de SAN (CNSAN) aconteceram em: 1994 (I CNSAN – Brasília/DF), 2004 (II CNSAN – Olinda/PE), 2007 (III CNSAN – Fortaleza/CE), 2011 (IV CNSAN – Salvador/BA) e 2015 (V CNSAN – Brasília/DF),.

implementadas e extintas. Mas ainda era necessário decidir incorporar efetivamente o problema à agenda pública, por meio da estruturação de uma política e de um sistema de SAN, que definissem conceitos básicos, regras orçamentárias, mecanismos de articulação de agentes governamentais de diferentes áreas com a sociedade civil no âmbito federal, estadual, distrital e municipal, além de mecanismos de monitoramento e avaliação (BURLANDY, 2009, LEÃO e MALUF, 2012).

O processo de redemocratização do país ocorrido na década de 1980 conformou uma nova arena para o diálogo entre o Estado e a sociedade civil. A Constituição de 1988 assegurou direitos sociais, civis e políticos que caberia ao Estado cumprir por meio de novas estruturas de governança, e possibilitou “novas formas de participação em políticas públicas, por meio de conselhos e de controle social das políticas, permitindo ainda parcerias entre setor público e setor privados sem fins lucrativos” (LEÃO e MALUF, 2012, p. 6).

Ao longo de duas décadas, movimentos sociais mobilizados contra a fome e pela SAN elaboraram propostas que, com o tempo, passaram a integrar as políticas públicas que vieram a ser implementadas. O Projeto Fome Zero, decorrente da intensa mobilização social, foi concebido inicialmente em 2001, pelo Instituto Cidadania, organização sem fins lucrativos com interesse em contribuir com a formulação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), ainda inexistente naquele momento no país, com a colaboração de centenas de especialistas e militantes da sociedade civil (LEÃO e MALUF, 2012). Ao longo dos anos, foram adotadas estratégias institucionais pelo governo federal que buscavam promover a intersetorialidade no campo da SAN (BURLANDY, 2009) e culminaram com a construção de uma política e um sistema em âmbito nacional.

A PNSAN e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) foram instituídos no Brasil por meio das seguintes normas: Lei nº 11.346 de 2006, conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), regulamentada pelo Decreto nº 7.272 de 2010; Decreto nº 6.272 de 2007; Decreto nº 6.273 de 2007; e Resolução Caisan nº 9 de 13 de dezembro de 2011. Essa base jurídica também inclui outros instrumentos normativos (leis, decretos, portarias, resoluções), publicadas por diferentes setores que conferem à PNSAN e ao Sisan amplitude e a intersetorialidade.

A Losan estabelece os princípios e diretrizes do Sisan e a PNSAN define as regras para a gestão, financiamento, monitoramento e avaliação governamental do Sisan. Além delas, o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan) define metas, tempo, recursos e responsáveis, e, portanto, onde, quando e como o orçamento destinado à agenda de SAN será investido.

A Losan “tem forte abordagem de direitos humanos, o que coloca a dignidade do ser humano e seu apoderamento no centro das discussões sobre políticas públicas e reforça as relações entre governo e sociedade civil” (LEÃO e MALUF, 2012, p. 7). Seu artigo 2º estabelece o dever do poder público para promoção da alimentação adequada:

Art. 2º A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população (BRASIL, 2006).

A Losan define Segurança Alimentar e Nutricional<sup>32</sup> (art. 3º) como

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

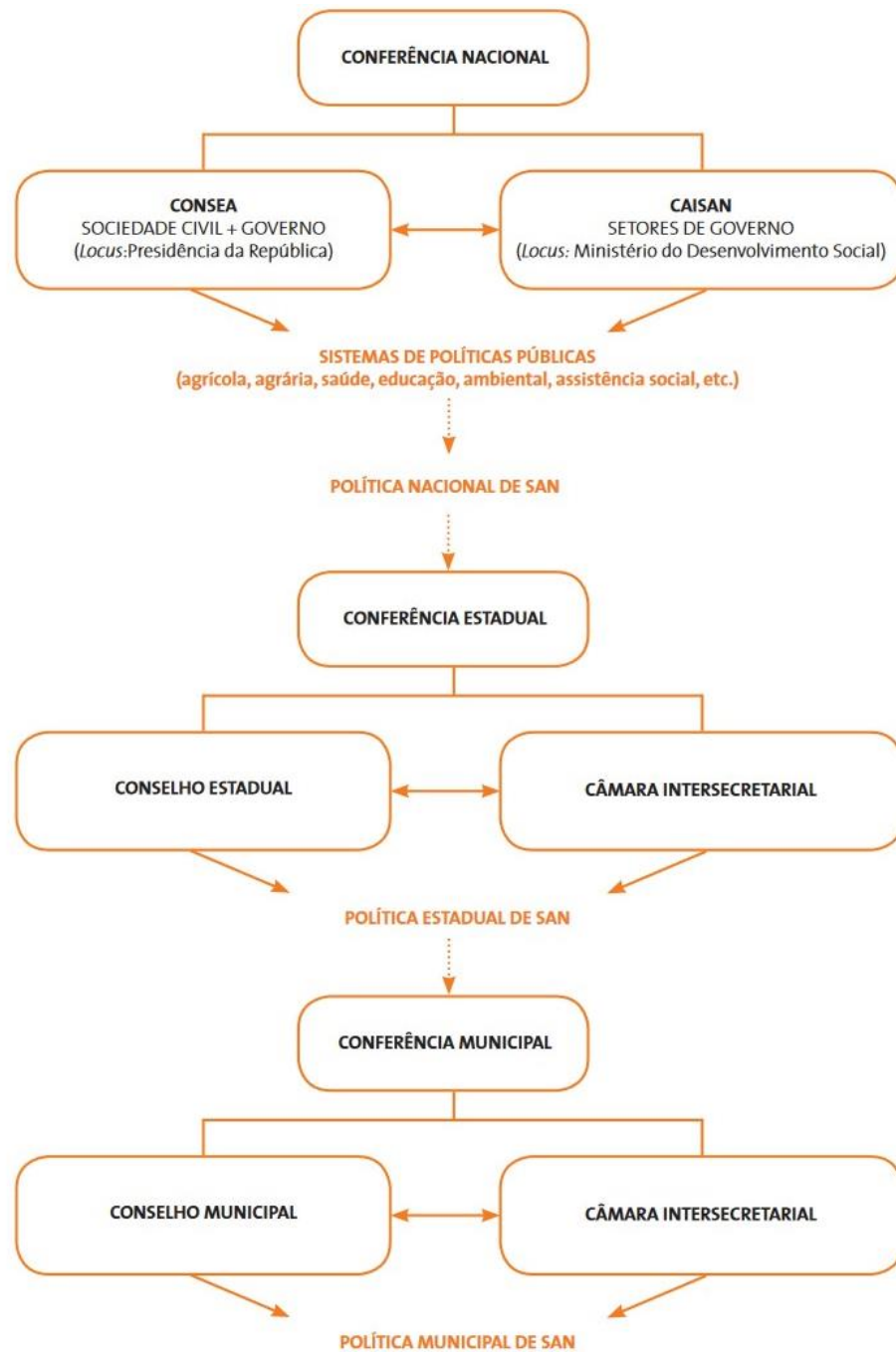
O Sisan organiza e fortalece as instâncias do Estado brasileiro e cria espaços formais para a participação social no desenho, incidência e monitoramento das políticas públicas de SAN. Estabelece o modo de funcionamento e as interações entre as instâncias de governança do sistema e a participação da sociedade civil, além dos marcos de referência legais que regem o DHAA no país (LEÃO e MALUF, 2012). Tem por princípios: universalidade, equidade, autonomia, participação social e transparência (BRASIL, 2006, art. 8º).

O Sisan é formado pela Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), realizada a cada quatro anos; Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), formado por 2/3 de representantes da sociedade civil e 1/3 de representantes governamentais; Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), integrada por representantes de Ministérios e Secretaria Especiais afetas à SAN; órgãos e entidades de SAN de União, estados e municípios; as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do Sisan (BRASIL, 2006, art. 11) (**Figura 5**).

---

<sup>32</sup> A definição é fruto de um encontro do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, em 2003, aprovada na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional realizada em Olinda (PE), em 2004. Reúne contribuições aportadas por movimentos sociais e governos, no Brasil, desde os anos 1980. (LEÃO e MALUF, 2012).

**Figura 5** - Estrutura do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan).



Extraído de: LEÃO e MALUF, 2012, p. 32.

O artigo 2º do Decreto nº 7.272 de 2010 estabelece como objetivo geral da PNSAN assegurar o direito humano à alimentação adequada e promover a segurança alimentar e nutricional. A implementação e gestão da PNSAN cabe aos órgãos, entidades e instâncias integrantes do Sisan. Os objetivos específicos da política (BRASIL, 2010, art. 4º) mostram o

interesse em identificar, analisar, divulgar e atuar com os fatores condicionantes da insegurança alimentar e nutricional no Brasil e a incorporação, como política de Estado, do respeito à soberania alimentar e a garantia do direito humano à alimentação adequada, bem como sua promoção no âmbito das negociações e cooperações internacionais. Destacam-se também a articulação de programas e ações intersetoriais afetos ao direito humano à alimentação adequada.

A PNSAN e o Sisan foram consolidados em dois Planos Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (I Plansan e II Plansan)<sup>33</sup> elaborados pela Caisan, com participação do Consea. Os planos contemplam temas que vão da produção ao consumo de alimentos, conferindo a eles escala ampla e nacional, com diversidade de públicos-alvo. Deles consta forte preocupação com segmentos populacionais específicos e mais vulneráveis, como crianças, mulheres, povos e comunidades tradicionais, indígenas e povos de matriz africana, ainda que as ações propostas não se limitassem a esses grupos (CAISAN, 2011; 2018).

O município de São Paulo aderiu ao Sisan por meio da Lei Municipal nº 15.920 de 18 de dezembro de 2013<sup>34</sup>. A construção do I Plano Municipal de SAN (Plamsan), aprovado em junho de 2016 pela Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo (Caisan-Municipal) para vigorar até 2020, teve por base o I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (I Plansan).

MALUF e LEÃO (2012, p. 8) destacam, entre as principais lições aprendidas no processo histórico de formulação de um sistema público destinado a respeitar, proteger, promover e prover o DHAA no Brasil: “a importância da pactuação participativa de conceitos e princípios”; “a adequação da opção por uma abordagem sistêmica e intersetorial, como forma de garantir o direito humano à alimentação adequada e de promover a segurança alimentar e nutricional”; “o papel relevante da sociedade civil garantida por meio de espaços formais para o diálogo social (Consea)”; “a importância de o Estado colocar a proteção dos direitos humanos acima dos interesses do mercado”; “a necessária prática da articulação intersetorial na concepção e na gestão das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional”<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> I Plansan (2012-2015); II Plansan (2016-2019).

<sup>34</sup> A Resolução nº 9 da Caisan, de 13 de dezembro de 2011, dispõe sobre os procedimentos e o conteúdo dos termos para a adesão dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ao Sisan.

<sup>35</sup> Em 2019, a estrutura do Sisan passou por transformações que abalaram sua permanência. Em 2.1.2019 foi publicada a Medida Provisória nº 870 (MP 870), editada pelo Presidente da República Jair Bolsonaro que retirou da Losan o artigo 11, inciso II, que dispõe sobre as atribuições do Consea, e o artigo 11, §2º, que estabelece sua composição, o que representou a extinção do órgão como instância de assessoramento da Presidência da República. Após intensa mobilização popular, votação na Câmara e no Senado Federal, em maio de 2019, a extinção do Consea foi rejeitada e o conselho foi realocado na estrutura do Ministério da Cidadania, em razão de propostas apresentadas em emendas parlamentares. No entanto, a MP 870, convertida na Lei nº 13.844 de 18 de junho de



Dentro do setor da saúde, com uma perspectiva intersetorial, a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), que integra a Política Nacional de Saúde (PNS), foi pioneira, entre as políticas públicas relacionadas à SAN, ao adotar como princípio a realização do DHAA. Para os atores do setor saúde, a PNAN é um instrumento técnico e político fundamental para realizar ações promotoras da alimentação adequada e saudável e que contribuam prevenir e atender os distúrbios relacionados à alimentação inadequada (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2010).

A PNAN, atualizada em 2011, define a alimentação e nutrição como um dos determinantes da saúde da população e tem como propósito buscar “a melhoria das condições de alimentação, nutrição e saúde da população brasileira, mediante a promoção de práticas alimentares adequadas e saudáveis, a vigilância alimentar e nutricional, a prevenção e o cuidado integral dos agravos relacionados à alimentação e nutrição” (MINISTÉRIO DA SAÚDE 2011, 2013, p. 21).

A PNAN é transversal às demais políticas de saúde e prevê a realização de ações intersetoriais para a garantia da SAN e do direito à saúde, mediante integração entre o SUS e o Sisan e articulação intersetorial entre instituições e diferentes setores do governo na formulação, implementação e acompanhamento de políticas públicas. Destaca as ações direcionadas à melhoria da saúde e nutrição das famílias beneficiárias de programas de transferência de renda; interlocução com os setores responsáveis pela produção agrícola, distribuição, abastecimento e comércio local de alimentos visando o aumento do acesso a alimentos saudáveis; promoção da alimentação adequada e saudável em ambientes institucionais como escolas e creches; a articulação com as redes de educação e socioassistencial para a promoção da educação alimentar e nutricional (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013).

A PNAN integra nove diretrizes: 1. Organização da Atenção Nutricional; 2. Promoção da Alimentação Adequada e Saudável; 3. Vigilância Alimentar e Nutricional; 4. Gestão das Ações de Alimentação e Nutrição; 5. Participação e Controle Social; 6. Qualificação da Força de Trabalho; 7. Controle e Regulação dos Alimentos; 8. Pesquisa, Inovação e Conhecimento em Alimentação e Nutrição; 9. Cooperação e articulação para a Segurança Alimentar e Nutricional (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013).

Nos termos da PNAN “alimentação adequada e saudável” é

a prática alimentar apropriada aos aspectos biológicos e socioculturais dos indivíduos, bem como ao uso sustentável do meio ambiente. Ou seja, deve estar em acordo com as necessidades de cada fase do curso da vida e com as

---

2019, foi sancionada pelo Presidente da República sem a menção ao Consea, o que mantém a integralidade do texto da Losan. No entanto, apesar de legalmente previsto, na prática, o órgão está esvaziado.

necessidades alimentares especiais; referenciada pela cultura alimentar e pelas dimensões de gênero, raça e etnia; acessível do ponto de vista físico e financeiro; harmônica em quantidade e qualidade; baseada em práticas produtivas adequadas e sustentáveis com quantidades mínimas de contaminantes físicos, químicos e biológicos (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013, p. 31).

O Guia Alimentar para a População Brasileira é uma das estratégias para implementação da diretriz de promoção da alimentação adequada e saudável que integra a PNAN (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014a). O documento também traz uma definição de alimentação adequada e saudável:

A alimentação adequada e saudável é um direito humano básico que envolve a garantia ao acesso permanente e regular, de forma socialmente justa, a uma prática alimentar adequada aos aspectos biológicos e sociais do indivíduo e que deve estar em acordo com as necessidades alimentares especiais; ser referenciada pela cultura alimentar e pelas dimensões de gênero, raça e etnia; acessível do ponto de vista físico e financeiro; harmônica em quantidade e qualidade, atendendo aos princípios da variedade, equilíbrio, moderação e prazer; e baseada em práticas produtivas adequadas e sustentáveis (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014a, p. 8).

A PNAN define a “Promoção da Alimentação Adequada e Saudável” (PAAS):

(...) compreendida como um conjunto de estratégias que proporcionem aos indivíduos e coletividades a realização de práticas alimentares apropriadas aos seus aspectos biológicos e socioculturais, bem como ao uso sustentável do meio ambiente. Considerando-se que o alimento tem funções transcendentais ao suprimento das necessidades biológicas, pois agrega significados culturais, comportamentais e afetivos singulares que não podem ser desprezados. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013, p. 31)

(...) a PAAS objetiva a melhora da qualidade de vida da população, por meio de ações intersetoriais, voltadas ao coletivo, aos indivíduos e aos ambientes (físico, social, político, econômico e cultural), de caráter amplo e que possam responder às necessidades de saúde da população, contribuindo para a redução da prevalência do sobrepeso e obesidade e das doenças crônicas associadas e outras relacionadas à alimentação e nutrição. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013, p. 32)

A Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS) publicada em 2006 e revisada em 2014, elenca como tema prioritário a ‘alimentação adequada e saudável’ (AAS), numa perspectiva ampliada que engloba aspectos biológicos, culturais, sociais, econômicos e ambientais. A PNPS 2014 substituiu o termo ‘alimentação adequada’, que havia sido utilizado na PNPS 2006, por ‘alimentação adequada e saudável’, consolidando um enfoque que já estava presente na primeira versão da PNPS e está presente na PNAN, que vincula ações de promoção da alimentação saudável à SAN e ao DHAA. Além disso, aproxima conceitualmente a PNPS 2014 de outras políticas públicas promotoras de saúde e AAS como PNSAN, PNAN e o Guia Alimentar para a População Brasileira. Entre as medidas propostas pela PNPS 2014 estão a

ampliação da oferta e do acesso à alimentação adequada e saudável, a regulamentação da publicidade e da oferta de alimentos em escolas e a realização de estratégias educativas (RECINE e VASCONCELLOS, 2011; ALVES e JAIME, 2014; BURLANDY et al, 2016).

#### 1.2.4. Direito Humano à Educação

A educação é um direito social, previsto pela Constituição Federal em seus artigos 6º e 205 e seguintes, sendo sua garantia um dever atribuído ao Estado e às famílias de crianças e adolescentes, exercido em colaboração com a sociedade:

Art. 205. 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 (BRASIL, 1988).

Cabe à escola uma parcela fundamental da educação das crianças, apesar de o direito não se resumir à educação formal, tampouco ao universo escolar. A democratização do ensino implementa os princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana, pilares do Estado Democrático de Direito. Sua efetivação, especialmente no caso de crianças e adolescentes, sustenta a construção da cidadania e a efetivação de outros direitos humanos fundamentais, aí incluídas a proteção e a promoção da saúde e da alimentação.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) estabelece que crianças e adolescentes são pessoas em condição peculiar de desenvolvimento (BRASIL, 1990a, art. 6º) e que “gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana”, com proteção integral (BRASIL, 1990a, art. 3º). O ECA determina que sejam asseguradas a crianças e adolescentes “por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade” (BRASIL, 1990a, art. 3º).

Os direitos à alimentação, saúde e educação são expressamente garantidos às pessoas com menos de 18 anos, conforme consta dos artigos 227, CF, e 4º, ECA, que determinam que é dever do poder público, das famílias, da comunidade e da sociedade assegurá-los com absoluta prioridade.

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, **à saúde, à alimentação, à educação**, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 1988) (o destaque é nosso)

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, **à saúde, à alimentação, à educação**, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. (BRASIL, 1990a) (o destaque é nosso)

Para tutelar esse direito fundamental, foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) que disciplina a educação escolar e determina que a educação visa ao pleno desenvolvimento do educando (BRASIL, 1996, art. 2º). Em razão da distribuição de competências entre os entes federativos, os sistemas de ensino devem ser organizados com a colaboração entre União, estados e municípios. Aos últimos cabe atuar, prioritariamente, na educação infantil, ou seja, creches e pré-escolas, que busca desenvolver as crianças de até cinco anos em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social; e no ensino fundamental, que objetiva a formação básica do cidadão, desenvolvendo aprendizados importantes como a compreensão do ambiente, formação de atitudes e valores e o fortalecimento de vínculos de família e solidariedade humana.

Dentro do ambiente escolar, o desenvolvimento adequado de crianças e adolescentes depende da oferta de conteúdos didáticos; da criação de um ambiente de proteção contra qualquer tipo de violações à integridade física e psíquica dos estudantes, inclusive de interferências mercadológicas do setor empresarial; e de cuidado amplo, com atendimento às suas necessidades básicas, incluídas alimentação e saúde.

O ambiente escolar é um espaço institucional que deve ser promotor da alimentação adequada e saudável. Por essa razão, dentro da lógica da intersetorialidade das políticas públicas de saúde e SAN, os setores Saúde e Educação desenvolveram, ao longo do tempo, estratégias articuladas com o objetivo de garantir a saúde dos estudantes brasileiros. A educação alimentar e nutricional, a oferta de alimentos saudáveis nas escolas e o cuidado com as consequências da má alimentação foram incorporados a políticas públicas para a promoção, proteção e respeito ao DHAA e à SAN. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é um exemplo de ação governamental que atende a esses propósitos, ao garantir a alimentação escolar, direito dos alunos da educação básica pública e dever do Estado, nos termos da Lei nº 11.947 de 2009 (BRASIL, 2009, art. 3º).

Ainda que não seja o objeto do presente trabalho, interessa abordar a trajetória do PNAE, visto que a alimentação escolar se conecta, ao longo da história, com as políticas de distribuição de leite a estudantes de escolas públicas, conforme será apresentado a seguir e complementado no seguinte tópico.

O PNAE é um programa antigo, de larga abrangência e desenvolvido no ambiente escolar, espaço de aprendizagem importante para ações na área de alimentação e nutrição para atender um público-alvo, em sua maioria, em condição de alta vulnerabilidade biológica e social (SIQUEIRA et al, 2012). Atende, de forma universal, alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público) (BRASIL, 2009; FNDE, 2019)<sup>36</sup>.

A história da alimentação escolar no Brasil remonta à década de 1950. Em 1954, Josué de Castro incluiu na Cartilha da Merenda Escolar, do Ministério da Educação, o plano de trabalho ‘Programa Nacional de Merenda Escolar’ para melhorar os níveis de nutrição e combater a fome. No ano seguinte, o Decreto nº 36.106 de 1955, criou a Campanha da Merenda Escolar, vinculado ao Ministério da Educação, que, em 1956, passou a se chamar Campanha Nacional da Merenda Escolar. Em 1965, o programa passa a se chamar Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), pois o caráter da alimentação servidas nas escolas mudou, substituindo a oferta de merenda com leite e farináceos “doados” por organizações internacionais, por refeições completas, com ingredientes locais, fornecidas a estudantes de todos os níveis de ensino. Com o tempo ganhou abrangência nacional e recebeu diferentes denominações até ser adotado o nome ‘Programa Nacional de Alimentação Escolar’, em 1979 (DORIA, 2019; FNDE, 2019).

O crescimento do programa passou a receber a atenção de indústrias de alimentação nacionais e multinacionais, em razão do tamanho do potencial mercado consumidor, sobretudo na década de 1970, com o fim do apoio internacional, que fornecia alimentos como leite em pó ao Brasil, em 1975. Desta forma, por muitos anos, as compras para a alimentação escolar privilegiaram os produtos da indústria alimentícia, em detrimento de produtores rurais (DORIA, 2019).

---

<sup>36</sup> De acordo com os últimos dados disponibilizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o PNAE beneficiou em 2015 com um investimento de R\$ 3,759 bilhões. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-fisicos-e-financeiros-do-pnae>>. Acesso em 9 jul. 2019.

A Constituição de 1988 passou a assegurar a alimentação escolar como um direito de todos os alunos da educação pública básica. O Estado tem o dever constitucional 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” conforme disposto no artigo 208, VII, da CF, reproduzido no artigo 4º, VIII, da LDB (BRASIL, 1996). O artigo 54, VII, do ECA, reforça o dever do poder público de garantir a crianças e adolescentes o “atendimento no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (BRASIL, 1990a).

O financiamento dos programas suplementares de alimentação e assistência à saúde, nos termos da Constituição Federal, deve ser garantido “com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários” (BRASIL, 1988, art. 208, §4º). No entanto, segundo a LDB, elas “não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1996, art. 71, IV). A responsabilização do poder público pela violação a direitos individuais, difusos ou coletivos da criança e do adolescente, em razão do não oferecimento ou a oferta irregular desses programas, pode ser pleiteada judicialmente por meio de ações regidas pelo ECA (BRASIL, 1990a, art. 208, V e ss.).

Na década de 1990, ocorreu o processo de descentralização do PNAE. A Lei nº 8.913/1994 conferiu aos estados e municípios autonomia administrativa, em um regime descentralizado, e a responsabilidade pelo uso dos recursos repassados pela União e pela qualidade nutricional das refeições servidas. Além disso, foi estabelecida a necessidade de criação de Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, formado por representantes de governo, professores, pais, alunos e sociedade civil (BRASIL, 2009, art. 18).

Em 1997, a gestão financeira do PNAE passou a ser do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação, responsável pelo repasse dos recursos federais para a alimentação escolar, a Distrito Federal, estados e municípios, além da coordenação, acompanhamento, fiscalização, cooperação técnica e avaliação da efetividade da sua aplicação. Estados e municípios tem a obrigatoriedade de complementar os recursos financeiros para a aquisição de gêneros alimentícios (FNDE, 2019).

A trajetória evolutiva legal do PNAE revela que sofreu uma série de mudanças, que acompanharam diferentes circunstâncias socioeconômicas e contextos políticos, com a evolução do conceito de alimentação como um direito (SIQUEIRA et al, 2012). No campo político, sua longevidade “expressa que o programa adquiriu uma significativa “imunidade” política às trocas de governos, condição rara no Brasil, onde, frequentemente, mudanças de

governos acarretam a descontinuidade de programas” (SIQUEIRA et al, 2012, p. 301). A promulgação de um marco legal específico sobre alimentação escolar, em 2009, foi de fundamental importância para que o PNAE deixasse de ser uma política de caráter assistencialista de transferência de recursos, sujeito à lógica do mercado, que via a escola como um espaço para oferta de seus produtos a consumidores em potencial (ARRUDA e ALMEIDA, 2005), e passasse a ser um benefício garantido como um direito, com participação e controle social, por meio de uma estratégia nacional promotora de DHAA, SAN e Saúde (PEIXINHO, 2011). Entre as medidas previstas estão “a universalização do programa, a obrigatoriedade de compra de gêneros alimentícios de 30% da agricultura familiar, a equidade na determinação dos valores *per capita*, maior ênfase as ações de educação alimentar e nutricional, a ampliação do número de representantes da sociedade civil nos CAE” (SIQUEIRA et al, 2012).

Sua implementação enfrenta obstáculos<sup>37</sup> em razão da grande abrangência do programa, cujas “mudanças transcorrem com ritmo e impacto distinto e condicionado a interesses sociais, políticos e econômicos dos estados e municípios” e “pelo fato de que a construção do marco regulatório, embora condição essencial, não é medida suficiente para a realização do DHAA, caso no seu processo de formulação não ocorra o envolvimento ativo das organizações da sociedade civil” (SIQUEIRA et al, 2012, p. 308).

---

<sup>37</sup> Como “omissão ou insuficiente atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) no acompanhamento e fiscalização do programa; a oferta de refeições monótonas, que desconsideram preferências e cultura alimentar dos beneficiários; a inexistência de um programa sistemático de Educação Alimentar e Nutricional contendo definição clara das proposta pedagógica e procedimentos didáticos a para formação de práticas alimentares saudáveis, a permanência de situações de desvio ou uso indevido de verba, entre outros” (SIQUEIRA et al, 2012, p. 308)

### 1.3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE DISTRIBUIÇÃO DE LEITE NO BRASIL: 1950-2019

As políticas públicas de distribuição de alimentos podem ser classificadas como programas compensatórios de caráter assistencial, que integram o arcabouço institucional das políticas sociais. Originam-se em ações da igreja, são focalizados na população mais pobre, com o objetivo de diminuir seu déficit nutricional (LAVINAS, 2000). São também exemplos de programas de suplementação alimentar “destinados ao oferecimento de alimentos de modo a complementar (com calorias e/ou nutrientes específicos) a dieta de determinado grupo populacional, com o objetivo de recuperação do estado nutricional e/ou prevenção da ocorrência de carências nutricionais” (VESSONI, 2017; VESSONI e JAIME, 2019).

A história dos programas de distribuição de leite no Brasil começa no final da década de 1940, época em que Josué de Castro defendia que o problema da fome não era apenas uma questão biológica, mas sim, social e política, fruto de uma situação de subdesenvolvimento decorrente de um modelo econômico que perpetuava péssimas condições de vida e altas taxas de desnutrição (ANDRADE, 1997; CASTRO, 2001).

Algumas ações pontuais eram destinadas à alimentação de crianças filhas de trabalhadores pelo Serviço de Alimentação e Previdência Social (Saps), como o “o copo de leite escolar”, “o desjejum dos filhos dos operários” e as “sopas escolares” (PEIXINHO, 2011). Naquele contexto, “profissionais do SAPS, ligados à Seção de Alimentos, da Divisão Técnica, cobravam do governo a “Lei do leite”, que mandasse fornecer, gratuitamente, uma cota mínima às crianças escolares de cidades produtoras desse alimento”, além da criação de um programa de alimentação escolar (TURPIN, 2008).

Anos depois, o Governo Federal e o Fundo Internacional de Socorro à Infância das Nações Unidas (Fisi)<sup>38</sup> celebraram, em 9 de junho de 1950, um acordo de cooperação para fornecimento de alimentos e outros suprimentos e serviços para ajuda e assistência a crianças, adolescentes, gestantes e mães lactantes. Quatro anos depois, foi elaborado o Plano de Operações do Programa de Nutrição do Brasil, que detalhava como se daria a distribuição de leite desnatado em pó a mães e crianças que precisariam de nutrição suplementar. O objetivo

---

<sup>38</sup> Posteriormente Unicef, Fundo das Nações Unidas para a Infância.



do programa era a melhoria das condições de alimentação, notadamente em zonas rurais e regiões de maior necessidade do país (ESTADOS UNIDOS DO BRASIL e FISI, 1954).

O Plano de Operações buscava atingir 86.585 beneficiários distribuídos entre os nove estados do Nordeste, Pará e Amazonas. Mães ou responsáveis pelas crianças receberiam dos profissionais de saúde explicações “sobre assuntos relativos à nutrição, higiene infantil e particularmente, a respeito da importância do alimento posto à disposição delas através desse plano” (ESTADOS UNIDOS DO BRASIL e FISI, 1954, Parte III, 1).

De acordo com o documento, 40 milhões de libras<sup>39</sup> de leite em pó, provenientes dos Estados Unidos, seriam doadas ao Brasil entre janeiro e abril de 1954, cabendo ao governo brasileiro os custos com o transporte e a distribuição do produto. O Brasil também se comprometeu a: dispender, em 1954, um valor mínimo para a compra de leite em pó (Cr\$ 5 milhões, à época) para complementar a cota enviada pelo Fisi, podendo, assim, atender a novos beneficiários; construir duas usinas de leite em pó “nas áreas onde o produto existe em abundância”; e comprar a produção mensal equivalente a Cr\$ 30 milhões durante 10 anos para transformar o então plano de emergência em um “programa permanente de assistência a mães e crianças necessitadas” (ESTADOS UNIDOS DO BRASIL e FISI, 1954, Parte V).

Entre 1954 e 1960, a oferta da recém-criada merenda escolar também envolveu a celebração de convênios com o Fundo Internacional de Socorro à Infância (Fisi), que previam a doação do excedente de leite em pó da produção estadunidense, exclusivo para a merenda escolar, cabendo ao Brasil arcar com os custos do frete. Entre 1956 e 1960, o país também passou a receber o leite da Commodity Credit Corporation (CCC), autarquia do Ministério da Agricultura dos Estados Unidos. Além desses, foram celebrados convênios com o programa Alimentos para a Paz, financiado pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (Usaid); o Programa de Alimentos para o Desenvolvimento; e o Programa Mundial de Alimentos (PMA), da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO/ONU) (TURPIN, 2008; PEIXINHO, 2011; DORIA, 2019; FNDE, 2019).

O fornecimento de leite sofreu ameaças de diminuição, sob alegação de escassez de mercadoria, mudanças nas políticas dos EUA de ajuda externa, colocando em risco existência do programa de alimentação escolar, tal como era concebido à época, em razão da dependência do Brasil à ajuda internacional (TURPIN, 2008; DORIA, 2019).

O recebimento de auxílio internacional pelo Brasil foi criticado por Josué de Castro, deputado federal em 1961, em razão dos malefícios desse modelo de dependência a programas

---

<sup>39</sup> Aproximadamente 18 mil toneladas.

paternalistas. Castro entendia que o objetivo dos programas era o escoamento de excedentes que estavam fazendo cair o preço dos alimentos no mercado internacional. Numa perspectiva futura, a formação de hábitos alimentares para o consumo dos produtos alimentícios enviados e a retração da produção nacional de alimentos, geraria crises de abastecimento no Brasil no caso de os excedentes acabarem, “como ocorreu em 1959 com o leite em pó para as crianças, que só não foi suspenso de imediato devido à luta do deputado pela sua prorrogação, conseguida com a ajuda do governo do Canadá” (TURPIN, 2008). Entre 1962 e 1969, a Usaid, via programa “Alimentos para a Paz”, forneceu leite em pó para a alimentação escolar em convênios que estabeleciam a contrapartida de 20% do governo brasileiro. Cabia a estados e municípios ceder prédios para a Usaid e armazéns para depósitos de gêneros, além de transporte, pessoal e fornecimento de alimentos perecíveis.

Entre 1970 e 1990, foram implementados os seguintes programas de suplementação alimentar mediante entrega de leite: Programa de Nutrição em Saúde (1975); Programa de Suplementação Alimentar (1985); Programa Nacional do Leite para as Crianças Carentes (1986); Programa de Atendimento aos Desnutridos e às Gestantes - Leite é Saúde (1993); e Programa Combate às Carências Nutricionais – PCCN (1998 e 2001) (SILVA, 1995; CASTRO, 2000; VESSONI e JAIME, 2019).

O Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC), por exemplo, instituído pelo presidente da república José Sarney em 1986, antes, portanto, da promulgação da Constituição Federal de 1988, destinava-se a crianças com até sete anos de idade de famílias com renda mensal de até dois salários mínimos, que recebiam diariamente um litro de leite tipo C, mediante troca no comércio varejista de cupons recebidos de associações comunitárias, entidades filantrópicas e sociais e instituições do governo federal, estaduais e municipais. A execução do programa era feita pela Secretaria Especial de Ação Comunitária e pela Secretaria de Planejamento, ambas da Presidência da República. O Banco do Brasil fazia o pagamento aos atacadistas que distribuíam o leite aos varejistas para ser entregue às famílias (BRASIL, 1986). Em 1986, o PNLCC atendia 2,6 milhões de crianças, número que subiu para 7,6 milhões em 1989, com sua extensão à área rural, passando a atender 7,8 milhões em 1990, com a participação de cerca de 80.000 organizações comunitárias e a distribuição de 1,1 bilhões de litros de leite (SILVA, 1995).

O programa foi revogado em 1991, durante a presidência de Fernando Collor, quando as crianças passaram a “ser atendidas pelos programas de complementação ou suplementação alimentar mantidos pela Fundação Legião Brasileira de Assistência – LBA, pelo Instituto

Nacional de Alimentação e Nutrição INAN e pela Fundação de Assistência ao Estudante – FAE” (BRASIL, 1991, art. 1º).

No anos seguintes, o Ministério da Saúde instituiu o Programa de Atendimento aos Desnutridos e às Gestantes - Leite é Saúde (1993), substituído pelo Programa de Combate às Carências Nutricionais – PCCN (1998 e 2001), para reduzir e controlar a desnutrição infantil por meio da entrega, entre outras ações, de leite e óleo de soja às crianças atendidas pela rede pública de saúde (VESSONI, 2017).

Naquele contexto, os programas focalizados predominavam em relação aos de transferência condicionada de renda, mesmo sem estimativa correta acerca de seu custo ou impacto nutricional (LAVINAS, 2000).

Os programas assistencialistas do governo continuam até os dias atuais, modificados na roupagem, porém com a mesma intenção: diminuir os índices de morbidade e mortalidade infantis, já que as políticas governamentais não conseguem mudar a estrutura econômica do país por meio de uma distribuição mais justa da riqueza nacional. A cada novo governo, criam-se novos programas, sempre com a característica de “emergenciais”, mas que se perpetuam tanto no tempo como na essência (AMORIM, 2005b, p. 72).

A partir de 2001, houve a progressiva substituição de ações de distribuição de alimentos para gestantes, nutrizes e crianças em risco nutricional por programas de transferência condicionada de renda, unificados, em 2003, em âmbito nacional, no Programa Bolsa Família (BURLANDY, 2007). Em 2001, a Lei Complementar nº 111, de 6 de Julho de 2001, criou o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, que inseriu no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) o artigo 79, que dispõe sobre a necessidade, no âmbito federal, de ações suplementares de nutrição para garantir à população brasileira uma vida digna.

Art. 79. É instituído, para vigorar até o ano de 2010, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, a ser regulado por lei complementar com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em **ações suplementares de nutrição**, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida (BRASIL, 1988).

O I Plansan (2012-2015) contemplava a distribuição de alimentos entre as metas prioritárias estabelecidas para o Objetivo 4 da Diretriz 1, como forma de garantia do acesso à alimentação adequada e saudável a famílias em situação de vulnerabilidade e a grupos populacionais em situação de calamidade, por meio de equipamentos públicos de alimentação e nutrição.

Diretriz 1 - Promoção de acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. (CAISAN, 2011, p. 49)

Objetivo 4 - Ampliar as condições de acesso à fome (sic) à alimentação adequada e saudável das famílias mais vulneráveis, por meio do provimento de refeições e alimentos, em equipamentos públicos de alimentação e nutrição e da **distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos e que enfrentam calamidades** (CAISAN, 2011, p. 53). (o destaque é nosso)

O II Plansan (2016-2019, revisado) contemplou, dentro do Desafio 1, duas metas relativas à distribuição de alimentos, que deveria respeitar os hábitos e culturas alimentares de grupos populacionais específicos em situação de insegurança alimentar e nutricional.

Desafio 1 - Promover o acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional (CAISAN, 2018, p. 11).

Meta 1.8 - Implementação **do novo marco legal da Ação de Distribuição de Alimentos**, sob a égide do Direito Humano à Alimentação Adequada, respeitando os hábitos e culturas alimentares, como foco nos territórios de maior vulnerabilidade, apontados no Mapa INSAN (CAISAN, 2018, p. 13). (o destaque é nosso)

Meta 1.8 - Promoção do acesso dos pescadores e pescadoras artesanais em situação de insegurança alimentar e nutricional à **Ação de Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos do Ministério do Desenvolvimento Social** (CAISAN, 2018, p. 14). (o destaque é nosso)

Além disso, o documento elencou proposta advinda da 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional+2 (V CNSAN+2) para “regulamentar a distribuição de alimentos pela rede socioassistencial, através de recursos dos benefícios eventuais”, cuja implementação dependeria de decisão política (CAISAN, 2018, p. 85).

Diversos programas de distribuição de leite estão ativos em 2019 no Brasil, em diferentes formatos, nos âmbitos federal, estadual e municipal, alguns deles, inclusive, há mais de duas décadas (**Quadro 3**).

Em linhas gerais, esses programas são instituídos e regulados por instrumentos normativos de diferentes níveis (leis, decretos, portarias etc.) que elencam, basicamente, mas de maneiras distintas: seus objetivos; público-alvo (crianças, gestantes, nutrízes, idosos); faixa etária dos beneficiários; tipo de produto distribuído (fórmulas infantis ou leite fluido ou em pó, de vaca, cabra ou soja; fortificado com ferro quelato); modelos de gestão orçamentária (recursos próprios do ente federado ou obtidos mediante convênios com o governo federal); logística de distribuição (em pontos de distribuição, escolas ou enviado diretamente às casas das famílias beneficiárias) e atores governamentais e não-governamentais envolvidos.

**Quadro 3** – Políticas públicas de distribuição de leite - exemplos de programas em execução no Brasil em 2019.

Âmbito	Nome do programa	Localidade
<b>Federal</b>	Programa do Leite (PAA Leite - executado por convênios com os nove estados do Nordeste	Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe) e Minas Gerais.
<b>Estaduais</b>	Programa de Provitamento Alimentar Institucional – Modalidade Pão, Leite e Derivados	Distrito Federal
	Programa Pão e Leite	Goiás
	Programa do Leite Especial	Maranhão
	Leite das Crianças	Paraná
	Leite de Todos	Pernambuco
	Leite para Todos	Rio Grande do Sul
	VivaLeite	São Paulo
	Leite é Saúde	Tocantins
<b>Municipais</b>	Leite da Família	Boa Vista/RR
	Programa Social Nosso Pão Nosso Leite	Dourado/SP
	Programa Leite em Casa	Guarulhos/SP
	Programa Leite é Vida	Itapemirim/ES
	Programa de Nutrição Infantil Leite do Meu Filho	Manaus/AM
	Leve Leite <sup>40</sup>	Maués/AM
	Programa Leite é Vida	São Caetano/SP
	Programa Leite na Escola	São Luís/MA
Programa Leve Leite	São Paulo/SP	

Veículos de comunicação frequentemente publicam notícias sobre os programas de distribuição de leite, o que revela sua relevância enquanto fato político para a agenda da mídia. Anunciam em diferentes vieses: promessas feitas por candidatos em campanhas eleitorais; lançamento, extinção, modificação ou retomada dos programas; aumentos ou reduções do número de beneficiários atendidos; corte de recursos orçamentários; quantidade de leite distribuído; existência de fraudes e irregularidades. Predominam manchetes que ressaltam o perfil socioeconômico e a vulnerabilidade da população beneficiária, e raras são as notícias que abordam a tomada de decisões governamentais baseadas em resultados de mecanismos de monitoramento ou avaliação dos programas (**Quadro 4**):

<sup>40</sup> Programa de distribuição de leite produzido a partir do beneficiamento de soja.

**Quadro 4** – Políticas públicas de distribuição de leite - exemplos de manchetes publicadas entre 1996 e 2019 sobre alguns dos programas executados no Brasil, nos âmbitos federal, estadual e municipal.

Ano	Local	Manchete
1996	São Paulo/SP	“Prefeitura dá leite a aluno que não falta” (REPORTAGEM LOCAL, 1996)
		“Escolas criticam distribuição de leite” (ROSSETTI, 1996)
2000	São Paulo/SP	“Marta promete manter Leve-leite” (ZANINI, 2000)
2001	São Paulo/SP	“Marta Suplicy analisa seus primeiros oito meses de governo” (MARTA, 2001)
	BRASIL	“Lula retoma programa do leite lançado por Sarney” (SALOMON, 2003)
2003	PR	“Governo do Paraná lança programa Leite das Crianças” (GOVERNO, 2003)
	SP	“Programa Viva Leite poderá ser reduzido” (REPORTAGEM LOCAL, 2003)
2004	PR	“Programa Leite das Crianças chega a todos os municípios do Paraná” (PROGRAMA, 2004)
2005	São Paulo/SP	“Serra amplia o Leve Leite e critica Lula” (REPORTAGEM LOCAL, 2005)
	TO	“Governo investe R\$ 2,5 milhões no Leite é Saúde” (HERCULANO, 2007)
2007	São Paulo/SP	“SP: Nestlé será a nova fornecedora do Programa Leve Leite” (GIRO DE NOTÍCIAS, 2007)
		“Leite de ação da prefeitura paulistana é vendido em SC” (PICHONELLI, 2007)
2008	São Paulo/SP	“Kassab é proibido de usar marca de leite na propaganda na TV” (SEQUEIRA e CREDENDIO, 2008)
2009	DF	“Programa Social garante pão e leite na mesa da população carente de Ceilândia” (PROGRAMA, 2009)
	PE	“PE: Programa Leite de Todos beneficia famílias carentes” (GIRO DE NOTÍCIAS, 2009)
	São Paulo/SP	Entrega em casa encarece Leve-Leite em R\$ 29 mi em SP (REDAÇÃO, 2009)
2010	MA	“SES avalia os avanços no programa de distribuição de leite no MA” (JORNAL PEQUENO, 2010)
	PR	“PR: Programa Leite das Crianças torna-se obrigatório” (PR, 2010)
2011	DF	“Quase 11 mil famílias recebem irregularmente pão e leite de programa do GDF” (QUASE, 2011)
	São Luís/MA	“Com três anos de atraso, Programa Leite na Escola é lançado pela Prefeitura” (TORRES, 2011)
2012	DF	“Nosso Pão, Nosso Leite” causava prejuízo de R\$ 1,3 milhão ao mês” (BRASÍLIA 247, 2012)
	PB	“Nem o leite das crianças escapa das fraudes contra os programas sociais” (DUARTE e BENEVIDES, 2012)
2013	Manaus/AM	“Atualização de cadastro do ‘Programa Leite do Meu Filho’ vai barrar milhares” (ATUALIZAÇÃO, 2013).
	PR	“Governo do Paraná atende 146 mil crianças com programa do Leite” (GOVERNO, 2013)

	São Luís/MA	“Governo não paga e cooperativa interrompe entrega para o programa Leite das Crianças” (MAROS, 2013)
	SP	“Prefeitura realiza seminário sobre o programa Leite na Escola” (BOGEA, 2013)
	SP	“PM flagra desvio de projeto social em São Paulo (AGÊNCIA RECORD, 2013).
<b>2014</b>	São Luís/MA	“Programa da Prefeitura de São Luís contribui para combate à fome e à desnutrição” (PROGRAMA, 2014b) “Programa do Leite volta a atender 130 mil alunos da rede municipal de São Luís” (PROGRAMA, 2014a)
	Manaus/AM	“Programa inaugura nova central do Programa Leite do Meu Filho” (PROGRAMA, 2015)
<b>2015</b>	São Luís/MA	“Ministério Público do Maranhão solicita retomada do programa ‘Leite na Escola’ em São Luís” (MINISTÉRIO, 2015)
	SP	“Alckmin reduz programa de leite para criança carente; 37 mil são afetados” (BORLINA FILHO, 2015) “Alckmin volta atrás e diz que vai ampliar entrega de leite a bebês” (FOLHAPRESS, 2015)
<b>2016</b>	São Paulo/SP	“Em fim de gestão, Haddad reduz entrega de leite para crianças” (RODRIGUES e SALDAÑA, 2016, B6)
	GO	“Governo irá aumentar repasse do Programa Pão e Leite” (GOVERNO, 2017)
	Guarulhos/SP	“Alunos da rede municipal recebem 20 toneladas de leite” (ALUNOS, 2017)
	PR	“Assistência Social avalia alternativas para entrega do Leite das Crianças no bairro São José” (ASSISTÊNCIA, 2017)
<b>2017</b>		“Corte do Leve Leite na gestão Doria pode afetar saúde de crianças e adolescentes” (GOMES, 2017b)
	São Paulo/SP	“Doria estuda cortar leite das crianças em São Paulo” (R7, 2017). “Administração Doria reduz em 53% atendidos por Leve Leite” (VEJA.COM, 2017)
		“Pais reclamam de mudança que tirou crianças do programa Leve Leite, da Prefeitura de SP” (G1 SP, 2017a)
	SP	“Prefeito de SP faz corte “perverso” no Leve Leite e prejudica os mais pobres” (PREFEITO, 2017)
	SP	“Beneficiários do VivaLeite precisam se cadastrar no CadÚnico” (REDAÇÃO, 2017).
	AM	“‘Leite do Meu Filho’ voltará, afirma vice do candidato Amazonino Mendes” (CAMPOS, 2018)
<b>2018</b>	Boa Vista/RR	“Família que acolhe: Prefeitura inicia a entrega de leite aos beneficiários do programa” (FAMÍLIA, 2018)
	GO	“Daniel: “Iremos retomar o programa do pão e do leite, que foi referência nacional”. (DANIEL, 2018).
	MA	“Mais 17 municípios aderem ao PAA Leite no Maranhão” (MAIS, 2018)

	Maués/AM	“Programa social distribui mais de 500 mil litros de leite em Maués” (PROGRAMA, 2018) “Leite das crianças: rentabilidade para laticínios e produtores” (LOPES, 2018)
	PR	“Programa Leite das Crianças completa 15 anos no Paraná” (PROGRAMA, 2018) “Tem leite para as crianças” (TEM, 2018) “Entidades Sociais vão receber leite em pó do programa Prato para Todos” (ENTIDADES, 2018)
	RS	“Leite para Todos promove primeira entrega para instituições” (LEITE, 2018) “Prefeitura anuncia ampliação do Programa Leve Leite e projeto para aumento da licença-paternidade” (SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO, 2018)
	São Paulo/SP	“Leve Leite recua em SP, e prefeitura não cumpre meta de novos beneficiários” (CAVENAGUI, 2018a) “Prefeitura volta a atrasar a distribuição do Leve Leite” (CARDOSO, 2018).
	SP	“VivaLeite atinge marca de 2 bilhões de litros de leite distribuídos” (PORTAL DO GOVERNO, 2018)
2019	Guarulhos/SP	“Prefeitura descobre venda ilegal de leite de programa municipal de Pimentas” (PREFEITURA, 2019)
	S. Caetano/SP	“São Caetano lança edital para licitação do Programa Leite é Vida” (MOÇO, 2019)

O aumento imediato da disponibilidade do alimento à família e o favorecimento do direcionamento do consumo para determinados nutrientes específicos são apontados como vantagens dos programas de distribuição de alimentos, se comparados aos programas de transferência condicionada de renda e de tíquetes e cupons (BURLANDY, 2007).

Defensores dos programas de distribuição de leite também alegam que eles têm grande importância social em razão do combate à pobreza, da oferta de alimento nutritivo a crianças com déficit nutricional e do estímulo à permanência das crianças na escola, visto que sua entrega muitas vezes é condicionada à alimentação escolar ou à assiduidade do estudante. É destacada a importância desses programas para o setor produtivo, inclusive produtores familiares e locais, em razão do aumento de demanda do produto (FONSECA, 2000; TELLES et al., 2008).

Por outro lado, críticos ao modelo apontam que esse tipo de programa pouco agrega ao bem-estar geral dos grupos vulneráveis; gera dependência dos beneficiários; restringe a liberdade de escolha do alimento para consumo; impede que recursos sejam destinados a ações mais eficientes; tem uso clientelista e desenho operacional ineficiente que privilegia a logística,



apresenta perdas na armazenagem, deterioração de alimentos, desvios e roubos. Além disso, sua eficácia é questionada em razão da carência de dados de avaliação, com poucos estudos, no país e no mundo, sobre as origens da desnutrição localizada e do impacto de intervenções nutricionais; e seus resultados, quando existentes, são de difícil análise em razão de mudanças de gestão dos municípios e de partidos políticos que levam à destruição de bancos de dados, relatórios e documentos (CASTRO e MONTEIRO, 2002; MONTEIRO, 2003; SILVA FILHO, 2005; BURLANDY, 2007).

Seus críticos também apontam os programas de distribuição de leite como fator de desestímulo ao aleitamento materno. O uso de mamadeiras de leite em pó foi disseminado por políticas públicas, sobretudo da área da saúde, entre as décadas de 1940 e 1980. Ademais, condições precárias de higiene permitem a contaminação do leite em pó durante o momento de seu preparo e, conseqüentemente, o aumento do risco de enfermidades em crianças pequenas (IBFAN, 2003, 2004; AMORIM, 2005b; SIQUEIRA, 2005).

#### 1.4. SETOR LÁCTEO BRASILEIRO: FORÇA POLÍTICA E ECONÔMICA

A cadeia produtiva leiteira envolve a produção, processamento e distribuição e vai do campo ao consumidor final. Além do leite fluido, o setor leiteiro está envolvido na produção de inúmeros derivados lácteos, que vão da manteiga aos queijos, dos iogurtes às bebidas lácteas. Segundo o Guia Alimentar para a População Brasileira (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014a, p. 79), produtos lácteos podem ser classificados como alimentos minimamente processados (leite de vaca, coalhadas e iogurtes naturais); alimentos processados (queijos); ou alimentos ultraprocessados (bebidas lácteas e iogurtes adoçados e adicionados de corantes e saborizantes, sorvetes, queijos, requeijões com aditivos entre outros ).

O setor leiteiro é de incontestável relevância para a história, economia e política brasileiras. Seu crescimento ao longo dos anos acompanhou o processo de urbanização do país e as mudanças ocorridas nas formas de se produzir, comercializar, transformar, industrializar e preparar os alimentos. A população que vivia sobretudo no campo, e produzia praticamente tudo o que comia, passa a viver em cidades e a adquirir uma crescente quantidade alimentos produzidos em larga escala em lavouras mecanizadas, processados em maior ou menor grau pelas indústrias e vendidos na grande rede de grandes, médios e pequenos mercados (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2010).

Assim como outros grandes setores econômicos, pretende – por meio de incidência e *lobby* de associações, cooperativas e empresas – que seus interesses sejam considerados nas decisões relativas às políticas públicas que impactam diretamente seus negócios, como nos casos dos programas de distribuição de leite ou em ações para estímulo do consumo do leite pela população, em alguns casos, desenvolvidas por meio de parcerias entre os setores público e privado. Essa influência não é recente e nem sempre é evidente.

Na passagem entre os séculos XIX e XX, o setor desempenhou papel de destaque político. Durante a “República Café com Leite”, estabelecida em 1898 no governo do presidente Campos Sales, houve a alternância do controle do governo federal entre os cafeicultores do estado de São Paulo e os fazendeiros de Minas Gerais (CAMPOS, 1991; SCHWARCZ e STARLING, 2015). Com um terço da população brasileira, os dois estados, à época, formavam os maiores colégios eleitorais do país (CAMPOS, 1991). A ‘República do Café com Leite’ estava associada à “Política dos Governadores” ou “Política dos Estados que

reconhecia a plena autonomia das elites regionais, fazia vista grossa aos esbulhos cometidos por essas elites para eleger as bancadas e o governo estadual, acenava com benesses do Tesouro e apresentava a fatura: as unidades da federação deveriam agir coesas e com consonância com as decisões do poder central – se conflito houvesse, estaria confinado aos estados (SCHWARCZ e STARLING, 2015, p. 322).

Essa mesma época foi marcada pelo coronelismo, em que o poder político nos municípios era desempenhado por coronéis, antes titulares do mais alto posto da Guarda Nacional, instituição do império que unia proprietários rurais e governo. Os coronéis acumularam poder econômico, político e militar, e, apesar de terem perdido a força militar durante a República, mantiveram os demais poderes numa “estrutura de favor e compadrio” (CAMPOS, 1991, p. 168) por meio de “um complexo sistema de negociações entre esses chefes locais e os governadores dos estados, e destes com o presidente da República” (SCHWARCZ e STARLING, 2015, p. 322).

Os coronéis eram, portanto, “um dos elementos formadores da estrutura oligárquica tradicional baseada em poderes personalizados e nucleados, geralmente em grandes fazendas e latifúndios brasileiros” (SCHWARCZ e STARLING, 2015, p. 322) e seus protegidos “a eles deviam principalmente fidelidade política, manifestada, em especial, no momento das eleições” (CAMPOS, 1991, p. 168). SCHWARCZ e STARLING (2015, p. 322) concluem que “desse modo se estabilizava a República brasileira no início do século XX, na base de muita troca, empréstimo, favoritismos, negociações e repressão. Visto deste ângulo, e como diziam os jornais satíricos da época, o país não passava de uma grande fazenda”.

Uma das principais empresas do setor lácteo, no Brasil, é a multinacional suíça Nestlé. Sua chegada ao país coincide com o início da discussão sobre a importância do leite para a alimentação infantil, e sua influência ao longo dos anos foi fundamental para assegurar a recomendação do leite como alimento essencial à dieta das crianças brasileiras. CYTRYNOWICZ e GALPERIN (2012), em publicação comemorativa sobre a história da empresa, relatam a participação da corporação em momentos históricos, políticos e econômicos nacionais e nas mudanças dos hábitos de consumo da população:

Nestes 91 anos, a Nestlé viveu e participou ativamente de alguns dos principais eventos da história do Brasil: de grandes marcos de transformação política e econômica aos pequenos hábitos e mudanças sociais e culturais do cotidiano. A trajetória da Companhia está entrelaçada de forma orgânica à história do País: em suas fábricas e distribuidores, por meio de seus parceiros na cidade e o campo, do Nescafé que nutre o recomeço de cada dia, do zelo com a primeira infância até a terceira idade, em casa e no trabalho, no ciclo de uma vida (CYTRYNOWICZ e GALPERIN, 2012, p. 9).

Em 1875, o Brasil ocupava a sexta posição nos negócios da companhia, atrás de Alemanha, Suíça, França Rússia e Áustria, em razão da importação da *Farinha Láctea*, produto pioneiro da empresa, além do leite condensado *Moça* e do creme de leite *Moça*. Seu primeiro escritório comercial no país foi inaugurado, em 1912, na cidade do Rio de Janeiro, e sua primeira fábrica, instalada em 1921, na cidade de Araras, interior de São Paulo, após o fim da Primeira Guerra Mundial.

A autorização para o funcionamento da empresa no Brasil foi determinada pelo Decreto nº 14.567, de 23 de dezembro de 1920, publicado no Diário Oficial da União em 11 de janeiro de 1921. Inicialmente passou a produzir o leite condensado *Moça*, seguido, até meados da década de 1930, de *Farinha Láctea*, leite (*Molico*), achocolatados (*Nescão*<sup>41</sup>) e fórmulas infantis para lactentes (*Lactogeno e Nestogeno*), crianças convalescentes (*Eledon*) e com intolerância láctea (*Milo*).

No começo do século XX, o Brasil, um país rural e desigual, que recém havia abolido a escravidão e que vivenciava práticas coronelistas no nível político, também era palco do desenvolvimento urbano, com mudanças nos setores de transporte, comunicação e energia. As residências começavam a contar com água encanada, gás e energia elétrica, o que favoreceu a mudança da estrutura de suas cozinhas e do modo de preparo dos alimentos. O país predominantemente rural passou a ser um país urbano com a população crescente das cidades, além da ascensão da classe média, o que marca a transição entre refeições feitas em casa, com famílias dedicando tempo a seu preparo, com alimentos frescos, saudáveis e da estação, para uma alimentação com uso crescente de produtos industrializados, em uma lógica de padronização que reproduzia o modelo adotado pelos Estados Unidos (AMORIM, 2005b; MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2010). Uma nova sociedade de consumo surgia, e nela as mulheres passavam a desenvolver o importante papel de consumidoras, com grande relevância para o setor produtivo.

Em sintonia com o glamour da Belle Époque, a comunicação da Nestlé com seus consumidores, especialmente o público feminino, adotava como uma das estratégias a publicação de *Folhinhas* e livrinhos que traziam textos leves, passatempos, dicas de cuidados com os filhos e com a casa e receitas, além de informação sobre os produtos. Exemplos são a *Folhinha do Leite Condensado Moça*, *Folhinha da Farinha Láctea* e *Para as Mães*, todas de 1916. A Companhia entendia que era preciso agregar conhecimentos aos produtos, zelando pela alimentação, saúde e bem-estar dos consumidores (CYTRYNOWICZ e GALPERIN, 2012, p. 31). (grifo do autor)

---

<sup>41</sup> Conforme grafia da época. 1

Naquela época, o Brasil era “o quarto país do mundo em rebanho bovino (atrás da Índia, dos EUA e da Rússia Europeia), com 34 milhões de cabeças de gado. Conforme dados do Recenseamento de 1920 do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, citados por CYTRYNOWICZ e GALPERIN (2012, p. 40), “o Estado de São Paulo produzia 9,4% do leite, 10,9% da nata, 5,6% de manteiga e 14% do queijo do Brasil”.

O leite “foi um dos primeiros alimentos a ser objeto de pesquisa, legislação e políticas públicas e, igualmente, de fiscalização sanitária” (CYTRYNOWICZ e GALPERIN, 2012, p. 60). O consumo de leite era uma característica de países “civilizados” e “desenvolvidos”, e o governo buscava incentivar seu consumo, garantindo sua qualidade. No começo da década de 1920, apenas 30% dos escolares consumiam leite, segundo estudo realizado na cidade de Niterói, no Rio de Janeiro (CYTRYNOWICZ e GALPERIN, 2012, pp. 60-64).

Em 5 de março de 1921, dois meses depois do começo das atividades da Nestlé no país, o presidente da República Epitácio Pessoa publicou o Decreto nº 14.711, que dava novo regulamento ao Serviço de Indústria Pastoril do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. Fazia parte de sua estrutura a Seção de Leite e Derivados, composta por “um chefe (microbiologista), dois ajudantes microbiologistas, um ajudante químico, um tecnologista, um veterinário, um auxiliar técnico e um servente” (BRASIL, 1921, art. 32, inc. I, ‘e’). Seus objetivos eram “a inspeção de das indústrias de leite e derivados, sob o ponto de vista higiênico, industrial e comercial, nas fábricas e entrepostos de elaboração, preparo, manipulação, guarda, conservação e depósito do leite e derivados, destinados ao comércio e transporte interestadual e internacional” (BRASIL, 1921, art. 1º, 51) e “estudos sobre a produção, indústria, transporte e comércio de leite e derivados” (art. 1º, 52).

A Seção de Leite e Derivados foi inicialmente chefiada por Aleixo Nóbrega de Vasconcellos, definido por STANCIK (2006, p. 4) como médico clínico, higienista, experimentalista, sociólogo e eugenista. Com a missão de representar o governo federal e a ciência brasileira nos assuntos relacionados à pesquisa e à produção de conhecimento sobre o leite e derivados, os estudos de Vasconcellos seriam utilizados por ele e, conseqüentemente, pelo Ministério da Agricultura, para informação e educação de produtores – fazendeiros, seus empregados, industriais, comerciantes – e de consumidores – donas de casa, mães, médicos, entre outros (STANCIK, 2006, p. 211). Seu objetivo era a mudança de hábitos em benefício da população e do progresso do país, afastando o que entendia como a ignorância social que envolvia, à época, o consumo do leite.

Dentro de sua atividade, o médico, pesquisador e gestor público se preocupava em divulgar os estudos científicos sobre a qualidade e a segurança sanitária do leite e seus derivados

e a importância do seu consumo para a melhoria de condições de saúde e de desenvolvimento da população, especialmente de crianças.

Repare as crianças que não tomam leite, mas consomem chá e café. Note como são elas pálidas e doentias. Há sempre mais doenças nas cidades em que se encontra pouco leite. Quando os preços do leite de consumo sobem e por isso as famílias reduzem a quantidade para as crianças, mais depressa ocorrem moléstias. Dê leite puro e limpo aos seus filhos que eles crescerão fortes e com saúde e adquirem resistência para lutarem contra as doenças. Poupe em outras coisas, não em leite, o melhor dos alimentos para as crianças (VASCONCELLOS apud STANCIK, 2006, p. 212).

A divulgação dos avanços científicos no campo da bacteriologia por Vasconcellos se mostrava necessária para cumprir seu objetivo de também convencer os médicos a aceitarem o leite como um alimento essencial à infância, e conseqüentemente, aumentarem a prescrição a seus pacientes. Como forma de popularizar o discurso e as pesquisas na área, entre 1922 e 1924, Aleixo de Vasconcellos foi o editor e redator-chefe da primeira publicação brasileira sobre o setor lácteo, que contava com contribuição de pesquisadores nacionais e internacionais, intitulada “*Leite e Laticínios: Revista bimestral de medicina, hygiene, microbiologia, chimica, zootechnia e technologia, destinada ao estudo e à vulgarização de questões technicas, científicas e industriaes relativas ao leite e seus derivados*”, mais conhecida como “Leite e Laticínios”, focada na população letrada de diversos segmentos (STANCIK, 2002; 2006).

A revista foi utilizada como meio para a divulgação da ideia, e conseqüente obtenção de apoio, da organização de um evento pioneiro sobre leite. Em 1925 foi realizada, na cidade do Rio de Janeiro, pela Sociedade Nacional dos Agricultores, a Primeira Conferência Nacional do Leite, com patrocínio do governo federal. O evento, que reuniu políticos, produtores, empresas e médicos em torno da discussão sobre a importância do consumo de leite e seus derivados para a saúde da população e o desenvolvimento infantil, foi presidido por Aleixo de Vasconcellos, e em seus anais são listados os quatro objetivos almejados:

- a) Incrementar o consumo, divulgando o valor alimentar do leite, por meio de propaganda instrutiva e de efeito persuasivo.
- b) Remover o hábito inveterado das repetidas ebulições do leite nas casas de família, indicando os processos de conservação pelo frio e orientando sobre o manuseio higiênico adequado ao precioso líquido.
- c) Intensificar a campanha de educação dos exploradores do comércio do leite de modo a fazer penetrar neles o valor e a necessidade do asseio escrupuloso, durante todos os tempos de colheita e envase do produto.
- d) Acentuar a estreita relação da indústria do leite com a do frio (VASCONCELLOS apud STANCIK, 2006, p. 215).

Durante a conferência foram proferidas palestras por médicos, realizadas projeções e a exposição de aquarelas que apresentavam cenários de oposição entre uma sociedade não desenvolvida e uma desenvolvida e saudável, em razão do consumo de leite.

Também foi encenada a peça de teatro “*Atraz do Pote de Leite*”, produzida por Vasconcellos sobretudo para apresentar conceitos ao público infantil. Na peça, o menino protagonista Carlos faz alguns questionamentos relativos ao processamento do leite da produção até sua comercialização final (STANCIK, 2002). A peça se desenvolve com ensinamentos sobre hábitos de higiene, saúde e alimentação, ressaltando a importância do leite. A “Fada da Saúde”, por exemplo, fala ao menino, na cena final: “se quer porém saber onde os seus companheiros encontraram a fórmula para a saudável alegria com que se agitam e aprendem os seus deveres, digo-lhe em duas palavras: no leite!” (VASCONCELLOS apud STANCIK, 2002). E no fim, a mensagem principal: “Viva o leite!!! (Toma de um copo de leite que está sobre a mesa e bebe...)” (VASCONCELLOS apud STANCIK, 2002).

Uma das apresentações feitas no evento foi a do então presidente da Nestlé no Brasil, Henri Kuhlman, com o título “Valor dos leites condensados para a alimentação das crianças dos países quentes”. O discurso do representante da empresa, ao defender as propriedades do leite condensado – leite acrescido de açúcar – como substituto do leite materno, ia ao encontro da defesa que Aleixo de Vasconcellos fazia sobre os benefícios do leite para a alimentação infantil.

Para o adulto, mas sobretudo para a criança, é indubitavelmente o leite o alimento por excelência. Para o recém-nato, para o lactente então, especificação maior se deve fazer: o alimento por excelência é o leite materno, opinião sobre a qual não existem discrepâncias, concordes todos os pediatras, só inferior ao leite materno, pode ser tudo que a ele se deseje substituir. Todas as vezes que a alimentação ao seio é possível convém, pois, indicá-la rigorosa e exclusivamente. Contudo, casos há, infelizmente muito numerosos, em que a alimentação ao seio é impossível. Muitas mulheres são más nutrizas; possuem leite, mas a quantidade é insuficiente, a qualidade medíocre e a criança definha. O único recurso então é compensar artificialmente a alimentação natural deficiente. Ora, indiscutivelmente é o leite condensado entre todos os alimentos artificiais, sobretudo no verão, quando, como veremos, sua superioridade se acentua sobre qualquer outro substituto do leite materno. Efetivamente, é um leite de boa qualidade ao qual a única substância estranha é o açúcar de cana – sacarose – quimicamente pura (KUHLMAN apud CYTRYNOWICZ e GALPERIN, 2012, p. 64).

A fala de Henri Kuhlman certamente influenciou a redação de uma das conclusões do evento: “A Conferência reconhece o valor da indústria do leite condensado, louva a iniciativa neste sentido, concorda com a inocuidade desse produto para a alimentação infantil e o

recomenda na falta de leite materno e de leite de vaca que não (sic) preencha os requisitos de higiene” (CYTRYNOWICZ e GALPERIN, 2012, p. 66).

Além da participação no evento científico, a empresa suíça também passou a divulgar seus produtos diretamente a consumidores e médicos. Em 1928, publicou e distribuiu gratuitamente o “ABC Ilustrado”, talvez o primeiro exemplo de publicidade diretamente dirigida a crianças promovida pelo setor lácteo. “Com o objetivo de propiciar às crianças um primeiro contato com o universo letrado, a publicação estampava em suas páginas as letras do alfabeto, coloridas e grandes, associadas a palavras e desenhos” (CYTRYNOWICZ e GALPERIN, 2012, p. 68).

O convencimento do setor médico foi fortalecido com a criação pela Nestlé, em 1929, do seu “Serviço de Propaganda Médica”, para divulgação dos seus novos tipos de leite. No ano seguinte, a empresa passou a editar o “Diário à Classe Médica”, uma agenda com informações sobre o processo de fabricação dos produtos, seu uso na alimentação infantil e citações científicas sobre determinadas doenças (CYTRYNOWICZ e GALPERIN, 2012).

Nas décadas seguintes, marcadas por recessão econômica, escassez de produtos essenciais e controle de preços pelo Estado, em razão da eclosão da Revolução Constitucionalista de 1932, em São Paulo, e da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), continuaram sendo lançados materiais publicitários para estimular o consumo de produtos lácteos fabricados pela Nestlé, em grande parte focados em mulheres, mães e médicos. Alguns tinham títulos com chamados nacionalistas, como “A criança de hoje é a pátria de amanhã” (1938) e “cria-las bem é um dever de patriotismo” (1938) (CYTRYNOWICZ e GALPERIN, 2012, p. 98).

Os principais alvos do marketing da indústria de alimentos infantis, particularmente da Nestlé, no Brasil, foram os profissionais de saúde e as mães (AMORIM, 2005a; AMORIM, 2005b). Cartazes, folhetos, brochuras, almanaques, vitrines, jogos infantis, anúncios de rádio e imprensa<sup>42</sup> revestidos de caráter científico ressaltavam, por exemplo, a economia familiar que poderia ser lograda com o consumo dos produtos industrializados, que, comparados ao leite *in natura*, distribuído à época pelos leiteiros, poderiam ser armazenados pelas famílias e diluídos, uma vez que eram concentrados, e dispensavam o uso de recursos energéticos no seu preparo. Incorporavam o discurso de que o país precisava de crianças saudáveis e fortes, em benefício “do

---

<sup>42</sup> A partir da década de 1950, a empresa passa a anunciar na televisão, meio de comunicação que recém-chegada ao Brasil. A série “Menino do Circo”, era um oferecimento de Nescau a TV Tupi. “O sucesso entre as crianças foi tão rápido que a fantasia do Menino do Circo, o herói do Nescau, era vendida na loja de departamentos Ducal e anunciada conjuntamente com o Nescau” (CYTRYNOWICZ e GALPERIN, 2012, p. 165).



futuro da raça” o que dependia de cuidados pré-natais, alimentação adequada e orientada pelos médicos seguindo regras de boa higiene para se evitar problemas congênitos, alimentares e infecciosos.

As publicidades reforçavam a necessidade de as mães atenderem os conselhos de médicos pediatras que receitavam os produtos da empresa direcionados à alimentação de crianças.

Entre a indústria e os médicos estabeleceu-se uma reciprocidade de interesses: enquanto para a primeira interessava a expansão do mercado e os lucros auferidos, para os médicos, interessava manter o poder do conhecimento sobre a técnica no preparo das fórmulas lácteas, o que era desconhecido pelas pessoas leigas, como mães, parteiras e curandeiras (AMORIM, 2005b, p. 106).

Uma dessas publicidades, que dava conselhos às mães, em 1939, merece destaque pelas mensagens diretas sobre a suposta importância dos produtos da marca para a alimentação de lactentes e crianças de primeira infância, por serem os únicos substitutos possíveis do leite materno:

Da alimentação na primeira infância depende o futuro da criança. Para todas as orientações médicas, a Nestlé fabrica produtos adequados. (...)

Dar produtos Nestlé a um bebê é colocar ao lado do seu berço uma boa fada. Os produtos Nestlé selarão pela saúde do bebê e dar-lhe-ão a felicidade cuja base é a saúde. (...)

Quem é mãe é feliz! Mas a mãe que tem filhos fortes é mais venturosa ainda. Os produtos Nestlé, especialmente fabricados para a alimentação infantil, são uma garantia na alimentação das crianças. Por isso, o nome Nestlé é querido das mães. (...)

É dever sagrado de toda mãe alimentar o seu filhinho com o leite que a natureza lhe destinou. Mas se lhe falta esse precioso alimento, só os produtos Nestlé poderão cobrir vantajosamente a falta, pois os produtos Nestlé, mundialmente conhecidos, são especial e cientificamente fabricados para a alimentação infantil. (...)

Na saúde dos filhos repousa a verdadeira felicidade dos pais. E no nome Nestlé repousa a garantia de produtos cientificamente preparados para a alimentação infantil (CYTRYNOWICZ e GALPERIN, 2012, p. 95).

Essa publicidade reforça a ideia, construída desde o movimento higienista, de que o amor de mãe se manifesta pela atenção e cuidado que ela dedica a seus filhos, inclusive via alimentação, iniciada com o aleitamento materno. “A responsabilidade da mãe em criar filhos saudáveis, bem alimentados e educados, que está sempre atenta e disponível, traduz o papel da mulher, aprovado pela sociedade, evocado pelo discurso médico e reforçado pelas instituições governamentais” (AMORIM, 2005b, p. 118).

A empresa também investiu em mensagens na área de puericultura e educação. Um dos materiais que elaborou em 1939, que pode ser categorizado como exemplo de publicidade dirigida à criança em ambiente escolar, era o “ABC João e Maria”, que introduzia conceitos

sobre higiene, como forma de cooperar com a missão do médico na alimentação infantil. O “guia artístico e pedagogicamente bem elaborado” era distribuído gratuitamente em escolas para contribuir com a educação, alfabetização e formação moral das crianças brasileiras (CYTRYNOWICZ e GALPERIN, 2012, p. 100).

A década de 1940 foi marcada por importantes mudanças políticas e sociais. Internacionalmente, a Organização das Nações Unidas foi criada, e, com ela, os Estados passaram a se comprometer com os direitos humanos e sociais, inclusive de crianças e adolescentes. No Brasil, o fim do Estado Novo e do primeiro governo Getúlio Vargas, e a promulgação da Constituição de 1946, que assegurou o direito ao voto a homens e mulheres alfabetizados, possibilitaram o nascimento das bases de uma nova democracia liberal, desenvolvimentista, sem controle estatal, com substituição das importações e garantia dos direitos dos trabalhadores (FAUSTO, 2002).

O discurso corporativo da Nestlé seguia a tônica daquele momento. Por um lado, a empresa se colocava a serviço do país, mas sem negar seus fins comerciais e, portanto, lucrativos. Por outro, afirmava sua responsabilidade com os direitos à saúde e ao bem-estar das crianças e com as garantias de seus trabalhadores e fornecedores (CYTRYNOWICZ e GALPERIN, 2012, p. 109).

Na ‘Revista da Semana’ de 11 de maio de 1940, a empresa divulgou informações sobre a entrega da “Merenda Escolar Nestlé” nos anos de 1939 e 1940 a crianças estudantes da cidade do Rio de Janeiro, enaltecendo o produto Leite Moça, que compunha a merenda<sup>43</sup> (MERENDA, 1940) **(Figura 6):**

---

<sup>43</sup> “Todos estão lembrados – e ainda muito mais a guryzada das nossas escolas – da distribuição da Merenda Escolar Nestlé realizada no anno p.p. nas escolas primarias da nossa capital. Este anno a Companhia Nestlé está levando a effeito idêntica demonstração por intermedio de seu escriptorio nesta capital, tendo sido realizada a primeira no dia 25 de Março na Escola Barão Homem de Mello, e depois dessa data já foram realizadas nas Escolas Sarmiento, Costa Rica, Uruguay, Bolivar e Conde de Agrolongo. Desta maneira, centenas de creanças já receberam uma merenda deliciosa e nutritiva de Leite Moça, producto que é preparado com leite fresco da melhor qualidade. O Leite Moça é também muito recomendado para a alimentação infantil e para todos os usos domésticos. Dando continuação a essa feliz iniciativa, a Nestlé vem demonstrar mais uma vez o seu empenho em tudo fazer para o bem da creança brasileira. A photographia acima fixa um aspecto apenhado por ocasião da distribuição da Merenda Escolar Nestlé na Escola Conde de Agrolongo, rua Conde de Agrolongo n° 41 (Penha).”

**Figura 6** - Notícia divulgada na ‘Revista da Semana’, em 11 de maio de 1940, sobre a distribuição da ‘Merenda Escolar Nestlé’ a crianças estudantes da cidade do Rio de Janeiro em 1939 e 1940.



Extraído de: MERENDA, 1940, p. 7.

Em 1944, foi criado o leite *Ninho*, pela Nestlé, com estratégia de divulgação focada na alimentação de lactentes. Em 1946, os 25 anos da empresa no Brasil foram comemorados com a inauguração de sua terceira fábrica, em Araraquara/SP, em evento que contou com a presença de autoridades e representantes da indústria, médicos e cientistas, professores de pediatria de diversas universidades, presidentes da Associação Brasileira de Pediatria e da Seção de Pediatria da Associação Paulista de Medicina, e representantes da Faculdade de Higiene e Saúde Pública (SP) e do Departamento Estadual da Criança (SP) (CYTRYNOWICZ e GALPERIN, 2012, p. 109-112).

Naquela ocasião, o presidente da companhia, Paul Visnard, mencionou a doação de leite em pó e de “Merenda Escolar Nestlé” a escolas e instituições de atendimento a crianças no Brasil.

Creio que a nossa sociedade constitui um elemento e valor para a prosperidade do país. A isso poderia acrescentar a cooperação que, no terreno social, temos procurado emprestar a tudo quanto possa beneficiar a infância e a coletividade. São conhecidas as nossas iniciativas com esta finalidade, que têm disso apreciadas sobretudo por contribuírem para facilitar a árdua tarefa do médico. Dentre elas, a publicação de brochuras e distribuição sobre a maneira de criar

e educar as crianças, **a distribuição gratuita de quantidades apreciáveis de leite em pó e leite condensado às instituições de proteção à infância, além da Merenda Escolar Nestlé, distribuída graciosamente nas escolas** (VISNARD apud CYTRYNOWICZ e GALPERIN, 2012, pp. 110). (o destaque é nosso)

Em 1949, 300 mil merendas foram distribuídas pela Nestlé, que dizia ter o objetivo social de combater a mortalidade infantil e assegurar o desenvolvimento das crianças, de acordo com o disposto nas então recentes declarações internacionais sobre os Direitos da Criança (CYTRYNOWICZ e GALPERIN, 2012, p. 115).

Especialmente entre 1940-1970, “a Nestlé construiu elementos culturais para valorizar o leite em pó e encarregou-se de disseminá-los na sociedade brasileira por meio dos pediatras, ou seja, dos profissionais que detinham o poder de prescrever a dieta da criança nos primeiros meses de vida” (AMORIM, 2005b, p. 107). O avanço científico na área de nutrição infantil levou à formulação, lançamento e divulgação de novos produtos, por meio de abordagens retóricas que fortaleciam a necessidade de seu consumo para uma vida saudável e feliz (AMORIM, 2005a, 2005b).

Em 1965, surge o Ninho Integral Instantâneo, em embalagem amarela, com o nome do produto escrito em verde, surgiu em 1965 (AMORIM, 2005a, 2005b). Suas publicidades não ressaltam que o produto é um “leite em pó”, mas apenas a marca “Leite Ninho”, “estratégia de marketing e leva à substituição da denominação do produto pela marca, a ponto de o consumidor associar leite (em pó) a Ninho” (AMORIM, 2005b, p. 117).

Diversos anúncios em revistas femininas exploraram o mesmo tema “Fique em paz com sua consciência. Exija leite Ninho” e “Saúde, felicidade e leite Ninho”. As imagens mostram bebês segurando um copo de leite na mão, engatinhando, dando os primeiros passos, com a mãe tentando colocá-los em uma árvore, junto a crianças maiores, ou seja, sem fazer qualquer menção explícita, sugerem que o leite em pó integral destina-se a bebês de uma faixa etária maior, pois para os primeiros meses de vida existem os leites modificados. Em algumas delas, o que varia é apenas a imagem, numa tentativa de evidenciar que crianças que tomam leite Ninho são sempre crianças saudáveis e felizes. As imagens agregam ao produto não só situações agradáveis de vida, em que crianças brincam, alegres e em contato com a natureza, como também saúde e felicidade (AMORIM, 2005b, p. 117).

Durante os anos 1960, também foi reforçado o papel da indústria para o desenvolvimento econômico nacional.

‘(...) pois *recolhe aos cofres públicos elevados tributos fiscais, que redundam em benefício da coletividade*. A Nestlé divulgava também seu estímulo às atividades produtivas do país, ao garantir *aos fazendeiros colocação certa do leite produzido* e ao adquirir grandes quantidades de produtos, como açúcar, cacau, folhas-de-flandres, madeira e papel da indústria nacional, beneficiando-as. Dessa maneira, deixava implícito na

mensagem a contribuição feita à política nacional-desenvolvimentista do governo de Juscelino Kubitschek, que “combinava o Estado, a empresa privada nacional e o capital estrangeiro para promover o desenvolvimento, com ênfase na industrialização” (AMORIM, 2005b, p. 110). (o destaque é do autor)

Entre 1941 e 1970, a taxa de mortalidade infantil diminuiu de 202,33 para 108,68 a cada 1.000 nascidos vivos (redução de 46,2%). No entanto, apesar de ter havido melhoria dos índices entre 1941 e 1960, a mortalidade infantil sofreu um aumento de 3,3% de 1960 a 1970, o que foi atribuído à maior concentração de renda do período, com redução do salário mínimo real decorrente da política econômica adotada à época. Com isso, a parcela mais pobre da população foi prejudicada, inclusive com impactos em sua alimentação e, conseqüentemente, em seu estado de saúde. Outros fatores também foram apontados para esse aumento percentual na taxa de desnutrição infantil, como analfabetismo, subalimentação, insuficiente integração do setor saúde na Política Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e falta de saneamento básico que atingia a população urbana que crescia em razão do êxodo rural (YUNES e RONCHEZEL, 1974). Nesse contexto, a empresa se coloca como contribuinte para a melhoria dos quadros de desnutrição infantil no Brasil. Amorim (2005b, p. 111) contesta essa alegação da empresa:

(...) o leite em pó, embora com valores nutricionais aproximados do leite materno, não contém imunoglobulinas responsáveis pela defesa do organismo infantil, como o leite humano; as condições de saneamento, na maior parte das regiões brasileiras, eram muito precárias e, desse modo, a água utilizada para a diluição do leite em pó poderia ser um veículo de contaminação, tanto no preparo das mamadeiras como na higienização dos utensílios; como já mencionado, o custo de uma lata de leite poderia induzir as mães de baixa renda a diluírem excessivamente o leite em pó, tornando-o insuficiente em energia e nutrientes.

Entre as décadas de 1950 e 1980, a relação com os profissionais de saúde de diversas áreas, por meio de sociedades médicas, universidades e órgãos do poder público na área de saúde, foi fortalecida pela Nestlé. Um dos interesses da empresa era o de permitir o acesso de informações a médicos do interior do país. Além disso,

esta ativa e perene associação entre a indústria e a ciência, entre os profissionais de da Nestlé e médicos, nutricionistas, enfermeiros e outros especialistas dos mais diversos Estados universidades e órgãos públicos, propiciou a criação de um ambiente de estreita e produtiva cooperação. Um efetivo compartilhamento de valores, informações e conhecimentos científicos que contribuiu para o desenvolvimento da pediatria, da nutrição infantil e da saúde no país (CYTRYNOWICZ e GALPERIN, 2012, p. 120).

A aproximação da empresa a profissionais de saúde e acadêmicos foi executada por meio de diversas iniciativas<sup>44</sup>, como cursos, jornadas, publicações e parcerias. O “Programa Institucional Nestlé – Parceria Empresa e Universidade”, de 1989, estabelecia parcerias com instituições de ensino e pesquisa do país para viabilizar programas educacionais nas áreas de nutrição e saúde pública, por meio de construção de laboratórios e programas de estágios. A parceria firmada com a Universidade Federal de Pernambuco<sup>45</sup>, por exemplo, visou a “elaboração, produção e implementação de um manual para ensino de nutrição nas escolas de 1º grau, com a formação e o treinamento de professores da rede pública sobre os valores nutricionais dos alimentos e integração deste conteúdo nas grades curriculares” (CYTRYNOWICZ e GALPERIN, 2012, p. 281).

Na década de 1980, com o fim da ditadura militar, teve início a Nova República, com o movimento “Diretas Já”, governo civil do presidente da República José Sarney e promulgação da Constituição Cidadã de 1988.

O período foi marcado por grande inflação e instabilidade econômica. Em fevereiro de 1986, o Plano Cruzado I, entre outras medidas, determinou o congelamento dos preços de produtos, aumentando o poder de compra dos salários, o consumo pela população e a popularidade do governo. No entanto, sentindo-se prejudicados, produtores e comerciantes passaram a pressionar o governo para suspender o congelamento, ao mesmo tempo em que as mercadorias não eram encontradas nos supermercados, os preços tinham uma cobrança de ágio,

---

<sup>44</sup> “Prêmio Nestlé de Pediatria e Puericultura”: lançado em 1951 com a Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP), com o objetivo de premiar dois trabalhos na área a cada edição.

“Cursos Nestlé de Atualização em Pediatria”: sua primeira edição foi realizada em 1956, no Rio de Janeiro, com a parceria da Sociedade Brasileira de Pediatria. Nos dez primeiros anos haviam sido realizados 18 cursos que duravam cerca de um mês, formaram 1.895 médicos de capitais e cidades do interior. A empresa contribuía com recursos e a associação médica, coordenava a programação científica, focada em temas gerais de puericultura e nutrição, como crescimento, alimentação, carências nutricionais e fisiologia. Algumas edições foram realizadas em parcerias com órgãos públicos da área de saúde. Em 2014, foi realizada a 70ª edição do Curso, em Fortaleza, no Ceará, ainda com o apoio da SBP, e participação de 3.500 profissionais. “Cursos Nestlé de Atualização em Pediatria Social”: realizado 1967, em São Paulo, com o apoio da Faculdade de Medicina de São Paulo e da Capes, para 44 professores universitários das faculdades de medicina do país. A empresa contribuía com recursos e a programação científica incorporou temas de saúde pública, medicina preventiva e organização sanitária, em razão da influência e interesse manifestado pelas Secretarias Estaduais de Saúde.

“Reuniões Pediátricas Nestlé”, “Reuniões Nestlé de Nutrição Aplicada” e outros cursos, palestras e jornadas para médicos e outros profissionais de saúde ligados à nutrição e educação de crianças.

Publicações “Professora ajuda o Pediatra” (1966), sobre medicina, psicologia e puericultura; “Dados de Interesse Pediátrico e vade-mécum Nestlé” (1968), com conhecimentos de especialistas e aspectos técnico-científico da linha dietética infantil da empresa, para que auxiliar pediatras na indicação dos produtos; “O pediatra e sua clínica particular” (1977), coletânea de artigos de professores do departamento de pediatria da Faculdade de Medicina da USP e do Instituto da Criança; “Temas de Pediatria” (1978 – 1ª edição), no formato de separata de artigo.

<sup>45</sup> Além desse outros dois convênios foram assinados em 1989: Universidade Federal do Estado de São Paulo (Unifesp), por meio da disciplina de Nutrição do Departamento de Medicina Preventiva; Universidade Federal de Viçosa, para estudantes de veterinária e agronomia.

sobretudo de produtos escassos, como aqueles em entressafra, caso do leite e da carne (CAMPOS, 1991; SCHWARCZ e STARLING, 2015).

Dessa época, o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC), instituído pelo presidente José Sarney em agosto de 1986 e popularizado como o “leite do presidente” ou o “leite do Sarney” (AMORIM, 2005b, p. 71), possibilitou o crescimento do setor de produção de leite em torno de 30% ao ano, em razão do aumento da demanda. O programa do governo federal foi “(...) alvo de denúncias de fraudes, tráfico de influência, corrupção e desvio de recursos” (SALOMON, 2003). AMORIM (2005b) chama a atenção de mais da metade das famílias brasileiras, naquela época, recebiam até dois salários mínimos, e, portanto, poderiam receber o benefício.

A crise da pecuária leiteira tornou impraticável a expansão do abastecimento para os milhões de beneficiários potenciais. Nesse sentido, o governo utilizou vários mecanismos, como a importação e o subsídio à importação, o que não impediu que o produto desaparecesse do mercado, no período do congelamento de preços (AMORIM, 2005b, p. 72).

Definido pelo seu criador como um programa estratégico, e não assistencialista, para combater a carência alimentar de crianças na fase pré-escolar, o programa teria beneficiado três milhões de crianças em 1987 e teria sido reconhecido pela OMS “como a iniciativa mais importante do mundo, naquela época, na área de assistência governamental, modelo a ser seguido por países que conviviam com elevadas taxas de desnutrição” (SARNEY, s/d).

No final do governo, em 1990, 8 milhões de litros de leite eram distribuídos diariamente às crianças carentes, dentro de um programa de suplementação alimentar. A aplicação das políticas sociais trouxe melhoria na qualidade de vida e queda de 30% da mortalidade infantil. 10 milhões de crianças, gestantes e nutrizas recebiam suplementação alimentar. Em entrevista ao jornal Folha de São Paulo, em 2003, a economista Maria da Conceição Tavares reconheceu os avanços da época. “A redução da mortalidade infantil deve-se à distribuição de leite do governo José Sarney”, declarou (SARNEY, s/d).

Em novembro 1986, depois das eleições de governadores e deputados estaduais e de deputados e senadores que comporiam a Assembleia Nacional Constituinte, foram adotadas algumas medidas para acabar com o congelamento dos preços de produtos e autorizar aumentos, por meio do Plano Cruzado II, o que diminuiu a popularidade do governo federal diante de acusação de “estelionato eleitoral” (CAMPOS, 1991; SCHWARCZ e STARLING, 2015). SCHWARCZ e STARLING (2015, p. 491) enfatizam que “(...) a situação piorou ainda mais quando Sarney mandou reunir um grupo de empresários no auditório do Ministério da Fazenda e deixou que eles anunciassem o fim do congelamento”. Em janeiro de 1989, foi instituído novo congelamento de preços com o Plano Verão que não teve resultados, diante do seu não

cumprimento – inclusive pelo governo – associado ao aumento dos gastos públicos, que antecipou o período de hiperinflação que marcaria os anos seguintes (CAMPOS, 1991; SCHWARCZ e STARLING, 2015, p. 322).

Mudanças no agronegócio brasileiro aconteceram a partir do início dos anos 1990, quando o mercado do leite deixou de ser regulamentado pelo governo, em razão da liberação dos preços do produto, controlado em alguma medida desde o governo de Getúlio Vargas, e da abertura comercial à concorrência internacional (ALMEIDA, 2001; TELLES et al., 2008).

Em 2016, com produção de 34,3 bilhões de litros, o país alcançou o posto de quarto maior produtor de leite no mundo, atrás de Estados Unidos (91,3 bilhões), Índia (60,6 bilhões) e China (35,7 bilhões) (ZOCCAL, 2016). O maior volume de produção de leite fluido, segundo dados de 2015, concentra-se nas regiões Sudeste (40,4%) e Sul (37,2%), seguidas de Centro-Oeste (12,7%), Nordeste (5,2%) e Norte (4,6%). Minas Gerais é o maior produtor, sendo responsável por 25,6% da produção nacional (DEPEC, 2016). Ao longo dos anos houve uma tendência de expansão das bacias leiteiras em direção às regiões Norte e Centro-Oeste do país, inclusive em razão da existência de programas de incentivo à produção leiteira e ao desenvolvimento da cadeia produtiva do leite em alguns estados (PAES DE SOUZA et al., 2009).

A comercialização do leite pode envolver todos os elos da cadeia (produtor, cooperativa, indústria, distribuidor, varejista e consumidor final) ou relacionar diretamente produtor ao consumidor final (TOGNON, 2016). Apesar do grande volume de produção, o país é um grande importador (ZOCCAL, 2016; MILKPOINT, 2016a). Entre janeiro e outubro de 2018, o Brasil exportou 17,4 mil toneladas de produtos lácteos (do total, 7,8 mil toneladas são de leite em pó) e importou 121,6 mil toneladas (do total, 77,3 mil toneladas são de leite em pó). Cerca de 90% dos produtos importados em 2018 vieram da Argentina (53,2%) e do Uruguai (38%). Por outro lado, os produtos brasileiros foram para cerca de 50 países, sobretudo africanos (PILA, 2018). O Brasil apresenta balança deficitária do setor há 10 anos. Com esses resultados a balança comercial de lácteos, ficou com déficit de US\$340,51 milhões, entre janeiro e outubro de 2018, segundo o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) (PILA, 2018).

A cadeia produtiva do leite desempenha importante papel para a geração de emprego e renda, empregando aproximadamente 4 milhões de trabalhadores (PAES DE SOUZA et al., 2009; ZOCCAL, 2016). O mercado é heterogêneo, formado por grande número de produtores de leite, de diferentes portes (grandes, médios, pequenos e micros) (PAES DE SOUZA et al., 2009). Há 1,3 milhão de propriedades produtoras de leite em 99% dos municípios brasileiros,



com um rebanho de 23 milhões de vacas ordenhadas. Tem havido a diminuição do número de produtores de médio porte e o aumento do número de pequenos – que produzem a maior parte do leite no país – e grandes produtores (TOGNON, 2016). Os grandes laticínios captam a maior parte do leite produzido, mas representam uma pequena parcela do total de empreendimentos do país (IBGE, 2016).

Além disso, o sistema agroindustrial de leite no país, assim como todo o agronegócio, vem experimentando um processo de concentração de capitais, com redução de número de indústrias, decadência das cooperativas nacionais e maior participação das empresas multinacionais (PAES DE SOUZA et al., 2009). Em ranking publicado pelo site MILKPOINT (2018), que elenca os 100 principais produtores de leite no território nacional e os laticínios que mais compram o produto, a Itambé fica em primeiro lugar, destacando-se, entre as empresas multinacionais, Danone (4º lugar) e Nestlé (6º lugar).

Sobre as indústrias lácteas, esclarece TOGNON (2016):

(...) nota-se aumento da capacidade produtiva nos últimos anos, consequência do bom gerenciamento e da busca em crescer organicamente. Além disso, na última década, surgiram fusões e aquisições de empresas globais, marcando a entrada de novos players no mercado brasileiro em busca de consolidação (...) Nesse panorama, empresas passaram a ter maior poder de negociação com cooperativas e produtores, ao mesmo tempo em que buscam defender a cadeia frente ao governo, demandando regulamentações favoráveis à produção nacional, maior incentivo ao consumo e diversificação de derivados no mercado. Produtores, por sua vez, se mostram mais unidos, ativos em buscar informações, dispostos a se capacitar e a investir em tecnologia.

Em termos de consumo, a demanda por leite e derivados é influenciada por diversos fatores, tais como crescimento demográfico, aumento de poder aquisitivo, redução de preços relativos, qualidade de produtos concorrentes ou substitutos, mudanças de hábitos alimentares e o conhecimento sobre o produto (MACHADO e SCALCO, 2006; SILVA R.O.P., 2006; CAMPOS e PIACENTI, 2007; ZOCCAL, 2016). Entre 2010 e 2015, o mercado de lácteos cresceu 78%, movimentando cerca de R\$ 60 bilhões de reais em 2015 (ZOCCAL, 2016).

Segundo ZOCCAL (2016), se em 2026 a população brasileira alcançar 219 milhões de pessoas, o que é estimado pelo IBGE, será necessária, para abastecer o mercado interno, uma produção de 37 bilhões de litros de leite, mantendo-se o mesmo nível de consumo de lácteos (170 litros de leite/habitante/ano, considerando leite e derivados, como queijo e iogurte; desse total 60 litros/habitante/ano equivalem a leite fluido). Se o país quiser atingir o patamar de países de maior poder aquisitivo, que consomem cerca de 220 litros de leite/habitante/ano, deverá produzir 48 bilhões de litros de leite, em 2026.

Aspecto relevante com relação ao setor de lácteos é a adoção de estratégias de *marketing* pensadas para agregar valor ao produto e estimular o consumo de leite. SILVA R.O.P. (2006) defende a criação de estratégias de *marketing* para as classes média e alta, com maior renda disponível, focadas no estímulo ao consumo pela perspectiva de que o produto faz bem à saúde. Para a autora, os programas de distribuição transformariam o leite em um produto social, o que dificultaria o posicionamento do setor lácteo por criar um empecilho à mudança de visão do consumidor sobre a qualidade do leite.

ROSSI e NEVES (2007) apontam oportunidades em *marketing* para o sistema agroindustrial de leite paulista, com a “ideia básica de investir na imagem do produto ‘leite’ e seus derivados, ressaltando a sua importância para a saúde da população” (p. 269). Os autores consideram como oportunidades os programas e ações institucionais, como o Viva Leite<sup>46</sup> e o Leve Leite; a certificação de produtos originados no estado de São Paulo; as características de cada nicho e segmento de mercado (crianças, adolescentes, atletas, esportistas amadores, bebês, pessoas que moram sozinhas, apressados, gestantes, gourmets, classes C, D e E); e as ações de *marketing mix*<sup>47</sup>.

BRYANS<sup>48</sup> (2016) entende que oportunidades surgem com o envelhecimento da população, por um lado, e com a nutrição infantil, por outro. Caberia ao setor lembrar às pessoas da importância dos lácteos bem como atuar pela diminuição da regulamentação e pela criação de políticas “amigáveis” são identificadas por ela como importantes.

A atuação do setor empresarial de laticínios no campo das políticas públicas pode ser exemplificada por meio do processo que culminou com a publicação do Guia Alimentar para a População Brasileira de 2014. Conforme relatório sobre os resultados da Consulta Pública aberta em 2014 (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014b), diferentes associações empresariais que defendem os interesses do setor lácteos enviaram suas contribuições, como a Associação Brasileira da Indústria de leite Longa Vida – ABLV, Sindicato da Indústria de Laticínios e Produtos Derivados do Estado do Rio Grande do Sul – Sindilat, Associação Brasileira das Indústrias de Refrigerantes e de Bebidas Não Alcoólicas – ABIR, Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação – ABIA (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014b). Muitas das contribuições se referiam à abordagem do guia alimentar sobre o consumo de leite e derivados. Uma delas defende a manutenção da recomendação de três porções de lácteos por dia, tal como era previsto no Guia Alimentar anterior:

---

<sup>46</sup> Programa de distribuição de leite do estado de São Paulo.

<sup>47</sup> Refere-se aos pilares do *marketing*, também conhecidos como 4Ps: preço, praça, produto e promoção.

<sup>48</sup> CEO da associação de lácteos Dairy UK.

Data: 06/05/2014

Comentário: O leite é considerado o alimento mais completo para a manutenção da saúde (sic) humana. Fonte de proteínas (sic) de alto valor biológico, energia, cálcio e fósforo, possui excelente valor nutritivo, além de ser um alimento largamente disponível e acessível (sic) a consumidores de diversos níveis de renda. todo esforço deve ser feito para que seus benefícios (sic) alcancem toda a população e portanto é importante que a recomendação de seu consumo seja a mesma prevista no guia anterior ou seja, pelo menos 3 porções diárias (sic). de lácteos.

Justificativa: O consumo de leite no Brasil vem crescendo nos últimos (sic) anos, de 2003 a 2013 o consumo aparente aumentou 36%, apresentando uma taxa de crescimento de 3,4% ao ano. Contribuíram (sic) para este fato a melhoria na renda das famílias, em especial a classe média estimulada em parte por programas sociais do governo federal, **programas de alimentação escolar que aumentaram a quantidade de leite para suprir as necessidades de cálcio, abaixo do desejado na população brasileira segundo dados da POF.** No entanto hoje o consumo de 174litros/habitante/ano ainda é inferior ao recomendado pela Organização mundial da Saúde que preconiza 200 litros/habitante/ano. Para alcançar esta meta é importante o guia manter a recomendação de 3 porções diárias (sic). para lácteos (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014b). (o destaque é nosso)

Com a publicação do Guia Alimentar, a Associação Brasileira de Pequenas e Médias Cooperativas e Empresas de Laticínios – G-100 ajuizou, em 2 de julho de 2015, uma ação<sup>49</sup> contra a União requerendo a exclusão do Guia Alimentar de 2014 do site do Ministério da Saúde e a distribuição de “material informativo aos mesmos lugares em que foram distribuídos os Guias” a respeito dos “procedimentos de controle que são submetidos os alimentos lácteos processados e ultraprocessados, com a intenção de esclarecer à população que esses alimentos, quando chegam ao mercado, atendem a todas as exigências legais”. A associação argumentou que o Guia Alimentar de 2014, ao recomendar à população que evite o consumo de alimentos processados e ultraprocessados, estaria prejudicando o setor lácteo e a segurança alimentar da população brasileira. A ação foi julgada improcedente em 19 de outubro 2016. Os pedidos foram rejeitados pela sentença que reconheceu a importância do documento publicado pelo Ministério da Saúde e a ausência de prejuízos ao setor:

(...) o Guia Alimentar para a População Brasileira, baseado nas recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS), é apenas mais um instrumento para combater a obesidade e o avanço das doenças crônicas no Brasil, pois cede que mais da metade da população está acima do peso, bem como não coloca sob suspeita a produção dos alimentos considerados processados e ultraprocessados, mas apenas visa apresentar as diretrizes sobre uma alimentação e nutrição saudáveis, com o fim de promover a saúde com base em uma alimentação adequada e saudável, como se observa do Preâmbulo do referido Guia.

Ademais, em nenhum momento, referido Guia aduz que os alimentos lácteos processados e ultraprocessados não sofrem procedimentos de controle pelos

<sup>49</sup> Processo N° 0037310-35.2015.4.01.3400 - 1ª Vara Federal do Distrito Federal.

órgãos de controle/fiscalização (*e.g.*, pelo Serviço de Inspeção Federal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento) ou que chegam ao mercado sem atenderem as exigências legais, tratando-se de mera recomendação para que haja o consumo limitado de alimentos processados (queijos, embutidos, conservas), utilizando-os, preferencialmente, como ingredientes ou parte de refeições (BRASIL, 2016).

A associação G-100 apelou contra a decisão. Até julho de 2019 o recurso ainda não havia sido julgado.

## **2. OBJETIVOS**

### **2.1. OBJETIVO GERAL**

Analisar se o Programa Leve Leite, do município de São Paulo, é uma política pública promotora do Direito Humano à Alimentação Adequada e da Segurança Alimentar e Nutricional a partir do delineamento de suas fases, desenho jurídico-institucional, contextos e interesses.

## 2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Identificar as normas relativas ao Programa Leve Leite publicadas entre 1995 e 2019;
- b) Identificar as fases da política pública do Programa Leve Leite;
- c) Identificar os contextos de implementação do Programa Leve Leite, entre 1995 e 2019;
- d) Identificar as mudanças do Programa Leve Leite ocorridas entre 1995 e 2019, a partir da aplicação de critérios de análise comparativa das normas;
- e) Estruturar o desenho jurídico-institucional do programa Leve Leite, por meio de modelos teóricos de análise de políticas públicas;
- f) Avaliar a existência de atividades políticas corporativas e de potenciais conflitos entre interesses públicos e privados na trajetória do Programa Leve Leite.

### 3. MÉTODOS

#### 3.1. DELINEAMENTO

Trata-se de estudo de abordagem qualitativa, baseada em procedimento descritivo e exploratório, a partir de pesquisa bibliográfica e documental sobre o Programa Leve Leite, política pública municipal instituída na cidade de São Paulo/SP pelo Decreto nº 35.458/1995, assinado pelo prefeito Paulo Maluf<sup>50</sup>. O decreto foi modificado por normas subsequentes e finalmente revogado pelo Decreto nº 57.632/2017, assinado pelo prefeito João Doria, que estabeleceu nova regulamentação para o programa.

---

<sup>50</sup> Publicado no Diário Oficial do Município em 1º de setembro de 1995 e retificado no Diário Oficial do Município em 5 de outubro de 1995, para correção do nome do programa, que havia sido inicialmente publicado como “Plano de Saúde Preventiva do Escolar – Programa Presente”.

### 3.2. PESQUISA BIBLIOGRÁFICA

A pesquisa bibliográfica, a partir de consulta a livros, periódicos, manuais, dissertações, teses, artigos científicos e demais trabalhos acadêmicos, teve como objetivo construir o referencial teórico para determinar os elementos jurídicos, históricos, sociais, políticos e econômicos que contextualizam o Programa Leve Leite, exemplo de política pública de suplementação alimentar executada no município de São Paulo desde 1995.

O referencial teórico inclui modelos para a análise de políticas públicas, ações políticas corporativas e conflitos de interesses; definições e construção histórica dos direitos humanos à saúde, alimentação adequada, segurança alimentar e nutricional e educação; dados sobre programas de distribuição de leite; e a história da indústria leiteira no Brasil. A escolha desses elementos foi realizada para alcance dos objetivos propostos no presente trabalho.



### 3.3. PESQUISA DOCUMENTAL

A pesquisa documental objetiva identificar informações factuais relevantes para a compreensão do objeto estudado. Ela permite a contextualização histórica e sociocultural do problema que se busca compreender e a observação dos processos de evolução de conceitos e práticas, como, no presente estudo, de uma política pública. A realização desse tipo de pesquisa envolve etapas e procedimentos de investigação, exame e manuseio de documentos que não passaram por tratamento científico anterior para que as informações obtidas possam ser categorizadas e analisadas e, ao final, sintetizadas (SÁ-SILVA, ALMEIDA e GUINDANI, 2009).

MINAYO (1993, p. 198), apresenta três finalidades complementares da análise de materiais dentro da investigação social qualitativa: ultrapassagem da incerteza, enriquecimento da leitura e integração das descobertas. Do ponto de vista operacional, a análise de conteúdo “articula a superfície dos textos descrita e analisada com os fatores que determinam suas características: variáveis psicossociais, contexto cultural, contexto e processo de produção da mensagem” (MINAYO, 1993, p. 203). A pesquisa documental do Programa Leve Leite (PLL) constituiu um *corpus* dividido em dois conjuntos de documentos:

Conjunto 1 – **Documentos normativos**. Textos normativos, ou seja, decretos municipais, portarias secretariais e intersecretariais e lei municipal publicados no município de São Paulo entre 1995 e 2018, que permitiram determinar a estrutura jurídico-normativa do Programa Leve Leite. Não foram coletadas normas de nível infra secretarial, ou seja, publicadas por departamentos ou outras divisões da administração pública municipal, em razão da dificuldade de sua obtenção, sobretudo em razão da longevidade do programa, desenvolvido durante oito gestões municipais, além da limitação de tempo da pesquisa.

Conjunto 2 – **Documentos complementares**. Documentos de diferentes naturezas [vídeos, atas, textos de projetos de lei, reportagens em veículos impressos e virtuais] que permitiram a análise dos discursos de diferentes atores dos poderes Executivo e Legislativo, sociedade civil, famílias, empresas e imprensa e a obtenção de dados para a contextualização do Programa Leve Leite. A seleção desse conjunto de documentos teve também o objetivo de buscar informações que suprissem eventuais lacunas das normas e, portanto, elucidassem o que poderia estar por trás delas, sobretudo os interesses manifestados durante os 24 anos de vigência do Programa Leve Leite, entre 1995 e 2019.

### 3.3.1. Documentos Normativos do Programa Leve Leite: Coleta e Análise

O primeiro conjunto de documentos foi objeto de análise qualitativa a partir dos critérios definidos pelo ‘quatro de referência jurídico-institucional’ (BUCCI, 2015), em busca de dados presentes nos documentos relacionados ao objeto de pesquisa.

Os documentos normativos foram pesquisados, inicialmente, na página ‘Legislação do programa Leve Leite’ do site oficial da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (SME)<sup>51</sup>. A página relaciona nove normas (quatro decretos e cinco portarias). Foi também acessada a página ‘Legislação’ do site do Sindicato dos Especialistas de Educação do Ensino Público Municipal de São Paulo (Sinesp). A partir do critério de busca ‘Leve Leite’<sup>52</sup> foram obtidos 46 resultados. Desses, 19 eram normas, sendo que 11 se relacionavam ao Programa Leve Leite, duas não se relacionavam e seis eram normas repetidas. Na maioria dos casos, para sanar dúvidas com relação a possíveis lacunas, omissões ou erros de transcrição, foi considerado o texto conforme publicação no Diário Oficial da Cidade de São Paulo (DOC)<sup>53</sup>.

Além das normas específicas sobre o Programa Leve Leite, também foi analisada a Lei Municipal nº 15.920/2013, por meio da qual o município de São Paulo aderiu ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Essa norma fundamenta aquelas que foram publicadas sobre o PLL depois de 2013 e, portanto, é relevante para o desenho jurídico-institucional do programa.

No total, foram identificadas 17 normas constituintes da base jurídico-normativa do Programa Leve Leite (**Quadro 5**). Dessas, 16 foram publicadas na cidade de São Paulo, entre 1995 e 2018, por órgãos do Poder Executivo durante as gestões dos prefeitos Paulo Maluf [1993-1996], Celso Pitta [1997-2000], Marta Suplicy [2001-2004], José Serra [2005-2006], Gilberto Kassab [2006-2008; 2009-2012], Fernando Haddad [2013-2016], João Doria [2017-2018] e Bruno Covas [2018-2019]; uma foi publicada pelo Poder Legislativo municipal, em 2013, e sancionada pelo prefeito Fernando Haddad.

---

<sup>51</sup> Portal da Secretaria Municipal de Educação - Legislação do Programa Leve Leite. Disponível em: <<http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Page/PortalSMESP/Programa-Leve-Leite>>. Acesso em: 15 fev. 2019.

<sup>52</sup> Sindicato dos Especialistas de Educação do Ensino Público Municipal de São Paulo – Legislação. Disponível em: <<https://www.sinesp.org.br/index.php/legislacao>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

<sup>53</sup> Diário Oficial da Cidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/Busca.aspx>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

**Quadro 5** – Programa Leve Leite – 17 normas regulamentadoras publicadas entre 1995 e 2018.

<b>DocN</b>	<b>Norma</b>	<b>Ementa</b>
<b>Doc1</b>	Decreto nº 35.458, de 31 de agosto de 1995	Institui o "Plano de Saúde Preventiva do Escolar – Programa Leve Leite: quem vai à escola ganha presente!", e dá outras providências.
<b>Doc2</b>	Decreto nº 35.458/1995 (retificado)	Retificação da publicação do dia 1º de setembro de 1995
<b>Doc3</b>	Portaria Intersecretarial nº 003/1995	Delega competência à Secretaria Municipal do Abastecimento para processar licitação para a aquisição de leite em pó integral de que trata o Decreto nº 35.458/95.
<b>Doc4</b>	Decreto nº 36.531, de 6 de novembro de 1996	Dá nova redação ao artigo 4º do Decreto nº 35.458, de 31 de agosto de 1995.
<b>Doc5</b>	Decreto nº 36.962, de 15 de julho de 1997	Realoca recursos de dotações do orçamento vigente à vista das disposições do Decreto nº 36.531/96.
<b>Doc6</b>	Portaria Intersecretarial nº 01/2008, de 17 de maio de 2008	Normatiza a entrega de relatórios mensais/estoque e define competências dos servidores.
<b>Doc7</b>	Portaria Intersecretarial nº 005/SMG/SME/2008, de 19 de agosto de 2008	Constitui Grupo de Trabalho Intersecretarial, com a incumbência de promover estudos e propor alternativas visando à reorganização e modernização das atividades pertinentes ao Programa Leve-Leite.
<b>Doc8</b>	Decreto nº 49.961, de 27 de agosto de 2008	Atribui competência à Secretaria Municipal de Educação para adoção das providências previstas no artigo 2º do Decreto nº 35.458, de 31 de agosto de 1995.
<b>Doc9</b>	Portaria nº 1.587 – SME, de 20 de fevereiro de 2009	Define que o Programa Leve Leite destina-se aos alunos regularmente matriculados nos CEIs, EMEIs, EMEFs, EMEEs e unidades conveniadas com a Secretaria Municipal de Educação.
<b>Doc10</b>	Portaria nº 5.853, de 21 de dezembro de 2009	Altera a redação do artigo 2º da Portaria SME 1587, de 20/02/2009.
<b>Doc11</b>	Portaria nº 1.938, de 20 de março de 2013	Normatiza as atividades relacionadas ao acompanhamento do Programa de Alimentação Escolar.
<b>Doc12</b>	Lei Municipal nº 15.920, de 18 de dezembro de 2013	Estabelece os componentes municipais do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, criado pela Lei Federal nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.
<b>Doc13</b>	Portaria nº 942, de 3 de fevereiro de 2015	Dispõe sobre o Programa Leve Leite nas Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino e dá outras providências.
<b>Doc14</b>	Portaria nº 7.849, de 1º de dezembro de 2016	Estabelece normas complementares ao Decreto nº 56.793, de 4/2/2016, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o funcionamento da Secretaria Municipal de Educação, bem como altera a denominação e a lotação dos cargos de provimento em comissão que especifica.
<b>Doc15</b>	Decreto nº 57.632, de 17 de março de 2017	Confere nova normatização ao Programa Leve Leite, instituído pelo Decreto nº 35.458, de 31 de agosto de 1995.
<b>Doc16</b>	Portaria nº 4.652, de 23 de maio de 2017	Designa servidores da Coordenadora de Alimentação Escolar – Codae como responsáveis pelos serviços que especifica.
<b>Doc17</b>	Decreto nº 58.154, de 22 de março de 2018	Dispõe sobre a organização da Secretaria Municipal de Educação, bem como altera a denominação dos cargos de provimento em comissão que especifica.

Inicialmente, foi feita a leitura flutuante dos documentos normativos em ordem cronológica, do mais antigo ao mais recente. Em seguida, os documentos foram organizados, codificados e brevemente descritos (tipo e número da norma, ementa, data da publicação, autoridade normativa, palavras-chave pontos de destaque), em fichas (**Quadro 6**). O *corpus* constituído foi considerado, então, exaustivo, representativo, homogêneo e pertinente (MINAYO, 1993).

Os textos foram então lidos e relidos inúmeras vezes, em profundidade, para compreensão, extração e tratamento das ideias centrais e informações relevantes, de acordo com 18 critérios e perguntas estabelecidas para o roteiro de análise, formuladas a partir dos questionamentos iniciais e do referencial teórico da pesquisa (**Quadro 7**). O objetivo não era contabilizar a frequência com que palavras ou expressões apareciam no texto, mas sim, identificar se a norma continha ou não informações que atendiam aos critérios e às perguntas formulados. As informações obtidas em cada uma das normas foram tabuladas. A inexistência na norma de algum dado que se buscava coletar foi identificada na planilha com o termo “ausente” (**Quadro 8**).

O conteúdo das planilhas passou a compor o conjunto de dados normativos coletados sobre o PLL publicados entre 1995 e 2018.

Foi feita, por fim, a leitura do conjunto de dados de forma sistemática, para verificar os temas mais frequentes, a completude dos critérios listados e os aspectos críticos de cada uma das normas. Foram buscadas eventuais lacunas na história do programa governamental, desde a sua criação, que, eventualmente, poderiam ser preenchidas pela análise de documentos complementares. Como salientam SÁ-SILVA, ALMEIDA e GUINDANI (2009, p. 8) “é impossível transformar um documento; é preciso aceitá-lo como ele se apresenta, às vezes, tão incompleto, parcial ou impreciso”.

As hipóteses e os objetivos iniciais foram revistos à luz das informações contidas no conjunto de documentos selecionados, o que permitiu o surgimento de novas hipóteses e objetivos.

**Quadro 6** – Programa Leve Leite - exemplo de ficha elaborada para descrição das características gerais das 17 normas regulamentadoras do programa publicadas entre 1995 e 2018.

<b>Doc1</b>	
<b>Tipo e número</b>	Decreto nº 35.458, de 31 de agosto de 1995
<b>Ementa</b>	Institui o "Plano de Saúde Preventiva do Escolar – Programa Leve Leite: quem vai à escola ganha presente!", e dá outras providências
<b>Publicação</b>	1º set. 1995; retificado em 5 out. 1995
<b>Autoridade normativa</b>	Prefeito Paulo Maluf
<b>Palavras-chave</b>	<p>“Plano de Saúde Preventiva do Escolar - Programa Leve Leite: quem vai à escola ganha presente!”</p> <p>Recessão; famílias pobres; “pais desempregados, sem qualificação profissional, ou sujeitos a subempregos e trabalhos informais”; “programa de assistência à família do escolar”</p> <p>“Desenvolvimento da criança”; “desenvolvimento físico saudável de nossas crianças”; “desenvolvimento físico e neurológico de nossas crianças”; preceitos legais que obrigam família e Estado</p> <p>Direito à educação fundamental; frequência escolar; assiduidade mínima de 90%; “fixar a criança à escola”; evasão; “população em idade escolar”; “criança em idade escolar”</p> <p>Rede municipal de creches; escolas de educação infantil; educação especial; primeiro grau</p> <p>Doenças decorrentes de carências nutricionais; medidas profiláticas, preventivas, de caráter nutricional; desnutrição da população infantil</p> <p>Procedimento licitatório; aquisição</p> <p>Distribuição mensal na rede física municipal; “Rigorous controle da frequência e da entrega do produto ao consumidor final”</p> <p>2 kg de leite; leite em pó integral</p> <p>Prefeitura do Município de São Paulo; Secretaria Municipal da Saúde; Secretaria Municipal de Educação; Secretaria Municipal da Família e Bem-Estar Social</p> <p>“Dotação própria, suplementada se necessário, do Fundo Municipal de Saúde – FUMDES”</p>
<b>Comentários</b>	<p>Construção normativa simples, clara e direta</p> <p>Oito considerandos, cinco artigos</p>
<b>Destques</b>	<p>Nome oficial = saiu errado na primeira publicação. Retificado um mês depois [em quase nenhum lugar aparece correto].</p> <p>Leite = presente</p> <p>Criança = consumidor final do produto</p> <p>Base = Direito à Educação Fundamental</p> <p>Condicionalidade = frequência escolar</p> <p>Articulação = Saúde [compra e entrega na escola] + Assistência e Educação [entrega às crianças e controle de frequência]</p>

**Quadro 7** – Programa Leve Leite - critérios e perguntas norteadoras da análise das 17 normas regulamentadoras do programa publicadas entre 1995 e 2018.

<b>N.</b>	<b>Critério</b>	<b>Pergunta norteadora</b>
1	<b>Nome</b>	A norma menciona o nome do programa?
2	<b>Contexto</b>	A norma apresenta dados sobre o contexto sociopolítico e econômico de implementação do programa?
3	<b>Objetivos</b>	A norma descreve os objetivos do programa?
4	<b>Público-alvo</b>	A norma delimita o público-alvo do programa?
5	<b>Adesão</b>	A norma estabelece os critérios para adesão do público-alvo ao programa?
6	<b>Condicionalidades</b>	A norma prevê o cumprimento de exigências pelo público-alvo?
7	<b>Tipo de produto</b>	A norma estabelece as características do produto distribuído?
8	<b>Quantidade</b>	A norma estabelece a quantidade de produto distribuído?
9	<b>Periodicidade</b>	A norma estabelece a periodicidade da distribuição do produto?
10	<b>Agentes executores</b>	A norma identifica órgãos responsáveis pela execução do programa?
11	<b>Agentes privados</b>	A norma faz referência à participação de agentes do setor privado no programa?
12	<b>Logística</b>	A norma estabelece a logística da distribuição dos produtos?
13	<b>Fonte orçamentária</b>	A norma identifica a fonte de recursos orçamentários para a execução do programa?
14	<b>Monitoramento</b>	A norma prevê mecanismos de monitoramento da execução do programa?
15	<b>Avaliação</b>	A norma prevê critérios de avaliação dos resultados do programa?
16	<b>Promoção da Saúde</b>	A norma faz referência à Promoção da Saúde?
17	<b>SAN</b>	A norma faz referência à Segurança Alimentar e Nutricional?
18	<b>DHAA</b>	A norma faz referência ao Direito Humano à Alimentação Adequada?

**Quadro 8** – Programa Leve Leite - exemplo de quadro elaborado para identificação de dados específicos sobre o programa a partir da análise das 17 normas regulamentadoras publicadas entre 1995 e 2018.

FONTE ORÇAMENTÁRIA		
'PLL Inicial'	'PLL Inicial-Modificado'	'PLL Atual'
<p><b>Doc1</b> Art. 4º - As despesas oriundas da execução do “Plano de Saúde Preventiva do Escolar - Programa Presente” correrão por conta de <b>dotação própria, suplementada se necessário, do Fundo Municipal de Saúde - FUMDES</b>, obedecida a Lei nº 10.830, de 4 de janeiro de 1990.</p>	<p><b>Doc2</b> - Ausente</p> <p><b>Doc3</b> Art. 1º - O artigo 4º do Decreto nº 35.458, de 31 de agosto de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação: Art. 4º - A partir de 5 de novembro de 1996, as despesas oriundas da execução do “Plano de Saúde Preventiva do Escolar – Programa Leve Leite: quem vai à escola ganha presente” correrão por conta da <b>dotação 26.60.15.81.486.4625/3120-2, da Coordenação de Alimentação e Suprimentos, da Secretaria Municipal de Abastecimento.</b></p> <p><b>Doc4</b> Artigo 1º - Ficam realocadas as dotações especificadas no quadro anexo. [Realocação de R\$70 milhões de dotação orçamentária de 1997 da Secretaria Municipal de Saúde – SMS para “Aquisição de Leite” para dotação da Coordenação de Alimentação e Suprimentos, da Secretaria de Abastecimento – SEMAB para “Distribuição de Merendas e Gêneros para Refeições de Servidores e Outros”]</p> <p><b>Doc5</b> – Ausente <b>Doc6</b> – Ausente <b>Doc7</b> – Ausente <b>Doc8</b> – Ausente <b>Doc9</b> – Ausente <b>Doc10</b> – Ausente <b>Doc11</b> – Ausente <b>Doc12</b> – Ausente <b>Doc13</b> – Ausente</p>	<p><b>Doc14</b> Art. 9º As despesas com a execução deste decreto correrão por conta das <b>dotações orçamentárias próprias.</b></p> <p><b>Doc15</b> - Ausente</p> <p><b>Doc16</b> - Ausente</p>

### 3.3.2. Documentos Complementares do Programa Leve Leite: Coleta e Análise

Para identificar os contextos em que se desenvolveram as fases do Programa Leve Leite e os interesses manifestados por distintos atores ao longo da trajetória do programa, foram pesquisados documentos (escritos ou em vídeo) que pudessem apresentar os discursos de atores-chave relevantes (prefeitos, vereadores, representantes de organizações da sociedade civil, famílias das crianças e adolescentes beneficiários e imprensa) sobre o uso político-eleitoral do PLL; sua manutenção, alteração ou revogação; informações sobre resultados alcançados; alegações de corrupção, fraude, desvios; interferências de ações políticas corporativas e de potenciais conflitos de interesses.

Inicialmente foram buscadas reportagens em texto e vídeo sobre o PLL publicadas, entre 1995 e 2019, em veículos disponíveis na internet, a partir dos termos “Programa Leve Leite”, “Leve Leite”, isolados ou associados a “São Paulo” e “paulistano” e aos nomes dos prefeitos que governaram a cidade de São Paulo no período (Paulo Maluf, Celso Pitta, Marta Suplicy, José Serra, Gilberto Kassab, Fernando Haddad, João Doria e Bruno Covas). Em razão do longo período estudado, e da conseqüente evolução dos meios digitais com o passar dos anos, foram encontradas mais informações sobre o período mais recente e menos sobre os anos iniciais do PLL.

Os documentos coletados foram lidos e assistidos à medida que foram encontrados, e as informações obtidas foram organizadas cronologicamente, com o objetivo de narrar fatos relevantes que aconteceram ao longo da história do programa. Em muitos casos, o mesmo fato foi noticiado por diversos veículos de comunicação. Para evitar repetições desnecessárias, tomou-se um texto principal como base somado às informações exclusivas trazidas nos demais documentos, capazes de complementar o fato narrado. Foram privilegiados textos que trouxessem diferentes pontos de vista sobre o programa, com o objetivo da formação de um *corpus* que expressasse eventuais divergências.

Durante a coleta das notícias, também foram obtidos vídeos de programas eleitorais de campanhas à prefeitura municipal, entrevistas concedidas pelos prefeitos a respeito do PLL em programas televisivos e transcrições de discursos, o que abriu um novo caminho de coleta de dados, a partir das vozes dos prefeitos. Todas as propagandas eleitorais encontradas foram transcritas e são apresentadas na dissertação. Uma das entrevistas encontradas foi de Paulo Maluf, no programa televisivo ‘Roda Viva’, da TV Cultura. Por essa razão, foram assistidas



outras dez entrevistas concedidas pelos demais prefeitos ao mesmo programa, mas que não forneceram novos dados sobre o PLL.

Para o aprofundamento de alguns dos fatos narrados nos textos e vídeos anteriormente descritos, foram pesquisados documentos oficiais publicados no Diário Oficial da Cidade de São Paulo (DOC)<sup>54</sup> a partir do critério de busca “Leve Leite”. O DOC permite a pesquisa de publicações a partir de 2005. Foram identificados 1.478<sup>55</sup> resultados relativos aos últimos 15 anos do PLL (2005-2019)<sup>56</sup>, a exemplo de: atas do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Comusan); I Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Plamsan); atas, requerimentos, pareceres e transcrições de audiências públicas da Câmara Municipal de São Paulo; cronogramas de entregas elaborados pela Secretaria Municipal de Educação; decisões do Tribunal de Contas do Município; Documentos contratuais; documentos licitatórios, como comunicados e atas de registros de preços; documentos e normas publicadas pelo Poder Executivo municipal, como decretos, despachos, portarias, resoluções; planos plurianuais; razões de veto a projetos de lei.

Em razão do grande volume de documentos e da diversidade de dados disponíveis, foram privilegiados aqueles publicados entre os anos de 2016 e 2019 [399 documentos], por permitirem o estudo do período relativo às mudanças implementadas no PLL em 2017. Feita a leitura flutuante dos documentos coletados, optou-se por não analisar os documentos licitatórios, contratuais e orçamentários, em razão de sua complexidade para o objeto e o tempo da presente pesquisa. No entanto alguns desses documentos serão mencionados, por serem ilustrativos de pontos que serão tratados.

Os documentos encontrados no DOC referentes à atuação do Poder Legislativo abriram uma nova frente de pesquisa, relativa ao trâmite de projetos de lei (PL) relacionados ao PLL. A partir dos números dos PLs obtidos no DOC, foi realizada a pesquisa dos seus respectivos projetos legislativos no portal da Câmara Municipal de São Paulo<sup>57</sup>, que permite acessar informações a partir de 1948. Foram utilizados os critérios “Leve Leite” (sete resultados, todos considerados) e “Programa Leite” (19 resultados: oito considerados; 11 descartados). A seleção dos PLs se deu, inicialmente, a partir da leitura da sua ementa. Foram considerados todos os PLs cujas ementas contivessem os termos “leite” ou “leve leite”. Em

---

<sup>54</sup> Site: <<http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/Busca.aspx>>.

<sup>55</sup> Resultado de busca por: “leve leite”, distribuídos da seguinte forma – ano (quantidade): 2019 (27); 2018 (111); 2017 (126); 2016 (135); 2015 (169); 2014 (76); 2013 (131); 2012 (161); 2011 (64); 2010 (86); 2009 (78); 2008 (82); 2007 (110); 2006 (54); 2005 (68).

<sup>56</sup> Último levantamento feito em 10 de julho de 2019.

<sup>57</sup> Site: <<http://www.saopaulo.sp.leg.br/atividade-legislativa/projetos-apresentados-desde-1948/>>.

caso de dúvida com relação aos PLs que não contivessem referidos termos, recorreu-se à leitura do texto do projeto de lei e de sua justificativa. Todos os resultados encontrados a partir do critério “Leve Leite” faziam parte do conjunto obtido a partir do critério “Programa Leite”. Foram identificados, então, nove projetos de lei propostos entre os anos de 1994 e 2017. A íntegra de cada um dos oito processos legislativos foi obtida na página SPLegis<sup>58</sup>. Os documentos foram lidos na íntegra, e os resumos de suas principais informações são apresentados no presente estudo. A partir da leitura desse material, foram obtidas informações de outro PL identificado como relevante. Assim, foi composto o conjunto de nove projetos de lei analisados (**Quadro 9**).

**Quadro 9** - Programa Leve Leite – Nove projetos de lei sobre o programa propostos por vereadores da Câmara Municipal de São Paulo entre 1994 e 2017.

Projeto de Lei	Ementa
PL 225/1994 <sup>59</sup>	Institui o ‘Programa Municipal de distribuição gratuita de leite às famílias carentes’ e dá outras providências.
PL 719/1998	Institui o programa leve leite nas creches do município de São Paulo, e dá outras providências.
PL 94/2001	Dispõe sobre a embalagem de leite em pó nas aquisições efetivadas pela prefeitura do município de São Paulo.
PL 674/2009	Dispõe sobre a meta permanente das políticas públicas de complementação alimentar de alunos da rede municipal pública de ensino e dá outras providências.
PL 592/2013	Dispõe sobre a opção de troca por computador portátil (notebook) a ser exercida pelas crianças beneficiadas pelo "Plano de Saúde Preventiva do Escolar - Programa Presente", e dá outras providências.
PL 168/2014	Regulamenta o Programa Leve Leite no município de São Paulo, e dá outras providências.
PL 337/2015	Dispõe sobre a adoção do Cartão Leve Leite São Paulo para reduzir os custos do programa leve leite, e dá outras providências.
PDL 18/2017	Susta o Decreto de nº 57.632 de 17 de março de 2017, e todos os seus efeitos e dá outras providências (ref. ao Programa Leve Leite)
PL 598/2017	Dispõe sobre o fornecimento de leite sem lactose para crianças no Programa Leve Leite e dá outras providências.

<sup>58</sup> Site: <<http://www.saopaulo.sp.leg.br/atividade-legislativa/splegis-consulta>>.

<sup>59</sup> Apesar de o Programa Leve Leite só ter sido criado em 1995, o PL 225/1994 foi considerado por conter informações relevantes sobre o contexto da época, e por ter tramitado durante os anos em que o PLL já estava em execução.

## 4. RESULTADOS

### 4.1. DOCUMENTOS NORMATIVOS: DESENHO JURÍDICO-INSTITUCIONAL

O ‘quadro de referência jurídico-institucional’ de política pública proposto por BUCCI (2015) foi utilizado para a análise de como as normas foram sendo construídas e passaram a contribuir para sustentar a articulação governamental do Programa Leve Leite, foi utilizado. Conforme apresentado (**Quadro 7**), os elementos principais do quadro de referência, que “permitem compreender sua organização interna, a partir da base jurídica, identificando as ligações com aspectos políticos, econômicos e de gestão mais importantes” (BUCCI, 2015)<sup>60</sup>, foram rearranjados e adaptados para utilização no presente trabalho.

Para fins de simplificação na apresentação dos resultados da pesquisa, é proposta a organização da história do PLL em três fases (**Quadro 10**):

- 1) ‘PLL inicial’ (1995): gestão do prefeito Paulo Maluf;
- 2) ‘PLL inicial-modificado’ (1996-2016): gestões dos prefeitos Celso Pitta, Marta Suplicy, José Serra<sup>61</sup>, Gilberto Kassab e Fernando Haddad;
- 3) ‘PLL atual’ (2017-): gestões dos prefeitos João Doria e Bruno Covas.

---

<sup>60</sup> Nome oficial do programa de ação; gestão governamental; base normativa; desenho jurídico-institucional; agentes governamentais; agentes não-governamentais; mecanismos jurídicos de articulação; escala e público-alvo; dimensão econômico-financeira do programa; estratégia de implantação; funcionamento efetivo do programa; aspectos críticos do desenho jurídico-institucional.

<sup>61</sup> Durante os dois anos da gestão de José Serra não foram publicadas normas sobre o programa, mas sofreu alteração no formato de licitação.

**Quadro 10** – Programa Leve Leite - fases propostas, gestões municipais de 1995 e 2019 e documentos normativos publicados pelos Poderes Executivo e Legislativo e constitutivos da base jurídico-institucional do programa.

<b>Fase</b>	<b>Gestão-Prefeito</b>	<b>Base normativa</b>
<b>‘PLL-Inicial’ [1995]</b>	Paulo Maluf	Decreto nº 35.458/1995
		Decreto nº 35.458/1995 (retificado)
<b>‘PLL Inicial-modificado’ [1996-2016]</b>	Paulo Maluf	Portaria Intersecretarial nº 003/1995
	Paulo Maluf	Decreto nº 36.531/1996
	Celso Pitta	Decreto nº 36.962/1997
	Gilberto Kassab	Portaria Intersecretarial nº 01/2008
	Gilberto Kassab	Portaria Intersecretarial nº 005/SMG/SME/2008
	Gilberto Kassab	Decreto nº 49.961/2008
	Gilberto Kassab	Portaria nº 1.587/2009 - SME
	Fernando Haddad	Portaria nº 5853/2009
	Fernando Haddad	Portaria nº 1.938/2013
	Fernando Haddad	Lei nº 15.920/2013
	Fernando Haddad	Portaria nº 942/2015
<b>‘PLL Atual’ [2017 –]</b>	Fernando Haddad	Portaria nº 7.849/2016
	João Doria	Decreto nº 57.632/2017
	João Doria	Portaria nº 4.652/2017
	João Doria	Decreto nº 58.154/2018

#### 4.1.1. Nome

O nome de um programa de ação governamental expressa sua identidade (BUCCI, 2015).

O nome do PLL sofreu alterações com o passar do tempo. O programa foi denominado inicialmente, pelo Decreto nº 35.458/1995 "Plano de Saúde Preventiva do Escolar – Programa Leve Leite: quem vai à escola ganha presente!".

O nome do programa constou errado na publicação do Decreto nº 35.458/1995 em 1º de setembro de 1995 e saiu como “Plano de Saúde Preventiva do Escolar – Programa presente”. O decreto foi retificado em 5 de outubro de 1995 para correção do nome. Os documentos posteriores desconsideraram a retificação e trazem a menção incompleta do nome do programa.

O nome não sofreu alterações expressas nos anos seguintes, sendo comumente referido apenas como Programa Leve Leite.

A partir de 2017 seu nome oficial passou a ser somente Programa Leve Leite (Decreto nº 57.632/2017).

#### 4.1.2. Contextos

As normas, eventualmente, podem trazer dados da realidade em que foram produzidas, sobretudo a partir de seus considerandos. Das 17 normas analisadas apenas três, em diferentes fases, apresentam informações sobre o contexto da implementação do PLL.

No ‘PLL inicial’, o Decreto nº 35.458/1995 apresentava em seus considerandos algumas informações genéricas sobre o contexto jurídico e social em que o programa havia sido criado: dever da prefeitura de dar assistência às famílias dos estudantes; impacto da recessão econômica no desenvolvimento das crianças em idade escolar de famílias de baixa renda; necessidade de medidas profiláticas e preventivas de doenças decorrentes de carências nutricionais que afetavam o desenvolvimento físico infantil; dever do Estado e das famílias de garantir o direito das crianças à educação fundamental; necessidade de evitar a evasão escolar, assegurando a permanência da criança na escola com frequência satisfatória.

CONSIDERANDO que a recessão tem atingido duramente as famílias mais pobres, com reflexos perversos no desenvolvimento da criança;

CONSIDERANDO o grande contingente de crianças em idade escolar provém de lares com pais desempregados, sem qualificação profissional, ou sujeitos a subempregos e trabalhos informais;

CONSIDERANDO a grande mobilidade das famílias de baixa renda é também fator que incide sobre a frequência da criança à escola;

CONSIDERANDO os índices de doenças decorrentes de carências nutricionais que afetam nossa população em idade escolar;

CONSIDERANDO serem necessárias medidas profiláticas, preventivas, de caráter nutricional, que garantem o bom desenvolvimento físico e neurológico de nossas crianças;

CONSIDERANDO os preceitos legais que obrigam família e Estado a responsabilizar-se por seu desenvolvimento físico saudável e assegurar à criança seu direito à Educação Fundamental, com condições satisfatórias de frequência;

CONSIDERANDO ser preciso fixar a criança à escola de modo que cumpra satisfatoriamente os ciclos do Ensino Fundamental, evitando sua evasão;

CONSIDERANDO que a Prefeitura deve tomar providências iniciais que implementem um amplo programa de assistência à família do escolar (SÃO PAULO, 1995a).

No ‘PLL inicial-modificado’, a Portaria Intersecretarial nº 005/SMG/SME/2008, de 19 de agosto de 2008, trouxe, entre seus considerandos, menção a um novo dado contextual, relacionado ao surgimento de novas tecnologias de gestão, ao mencionar a necessidade de busca de novas alternativas para modernizar os mecanismos de concessão e controle do PLL, como havia sido feito em programas sociais existentes no país que adotavam a transferência direta de renda por meio de cartão<sup>62</sup>.

CONSIDERANDO que, após quase 13 anos da implantação do Programa Leve-Leite e o surgimento de novas tecnologias de gestão, torna-se essencial buscar alternativas para modernizar os mecanismos de concessão e controle desse benefício, incluindo a análise da viabilidade de implantação de modelo de transferência direta de renda por meio de cartão, a exemplo do que já ocorre com êxito em outros programas sociais existentes no país (SÃO PAULO, 2008a).

No ‘PLL atual’, o Decreto nº 57.632/2017 apresenta dados contextuais genéricos em seus quatro considerandos com relação ao desenvolvimento físico e nutricional das crianças paulistanas de primeira infância, situação de vulnerabilidade dos beneficiários por razões socioeconômica ou de deficiência, realidade municipal em termos de Segurança Alimentar e Nutricional em 2017, em comparação a 1995, e atendimento nutricional de estudantes pelo Programa de Alimentação Escolar (PAE).

CONSIDERANDO a necessidade de contribuir para o pleno desenvolvimento físico e nutricional das crianças no período da Primeira Infância na Cidade de São Paulo;

CONSIDERANDO que as crianças provenientes de famílias de baixa renda, bem como as crianças com deficiência, estão sujeitas a situações de vulnerabilidade;

CONSIDERANDO que em 1995, ano em que o Programa Leve Leite foi instituído, vivia-se outra realidade em termos de Segurança Alimentar e Nutricional na Cidade;

CONSIDERANDO mostrar-se imprescindível a adequação da quantidade de fórmulas infantis e leite em pó integral a ser distribuída, para complementar o Programa de Alimentação Escolar, que já contempla boa parte da necessidade diária de nutrientes (SÃO PAULO, Decreto, 2017).

A comparação dos considerandos dos modelos inicial e atual do programa, indica que, em 2017, teria havido uma melhora na situação de SAN da cidade de São Paulo, inclusive em razão da implementação do PAE que garantiria a necessidade diária de nutrientes dos estudantes

---

<sup>62</sup> Naquele momento, o leite ainda era entregue aos estudantes nas escolas, e o modelo de cartão nunca chegou a ser implementado.

matriculados na rede municipal. Mais informações sobre o contexto de desenvolvimento do PLL serão apresentadas no tópico relativo à análise dos ‘documentos complementares’.

#### 4.1.3. Objetivos

O objetivo é um dado essencial para a análise de um programa de ação governamental, por apresentar o problema público selecionado pela gestão pública para ser resolvido (SECCHI, 2012). É apresentado de forma direta no ‘PLL inicial’; pode ser presumido no ‘PLL inicial-modificado’, em razão da ausência de disposições contrárias; e é de difícil identificação no ‘PLL atual’.

O artigo 1º do Decreto nº 35.458/1995 identificava expressamente que o PLL tinha o “objetivo de combater a desnutrição alimentar da população infantil que frequenta a rede municipal de creches, inclusive as conveniadas, e de escolas de educação infantil, educação especial e de primeiro grau” (SÃO PAULO, 1995a). Ou seja, o foco do programa estava na melhoria das condições de saúde e alimentação das crianças beneficiárias, definidas a partir da frequência na rede municipal de ensino.

Nos anos seguintes o objetivo do programa não foi modificado.

O Decreto nº 57.632/2017 não define expressamente o objetivo do PLL. Seu artigo 1º determina somente que o “programa passa a ser regulado de acordo com as disposições deste decreto, destinando-se ao atendimento das crianças moradoras no município de São Paulo em idade de creche e pré-escola ou em situação de vulnerabilidade” (SÃO PAULO, 2017a).

A norma delimita, portanto, apenas o público-alvo do programa, que é diferente daquele contemplado no ‘PLL inicial’, mas não faz referência ao problema que quer solucionar. É necessário recorrer aos considerandos para identificar dois possíveis objetivos que se pretendia alcançar a partir de 2017: “contribuir para o pleno desenvolvimento físico e nutricional das crianças no período da primeira infância na cidade de São Paulo” (SÃO PAULO, 2017a) e “adequação da quantidade de fórmulas infantis e leite em pó integral a ser distribuída, para complementar o Programa de Alimentação Escolar” (SÃO PAULO, 2017a).

#### 4.1.4. Públicos-alvo

Identificar o público-alvo de um programa é relevante para ter a noção de sua escala e conhecer as características demográficas da população atendida (BUCCI, 2015). O público-alvo é expresso e facilmente identificado no ‘PLL inicial’ e no ‘PLL inicial-modificado’, ainda que tenha sofrido ajustes, ao longo do tempo, com relação à adequação da terminologia utilizada para identificar os níveis de ensino. No ‘PLL atual’ a delimitação do público-alvo é feita de forma confusa e depende da combinação de diferentes critérios.

O público-alvo inicial do programa foi expressamente identificado no artigo 1º do Decreto nº 35.458/1995, a partir do seu nível escolar: “população infantil que frequenta a rede municipal de creches, inclusive conveniadas, e de escolas de educação infantil, educação especial e de primeiro grau” (SÃO PAULO, 1995a).

A Portaria nº 1.587/2009 da Secretaria Municipal de Educação manteve a identificação do público-alvo do programa de acordo com nível de ensino, mas o ajustou aos os termos adotados à época: “alunos regularmente matriculados nos CEIs, EMEIs, EMEFs, EMEEs e unidades conveniadas com a Secretaria Municipal de Educação” (art. 1º).

A Portaria nº 942/2015 expressamente delimitava que o beneficiário do programa era o aluno “da educação infantil até o 9º ano do Ensino Fundamental regular” (art. 1º, §1º), “regularmente matriculado na Rede Municipal de Ensino no ano vigente” (art. 1º, §2º), ou seja, “nos CEIs, CCIs CECIs, CEMEIs, EMEIs, EMEFs, EMEFMs, EMEBSs e nas Unidades de Educação Infantil conveniadas com a Secretaria Municipal de Educação” (art. 1º, *caput*). Além da mudança dos nomes das instituições de ensino, a norma incluiu os Centros de Educação e Cultura Indígenas - CECI e o Centro Municipal de Educação Infantil – CEMEI. A portaria também passou a definir expressamente quem não era atendido pelo PLL: “alunos da Educação de Jovens e Adultos, do Ensino Médio, Técnico e de Educação Profissional” (art. 1º, §1º) e “alunos concluintes e os transferidos a outras instituições de ensino diversas das referidas no *caput* deste artigo” (art. 1º, §2º).

No ‘PLL atual’, o art. 1º, I e II, do Decreto nº 57.632/2017, alterou o público-alvo do PLL que passou a ser formado por “crianças moradoras no município de São Paulo em idade de creche e pré-escola ou em situação de vulnerabilidade” (art. 1º, *caput*):

I - crianças em idade de creche e pré-escola, de acordo com a idade definida para matrícula no Sistema Municipal de Educação, matriculadas ou não na Rede Municipal de Ensino de São Paulo e cujas famílias estejam com cadastro



ativo no Cadastro Único para Programas Sociais, nos termos da legislação correspondente;  
 II - crianças com deficiência matriculadas na Rede Municipal de Ensino (SÃO PAULO, 2017a).

O Decreto nº 57.632/2017 definiu, portanto, três grupos de públicos-alvo do PLL, que podem ser identificados em razão de quatro critérios: idade de creche ou pré-escola (primeira infância)<sup>63</sup>; matrícula na Rede Municipal de Ensino; inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico)<sup>64</sup>; deficiência (**Quadro 11**).

**Quadro 11** – Programa Leve Leite - públicos-alvo identificados no Decreto nº 57.632/2017.

Grupo	Idade	Matrícula	CadÚnico	Deficiência
<b>1*</b>	X	X	X	-
<b>2**</b>	X	-	X	-
<b>3***</b>	-	X	-	X

\* “crianças em idade de creche e pré-escola (...) matriculadas na Rede Municipal de Ensino de São Paulo e cujas famílias estejam com cadastro ativo no Cadastro Único para Programas Sociais”; (art. 1º, I);

\*\* crianças em idade de creche e pré-escola (...) não matriculadas na Rede Municipal de Ensino de São Paulo e cujas famílias estejam com cadastro ativo no Cadastro Único para Programas Sociais”; (art. 1º, I)

\*\*\* “crianças com deficiência matriculadas na Rede Municipal de Ensino”. (art. 1º, II)

#### 4.1.5. Critérios de Adesão e Condicionais

Os critérios de adesão e as condicionalidades de uma política pública determinam os compromissos que seu público-alvo precisa assumir para ter direito ao recebimento do benefício assegurado pelo poder público (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, s/d). No ‘PLL inicial’, a

<sup>63</sup> As idades definidas para matrícula no Sistema Municipal de Educação são: CEIs e Creches Conveniadas [crianças entre zero e 3 anos e 11 meses]; EMEIs [crianças de 4 a 5 anos e 11 meses]; CEMEI [crianças de zero a 5 anos e 11 meses]; CEIIs que integram os CECIs [crianças de zero a 5 anos e 11 meses]; e EMEBs [crianças de 4 a 14 anos]. Disponível em: <http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Page/PortalSMESP/Apresentacao>. Acesso em 10 abr. 2019.

<sup>64</sup> Instrumento que permite ao governo conhecer melhor a realidade socioeconômica da população pois identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, a partir de informações como características da residência, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras. A partir de 2003, passou a ser utilizado para a seleção e a inclusão de famílias de baixa renda em programas federais, estaduais e municipais, sendo usado obrigatoriamente para a concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família. A responsabilidade de sua execução compartilhada entre União, estados, distrito federal e municípios. Podem ser cadastradas famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa; famílias com renda mensal total de até três salários mínimos; famílias com renda maior que três salários mínimos, desde que o cadastramento esteja vinculado à inclusão em programas sociais nas três esferas do governo; e pessoas em situação de rua (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2015).

condicionalidade estava relacionada à área de educação, pois o recebimento do benefício era condicionado à matrícula escolar e à frequência de no mínimo 90% “nos meses anteriores à distribuição” (Decreto nº 35.458/1995, art. 3º).

No ‘PLL inicial-modificado’, a mesma condicionalidade foi mantida ao longo dos anos, com algumas mudanças com relação ao cômputo da frequência. A partir de 2009, a entrega dos produtos aos beneficiários deixou de ser feita na escola e passou a ser feita por correio, momento em que exigências burocráticas foram introduzidas.

A Portaria – SME nº 1.587 de 2009 previa que “a entrega de leite aos alunos estará condicionada à frequência mínima mensal de 90% (noventa por cento) dos dias letivos, sempre apurada no mês anterior ao do recebimento pelas famílias” (art. 2º, par. único) e que “farão jus ao benefício os educandos com assiduidade mínima de 90% (noventa por cento) nos meses anteriores à distribuição” (art. 3º, par. 1º). A portaria previa a possibilidade de justificativas das faltas por motivos de saúde: “educandos que forem acometidos por problemas de saúde deverão apresentar atestado médico no retorno às atividades educativas, como justificativa das faltas” (art. 3º, par. único). Por fim, a portaria inovava ao estabelecer a necessidade de informação de endereço pelas famílias (art. 7º, *caput* e par. único), pois estava sendo implementada a entrega via correio.

Artigo 7º - Sempre que o endereço declarado pelos pais não for localizado pelos Correios, o leite deixará de ser entregue e a SME será avisada mediante relação de famílias não atendidas, a ser entregue mensalmente pelo contratado.  
Parágrafo único - A relação será emitida por escola e disponibilizada a todas as unidades que convocarão a família para atualização de endereço e retomada da entrega do benefício.

A Portaria nº 942/2015 manteve a exigência de 90% de frequência dos estudantes beneficiários do programa. A concessão do benefício dependia “do período mínimo de 01 (um) mês de efetivação da matrícula do educando na Unidade Educacional” (art. 4º), sendo que “a primeira entrega do benefício ocorrerá mediante dados da matrícula e as demais, estarão condicionadas à frequência mínima mensal de 90% (noventa por cento) dos dias letivos, sempre apurada nos meses anteriores ao do recebimento do benefício” (art. 4º, §1º). Nos meses de férias ou recesso escolar “o envio do benefício estará condicionado às frequências anteriores e/ou dados dos alunos matriculados no Sistema Escola On-Line” (art. 4º, §5º).

A possibilidade de justificar faltas por motivo de doença se manteve, mas foi estabelecido prazo para apresentação de atestado “para não perder o direito ao benefício, no retorno às atividades educativas, podendo a Unidade Educacional aguardar tal documentação por um prazo máximo de 30 (trinta) dias como justificativa das faltas” (art. 4º, §2º).

A Portaria nº 942/2015 também previa a necessidade de informação de endereço atualizado pelos pais ou responsáveis pelos estudantes: “sempre que o endereço declarado pelos pais ou pelos responsáveis do educando não for localizado o leite deixará de ser entregue” (art. 6º). No caso de os dados estarem desatualizados, os pais ou responsáveis deveriam “ser convocados, pela Unidade Educacional, para realizar a atualização dos dados cadastrais fornecidos e, após, será retomada a entrega do benefício” (art. 6º, § 3º). Se a divergência dos dados não fosse corrigida em até 180 dias, período em que o leite que não havia sido entregue poderia ficar guardado, o benefício seria “cancelado, eximindo a Unidade Educacional de qualquer solicitação retroativa” (art. 6º, § 3º).

No ‘PLL atual’, o Decreto nº 57.632/2017 estabeleceu mudanças com relação ao que era previsto até então para adesão e permanência como beneficiário do programa. Seu artigo 1º identifica os critérios gerais de adesão ao PLL: a) que as crianças beneficiárias morem no município de São Paulo; b) que as crianças tenham idade de creche e pré-escola; c) que as crianças estejam em situação de vulnerabilidade em razão de deficiência ou condições socioeconômicas.

Além disso, o Decreto nº 57.632/2017 prevê: a) o cadastro ativo das famílias no CadÚnico como meio de comprovação de vulnerabilidade da criança; b) que o benefício será entregue mediante o exercício, pelos pais ou responsáveis, da opção de recebimento do benefício no ato da matrícula na Rede Municipal de Ensino; c) vedação da troca ou comercialização dos produtos do PLL pelas famílias das crianças beneficiárias, com suspensão do benefício por um mês e a exclusão do programa, no caso de reincidência (art. 6º).

O **Quadro 12** ilustra os critérios de adesão e condicionalidades previstos no Decreto nº 57.632/2017, de acordo com o perfil da criança beneficiária.

**Quadro 12** – Programa Leve Leite - critérios de adesão e condicionalidades identificados no Decreto nº 57.632/2017.

<b>Critérios gerais de adesão ao Programa Leve Leite</b>	
Crianças moradoras do município de São Paulo Crianças em idade de creche e pré-escola ou situação de vulnerabilidade [socioeconômica ou em razão de deficiência]	
<b>Público-alvo</b>	<b>Condicionalidades</b>
Crianças em idade de creche e pré-escola, sem deficiência, matriculadas na Educação Infantil (CEIs Municipais e CEIs da Rede Parceira, CEMEI, CECIs, CCIs, EMEIs e EMEBSs).	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cadastro ativo das famílias no CadÚnico;</li> <li>2. Exercício da opção de recebimento do benefício feita no ato da matrícula pelos pais ou responsáveis legais;</li> <li>3. Vedação de troca ou comercialização dos produtos distribuídos pelas famílias das crianças beneficiárias.</li> </ol>
Crianças com deficiência matriculadas na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, do primeiro ao quinto ano.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Exercício da opção de recebimento do benefício feita no ato da matrícula pelos pais ou responsáveis legais;</li> <li>2. Vedação de troca ou comercialização dos produtos distribuídos pelas famílias das crianças beneficiárias.</li> </ol>
Crianças em idade de creche e pré-escola não matriculadas na Rede Municipal de Ensino:	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cadastro ativo das famílias no CadÚnico;</li> <li>2. Vedação de troca ou comercialização dos produtos distribuídos pelas famílias das crianças beneficiárias</li> </ol>

#### 4.1.6. Tipos de Produtos Distribuídos

No ‘PLL inicial’ a norma só mencionava a compra de leite em pó integral para ser entregue a estudantes da rede municipal de creches, escolas de educação infantil, educação especial e primeiro grau (art. 2º, Decreto nº 35.458/1995).

No ‘PLL inicial-modificado’, as normas passaram a prever também a entrega de fórmula infantil. O artigo 2º, da Portaria nº 1.587/2009 – SME estabelecia a entrega de fórmula infantil, além do leite em pó integral. Depreende-se que a partir desse momento, “leite” passa a ser gênero do qual “leite em pó integral” e “fórmula infantil” seriam espécies. Cada tipo de produto era distribuído de acordo com o nível de ensino das crianças beneficiárias, ou seja, as

fórmulas infantis eram destinadas às crianças matriculadas em CEI – Berçário I (0 a 6 meses) e CEI – Berçário II (6 a 12 meses) e o leite em pó integral, às crianças do CEI-Mini Grupo, EMEI e EMEF.

Artigo 2º - A distribuição do leite seguirá as quantidades específicas de acordo com o nível de ensino:

CEI - Berçário I - Fórmula Infantil (0 a 06 meses) - 1 kg/ mês

Berçário II - Fórmula Infantil (07 a 12 meses) - 1 kg/ mês

Mini grupo - Leite em pó integral - 1 kg/ mês

EMEI - Leite em pó integral - 1 kg/ mês

EMEF - Leite em pó integral - 2 kg/ mês

O motivo da introdução da fórmula infantil para crianças até 12 meses pode ser associado a um dos considerandos da norma que menciona a “necessidade de garantir o bom desenvolvimento físico e nutricional das crianças de 0 (zero) a 01 (um) ano”.

O artigo 2º da Portaria nº 1.587/2009 – SME foi modificado no mesmo ano pela Portaria nº 5.853/2009, retornando ao modelo estabelecido em 1995: “Artigo 1º - O artigo 2º da Portaria SME 1587/09 passa a vigorar com a seguinte redação: Artigo 2º - A distribuição do leite seguirá a quantidade especificada no Decreto Municipal nº 35.458/95”.

Como nenhum outro artigo da Portaria nº 1.587/2009 faz menção a fórmulas infantis, não é possível depreender se a modificação do seu artigo 2º alteraria também o tipo de produto distribuído e não apenas sua quantidade e, portanto, teria havido a retomada da distribuição de 2kg de leite em pó integral a todas as crianças beneficiárias, independentemente do nível de ensino.

A Portaria nº 942/2015 também previa a distribuição de leite em pó integral e fórmula infantil. Inovou ao diferenciar a última categoria de produto em “fórmula infantil 1” e “fórmula infantil 2”, entregues, respectivamente, a crianças de 0 a cinco meses e de seis a 11 meses. O leite em pó integral era destinado a crianças a partir de 12 meses.

O ‘PLL atual’, desde 2017, prevê a entrega de fórmula infantil ou de leite em pó integral, de acordo com a idade das crianças, respectivamente, bebês de quatro a 12 meses ou crianças com mais de um ano de idade (Decreto nº 57.632/2017, art. 2º, *caput* e inc. I e II).

#### 4.1.7. Quantidades de Produtos Distribuídos

A quantidade entregue de leite e fórmula infantil foi alterada por algumas normas, ao longo dos anos, de acordo com a idade e/ou nível de ensino dos beneficiários.

O 'PLL inicial' previa a mesma quantidade (2kg) de leite em pó integral para todas as crianças (art. 2º do Decreto nº 35.458 de 1995).

No 'PLL inicial-modificado', em 2009, houve redução da quantidade para 1kg para alguns grupos, em razão da idade, mas a alteração foi revogada poucos meses depois. Em 20 de fevereiro de 2009, foi publicada pela Secretaria Municipal de Educação a Portaria nº 1.587/2009 que especificava que 1kg ou 2kg de leite em pó integral ou de fórmula infantil seriam distribuídos mensalmente às crianças, de acordo com o nível de ensino das beneficiárias. Todas as crianças receberiam 1kg do produto especificado para sua faixa etária, exceto as matriculadas em EMEFs, que receberiam 2kg ao mês de leite em pó integral.

Artigo 2º - A distribuição do leite seguirá as quantidades específicas de acordo com o nível de ensino:

CEI - Berçário I - Fórmula Infantil (0 a 06 meses) - 1 kg/ mês

Berçário II - Fórmula Infantil (07 a 12 meses) - 1 kg/ mês

Mini grupo - Leite em pó integral - 1 kg/ mês

EMEI - Leite em pó integral - 1 kg/ mês

EMEF - Leite em pó integral - 2 kg/ mês

Ao final daquele ano, em 21 de dezembro de 2009, a SME alterou a previsão anterior, por meio da Portaria nº 5.853/2009 para determinar que a quantidade de leite voltaria a ser aquela especificada no Decreto nº 35.458/1995, ou seja, 2 kg por criança, entendendo-se que não seriam consideradas as diferenças de idades.

A Portaria nº 942/2015 revogou as Portarias SME nº 1.587/2009 e 5.853/2009. Assim, foi mantido o fornecimento da quantidade mensal única de 2kg de leite em pó integral, fórmula infantil 1 ou fórmula infantil 2, de acordo com a idade das crianças.

Art. 2º - Serão fornecidos aos alunos beneficiados, 02 (dois) kg/mês de Leite em Pó Integral ou Fórmula Infantil.

§ 1º - A distribuição do leite seguirá as quantidades especificadas de acordo com a idade:

a) alunos com idade de 0 a 5 meses receberão 2kg/mês de Fórmula Infantil 1;

b) alunos com idade de 6 a 11 meses receberão 2kg/mês de Fórmula Infantil 2;

c) alunos com idade a partir de 12 meses recebem 2kg/mês de Leite em Pó Integral.

Ainda com relação à quantidade, um dos considerandos da Portaria nº 942/2015 apresentava “a exigência de limitar o quantitativo por entrega para garantir o consumo do produto dentro do prazo de validade”. Assim, foi estabelecido que 12kg de leite em pó integral, sem fazer menção a fórmulas infantis, seria a quantidade limite que poderia ser entregue em uma única remessa (art. 1º, §3º), para os casos em que o leite devido à criança estivesse acumulado “por motivo de insucessos nas entregas anteriores ou falta de dados cadastrais suficientes para o serviço de entrega” (art. 1º, §2º). O produto ficaria “resguardado por um prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias para manifestação do responsável pelo beneficiário” (art. 6º, §4º).

No “PLL atual”, a partir de 2017, as crianças matriculadas no sistema de ensino passaram a receber menos leite e fórmula (1kg) do que as crianças não matriculadas (2kg), sob a justificativa de que aquelas seriam atendidas pelo Programa de Alimentação Escolar. Um dos considerandos do Decreto nº 57.632/2017 dispõe “mostrar-se imprescindível a adequação da quantidade de fórmulas infantis e leite em pó integral a ser distribuída, para complementar o Programa de Alimentação Escolar, que já contempla boa parte da necessidade diária de nutrientes”. Assim, a norma retoma a variação de quantidade de fórmula infantil e de leite de acordo com as características de cada beneficiário.

Art. 2º A distribuição de leite aos beneficiários do Programa Leve Leite deverá obedecer à proporção de:

I - para crianças em idade de creche e pré-escola matriculadas (...)

a) bebês de 4 (quatro) a 12 (doze) meses: 1kg ou quantidade superior conforme acomodação da embalagem de fórmulas infantis por mês;

b) crianças acima de 1 (um) ano em idade de creche e pré-escola: 1kg de leite em pó integral por mês;

II - para crianças em idade de creche e pré-escola não matriculadas (...)

a) bebês de 4 (quatro) a 12 (doze) meses: 2kg de fórmulas infantis por mês;

b) crianças acima de 1 (um) ano em idade de creche e pré-escola: 2kg de leite em pó integral por mês;

III - para crianças com deficiência, matriculadas (...)

a) bebês de 4 (quatro) a 12 (doze) meses: 1kg ou quantidade superior conforme acomodação da embalagem de fórmulas infantis por mês;

b) crianças acima de 1 (um) ano em idade de creche, pré-escola e do primeiro ao quinto ano do ensino fundamental: 1kg de leite em pó integral por mês.

Ou seja, às crianças beneficiárias não matriculadas na Rede Municipal de Ensino deveria ser destinada quantidade maior (2kg) de fórmula infantil ou leite em pó integral em comparação às crianças matriculadas na rede pública municipal de ensino (1kg).

#### 4.1.8. Periodicidade da Distribuição

Inicialmente era prevista a entrega mensal do leite, sem a menção aos meses em que ela aconteceria. Normas posteriores passam a fazer referência à existência de um cronograma de entrega, que é regulamentado por normas hierarquicamente inferiores, e a contemplar o período de férias escolares. No ‘PLL atual’ é prevista a entrega mensal, de janeiro a dezembro, sem menção a cronograma.

No ‘PLL inicial’, o artigo 2º do Decreto nº 35.458/1995 fazia referência à periodicidade mensal da distribuição do leite em pó integral à rede física municipal, o que indica que a entrega da quota de produto ao “consumidor final” (art. 3º) também seria mensal.

Art. 2º- Caberá à Secretaria Municipal da Saúde a aquisição, por regular procedimento licitatório, e a distribuição mensal, na rede física municipal, de 2 (dois) quilos de leite, em pó integral por criança.

Art. 3º (...) cabendo à Secretaria Municipal de Educação e à Secretaria Municipal da Família e Bem-Estar Social proceder a rigoroso controle da frequência e da entrega do produto ao consumidor final.

No ‘PLL inicial-modificado’, a Portaria nº 1.587/2009, indicava a existência de um cronograma de retirada do produto pelas famílias nas escolas, anterior à mudança de entrega por correio: “enquanto a distribuição ocorrer nas escolas, as unidades deverão preparar suas equipes para conscientizar as famílias a não exceder o prazo de uma semana da data cronogramada para retirada do leite” (art. 5º). Esse texto dá indício da dificuldade de realizar a entrega nas escolas.

A Portaria nº 942/2015 inovou ao estabelecer que “o benefício será concedido de janeiro a dezembro, inclusive nos períodos de férias e recesso escolar” (art. 3º), condicionando seu envio “às frequências anteriores e/ou dados dos alunos matriculados no Sistema Escola On-Line” (art. 4º).

No ‘PLL atual’, o Decreto nº 57.632/2017 determina no art. 2º, caput e incisos I e II, a entrega mensal de cada tipo de produto, de acordo com o grupo de crianças beneficiárias. O artigo 3º do Decreto nº 57.632/2017 determina que a distribuição acontece no período de janeiro a dezembro, presumindo-se, portanto, que os períodos de férias e recesso escolar também estejam contemplados, como no modelo anterior.



#### 4.1.9. Agentes Executores e Logística

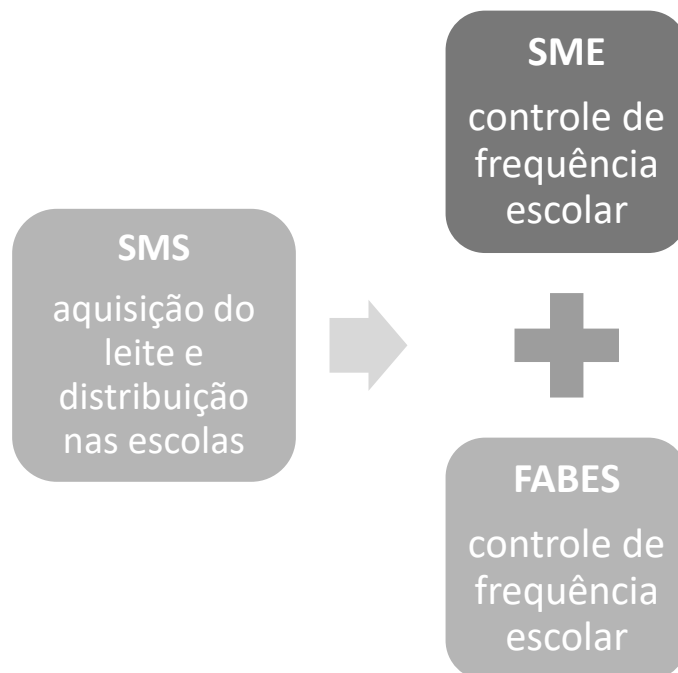
Esses são os aspectos que mais apresentaram mudanças desde 1995, com relação aos setores, órgãos e agentes responsáveis pela compra, armazenamento, distribuição, controle de requisitos e condicionalidades e monitoramento do PLL.

Quanto aos agentes executores, ao longo dos anos a execução do PLL envolveu, e segue envolvendo, de muitas formas, diversos órgãos municipais e seus servidores das áreas de educação, assistência social, saúde, abastecimento, gestão, planejamento e direitos humanos. Dessas, a área de educação foi a única que esteve presente ininterruptamente durante todos os anos de vigência do PL. Os Correios também são identificados como agente executor do PLL a partir da implantação da entrega domiciliar, em 2009. Não há menções à participação de agentes privados no programa, ainda que eles estejam presentes, já que são os fornecedores de leite para o PLL. Com relação à logística, muitas regras foram estabelecidas para entrega dos produtos aos beneficiários nas unidades de ensino ou via correio.

No ‘PLL inicial’ cabia às Secretarias Municipais de Saúde (SMS), de Educação (SME) e da Família e Bem-Estar Social (FABES) a execução do PLL. Era responsabilidade da SMS a aquisição do leite em pó integral, por meio de procedimento licitatório, e sua distribuição mensal na “rede física municipal” e da SME e FABES “o controle da frequência escolar e da entrega do produto ao consumidor final” (Decreto nº 35.458/1995, arts. 2º e 3º) (**Figura 7**).

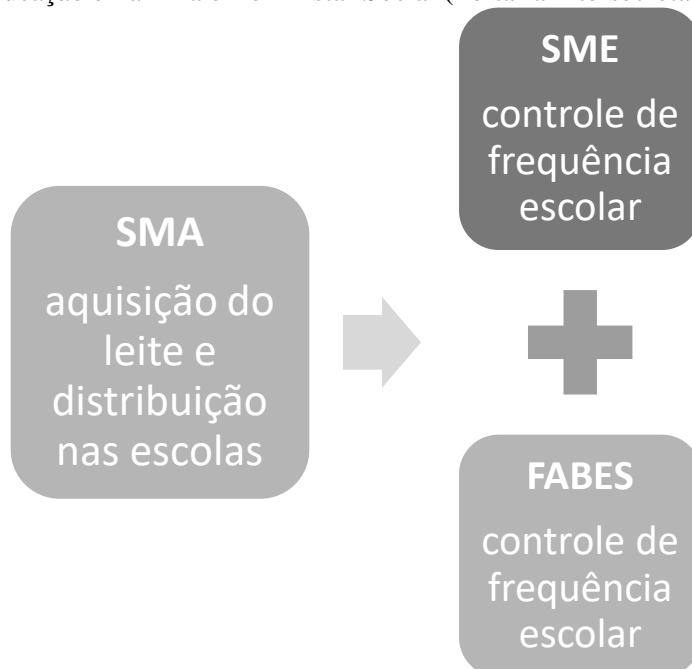
Poucos meses depois, naquele mesmo ano, o artigo 1º da Portaria Intersecretarial nº 003/1995 delegou à Secretaria Municipal do Abastecimento (SMA) a competência para a compra e distribuição mensal do leite em pó na rede pública municipal, inicialmente atribuída à SMS, e estabeleceu o tipo de licitação que deveria ser utilizado: concorrência pública, objetivando o registro de preços (**Figura 8**).

**Figura 7** – Logística de execução do Programa Leve Leite: atribuições das Secretarias Municipais de Saúde, Educação e Família e Bem-Estar Social (Decreto nº 35.458/1995, arts. 2º e 3º).



Fonte: elaborado pela autora a partir do Decreto nº 35.458/1995, arts. 2º e 3º.

**Figura 8** – Logística de execução do Programa Leve Leite: atribuições das Secretarias Municipais de Abastecimento, Educação e Família e Bem-Estar Social (Portaria Intersecretarial nº 003/1995, art. 1º).



Fonte: elaborado pela autora a partir da Portaria Intersecretarial nº 003/1995, art. 1º.

Em 2008, mudanças importantes aconteceram no desenho da logística de execução do programa, que envolvia as Secretarias Municipais de Gestão (SMG)<sup>65</sup> e a SME. Em 17 de maio daquele ano, a Portaria Intersecretarial nº 01/2008/SMG/SME previu, em um dos seus considerandos, a necessidade de normatizar o cumprimento de cronogramas.

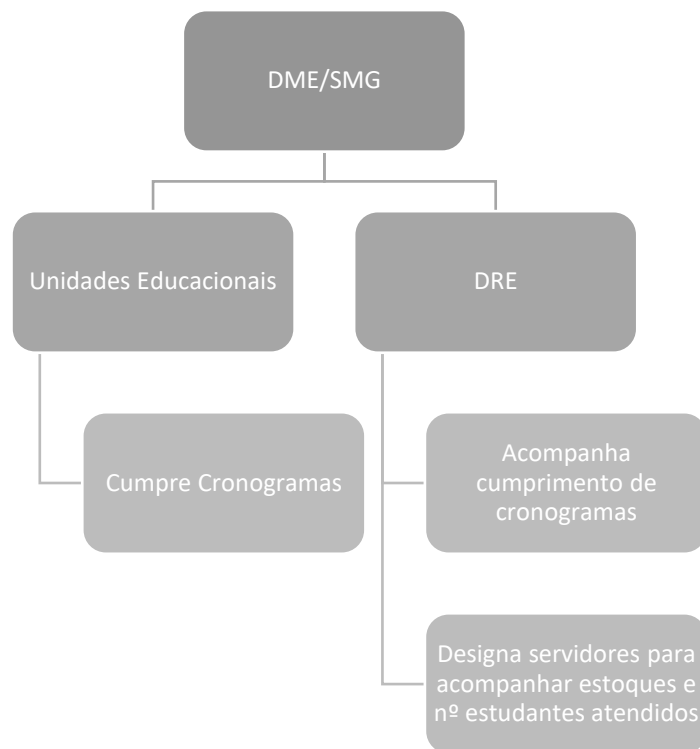
CONSIDERANDO a necessidade de normatizar o fiel cumprimento dos cronogramas estabelecidos pelo Departamento de Merenda Escolar - DME, da Secretaria Municipal de Gestão - SMG, para entrega de relatórios mensais de estoque e de refeições servidas, relacionados ao acompanhamento do Programa de Alimentação Escolar e do Programa Leve Leite.

O DME/SMG era, naquele momento, o órgão responsável por estabelecer os cronogramas para entrega de relatórios mensais de estoque do PLL (art. 1º). As unidades educacionais eram responsáveis por cumprir os cronogramas estabelecidos pelo DME/SMG, publicados no Diário Oficial da Cidade de São Paulo, “em especial quanto a prazos e preenchimento correto de documentos” (art. 4º). Os Diretores Regionais de Educação (DRE) acompanhavam o cumprimento dos cronogramas e designavam os servidores “incumbidos do acompanhamento das atividades relacionadas ao (...) controle de estoque e número de inscritos no Programa Leve Leite, no âmbito das unidades educacionais” (art. 1º). A lista nominal de servidores e eventuais alterações subsequentes precisavam ser enviada pelos DREs à chefia de Gabinete da SME, que a encaminhava para a Chefia de Gabinete da SMG, dentro dos prazos previstos na norma. O descumprimento das atribuições pelos agentes implicava apuração de responsabilidade funcional e consequentes penas (art. 3º). O fluxo está sintetizado na **Figura 9** e na **Figura 10**.

---

<sup>65</sup> O Decreto nº 45.683, de 1º de janeiro de 2005 reorganiza a estrutura municipal e transfere a responsabilidade de e gestão do abastecimento e da merenda escolar, da Secretaria Municipal do Abastecimento para a Secretaria Municipal de Gestão (art. 5º, VIII).

**Figura 9** – Logística de execução do Programa Leve Leite: atribuições da Divisão de Merenda Escolar da Secretaria Municipal de Gestão do município de São Paulo (DME/SMG), das Unidades Educacionais (UEs) e das Diretorias Regionais de Educação (DREs) do município de São Paulo (Portaria Intersecretarial nº 01/2008/SMG/SME).



Fonte: elaborado pela autora a partir da Portaria Intersecretarial nº 01/2008/SMG/SME.

**Figura 10** – Logística de execução do Programa Leve Leite: atribuições das Diretorias Regionais de Educação, a Chefia de Gabinete da Secretaria Municipal de Educação e a Chefia de Gabinete da Secretaria Municipal de Gestão do município de São Paulo (Portaria Intersecretarial nº 01/2008/SMG/SME).



Fonte: elaborado pela autora a partir da Portaria Intersecretarial nº 01/2008/SMG/SME.

Ainda em 2008, os considerandos da Portaria Intersecretarial nº 005/SMG/SME/2008, de 19 de agosto de 2008, revelavam que a logística precisava ser melhorada. A norma apontava “sobrecarga dos profissionais de educação”; necessidade de “facilitar as tarefas cotidianas das unidades educacionais e das famílias dos alunos beneficiários”; e o “surgimento de novas tecnologias de gestão”.

CONSIDERANDO a determinação do Exmo. Sr. Prefeito, para que a SMG e a SME realizem estudos visando estabelecer novos critérios de operacionalização do Programa Leve-Leite, de forma a evitar a sobrecarga dos profissionais da educação, garantindo seu foco de atuação nas atividades pedagógicas;

CONSIDERANDO que, avaliação realizada conjuntamente pela SMG e SME, demonstrou a necessidade de reorganizar as operações de logística do Programa Leve-Leite, para facilitar as tarefas cotidianas das unidades educacionais e das famílias dos alunos beneficiários.

Para a melhoria da logística, a Portaria Intersecretarial nº 005/SMG/SME/2008 constituiu “Grupo de Trabalho Intersecretarial, com a incumbência de promover estudos e propor alternativas visando à reorganização e modernização das atividades pertinentes ao Programa Leve-Leite” (art. 1º), nomeando nove servidores da SME, SMG e Secretaria Municipal do Planejamento (Sempla) (art. 2º), que teriam 30 dias para a apresentação do relatório final (art. 4º).

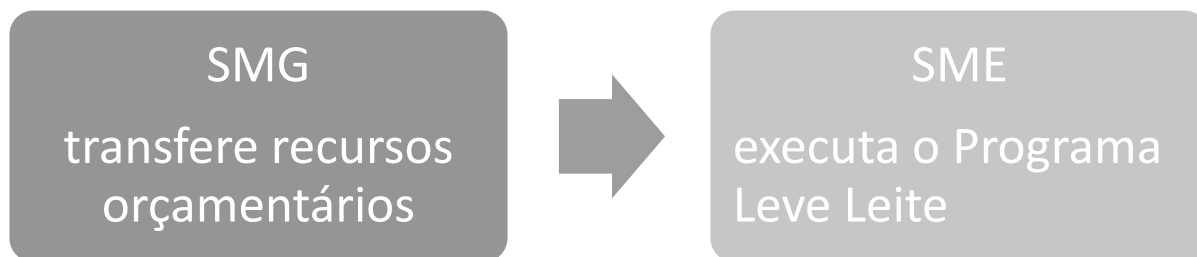
O objetivo da iniciativa, segundo um dos considerandos da portaria intersecretarial, era “após quase 13 anos da implantação do Programa Leve-Leite e o surgimento de novas tecnologias de gestão (...) buscar alternativas para modernizar os mecanismos de concessão e controle desse benefício”, o que incluiria “a análise da viabilidade de implantação de modelo de transferência direta de renda por meio de cartão, a exemplo do que já ocorre com êxito em outros programas sociais existentes no país”.

Em 27 de agosto de 2008, foi publicado o Decreto nº 49.961/2008, que atribuiu à SME a competência para a compra e a distribuição do leite em pó e da fórmula infantil nas escolas, mediante recursos que seriam transferidos pela SMG (**Figura 11**).

Art. 1º. Fica atribuída competência à Secretaria Municipal de Educação para adoção das providências previstas no artigo 2º do Decreto nº 35.458, de 31 de agosto de 1995.

Art. 2º. A Secretaria Municipal de Gestão deverá transferir, à Secretaria Municipal de Educação, os recursos orçamentários necessários à execução do Programa Leve Leite.

**Figura 11** – Logística de execução do Programa Leve Leite: atribuições das Secretarias Municipais de Gestão e de Educação de São Paulo (Decreto nº 49.961/2008).



Fonte: elaborado pela autora a partir do Decreto nº 49.961/2008.

O estabelecimento da entrega domiciliar do leite em pó e das fórmulas infantis foi a novidade introduzida no ano seguinte, 2009. A Portaria nº 1.587/2009/SME, em seus considerandos, identificava a “necessidade de reorganizar as operações de logística do Programa Leve Leite para facilitar as tarefas cotidianas das unidades educacionais e assegurar o benefício às famílias dos estudantes da Rede Municipal de Ensino” e “a importância de garantir o fluxo nas diferentes esferas e dar unidade aos procedimentos da Rede Municipal de Ensino”.

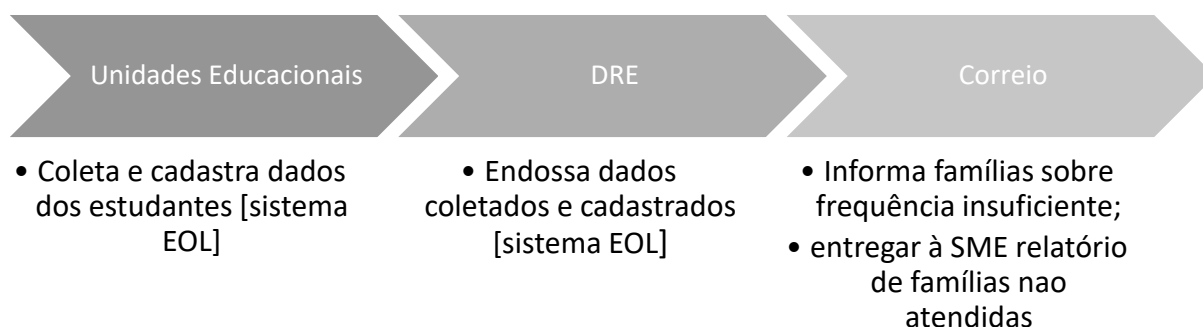
Nesse sentido, determinava que “a implementação da distribuição do leite pelos Correios ocorrerá após consolidação de logística contratada pela SME” (art. 4º, §3º). As unidades educacionais eram as responsáveis por “zelar pela fidedignidade na coleta dos endereços e correções dos dados necessários à correta remessa do produto” (art. 4º, §1º) e as Diretorias Regionais de Educação, pelo “endosso dos dados coletados e alimentados no sistema informatizado” (art. 4º, §2º), identificado como “sistema Escola On-Line – EOL” (art. 4º, *caput*).

As unidades de ensino, enquanto a distribuição dos produtos ainda era realizada nas escolas, deveriam “preparar suas equipes para conscientizar as famílias a não exceder o prazo de uma semana da data cronogramada para retirada do leite” (art. 5º). Com a implementação da entrega do leite pelos Correios, elas passariam a “exclusivamente implementar no sistema Escola on-line: I - a atualização dos endereços dos alunos; II - a frequência mensal dos alunos” (art. 6º, inc. I e II). Também caberia a elas, no caso de impossibilidade de entrega dos produtos pelos Correios, convocar “a família para atualização de endereço e retomada da entrega do benefício” (art. 7º, par. único).

Aos Correios era atribuída a responsabilidade pela “entrega de aviso aos pais sempre que a frequência dos alunos for insuficiente para remessa do leite, nos termos da legislação”

(art. 6º, par. único) e da “relação de famílias não atendidas”, mensalmente, à SME (art. 7º). A relação deveria ser “emitida por escola e disponibilizada a todas as unidades” (art. 7º, par. único). A **Figura 12** apresenta o fluxo estabelecido naquele momento.

**Figura 12** – Logística de execução do Programa Leve Leite: atribuições das Unidades Educacionais, Diretorias Regionais de Educação e Correios (Portaria nº 1.587/2009/SME).



Fonte: elaborado pela autora a partir da Portaria nº 1.587/2009/SME.

Na gestão seguinte, a SME, por meio da Portaria nº 1.938/2013, detalhou a execução do PLL, ao normatizar as atividades relacionadas ao acompanhamento do Programa de Alimentação Escolar (PAE), executado por seu Departamento de Merenda Escolar (DME). A norma determinava que os Diretores Regionais de Educação (DREs) deveriam designar, dentro do prazo estabelecido, servidores responsáveis pelas atividades de cogestão do PAE na SME (arts. 1º e 5º). Os cogestores nomeados seriam os responsáveis por acompanhar as atividades do PAE e do PLL “nas unidades educacionais, inclusive as exercidas diária e diretamente pelos Diretores ou autoridades equiparadas” (art. 2º). A norma elencava as atribuições dos cogestores, incluídas atividades específicas relativas à execução do PLL:

Art. 4º. São atribuições do cogestor:

I - estar em dia com as normas, instruções e procedimentos que digam respeito aos Programas de Alimentação Escolar e do **Programa Leve Leite**, conforme as diretrizes do Departamento da Merenda Escolar (DME) e da legislação vigente.

II - atuar conjuntamente com os diversos setores da DRE e com o Nutricionista do DME/SME, na cogestão do Programa de Alimentação Escolar e do **Programa Leve Leite**. (...)

IV – Gerenciar e garantir o fluxo de informações do Programa de Alimentação Escolar e do **Programa Leve Leite** junto às unidades educacionais, a partir de orientações da SME/DME, como as referentes aos cronogramas anuais de abastecimento e de entrega do Programa Leve Leite; dos impressos padronizados, relatórios e avaliações on-line; levantamentos de dados; circulares informativas, cronograma de reuniões e entrega de relatórios; das dietas especiais, “kit lanche”, alterações de cardápio; à divulgação e inscrição das unidades educacionais nos cursos de formação, dentre outras.

V - Receber, emitir parecer e encaminhar aos setores competentes, as intercorrências, solicitações e sugestões relativas ao Programa de Alimentação Escolar e **Programa Leve Leite** desenvolvido nas unidades educacionais, conforme fluxograma elaborado entre SME/DME/DRE.

VI- Em relação ao **Programa Leve Leite**:

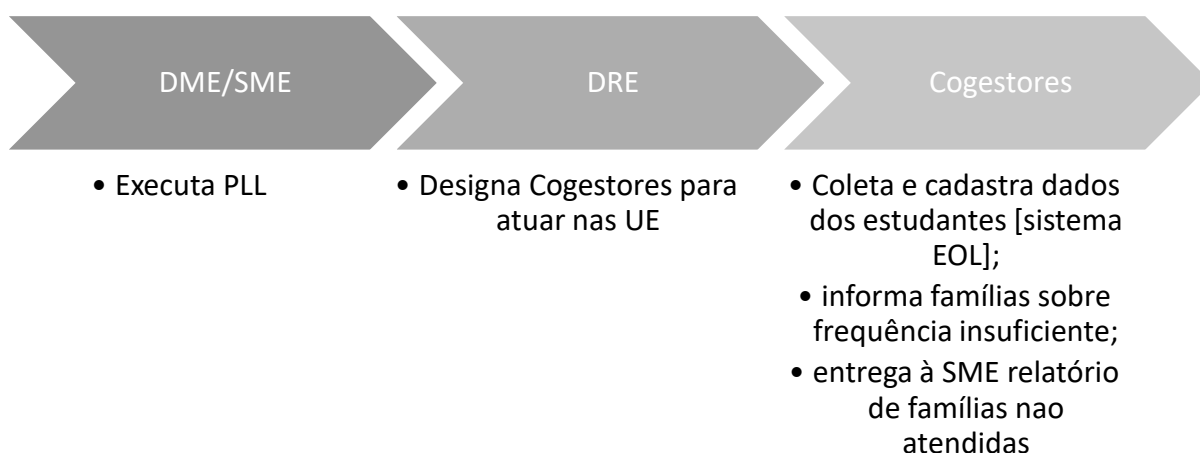
a) atender aos art. 4º e art. 7º da Portaria 1.587/2009;

b) articular encontros, reuniões, palestras entre as equipes dos Correios/DRE/unidades educacionais; (...)

VIII – Monitorar as unidades educacionais que não entregaram os relatórios e outros documentos oficiais pertinentes ao Programa de Alimentação e **Programa Leve Leite**, orientando sobre a necessidade do encaminhamento nas datas estipuladas. (o destaque é nosso)

Caberiam aos cogestores as atribuições que anteriormente eram das unidades educacionais e das DREs, segundo os artigos 4º e 7º da Portaria nº 1.587/2009. Ou seja, deveriam efetuar o registro de frequência dos estudantes no sistema Escola On-Line (EOL) (art. 4º, *caput*), zelar pela fidedignidade na coleta dos endereços e correções dos dados necessários para a remessa do produto (art. 4º, §1º) e endossar os dados coletados e alimentados no EOL (art. 4º, §2º). Além disso, deveriam enviar a SME a relação de famílias que não recebessem o leite pelos Correios, nos casos de não localização do endereço declarado (art. 7º). O fluxo estabelecido em 2013 é esquematizado na **Figura 13**:

**Figura 13** – Logística de execução do Programa Leve Leite: atribuições do Departamento de Merenda Escolar da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, das Diretorias Regionais de Educação e dos Cogestores (Portaria nº 1.938/2013).



Fonte: elaborado pela autora a partir da Portaria nº 1.938/2013.

Dois anos depois a logística foi redesenhada com relação à gestão e à execução, pela Portaria nº 942/2015 da SME, que revogou as Portarias da SME nºs 1.587/2009 e 5.853/2009. Às DREs caberia o acompanhamento da execução do PLL nas Unidades Educacionais “sob sua responsabilidade” (art. 7º) e ao Departamento de Alimentação Escolar (DAE), a gestão do PLL

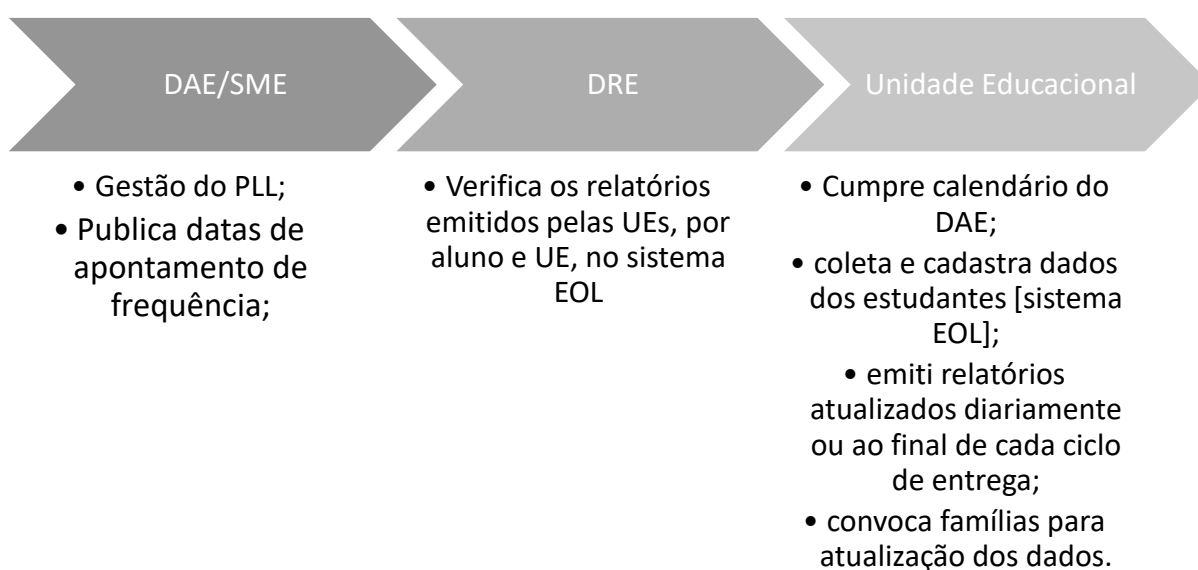


“no âmbito de sua atuação” (art. 8º). Conjuntamente DAE e DREs resolveriam os casos omissos ou excepcionais (art. 9º).

A logística de execução do PLL estava organizada, então, da seguinte forma: o DAE publicava, no início do ano letivo, no Diário Oficial da Cidade de São Paulo, as “datas de apontamento de frequência” que deveriam ser cumpridas pelas unidades educacionais (art. 4º, §3º), que controlavam a frequência mensal dos estudantes e a inseria no sistema EOL (art. 4º, §4º). Além disso, as unidades educacionais tinham que cadastrar no sistema EOL o endereço dos beneficiários, fornecido na matrícula, “na área específica para Programa Leve Leite” (art. 4º, 5º), zelando “pela fidedignidade na coleta dos endereços e correções dos dados necessários à correta remessa do produto” (art. 5º, par. único).

A Portaria nº 942/2015 era bastante descritiva do passo a passo das ações que deveriam ser realizadas pelas DREs e unidades educacionais no caso de não ser localizado o endereço declarado pelos pais ou responsáveis (art. 6º, *caput*): as unidades educacionais e DREs deveriam “verificar os relatórios emitidos, por aluno e por Unidade Educacional, no Sistema Escola On-Line na área específica do Programa Leve Leite” (art. 6º, §1º); podendo para isso a unidade educacional “emitir os relatórios atualizados diariamente ou ao final de cada ciclo de entregas” (art. 6º, §2º). Cabia ainda à unidade educacional convocar os pais ou responsáveis “para realizar a atualização dos dados cadastrais fornecidos e, após, será retomada a entrega do benefício” (art. 6º, §3º). A **Figura 14** apresenta a logística estabelecida em 2015:

**Figura 14** – Logística de execução do Programa Leve Leite: atribuições do Departamento de Alimentação Escolar da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, das Diretorias Regionais de Educação e das Unidades Educacionais (Portaria nº 942/2015).



Fonte: elaborado pela autora a partir da Portaria nº 942/2015.

Em 2016 houve a reorganização das atribuições e do funcionamento da SME pelo Decreto nº 56.793/2016, regulamentado pela Portaria nº 7.849/2016-SME. Naquele momento entrava em cena a Coordenadoria de Alimentação Escolar<sup>66</sup> (Codae) que, ao lado das DREs, passaria a ser a responsável pelas atividades de gestão e execução do PLL, bastante centradas em garantia de fluxos de informações quanto à compra e entrega dos produtos, além das gestões contratual e orçamentária do programa.

Nos termos da Portaria nº 7.849/2016-SME, a Codae (art. 4º, VI) e as Diretorias Regionais de Educação (art. 4º, XI) faziam parte da estrutura organizacional da SME. A Codae era composta por cinco Divisões, entre elas, a Divisão de Finanças da Alimentação Escolar (Difi) e a Divisão de Programas Especiais (Dipesp)<sup>67</sup>. A Difi da Codae era integrada pelos núcleos de Orçamento da Alimentação Escolar; de Serviços Terceirizados; e da Alimentação Direta, cabendo a esse último “formalizar os processos de pagamento das despesas relativas à aquisição de gêneros alimentícios, contratos de fornecimento de alimentos *in natura*, **aquisição de leite em pó integral, fórmula infantil e entrega do Programa Leve Leite**” (art. 77, inc. I) (o destaque é nosso). A Dipesp da Codae, por sua vez, era integrada pelos núcleos do Programa Leve Leite; de Agricultura Familiar; e de Educação Alimentar e Nutricional (art. 4º, IV, f), cabendo ao primeiro, conforme previsto no artigo 92:

- I - elaborar cronogramas entrega de leite em pó integral e fórmulas lácteas do Programa Leve Leite de forma a garantir a entrega do benefício aos educandos da Rede Municipal de Ensino;
- II - elaborar requisições de fórmulas lácteas e leite em pó integral;
- III - acompanhar a execução orçamentária do Programa;
- IV - fiscalizar o cumprimento dos contratos;
- V - elaborar relatórios gerenciais.

A DRE também era estruturada em Divisões, sendo uma delas a Divisão de Administração e Finanças (Diaf) (art. 4º, §1º, ‘e’), integrada por oito núcleos, entre eles o de Alimentação Escolar<sup>68</sup>, a quem cabia “gerenciar e garantir o fluxo de informações do Programa

---

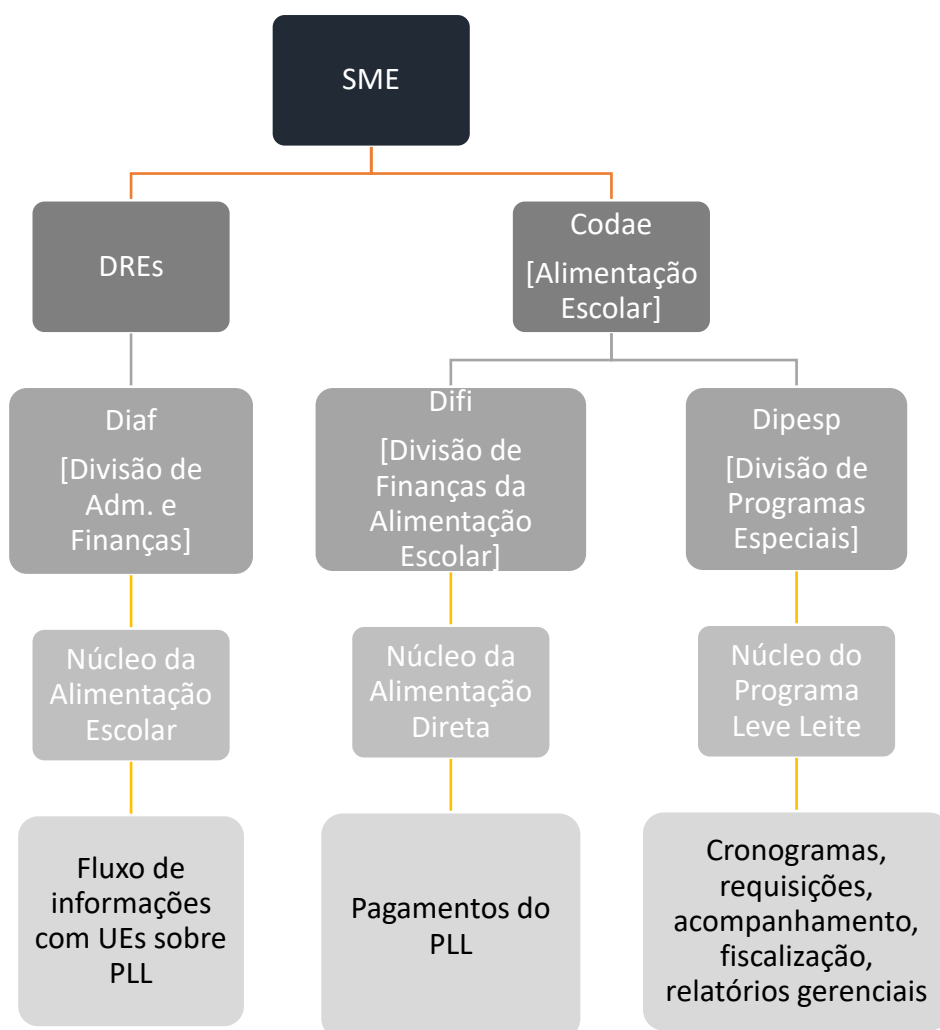
<sup>66</sup> Art. 71 - O Gabinete da Coordenadoria de Alimentação Escolar – Codae terá as seguintes atribuições: I - definir a estratégia, os objetivos e as metas a serem perseguidos pela Codae, dedicando-se à formulação e implementação das Políticas Públicas da Secretaria Municipal de Educação relacionadas com o Programa de Alimentação Escolar – PAE; II - estabelecer prioridades e realizar análises para a elaboração das propostas orçamentárias e alocação de recursos da alimentação escolar; III - garantir a implementação de políticas de aquisição de alimentos diretamente do agricultor familiar, alimentos orgânicos ou de base agroecológica e desenvolver ações relacionadas à segurança alimentar e nutricional – SAN e educação alimentar e nutricional – EAN.

<sup>67</sup> As outras três eram: Divisão de Qualidade e Logística dos Alimentos – Dilog; Divisão de Nutrição Escolar – Dinutre; Divisão de Repasses de Recursos Financeiros – Dirrep.

<sup>68</sup> Além desse, integram a DRE os núcleos de: Parcerias e Convênios; Demanda Escolar; Transporte Escolar; Alimentação Escolar; Compras e Contratos; Prédios e Equipamentos; Contabilidade e Prestação de Contas; Gestão de Pessoas.

de Alimentação Escolar e do Programa Leve Leite às Unidades Educacionais” (Art. 126, inc. III)<sup>69</sup>. As atribuições de cada órgão são apresentadas na **Figura 15**:

**Figura 15** – Logística de execução do Programa Leve Leite: atribuições do Núcleo de Alimentação Escolar da Divisão de Administração e Finanças das Diretorias Regionais de Ensino; do Núcleo de Alimentação Direta da Divisão de Finanças da Alimentação Escolar da Coordenadoria de Alimentação Escolar (Codae); e do Núcleo do Programa Leve Leite da Divisão de Programas Especiais da Codae (Decreto nº 56.793/2016, regulamentado pela Portaria nº 7.849/2016-SME).

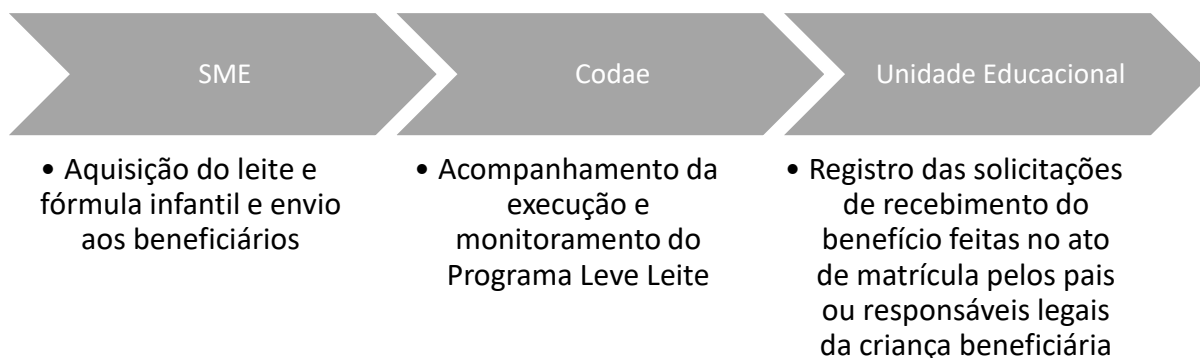


Fonte: elaborado pela autora a partir do Decreto nº 56.793/2016 regulamentado pela Portaria nº 7.849/2016-SME.

<sup>69</sup> Além de: “I - executar e monitorar ações e procedimentos para prover alimentação escolar, em conjunto com a Coordenadoria de Alimentação Escolar – Codae”; “II - monitorar a qualidade da prestação de serviços relacionados ao Programa de Alimentação Escolar, por meio de visitas às Unidades Educacionais, quando necessário, e do acompanhamento de relatórios de visita dos nutricionistas”.

A regulamentação mais recente do programa por meio do Decreto nº 57.632/2017 estabelece a implantação do PLL em duas fases, e, portanto, logísticas e agentes executores diferentes. A primeira delas abrange “as crianças matriculadas na Rede Municipal de Ensino” (art. 4º). Nessa fase, a SME é responsável pela “aquisição e distribuição do leite em pó integral e fórmula infantil aos beneficiários” (art. 5º). A Codae, pelo acompanhamento da execução do Programa Leve Leite e seu monitoramento (art. 7º). E às Unidades Educacionais, no ano letivo de 2017, caberia promover o registro das solicitações de recebimento do benefício feitas no ato da matrícula pelos pais ou responsáveis legais da criança (art. 5º, §§ 1º e 2º) (**Figura 16**).

**Figura 16** – Logística de execução do Programa Leve Leite (Fase 1): atribuições da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, da Coordenadoria de Alimentação Escolar e das Unidades Educacionais (Decreto nº 57.632/2017).



Fonte: elaborado pela autora a partir do Decreto nº 57.632/2017.

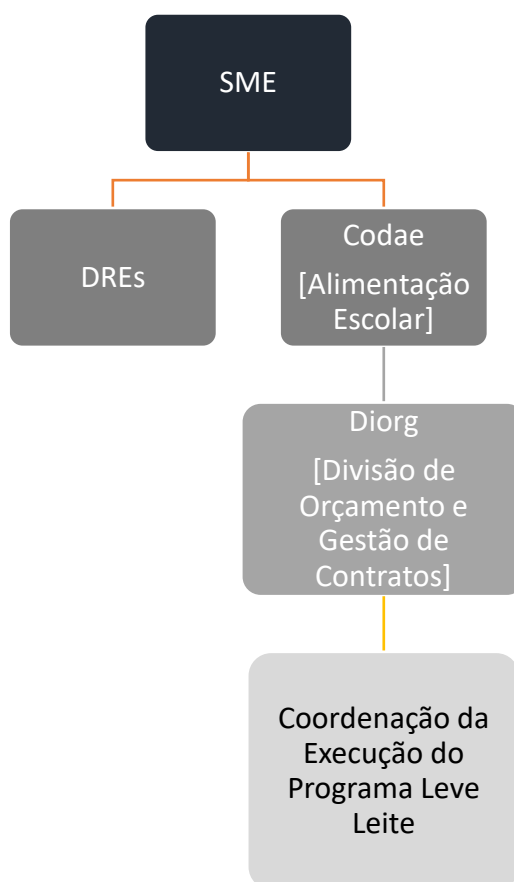
A segunda fase é “relativa às crianças em idade de creche e pré-escola inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais e não matriculadas na Rede Municipal de Ensino” (art. 8º, *caput*). Deveria ter sido promovida em até 120 dias da data de publicação do decreto, que aconteceu em 18 de março de 2017, mediante implantação de programa específico “formulado e executado conjuntamente pelas Secretarias Municipais de Educação, da Saúde, de Assistência e Desenvolvimento Social e de Direitos Humanos e Cidadania” (art. 8º, *caput* e par. único), o que não foi feito.

Em 2017, por meio da Portaria nº 4.652/2017, a SME designou 16 servidores da Codae responsáveis pela “armazenagem, logística e transporte de alimentos, de fornecimento de frutas, legumes, verduras, ovos, pães, bolos, **leve-leite**, alimentos perecíveis e não perecíveis” (art. 1º, VI).

Em 2018, foi feita nova reorganização da SME, pelo Decreto nº 58.154/2018 (**Figura 17**). A Codae e as DREs permanecem dentro da estrutura da SME (art. 4º, ‘d’ e ‘k’), mas o PLL

é inserido apenas entre as atribuições da Codae<sup>70</sup>, que segue com cinco Divisões, com outros nomes: Nutrição Escolar; Educação Alimentar e Nutricional; Qualidade e Logística dos Alimentos; Finanças e Repasses da Alimentação Escolar e Orçamento e Gestão de Contratos (art. 9º). A última (Dirog) tem a tarefa de coordenar a execução do PLL (art. 47, IV)<sup>71</sup>.

**Figura 17** – Logística de execução do Programa Leve Leite (Fase 1): atribuições da Divisão de Orçamento e Gestão de Contratos da Coordenadoria de Alimentação Escolar da Secretaria Municipal de Educação do município de São Paulo (Decreto nº 58.154/2018).



Fonte: elaborado pela autora a partir do Decreto nº 58.154/2018.

<sup>70</sup> “Art. 42. A Coordenadoria de Alimentação Escolar – Codae tem as seguintes atribuições: I - planejar, coordenar, implementar e acompanhar: a) ações relacionadas ao abastecimento para a alimentação dos educandos; b) ações relacionadas à educação alimentar e nutricional, em articulação com a Coped; II - coordenar a implementação de programas relacionados à alimentação escolar; III - zelar pela segurança alimentar e nutricional, por meio de ações de supervisão e ações educativas; IV - avaliar a qualidade, aceitabilidade e preparação dos alimentos fornecidos ou a serem adquiridos; V - subsidiar tecnicamente os órgãos encarregados de realizar as licitações públicas e demais modalidades de compra de alimentos; VI - executar o orçamento destinado à alimentação escolar e realizar a prestação de contas desses recursos.”

<sup>71</sup> Além de “planejar, coordenar e controlar a execução orçamentária” (art. 47, I); “gerir os contratos sob a responsabilidade da Codae, executando as tarefas administrativas pertinentes (art. 47, II); “elaborar a proposta orçamentária anual, propondo normas e procedimentos e orientando os trabalhos das unidades da Codae” (art. 47, III).

#### 4.1.10. Fonte Orçamentária

Alguns dos documentos normativos analisados identificam os setores do Poder Executivo responsáveis por prover os recursos necessários para custear as despesas do PLL. Houve modificações com o passar do tempo, em decorrência das mudanças dos órgãos responsáveis pela execução do programa. Os documentos, via de regra, não determinam o montante dos recursos destinados<sup>72</sup>.

O ‘PLL inicial’ previa o financiamento com recursos orçamentários da área de saúde, via Fundo Municipal de Saúde. O Decreto nº 35.458/1995 estabelecia que as despesas com a execução do PLL correriam “por conta de dotação própria, suplementada se necessário, do Fundo Municipal de Saúde - FUMDES, obedecida a Lei nº 10.830, de 4 de janeiro de 1990”<sup>73</sup> (art. 4º).

A primeira modificação ao ‘PLL inicial’, que determina o início do ‘PLL inicial-modificado’ aconteceu no ano seguinte ao da instituição do programa. O Decreto nº 36.531/1996 determinava que a partir de 5 de novembro de 1996, as despesas passariam a correr por conta de dotação específica da Coordenação de Alimentação e Suprimentos, da Secretaria Municipal de Abastecimento (SMA).

Art. 1º - O artigo 4º do Decreto nº 35.458, de 31 de agosto de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 4º - A partir de 5 de novembro de 1996, as despesas oriundas da execução do “Plano de Saúde Preventiva do Escolar – Programa Leve Leite: quem vai à escola ganha presente” correrão por conta da dotação 26.60.15.81.486.4625/3120-2, da Coordenação de Alimentação e Suprimentos, da Secretaria Municipal de Abastecimento.

Art. 2º - Revogadas as disposições em contrário, este decreto entrará em vigor na data de sua publicação, retroagindo os seus efeitos a 5 de novembro de 1996.

Em 1997, em razão da mudança que havia sido feita oito meses antes, R\$ 70 milhões que estavam na rubrica “Aquisição de Leite” da Secretaria Municipal de Saúde foram realocados para a rubrica “Distribuição de Merendas e Gêneros para Refeições de Servidores e Outros” da Coordenação de Alimentação e Suprimentos, da SMA, nos termos do anexo do Decreto nº 36.962/1997 (**Figura 18**):

---

<sup>72</sup> Menção a valores são apresentados nos documentos complementares.

<sup>73</sup> Art. 1º, Lei Municipal nº 10.830/1990: “Fica criado, junto ao Gabinete da Secretaria Municipal da Saúde, o Fundo Municipal de Saúde - FUMDES, como instrumento de suporte financeiro para desenvolvimento das ações de saúde, de acordo com o modelo vigente, executadas ou coordenadas por aquela Secretaria”.

**Figura 18** – Anexo ao Decreto nº 36.962, de 15 de julho de 1997, que transferia da Secretaria Municipal de Saúde à Secretaria Municipal de Abastecimento os recursos orçamentários para a execução do Programa Leve Leite<sup>74</sup>.

**QUADRO ANEXO AO DECRETO Nº 36.962 , DE 15 DE JULHO DE 1.997**

SITUAÇÃO ATUAL CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA		SITUAÇÃO NOVA CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA		VALOR (R\$) TRANSFERIDO
SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE	18	SECRETARIA MUNICIPAL DE ABASTECIMENTO	26	
Gabinete do Secretário	18.10	Coordenadoria de Alimentação e Suprimento	26.10	
Aquisição de Leite	18.10.13.75.427.2651.3120.3	Distribuição de Merendas e Gêneros para Refeições de Servidores e Outros	26.60.15.81.486.4625.3120.2	70.000.000,00

Extraído de: SÃO PAULO, 1997.

O Decreto nº 49.961/2008 determinou que a Secretaria Municipal de Gestão transferisse os recursos orçamentários necessários à execução do PLL para a SME, que passaria a ser a responsável pela aquisição e distribuição do leite.

Art. 1º. Fica atribuída competência à Secretaria Municipal de Educação para adoção das providências previstas no artigo 2º do Decreto nº 35.458, de 31 de agosto de 1995<sup>75</sup>.

Art. 2º. A Secretaria Municipal de Gestão deverá transferir, à Secretaria Municipal de Educação, os recursos orçamentários necessários à execução do Programa Leve Leite.

No ‘PLL atual’, segundo determina o artigo 9º, do Decreto nº 57.632/2017, “as despesas com a execução deste decreto correrão por conta das dotações orçamentárias próprias”.

<sup>74</sup> Situação atual - Classificação orçamentária

Secretaria Municipal da Saúde [18]/Gabinete do Secretário [18.10]/Aquisição de leite [18.10.13.75.427.2651.3120].

Situação nova - Classificação Orçamentária

Secretaria Municipal de Abastecimento [26]/Coordenadoria de Alimentação e Suprimento [26.10]/Distribuição de merendas e gêneros para refeições de servidores e outros [26.60.15.81.486.4625.3120.2].

Valor (R\$) Transferido - 70.000.000,00

<sup>75</sup> “Art. 2º - Caberá à Secretaria Municipal da Saúde a aquisição, por regular procedimento licitatório, e a distribuição mensal, na rede física municipal, de 2 (dois) quilos de leite em pó integral por criança.”

#### 4.1.11. Monitoramento

As normas analisadas não previram como seria feito o monitoramento da execução do PLL, ou seja, sua avaliação ao longo do período em que ele vem sendo executado, com o objetivo de realizar eventuais ajustes necessários (SECCHI, 2012).

No ‘PLL inicial’, o Decreto nº 35.458/1995 não fez nenhuma menção ao tema.

No ‘PLL inicial-modificado’, a Portaria Intersecretarial nº 005/SMG/SME/2008 indicava a realização de algum tipo de acompanhamento da implementação do PLL, ainda que dela não conste o termo monitoramento expressamente. A norma mencionava que teria sido realizada uma avaliação conjunta pela SMG e SME, que teria identificado dificuldades na execução do programa, dando origem a um Grupo de Trabalho Intersecretarial para “promover estudos e propor alternativas visando à reorganização e modernização das atividades pertinentes ao Programa Leve-Leite” (art. 1º).

CONSIDERANDO a determinação do Exmo. Sr. Prefeito, para que a SMG e a SME realizem estudos visando estabelecer novos critérios de operacionalização do Programa Leve-Leite, de forma a evitar a sobrecarga dos profissionais da educação, garantindo seu foco de atuação nas atividades pedagógicas;

CONSIDERANDO que, avaliação realizada conjuntamente pela SMG e SME, demonstrou a necessidade de reorganizar as operações de logística do Programa Leve-Leite, para facilitar as tarefas cotidianas das unidades educacionais e das famílias dos alunos beneficiários;

CONSIDERANDO que, após quase 13 anos da implantação do Programa Leve-Leite e o surgimento de novas tecnologias de gestão, torna-se essencial buscar alternativas para modernizar os mecanismos de concessão e controle desse benefício, incluindo a análise da viabilidade de implantação de modelo de transferência direta de renda por meio de cartão, a exemplo do que já ocorre com êxito em outros programas sociais existentes no país;

O objetivo extraído da Portaria Intersecretarial nº 005/SMG/SME/2008 era a utilização de novos mecanismos de gestão para a concessão e o controle do benefício e, assim, assegurar o foco de atuação dos profissionais de educação nas atividades pedagógicas, diminuir sua sobrecarga em razão da logística do PLL e facilitar as tarefas cotidianas das escolas e das famílias. Como consequência, em 2009, foi implementado o modelo de entrega domiciliar, via correio.

Como visto, a Portaria nº 7.849/2016-SME, que regulamentava o Decreto nº 56.793/2016, previa que o Núcleo do Programa Leve Leite, integrante da Divisão de Programas



Especiais, da Coordenadoria de Alimentação Escolar (art. 4º, IV, f; art. 92), era responsável, entre outras coisas, por acompanhar a execução orçamentária do PLL; fiscalizar o cumprimento dos contratos; e elaborar relatórios gerenciais, atividades que podem ser interpretadas dentro do escopo do monitoramento, ainda que o termo não tenha sido expresso.

No ‘PLL atual’, pela primeira vez, foi previsto expressamente o monitoramento do programa. O artigo 7º do Decreto nº 57.632/2017 determina, sem apresentar maiores detalhes, que “compete à Coordenadoria de Alimentação Escolar - CODAE, da Secretaria Municipal de Educação, o acompanhamento da execução do Programa Leve Leite e seu monitoramento”.

#### 4.1.12. Avaliação

Nenhuma das normas específicas do PLL analisadas prevê mecanismos de avaliação do PLL, relativos ao cumprimento dos objetivos estabelecidos para resolver o problema público identificado por meio das soluções escolhidas pela gestão governamental. Tampouco apontam, inclusive em seus considerandos, resultados que teriam sido alcançados, e que justificariam a manutenção, modificação ou extinção do PLL.

A Lei Municipal nº 15.920/2013 determina que o poder público municipal deve “avaliar, fiscalizar e monitorar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como criar e fortalecer os mecanismos para a sua exigibilidade” (SÃO PAULO, 2013, art. 4º, D)

#### 4.1.13. Promoção da Saúde

Nenhuma das normas analisadas faz menção explícita à Promoção da Saúde. No entanto, o nome do programa escolhido para o ‘PLL inicial’, em 1995 - "Plano de Saúde

Preventiva do Escolar – Programa Leve Leite: quem vai à escola ganha presente!" - revela a intencionalidade de aproximação com o setor saúde.

Conforme apontam os considerandos do Decreto nº 35.358/1995, eram objeto de atenção do governo municipal “os índices de doenças decorrentes de carências nutricionais” que afetavam a população em idade escolar”, o que exigia a adoção “de medidas profiláticas, preventivas, de caráter nutricional, que garantem o bom desenvolvimento físico e neurológico de nossas crianças”. Nesse contexto, foi definido o objetivo de combater a desnutrição da população infantil que frequentava a rede municipal de ensino, por meio da entrega de leite em pó para os estudantes, que deveria ser adquirido pela Secretaria Municipal de Saúde, por meio do Fundo Municipal de Saúde (Decreto nº 35.358/1995). No entanto, ainda em 1995, o setor saúde deixou de fazer parte da execução do PLL, com a publicação da Portaria Intersecretarial nº 003/1995.

Como a motivação inicial do PLL não foi expressamente revogada pelas normas subsequentes, o fundamento de sustentação o PLL foi mantido ao longo dos anos, no ‘PLL inicial-modificado’, vinculando o combate à desnutrição das crianças à diminuição da evasão escolar, ainda que sem a participação do setor saúde.

A saúde volta a ser mencionada no Decreto nº 57.632/2017, que prevê a “necessidade de contribuir para o pleno desenvolvimento físico e nutricional das crianças no período da Primeira Infância na Cidade de São Paulo” (considerandos). Para tanto, estabelece a implantação de uma segunda fase do PLL, no prazo de 120 dias, via programa específico para atender crianças não matriculadas na rede municipal de ensino, com a participação da Secretaria Municipal de Saúde (art. 8º, par. único).

#### 4.1.14. Direito Humano à Alimentação Adequada

Apesar de o objetivo inicial do PLL ser o combater à desnutrição infantil, nenhuma das normas específicas do PLL menciona o Direito Humano à Alimentação Adequada. O único direito expressamente mencionado em todos os anos de vigência do PLL é o direito à educação fundamental de crianças, previsto em um dos considerandos do Decreto nº 35.358/1995.

A Lei Municipal nº 15.920/2013 estabelece “os componentes municipais do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Sisan, em consonância com os princípios, diretrizes e definições fixados na Lei Federal nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, e na sua regulamentação, com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada” (SÃO PAULO, 2013, art. 2º). Assim, cabe ao município estabelecer “políticas e ações que se façam necessárias para respeitar, proteger, promover e prover o direito humano à alimentação adequada e segurança alimentar e nutricional de toda a sua população” (SÃO PAULO, 2013, art. 2º), considerando “as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais do Município, com prioridade para as regiões e populações mais vulneráveis” (SÃO PAULO, 2013, art. 2º, par. único). E “empenhar-se na promoção de cooperação técnica com os governos federal, estadual e dos demais municípios do Estado, de modo a contribuir para a realização do direito humano à alimentação adequada” (SÃO PAULO, 2013, art. 4º, II).

#### 4.1.15. Segurança Alimentar e Nutricional

O ‘PLL inicial’ não fazia referência a SAN.

O ‘PLL inicial-modificado’ também não traz o conceito de SAN expresso nas normas regulamentadoras específicas no PLL. O tema é introduzido a partir de 2013 pela Lei Municipal nº 15.920/2013, que complementa o conceito de SAN da Lei Federal nº 11.346/ 2006 (Losan) ao incluir “a educação alimentar e nutricional, visando contribuir para uma vida saudável e para a manutenção de ambientes equilibrados, a partir de processos continuados e estratégias que considerem a realidade local e as especificidades de cada indivíduo e seus grupos sociais” (SÃO PAULO, 2013, art. 3º, II) e

a adoção de medidas para o enfrentamento dos distúrbios e doenças decorrentes da alimentação inadequada, bem como para a efetivação do controle público quanto à qualidade nutricional dos alimentos, práticas indutoras de maus hábitos alimentares e a desinformação relativa à segurança alimentar e nutricional em nível local (SÃO PAULO, 2013, art. 3º, I)

A partir de 2016, com a reorganização das atribuições e do funcionamento da SME pelo Decreto nº 56.793/2016, regulamentado pela Portaria nº 7.849/2016-SME, a Coordenadoria de Alimentação Escolar (Codae) passou a ser a responsável pelas atividades de

gestão e execução do PLL, por meio de suas divisões e núcleos, já apresentados na **Figura 15**. A Codae tinha naquele momento, entre suas atribuições, “garantir a implementação de políticas de aquisição de alimentos diretamente do agricultor familiar, alimentos orgânicos ou de base agroecológica e desenvolver ações relacionadas à segurança alimentar e nutricional – SAN e educação alimentar e nutricional – EAN” (art. 71, III, Portaria nº 7.849/2016-SME).

Referência à SAN é feita, de forma genérica, em um dos considerandos do Decreto nº 57.632/2017: “CONSIDERANDO que em 1995, ano em que o Programa Leve Leite foi instituído, vivia-se outra realidade em termos de Segurança Alimentar e Nutricional na Cidade”. No entanto, as características dessas realidades não são descritas. Outro ponto importante é a menção em outros de seus considerandos à alimentação escolar, que, como visto, é um direito dos estudantes e uma política que expressa a SAN.

## 4.2. DOCUMENTOS NORMATIVOS: FASES

A aplicação do modelo do “ciclo de políticas públicas” ao conjunto normativo analisado, associado ao referencial teórico do sobre Direito Humano à Alimentação Adequada, Promoção de Saúde, Segurança Alimentar e Nutricional e Direito Humano à Educação, permite explicar a configuração e a trajetória do Programa Leve Leite desde a sua instituição no município de São Paulo em 1995.

Foram definidas como relevantes para o presente estudo nove fases do “ciclo das políticas públicas”: identificação do problema público; formação da agenda-inclusão na agenda pública; formulação de alternativas; tomada de decisão; planejamento da execução; implementação; monitoramento; avaliação; extinção.

Com o objetivo de melhor organizar a os resultados obtidos na pesquisa, as fases do Programa Leve Leite serão analisadas a partir de cada período histórico proposto: ‘PLL inicial’, ‘PLL inicial-modificado’ e ‘PLL atual’.

### 4.2.1. Fases do Programa Leve Leite ‘Inicial’ (1995)

O **‘PLL inicial’** teve início com a publicação do Decreto nº 35.458/1995, pelo prefeito Paulo Maluf, que identificou os problemas sociais a serem resolvidos, naquele momento, na cidade de São Paulo (desnutrição infantil e evasão escolar), e elegeu o meio para resolvê-los: entrega de leite em pó aos estudantes matriculados na rede municipal de ensino que tivessem assiduidade escolar mínima de 90%. Essa fase termina com a publicação da Portaria Intersecretarial nº 003/1995 que exclui a Secretaria Municipal de Saúde da execução do PLL e inclui, em seu lugar, a Secretaria Municipal de Abastecimento.

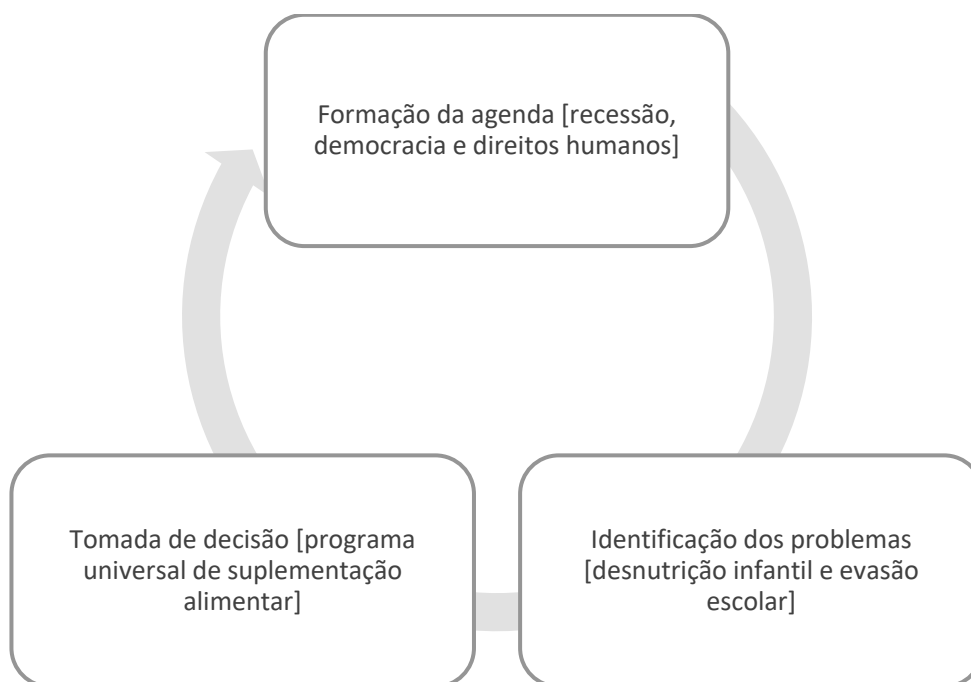
Foram identificadas três fases do ‘PLL inicial’: formação da agenda-inclusão na agenda pública, identificação do problema público e tomada de decisão (**Figura 19**).

O Decreto nº 35.458/1995, enquanto norma jurídica, não trazia informações sobre as alternativas que teriam sido consideradas à época pela gestão municipal, considerações que fariam parte da esfera política.

A norma também não apresentava detalhes sobre o planejamento da execução do PLL. Determinava, apenas, que sua implementação envolveria a Secretaria Municipal de Saúde, responsável pela compra do leite em pó integral com recursos do Fundo Municipal de Saúde e as Secretarias Municipais de Educação e de Família e Bem-Estar Social, responsáveis pelo “rigoroso controle de frequência e da entrega do produto ao consumidor final” (art. 3º).

Por fim, a norma instituidora do PLL tampouco estabeleceu quaisquer mecanismos de monitoramento e avaliação do programa. A apresenta as fases identificadas para o PLL inicial, iniciadas a partir a formação da agenda nacional.

**Figura 19** – Fases do ciclo do ‘PLL inicial’ (1995).



Fonte: elaborado pela autora a partir do Decreto nº 35.458/1995.

#### 4.2.2. Fases do Programa Leve Leite ‘Inicial-Modificado’ (1996-2016)

O ‘**PLL inicial-modificado**’ representa duas décadas de execução do programa. Nesse período a essência do ‘PLL inicial’ não foi alterada quanto ao problema a ser resolvido, objetivos pretendidos, alternativa escolhida para solução e público-alvo. No entanto, ao longo dos anos, os arranjos institucionais e a logística do programa foram sendo modificados, sobretudo quanto aos agentes responsáveis pela execução do programa, fontes orçamentárias, quantidade de leite distribuído e forma de entrega, por exemplo. Foram identificadas, para o período entre 1995 e 2016, as fases de implementação, monitoramento, formulação de alternativas e tomada de decisão (**Figura 20**).

As normas regulamentadoras nesse período não inovaram com relação à identificação do problema público, que se manteve o mesmo até 2016, na falta de disposições em contrário àquelas estabelecidas pelo Decreto nº 35.458/1995. A implementação do modelo inicial do PLL, de distribuição de leite a estudantes, de forma universal, continuou sendo a alternativa adotada pelas gestões municipais dos prefeitos Celso Pitta, Marta Suplicy, José Serra, Gilberto Kassab e Fernando Haddad para solucionar os problemas da desnutrição infantil e evasão escolar, que permaneceram, portanto, na agenda pública paulistana entre 1995 e 2016.

As mudanças ocorridas nesse período sugerem um processo constante de tomada de decisões pelo poder público para implementar o PLL. As normas desse período não determinam de que forma teria sido feito o monitoramento do PLL, mas indicam que ele acontecia e orientava os ajustes em sua trajetória, por meio de formulação de alternativas, sobretudo com relação à definição de órgãos executores e de sua logística.

O primeiro grande ajuste na implementação do PLL foi a substituição da Secretaria Municipal de Saúde pela Secretaria Municipal de Abastecimento, pela Portaria Intersecretarial nº 003/1995, no mesmo ano em que o PLL havia sido criado.

Anos mais tarde, os considerandos da Portaria Intersecretarial nº 005/SMG/SME/2008 revelam que o prefeito Gilberto Kassab teria determinado às Secretarias Municipais de Gestão (SMG) e de Educação (SME) a realização de estudos “visando estabelecer novos critérios de operacionalização do Programa Leve-Leite, de forma a evitar a sobrecarga dos profissionais da educação, garantindo seu foco de atuação nas atividades pedagógicas”. Feita a avaliação, foi demonstrada “a necessidade de reorganizar as operações de logística do Programa Leve-Leite, para facilitar as tarefas cotidianas das unidades educacionais e das famílias dos alunos

beneficiários”. Além disso, com “o surgimento de novas tecnologias de gestão”, passados 13 anos da implantação do PLL, determinava ser “essencial buscar alternativas para modernizar os mecanismos de concessão e controle desse benefício”, sendo uma das alternativas consideradas “a implantação de modelo de transferência direta de renda por meio de cartão, a exemplo do que já ocorre com êxito em outros programas sociais existentes no país”.

O resultado dessa análise conjunta resultou na centralização do PLL pela SME, com a transferência, pela SMG, dos recursos para sua execução (Decreto nº 49.961/2008). Além disso, nos termos da Portaria nº 1.587/2009 – SME, houve também, naquele momento, a reorganização das “operações de logística do Programa Leve Leite para facilitar as tarefas cotidianas das unidades educacionais e assegurar o benefício às famílias dos estudantes da Rede Municipal de Ensino”; a garantia de um “fluxo nas diferentes esferas e dar unidade aos procedimentos da Rede Municipal de Ensino”; e a instituição da entrega domiciliar do leite aos estudantes, via correio.

Com o passar dos anos, portanto, pressupõe-se que tenham sido feitos novos planejamentos para garantir a viabilidade da implementação do PLL, expressados nas normas que estabeleceram mudanças dos agentes responsáveis pela execução do programa e na logística desde a compra do leite até sua distribuição às crianças beneficiárias. Conforme apresentado, a implementação do PLL, nesse período, envolveu órgãos das Secretarias Municipais de Abastecimento, Educação, Família e Bem-Estar Social, Gestão e Planejamento além dos Correios e das empresas fornecedoras do leite em pó para o PLL, que não são referenciadas diretamente nas normas analisadas, mas assinavam contratos com a prefeitura, uma vez vencedoras nos processos licitatórios previstos.

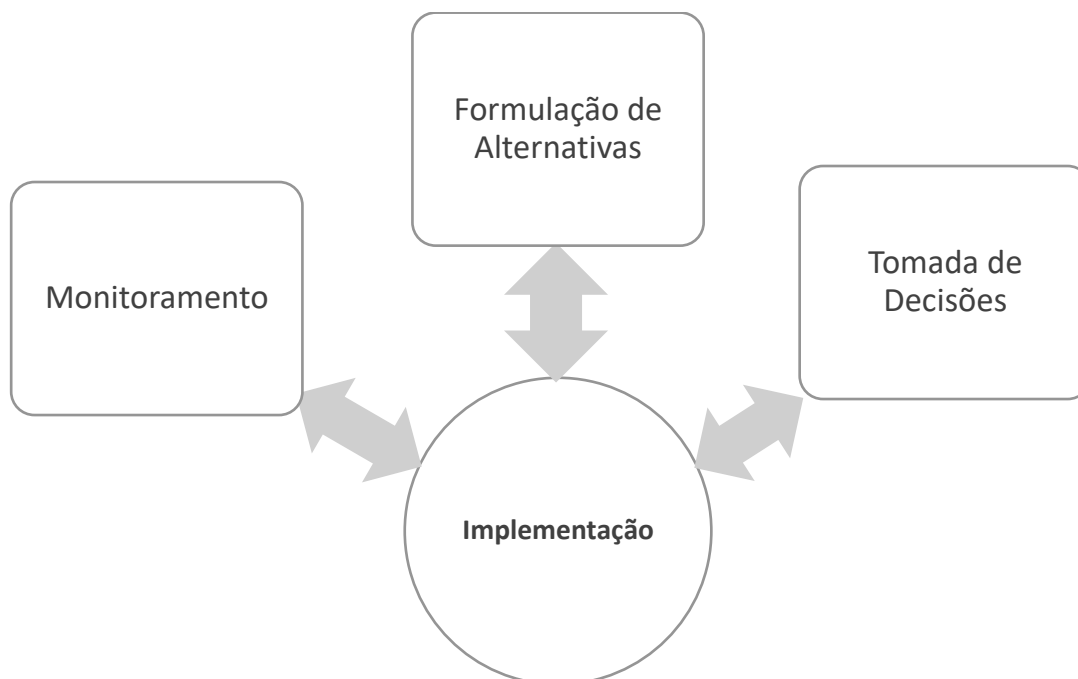
Outros ajustes também foram feitos nesse período com relação à origem dos recursos orçamentários (SMS, SMA, SMG e SME, sucessivamente); ao tipo de produto distribuído (leite em pó integral e fórmulas infantis) e sua quantidade (1 ou 2kg); ao cadastro do controle de frequência dos estudantes (que passou a ser informatizado em 2009) e de seus endereços (necessários para a entrega domiciliar); às denominações das unidades educacionais; à diminuição das atribuições das escolas na entrega do leite (quando passou a ser entregue pelo correio).

As normas do período não previram a realização de estudos de avaliação.

Conclui-se que as fases de monitoramento, formulação de alternativas e tomada de decisões do ‘PLL inicial-modificado’ dizem respeito à implementação do programa (**Figura 20**).



**Figura 20** – Fases do ciclo do ‘PLL inicial-modificado’ (1996-2016).



Fonte: elaborado pela autora a partir das normas regulamentadoras do PLL publicadas de 1995 a 2016.

#### 4.2.3. Fases do Programa Leve Leite ‘Atual’ (2017-)

No ‘PLL atual’ foram identificadas as seguintes fases: monitoramento, avaliação extinção, formação da agenda-inclusão na agenda pública, identificação do problema público, tomada de decisão, planejamento da execução, implementação (**Figura 21**).

O Decreto nº 57.632/2017, ao revogar expressamente (SÃO PAULO, 2017a, art. 10) o Decreto nº 35.458/1995, extinguiu o PLL e criou outro programa de ação governamental, ainda que com o mesmo nome. Sua extinção e recriação decorreu de estudos que teriam sido feitos pela gestão municipal da época.

O Decreto nº 57.632/2017 identifica três problema públicos, em seus considerandos: “a necessidade de contribuir para o pleno desenvolvimento físico e nutricional das crianças no período de primeira infância na cidade de São Paulo”; a situação de vulnerabilidade a que estão sujeitas “as crianças provenientes de família de baixa renda, bem como as crianças com deficiência”; a necessidade de “adequação da quantidade de fórmulas infantis e leite em pó a

ser distribuída, para complementar o Programa de Alimentação Escolar, que já contempla boa parte da necessidade diária de nutrientes”.

Para fazer frente aos problemas identificados e com a agenda da primeira infância estabelecida, a então nova gestão municipal decidiu - a partir das alternativas existentes no início de 2017 - criar um programa de suplementação alimentar diferente do PLL anterior, universal.

Em 2017, o público-alvo do PLL deixou de ser constituído por todos os estudantes da rede municipal de ensino. Do universo de crianças matriculadas em unidades educacionais da cidade de São Paulo, apenas aquelas em idade de creche e pré-escola em situação de vulnerabilidade socioeconômica comprovada mediante inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e as com deficiência, sem especificação de faixa etária, passariam a ter direito ao benefício.

Além dessas situações, também seriam atendidas as crianças que estivessem fora da escola, mas em situação de vulnerabilidade socioeconômica comprovada pela inscrição no CadÚnico, grupo que não era atendido nas fases anteriores do PLL.

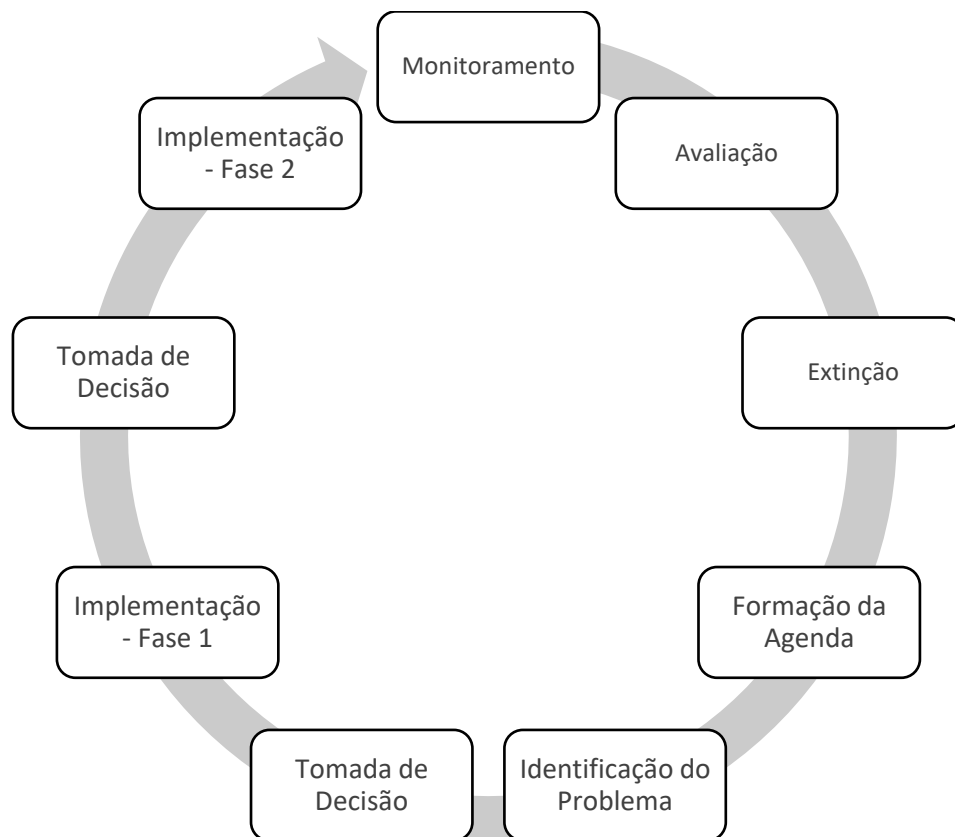
Ainda que não haja dados explícitos na norma, a alternativa escolhida revela que a gestão pública entendeu que a entrega de leite seria uma medida adequada e viável para melhorar a alimentação das crianças beneficiárias.

O planejamento da execução do ‘PLL atual’, ainda que não apresentado pela norma, é depreendido pelo estabelecimento de duas fases para sua implementação.

A implementação da primeira fase do PLL, para o atendimento do grupo de crianças estudantes definidos na norma como beneficiárias (arts. 4º e 5º), ficou a cargo da Secretaria Municipal de Educação, a quem coube a responsabilidade de comprar e distribuir o leite em pó e as fórmulas infantis. Além disso, foi atribuído à Codae/SME o acompanhamento da execução e o monitoramento do PLL.

A implementação da segunda fase, que deveria ter começado 120 dias depois da publicação do Decreto nº 57.632/2017, deveria acontecer por meio de programa específico formulado e executado, conjuntamente, pelas Secretarias Municipais de Educação, Saúde, Assistência e Desenvolvimento Social e Direitos Humanos e Cidadania, para atendimento das crianças em situação de vulnerabilidade, que não frequentam as escolas (arts. 8º e 9º).

**Figura 21** – Fases do ciclo do ‘PLL atual’ (2017-).



Fonte: elaborado pela autora a partir do Decreto nº 57.632/2017.

### 4.3. DOCUMENTOS COMPLEMENTARES

A análise normativa realizada, embora útil para entender o desenho jurídico-institucional do PLL e as fases presentes em sua trajetória, mostrou-se insuficiente para a coleta de dados sobre os contextos e interesses relacionados ao programa, aspectos que podem ser mais bem explicados a partir dos documentos complementares.

Foram consideradas as falas dos prefeitos, por suas propagandas políticas, entrevistas e discursos; das famílias e das empresas, por meio da imprensa, que também se manifestou; da gestão municipal, por seu I Plano Municipal de Segurança Municipal (Plamsan); dos representantes do governo e da sociedade civil, pelas atas do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Comusan); dos vereadores, por seus projetos de lei, manifestações e discursos apresentados na Câmara Municipal.

Reunidos, os textos e os discursos desses atores fornecem dados sobre o que esteve ou está por trás do PLL, tanto com relação ao próprio programa e ao espaço em que foi implementado, como com relação a outras políticas públicas e acontecimentos no nível federal que também repercutiram na política paulistana.

#### 4.3.1. Discursos dos Prefeitos

Como já apresentado, o PLL foi criado em 1995, pelo então Prefeito Paulo Maluf (à época do PPB), associando os setores saúde, educação e assistência social, para combater a desnutrição da população infantil e assegurar a permanência da criança na escola.

O prefeito Paulo Maluf, em entrevista concedida ao programa 'Roda Viva', da TV Cultura, em outubro de 1995, poucos meses após a criação do PLL, questionado sobre a situação do endividamento público da cidade de São Paulo, respondeu que não havia auxílio do governo federal em muitos dos programas sociais, a exemplo do Programa Leve Leite, que era mantido apenas com os recursos municipais, o que evidencia a interface das políticas públicas orçamentárias dos governos municipal e federal: “

Todos os nossos programas sociais, por exemplo, o Leve Leite para as crianças que vão ter boa frequência na escola, vão poder receber dois quilos de leite em pó, que são 16 litros, por mês, de leite, todos esses projetos estão sendo financiados pelo orçamento municipal.<sup>76</sup>

As propagandas políticas veiculadas sobre o PLL para a campanha de Paulo Maluf à prefeitura da cidade São Paulo em 2000<sup>77</sup> são exemplos do seu interesse político de divulgar a seus eleitores um dos principais programas por ele criados entre os anos 1993 e 1996.

Em um dos vídeos, o candidato reforçava a manutenção, se eleito fosse, de programas sociais que havia implementado em sua gestão anterior. O candidato afirma que ao final de seu mandato, conforme pesquisa Datafolha de dezembro de 1996, “tinha aprovação da maioria absoluta da população de São Paulo”, o que era justificado em razão da finalização de muitas obras e por ter feito “inúmeros programas sociais, como o PAS, o Leve Leite e o Cingapura”. Com relação ao PLL, afirmou:

Quanto ao outro programa social que fiz, de longo alcance, que é o Leve Leite, ao contrário do que disse a candidata do PT<sup>78</sup>, de que acabaria com ele, vou continuar, e manter os dois quilos de leite em pó dados todos os meses para os alunos de todas as creches e escolas municipais. Portanto, comigo prefeito, o Leve Leite vai continuar<sup>79</sup>.

Seu discurso, que não fornece mais detalhes sobre a eficácia do PLL ou dos resultados que justificariam sua continuidade, foi acompanhado pelo lamento de três mães de alunos que, entrevistadas, ressaltaram o impacto negativo do eventual fim do programa: “se acabar, coitadas das crianças”, “eu mesma tenho dois filhos e dependo desse Leve Leite” e “não devem parar de dar, eu acho errado, porque de grande valia esse leite, é muito bom”.

Em outro vídeo, uma mãe fictícia, que preparava um copo de leite no cenário que representava uma cozinha doméstica, reforçava o caráter de prêmio do PLL à assiduidade escolar dos estudantes:

Sabe o que eu acho mais bacana no Leve Leite? É a felicidade do Robson, meu filho, quando ele traz a lata pra casa! “Ó, mãe”, ele fala feliz da vida, “eu não faltei, por isso ganhei o leite”. Foi o Maluf quem fez o Leve Leite pra gente e, se Deus quiser, ele vai voltar para a prefeitura, porque eu já ouvi uns e outros dizendo por aí que se ganhar, eles vão acabar com o Leve Leite. Vote 11, Maluf.<sup>80</sup>

<sup>76</sup> **Roda Viva | Paulo Maluf | 23/10/1995**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=p7ThZ5buh0o>>. Acesso em 20 maio 2019.

<sup>77</sup> Além de Paulo Maluf (PPB), disputaram a eleição municipal em 2000 os candidatos Geraldo Alckmin (PSDB), Luiza Erundina (PSB), Romeu Tuma (PFL) e Marta Suplicy (PT). A última foi eleita em segundo turno, disputado com Paulo Maluf.

<sup>78</sup> Marta Suplicy.

<sup>79</sup> **Programa Cingapura/LeveLeite/PAZ Maluf Eleições 2000**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=iL2U-proteo>>. Acesso em 20 maio 2019.

<sup>80</sup> **Robson Leve Leite**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=MUob0eIjNiQ>>. Acesso em 20 maio 2019.

Crianças uniformizadas em um cenário que remete ao espaço de uma sala de aula de ensino fundamental cantam em outra propaganda política um *jingle* que reflete a promessa de continuidade do programa e valoriza a associação do PLL à saúde e a frequência escolar:

Leite que eu tomo todo dia, me dá saúde, dá alegria.  
 É o leite que se ganha na escola, quem vai à aula, tem garantia.  
 Leve Leite pra quem estudar (2x).  
 Leve Leite vai continuar. Leve Leite não pode acabar (2x).  
 Leve Leite! Maluf, vote 11.<sup>81</sup>

Vídeo semelhante, também cantado por crianças, em um cenário lúdico, chamava o PLL de “ideia genial”. O público-alvo da campanha eram os eleitores do estado de São Paulo, e não apenas do município, pois fez parte da campanha eleitoral de Paulo Maluf para governador, dois anos depois da eleição municipal, em 2002.

Quando eu vou para a escola lá  
 Posso jogar bola lá  
 E também estudo dô  
 O que for preciso sô  
 E o que é mais legal al al  
 Ideia genial al al  
 Quem não falta e aprende dê  
 Ganha o Leve Leite tê  
 Leve Leite, Leve Leite,  
 Para mim para você cê cê!<sup>82</sup>

Candidato à prefeito em 1996, Celso Pitta (à época do PPB), que havia sido Secretário de Finanças durante a gestão de Paulo Maluf, reafirmou em sua propaganda política<sup>83</sup> o discurso da gestão anterior ao dizer que “com o Leve Leite conseguimos aumentar o índice de frequência nas escolas”. Não há dados numéricos na fala do candidato sobre os resultados do PLL a respeito de um dos problemas que buscava enfrentar, que era a evasão escolar. Sua fala revela uma continuidade com relação à gestão anterior.

Não foram encontradas normas regulamentadoras sobre o PLL durante a gestão da prefeita Marta Suplicy (à época, do PT). No entanto, em vídeo veiculado em 2001, ela anunciou que o programa tinha sido mantido com redução de gastos no valor de R\$2 milhões, valor que teria sido revertido para a alimentação escolar:

Desde que assumi a prefeitura de São Paulo, eu tenho um objetivo muito claro: que a cidade seja capaz de garantir educação de qualidade em todas as escolas e creches. Isso é possível quando a prefeitura corta gastos desnecessários,

<sup>81</sup> **Comercial Leve Leite na escola.** Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=76ekm7X3jF0>>. Acesso em 20 maio 2019.

<sup>82</sup> **Maluf 2002 Leve Leite.** Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=rZJUrbD-eCE>>. Acesso em 20 maio 2019.

<sup>83</sup> **Pitta Prefeito 1996.** Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=9W8o52ILvJc>>. Acesso em 20 maio 2019.

acaba com subsídios pra quem não precisa e elege as prioridades certas. Difícil, mas a gente já está conseguindo. Veja, nós mantivemos o Leve Leite com uma economia de R\$2 milhões por mês. Com esse dinheiro que foi economizado, nós melhoramos a merenda e já colocamos almoço e jantar em 60% das escolas.<sup>84</sup>

Em setembro de 2001, a prefeita Marta Suplicy, ao avaliar os primeiros oito meses de sua gestão, afirmou que havia revisto os contratos do Leve Leite e retomou a fala de que, com a economia de recursos, teria conseguido investir na melhoria da alimentação escolar.

Como não tem recursos, foi economizando nos contratos superfaturados. Então, por exemplo, no Leve Leite, com a economia que a gente fez no Leve Leite, **a gente colocou almoço e jantar em todas as escolas**, e isso fez uma diferença enorme. Agora, não foi dinheiro novo, porque dinheiro novo não tinha, foi a economia no contrato do Leve Leite que permitiu a gente fazer isso. Também estamos revendo os contratos de obra e aí isso permite começar algumas obras com essas economias (MARTA, 2001). (o destaque é nosso)

Se, em 2001, a prefeita Marta Suplicy falava em economia de recursos públicos, que teriam sido utilizados para a melhoria da alimentação escolar, em sua campanha para reeleição como prefeita, em 2004<sup>85</sup>, fez uso político do programa, ressaltando sua ampliação: “Marta ampliou o Leve Leite. Já são 900 mil crianças atendidas”. Aqui cabe uma consideração: se o programa, nos termos das normas regulamentadoras, tinha sido criado para atender a todas as crianças matriculadas na rede municipal de ensino com a frequência mínima de 90%, e as regras não tinham mudado, não poderia ter sido ampliado em termos de público-alvo. É possível supor, portanto, que mais crianças estivessem sendo atendidas em 2001 em razão do aumento do número de matrículas na rede municipal de ensino ou da diminuição de evasão escolar, em relação aos anos anteriores.

Durante a gestão do prefeito Gilberto Kassab (à época, do DEM) foi introduzida a entrega domiciliar de leite pelos Correios. A propaganda do governo veiculada em 2009 destacava a imagem do carteiro que entregava as latas de leite, reforçava a importância do produto para uma alimentação saudável de crianças e da atualização cadastral das famílias para recebimento o benefício.

Qualidade de vida é o que milhares de crianças estão recebendo em suas casas, faça chuva ou faça sol. Junto, vai a garantia de uma alimentação mais saudável e um aprendizado ainda melhor. Afinal, criança alimentada é criança mais atenta e isso tudo está nas latas de leite em pó do programa Leve Leite da prefeitura de São Paulo. Atualize seu cadastro na escola e garanta esse

<sup>84</sup> **Marta Suplicy prefeita**. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=S8Ig\\_Vciivc](https://www.youtube.com/watch?v=S8Ig_Vciivc)>. Acesso em 20 maio 2019.

<sup>85</sup> **Marta Suplicy – Campanha Prefeitura 2004**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=hiqQtwcRj6Q>>. Acesso em 20 maio 2019.

benefício a seu filho. Prefeitura de São Paulo, trabalhando por uma cidade cada vez melhor.<sup>86</sup>

No vídeo, é dado destaque às latas amarelas de leite, etiquetadas com a identidade visual do programa. Na primeira cena, as latas aparecem em uma esteira de fábrica, o que possibilita sua identificação com a marca de leite em pó *Ninho*, da empresa Nestlé. Na cena final da propaganda, o carteiro entrega a lata de leite a uma mãe. A relevância dessa propaganda será complementada na parte dedicada à imprensa.

No vídeo “A verdade sobre a reformulação do Leve Leite – João Doria”, publicado em 27 de agosto de 2018 no canal “João Doria” na plataforma de vídeos *YouTube*, o ex-prefeito<sup>87</sup>, então candidato a governador do estado de São Paulo, apresentou seus argumentos para ter alterado o PLL, e, 2017, em resposta àqueles que diziam que ele teria tirado o leite das “criancinhas pobres”.

Tirou o leite de criancinhas pobres. Outra mentira vergonhosa. Vamos então esclarecer a alteração que fizemos no programa “Leve Leite”. Na gestão do PT, ele atendia crianças e jovens de até 14 anos. Ora, Leve Leite para adolescentes de 10 a 14 anos? É um programa feito para crianças! Inescrupulosos faziam o quê? Vendiam o leite, o leite em excesso em anúncios na internet de forma ilegal. Com a reformulação do programa passamos a atender crianças que de fato precisam do benefício: crianças entre zero e seis anos de idade, cujas famílias têm uma renda de até R\$2.800,000. Fazer gestão pública, pessoal, é escolher prioridades, é praticar a verdade. Ao invés de oferecer o dinheiro para pessoas que não precisavam, com o dinheiro público, nós economizamos esse recurso e foi possível, com isso, investir em mais qualidade no ensino público, além de disponibilizar novas vagas em creches na capital paulista. Vale lembrar que em apenas 15 meses de gestão, nós criamos 42 mil novas vagas em creches na capital de São Paulo. Atingimos o recorde histórico de 320 mil crianças matriculadas em menos de um ano.<sup>88</sup>

Os discursos de Bruno Covas (PSDB), que assumiu a prefeitura de São Paulo em 2017, com a renúncia de João Doria, dão continuidade ao de seu antecessor. O então prefeito publicou, em 14 de novembro de 2018, em seu perfil na rede social *Twitter*<sup>89</sup>, a assinatura do Plano Municipal de Primeira Infância (PMPI) que, entre outras medidas, fala da ampliação do PLL para atender crianças de zero a seis anos que não estão matriculadas na rede municipal de ensino, o que corresponde à implementação da segunda fase do ‘PLL atual’:

O Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI) foi criado para garantir os direitos das crianças de 0 a 6 anos e visa ampliar o Programa Leve Leite, a

<sup>86</sup> **Filme Correios Leve Leite**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=KgjeBhahcNQ>>. Acesso em 20 maio 2019.

<sup>87</sup> João Doria renunciou ao seu mandato de prefeito em março de 2018.

<sup>88</sup> **A verdade sobre a reformulação do Leve Leite - João Doria**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=ZK2tQFSG20I>>. Acesso em 20 maio 2019.

<sup>89</sup> Disponível em: <<https://twitter.com/brunocovas/status/1062793954192752641>>. Acesso em 20 maio 2019.



extensão da licença-paternidade e o projeto Territórios Educadores #CovasSendoCovas #PrefeitoSP #BrunoCovas #GestaoBrunoCovas.

No vídeo<sup>90</sup> que acompanha o *tweet*, Bruno Covas afirma que o PMPI é uma ação que envolve várias secretarias, para que a gente possa garantir a todas as crianças de zero a seis anos que elas tenham a formação adequada, o atendimento adequado, na área de educação, na área da saúde, na área da assistência, na área do esporte, enfim, nos mais variados programas da cidade de São Paulo, para que a gente possa ter uma ação concentrada e específica para essa parte da população que requer uma atenção especial, que é a primeira infância (...) E também nós estamos enviando hoje um projeto de lei à Câmara Municipal ampliando a licença paternidade dos servidores municipais (...), **nós estamos ampliando o programa do leite para as crianças na faixa etária até quatro (sic) anos que não estão na rede municipal, que são crianças que aguardam vaga em creche e que não recebem o leite porque não estão na creche, então elas são hoje penalizadas duplamente, elas não têm vaga em creche e não estão no programa do leite. Então nós estamos ampliando o programa do leite para aquelas crianças que não estão na rede municipal (...)** (o destaque é nosso)

Não foram encontradas falas dos prefeitos José Serra (PSDB) e Fernando Haddad (PT) sobre o Programa Leve Leite, cujas ações serão relatadas nos tópicos dedicadas à imprensa e ao legislativo, respectivamente.

#### 4.3.2. Imprensa

Conforme listado no **Quadro 4** da Introdução desse trabalho, desde 1995 diversas matérias jornalísticas foram veiculadas sobre o PLL. Praticamente inexitem notícias que mencionem resultados efetivos do PLL ou trazem reflexões aprofundadas sobre seus os fundamentos, determinantes e condicionalidades. O que predomina nas reportagens são as falas gestores públicos, de profissionais das áreas de educação, nutrição e saúde, de representantes de empresas e de associações empresariais e de mães e pais das crianças diretamente impactadas pelos fatos noticiados.

---

<sup>90</sup> Disponível em: <<https://twitter.com/brunocovas/status/1062793954192752641>>. Acesso em 20 maio 2019.

#### 4.3.2.1. Disputa Eleitoral: Paulo Maluf x Marta Suplicy

Em 28 de fevereiro de 1996, o PLL, recém-implementado, era apresentado pela Folha de São Paulo com a manchete “Prefeitura dá leite a aluno que não falta” (REPORTAGEM LOCAL, 1996). A notícia trazia dados sobre o PLL: estudantes da rede municipal que comparecessem a mais de 90% das aulas durante o mês receberiam 2kg mensais de leite em pó; 1,6 milhão de quilos de leite seriam distribuídos; cada quilo custava R\$ 4,12 aos cofres públicos; o custo do programa era de aproximadamente R\$ 6,5 milhões mensais; e havia sido realizada concorrência pública para a compra do produto. A notícia destacava que o leite era entregue diretamente aos alunos e não por meio de tíquetes, pois “segundo o prefeito, isso evita que o tíquete vira moeda para outras coisas” (REPORTAGEM LOCAL, 1996). A notícia não faz qualquer menção ao combate à desnutrição infantil, que era o objetivo principal para a criação do programa, e foca apenas nos seus custos e na relação com as escolas.

No período das eleições municipais de 2000, em que Paulo Maluf e Marta Suplicy disputaram o segundo turno, a manutenção do PLL foi destacada entre as promessas de campanha de ambos os candidatos. O jornal Folha de São Paulo, em 25 de agosto de 2000, noticiou que “Marta promete manter Leve-leite” (ZANINI, 2000). Em sua propaganda eleitoral, já apresentada no presente trabalho, Paulo Maluf dizia que sua concorrente iria extinguir o programa, mas ela o rebatia afirmando que, na realidade, iria ampliá-lo.

A promessa de Marta foi resposta a afirmação do programa eleitoral de Maluf anteontem, de que ela iria extinguir o projeto.

A coligação que apoia a petista pediu direito de resposta à Justiça Eleitoral no programa de Maluf.

**"Ele tem de parar de mentir. É uma cara-de-pau fantástica, porque fala coisa que não procede. Não temos nenhuma intenção de acabar com o Leve-leite", disse. (...)**

**Marta disse que, em vez de extinguir o programa, vai ampliá-lo. A ideia é conjugar o Leve-leite com uma bandeira petista, o programa de renda mínima, que prevê pagamento de benefício a famílias com renda mensal de até três salários mínimos.**

"O benefício para a população carente vai ser muito mais amplo do que Maluf propõe. A renda mínima vai beneficiar quem não ganha três salários mínimos, e estas famílias, se tiverem crianças, ainda vão ter o Leve-leite na escola", afirmou. (...)

**Não é a primeira vez que a candidata assume uma bandeira de Maluf. (...)**

A petista, no entanto, afirmou que quer fazer modificações no Leve-leite. Está em estudo, por exemplo, a ideia de entregar as latas de leite em postos de saúde, em vez de escolas, para estimular pais a levarem filhos a esses locais.

"O Leve-leite não é para funcionar de forma autoritária, como com o Maluf costuma funcionar, mas de forma conversada. E vai ter critério transparente de preço, licitação e distribuição", disse (ZANINI, 2000). (o destaque é nosso)

Paulo Maluf associava sua imagem ao PLL para atrair a atenção do seu eleitorado.

Marta Suplicy buscava falar com o mesmo público, mas trazia novas propostas para o modo de executar o programa, estudando a entrega do leite em pó no sistema de saúde, e novas condicionalidades, vinculando-o ao Programa de Renda Mínima, para beneficiar famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Além disso, reforçava a ideia de uma gestão que valorizaria a transparência nos critérios de preço, licitação e distribuição para compra e entrega do leite para as crianças beneficiárias.

#### 4.3.2.2. Ideia Política x Realidades das Escolas: Gestão de Paulo Maluf

Dois meses depois do início da execução do PLL no ano letivo de 1996, a Folha de São Paulo divulgou que “Escolas criticam distribuição de leite” (ROSSETTI, 1996). A notícia relata os problemas enfrentados pelas instituições de ensino, com relação ao controle das faltas dos estudantes, que era desconsiderado em alguns casos para garantir que todos recebessem o benefício, e à logística da distribuição, que sobrecarregava os professores.

A campanha do prefeito Paulo Maluf de distribuição gratuita de leite em pó nas escolas municipais de São Paulo está gerando **problemas que vão da segregação de alunos carentes à sobrecarga de funcionários e professores.**  
(...)

"É um reconhecimento da prefeitura à criança que frequenta as aulas", diz Maluf, que ontem foi a duas escolas distribuir, ele mesmo, o leite às crianças (leia texto abaixo). Cerca de 1 milhão de alunos são contemplados por mês.  
(...)

A Folha apurou que vários professores, em acordo com a direção da escola, estão falseando a lista de presença usada para distribuição do leite para que todos os estudantes recebam o produto. (...)

Para distribuir o leite, além de ter de formar listas dos alunos com frequência superior a 90%, a escola também deve anotar nome, endereço e RG de todos os pais. "Já estamos com funcionários a menos", diz uma diretora, que teme revelar o nome e sofrer punições.  
(...)

Segundo Maluf, a frequência é necessária. "Se a escola existe, é para a criança frequentar." (ROSSETTI, 1996). (o destaque é nosso)

A matéria traz três depoimentos que merecem ser analisados. O secretário municipal de educação da época, Sólon Borges dos Reis, afirmava que “o programa é do prefeito e não de

sua secretaria” e “as mães gostam muito” (ROSSETTI, 1996). Essas falas apontam para o caráter personalista do PLL, centrado na figura de Paulo Maluf, e seu objetivo de gerar retorno positivo do eleitorado.

A fala atribuída à coordenadora do Fórum Municipal de Educação, Giulia Pierro, chamava a atenção para a necessidade do leite pelos alunos faltantes, o que revela a necessidade de considerar a vulnerabilidade social dos estudantes: "Os alunos que mais faltam são exatamente os que mais precisam do leite. Eles ficam mais doentes, às vezes têm que tomar conta do irmão ou são os pais que deixam de levá-los para a escola" (ROSSETTI, 1996).

Por fim, Claudio Gomes Fonseca, então presidente do sindicato dos professores da rede (Sinpeem)<sup>91</sup>, e vereador em 2019, discordava da associação entre o leite e a frequência escolar e ressaltava o caráter não pedagógico do benefício, que é, na verdade, visto como um prêmio: "Vincular a distribuição de leite à presença do aluno é declarar a falência do ensino municipal"; "o professor faz o apontamento da frequência não com uma finalidade pedagógica, mas com a finalidade de premiar ou de punir" (ROSSETTI, 1996).

#### 4.3.2.3. Fim do Monopólio x *Lobby* Leiteiro: Gestão de José Serra

A matéria da Folha de São Paulo “Prefeito vê *lobby* de empresa para barrar licitação do leite no TCM” (SOARES, 2005), publicada em 25 de novembro de 2005, revelou a intenção da gestão do prefeito José Serra de alterar as regras da licitação para compra do leite distribuído nas escolas, com o objetivo de impedir que a distribuição de leite fosse monopolizada. Segundo a notícia, a licitação, no valor de R\$130 milhões, previa a divisão da cidade em quatro regiões, o que possibilitaria que mais uma empresa fornecesse o leite ao município.

O prefeito José Serra (PSDB) afirmou ontem que a **ação de um lobista** provocou a decisão do TCM (Tribunal de Contas do Município) de suspender, por 15 dias, a licitação para a contratação de novos fornecedores de leite em pó para os alunos da rede municipal.

Serra disse que pretende manter o modelo indicado na concorrência, com a divisão do fornecimento em quatro regiões. **Em todas as licitações realizadas desde o início do programa Leve Leite, em 1995, a Tangará Importadora e Exportadora (com sede no Espírito Santo) foi a vencedora para**

---

<sup>91</sup> Referenciado nos discursos sobre o Leve Leite realizados em audiências na Câmara Municipal de São Paulo.

**distribuir o leite em pó para toda a cidade** (SOARES, 2005). (o destaque é nosso)

A reportagem também apresentava informações sobre as estratégias que teriam sido adotadas por uma das empresas concorrentes (Tangará), até aquele momento a única fornecedora do leite para o PLL, por meio da atuação de um lobista para barrar as mudanças, mediante recurso apresentado ao Tribunal de Contas do Município (TCM), que suspendeu a licitação.

**‘Estamos querendo quebrar o monopólio, e agora um lobista da empresa conseguiu enganar um conselheiro do TCM, que não sabe, mas está fazendo o jogo do monopólio na cidade. Isso é jogo pesado.’**

O conselheiro Roberto Braguim, do TCM, suspendeu a licitação na terça-feira ao atender uma representação feita por Roberto Biondi. O autor do pedido alegou que a divisão em lotes não obedecia ao critério de economicidade - pois o edital prevê preços diferentes para cada região.

Apesar de não se identificar como representante de nenhuma empresa interessada na concorrência, o nome de Biondi aparece como contato comercial da Tangará no site da Câmara de Comércio e Indústria Brasil China. A Folha não conseguiu localizar Biondi ontem. Já Luiz Alberto Costa, um dos diretores de vendas da Tangará, negou conhecê-lo. "A nossa empresa é séria. Não temos nenhuma noção dessas acusações feitas pelo prefeito."

Costa, que disse estar em uma reunião da empresa em Belo Horizonte (MG), prometeu ligar de volta após conversar com os demais diretores da empresa, mas não fez mais contatos.

A Secretaria de Gestão apresentou ontem as justificativas contra a suspensão, aguardando agora a manifestação do conselheiro, que não tem data para ocorrer.

O Leve Leite distribui dois quilos de leite em pó para cada criança matriculada nas escolas nove vezes por ano. A prefeitura disse que a entrega deste ano está garantida. A nova licitação prevê gastos de R\$ 130 milhões por ano (SOARES, 2005). (o destaque é nosso)

A Tangará é descrita como uma “sem-fábrica”:

uma empresa de fachada, que comercializa leite em pó sem processar leite natural. (...) a fábrica adquire sua matéria-prima de laticínios suspeitos e mistura leite em pó importado (...). No produto nacional, não paga imposto. No importado, compra por preço barato, visto a mercadoria ser de péssima qualidade.

Assim, vendendo leite sem origem comprovada nem qualidade garantida, a artimanha enriquecia Salomão e seus súditos no poder. Nenhuma outra empresa séria concorria com seu preço vil. **Ninguém tinha coragem de confrontar seu poderio político. Formou-se o monopólio do leite** (GRAZIANO, 2006). (o destaque é nosso)

Retomada a licitação pela Secretaria Municipal de Gestão, naquele momento responsável pela compra das 450 toneladas do leite em pó necessárias para atender o PLL, consagraram-se vencedoras as empresas Itambé (três lotes) e Tangará (um lote), duas das sete empresas concorrentes, conforme informa a matéria “Pregão reduz o preço do leite em pó

distribuído nas escolas em 34%” (PREGÃO, 2005), publicada em 23 de dezembro de 2005, na capa do Diário Oficial da Cidade de São Paulo.

A reportagem destacava que a economia de R\$40 milhões teria resultado da redução do valor pago pelo quilo do leite, que teria passado de R\$9,00 para R\$5,94, em média<sup>92</sup>; e da diminuição dos custos de armazenagem e distribuição do leite distribuído naquele momento a quase 1 milhão de crianças e adolescentes, já que as empresas fornecedoras passariam a entregar o produto diretamente nas 1.800 unidades educacionais, e não mais no depósito central da prefeitura.

A Secretaria Municipal de Gestão realizou ontem, dia 22, pregão para a compra do leite em pó em quatro lotes de 450 toneladas cada um, por entrega, para o Programa Leve Leite. A disputa dos lotes permitiu concorrência entre as sete empresas que participaram do pregão, iniciado às 10h00 e encerrado às 13h30. O preço do quilo do leite em pó caiu 34% em relação aos R\$9,00, último valor pago. O preço médio do quilo dos quatro lotes ficou em R\$5,94, com a empresa Itambé vencendo em três lotes e a Tangará, atual fornecedora, em apenas um lote.

A pequena variação de preços entre cada um dos lotes se deveu ao fato de que o leite em pó passará a ser entregue nos mais de 1.800 pontos de distribuição, em cada creche e em cada escola, e não mais no depósito central da prefeitura. Isso também vai gerar outro tipo de economia para os cofres municipais: a da despesa com armazenagem e distribuição.

**Os novos preços vão garantir uma economia de R\$40 milhões aos cofres municipais, em relação aos R\$ 130 milhões de gastos previstos para 2006 com o Leve Leite.** Este ano a administração municipal distribuiu leite em pó – cada quilo dissolvido equivale a 7,7 litros – a quase 1 milhão de crianças de suas redes de creches e de escolas:

- 565.927 alunos matriculados nas EMEFs (com idade de 7 a 14 anos) receberam 2 kg de leite em pó em nove entregas, de março a novembro; e
- 403.193 crianças nas creches municipais e conveniadas (com idade de zero a seis anos) e nas EMElS (com idade de quatro a seis anos e onze meses) receberam 1 kg de leite em pó em dez entregas, de março a dezembro (PREGÃO, 2005). (o destaque é nosso)

O jornal Folha de São Paulo, em 27 de dezembro de 2005, publicou a matéria “Serra amplia o Leve Leite e critica Lula” (REPORTAGEM LOCAL, 2005), que tratava da ampliação do programa com a entrega do leite também no período de férias escolares:

O prefeito José Serra anunciou ontem a ampliação do programa de distribuição de leite em pó para os alunos da rede municipal.

Crianças atendidas nas creches, que recebiam o alimento durante dez meses no ano, e as do ensino fundamental, que o recebiam durante nove meses, **poderão retirar o leite de janeiro a dezembro** (REPORTAGEM LOCAL, 2005). (o destaque é nosso)

---

<sup>92</sup> 1º lote (Itambé, R\$/quilo 6,00); 2º lote (Itambé, R\$/quilo 5,94); 3º lote (Tangará, R\$/quilo 5,88); 4º lote (Itambé, R\$/quilo 5,94). (PREGÃO, 2005)

A matéria ressaltou a disputa político-partidária e eleitoral entre as gestões municipal, estadual e federal em torno dos discursos sobre redução de contas públicas que, inclusive, já havia sido feito pela prefeita Marta Suplicy ao justificar as mudanças dos custos do programa, em oposição ao que teria feito o governo de seu antecessor, prefeito Celso Pitta.

Questionado se via o mesmo esforço para a diminuição de gastos em outras esferas de governo, Serra criticou o presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O prefeito é cotado para disputar a sucessão presidencial pelo PSDB.

"No governo do Estado [sob o comando do tucano e também presidenciável Geraldo Alckmin] já é feita [economia]. No governo federal não se dá muita bola para custos", disse. **"Quando o governo é orientado por marketing e para a linha mole, e não para linha dura quando se refere às contas, dá nisso: sobrepreço e desperdício de dinheiro público"** (REPORTAGEM LOCAL, 2005). (o destaque é nosso)

As informações apresentadas pelo prefeito José Serra foram refutadas pelo secretário de abastecimento da gestão Marta Suplicy, Valdemir Garreta, em manifestação enviada ao "Painel do Leitor" da Folha de São Paulo, em 31 de dezembro de 2005, em que apresentou dados sobre os preços pagos do produto entre os anos de 2000 e 2004 e sobre os preços das empresas concorrentes Tangará, Itambé e Nestlé em licitação realizada em 2003.

Em relação às críticas do prefeito José Serra sobre a contratação do Leve Leite na gestão Marta Suplicy ("Serra amplia o Leve Leite e critica Lula", Cotidiano, 27/12), esclareço que a Tangará Importadora e Exportadora não cobrou pelo quilo de leite em pó R\$9,00 na última concorrência, mas, sim, venceu a licitação finalizada em setembro de 2003 ao oferecer seu produto a R\$6,91, o quilo, contra R\$7,27 da Nestlé e R\$7,67 da Itambé. Houve renovação da contratação da Tangará em 2004. Tendo em vista que **o leite é um investimento em commodities, produto regulado pelo valor do dólar e, assim, sujeito às suas variações, bem como aos períodos de safra e entressafra**, a partir de 8 de maio de 2004 foram pagos R\$7,65, o quilo e, a partir de 2 de outubro do mesmo ano, R\$8,16, o quilo. A atual administração, em 1º de junho de 2005, elevou o pagamento aos R\$9 citados por Serra. A gestão Marta manteve e ampliou o Programa Leve Leite e reduziu o custo de US\$4,19, o quilo, comprado em 2000, para US\$2,56, em 2003 (GARRETA, 2005). (o destaque é nosso)

O texto "Monopólio do leite" publicado pela Scot Consultoria "empresa dedicada à competitividade do agronegócio brasileiro (...) criada com intuito de viabilizar a coleta, análise e divulgação de informações de mercado para o campo, onde geralmente há carência de informações confiáveis" relata as mudanças no processo licitatório durante a gestão José Serra, ressaltando a participação da Leite Brasil "entidade que representa a cadeia produtiva, aglutinando produtores, cooperativas e laticínios", na figura do seu presidente, Jorge Rubez, nas denúncias sobre os esquemas de fraude e corrupção que aconteciam desde 1995 no Leve Leite (GRAZIANO, 2006).

**A Leite Brasil denuncia o esquema torto do Leve Leite desde 1995**, quando Paulo Maluf ocupava a prefeitura paulistana. Quando Pitta assumiu, em 1997, nada mudou. Era esperado. Jorge Rubez estrilou pela imprensa: **o programa da prefeitura pagava mais caro que a gôndola do supermercado**. Acabou processado por calúnia, arquivado por falta de provas. Acquietou-se.

Ao Marta Suplicy vencer, em 2000, tudo parecia mudar. Seu compromisso político de rever o esquema corrupto do Leve Leite, todavia, não resistiu ao encanto da moeda ordinária. **O PT comeu no mesmo coxo que alimentou Maluf e Pitta. Jorge Rubez seguiu em frente.**

**Procurou a prefeitura e os vereadores do PT, participou de reuniões, mostrou o problema, denunciando que os produtores nacionais de leite estavam preteridos pelas importações. Desconfiava-se, até, que a mercadoria trazida do exterior era destinada à mistura de rações para animais.** Em São Paulo servia às crianças da periferia. (...)

A despeito do bairrismo, moção pública da Leite Brasil elogia fartamente o Prefeito de São Paulo. Ele matou dois coelhos numa só cajadada: **acabou com o superfaturamento do leite e valorizou o produtor nacional.** Como sonhavam os velhos comunistas, fez-se a aliança entre os operários e camponeses. Sem imaginar, o cidadão Serra virou ídolo da turma da roça (GRAZIANO, 2006). (o destaque é nosso)

O texto também enaltece a Itambé, cooperativa de produtores rurais de Minas Gerais que teria, com as mudanças nas regras da licitação e o fim do monopólio, conseguido vencer a disputa para fornecer o leite para o programa paulistano.

#### 4.3.2.4. Promessas x Expectativas: Leite *Ninho* na Gestão de Gilberto Kassab

Gilberto Kassab, que havia sido vice-prefeito de José Serra (PSDB), assumiu com sua renúncia, em março de 2006, e foi reeleito em 2008. Sua gestão foi abordada pela imprensa sobretudo para veicular notícias sobre o fornecimento de leite *Ninho*, da multinacional Nestlé, que envolvia contratos de emergência e irregularidades de propaganda política, além da redução da cota de leite no ensino infantil e do descumprimento de promessas eleitorais.

Em 21 de junho de 2007, conforme matéria “SP: Nestlé será nova fornecedora do Programa Leve Leite” (GIRO DE NOTÍCIAS, 2007), o então prefeito anunciou a assinatura de um contrato emergencial com a Nestlé, de duração de seis meses, para normalizar o fornecimento de leite em pó para crianças da rede municipal de ensino, que havia sido interrompido a partir dos meses de abril e maio daquele ano pelas empresas Tangará e Itambé,



que pleiteavam reajuste dos preços. Mensalmente, a partir de julho de 2007, a empresa multinacional passaria a fornecer ao PLL 1,5 milhão de quilos de leite em pó.

Kassab vai anunciar que conseguiu pagar menos de R\$8,60 pelo quilo do leite em pó. O valor foi oferecido pela Itambé, mas recusado inicialmente pela administração. Depois da interrupção do fornecimento, a Prefeitura aceitou pagar R\$8,60, mas foi a vez de a empresa recusar a oferta. **A Prefeitura gasta R\$116 milhões por ano para manter o Leve Leite, considerado o maior contrato de compra de leite em pó no País.** (GIRO DE NOTÍCIAS, 2007) (o destaque é nosso)

Em 28 de agosto de 2008, a Folha de São Paulo publicou que “Kassab é proibido de usar marca de leite na propaganda na TV” (SEQUEIRA e CREDENDIO, 2008). A matéria informa que Marta Suplicy [que também era candidata] teria feito a representação ao Ministério Público do uso da marca leite *Ninho* da Nestlé, e que o Tribunal Regional Eleitoral (TRE) teria decidido que a propaganda eleitoral do candidato teria violado o art. 26 Resolução nº 22.718 do Tribunal Superior Eleitoral, determinando a diminuição de tempo de campanha, sem aplicação de multa. A defesa negava se tratar de publicidade do produto.

**O prefeito Gilberto Kassab (DEM) foi proibido de explorar a marca do leite em pó Ninho no programa eleitoral gratuito.** O TRE-SP (Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo) entendeu que a campanha de Kassab, que tenta a reeleição, violou o artigo 26 da resolução 22.718 do TSE, que proíbe a utilização comercial do horário político.

Nos primeiros dias da campanha na TV, o narrador destacava a retomada pela gestão do programa Leve Leite, que contempla cerca de 1,1 milhão de crianças por mês. Dizia: **"O leite que a meninada leva para casa é leite de qualidade", enquanto latas de Ninho eram exibidas perto de uma mulher.** Desde o início da semana, o tempo dedicado ao tema foi reduzido. A marca aparece borrada, mascarada por computação gráfica, mas **é possível distinguir a cor amarela característica da embalagem. A representação contra Kassab foi apresentada ao Ministério Público pela petista Marta Suplicy.**

"Nossa ideia não era fazer propaganda. Mas apresentar o produto que tem sido distribuído nas escolas. Ressaltar que se trata de leite de qualidade", disse à Folha Carlos Magagnini, assessor de imprensa de Kassab. O juiz Claudio Luiz de Godoy concordou com a defesa. **Apesar de ordenar a retirada da marca, não multou o prefeito. (...)** (SEQUEIRA e CREDENDIO, 2008) (o destaque é nosso)

A mesma reportagem abordou a compra emergencial do *Ninho* durante a gestão de Gilberto Kassab, entre 2007 e 2008, sem licitação<sup>93, 94</sup>:

**(...) O que Kassab não explica no programa é que o leite vem sendo comprado da Nestlé sem licitação pela prefeitura, desde julho de 2007.** No último dia 15, o governo Kassab firmou novo contrato de R\$ 56,2 milhões com a multinacional e vai continuar distribuindo o leite da marca por pelo menos mais 90 dias. São 6.600 toneladas.

No contrato de emergência, são 2.200 toneladas por mês durante 90 dias. Já o edital previa a compra mensal de 1.628 toneladas ao mês. **A negociação emergencial foi decidida depois que o Tribunal de Contas do Município pediu a suspensão do processo licitatório por "impropriedades" que poderiam restringir a participação de concorrentes.** Tanto a Secretaria de Gestão, responsável pela compra, como a coordenação da campanha de Kassab dizem que a licitação prossegue.

**A Nestlé afirma que foi a única empresa a atender os requisitos exigidos pela prefeitura. O primeiro contrato sem licitação com a Nestlé foi firmado depois que as fornecedoras Itambé e Tangará suspenderam a entrega por três meses.**

As empresas reivindicavam aumento de até 30% no preço, mas a prefeitura só aceitava 7%. Na queda-de-braço, prefeitura e Nestlé chegaram ao valor de R\$ 8,53 por quilo, preço que foi mantido no novo contrato. O valor atual de mercado, diz a prefeitura, é de R\$ 10,50. (SEQUEIRA e CREDENDIO, 2008) (o destaque é nosso)

<sup>93</sup> A autorização para contratação emergencial foi publicada no Diário Oficial da Cidade de São Paulo de 9 de agosto de 2008 “2008-0.238.500-8 - Coordenadoria de Gestão de Bens e Serviços. - Contratação por emergência. Programa Leve-Leite - I - À vista das manifestações da Coordenadora de Gestão de Bens e Serviços, do Diretor do Departamento de Gestão de Bens e Serviços e da Assessoria Jurídica, que acolho, AUTORIZO, com fundamento no inciso IV, do artigo 24, da Lei Federal nº 8.666/93 e na Lei Municipal nº 13.278/02, a contratação por emergência da empresa NESTLÉ BRASIL LTDA, CNPJ nº 60.409.075/0001-52, para o fornecimento de até 6.600.000 quilos de leite em pó integral para o Programa Leve Leite, para o período de até 90 (noventa) dias, no valor unitário de R\$ 8,53 (oito reais e cinquenta e três centavos) o quilo, conforme proposta apresentada e com entrega parcelada, conforme especificações técnicas e cronograma a ser estabelecido pelo Departamento de Merenda Escolar. II - Os recursos necessários às despesas decorrentes da contratação, no valor de até R\$ 56.298.000,00 (cinquenta e seis milhões duzentos e noventa e oito mil reais), encontram-se reservados à conta da dotação orçamentária nº 15.12.12.361.0352.6.556.33903200.02 para atendimento ao ensino fundamental e dotação orçamentária nº 15.12.12.306.0352.6.552.33903200.00 para atendimento a educação infantil. III - Fica a empresa imediatamente convocada para firmar o Termo de Contrato. IV - Publique-se. Após, ao CAF-2 para emissão da nota de empenho estimativa. A seguir ao CGBS para lavratura do Termo de Contrato, com cláusula resolutive até a celebração do contrato advindo do certame licitatório. V - Determino ao DGSS a adoção de providências imediatas para a urgente abertura de regular procedimento licitatório e ao Departamento de Merenda Escolar que o cronograma de entrega parcelada atenda estritamente ao necessário para o abastecimento, uma vez que a forma de contratação deverá ser substituída pelo contrato decorrente do certame licitatório.”

DOC, São Paulo 53 (148), 9 ago. 2008. Disponível em: <<http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=D00NSG7842Q8Ae2D32539EP3QHH&PalavraChave=leve%20leite>>. Acesso em: 25 maio 2018.

DOC, São Paulo 53 (167), 5 set. 2008. Disponível em: <<http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=C6HOIM1G89BDUeBLHODM5F86TAL&PalavraChave=leve+leite>>. Acesso em: 25 maio 2018.

<sup>94</sup> No Demonstrativo de Compras do Departamento de Merenda Escolar, referente ao mês de agosto de 2008, publicado no Diário Oficial da Cidade de São Paulo em 5 de setembro de 2008, aparecem as duas notas de empenho, que totalizam R\$ 56.298.000,00, para compra de 6.600.000 kg de leite em pó da empresa Nestlé Brasil Ltda, em razão de “Programa leve leite - contratação de emergência”. O total corresponderia a R\$ 8,53 por kg de leite em pó. Nota de empenho nº 68413, no valor de R\$ 15.354.000,00, para compra de 1.800.000 kg de leite. Nota de empenho nº 68422, no valor de R\$ 40.944.000,00, para compra de 4.800.000 kg de leite.

Em 10 de março de 2009, o jornal Folha de São Paulo, na reportagem “Kassab reduz cota de leite no ensino infantil” informou a redução de 1,2 kg para 1 kg – 200 gramas, 17% ou seis copos de leite – da quantidade de leite entregue mensalmente às cerca de 420 mil crianças de um a seis anos de idade atendidas pelo PLL (TAKAHASHI, 2009).

A medida teria sido um ajuste da embalagem, pois a prefeitura já estaria pagando pela quantidade de 1kg por aluno, conforme a norma regulamentadora do programa, mas a Nestlé, que permanecia como fornecedora do produto, só possuía latas de 400g e não embalagens de 1kg. “Assim, desde 2007 eram dadas três latas por criança, totalizando 1,2kg. Neste ano, a empresa passou a usar embalagem de 1kg” (TAKAHASHI, 2009). Bebês de zero a um ano continuariam recebendo 1,2kg de leite e crianças e adolescentes de seis a 14 anos, receberiam 2kg. A empresa Nestlé, via assessoria de imprensa, alegava que “usava latas de 400g (modelo do mercado) até então porque cumpria contratos emergenciais, que não faziam tal exigência” (TAKAHASHI, 2009).

A diminuição da quantidade de leite foi objeto de reclamações das famílias, que pressionavam os diretores de creches, e suspeitavam de desvio do produto. “Já era pouco, mal dava para uma semana, porque tenho outro filho na rede estadual que não ganha leite. Agora, vou precisar comprar mais leite ainda para completar o mês”, afirmou a empregada doméstica Angélica Quirino, 32, que tem um filho em uma creche em São Mateus (zona leste)” (TAKAHASHI, 2009).

A partir de maio de 2008, o leite em lata passou a ser enviado pelos Correios, mudança defendida pela gestão para “tirar dos profissionais da educação a responsabilidade pela distribuição, deixando-os concentrados no ensino” (TAKAHASHI, 2009). No entanto, diretores de escolas viam dificuldade em encontrar as famílias, “que vivem em locais sem endereço oficial” (TAKAHASHI, 2009). Vereadores contrários ao prefeito também criticaram a alteração, que garantiria uma maior margem de lucro à Nestlé, pois a empresa passaria a entregar o leite em apenas um lugar, e não diretamente nas escolas, como era feito anteriormente. Para tanto, haveria um desconto de R\$ 6 milhões no contrato de R\$ 169 milhões (TAKAHASHI, 2009).

Em 2011, o leite *Ninho* deixou de ser distribuído, conforme matérias veiculadas em 14 de junho de 2011: “Kassab troca leite ‘amarelinho’ da campanha e pais reclamam” (ZANCHETTA, 2011); “Kassab troca leite distribuído na escola e pais reclamam” (AGÊNCIA ESTADO, 2011); e “Prefeitura de São Paulo muda marca do leite e pais reclamam” (GIRO DE NOTÍCIAS, 2011). As reportagens fazem questão de destacar a marca do leite: “A Prefeitura de São Paulo parou de distribuir leite Ninho para 900 mil alunos da rede municipal de ensino.

A distribuição do "leite amarelinho" foi uma das promessas da campanha à reeleição do prefeito Gilberto Kassab (sem partido)" (ZANCHETTA, 2011).

Naquele momento o produto era entregue aos cerca de 900 mil beneficiários, diretamente nas creches, no caso de crianças menores de 1 ano, ou por correio, para os demais alunos da educação infantil e do ensino fundamental. Foram feitas reclamações pelas famílias, inclusive à Câmara Municipal de São Paulo, sobre a troca no *Ninho* pelo produto *Nutrice*, que passou a ser distribuído pela empresa Tangará Foods, que seria mais "ralo" e teria qualidade nutricional inferior.

**Mães reclamam que o leite enviado desde março pelo governo, o Nutrice, produzido pela Tangará Foods, é "ralo" e não tem a mesma qualidade nutricional do produto anterior. (...)**

Mas mães da zona sul que foram na semana passada à Câmara Municipal reclamar da troca lembraram que a **distribuição do "leite amarelinho" foi, durante o segundo semestre de 2008, uma das principais promessas do então candidato Kassab** (sem partido) (ZANCHETTA, 2011). (o destaque é nosso)

As falas das mães exaltavam a preferência pelo leite em pó *Ninho*, da Nestlé, em termos sensoriais e de rendimento na preparação:

**"O leite fica ralinho, não tem nem o mesmo cheiro nem o mesmo sabor do Ninho"**, reclama Vânia Ferreira, de 29 anos, mãe de aluno na creche Doutor Afrânio de Mello Franco, na Cidade Dutra.

Pais dizem que os filhos reclamaram da substituição do leite. "Agora preciso colocar várias colheres para ficar bom. **Com o Ninho eu colocava sempre só cinco colheres e o leite ficava bom.** Trocaram sem avisar nada", critica a atendente Silvia Roberta Vieira, de 32 anos, mãe de uma aluna Professor Ayrton Arantes Ribeiro, no Jardim São Luís (ZANCHETTA, 2011). (o destaque é nosso)

A mudança do leite decorreu do resultado do processo licitatório, em que a Tangará Foods saiu vencedora por oferecer o preço do quilo do leite por R\$9,39, menor que os R\$11,00 apresentados pela proposta da Nestlé. Além disso, segundo a SME "o novo leite atende às especificações nutricionais exigidas no edital do programa" e os produtos "são credenciados pelo Ministério de Agricultura e Pecuária e pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária" (ZANCHETTA, 2011).

#### 4.3.2.5. Recursos Federais x Municipais: Gestão de Fernando Haddad

No final do governo do prefeito Fernando Haddad (PT), em 2016, a imprensa ressaltou as falhas na distribuição do produto à população, que revelam a relação entre o orçamento de União e Municípios e indicam uma disputa político-partidária entre o prefeito municipal e o governo federal, então chefiado pelo Presidente Michel Temer (PMDB).

A Folha de São Paulo, em 25 de outubro de 2016, noticiou: “Em fim de gestão, Haddad reduz entrega de leite para crianças” (RODRIGUES e SALDAÑA, 2016, B6). Segundo a reportagem, a motivação do então prefeito, a menos de três meses do fim do seu mandato, seria “a queda na arrecadação fiscal, fruto da crise econômica pela qual passa o país, com impacto em todos os Estados e municípios”, o que havia sido informado aos pais das crianças beneficiárias por meio de comunicados.

A redução do PLL impactaria, sobretudo, famílias residentes em regiões carentes da periferia da cidade. Mães e pais relatavam o impacto da redução.

‘Fui até a escola falar com a diretora e ela disse que não tem o que fazer. Tem uma mãe lá que tem três filhos, imagina o quanto ela vai gastar. **Tanta coisa para cortarem e vão tirar o leite das crianças**’, diz Joyce, cujo filho estuda na escola Cantinho da Serra, no Jardim Peri, extremo norte.

O peso também será grande no orçamento da família de Helio Moreira de Souza, 60, desempregado, que passará a receber menos leite para a neta Ana Clara, 2.

‘**Esse leite ajuda muito em uma região carente como a nossa**’, diz ele, que mora no Jardim Vista Alegre, também na zona norte. ‘É muito estranho isso. O prefeito perdeu e a primeira pancada dele é na periferia’, reclama.

Líder comunitário da zona norte, Henrique Deloste afirma que tem recebido reclamações de mães indignadas. **“Os mais prejudicados são os que moram na periferia. É uma falta de respeito com quem elegeu essa gestão”** (RODRIGUES e SALDAÑA, 2016). (o destaque é nosso)

No mês seguinte, em 8 de novembro de 2016, o problema foi declarado resolvido, mas a rivalidade entre as gestões do governo federal e municipal ficou evidente: “Após União pagar dívida, Haddad anuncia a normalização do Leve Leite” (RODRIGUES, 2016). Nesse momento o programa era financiado com recursos do governo federal para pagamento de dívida com o município de São Paulo relativo a obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): “O presidente Michel Temer (PMDB) acertou com Haddad a liberação de R\$67 milhões neste mês e mais R\$176 milhões até o fim do ano – faltam cerca de R\$60 milhões, ainda sem prazo para pagamento” (RODRIGUES, 2016). Em razão da falta de dinheiro em caixa, apenas uma parte do leite tinha sido entregue às famílias. “As famílias que receberam apenas um quilo de

leite, um total de 320 mil, receberão o retroativo a partir dessa semana. Serão sete quilos, os três que faltavam do primeiro lote e os quatro dos mais recentes” (RODRIGUES, 2016).

#### 4.3.2.6. Reformulação x Corte: Gestões de João Doria e Bruno Covas

Assim que teve início a gestão do prefeito João Doria, em 2017, a imprensa passou a divulgar que a prefeitura estaria fazendo estudos para reavaliar a política.

No dia 13 de janeiro de 2017, o jornal FOLHA DE S. PAULO (2017, A1) trouxe em sua manchete de capa a seguinte notícia: “Doria deve cortar entrega de leite a estudantes de SP”. Segundo a reportagem veiculada no jornal, 900 mil estudantes, da creche ao 9º ano do ensino fundamental, recebiam bimestralmente o leite em pó distribuído pela Prefeitura de São Paulo por meio do PLL. A justificativa apresentada pela então nova gestão municipal para a redução do programa residiria nas dificuldades orçamentárias enfrentadas pelo município. A solução proposta implicaria a redução do número de crianças beneficiárias, cujo orçamento necessário noticiado para o ano de 2017 era de R\$ 340 milhões. Com as mudanças, o leite passaria a ser entregue apenas às crianças entre 0 e 6 anos (SALDAÑA e SCOLESE, 2017).

A notícia gerou grande repercussão nos principais veículos de comunicação do país, que descreviam a medida como corte, estudo ou alteração de contrato, com diferentes vieses com relação à medida: “Doria deve cortar entrega de leite para alunos da rede municipal” (VEJA.COM, 2017); “Doria estuda cortar leite das crianças em São Paulo” (R7, 2017); “Prefeitura de SP revisa contratos como o leite e transporte nas escolas” (G1 SP, 2017b).

Segundo a notícia “Prefeitura de SP revisa contratos como o leite e transporte nas escolas”, em 13 de janeiro de 2017, o secretário municipal de Educação, Alexandre Schneider, afirmava que estava revisando todos os contratos da SME, inclusive os relacionados à distribuição de leite nas escolas, pois haveria “uma série de ‘furos’ no orçamento” e que “tem muito gasto que pode ser cortado” (G1 SP, 2017b). O secretário fala em redução orçamentária, discussão com a sociedade e transparência na divulgação da decisão.

‘O que a gente vai precisar, e é isso que eu gostaria de dizer, é rever tudo. Tudo está sendo revisto, todos esses itens estão sendo revistos. E, a partir dessa revisão, **nós vamos fazer uma discussão com a sociedade nos próximos 100**

**dias e, com clareza, transparência, mostrar o que vai ser feito**', completou. (...)

No caso dos contratos de leite, por exemplo, o secretário informou que as despesas somam R\$330 milhões, mas o orçamento definido no ano passado prevê custo de R\$ 147 milhões em 2017. 'A gente vai ter que achar esse dinheiro', disse Schneider, que também afirmou ser necessário 'achar recurso' para garantir orçamento previsto para gastos com pessoal (G1 SP, 2017b). (o destaque é nosso)

Na mesma reportagem, o prefeito João Doria revela que estariam sido avaliados "cortes profundos em vários setores", mas que ainda não havia sido definido o que seria feito "em áreas específicas como no caso do programa do leite" (G1 SP, 2017b).

'O tema do Leve Leite está sendo estudado pelo secretário. Não é uma decisão tomada, é uma decisão de estudo (...). **Nós não anunciamos o corte, anunciamos o estudo de avaliação**, isso é nossa competência, nós temos que estudar aquilo que é necessário para a cidade', disse (G1 SP, 2017b). (o destaque é nosso)

Em 15 de fevereiro de 2017, conforme o portal G1 (2017c), a prefeitura anunciou as mudanças que seriam feitas no PLL. O programa passaria a atender principalmente crianças de até 6 anos de idade, matriculadas ou não em escolas públicas municipais, de famílias com renda de até R\$ 2.811, consideradas as mais vulneráveis do ponto de vista socioeconômico. As crianças matriculadas receberiam 1kg produto e as não matriculadas, 2kg. A estimativa de gastos públicos teria caído de R\$ 310 milhões para R\$ 150 milhões.

A "reformulação" com o objetivo de dar mais eficiência ao programa foi justificada pelo secretário Alexandre Schneider, como uma decisão técnica e não orçamentária. Afirmou, ainda, que teriam sido consultados especialistas da área de nutrição, que entendiam que o programa beneficiaria mais as crianças pequenas e em situação de vulnerabilidade e que não haveria estudos que comprovavam o aumento da frequência escolar em razão do PLL:

A reformulação ocorre após consulta com especialistas, que apontaram uma maior eficiência do programa quando destinado às crianças de até seis anos e em situação de pobreza. (...)

(...) a redução dos gastos em 48% do valor anterior não visa economizar, mas sim melhorar a eficiência do programa.

**'Do ponto de vista da saúde, da nutrição, os especialistas entenderam que o programa faz sentido para crianças pequenas e que estão em situação vulnerável. É fato que a prefeitura e a secretaria têm problemas orçamentários, mas a decisão foi técnica'**, disse Schneider.

Especialistas informaram à Secretaria que não há estudos que comprovem a necessidade de leite para além da primeira infância, nem o aumento da frequência escolar por conta da entrega do benefício.

Schneider disse ainda que um programa dedicado à primeira infância, que vai de zero a seis anos, está sendo desenhado em um trabalho conjunto entre as secretarias da Saúde, Educação, Assistência Social e Direitos Humanos." (G1 SP, 2017c). (o destaque é nosso)

Em resposta ao anúncio, defensores dos direitos de crianças e de adolescentes rejeitaram as mudanças por entenderem que afetava a saúde de crianças e adolescentes. Alegavam que o leite seria parte essencial da alimentação das famílias pobres e que a medida desrespeitaria o ECA, especialmente quanto à garantia aos direitos à alimentação e ao desenvolvimento saudável.

‘Isso vai ter um impacto significativo sobre as famílias pobres. **O consumo de leite e derivados é importante, basta ver que isso não falta à mesa da classe média brasileira.** Não teria problema em fazer uma reavaliação do benefício, pode ter gente sem necessidade recebendo. Mas fazer um corte linear e determinar um valor específico até o qual se pode receber o benefício é demais. R\$ 2.811 em uma família com cinco pessoas, que paga aluguel, é pouco’, avaliou Valdênia<sup>95</sup>.(...)

O diretor-executivo do Cedeca Interlagos, Djalma Ribeiro, diz que a entidade tem vem se posicionando contra a proposta desde o início de janeiro, quando Doria anunciou a medida. Para ele, **vai haver um impacto generalizado nas famílias de baixa renda.** “Quem está hoje nessas escolas não são crianças e adolescentes de famílias ricas. E com a crise, há muitos pais e mães desempregados. **Esse leite é parte essencial da alimentação de milhares de pessoas. É uma agressão contra essas famílias**”, afirmou (GOMES, 2017a). (o destaque é nosso)

O argumento de que o consumo de leite beneficiaria mais as crianças pequenas e, portanto, poderia deixar de ser entregue a crianças e adolescentes entre 6 e 14 anos, foi objeto de atenção da imprensa, que apresentou um contraponto aos argumentos da gestão municipal.

**‘O consumo de leite é muito importante também entre os sete e os 14 anos para o desenvolvimento e a consolidação da matriz óssea, que garante a dureza e o crescimento sadio dos ossos, reduzindo o risco de desenvolvimento de osteoporose no futuro’**, explicou a nutricionista Ana Paula Del’Arco, indicada à reportagem pelo Conselho Regional de Nutrição da 3ª Região.

Segundo a nutricionista, doutoranda em pediatria pela Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), o consumo de leite até os seis anos de idade é fundamental, pois é o período em que a criança está desenvolvendo o corpo, os ossos e os sistemas orgânicos como um todo. A falta de qualquer nutriente nessa fase pode causar danos graves.

No entanto, entre os sete e os 14 anos, ainda que em menor ritmo, o corpo segue crescendo e se desenvolvendo. Até a puberdade, durante a adolescência, o corpo da criança requer o aporte adequado de nutrientes, sobretudo o cálcio, pois os ossos continuam crescendo. **“O leite não é só cálcio. É também uma fonte importante de proteínas, vitaminas, gorduras. Para crianças e adolescentes de baixa renda a retirada do leite pode ter impacto significativo na saúde, porque podem não ter condições de consumir outros alimentos necessários para suprir todos os nutrientes”**, afirmou Ana Paula.

---

<sup>95</sup> Valdênia Lanfranchi, presidente do Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (Cedeca) de Sapopemba, na zona leste de São Paulo.



A nutricionista alertou também que, na falta do leite, as crianças e adolescentes tenderão a consumir outras bebidas, com maior quantidade de açúcar, como sucos adoçados e refrigerantes. E isso pode contribuir para um cenário de obesidade infantil. “O leite tem açúcar (a lactose), mas como também tem gordura e proteínas, a absorção desses componentes é adequada para o corpo, sem picos de glicemia (açúcar no sangue). Consumindo muito açúcar e poucos nutrientes, temos o risco de crianças obesas, predispostas ao diabetes e subnutridas ao mesmo tempo”, afirmou.

Ana Paula ressaltou ainda que, embora muitos vegetais contenham quantidades significativas de cálcio, o organismo humano tem mais dificuldade em absorvê-lo. “O cálcio presente no leite está em uma forma mais adequada para ser absorvido pelo organismo. No caso dos vegetais, existem outras substâncias que dificultam a absorção”, explicou (GOMES, 2017b). (o destaque é nosso)

Segundo GOMES (2017b), a SME “se negou a divulgar qualquer documento técnico relativo à decisão, embora afirme que ele exista, argumentando que não é um material de interesse público e que as informações prestadas pelo secretário são suficientes para explicar a medida”. Em nota, negou o prejuízo à saúde de crianças e adolescentes. Os estudantes continuariam recebendo alimentação escolar em todas as fases da educação infantil e fundamental, o que atenderia 70% das suas necessidades nutricionais diárias. Além disso, o novo programa passaria a beneficiar também as crianças não matriculadas na rede municipal de ensino.

“Os alunos que estudam na Rede Municipal de Ensino recebem cinco refeições diárias nos Centros de Educação Infantil (CEIs/creches – faixa etária de 0 a 3 anos); duas nas Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI/pré-escola – faixa etária de pré-escola – 4 e 5) e duas nas Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEFs, a partir dos 6 anos).

**O cardápio preparado cobre, no mínimo, 70% das necessidades nutricionais diárias, conforme estabelece o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Isso foi levado em conta por técnicos da Coordenadoria de Alimentação Escolar (Codae), órgão responsável pela merenda escolar na Secretaria Municipal de Educação, quando se optou por readequar a entrega do produto oferecido no programa Leve Leite aos alunos.**

Como se não bastasse, além de o leite continuar sendo entregue aos alunos matriculados na rede, também chegará às famílias mais pobres, cujos filhos ainda não estão matriculados na escola. **Portanto, não penaliza quem estuda nas escolas da rede e ainda beneficia crianças que estão fora da escola.** Para receber o leite, essas famílias precisam ter renda familiar de até três salários mínimos e estar inscritas no Cadastro Único da prefeitura (GOMES, 2017b). (o destaque é nosso).

A SME afirmou, na mesma nota, que teria ouvido diversos setores da sociedade, além das secretarias municipais de Saúde e Assistência e desenvolvimento social.

**Para este novo desenho a Secretaria Municipal de Educação (SME) estabeleceu um diálogo com vários setores da sociedade.** Foram ouvidos, dentre outras, entidades como o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo (Comusan-SP), Associação Brasileira de Nutrição

(Asbran), o Sindicato dos Nutricionistas, a Fundação Abrinq, o Instituto Alana, além do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec). As secretarias municipais de Saúde e de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) contribuíram com a SME na sua elaboração” (GOMES, 2017b). (o destaque é nosso)

Na reportagem “Organizações desmentem gestão Doria sobre diálogo para definir corte no Leve Leite” (GOMES, 2017c), de 23 de fevereiro de 2017, as organizações da sociedade civil atuantes nas pautas de alimentação e nutrição e defesa dos direitos de crianças e adolescentes negaram que a SME as teria consultado para validar as mudanças no PLL. Seus representantes teriam participado de uma reunião, em 21 de janeiro de 2017, com o secretário adjunto da Educação e outros gestores municipais com o objetivo de formar um Grupo de Trabalho para avaliar o PLL e propor alternativas que efetivassem as políticas de SAN do município direcionadas a estudantes.

A nutricionista Mariana Garcia, do Idec, ressaltou que a organização protocolou um pedido de reunião com o secretário da Educação, Alexandre Schneider, com objetivo de estabelecer o grupo de trabalho para debater mudanças no Leve Leite. O documento foi entregue no dia 8 fevereiro, cinco dias antes do anúncio do corte. **“Entendemos que o encontro do dia 21 seria uma primeira reunião, para daí pensar a revisão do programa. Inclusive, nesse dia, foi dito que ainda não havia proposta definida. Mas não recebemos qualquer resposta da secretaria”, explicou.**

Segundo Mariana, as organizações consideram que o **modelo do Leve Leite necessita ser revisado, mas defendem que o investimento que for retirado do programa seja destinado à alimentação escolar orgânica e oriunda da agricultura familiar e à pesquisa e educação alimentar e nutricional.** Outra preocupação a ser avaliada em uma revisão é que, **ao fornecer fórmulas infantis, o Leve Leite desestimula o aleitamento materno.** Porém, mesmo com o corte, a gestão Doria vai seguir fornecendo as fórmulas. “O corte pelo corte não é aceitável. O investimento em alimentação saudável, fresca, da agricultura familiar é o que tem de melhor em alimentação escolar em São Paulo. **Então, ao mesmo tempo em que reduz o Leve Leite, que se aumente a alimentação orgânica nas unidades.** Aí de fato estará melhorando a alimentação das crianças”, afirmou.

‘As instituições puderam manifestar suas preocupações, **mas não houve uma consulta formal sobre o Leve Leite, no sentido de validar ou não uma estratégia. Estratégia essa que, na ocasião, ainda estava ‘em construção’, segundo o próprio secretário’** informou o Instituto Alana. Essa versão foi confirmada pela Fundação Abrinq. O Sindicato dos Nutricionistas, também citado, não respondeu à reportagem.

Em nota, a Asbran enviou resposta de presidenta da entidade, Daniela Fagioli, quanto a participação na discussão da revisão do programa Leve Leite:

“Em 20 de Janeiro de 2017, a Associação Brasileira – ASBRAN participou de um encontro na Secretaria Municipal de Educação da cidade de São Paulo, cujo tema central era o Programa Leve Leite. Na oportunidade estavam presentes representantes do Poder Executivo Municipal e de diversas Organizações da Sociedade Civil. Desta forma, à semelhança de outras entidades que ali estiveram, **a Asbran se posicionou a favor da manutenção do Programa Leve Leite, porém com revisões importantes, incluindo a avaliação da eficácia do programa.**

**Ao final deste encontro, ficou definida a criação de um Grupo de Trabalho para a revisão deste programa, contemplando a participação do Conselho de Alimentação Escolar, Comissão Gestora da Lei Municipal 16.140/2015, Comusan, Codae e FSP, além da construção de uma meta para Alimentação Escolar para inclusão no plano de metas municipais.** Aguardamos, portanto, a formalização deste grupo para contribuirmos de maneira a garantir a promoção da saúde”.  
A Secretaria Municipal da Educação não se manifestou (GOMES, 2017c). (o destaque é nosso)

Em março, com a publicação do Decreto nº 57.632/2017, nova onda de notícias passou a tratar do programa Leve Leite, também com diferentes abordagens, favoráveis ou contrárias ao que acontecia na prática: “Administração Doria reduz em 53% atendidos por Leve Leite” (VEJA.COM, 2017); “Doria recria Leve Leite com enfoque nos mais pobres e sem adolescentes” (SALDAÑA, 2017); “Prefeito de SP faz corte “perverso” no Leve Leite e prejudica os mais pobres” (PREFEITO, 2017); “Famílias pobres só terão Leve Leite em 2018 em São Paulo” (O ESTADO DE S. PAULO, 2017); “Pais reclamam de mudança que tirou crianças do programa Leve Leite, da Prefeitura de SP” (G1 SP, 2017a); “Corte do Leve Leite na gestão Doria pode afetar saúde de crianças e adolescentes” (GOMES, 2017b).

Em 2018, com a criação do Plano Municipal da Primeira Infância, passaram a ser veiculadas notícias como: “Prefeitura anuncia ampliação do Programa Leve Leite e projeto para aumento da licença-maternidade” (SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO, 2018) e “Prefeitura de SP promete leite e aumento de licença-paternidade” (PEREZ, 2018), além de matérias questionando a eficácia da execução programa: “Leve Leite recua em SP, e prefeitura não cumpre meta de novos beneficiários” (CAVENAGUI, 2018a)”. Prefeitura volta a atrasar a distribuição do Leve Leite” (CARDOSO, 2018).

Algumas notícias trazem dados sobre o número de crianças beneficiadas pelo PLL a partir em 2017:

**De acordo com o prefeito, o programa Leve Leite atende hoje 310 mil crianças. Agora a prefeitura deverá analisar a situação de 105 mil outras crianças para verificar se poderão começar a receber o benefício.** Covas afirmou que a meta, nos quatros anos de gestão, iniciada com o então prefeito João Doria, é de criar 85 mil vagas em creches (PEREZ, 2018). (o destaque é nosso)

A reportagem “Número de beneficiados pelo Leve Leite cai 71% em 2 anos” apresenta dados obtidos via Lei de Acesso à Informação que comparam o número de beneficiários e a quantidade de leite distribuída no período entre janeiro e agosto de 2016 e janeiro e agosto de 2018. Segundo informações da reportagem: até 2016, o programa atendia a todos os alunos da rede municipal de ensino, de zero a 14 anos, e a partir de 2017 passou a ser restrito a “estudantes

de até seis anos e cujas famílias tivessem renda mensal de até R\$ 2.811”;

houve redução de 71% das crianças beneficiárias, de 904.516 (2016) para 255.628 (2018); houve redução de 83% na quantidade de leite distribuído, de 13,24 milhões de quilos (2016) para 2,25 milhões de quilos (2018) (CAVENAGUI, 2018b)

Durante a gestão de Bruno Covas, a SME afirmou que “o novo programa Leve Leite permitiu melhor gestão dos recursos públicos e ampliação de vagas em creches”. As obras e contratos teriam gerado 44.871 matrículas em relação ao registrado em dezembro de 2016, e a entrega de 26 creches desde 2017, além da construção de outras 25, o que estava em andamento, em 2018. Anunciava, ainda o lançamento, em novembro de 2018, do Plano Municipal para a Primeira Infância, que abordaria a segurança alimentar (CAVENAGUI, 2018b).

#### 4.3.3. Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Plamsan)

A construção do I Plamsan<sup>96</sup> da cidade de São Paulo, aprovado em junho de 2016 pela Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo (Caisan-Municipal) para vigorar até 2020, é fruto da adesão do município ao Sisan (2013), da regulamentação da estrutura do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Comusan)(2015), da criação da Caisan (2015) e da realização da 6ª Conferência Municipal de SAN (2015).

Teve por base o I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (I Plansan) e seus princípios são a intersectorialidade, a soberania alimentar, a participação e o controle social e a descentralização administrativa e política no âmbito da implementação das políticas públicas (CAISAN MUNICIPAL, 2016).

Além de seguir as orientações metodológicas da Caisan-Nacional, previstas no Guia para a Construção de Planos de SAN, o Plamsan da cidade de São Paulo, se debruçou bastante sobre a complexidade do Município: pelo fato de ser uma metrópole e de sua relação com as demais cidades que compõem a Região Metropolitana; o fato de ser dividida em Subprefeituras e cada sub assemelhar-se a uma cidade média em dimensão, população e problemas a serem enfrentados e toda a problemática da gestão descentralizada; **e a falta de dados sobre SAN no município.** Todos configurando desafios para

---

<sup>96</sup> Publicado no Diário Oficial da Cidade de São Paulo, em 29 de junho de 2016, por meio da Resolução nº 001/2016, da Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo (SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO, TRABALHO E EMPREENDEDORISMO, 2016).

Política e Plano Municipais de São Paulo (CAISAN MUNICIPAL, 2016, p. 44). (o destaque é nosso)

A falta de dados sobre SAN no município de São Paulo foi um “gargalo observado na produção do Plamsan” (CAISAN Municipal, 2016, p. 48). No entanto, o documento revela que, em 2016, persistiam desigualdades regionais no município de São Paulo, expressada nas condições de habitação, renda, escolaridade, gênero, idade e estrutura familiar. Os espaços em maior situação de vulnerabilidade social estariam localizados nos extremos das periferias sul e leste da cidade (CAISAN MUNICIPAL, 2016).

Seguindo mudança no perfil alimentar e nutricional da população brasileira, foi observada uma tendência de aumento das prevalências de excesso de obesidade em São Paulo, de 38%, em 2003, para 49,7%, em 2015, na população de 12 anos e mais. Não há dados específicos sobre crianças. Elas seriam atendidas por meio do Programa de Alimentação Escolar e Programa Saúde na Escola, visto que “a escola é um espaço privilegiado para práticas de promoção de saúde e da prevenção de agravos à saúde e de doenças” (CAISAN MUNICIPAL, 2016, p. 37).

O Plamsan instituiu o PLL como uma das ações institucionais de SAN da cidade de São Paulo, conduzida pela Coordenadoria de Alimentação Escolar (Codae) da Secretaria Municipal de Educação (**Quadro 13**), também responsável pelo Programa de Alimentação Escolar, que garantia aos educandos alimentos provenientes da agricultura familiar, privilegiando opções agroecológicas e orgânicas (CAISAN MUNICIPAL, 2016).

O objetivo do PLL, em 2013, era “a distribuição de leite em pó aos educandos, respeitados critérios de assiduidade nas aulas” (CAISAN MUNICIPAL, 2016, p. 36-37).

A avaliação do programa com relação aos seus objetivos pretendidos estava contemplada como uma das ações<sup>97</sup> relativas ao Objetivo 1.2 da Diretriz 1, a serem conduzidas pela SME, com a parceria de SMS e outras instituições, como Prodam<sup>98</sup> e Universidades, até

---

<sup>97</sup> O Plamsan também prevê, entre suas ações para “fortalecer a gestão, execução e o controle do PNAE” (objetivo 3.3.), dentro da Diretriz 3, de Educação Alimentar e Nutricional, o “Projeto Nutrir Crianças Saudáveis”, com o objetivo de “sensibilizar e estimular os educadores com diferentes atuações a criar um ambiente de práticas coletivas nas Unidades Educacionais com foco na prevenção da obesidade e da desnutrição de crianças e adolescentes, por meio da promoção de hábitos saudáveis e valorização do contexto das refeições nas escolas; tendo como pilares: Nutrição, Educação e Atividade física”. Sua meta era a “manutenção da parceria e ampliação do número de projetos pedagógicos desenvolvidos”. O Nutrir era conduzido pela SME com financiamento privado proveniente de parcerias de “fundações, ONGs e OSCIPs” (CAISAN MUNICIPAL, 2016, p. 80).

O documento não menciona que o projeto é uma iniciativa da Nestlé, “Criado há 17 anos, o programa já capacitou 22 mil educadores e impactou 3 milhões de crianças em mais 8 mil escolas públicas de todo o Brasil”. A empresa divulgou que “o programa foi anunciado em junho de 2016 como política pública integrante do I Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, da Prefeitura de São Paulo”. Disponível em: <<https://corporativo.nestle.com.br/historias/nutrir-criancas-saudaveis>>. Acesso em: 15 jul. 2019.

<sup>98</sup> Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo.

2021 (CAISAN MUNICIPAL, 2016). A avaliação previa a revisão das normas regulamentadoras do programa e sua revisão, caso necessário, a partir de um Grupo de Trabalho conduzido pela Codae.

**Quadro 13** – Avaliação do Programa Leve Leite - objetivos, metas, atividades, indicadores de resultados, responsáveis, parceiros, prazo e fontes orçamentárias previstos no Objetivo 1.2 da Diretriz 1 do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo [2016-2020].

DIRETRIZ 1: PROMOÇÃO DO ACESSO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SAUDÁVEL E ÁGUA, COM PRIORIDADE PARA AS FAMÍLIAS E PESSOAS EM SITUAÇÃO DE INSAN	
Objetivo 1.2: Ampliar as condições de acesso à alimentação adequada e saudável e água para famílias mais vulneráveis e em situação de Insegurança Alimentar e Nutricional, por meio do provimento de refeições e alimentos em equipamentos públicos de alimentação e nutrição e da distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos.	
AÇÃO	Avaliação do Programa Leve Leite (PLL)
OBJETIVO	Avaliar a alimentação suplementar oferecida pelo Programa Leve Leite
META	Maior abrangência do Estudo de Avaliação
ATIVIDADES ESTRATÉGICAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rever o Decreto nº 35.458 de 31/08/1995, regulamentado pela Portaria nº 942 de 03/02/2015 e avaliar se os objetivos estão sendo alcançados.</li> <li>- Publicação de novo Documento com as adequações e atualizações, caso sejam necessárias.</li> <li>- Necessidade de formação de um Grupo de Trabalho da Codae para formatar o estudo de avaliação e demais atividades vinculadas</li> </ul>
INDICADORES DE RESULTADOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interferência do PLL no combate à desnutrição da população infantil e na diminuição do índice de evasão escolar</li> <li>- Avaliar a necessidade do PLL conforme critérios pré-estabelecidos</li> </ul>
RESPONSÁVEIS	SME
PARCEIROS	SMS e outras instituições como Prodam e Universidades
PRAZO	Até 2021 (depende de parcerias)
FONTE	00

#### 4.3.4. Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional

Publicadas no Diário Oficial da Cidade de São Paulo, as atas de reuniões do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Comusan) realizadas no ano de 2017, trazem importantes contribuições intersetoriais sobre as mudanças sofridas pelo PLL.

A ata da reunião ordinária do Comusan realizada em 19 de janeiro de 2017 registra um importante debate com participação de representantes da sociedade civil e do governo municipal a respeito dos anúncios de modificação do PLL feito no início da gestão do prefeito João Doria. Consta como um dos itens da pauta “Reunião Interconselhos para discutir o Programa Leve Leite”.

Representantes da sociedade civil e do governo presentes na reunião se manifestaram sobre o PLL, abordando temas como: avaliação que a Secretaria Municipal de Educação estaria realizando naquele momento; construção de indicadores de monitoramento e avaliação de resultados do programa; realização de um evento para elaboração de um posicionamento formal do Comusan sobre o PLL e de contribuição do conselho na elaboração do novo modelo de programa; possibilidade de destinação das verbas do PLL para outros programas na área de alimentação escolar e SAN; caráter populista de programas de distribuição de alimentos; necessidade de uma visão intersetorial sobre a desnutrição, problema de saúde de causas multifatoriais, e a vulnerabilidade social; qualidade do produto distribuído; necessidade de atendimento de crianças que estão fora da rede municipal de ensino; atenção ao aleitamento materno; promoção de um debate técnico e não somente financeiro, com participação das universidades. Como encaminhamento, os presentes decidiram que os conselheiros participariam de reunião com a Secretaria Municipal de Educação e realizariam, no mês de março de 2017, seminário sobre o PLL. As falas transcritas revelam as inúmeras controvérsias que envolvem o programa, passadas mais de duas décadas de sua criação.

André L.<sup>99</sup> falou da situação do país – dos riscos eminentes à SAN. (...) Disse que a lógica dessa Gestão é diferente com relação aos Conselhos Municipais, não ouvem a população, pois estão articulando Conselhos de notáveis nas diferentes pastas, o que diminui a nossa atuação. Disse ainda que a Caisan é quem dá as prioridades da SAN no Município. E, dessa forma, se o Schneider (Secretário de Educação) cortar o Leve Leite simplesmente por questões orçamentárias, ele está cometendo improbidade administrativa e o Prefeito pode sofrer alguma sanção por isso. (...)

---

<sup>99</sup> Não identificado na ata.

**Sobre o Programa “Leve Leite”, Agnes<sup>100</sup> disse que o Programa está em avaliação pela Secretaria da Educação, que ainda está sendo pensado se será por faixa etária ou vulnerabilidade social. Informou que está sendo discutido a questão de não existir indicadores que possibilitam avaliar os resultados com relação a nutrição das crianças, por exemplo. André L<sup>101</sup>. lembrou que no ano passado foi cogitado em se fazer Seminário sobre o Programa e construir um posicionamento sobre o mesmo, mas a ideia não evoluiu, e isso poderia ser feito nesse ano. Eliana G<sup>102</sup>. questionou qual seria a posição do Conselho sobre o Programa e sugeriu que isso fosse problematizado nessa reunião e perguntou a todos quais indicadores poderiam ser sugeridos para acompanhamento e avaliação do Programa. André L<sup>103</sup>. questionou a todos se o Comusan quer o fim do Programa, se deseja direcionar a verba para outros programas ou se querem o fim progressivo do mesmo. Vera<sup>104</sup> apontou que não foi tirado nenhum posicionamento do Comusan com relação a isso. **Várias famílias e entidades se posicionam contra o fim do Programa. O mesmo tem um caráter bastante populista. Vera citou que a Saúde trabalhou por muitos anos nessa lógica, de suprir as famílias de crianças desnutridas com leite e cestas básicas. Mas o entendimento de que o problema da desnutrição é multifatorial, e não se combate vulnerabilidade social apenas no setor saúde, levou ao fortalecimento dos programas de redistribuição de renda como Bolsa Família e outros, construindo corresponsabilidade com outros setores, como saúde e educação.** Fabíola<sup>105</sup> disse que a filha dela recebeu esse leite e disse que o produto não é de boa qualidade, sensorialmente falando. (...)**

Dando continuidade à discussão sobre o Leve Leite, Jânio<sup>106</sup> disse que há muitas controvérsias com relação ao Programa e dessa forma é preciso novos aportes de verba para outro tipo de alimentação nas escolas. **Vânia<sup>107</sup> disse que não é interessante realizar o corte pura e simplesmente, mas sim aplicar o dinheiro de outra maneira, por exemplo criando indicadores e estudos para seu monitoramento e ir verificando sua viabilidade.** André L<sup>108</sup>. disse que a Secretaria de Educação tem vários Programas ligados à alimentação, por exemplo, o Escola Mais Orgânica e **que seria interessante se a verba desse programa (Leve Leite) fosse para esses programas mais consistentes no nível nutricional e aperfeiçoá-los ainda mais.** Eliana G<sup>109</sup>. disse que, pelas discussões apontadas, a proposta do Conselho é de terminar o Programa, o que não acontecerá segundo sua avaliação e também não será possível que o recurso economizado seja encaminhado a outras ações. **Disse que é importante ouvir a administração e abrir uma mesa de negociações no sentido de incrementar o programa, viabilizar os indicadores, levar em consideração a vulnerabilidade social, Insegurança Alimentar e Nutricional.** Vânia<sup>110</sup> apontou que há crianças que não acessam as escolas e dessa forma ficam sem receber esse tipo de alimento. Jânio<sup>111</sup> disse que uma boa proposição seria de que o que vai restar do Programa após os cortes seja

<sup>100</sup> Agnes Hanashiro, representante da Secretaria Municipal de Educação.

<sup>101</sup> Não identificado na ata.

<sup>102</sup> Eliana Maria Ribeiro Garrafa, representante da Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social.

<sup>103</sup> Não identificado na ata.

<sup>104</sup> Vera Helena Lessa Vilela, representante da Secretaria Municipal de Saúde.

<sup>105</sup> Fabíola Cassab, representante da IBFAN.

<sup>106</sup> Jânio R. Coutinho, representante do Instituto Portal da Cidadania.

<sup>107</sup> Vânia Luzia Cabreira, representante do Conselho Regional de Nutricionistas 3º Região.

<sup>108</sup> Não identificado na ata.

<sup>109</sup> Eliana Maria Ribeiro Garrafa, representante da Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social.

<sup>110</sup> Vânia Luzia Cabreira, representante do Conselho Regional de Nutricionistas 3º Região.

<sup>111</sup> Jânio R. Coutinho, representante do Instituto Portal da Cidadania.



mensurado/avaliado de forma sistemática e que o Comusan pode auxiliar nesse sentido. Netto<sup>112</sup> disse que se preocupa com o corte na Educação, pois essa pasta é estruturante para a cidade, mas como isso está dado, deve-se abrir uma mesa de negociação e proposição de ideias e saídas. Bettina<sup>113</sup> disse que **tem que se pensar a favor do aleitamento materno. Disse ainda que só a população em vulnerabilidade social deve receber o leite e com reforço vitamínico.** Questionou a todos se ao tirar o Programa não piora a situação. André B<sup>114</sup>. reforçou que há uma importante premissa que é a alimentação adequada e saudável, mas **não temos informações suficientes para versar sobre o fim ou não do Programa, pois não temos instrumentos de medição.** Disse que o Comusan deve ter o posicionamento de que a alimentação orgânica garante a SAN de forma mais concreta que a distribuição de leite. André L.<sup>115</sup> disse que o Comusan tem 100 dias para resolver essa situação. Disse que as seguintes questões têm que ser feitas: O que compõe a alimentação escolar? Quem identifica quem receberá não é uma política da Saúde? Disse que se é para incidir na desnutrição, então não é da alçada somente da escola e que o foco do debate deve ser “o que compõe a alimentação escolar?” Antônia<sup>116</sup> disse que **a discussão tem que ser técnica e não somente financeira. Não temos instrumental técnico, temos que ampliar a discussão e chamar as universidades para essa discussão**<sup>117</sup>. (o destaque é nosso)

Na ata da Reunião Ordinária do Comusan de 16 de março de 2017<sup>118</sup>, consta com um dos itens da pauta “6. Seminário Leve Leite (27 de abril)”, esclarecido nos seguintes termos: “diante da alteração que houve no Programa Leve Leite, os presentes alteraram a programação do Comusan - Convida, sendo estabelecido como Seminário do “Leve Leite” a ser feito no Comusan - Convida de 27 de abril”.

Na ata da Reunião Ordinária do Comusan ocorrida em 20 de março de 2017<sup>119</sup>, consta como um dos itens da pauta do Comusan a proposta “5. COMUSAN CONVIDA – Programa Leve Leite na perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada”, apresentado por Christiane Gasparine Araujo Costa, representante do Instituto Polis<sup>120</sup> como forma de “discutir o Programa Leve Leite e tentar incidir para que o mesmo incorpore a visão do DHAA”. Sobre

<sup>112</sup> Jair Cardoso Netto, representante da Ilê Aché Omo Ode.

<sup>113</sup> Bettina Gerken Brasil, representante da Universidade Paulista UNIP.

<sup>114</sup> André Biazoti, representante do Instituto 5 Elementos.

<sup>115</sup> Não identificado na ata.

<sup>116</sup> Antônia Eleni Atsalakis, representante da Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida

<sup>117</sup> Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 7 fev. 2017, p. 62 (26). Disponível em: <<http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=B1TR15L7845FJeCLGO2B029JPHI&PalavraChave=leve+leite>>. Acesso em: 25 maio 2019.

<sup>118</sup> Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 4 abr. 2017, p. 62 (64). Disponível em: <<http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=65GQ16UUN3SO4e9GE89GT6RMF5L&PalavraChave=leve%20leite>>. Acesso em: 25 maio 2019.

<sup>119</sup> Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 28 jul. 2017, p. 62 (142). Disponível em: <<http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=DPQ3UADDGAJBNe8TDDG30AKLMVV&PalavraChave=leve%20leite>>. Acesso em: 25 maio 2019.

<sup>120</sup> Organização da sociedade civil.

o PLL, Nadir Moraes, representante da Rede Local de SANS do Butantã, “acrescentou que é preciso pensar em formas de monitorá-lo e aperfeiçoá-lo com o passar do tempo”.

Houve divulgação na página da rede social Facebook<sup>121</sup> do Comusan Convida – Programa Leve Leite na perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada, que seria realizado no dia 27 de abril, 14h. No entanto, não foram encontrados registros sobre sua realização.

#### 4.3.5. Discursos dos Vereadores

A respeito da alteração do PLL, realizada em 2017, aconteceram na arena legislativa importantes embates entre representantes de diferentes visões político-partidárias. Os argumentos apresentados pelos vereadores em debates e audiências públicas revelam o interesse de fortalecer institucionalmente o PLL, alterá-lo de diversas formas ou exigir a apresentação de justificativas por prefeitos e secretários municipais com relação às medidas tomadas e anunciadas. Vereadores da oposição aos prefeitos João Doria e Bruno Covas chamaram a atenção para os “cortes” orçamentários do programa, enquanto vereadores da base aliada destacam sua “reformulação”.

No momento em que as alterações do programa ainda não tinham sido efetivadas, mas já tinham sido anunciadas, questionamentos sobre as reduções orçamentárias foram apresentados por vereadores da oposição ao governo, na sessão ordinária realizada na Câmara Municipal em 1º de fevereiro de 2017, começo da nova legislatura<sup>122</sup>.

O vereador Alessandro Guedes (PT) colocou em pauta a prioridade dada à zeladoria urbana no início da gestão do prefeito João Doria, que chamou de perigo, “ao pensarmos que esse contingenciamento afetará as creches conveniadas, o leite das crianças, o transporte escolar gratuito”. A vereadora Juliana Cardoso (PT) chamou a atenção para a redução orçamentária, em debate direto com o vereador Fernando Holiday (DEM).

<sup>121</sup>

Disponível

em:

<<https://www.facebook.com/spsmdet/photos/a.351654821554997/1288581824528954/?type=3&theater>>.

Acesso em: 25 maio 2017.

<sup>122</sup> Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 11 fev. 2017, p. 62 (30). Disponível em: <<http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=B170U8BAAA8DTe1CKHQHOUVUP55&PalavraChave=leve%20leite>>. Acesso em: 25 maio 2019.

É só V.Exa. visualizar o Orçamento. Não sei se V.Exa. teve a possibilidade de pegar os gastos que foram cortados pelo seu Sr. Prefeito. Começa pela questão que inclusive foi colocada em jornal, de que **Prefeitura está pensando em retirar direitos sociais, principalmente de programas mais necessários neste momento em que o desemprego está muito grande: no Leve Leite**, na perua escolar. (...) (o destaque é nosso)

O vereador Alfredinho (PT), atentou para o “movimento conservador de direita” e “governo populista de direita” que retira direitos de crianças, em sessão ordinária realizada em 7 de fevereiro de 2017<sup>123</sup>.

Há, no mundo todo, um movimento conservador, de direita, que é assustador. (...)

Outro dia eu disse desta tribuna que estão tirando os direitos das crianças, principalmente da periferia (...)

Além disso, há a história de se tirar o leite. O interessante de tudo isso é que esses governos populistas de direita, conversadores, têm mania de, quando querem tirar direitos dos trabalhadores, **procuram qualquer coisa que pode estar errada - e, se está errado, tem é que ser corrigido - para justificar a supressão desse direito. Eis a verdade. Se há algo errado com o transporte escolar ou com o Leve Leite, que se conserte o que está errado.**

O que não justifica é dizer que há garoto de 17 anos recebendo o Leve Leite. Não sei onde acha, porque a escola municipal, que basicamente é responsável pelo ensino fundamental... Onde tem garoto de 17 anos no ensino fundamental? Vou te falar: 17 anos no ensino fundamental! Eu vi, esses dias, alguém da Secretaria de Educação falando essa besteira! Fiquei horrorizado com aquilo. (o destaque é nosso)

Na sessão de 17 de fevereiro de 2017<sup>124</sup>, vereadores de diversos partidos - Adriana Ramalho (PSDB), Alfredinho (PT), Eduardo Suplicy (PT), Juliana Cardoso (PT), Professor Cláudio Fonseca (PPS), Reis (PT) e Toninho Vespoli (PSOL) - debateram fortemente o anúncio de modificação do PLL. Suas falas são relevantes porque contextualizam o momento em que o PLL foi alterado. Chamam a atenção os discursos de oposição ao prefeito sobre a venda de leite pelas famílias e a utilização dos produtos distribuídos para complementar a alimentação de outras pessoas, e não apenas dos estudantes.

JULIANA CARDOSO (PT).

(...) Hoje eu queria falar um pouquinho sobre o que está em pauta nesta semana pelo menos. São dois assuntos: um é o fato, para variar, de que o Sr. Prefeito é muito bom de marketing. Então, ele primeiro anuncia a retirada do leite e, sempre nessa questão da criminalização.

Quando se pesquisam os números, pode-se visualizar, dentro do orçamento, que são 53% de redução do atendimento ao leite. E quais são as justificativas?

<sup>123</sup> Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 18 fev. 2017, p. 62 (35). Disponível em: <<http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=4SQFLR4KBJJ85e8QG2MNKQADNJD&PalavraChave=leve+leite>>. Acesso em: 25 maio 2019.

<sup>124</sup> Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 18 mar. 2017, p. 62 (53). Disponível em: <<http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=47JLP099193CPe77JO92GHVDH49&PalavraChave=leve+leite>>. Acesso em: 25 maio 2019.

Em minha opinião, são as piores: “Porque muita gente pega o leite para vender, para trocar”.

A criminalização, pela forma como é apresentada, é o que me espanta.

Dizem que é porque um adolescente não precisa mais de leite para ir à escola. O que eu quero dialogar com os nobres Vereadores - e acredito que seria muito importante termos uma ação específica enquanto Câmara - **é que o momento político que estamos vivendo, principalmente devido ao desemprego, não justifica tirarmos os direitos sociais.**

**O leite serve para a família: muitas vezes, todas as pessoas da família estão desempregadas e dependem dessa alimentação.** O leite não serve especificamente para beber, é um item a partir de que se consegue obter diversos outros alimentos, juntando-o à farinha ou ao ovo. Com isso, se resolve o problema da falta de alimento familiar.

**Então, pensar que retirar 53% do leite, principalmente dos atendimentos da extrema periferia, daqueles que mais precisam, criminalizando-os, não é o correto.** (...) (o destaque é nosso)

SR. REIS (PT)

(...) Primeiro, quero registrar minha posição com relação ao leite. **Vários prefeitos, em vários momentos de suas campanhas eleitorais, sempre falavam que manteriam a distribuição do leite.** É fato que, quando se vê o valor destinado ao leite e também à sua entrega, obviamente, os governantes dizem: “Nossa! Tanto dinheiro gasto... Será que não dá pra investir em outra coisa?” **Esquecem o papel que tem a distribuição do leite àquelas famílias carentes, famílias periféricas em que, muitas vezes, há entes desempregados, pai, mãe, esquecem o que representa o recebimento daquele leite.**

Há mau-caratismo? Há! “Ah, eu vi alguém vendendo leite!” Mas nós estamos falando de quase um milhão de crianças que recebem o leite. **Quero crer que não há um milhão de pessoas vendendo leite.** Claro, pode ser que haja casos isolados, mas ver pessoas saindo da Prefeitura vendendo leite, na rua, conforme já dito nesta tribuna eu nunca vi isso.

“Ah, mas vamos atender às crianças de zero a sete anos!” Lembro que é considerada criança, segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente, a pessoa até os 12 anos de idade; de 12 anos em diante, seria considerada adolescente. “Ah, mas há adolescentes com 14, 15 anos recebendo leite.” Realmente, é uma **política universal** aprovada pela nossa sociedade desde quando começou, lá atrás, na gestão Paulo Maluf.

**Aliás, na eleição do seu sucessor Celso Pitta, e dos que o sucederam, foi usada a bandeira do leite. Realmente, tem de ter muita coragem para tirar o leite das crianças, muita coragem!**

(...) Uma criança sem alimentação tem dificuldade de aprendizado, dentro do processo cognitivo.

**Vamos lutar contra a restrição na distribuição do leite, porque esse dinheiro é das crianças, é dos nossos estudantes.** Não vamos concordar com essa política do Prefeito João Doria. (o destaque é nosso)

TONINHO VESPOLI (PSOL)

**As pessoas mais pobres da Cidade é que estão sendo prejudicadas pelos programas que o Governo Doria vem cortando.** Atinge inclusive a questão do leite, como já foi falado nesta tribuna. (...) (o destaque é nosso)

SR. ALFREDINHO (PT)

(...) **Não acredito que 53% das crianças de nossa cidade estejam recebendo leite de forma ilegal, irregular.** Não posso acreditar. Ninguém

está aqui discordando se há ou não algo irregular. Temos de debater sobre o assunto. Mas achar que 53%, ou até um pouco mais, recebe o leite de forma irregular e que isso foi descoberto agora, não tem lógica. Não tem lógica. Sou morador da periferia e vejo as crianças que recebem o leite: são crianças de famílias realmente carentes. **O problema é o seguinte: quando se quer tirar o direito de alguém que precisa, sob a justificativa de crise, de que a Prefeitura está passando por um momento difícil de arrecadação, a primeira coisa que se mira é tirar o direito daqueles que mais precisam.** Essa é a grande verdade.

(...) Então, essa história de dizer o seguinte: “Vamos ampliar para as crianças que não estão na rede”, isso, do ponto de vista legal, não pode. **O programa foi implantado para os alunos que estão matriculados e que têm frequência escolar.**

Portanto, temos de fazer esse debate, aqui, sem paixão. Tem de ser um debate sério, para não deixar que se cometa injustiça, porque eu sei o que está por trás disso aí. (o destaque é nosso)

A Vereadora Adriana Ramalho (PSDB), da base do prefeito, ressaltou a falta de monitoramento e avaliação do programa desde que foi implementado, que teria sido feito naquele momento, por um corpo técnico, para justificar a modificação do PLL.

ADRIANA RAMALHO (PSDB)

(...) O Programa Leve Leite tem um aspecto e uma visão voltados à questão educacional e de frequência do aluno na escola. **Nunca foi feito um estudo em cima disso, para saber os resultados efetivos sobre o Leve Leite. Então nós queremos destacar que, agora, nosso Prefeito João Doria tem, sim, se munido de informações e de um corpo técnico e de vários levantamentos,** para poder agir de forma coerente e adequada perante a cidade de São Paulo e a sociedade, com uma atenção especial para as nossas crianças.

Temos que destacar que foi conversado com vários especialistas da área, inclusive da área da saúde, e se comprovou que o leite materno é essencial para a criança até um ano de idade e que o alimento, o leite, até os seis anos. **Não tem como esquecer que estamos passando por uma crise no País e que a cidade de São Paulo, que sempre foi a referência, é uma das que está sofrendo o maior impacto.**

Portanto, precisamos agir com equilíbrio em todas as áreas. Vir aqui afirmar que o Prefeito está tirando o leite, isso é totalmente equivocados. Não estão retirando o leite, e sim, **adequando um programa que, até hoje, não foi estudado a fundo e muito menos foi acompanhado no seu todo como resultado.**

Por isso, agora é importante novamente destacar: o leite será concedido, sim para as crianças que estão matriculadas e também para aquelas crianças que não estão matriculadas e que estão em situação de vulnerabilidade familiar. Elas terão atendimento em relação ao leite. **Na verdade, o programa aumentou, adequou para melhor e não para pior.** Agora vir aqui afirmar que está retirando? É totalmente descabido. Precisamos enaltecer as ações positivas e propositivas do Sr. Prefeito e colocar em destaque as benfeitorias e o benefício real e efetivo que o programa vai trazer para essas crianças e esse público.

Coloco em destaque que esse programa estará em total inclusão a partir de março. E o que está sendo debatido aqui sequer é com anuência de todas as pessoas que já são beneficiadas pelo leite. **Deixo claro que, na gestão anterior, o Leve Leite ficou abandonado e, simplesmente, o programa não teve nenhum tipo de monitoramento.** (...) (o destaque é nosso)

O vereador Eduardo Suplicy (PT) apresentou um requerimento para ser enviado ao então Secretário Municipal de Educação, Alexandre Schneider, solicitando informações sobre estudos e argumentos que embasaram a modificação do PLL, inclusive quanto aos impactos orçamentários da medida, condicionalidades e participação de representantes do setor público de saúde, conselho municipal de educação e associações médicas e de nutrição.

O SR. EDUARDO MATARAZZO SUP LICY (PT) - (Pela ordem) - Sr. Presidente, com a anuência da Liderança do Partido dos Trabalhadores, quero apresentar dois requerimentos de informação. (...)

Passo a ler o primeiro requerimento: “Considerando a anunciada readequação do programa Leve Leite, que beneficiava 916,2 mil estudantes do Município, requero, nos termos do Art. 224 do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo e com base no Art. 82 § 1º e § 2º da Lei Orgânica do Município de São Paulo, sejam solicitadas ao Excelentíssimo Senhor Secretário Municipal de Educação da cidade de São Paulo, Alexandre Alves Schneider, as seguintes informações:

1) Quais foram os **estudos que embasaram a decisão** do corte em relação ao público beneficiado, antes crianças de 0 a 14 anos e agora somente as crianças de 0 a 6 anos?

2) Considerando o argumento de que se trata de decisão motivada pela necessidade de corte orçamentário, **qual o embasamento para o recorte pela idade?**

3) **Houve consulta às entidades que representam os profissionais de alimentação e nutrição**, tais como Sociedade Brasileira de Alimentação e Nutrição, Associação Paulista de Nutrição?

4) Houve, para a elaboração da estratégia de revisão do programa, o **envolvimento da Secretaria Municipal de Saúde?** Em que medida?

5) Considerando que é de conhecimento que muitas crianças e pré-adolescentes frequentam a escola, em grande parte, motivados pela necessidade de recebimento deste benefício, **houve uma avaliação sobre o possível impacto no índice de evasão escolar?**

6) Dada a decisão em função do corte de gastos, **quais os estudos que sugerem uma projeção orçamentária detalhada do real impacto na economia de recursos públicos?**

7) **As famílias que aguardam por vagas nos Centros de Educação Infantil (CEI) e que serão incluídas no programa terão de cumprir algum tipo de condicionalidade?** Qual instrumento será utilizado para monitorar o cumprimento dessas possíveis condições?

8) **A matéria foi discutida junto ao Conselho Municipal de Educação?** Se sim, houve manifestação favorável por parte desse colegiado?” Essas são as questões do requerimento, o qual segue com a devida justificativa. (o destaque é nosso)

O vereador Professor Claudio Fonseca (PPS), em longo discurso, falou sobre o orçamento da área de Educação e sua relação com o PLL. Além disso, resgata fatos históricos com relação ao programa, inclusive uma greve de 17 dias que teria acontecido durante a gestão do prefeito José Serra, em 2005, e da qual o vereador teria participado, em que se pleiteava que a escola deixasse de ser depósito de leite e fosse fiscal da presença dos alunos para garantir o

recebimento do benefício, atuação que teria resultado na alteração da logística do programa. Apesar de longo, seu discurso merece ser reproduzido na íntegra pela riqueza de informações sobre o programa.

O SR. CLAUDIO FONSECA (PPS)

(...) Às vezes, manifestações um pouco imprecisas quanto aos objetivos da Educação e até mesmo desses programas de compensação de assistência ao aluno e às suas famílias. Sugiro aos Srs. Vereadores que, ao fazerem suas manifestações em relação à educação pública municipal, ao sistema, e à rede escolar, e também no que diz respeito ao financiamento da Educação, que tomem como referência a Constituição Federal, que dispõe sobre vinculações de receitas tanto para a Educação, quanto para a Saúde. Diz a Constituição que, no mínimo, 18% das receitas correntes líquidas da União e dos Estados devem ser destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino. A Lei Orgânica do Município, alterada em 2001, determina que 25% das receitas correntes líquidas e transferências legais sejam aplicadas em manutenção e desenvolvimento do ensino. Diga-se de passagem, que até 2001 esse percentual era, no mínimo, de 30% destinado à manutenção e desenvolvimento do ensino. A cidade de São Paulo deu um péssimo exemplo para o Brasil, reduzindo de 30% para 25% sob o argumento que estava ampliando as receitas para a Educação. **Dois conceitos distintos: investimento em Educação e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, despesas que estão caracterizadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, estabelecendo aquilo que pode ser considerado como gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino e aquilo que não pode ser caracterizado como manutenção e desenvolvimento do ensino, ainda que haja recursos orçamentários destinados a outras despesas que possam ser identificadas como Educação.** Reitero: gastos com Educação são distintos de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino. Para estancar dúvidas quanto a essas duas naturezas de despesas orçamentárias, quis a própria Lei Orgânica do Município situar 25% para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino dentre, ou entre, os 31% para Educação. **Então, nas despesas com a Educação, cabem despesas com: alimentação escolar, transporte escolar, material escolar, despesas que são apropriadas pela Secretaria de Cultura, pela Secretaria de Esportes, pela Secretaria de Segurança Urbana, mas todas essas despesas não podem ser consideradas como gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino. O que ocorre é que, depois de 2001, as despesas com Educação têm sido aumentadas. As despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, e as receitas para a realização dessas despesas, têm ficado no patamar de 25%.** Pois vejam: para aqueles que estão debatendo transporte escolar, para aqueles que estão debatendo alimentação escolar, as despesas com essas duas rubricas do Orçamento foram aumentando, de forma, às vezes, desmensuradas. **Se gastam hoje 340 milhões com o Programa Leve Leite, e, para boa memória, não é difícil saber que, mesmo as organizações de esquerda, no passado, condenavam isso.** Eu já fui do PC do B, como outros foram ou são do PT. **O Programa Leve Leite foi criado pelo ex-Prefeito Paulo Maluf, e os partidos da esquerda, entre eles o meu partido, e o próprio PT acusavam o Programa Leve Leite como sendo mera e exclusivamente de alcance eleitoral, de interesse eleitoral. Portanto, propunha-se a extinção do Programa Leve Leite, e, assim que a ex-Prefeita Marta Suplicy ganhou a eleição, pelo PT, dizendo que iria acabar com o Programa Leve Leite, no entanto, fez exatamente o contrário: ampliou o Programa Leve Leite,**

aumentando as despesas. Mas apontava que, se o Programa Leve Leite fosse mantido, não deveria ser vinculado ao orçamento da Educação, caracterizando-se como assistência. Portanto, deveria ser esse programa da Secretaria Municipal de Assistência Social. Com a criação do programa pelo ex-Prefeito Paulo Maluf e a ampliação do programa pela ex-Prefeita Marta Suplicy, o tempo escolar e o espaço da escola foram tomados pela Administração e pela gestão desse programa, chegando a um ponto em que salas de leitura, salas de informática e até mesmo salas de aula passaram a servir para estocar leite. As escolas, muitas vezes, eram ameaçadas com roubos ou furtos, porque o leite lá estava depositado. Em 2005, o ensino municipal teve de fazer uma greve na gestão do ex-Prefeito Serra, que durou 17 dias. Diferentemente das outras greves reivindicatórias de salários, aquela tinha uma especificidade, e nobre: devolver a escola para a sua atividade principal, ou seja, a escola é o espaço, é o palco privilegiado para o processo, para o desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem. Não poderiam ser ocupados seus espaços, transformando-se em verdadeiros depósitos de leite, de uniformes ou até mesmo de materiais. Foram 17 dias extremamente exitosos, fazendo com que se mudasse toda a logística de distribuição de leite na cidade de São Paulo, retirando essa responsabilidade e o ônus da equipe escolar, do professor, fazendo apontamento de frequência não mais com o objetivo de saber se a presença do aluno na escola lhe permitirá aprender, mas substituindo simplesmente a frequência por uma contrapartida: “Você compareceu, você leva o leite. Se você não compareceu, não há o Leve Leite”. Então, nós fizemos a greve. **Conseguimos mudar a logística.** Mudanças no programa já ocorreram, inclusive - o nobre Vereador Antonio Donato sabe disso - na gestão do ex-Prefeito Haddad, e quando fez alteração, fez corretamente, implicando inclusive em redução da quantidade. Fez isso de forma correta. Não vou ser leviano e ficar acusando: “Não, não devia ter feito”. Fez corretamente. Agora se pensa em requalificar o programa. Achei muito oportuna a solicitação das informações pelo Vereador Suplicy dirigida à Secretaria Municipal de Educação. Eu acho que não se deve temer absolutamente nada. **Ações, na Educação, devem ser planejadas e, quando se pretende reduzir despesas, é preciso saber que a redução de despesas não comprometerá, de forma alguma, os objetivos, as metas e as diretrizes da Educação; e para quem tiver dúvida de quais são as metas que têm de ser cumpridas pelo Sistema Municipal de Educação, basta recorrer à lei votada pela Câmara Municipal de São Paulo em 2015, que se chama Plano Municipal de Educação (...)** (o destaque é nosso)

Vereadores da situação e da oposição discursaram em 17 de março de 2017, dia da publicação do Decreto nº 57.632/2017<sup>125</sup>. O vereador Caio Miranda Carneiro (PSB), afirma que a medida é uma transformação da política, para não mais garantir a frequência escolar, mas a alimentação adequada na primeira infância.

Quero registrar publicamente que a medida não é para retirar o leite das crianças, ao menos não é isso o que leio nos jornais. A imprensa não é isenta e sabemos disso. O próprio PT, que hoje está na oposição, esteve na situação

<sup>125</sup> Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 17 mar. 2017, p. 62 (52). Disponível em: <<http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=EHVPGK6UR80QOe2EG48VJ0TAMTH&PalavraChave=leve+leite>>. Acesso em: 25 maio 2019.



e reclamou dessa mesma imprensa. Temos de trazer a informação correta. A questão do leite é que o orçamento destinado até o ano passado atendia a uma faixa etária mais ampla, que agora vai ser reduzida para atender às crianças mais jovens, em situação de vulnerabilidade maior. **Portanto, vão-se priorizar crianças com mais necessidade econômica. Essa é a diretriz.** Então, falar que estão tirando o leite das crianças é um simplismo que pode levar ao erro. **O programa do leite começou no governo de Paulo Maluf, em 1995, num momento em que o leite visava a aumentar a frequência escolar. O programa passou por várias transformações ao longo das últimas décadas e, hoje, a questão não é mais a frequência e sim garantir o acesso à alimentação adequada de crianças na fase mais importante de seu crescimento, de um até seis anos de idade. A política pública, portanto, está passando por uma transformação.**

(...) Inclusive, hoje são gastos mais de 50 milhões para distribuir e entregar o leite. Então, podemos reduzir esse custo usando a inteligência, como foi feito no caso dos remédios. É isso. (o destaque é nosso)

Em resposta, o vereador Antonio Donato (PT) relembra a inclusão do leite Ninho, da Nestlé, em 2008, época em que Alexandre Schneider também ocupava o cargo de Secretário de Educação:

Evidentemente, o Governo tem de fazer escolhas, e temos de analisar as escolhas que o Governo faz. Ainda que o Programa Leve Leite precise de ajustes, não me parece prudente cortar o leite das crianças num momento de grave crise, de desemprego, quando as famílias precisam de todo e qualquer suporte para sua sobrevivência e alimentação. Parece-me uma medida errada. **O Secretário Schneider foi protagonista, na campanha de 2008, de um debate cujo grande mote era o leite amarelinho, o Leite Ninho, da Nestlé.** Agora, o mesmo Secretário acaba com o leite, diminuindo a distribuição para focar em 200 mil crianças, em vez das 967 mil anteriores, e 200 mil crianças fora da rede. **Com a verba da Educação, não se pode distribuir leite para fora da rede, infelizmente. Então, há muita coisa a ser explicada.** (o destaque é nosso)

A vereadora Adriana Carvalho (PSDB), da base governista, apresenta a motivação das mudanças no PLL, que não teria nenhum impacto no aumento da frequência escolar:

(...) Gostaria de destacar a Folha de S.Paulo, de hoje, que fala sobre a questão do Leve Leite. **Quero deixar muito claro o que o Governo tem intenção de fazer: que o programa deixe de ser orientado pela frequência escolar e passe a ser orientado pelas necessidades nutricionais da primeira infância que é até os seis anos e pela situação econômica das famílias.** A readequação do programa tem o intuito de trazer justamente essa necessidade que temos em tratar das nossas crianças na esfera nutricional, porque, **pelo impacto escolar, na esfera educacional, nós pudemos observar desde a gestão da época do Maluf, que não tem impacto nenhum.** Portanto, não teve um resultado como o esperado. Então, acho que as crianças que necessitam desse leite, até os 6 anos de idade, precisam receber uma maior atenção. Agora, para esclarecer em relação à quantidade, que fala sobre 1kg para as crianças que estão matriculadas na escola, e 2kg para aquelas que não estão na escola é com a finalidade de trazer à luz da discussão que **as crianças matriculadas na escola têm merenda. E, uma vez que têm merenda, ela tem uma refeição no dia que supre muito mais do que aquela criança que não está matriculada, está em extrema vulnerabilidade, não tem como se**

**alimentar** e, com os 2kg do leite, ela consegue, pelo menos, ter uma maior atenção. **Eu acho que são muito importantes sim os nossos veículos de comunicação, jornais, Facebook e rádios, porém é muito necessário esclarecer cada ponto, para que a sociedade tenha informação como de fato é.** (...) Fico extremamente indignada quando vejo que a discussão é distorcida e, infelizmente, a informação chega de uma forma totalmente equivocada. (...) (o destaque é nosso)

O vereador Antonio Donato, líder do PT na Câmara Municipal de São Paulo, em diferentes oportunidades, fez menção à diminuição do orçamento do programa Leve Leite. Na sessão ordinária da Câmara Municipal realizada em 21 de março de 2017<sup>126</sup>, poucos dias depois da publicação do Decreto nº 57.632/2017, apresentou críticas à alteração do programa.

A segunda questão diz respeito a um decreto que o Sr. Prefeito João Doria mandou publicar no último sábado. (...)

**A questão é que, agora, parece, todos viraram nutricionistas, inclusive o Sr. Secretário Municipal de Educação, que o leite não é bem assim, não é tão nutritivo. Mas que peguem então esse recurso para dar uma merenda de mais qualidade, para fornecer outro tipo de complementação nutricional necessária às crianças. Tirar o leite e não colocar nada no lugar é um atentado contra as crianças da cidade de São Paulo, da rede pública municipal. Como eu disse, são 900 mil crianças... (...)**

**Mas eu queria lamentar a postura do Governo Doria, dizer que estamos dando entrada com um projeto de decreto legislativo para cancelar esse decreto. Estamos representando no Ministério Público, no Tribunal de Contas e onde for necessário para impedir que essa crueldade seja feita: no momento da maior crise econômica do nosso País, que afeta muito a nossa cidade, tirar o leite das crianças para economizar 150 milhões de reais! E agora inicia uma campanha de publicidade na televisão, gastando também centenas de milhares de reais. É lamentável a postura do Governo Doria, nós vamos combatê-la até o fim. (o destaque é nosso)**

Na mesma sessão também se pronunciou o vereador Alfredinho (PT)<sup>127</sup> durante um debate sobre arrecadação tributária municipal.

Por exemplo, o Prefeito acabou de publicar um decreto tirando o leite das criancinhas. Não é isso, nobre Vereador Dalton Silvano? (...)

**O leite das criancinhas pobres da periferia, principalmente. Qual é a justificativa do decreto? Exatamente falta de recursos, falta de dinheiro. Essa é a justificativa. A Secretaria de Educação não tem dinheiro, por exemplo, para poder garantir a quantidade de leite na distribuição do Leve Leite, o uniforme para as crianças, o transporte escolar, que também foi diminuído nesta gestão. E não tem de onde arrecadar. (...)** (o destaque é nosso)

<sup>126</sup> Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 8 abr. 2017, p. 62 (68). Disponível em: <<http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=6RLJIL2VQPP3Be8CMB419U3PJ93&PalavraChave=leve+leite>>. Acesso em: 25 maio 2019.

<sup>127</sup> Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 8 abr. 2017, p. 62 (68). Disponível em: <<http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=3I0IE9DA6H19Ce7VBUJSDJ6RD2J&PalavraChave=leve+leite>>. Acesso em: 25 maio 2019.

O vereador chamou a atenção para a retirada de conquistas sociais em sessão ordinária realizada em 1 de agosto de 2017<sup>128</sup>: “temos um Prefeito que tira conquistas antigas. Afinal de contas, o programa Leve Leite está aqui desde o governo do Prefeito Paulo Maluf, parece-me que desde 92 ou 93, e todos os prefeitos que vieram mantiveram essa conquista que hoje está sendo tirada”.

Na sessão ordinária de 9 de maio de 2017<sup>129</sup>, o vereador Reis (PT) classificou a mudança do Leve Leite como “maldade”: “Com isso, o Sr. Doria causa um problema nutricional nas famílias. Existem pessoas pobres e carentes que precisam desse leite. E é um programa de muito tempo, o qual o Prefeito cortou. Isso é uma maldade!”

Além dos discursos em plenário, vereadores da oposição também apresentaram requerimentos para prestação de esclarecimentos pelo Executivo municipal. A vereadora Sâmia Bomfim (PSOL) apresentou, nas reuniões da Comissão de Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher realizadas em 3 de maio de 2017<sup>130</sup> e 7 de junho de 2017<sup>131</sup>, o Requerimento nº 17/2017, para solicitar informações ao então secretário municipal de educação, Alexandre Schneider, sobre as mudanças no PLL. Suas perguntas revelam o interesse de saber quais foram os critérios adotados pela prefeitura, se havia parecer técnico nutricional sobre o programa e o destino dos recursos que o custeavam.

REQ. SAÚDE 17/2017 - Autor: Ver. SÂMIA BOMFIM (PSOL). Considerando o corte anunciado no último mês, mas efetuado desde o início do ano do programa Leve Leite; REQUEIRO, à Comissão, nos termos do art. 46, VIII e XV do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo (resolução nº 2 de 26 de abril de 1991) seja oficiado ao Exmo. Senhor Secretário Municipal de Educação, o Sr. Alexandre Schneider para que forneça as seguintes informações:

- 1) **Quais foram os critérios para o corte?** Apresentar justificativas.
- 2) **A prefeitura tem um parecer técnico de profissionais da nutrição sobre o impacto do programa e, agora, do seu corte?**
- 3) Recebemos denúncias de que, mesmo as crianças em idade e recorte econômico enquadrada nos novos termos do programa, não receberam o leite nos primeiros meses do ano. Isso procede? Se sim qual motivo? Haverá reparação?

<sup>128</sup> Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 16 ago. 2017, p. 62 (155). Disponível em: <<http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=ERKA4RMEO08DIe555RK5N49CMK6&PalavraChave=leve%20leite>>. Acesso em: 25 maio 2019.

<sup>129</sup> Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 9 jun. 2017, p. 62 (109). Disponível em: <<http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=4KSTMBBMER619e6QUGFHT998DLB&PalavraChave=leve%20leite>>. Acesso em: 25 maio 2019.

<sup>130</sup> Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 10 maio 2017, p. 62 (87). Disponível em: <<http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=419NEFPHP5KGJeBS8CSAAPA FQ31&PalavraChave=leve%20leite>>. Acesso em: 25 maio 2019.

<sup>131</sup> Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 10 maio 2017, p. 62 (107). Disponível em: <<http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=9IN2660L222NReAH53TAEJ9B7AA&PalavraChave=leve%20leite>>. Acesso em: 25 maio 2019.

- 4) **Em que se baseia o cálculo da nova quantidade oferecida?** A Prefeitura acredita que é a quantidade necessária para um mês?
- 5) **Em que será revertido o dinheiro economizado com o corte no programa?** (o destaque é nosso)

A vereadora também apresentou o Requerimento nº 19/2017<sup>132</sup>, para a convocação de Audiência Pública a respeito do tema.

REQ. SAÚDE 19/2017 - Autor: Ver. SÂMIA BOMFIM (PSOL). Considerando o debate latente sobre o recente corte no programa Leve Leite - que vem dividindo opiniões sobre sua necessidade, abrangência e eficiência; Considerando que o corte foi drástico já cerca de 53% dos antigos beneficiários deixaram de receber e os que mantêm o benefício recebem uma quantidade muito inferior à oferecida anteriormente; REQUEIRO, nos termos regimentais (artigo 46, inciso V), a convocação de Audiência Pública com o tema: “Leve Leite, sua necessidade real”, a ser realizada em data a definir.

O vereador Jair Tatto (PT) apresentou o Requerimento nº 27/2018 na reunião da Comissão de Finanças e Orçamento de 6 de junho de 2018<sup>133</sup>, para que fossem prestados esclarecimentos técnicos e orçamentários pela Secretaria Municipal de Educação sobre as mudanças no PLL.

REQ. FIN 27/2018 - Autor: Ver. JAIR TATTO (PT) - Considerando o programa social Leve-Leite que foi criado em 1995, por meio do Decreto nº 35.458 de 31 agosto de 1996 (sic), sob o nome de Saúde Preventiva do Escolar- Programa Leve-Leite: quem vai à escola ganha presente. Considerando o Decreto nº 57.632 de 2017, que passou a regular o Decreto nº 35.158 de 1996, destinando-se ao atendimento das crianças moradoras no Município de São Paulo em idade de creche e pré-escola, matriculadas ou não na Rede Municipal de Ensino, cujas famílias estejam com cadastro ativo no Cadastro Único para Programas Sociais. Considerando que A Gestão Dória reformulou o Leve-Leite reduzindo o programa em 53%, limitando a idade para 6 anos e 11 meses em 2017, conforme reportagem da Rede Brasil Atual datada em 17/02/2017. Considerando que mais de 900 mil famílias recebiam leite até março do ano passado, quando a Prefeitura restringiu o programa, e que o cadastro dos beneficiários caiu pela metade. Considerando que o programa Leve-Leite está em atraso de entrega dos leites há 7 meses e que foram atendidas 35 mil de 250 mil crianças inscritas até o momento, conforme a reportagem do SPTV datada em 7/05/2018. REQUEIRO à Douta Comissão de Finanças e Orçamento, que nos termos regimentais solicite a Secretaria Municipal de Educação, na pessoa de seu Secretário Alexandre Alves Schneider, para que forneça a esta comissão as seguintes informações:

**1. Cópias do documento técnico da reformulação do Programa Leve-Leite.**

<sup>132</sup> Os mesmos requerimentos foram apresentados pela vereadora em conjunto com o vereador Toninho Vespoli (PSOL), nas reuniões da Comissão de Educação, Cultura e Esportes, realizadas nos dias 10 e 17 de maio de 2017.

<sup>133</sup> Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 6 jun. 2018, p. 63 (104). Disponível em: <<http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=a839ae47ac9511d2f18aded9da4f005c&PalavraChave=leve+leite>>. Acesso em: 25 maio 2019.

- 2. Quais foram os critérios para a elaboração do documento técnico para a reformulação do programa?**
- 3. Quantas crianças são atendidas mensalmente desde janeiro de 2017? 4. Por quê falta leite para o atendimento das crianças inscritas no Programa Leve-Leite?**
- 5. Qual a previsão do atendimento total de crianças inscritas no Programa Leve-Leite?**
- 6. Qual o valor total e unitário gasto no Programa Leve-Leite? (o destaque é nosso)**

Esses exemplos de manifestações do Poder Legislativo revelam que a discussão sobre a distribuição de leite à população infantil é importante, mas longe de ser pacífica. O programa é defendido e criticado a partir de apontamentos sobre seu custo, logística e efetividade. Por vezes, é questionado se o PLL deveria estar na área de educação, assistência ou saúde. No geral, muitas falas buscam reforçar a manutenção do programa em razão da sua longa existência, como se ele em si representasse o próprio direito à saúde ou à alimentação, que não poderia ser cortado, desconsiderando por completo as transformações dos marcos conceituais relativos à Segurança Alimentar e Nutricional ocorridas nas duas últimas décadas.

#### 4.3.6. Projetos de Lei

Foram analisadas oito iniciativas legislativas - sete projetos de lei e um projeto de decreto legislativo - que tratam de mecanismos de institucionalização do programa, modificação da sua forma de execução, economia de recursos e qualidade do produto distribuído.

Os projetos de lei propostos tratam da modificação do tipo de embalagem, para baratear o produto; inclusão de leite sem lactose, para beneficiar as crianças com intolerância; utilização de cartão de débito para que as famílias retirem o leite diretamente no comércio varejista, uma versão moderna dos tíquetes, excluindo os custos públicos com a entrega; troca de leite por notebooks; regulamentação do programa via lei municipal, para fortalecer seu caráter institucional e garantir sua manutenção como política de caráter permanente. O Legislativo tentou ainda reverter, em 2019, a alteração implementada em 2017.

Nenhuma das medidas legislativas propostas foi aprovada. Algumas seguem tramitando, mas, em razão da mudança da regulamentação do PLL em 2017, que altera seu desenho jurídico-institucional, dificilmente serão aprovadas.

#### 4.3.6.1. Projeto de Lei nº 225/1994: Programa Municipal de Distribuição Gratuita de Leite às Famílias Carentes

Durante a gestão do prefeito Paulo Maluf, foi proposto o PL nº 225, de 25 de maio de 1994, de autoria do vereador José Viviani Ferraz (PL), que buscava instituir o "Programa Municipal de Distribuição Gratuita de Leite em Pó" às famílias carentes (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1994).

O programa seria coordenado e executado pela Secretaria Municipal da Família e Bem-Estar Social, que cadastraria como beneficiárias as famílias com renda mensal igual ou inferior a dois salários mínimos e com filhos de até sete anos de idade. O cadastro valeria por seis meses garantiria o benefício semanal de “tantos pacotes de leite em pó integral, quantos bastem para lhes render 2 (dois) litros de leite "in natura" por dia” (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1994, art. 5º). O PL previa a possibilidade de colaboração da iniciativa privada na execução do programa, “tanto na sua implantação, distribuição e publicidade que se fizer necessário” (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1994, art. 6º).

A justificativa do PL aponta que o objetivo era “amenizar o problema da fome, em especial daquelas crianças com idade entre 0 a 7 anos”, garantindo a esse público a ingestão de ao menos dois copos de leite ao dia, para que pudesse adquirir “uma estrutura corporal mínima necessária para desenvolver sadiamente”. O autor defendia que a participação da iniciativa privada reduziria os custos para a municipalidade, “facilitando a notoriedade do programa junto aos meios de comunicações” e conclui: “a contribuição deste Edil para com tão grave problema através deste projeto, por certo é ínfimo, mas por certo, também fará muitos pequeninos sorrirem...” (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1994).

A Comissão de Constituição e Justiça deu parecer pela legalidade do PL, em junho de 1994. A Comissão de Administração Pública não proferiu parecer. A Comissão de Saúde,

Promoção Social e Trabalho se manifestou favoravelmente em agosto de 1994. A Comissão de Finanças e Orçamento requereu, em agosto de 1994, informações ao Executivo sobre o custo estimado para a implementação do PL e sobre a estrutura da Secretaria responsável por sua execução. A prefeitura municipal respondeu dizendo que o pedido seria encaminhado para análise, em novembro de 1994. As informações não foram prestadas e o PL foi arquivado em janeiro de 1997 (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1994).

#### 4.3.6.2. Projeto de Lei nº 94/2001: Mudança na Embalagem

De autoria dos vereadores Carlos Neder (PT) e Alfredinho (PT), o PL nº 94/2001 busca estabelecer a obrigatoriedade de que conste, nos editais de licitação para compra de leite em pó pela prefeitura municipal, a possibilidade de o produto ser fornecido não apenas em embalagem de “lata de folha de flandres”, mas também em embalagens plásticas, metalizadas e de outro tipo (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2001).

A relevância do PL é o aporte de dados orçamentários sobre o contexto de implementação do PLL. O PL, proposto durante a gestão Marta Suplicy, traz informações que se referem à gestão do prefeito Celso Pitta.

A iniciativa visa à melhoria “da qualidade da merenda distribuída nas escolas e creches e poupar os cofres públicos municipais de dispêndios desnecessários”. As justificativas revelam que o leite em lata destinado ao programa Leve Leite custaria em média 22% a mais do que aquele acondicionado em outros tipos de embalagem e que era adquirido para a alimentação escolar - respectivamente R\$ 7,63 e R\$ 5,95, à época. A mudança das regras licitatórias poderia gerar uma economia de R\$ 22.982.400,00 ao erário, e, conseqüentemente, o programa poderia garantir anualmente a entrega de quantidade maior de leite às crianças. Ainda do ponto de vista orçamentário, o valor economizado equivaleria a “49,3% do total gasto anualmente com os outros gêneros da merenda escolar, no período de 1997 a 1999” (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2001).

A assessoria legislativa entendeu pela incompetência da Câmara Municipal para disciplinar as regras sobre o procedimento licitatório municipal, pois seria uma violação ao princípio de independência e harmonia entre os poderes, tendo a prefeitura autonomia e

discricionarieidade para tratar do tema. No entanto, a decisão do gestor público deveria ser motivada, e caso não o fosse, ou implicasse escolha desvantajosa à Administração Pública, o ato poderia ser objeto de ação judicial embasada na CF e na Lei nº 8.666/93, que trata de licitações e contratos administrativos (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2001)..

Nesse sentido, o PL recebeu parecer desfavorável da Comissão de Administração Pública (maio de 2002), mas foi acolhido pelas Comissões de Constituição e Justiça (maio de 2001), Educação, Cultura e Esportes (agosto de 2002), Saúde, Promoção Social e Trabalho (setembro de 2002) e Finanças e Orçamento (março de 2003). Arquivado e desarquivado inúmeras vezes, o PL seguia tramitando em julho de 2019 (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2001).

#### 4.3.6.3. Projeto de Lei nº 674/2009: Caráter Permanente do PLL

O Projeto de Lei nº 674/2009, de autoria do vereador Marcelo Aguiar (PSC), que seguia em trâmite em julho de 2019, busca transformar o “Plano de Saúde Preventiva do Escolar - Programa Leve Leite: quem vai à escola ganha presente” em “meta permanente das políticas públicas de complementação alimentar de alunos da rede municipal pública de ensino” (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2009).

Seu objetivo é combater a desnutrição da população infantil que frequenta CEIs, EMEIs, EMEFs, EMEEs e unidades conveniadas com a SME. Além disso, prevê que as embalagens do produto distribuído devem conter a frase “ABUSO SEXUAL DE MENORES É CRIME. DENUNCIE JÁ - FONE 100”. A justificativa do PL, apresentado 14 anos depois da publicação do Decreto nº 35.458/1995, que instituiu o PLL, reproduz todos os seus considerandos, acrescidos da necessidade de promulgação de uma lei municipal para substituir o decreto como forma garantir a permanência do programa (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2009).

Considerando que é um programa de grande importância social e que não pode sofrer interrupção em hipótese alguma e;

Contando com o apoio e aprovação dos meus nobres Pares, apresento esta proposta que objetiva elevar o Decreto, que com tanto sucesso implementou o Programa Leve Leite em nossa cidade e respeitando o devido processo



legislativo, à Lei Municipal, garantindo sua existência (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2009).

Em março de 2010, o PL recebeu pareceres favoráveis das comissões de: Constituição, Justiça e Legislação Participativa; Administração Pública; Educação, Cultura e Esportes; Saúde, Promoção social, Trabalho, Idoso e Mulher; e de Finanças e Orçamento (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2009).

A comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa entendeu que a medida era de relevante interesse social, para promover a continuidade dos benefícios recebidos por pessoas e famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade. O documento justifica a competência legislativa municipal por se tratar de interesse local. No entanto, apesar de o PL definir como beneficiários estudantes da rede municipal de ensino, o parecer manifesta que se trata de um programa assistência social, que deve ser assegurada pelo município, conforme dispõe o artigo. 221, II, da Lei Orgânica do Município (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2009).

Além desses argumentos, a Comissão de Educação, Cultura e Esportes entendeu que o PLL “ao propiciar a necessária complementação nutricional com vistas a garantir melhor aproveitamento escolar, é oportuno e meritório”. E a Comissão de Saúde, Promoção Social, Trabalho, Idoso e Mulher manifestou-se favoravelmente “dada a importância do ‘Programa Leve Leite’ para o combate a doenças derivadas da carência nutricional, que afetam as crianças e adolescentes no Município” (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2009).

#### 4.3.6.4. Projeto de Lei nº 592/2013: Troca de Leite por Computador

O PL nº 592/2013 foi proposto pelo vereador Laércio Benko (PHS), com um objetivo bastante inusitado: assegurar a opção de troca, às crianças beneficiárias do PLL, dos 24 quilos anuais de leite em pó integral por um computador portátil (notebook). O benefício poderia ser concedido apenas uma vez a cada criança, os computadores deveriam ser adquiridos por licitação, a opção poderia ser exercida no início do ano letivo, mediante assinatura de termo pelo responsável legal da criança estudante, e a entrega seria realizada no mês de dezembro,

desde que garantida a assiduidade mínima de 90% ao longo dos 12 meses anteriores (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2013a).

A leitura dos documentos do processo legislativo permite conhecer informações contextuais bastante relevantes sobre a execução do Leve Leite entre os anos 2013 de 2015, que correspondem à gestão do prefeito Fernando Haddad.

A justificativa, que não faz qualquer menção ao PLL, é integralmente baseada na garantia do direito das crianças à integração comunitária e ao acesso aos meios de informação, o que demandaria garantir o acesso dos estudantes aos computadores “recurso este, que é de grande importância para proporcionar construção do conhecimento e da aprendizagem, capaz de levar o aluno para um novo tempo, cheios de desafios, na qual eles precisam estar preparados para esta mudança tão significativa em suas vidas” (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2013a).

A Comissão de Constituição, Justiça e Participação Legislativa proferiu parecer pela legalidade da medida (16.10.2013). A Comissão de Administração Pública deu parecer, por maioria, contrário ao PL, “pois relaciona ações vinculadas a políticas públicas eminentemente diferentes, com propósitos e alcance totalmente distintos” (17.12.2013). As Comissões de Educação, Cultura e Esportes e de Finanças e Orçamento, por maioria, votaram conjuntamente de forma favorável ao PL, inclusive com o entendimento de que sob o “aspecto financeiro nada temos a opor, tendo em vista que a matéria não ofende os dispositivos da lei orçamentária, bem como está continente aos referendos legais de conduta fiscal” (9.12.2014) (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2013a).

Cumprindo o regimento interno da Câmara Municipal, o PL foi submetido a duas audiências públicas da Comissão de Educação, Cultura e Esportes. Na primeira (7.5.2014), nada foi deliberado a seu respeito. Na segunda (21.5.2014), quatro pessoas se manifestaram a respeito do projeto de lei e do programa Leve Leite (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2013a).

Francine, do gabinete do vereador autor do PL, esclareceu que o PL “não tem a intenção de acabar com o Leve Leite e sim de dar opção da troca pelo computador, pois ele se tornou muito importante hoje em dia por ser indispensável na evolução tecnológica”.

A troca foi entendida como arbitrária por Cristina Cabral, assessora do vereador Eliseu Gabriel, que manifestou sua posição de que o PLL deveria, desde o início, ter estado na área da Saúde, e não de Educação, sem, no entanto, justificar as razões de seu entendimento.

Gostaria só de me posicionar em relação a isso, porque sou militante da educação há 30 anos. Faço a crítica ao Leve Leite dentro da educação e é uma

questão que deveria, desde o seu início, estar na Secretaria de Saúde, sendo feita em parceria com a nutrição dessas crianças, enfim. **Mas, parece que fazer uma troca entre o Leve Leite, que tem uma função de alimentação, por um notebook, parece uma coisa um tanto quanto arbitrária do ponto de vista educacional. Deveríamos trabalhar do ponto de vista educacional com as famílias e não fazer barganha — me desculpe a franqueza — entre um programa que, por mais críticas que a gente tenha, tem uma natureza.** A tecnologia não se presta a esse tipo de troca. É isso o que eu gostaria de pontuar. (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2013a). (o destaque é nosso)

Silvana Canónico, assessora do vereador Reis e educadora da rede municipal, defendeu a importância do PLL para o desenvolvimento infantil, afirmou que o leite é um atrativo para a matrícula dos estudantes na rede municipal de ensino, e que a entrega de leite pelos Correios retirou uma das demandas da escola, que preocupava os professores quando o programa foi instituído.

(...) quando foi instituído, a nossa questão **como educadores era de que seria mais uma demanda para a escola resolver, mas nunca fomos contra o Leve Leite. E essa questão foi resolvida agora, quando o leite começou a ser distribuído pelo correio.**

A gente sabe que, principalmente na primeira infância — sou coordenadora de educação infantil há 30 anos —, a alimentação é fundamental para a formação das sinapses, para a organização e a construção do conhecimento. Eu acho que uma coisa é uma coisa, outra coisa é outra coisa. O computador é uma ferramenta importante, mas é dispensável dependendo da faixa etária. Por exemplo, para a educação infantil não se faz necessário um tablet (...). Portanto, eu acho que é uma troca absurda, me desculpe. Não dá para ser troca. **Não dá para fazer uma opção como “ou eu me alimento, ou eu uso um tablet”, mesmo porque se essa opção for da criança, será pelo tablet, é óbvio.**

**E sabemos também que o leite é tão importante que a escola municipal tem uma demanda de matrículas maior do que a escola estadual, que não fornece o leite.** Se a escola estadual fornecesse leite, material e uniforme não teríamos uma demanda tão grande pela escola municipal. E não estamos discutindo qualidade, porque a escola municipal também tem uma qualidade melhor do que a estadual (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2013a). (o destaque é nosso)

Por fim, o vereador Jean Madeira relatou que a propositura do PL teria sido fruto de uma conversa, em 2013, de um grupo de vereadores com o então prefeito Fernando Haddad, que teria apresentado a ideia.

**No ano passado, eu e alguns vereadores participamos de uma reunião com o Prefeito Fernando Haddad, que citou a ideia da troca do leite por um tablet.** Disse, inclusive, que foi ideia de uma pessoa que trabalha na sua casa, uma amiga, uma pessoa próxima a ele. A ideia surgiu assim. Então, eu, o Sr. Prefeito e mais alguns outros vereadores começamos a debater o assunto naquele exato momento.

Disse que era uma ideia bacana, que poderíamos trocar o leite por um tablet ou uma bicicleta ou um skate. Na mesma hora começamos a debater e falamos: “Sr. Prefeito, isso é muito negativo.” E ele, usando o raciocínio, percebeu que

realmente não seria viável um projeto que viria do Executivo para cá, pior ainda. Então, na mesma hora, falou: “Abafa o caso.” Ele falou: "Esquece, morreu o assunto. Não está aqui quem falou", porque percebeu a importância do leite na vida da criança e até mesmo para os pais, para a família. (...)

**Queria somente colaborar, não criticando o projeto, mas deixando registrado o que eu presenciei junto ao Sr. Prefeito, no ano passado, quando ele disse que essa ideia partiu de uma pessoa próxima e que achou interessante, porque iria estimular e incentivar a criança, mas no conselho com outros vereadores percebeu que não seria viável** (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2013a). (o destaque é nosso)

O PL foi aprovado em duas votações (9.12.2014 e 11.2.2015) pelo plenário da Câmara Municipal, com votos contrários da bancada do PSDB. Encaminhado à sanção, foi vetado integralmente pelo prefeito Fernando Haddad (12.3.2015) (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2013a).

As razões do veto apresentaram o entendimento da então gestão municipal sobre o papel do PLL para o desenvolvimento físico e nutricional das crianças beneficiárias. No documento, o prefeito afirmava que o recebimento do leite pelos estudantes de 0 a 11 visa “a contribuir para o bom desenvolvimento físico e nutricional das crianças, auxiliando, ademais, no processo de ensino-aprendizagem” e nessa faixa etária “afigura-se de todo razoável a adoção de medidas preventivas ao combate de eventual carência nutricional e, conseqüentemente, as doenças dela decorrentes” (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2013a). A troca proposta pelo PL “em nada se relaciona com o escopo de promover a saúde dos alunos”, visto que leite e computadores “têm finalidades demasiado distintas, contando cada uma com objetivos específicos em virtude dos direitos que buscam salvaguardar”, o que demandaria, no caso dos computadores, política pública própria (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2013a).

Os alunos genuinamente mais necessitados, para os quais o fornecimento do leite tem papel fundamental na alimentação, têm exatamente o mesmo direito de acesso aos meios de informação que os demais. **Entretanto, a escolha pelo computador não lhes seria viável sem que lhes fosse prejudicado o aporte nutricional, contrassenso que, por evidente, não se pode admitir** (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2013a). (o destaque é nosso)

O veto foi mantido pelo presidente da Câmara Municipal, à época, Antonio Donato. O PL foi definitivamente arquivado somente em 28 de março de 2019 (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2013a).

#### 4.3.6.5. Projeto de Lei nº 775/2013: Cartão Educamais

De autoria do vereador Reis (PT), o PL nº 775/2013, proposto em 5 de novembro de 2013, durante a gestão do prefeito Fernando Haddad, propunha uma alteração na forma de execução do benefício. As famílias de crianças matriculadas - em CEIs, EMEIs, EMEFs, EMEBs e unidades conveniadas com a SME -, com assiduidade mínima de 80%, teriam direito ao recebimento de um auxílio pecuniário por meio de um cartão de débito, entregue preferencialmente às mães das crianças. O Cartão Educamais poderia ser utilizado, de acordo com a necessidade de cada família, para compra, em estabelecimentos comerciais credenciados, de certos produtos especificados quanto ao tipo e padrão de qualidade (material escolar, uniforme, leite em pó, transporte escolar, livros, entradas em teatros, museus, concertos e cinemas). O PL valorizava produtos nacionais e pequenos e médios vendedores da capital paulistana, próximos a instituições de ensino (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2013b).

Segundo a justificativa apresentada pelo autor do PL, mecanismo semelhante havia sido implementado pelo Governo do Distrito Federal (Cartão Material Escolar). Visava garantir acesso e permanência das crianças nas escolas, qualidade da aprendizagem, liberdade de escolha, cidadania e exercício de responsabilidade pelas famílias indivíduos, agilidade na entrega do benefício, além de favorecer o comércio local (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2013b).

Isso possibilitará, aos alunos, a inclusão e a participação na vida escolar. É necessário estabelecer políticas que garantam o acesso e permanência com qualidade social para os alunos matriculados na Rede Municipal de Ensino. Além disso, **possibilitaremos liberdade de escolha às famílias e alunos, fortalecendo a cidadania. Pois a concessão do benefício pecuniário dá mais liberdade e responsabilidade aos cidadãos, como atestam as recentes pesquisas sobre o desempenho do “Bolsa Família” do governo federal, a despeito das numerosas críticas da oposição.** (...) O projeto, além disso, tem o mérito de **estimular o comércio local, gerando crescimento econômico nas microrregiões da Cidade e dando início a um círculo virtuoso no qual a comunidade se beneficia.** O que é muito diferente das compras promovidas pelo Poder Público, em que grandes montantes são contratados por licitação, muitas vezes apresentando baixa qualidade, além da falta de agilidade necessária para atender a população (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2013b). (o destaque é nosso)

O projeto recebeu parecer favoráveis das comissões de Constituição, Justiça e Legislação Participativa (14.2.2014), Administração Pública (27.3.2014), Educação, Cultura e

Esportes (4.2.2015) e Finanças e Orçamento (4.2.2015) (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2013b).

Em Audiência Pública realizada em 7 de maio de 2014, o autor do PL reafirma seu objetivo de melhorar a eficiência da Administração Pública, com relação ao tempo dispendido pela prefeitura para a distribuição de produtos como leite e uniforme e os custos envolvidos nessa logística:

Há também a questão do leite. **Levantamos que só o correio recebe, por ano, R\$ 41 milhões para entregar esse leite nas casas das pessoas.** É muito dinheiro. Dinheiro que pode ser aproveitado, por exemplo, para reforma de escolas. E, baseado em tudo isso, veio a ideia de que as empresas prestadoras de serviço nessa área, no caso as produtoras de uniformes ou a que produz e distribui o leite, o correio, ou seja, com o cartão e com o crédito nesse cartão - no chip e, portanto, esse dinheiro carimbado, ou seja, só podendo ser usado para isso e não para outra finalidade - e ainda mais, com as empresas se credenciando num processo licitatório (...) as famílias — o pai e a mãe — estariam liberadas para adquirir da empresa, diretamente. (...). **Mas nem todas as famílias têm necessidade do leite (...)**

**Portanto, é tornar a Administração mais eficiente, mais ágil e mais produtiva, além de tirar o atravessador, fazendo com que essas respostas à população sejam mais eficazes. Assim, também não teremos tantas reclamações como todo ano estamos tendo (...)**

**É um cartão com crédito educacional, pelo qual a família vai adquirir o material escolar, o uniforme escolar, o leite e, ainda, ter acesso a serviços de cinema e teatro e, assim, por diante** (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2013b). (o destaque é nosso)

Em audiência pública realizada em 21 de maio de 2014, novamente o relator se manifestou, pela defesa da melhoria do atendimento público para a educação de crianças.

Esse PL também cuida da questão do leite, assim como das questões do uniforme e do material escolar. **A ideia é de que a família receba um cartão com recursos - são destinados hoje cerca de 6% dos investimentos com as crianças - para que a família possa adquirir os produtos diretamente das empresas que serão credenciadas. Ou seja, a Prefeitura fará uma licitação para o credenciamento das empresas.** De posse do cartão as famílias irão diretamente às empresas credenciadas, por exemplo, de uniforme, sem precisar passar por toda a logística da Prefeitura, que é muito cara. **Se a necessidade for o leite, a família irá procurar as empresas credenciadas de leite com esse dinheiro carimbado. Existe uma flexibilidade, porque não se trata de uma troca. A família definirá a sua prioridade.** Uma família pode precisar de leite e a outra não. A própria família definirá suas prioridades [...] É de suma importância para melhorar o atendimento (...). Daremos solução, tomaremos mais eficiente o investimento na criança (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2013b). (o destaque é nosso)

Seus argumentos foram rebatidos pelo vereador Eliseu Gabriel (PSB), que entendia que “é algo que precisa ser muito bem controlado. Não sei se educativamente seria mais adequado dar mais um vale para a pessoa comprar. Será que o pessoal vai comprar uniforme se tiver o vale? Eu acho que não” (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2013b).

O projeto foi aprovado em duas votações (4.2.2015 e 3.5.2018) e vetado pelo prefeito Bruno Covas em 6 de junho de 2018, que argumentou pela dificuldade operacional da aplicação da medida “a depender de prévios e acurados estudos técnicos no tocante à sua exequibilidade prática, investimentos imprescindíveis à implantação e relação custo-benefício”. Além disso, entendeu que a proposta “desconsidera a série de programas e projetos em desenvolvimento no âmbito da Administração Municipal (...) a eles se sobrepondo até que fossem interrompidos (...) em descompasso com os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade”, como é o caso do PLL, reorganizado pelo Decreto nº 57.632/2017. Até julho de 2019, o veto ainda não tinha sido apreciado pela Câmara Municipal de São Paulo (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2013b).

#### 4.3.6.6. Projeto de Lei nº 168/2014: Caráter Permanente do PLL

Em 6 de maio de 2014, durante a gestão do prefeito Fernando Haddad, o vereador Abou Anni (PV) apresentou o PL nº 168/2014 com o objetivo de dar caráter permanente ao PLL, disciplinando por meio de lei o que sempre fora regulamentado por atos do Executivo. Nos termos do PL, o objetivo do PLL era “garantir o bom desenvolvimento físico e nutricional das crianças e adolescentes regularmente matriculados em toda a rede municipal de educação, incluindo as unidades conveniadas” (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2014).

A justificativa apresentada esclarece que o programa trazia benefícios à educação, mas os direitos inicialmente previstos em 1995 haviam sido restringidos pela Portaria nº 1.587/2009, razão pela qual era preciso que uma lei desse ao PLL caráter permanente, para que não pudesse ser mudado por discricionariedade do prefeito municipal.

Com efeito, é sabido que a espécie normativa ‘decreto’ se prende a dar a fiel execução à lei, contudo verdade seja que **não existe a lei disciplinado o “Programa Leve Leite”, mas sim o aludido decreto e a portaria.**

Por outro giro, basta ler as referidas espécies normativas para perceber que a Portaria 1.587/2009 da SME restringe direitos postos no Decreto 35.458/1995 que outrora criou o Programa Leve Leite.

Outrossim, considerando que a lei garante a execução do Programa Leve Leite e o Decreto pode ser revogado por simples ato e discricionariedade do Chefe do Poder Executivo, **é de mister aprovar a propositura em questão para assegurar a continuidade do programa a todas as crianças e adolescentes estudantes da rede municipal de ensino.** Desse modo, face ao exposto,

cumpra solicitar aos Nobres Pares a aprovação deste projeto de lei, cujos benefícios para a educação estão plenamente demonstrados (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2014). (o destaque é nosso)

O PL recebeu parecer favorável da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa (6.5.2015), que reforçou que o PL objetivava legislar sobre assunto de interesse local, em suplementação à competência da União e dos estados. No caso, a matéria versava especificamente sobre direitos fundamentais à vida, à saúde, à alimentação e à dignidade de crianças, garantidos com prioridade absoluta pela Constituição Federal, Estatuto da Criança e do Adolescente e Lei Orgânica do Município de São Paulo (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2014).

Em Audiência Pública realizada pela Comissão de Administração Pública (27.5.2015), houve manifestação sobre o PL. Conceição Aparecida, mãe de um adolescente de 12 anos, afirmou que levou para debate na Câmara o desejo das famílias de manter o programa Leve Leite, estendendo-o para os estudantes de ensino médio.

Em nome de todas as crianças do ensino da rede pública municipal, **eu quero representar a vontade, o desejo dessas famílias de que se faça valer o direito e que se garanta o direito do fornecimento do leite, que ajuda no abastecimento da família e das crianças. Eu pedi inclusive a extensão para o Ensino Médio.**

Para minha grande surpresa, eu descobri que o programa não atendia as crianças do Ensino Médio por conta da história do meu filho que aos 11 anos concluiu o Ensino Fundamental 2, porque ele é superdotado e foi acelerado na escola. [...]. Só que foi uma decepção quando eu descobri — ele completou 12 anos em janeiro do ano passado, cursando o primeiro ano do Ensino Médio, e fiquei sabendo em novembro que ele não receberia o leite. Eu fiquei indignada e ao invés de reclamar eu trouxe a questão para ser discutida aqui na Câmara.

Agradeço ao Vereador Abou Anni e outros mais. Estou acompanhando de perto este projeto e conto com a aprovação para que deixe de ser uma portaria e passe a ser uma lei e também questionando caso, por alguma infelicidade, não seja aprovada essa lei, vou continuar questionando (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2014). (o destaque é nosso)

Chama a atenção a sua fala de que algumas crianças seriam vítimas de agressão por serem aprovadas na escola, passando para o nível médio de ensino, e, conseqüentemente, perdendo o benefício.

Por que meu filho aos 12 anos perdeu o direito de receber o leite enquanto **muitas crianças que apanham em casa de mães e pais quando eram aprovados** - na época em que a aprovação era automática - e iriam para o Ensino Médio. Por quê? **Porque perderiam o fornecimento do programa do leite e conseqüentemente passaram para o Ensino Médio ficaram sem o recebimento** (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2014). (o destaque é nosso)



A Comissão de Administração Pública deu parecer favorável ao PL (12.8.2015). A Comissão de Educação, Cultura e Esportes realizou Audiência Pública (30.9.2015) em que foi incluído o PL nº 168/2014. A manifestação de Cristiane Ferreira de França, assessora do vereador Abou Anni, reforçou o interesse de tornar o PLL um programa permanente pois “é sabido que a normativa decreto presta-se apenas a regular a fiel execução da lei. Se não há lei, por ato de discricionariedade do Chefe do Poder Executivo, S. Exa. simplesmente pode revogar o decreto e acabar com o Programa Leve Leite” (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2014).

Essa Comissão deu parecer favorável ao PL (18.11.2025), mas apresentou um substitutivo para vedar “o cômputo das despesas do Programa Leve Leite como manutenção e desenvolvimento do ensino e como educação inclusiva” (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2014). O argumento da medida é que o PLL seria uma política pública de amplo alcance, ligada à saúde pública e à assistência social, para combater a subnutrição de crianças e adolescentes.

O parecer apresentou o histórico da gestão orçamentária do programa, primeiro vinculado ao Fundo Municipal de Saúde, passando com o tempo à Coordenadoria de Alimentação e Suprimento da Secretaria Municipal de Abastecimento e, em 2008, à Educação. Essa área já arcaria com as despesas do Programa Municipal de Alimentação Escolar, de modo que o custeio do PLL comprometeria seu orçamento e prejudicaria sua atividade fim, o que havia sido apontada na Conferência Municipal de Educação, em 2010.

Então, atribuir à educação a responsabilidade por despender recursos para o programa Leve Leite compromete seu orçamento e, assim, dificulta a realização de sua atividade fim. **Com esse entendimento a conferência municipal de educação de 2010 aprovou em suas resoluções que as despesas com o programa Leve Leite não fossem mais computados como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino e nem como educação inclusiva** (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2014). (o destaque é nosso)

A Comissão de Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher emitiu parecer favorável ao PL (16.3.2016) na forma do substitutivo da Comissão de Educação, Cultura e Esportes, acrescentando argumentos a respeito da necessidade de prover aos estudantes acesso à alimentação de qualidade para seu adequado desenvolvimento. Também destacou que o leite distribuído pelo PLL não compõe a alimentação escolar, uma vez que é entregue na casa das crianças, pode ser consumido por qualquer pessoa da família.

**Cabe mencionar que, atualmente, este leite em pó é distribuído pelo correio, para consumo fora da escola, podendo ser consumido por qualquer pessoa da família que o recebe, sendo, portanto, um item que**

**não compõe a alimentação na escola.** A alimentação do estudante deve ser composta por uma diversidade de itens, incluindo a oferta de frutas e de verduras, para que este disponha de nutrientes necessários para o seu desenvolvimento e seu aprendizado. **É preciso garantir seu acesso à alimentação e também estimula-lo (sic) para o consumo de uma alimentação com qualidade, com a inclusão de alimentos de alto valor nutricional, tanto na escola, como fora da escola.** Na idade escolar é importante a observação aos casos de deficiências nutricionais como a anemia ferropriva e a hipovitaminose A que podem comprometer o aprendizado do escolar. Uma das fontes de vitamina A é o leite integral. Tais deficiências são mais encontradas em populações com dificuldade de acesso aos alimentos ou com ingestão alimentar inadequada (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2014). (o destaque é nosso)

A Comissão de Finanças e Orçamento apresentou parecer favorável à proposta (6.6.2018). Antes disso, em abril de 2017, havia solicitado informações ao Executivo a respeito do impacto orçamentário do PL, considerando o teor do substitutivo apresentado, por meio de três perguntas: “1º) Qual o impacto orçamentário-financeiro da propositura? 2º) Qual os efeitos do disposto no artigo 5º do substitutivo da Comissão de Educação, Cultura e Esportes, a fls. 65-verso do processo? 3ª) Qual a opinião do Executivo sobre o projeto?” (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2014).

A resposta apresentada pela Secretaria de Educação Municipal, em maio de 2017, elaborada por sua chefe de gabinete, reflete o momento em que o programa foi alterado, em 2017, e traz dados sobre a evolução orçamentária do programa e sobre o cenário em que ele é executado. Segundo consta da manifestação em 2017, haveria uma desnutrição infantil “residual”, em comparação ao contexto do início do programa.

Exarada pelo atual governo, a nova regulamentação considera a alteração da realidade em termos de Segurança Alimentar e Nutricional na cidade de São Paulo, onde **a desnutrição infantil existente hoje é residual.** É exatamente em razão do atual cenário que **foi proposto o redesenho do programa para atendimento prioritário a crianças sujeitas a situações de vulnerabilidade,** destacando as crianças na faixa etária da primeira infância, provenientes de famílias de baixa renda, bem como as crianças com deficiência (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2014). (o destaque é nosso)

Sobre o orçamento, “em 2016, foram beneficiadas 916,2 mil crianças e jovens com um orçamento total de R\$310,04 milhões. Em 2017, o mesmo modelo atenderia a 960 mil crianças com o custo estimado de R\$ 337,11 milhões. Cabe informar que a LOA 2017 destinou apenas R\$ 147,4 milhões à rubrica do Programa” (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2014).

A conclusão da SME é a de que a vedação orçamentária prevista no PL nº 168/2014 – desvinculando o programa do orçamento da Educação – estaria de acordo com a nova regulamentação do PLL, que prevê a implementação do programa em duas fases, sendo a

segunda mediante “a definição de programa específico a ser formulada conforme previsto no artigo 8º com o envolvimento das Secretarias Municipais de Educação, da Saúde, de Assistência e Desenvolvimento Social e de Direitos Humanos e Cidadania”. No entanto, o projeto de lei deveria ser adequado à normatização atual, pois o programa deixou de atender a totalidade de alunos matriculados “na medida em que a concessão do benefício prioriza o desenvolvimento físico e nutricional de crianças na fase da primeira infância e em situação de vulnerabilidade”. O PL seguia tramitando em julho de 2019 (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2014).

#### 4.3.6.7. Projeto de Lei nº 337/2015: Cartão Leve Leite

Em 30 de junho de 2015, o vereador Reis (PT) apresentou o PL 337/2015 que visava modificar o PLL, que passaria a ser executado por meio de entrega de cartões às famílias das crianças beneficiárias, cujo crédito deveria ser utilizado apenas para a compra do produto em estabelecimentos credenciados. O PL reproduz quase que integralmente a Portaria nº 942 de 3 de fevereiro de 2015, promovendo mudanças apenas no que diz respeito à retirada dos artigos que fazem menção aos trâmites necessários para efetivação da entrega domiciliar, via Correios (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015).

Art. 2º - Para concessão do benefício será utilizado o Cartão Leve Leite São Paulo, que será carregado mensalmente, permitindo às famílias a retirada das quantidades estipuladas de leite

(...)

Art. 5º - A entrega do Cartão Leve Leite São Paulo ocorrerá mediante dados da matrícula com os créditos relativos ao benefício de 01 (um) mês.

§ 1º - O carregamento dos créditos relativos aos demais meses estará condicionado à frequência mínima mensal de 90% (noventa por cento) dos dias letivos, sempre apurada nos meses anteriores ao do carregamento do benefício.

§ 2º - Após o carregamento dos créditos no cartão, a família beneficiária terá o prazo de 15 (quinze) dias para a troca do leite, sendo impedida a cumulatividade, para assegurar a segurança alimentar das crianças (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015).

Em sua justificativa, o autor do projeto declarou que a iniciativa teria dois objetivos principais: institucionalizar o PLL por meio de lei; e aperfeiçoá-lo, com a adoção de um cartão, similar ao Bilhete Único, que reduziria custos e dificuldades logísticas.

(...) o Programa, que é elogiado há anos, todavia não conta com previsão legal, o que cria certa insegurança quanto a sua perenidade ao longo do tempo. (...)

**Com o sistema do Cartão, altos gastos com a atual entrega pelo Correio seriam evitados. Também seriam evitados problemas relativos à entrega,** como a dificuldade em se encontrar a residência de algumas famílias, ou a desatualização de dados que impedem a entrega, como mudanças de endereço das famílias, dentre outros. O credenciamento fica a cargo de Executivo, que deve prezar pela segurança e conforto das famílias e de suas crianças (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015).

O PL recebeu parecer favorável da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa (21.10.2015), que declarou a importância de programas de garantia de direitos sociais, como o PLL que visa a melhorar a situação de pobreza e subnutrição infantil. Ele estaria em sintonia com o dever constitucional de proteção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015).

Os programas que garantem o exercício dos direitos sociais revestem-se de grande importância constitucional e social, uma vez que, viabilizam o acesso de crianças carentes, e que potencialmente apresentam um déficit nutricional, a um alimento fundamental como o leite, principalmente na fase de crescimento. **O leve leite é estratégico, tendo em vista que funciona como uma ferramenta utilizada pelo Estado, com o objetivo de combater ou pelo menos reduzir à pobreza, a subnutrição infantil e preservar o futuro dos cidadãos.** (...)

Com efeito, **o projeto está em sintonia com o dever constitucional imposto ao Poder Público de proteção ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**, insculpido no art. 1º caput, da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006 (...) (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015). (o destaque é nosso)

Também recebeu parecer favorável da Comissão de Administração Pública (13.4.2016) e da Comissão de Educação, Cultura e Esportes (14.12.2016) que reforçou os altos custos e dificuldade logística para execução do PLL.

O Programa Leve Leite atualmente é entregue via correio e acaba gerando um alto custo ao cofre público, apresenta problemas quanto à maneira de distribuição, devido, a desatualização de dados referente ao endereço dos alunos. **Com o propósito de não onerar a estrutura escolar, e com intuito de diminuir os gastos públicos municipais, a adoção do cartão leve leite poderá ser bem sucedida.**

No âmbito da Comissão de Educação, Cultura e Esportes é necessário considerar a prioridade no atendimento das famílias e crianças e buscar alternativas para a solução deste problema que afeta algumas famílias que tem seu filho matriculado na rede pública municipal (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015). (o destaque é nosso)

Também favorável foi o parecer da Comissão de Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher (21.3.2018), emitido durante a gestão do prefeito João Doria e, portanto, após a mudança do programa implementada em 2017. Reforça a importância do debate sobre o custo

e a efetividade do programa e a necessidade em transformar uma política de governo em política de estado, legislando sobre o tema até então regulado por decreto municipal.

Considerando tanto a importância do referido programa, quanto a última mudança que houve (Decreto nº 57.632 de 17 de março de 2017 - Confere nova normatização ao Programa Leve Leite), faz-se constar que um ponto muito importante no seu debate centra-se, via de regra, no seu custo e sua efetividade. (...)

A Comissão de Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher, no âmbito de sua competência, entende que a propositura é meritória e deve prosperar, eis que visa fundamentalmente **transformar um programa de governo em uma política de estado, dando forma de lei ao que fora criado por decreto. Ao mesmo tempo diminui seu custo geral ao alterar a forma de entrega do benefício, neste caso, leite em pó, economizando aos cofres públicos o investimento relacionado a logística de entrega, dado que possibilita à família beneficiada a aquisição daquele alimento a partir de cartão emitido para este fim, como aquele utilizado para o transporte público (Bilhete Único)** (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015). (o destaque é nosso)

O PL foi incluído em duas audiências públicas (9.12.2015 e 24.8.2016) mas não houve manifestações sobre seu teor. Em julho de 2019, o PL aguardava parecer da Comissão de Finanças e Orçamento desde abril de 2018 (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015).

#### 4.3.6.8. Projeto de Decreto Legislativo nº 18/2017: Revogação da mudança do PLL

Em 21 de março de 2017, poucos dias depois da publicação do Decreto nº 57.632/2017 pelo então prefeito João Doria, foi apresentado o PDL 18/2017, de autoria dos vereadores do PT Alessandro Guedes, Arselino Tatto, Antonio Donato, Reis, Senival Moura, Alfredinho, Juliana Cardoso e Jair Tatto (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2017a).

Seu objetivo era sustar o Decreto nº 57.632/2017, que confere nova normatização ao PLL, e todos os seus efeitos. Sua justificativa mencionava a exclusão de mais de 690 mil beneficiários, crianças e adolescentes com mais de seis anos de idade, além da redução da quantidade de leite oferecida aos matriculados na rede municipal de ensino, o que impactaria o orçamento das famílias, sobretudo em um cenário de desemprego e extrema pobreza.

**Tal medida ignora a realidade da população do município, tendo em vista a situação vivida e o índice de desemprego atual, onde de acordo com o**

**último levantamento do Dieese, a taxa de desemprego na região metropolitana de São Paulo ficou em 17,1% de janeiro de 2017.**

Famílias com alunos matriculados na rede municipal, porém com idade superior ao indicado no decreto aqui exposto, ainda que em situação de desemprego ou de extrema pobreza, deixarão de ter direito a receber o benefício sendo necessário utilizar recursos próprios para manter alimentação equilibrada de seus filhos.

Em virtude da redução na quantidade de leite oferecida, mesmo famílias que continuarão a ter direito ao benefício, terão de utilizar recursos próprios para complementar a alimentação, considerando que a quantidade diária recomendada de leite é superior ao que será fornecido pela prefeitura, em razão do novo decreto (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2017a). (o destaque é nosso)

A justificativa ressaltava ainda a relevância nutricional do leite para o desenvolvimento de crianças e adolescentes e os impactos negativos que a medida acarretaria na saúde dessa parcela da população.

É fundamental ressaltar sobre a relevância nutricional que tal alimento tem para o desenvolvimento não somente de crianças, mas também de adolescentes, uma vez que o **leite é um alimento completo, rico em proteínas e cálcio, nutriente essencial para a formação dos ossos e dentes e prevenção de doenças como osteoporose e perda de massa óssea.** Permanecendo a quantidade proposta pelo decreto, é explícito que a necessidade não será atendida, fazendo com que **famílias que não têm recursos para adquirir leite complementar tenham problemas futuros com a saúde dessas crianças gerando demanda para o sistema de saúde, uma vez podem desenvolver doenças oriundas desse déficit nutricional** (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2017a). (o destaque é nosso)

O PDL destacava, ainda, que o Decreto nº 57.632/2017 “carece de motivação razoável que lhe dê suporte merecendo sua imediata sustação, sob pena de causar prejuízo irreparável a enorme contingente de famílias, especialmente as mais necessitadas” (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2017a).

O projeto foi apreciado pela Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, que, por maioria, em 7 de junho de 2017, apresentou parecer contrário à medida, em razão de ilegalidade, porque seria possível “a edição de decreto legislativo para sustar atos normativos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar”, o que não teria acontecido no caso.

Com efeito, o Decreto nº 57.632/2017 confere nova normatização ao Programa Leve Leite, instituído pelo Decreto nº 35.458, de 31 de agosto de 1995, que passa a ser regulado de acordo com as disposições do novo decreto, tudo em estrita observância à competência privativa do Prefeito para dirigir a administração municipal, o que implica, entre outras providências, administrar os bens, a receita e as rendas municipais, fixar atribuições às Secretarias e expedir à regulamentação necessária à fiel execução das leis (arts. 69, II e III; 70, VI, XIII e XIV, da Lei Orgânica do Município) (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2017a).

Além disso, a Comissão entendeu que o Decreto nº 57.632/2017 havia cumprido os critérios de conveniência e oportunidade com relação à alocação de recursos públicos para execução dos serviços municipais.

Todavia, repita-se, no presente caso não houve usurpação da competência legislativa desta Casa, sendo mencionado, inclusive, na justificativa que a razão para a sustação seria a necessidade de se continuar a atender a mesma quantidade de beneficiários, tendo em vista a importância do consumo do leite para a manutenção da saúde, não só das crianças como também dos adolescentes, consumo este que restará prejudicado, pois, atualmente, a realidade da maior parte das famílias é de desemprego e carência de recursos financeiros.

**Como se verifica, trata-se de razões ligadas ao mérito do ato, à conveniência e oportunidade da medida, matéria ínsita à apreciação do Sr. Prefeito.**

Com efeito, é cediço que incumbe ao Poder Executivo a gestão, a organização e a execução dos serviços públicos municipais, na medida em que é o Prefeito, em razão de suas próprias atribuições, que terá melhores condições de aferir a demanda pelos serviços públicos em geral e, também, os recursos disponíveis para o custeio dos serviços, estabelecendo, assim a prioridade das ações a serem efetivadas (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2017a). (o destaque é nosso)

Diante de ausência de recurso ao plenário, no prazo regimental de 30 dias, o PDL foi arquivado em 17 de agosto de 2017 (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2017a).

#### 4.3.6.9. Projeto de Lei nº 598/2017: Distribuição de Leite Sem Lactose

O Projeto de Lei nº 598/2017 de autoria do vereador Mario Covas Neto, apresentado em 24 de outubro de 2017, dispõe sobre o fornecimento de leite sem lactose para crianças intolerantes à lactose que residam no município de São Paulo em idade de creche e pré-escola ou estejam em situação de vulnerabilidade. Para justificar sua proposta, o vereador afirmava que:

Todos sabemos a importância que o leite possui na formação das nossas crianças. No entanto, algumas delas ao consumirem este alimento, apresentam reações como diarreia, coceira ou espirros. Estes sintomas são alguns indícios de intolerância à lactose. Segundo o nutrólogo André Veinert, "muitos pais não associam os sintomas que a criança apresenta com o consumo de leite de vaca". **Pesquisas, ainda, indicam que cerca de 8% das crianças até 3 anos possuem intolerância ou alergia à lactose, de maneira que se mostra**

**relevante que o Município preveja a disponibilização de leite sem lactose para atender às crianças nas condições acima expostas (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2017b).**

Em 2018, a Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa e a Comissão de Administração Pública apresentaram pareceres favoráveis ao projeto de lei. Fundamentaram que a proposta visava proteger a saúde de crianças, cujos direitos são garantidos com prioridade absoluta pela Constituição Federal e Lei Orgânica do Município de São Paulo, sendo que essa última também assegura que o município deve garantir “o atendimento da higiene, saúde, proteção e assistência às crianças” (art. 201). Além disso, “os produtos zero lactose não perdem as características sensoriais e nutricionais que fazem do leite um alimento tão completo e apresentam uma melhora de sua digestibilidade” (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2017b).

O PL foi tratado em audiência pública realizada pela Comissão de Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher. Chama a atenção a fala da cidadã Carolina Cardoso, que se apresentou como mãe de estudante matriculada em escola pública, que além de trazer a diferenciação entre intolerância à lactose e alergia à proteína de leite de vaca, traz a reflexão sobre a possibilidade outras formas de suplementação alimentar além do fornecimento de leite, considerando o valor gasto pela prefeitura com a compra do produto: “Também acho que a gente devia começar a pensar sobre formas de suplementar a alimentação sem ser com leite. Por 15 reais o quilo, dá para comprar quilo de banana, quilo de batata doce, que custam menos de 15 reais o quilo. Eu achava legal pensar sobre isso” (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2017b).

Referida Comissão apresentou seu parecer favorável ao PL, em junho de 2019, por entender que “grande parte da população sofre com os sintomas, mas não está recebendo nenhum tipo de suplementação ou tem indicação de como proceder corretamente para minimizar o desconforto” (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2017b). Desde então, o PL aguarda apreciação da Comissão de Finanças e Orçamento.



## 5. DISCUSSÃO

Os resultados obtidos a partir dos documentos normativos e complementares analisados permitiram a identificação dos principais elementos do desenho jurídico institucional do Programa Leve Leite, as fases do seu ‘ciclo da política pública’, os contextos em que elas se desenvolveram e os interesses que incidiram sobre o programa.

Uma política pública é um programa de ação governamental que busca resolver um problema público identificado como relevante e possível de ser solucionado. Sua criação depende da tomada de decisão de gestores públicos a partir das alternativas de solução viáveis e disponíveis em um determinado contexto (MAINARDE, 2006; SECCHI, 2012; BUCCI, 2013, 2015).

É possível concluir que, em razão da forma como o desenho jurídico-institucional do PLL foi estruturado, o programa não pode ser considerado uma política pública promotora do Direito Humano à Alimentação Adequada e da Segurança Alimentar e Nutricional. Isso porque, ainda que tenha sido criado com o objetivo de combater a desnutrição infantil, o programa não acompanhou o processo de institucionalização, no Brasil, das políticas de SAN garantidoras do DHAA. Essas políticas asseguram à população o direito à alimentação adequada e saudável por meio de programas e ações intersetoriais e interfederativos que devem ser criados pelo governo com articulação e participação da sociedade civil em espaços formais de diálogo social (COMITÊ, 1999; BRASIL, 2006; LEÃO, 2007; BURLANDY, 2009; BURLANDY, 2011; RECINE e VASCONCELLOS, 2011; BRASIL, 2012; COSTA e BÓGUS, 2012; LEÃO e MALUF, 2012; SIQUEIRA et al, 2012;. ALVES e JAIME, 2014; MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014a).

Com relação aos objetivos e às hipóteses propostos para o presente estudo, cabe destacar as seguintes características do PLL:

- a. o desenho jurídico-institucional do PLL o caracteriza como uma política assistencialista, compensatória e não estruturante, sem previsão de implementação de forma intersetorial, com participação e controle social, como preveem as políticas de SAN promotoras do DHAA;
- b. a condicionalidade de frequência escolar e a execução do PLL em unidades de ensino mantiveram o programa centrado na área de educação, sem interface com as políticas de SAN promotoras do DHAA;

- c. as normas regulamentadoras do programa não previram, de forma geral, mecanismos para monitoramento de sua implementação e avaliação de seus resultados, o que permitiu que o programa continuasse em vigor por mais de duas décadas, independentemente de estar resolvendo ou não a desnutrição infantil e a evasão escolar, definidas como seus objetivos principais;
- d. o tipo de normas escolhido para regulamentar o PLL, decretos municipais e portarias, possibilitou que as decisões sobre mudanças, reformulações ou extinção do programa ficassem a cargo da vontade política dos prefeitos e dos secretários municipais;
- e. as decisões tomadas pelos prefeitos e pelos secretários municipais são eminentemente políticas e não técnicas e, portanto, suscetíveis à opinião pública, aos resultados das eleições e à interferência de agentes privados fornecedores do leite em pó e fórmulas infantis para o município de São Paulo.

Foi sugerida, na presente pesquisa, a subdivisão do programa em três períodos ('PLL inicial', 'PLL inicial-modificado', 'PLL atual'). A divisão proposta permite discutir, de forma mais organizada, os resultados obtidos, relativos aos 24 anos do PLL.

### 5.1. ‘PLL INICIAL’ (1995): O PRESENTE-LEITE

O ‘**PLL inicial**’ (1995) teve início com a publicação do Decreto nº 35.458/1995, pelo prefeito Paulo Maluf e terminou com a publicação da Portaria Intersecretarial nº 003/1995.

A partir das definições das fases do ciclo de políticas públicas (ALMG, s/d; SECCHI, 2012), foram identificadas, nesse período, as fases: identificação do problema público, inclusão na agenda e tomada de decisão. A fase de planejamento da execução é pressuposta. Não foram estabelecidas regras sobre as fases de monitoramento ou de avaliação.

As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas pela busca de soluções para os problemas sociais que refletiam a recessão econômica e a hiperinflação que atingiam o Brasil (CAMPOS, 1991; SCHWARCZ e STARLING, 2015).

O período também é marcado pela nova configuração jurídica, política e institucional do país, com a redemocratização implementada com a Constituição Federal, em 1988, depois de duas décadas de ditadura militar (CAMPOS, 1991; LEÃO e MALUF, 2012; SCHWARCZ e STARLING, 2015). Passava a ser incorporada na agenda política brasileira a criação de mecanismos para respeitar, proteger e promover os direitos humanos (LEÃO e MALUF, 2012), inclusive de crianças e adolescentes, assegurados com prioridade absoluta no artigo 227, da CF, e no Estatuto da Criança e do Adolescente, promulgado em 1990 (BRASIL, 1988; BRASIL, 1990a). Os direitos humanos à saúde e à educação foram expressamente garantidos às crianças tanto pela CF como pelo ECA (BRASIL, 1988; BRASIL, 1990a).

Estava na agenda pública e da sociedade civil a discussão da alimentação como direito (BURLANDY, 2009), incluído à CF em 2010 (BRASIL, 1988). Além disso, diversos programas nacionais que buscavam resolver a desnutrição infantil, grave problema de saúde pública na época, vinham sendo implementados desde a década de 1940 (SILVA, 1995; PINHEIRO, 2008; MONTEIRO, 2009).

A agenda nacional influenciou a realidade paulistana. Em 1995, a desnutrição infantil e a evasão escolar também foram identificadas como problemas públicos locais que mereciam ser objeto de atuação governamental, por atingirem grande número de crianças que viviam em situação de pobreza, conforme disposto nos considerandos do Decreto nº 35.458/1995 (SÃO PAULO, 1995).

Entre as alternativas disponíveis, naquele momento, para solucionar esses problemas públicos, a gestão do prefeito Paulo Maluf decidiu pela criação de um programa de suplementação alimentar por meio de entrega de leite em pó integral.

Cabe destacar que em 1994, no ano anterior ao de sua criação, havia sido proposto o PL nº 225/1994 pelo vereador José Viviani Ferraz, que objetivava criar o Programa Municipal de Distribuição Gratuita de Leite às famílias carentes, cuja coordenação e execução caberia à Secretaria Municipal da Família e Bem-Estar Social, com possibilidade colaboração da iniciativa privada na implantação, distribuição e publicidade. A ideia contemplava crianças entre 0 e 7 anos de famílias com renda até 2 salários mínimos, para amenizar o problema da fome, problema grave que, com a contribuição proposta, poderia fazer “muitos pequeninos sorrirem” (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1994). Seu último andamento, antes do arquivamento, em 1997, havia sido o envio de ofício, pela Comissão de Finanças e Orçamento, à Prefeitura Municipal, que respondeu dizendo que o PL seria analisado.

Os documentos analisados não permitem tecer considerações sobre a relação entre esse PL e o PLL. No entanto, comprovam que o tema estava na agenda pública e sob análise da Prefeitura municipal, pelo menos, desde 1994.

O programa criado por Paulo Maluf diferia daquele proposto no PL 225/1994, pois seu desenho previa a compra do produto pela Secretaria Municipal de Saúde, que o entregaria nas escolas, para ser distribuído aos estudantes pela Secretaria Municipal de Educação e de Família e Bem-Estar Social. Cada criança teria direito a receber, mensalmente, 2kg de leite em pó integral, desde que cumprida a condicionalidade de frequência escolar mínima de 90%. O leite, portanto, serviria de estímulo para que as crianças comparecessem às aulas, e, conseqüentemente, a medida poderia diminuir a evasão escolar e a desnutrição infantil (SÃO PAULO, 1995).

O nome oficial do programa - "Plano de Saúde Preventiva do Escolar – Programa Leve Leite: quem vai à escola ganha presente!" - é pouco citado nos documentos posteriores ao Decreto nº 35.458/1995, em razão do fato de que na primeira publicação da norma, em 1º de setembro de 1995, constou apenas “Plano de Saúde Preventiva do Escolar – Programa Presente”, o que foi retificado no Diário Oficial do Município de São Paulo em 5 de outubro daquele ano.

Considerar a versão completa do nome original do PLL é relevante para sua análise, pois o nome de um programa de ação governamental é a sua marca política, que lhe confere a sua identificação político-partidária e descreve a comunicação entre as expectativas individuais e a iniciativa do gestor público legitimado pela coletividade (BUCCI, 2015).

No caso do PLL, seu nome original revela muitas das principais características do programa. A partir dele, é possível discutir as articulações governamentais inicialmente pensadas, a falha da fase de planejamento da sua execução (ALMG, s/d; TEIXEIRA, 2009; JUSTEN e FROTA, 2017) e sua natureza assistencialista e compensatória (LAVINAS, 2000; BURITY et al, 2010; FERNANDES e HELLMAN, 2016).

A primeira parte do nome “**Plano de Saúde Preventiva do Escolar** – Programa Leve Leite: quem vai à escola ganha presente!” (SÃO PAULO, 1995a, 1995b) revela que ele, inicialmente, incluía a área da Saúde. Sua concepção como um programa de saúde preventiva é justificado nos considerandos do Decreto nº 35.458/1995: os índices de doenças decorrentes de carências nutricionais que afetam a população em idade escolar, os preceitos legais que obrigam família e Estado a responsabilizar-se por seu desenvolvimento físico saudável e a necessidade de “medidas profiláticas, preventivas, de caráter nutricional que garantam o bom desenvolvimento físico e neurológico” das crianças (SÃO PAULO, 1995a); e pelo objetivo do programa de “combater a desnutrição alimentar da população infantil” (SÃO PAULO, 1995a, art. 1º).

A norma criadora do PLL não apresenta dados sobre quais seriam as doenças que acometeriam a população infantil paulistana naquele momento ou sobre seu perfil nutricional. Além disso, expressa uma contradição terminológica: o plano é de saúde “preventiva” e, portanto, serviria para prevenir doenças, mas seu objetivo era “combater” algo que já estaria acontecendo na cidade de São Paulo: a desnutrição infantil. As normas não mencionam se havia mecanismos para identificar crianças com desnutrição nas escolas e articulação com o sistema de saúde local para realização de tratamento adequado.

A compra do leite, de acordo com o Decreto nº 35.458/1995, seria feita pela Secretaria Municipal de Saúde, com recursos do Fundo Municipal de Saúde (FUMDES) (SÃO PAULO, 1995a, art. 4º).

A vinculação do PLL com a área de saúde somente para a compra do leite foi um dos principais problemas observados em sua concepção inicial, o que revela a falha do planejamento de sua execução, fase relativa à identificação das concepções da política e à definição de ações concretas para sua execução, com interrelações, confrontos e negociações entre Estado, economia, política e sociedade (ALMG, s/d; TEIXEIRA, 2009; JUSTEN e FROTA, 2017). Nesse momento, deveria ter sido pensada a organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para formatação e execução do programa com vistas a atender aos objetivos sociais (ALMG, s/d; TEIXEIRA, 2009; JUSTEN e FROTA, 2017).

A decisão tomada por Paulo Maluf para a criação do PLL nos moldes em que desenhado foi pautada em um modelo antigo de construção de programas de ações governamentais assistencialistas e compensatórios (LAVINAS 2000; PINHEIRO, 2008; BURITY et al, 2010) e não considerou o progressivo amadurecimento da agenda brasileira de DHAA e SAN, que vinha acontecendo desde antes da década de 1990, inclusive com ações do setor saúde, e que culminou com sua institucionalização, ou seja, a organização por meio do ordenamento jurídico (BUCCI, 2013).

Paulo Maluf seguiu a linha daqueles que defendem os programas de distribuição de leite como garantia do aumento imediato da disponibilidade de um alimento a crianças e suas famílias e favorece o consumo de determinados nutrientes específicos (FONSECA, 2000; BURLANDY, 2007; TELLES et al., 2008).

No entanto, a entrega de leite à população não pode ser considerada medida suficiente para resolver a desnutrição infantil, problema de causas multifatoriais, decorrente da manutenção de um modelo social, político e econômico que perpetua péssimas condições de vida e não é limitado a questões biológicas (ANDRADE, 1997; CASTRO, 2001). A insegurança alimentar pode, inclusive, ser expressada por meio de programas de distribuição de alimentos não adequados à cultura (BURLANDY, 2007).

O estudo realizado indica que a decisão adotada em 1995 desconsiderou que a melhora do estado nutricional da população decorre de outros fatores que não apenas a existência de programas de alimentação e nutrição, como políticas públicas bem administradas e mantidas com continuidade que assegurem condições adequadas de educação, emprego, renda, habitação, saneamento e acesso a serviços de saúde, para toda a população. Tais políticas, conjuntamente, permitiriam a redução do percentual da população abaixo da linha de pobreza absoluta; melhor distribuição de renda; melhoria nas condições de saneamento; aumento na imunização; diminuição da mortalidade materna, infantil e pré-escolar; aumento na alfabetização e educação básica, sobretudo de mulheres em idade reprodutiva (SILVA, 1995; LAVINAS, 2000; MONTEIRO et al, 2009).

O modelo escolhido pelo prefeito Paulo Maluf seguiu o exemplo dos programas de suplementação alimentar que passaram a ser implementados no Brasil a partir da década de 1950, período marcado, por um lado, pela desigualdade social, pobreza, fome e desnutrição e, por outro, pela expansão de um mercado consumidor de produtos alimentícios, fomentado por doações de agências internacionais criadas no contexto de pós-guerra. Naquele contexto, programas emergenciais que atendiam crianças, escolares e mulheres em situação de vulnerabilidade com apoio de doações internacionais passou, com o tempo, a ter caráter

permanente, o que permitia aos Estados Unidos escoar o excedente da sua produção para aumentar o preço do produto e, portanto, assegurar os interesses econômicos do setor produtivo (ESTADOS UNIDOS DO BRASIL e FISI, 1954; ANDRADE, 1997; CASTRO, 2001; PINHEIRO, 2008; TURPIN, 2008; PEIXINHO, 2011; VESSONI, 2017; DORIA, 2019; FNDE, 2019 VESSONI e JAIME, 2019).

Entre as décadas de 1970 e 1990, período que antecipa a criação do PLL, programas de distribuição de leite foram implementados em âmbito nacional para garantir a complementação da dieta de determinados grupos populacionais (gestantes, nutrizes e crianças com menos de cinco anos de famílias de baixa renda) e a recuperação de seu estado nutricional ou a prevenção de carências nutricionais específicas, como anemia ferropriva e hipovitaminose A (SILVA, 1995; LAVINAS, 2000; MONTEIRO et al., 2009; MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2010; VESSONI, 2017; VESSONI e JAIME, 2019). Esses programas, assim como seus antecessores, também permitiram aos fornecedores de leite a expansão do mercado consumidor, em um contexto de recessão econômica, hiperinflação, tabelamento de preços e abertura do mercado internacional (SARNEY; s/d CAMPOS, 1991; ALMEIDA, 2001; SALOMON, 2003; TELLES et al., 2008; SCHWARCZ e STARLING, 2015; AMORIM, 2005b).

Em 1993, foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) que elaborou o Plano de Combate à Fome e à Miséria que tinha, entre suas prioridades, o combate à desnutrição materno-infantil (SILVA, 1995). Para tanto, naquele mesmo ano, foi criado o Programa de Atendimento aos Desnutridos e às Gestantes - Leite é Saúde (PLS), que estabeleceu a suplementação alimentar de crianças desnutridas entre seis e 24 meses, seus irmãos (até dois) de dois a quatro anos e gestantes em risco nutricional. O programa previa a entrega diária de leite fluido, leite em pó óleo vegetal e era executado pelos municípios através de suas redes de saúde, com recursos repassados pelo Ministério da Saúde. A seleção dos beneficiários era feita na rede básica de saúde, por meio de dados do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan) (SILVA, 1995; CASTRO e MONTEIRO, 2002).

Parte do público do PLL, portanto, já era atendido pelo PLS, ou deveria sê-lo, via rede municipal de saúde, que era a responsável por fazer o acompanhamento do estado nutricional das crianças. O PLL, portanto, revela falta de integração eficiente entre as ações em nutrição e em saúde de âmbito municipal e federal além da multiplicidade de programas sem coordenação e articulação entre eles (SILVA, 1995).

Os documentos analisados não trazem informações sobre como se deu a decisão de alterar a fonte de recursos orçamentários do PLL, realizada pela Portaria Intersecretarial nº 003/1995, que delegou à Secretaria Municipal de Abastecimento a competência inicialmente

atribuída à SMS para a compra do leite em pó integral, via processo de licitação (concorrência pública para registro de preços), e sua entrega às escolas (SÃO PAULO, 1995c). Mas é possível concluir que falhas na fase de planejamento da execução do PLL tenham acarretado essa decisão, pois a prática do programa apresentou dificuldades que impediram a realização do planejamento que havia sido feito (JUSTEN e FROTA, 2017).

Em 1995, portanto, a área de saúde foi excluída do desenho jurídico-institucional do PLL, o que reforçou o outro objetivo do programa, que era o de combater a evasão escolar de crianças matriculadas em creches, escolas de educação infantil, educação especial e ensino fundamental da rede municipal de ensino de São Paulo (SÃO PAULO, 1995a).

Esse objetivo estava expresso no nome oficial do PLL: “Plano de Saúde Preventiva do **Escolar – Programa Leve Leite: quem vai à escola ganha presente!**” (SÃO PAULO, 1995a, 1995b), que associava o programa à área de Educação.

A escolha do ambiente escolar para o desenvolvimento do PLL constava dos considerandos do Decreto nº 35.458/1998: “considerando os preceitos legais que obrigam família e Estado a responsabilizar-se por seu desenvolvimento físico saudável e assegurar à criança seu direito à Educação Fundamental, com condições satisfatórias de frequência” e “(...) ser preciso fixar a criança à escola de modo que cumpra satisfatoriamente os ciclos do Ensino Fundamental, evitando sua evasão” (SÃO PAULO, 1995a). A entrega do benefício estava condicionada à “assiduidade mínima de 90% nos meses anteriores à distribuição” (Decreto nº 35.458/1995, art. 3º), cabendo às Secretarias Municipais de Educação e de Família e Bem-Estar Social realizar o “rigoroso controle da frequência e da entrega do produto ao consumidor final” (SÃO PAULO, 1995a, art. 3º).

A dissociação do PLL da agenda de DHAA e SAN também pode ser observada com relação à sua execução nas unidades de ensino e da condicionalidade de frequência escolar. Isso porque, na época em que o PLL foi criado, a alimentação escolar, enquanto um programa de suplementação alimentar, era direito de todos os alunos da educação pública básica e deveria ser garantida pelo poder público nos termos da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1988, art. 208, VII; BRASIL, 1990a, art. 54, VII).

Além disso, em 1994, o Programa Nacional de Alimentação Escolar, o mais antigo programa de alimentação e nutrição do Brasil, cuja implementação teve início na década de 1950, havia sido descentralizado (SILVA, 1995; TURPIN, 2008; PEIXINHO, 2011; SIQUEIRA et al, 2012; MAGNO et al, 2013; DORIA, 2019; FNDE, 2019). A Lei nº 8.913/1994 previa o repasse de recursos aos municípios, responsáveis pela educação infantil e pelo ensino fundamental (BRASIL, 1998; art. 211, §2º) e também pela garantia da qualidade nutricional



das refeições servidas, que deveriam privilegiar os hábitos alimentares de cada localidade, sua vocação agrícola e a preferência pelos produtos *in natura* (BRASIL, 1994). Além disso, foi estabelecida como condição para o recebimento do benefício a criação de Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), órgão colegiado que naquele momento era responsável pela fiscalização e pelo controle do uso dos recursos e constituído por representantes da SME, professores, pais de alunos e trabalhadores rurais (BRASIL, 1994, art. 2º e 3º).

Isso significa que o PLL, no combate à desnutrição infantil, mantinha pontos de contato com as políticas de suplementação alimentar que vinham sendo construídas, implementadas e aprimoradas ao longo de décadas pelo governo federal, de forma intersetorial e interfederativa e com a participação da sociedade civil. Ou seja, o PLL, em razão do tipo de produto distribuído, aproximava-se do PLS, de responsabilidade da área de Saúde, e, em razão do espaço em que se desenvolvia, do PNAE, executado pela área de Educação.

A criação do PLL, em 1995, não considerou o contexto macro e comprometeu recursos municipais que poderiam ter sido investidos para o fortalecimento das políticas já existentes, cuja implementação e gestão orçamentária eram de responsabilidade municipal, ainda que com aportes do governo federal, que já haviam sido pensadas para melhorar a alimentação de crianças, escolares ou não, e, conseqüentemente, combater a desnutrição infantil e suas conseqüências.

A parte final do nome “Plano de Saúde Preventiva do Escolar – Programa Leve Leite: **quem vai à escola ganha presente!**” (SÃO PAULO, 1995a,1995b) indica a natureza assistencialista e compensatória do programa (LAVINAS 2000; BURITY et al, 2010).

Nesse ponto é importante considerar o papel da Secretaria Municipal de Família e Bem-Estar Social, responsável, ao lado da SME, pelo controle da frequência escolar e entrega do leite (SÃO PAULO, 1995a, art. 3º). A norma deixa margem a dúvidas sobre a divisão de responsabilidades entre FABES e SME, ou seja, se ambas seriam responsáveis pela entrega do leite e pelo controle da frequência ou se cada atividade estaria a cargo de uma das secretarias. Essa dúvida poderia ser dirimida pelas normas de hierarquia inferior que regulamentaram a execução do programa, que não foram incluídas no *corpus* de documentos analisados.

A FABES tinha entre suas finalidades e atribuições: “implementar a política social do município, voltada para o atendimento dos direitos sociais e aspirações da população de baixa renda”; “prestar serviços que, direta ou indiretamente, propiciem melhoria das condições gerais de vida da população”; “planejar, coordenar, controlar e avaliar a execução de programas e atividades no campo do bem estar social, priorizando as áreas de assistência à criança e ao adolescente, assistência e promoção social” e “opinar quanto a concessão de auxílios ou

benefícios municipais a pessoas físicas” (SÃO PAULO, 1992, art. 2º e art. 3º; SÃO PAULO, 1993).

Sua participação no desenho do PLL pode ser justificada por alguns dos considerandos do Decreto nº 35.458/1995 que contemplam a associação entre as condições de vulnerabilidade socioeconômica das famílias em razão de recessão, desemprego, subemprego e mobilidade que causariam prejuízos ao desenvolvimento infantil e à frequência escolar. A norma atribui à família, junto ao Estado, o dever de responsabilizar-se pelo desenvolvimento físico saudável das crianças e assegurar a elas seu direito à Educação Fundamental, com condições satisfatórias de frequência, devendo à Prefeitura “tomar providências iniciais que implementem um amplo programa de assistência à família do escolar” (SÃO PAULO, 1995a).

O nome do programa revela que o leite entregue às crianças era entendido como um presente. Além disso, era visto como uma providência inicial adotada pela Prefeitura para dar assistência às famílias dos estudantes. A norma, portanto, associa a entrega do presente-leite à frequência escolar e à assistência às famílias.

A assistência social é garantida àqueles que dela necessitem (BRASIL, 1988, art. 203, inc. I) e visa realizar a dignidade humana, a cidadania e a emancipação social (BURITY et al, 2010; FERNANDES e HELLMAN, 2016). Essa concepção é totalmente contrária ao assistencialismo, que gera uma relação de dominação e de dependência entre quem assiste e quem é assistido e gera a gratidão dos assistidos para com o Estado, que é manifestada, sobretudo, nas eleições (BURITY et al, 2010; FERNANDES e HELLMAN, 2016).

A assistência aos pobres está presente na história brasileira desde a época do Brasil Colônia na forma de benemerência, caridade, assistencialismo e ajuda utilitária (FERNANDES e HELLMAN, 2016). E o PLL reproduz a lógica do assistencialismo por ter sido criado para atender a camada mais pobre da população, que se presumia ser atendida pela rede municipal de ensino, e não para ser uma política estruturante de SAN, promotora do DHAA. Afinal, a entrega de um “presente” não pode ser entendida como sinônimo de garantia de direitos de crianças e suas famílias, como dignidade, vida, saúde, alimentação ou educação. Além disso, da forma como foi estruturado, o programa não resolveria as graves questões sociais que o fundamentaram, com uma visão de longo prazo, aproximando-se mais de medidas caráter emergencial que atendem problemas específicos de grupos focalizados (LAVINAS, 2000).

A natureza assistencialista também pode ser identificada pelo uso da expressão “consumidor final” (SÃO PAULO, 1995a, art. 3º) que confere ao programa um viés mercadológico e reforça o papel central da entrega do presente-leite e não da garantia de direitos. Esse consumidor aparentemente é o estudante, mas pode também se referir a suas

famílias, já que o leite era entregue para ser consumido fora do ambiente escolar. E as famílias são compostas de pessoas que votam no agente público responsável pelo programa.

## 5.2. ‘PLL INICIAL-MODIFICADO’ (1996-2016): LOGÍSTICA E INTERESSES

O **‘PLL inicial-modificado’** (1996-2016) representa duas décadas de implementação e execução do programa. O período mantém o cerne do ‘PLL inicial’ quanto a nome, problemas a serem resolvidos, alternativa escolhida para solução, público-alvo e objetivos pretendidos. No entanto, os arranjos institucionais foram modificados por normas que regulamentaram sobretudo a logística relativa às fontes dos recursos orçamentários, aos agentes executores e suas responsabilidades, às nomenclaturas relacionadas à rede de ensino, ao tipo e à quantidade de leite distribuído e à forma de sua entrega aos beneficiários.

Nesse período, foram identificadas as fases de formulação de alternativas e tomadas decisões com relação a aspectos concretos da implementação do programa. Não foram encontrados resultados de monitoramento e de avaliação sobre a eficácia do PLL para atender aos objetivos pretendidos, fases que não foram previstas em nenhuma das suas normas regulamentadoras.

Na prática, o PLL ficou vinte anos estagnado na fase de implementação, com formulações de novas alternativas para tomadas de decisões que poderiam resolver aspectos críticos de sua execução (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2001, 2009, 2013a, 2013b, 2014, 2015; SÃO PAULO, 2008a, 2008b, 2008c, 2009a, 2009b, 2013, 2015, 2016). Isso indica que houve algum tipo de monitoramento do programa, ainda que não estruturado, sobretudo por parte de seus agentes executores, que esteve relacionado mais à gestão da burocracia institucional e das questões práticas para a entrega do leite e das fórmulas infantis aos beneficiários do que à análise de seus resultados efetivos. Diante da ausência de dados sobre o alcance dos resultados, visto que não foram feitos estudos de avaliação, o programa permaneceu vivo independentemente da manutenção ou da resolução dos problemas que fundamentaram sua criação.

Importa considerar as interações entre os elementos constitutivos do programa e as relações de poder, naquele contexto histórico, político e social, tanto no nível municipal como no nacional, por meio dos textos e discursos de instituições e grupos de interesses públicos, políticos e privados envolvidos manifestados nos contextos de influência, produção de textos, prática, resultados e estratégia política (MAINARDE, 2006; REZENDE e BAPTISTA, 2015), representados no PLL pelos prefeitos, candidatos à prefeitura, processos legislativos, empresas e associações empresariais, famílias e imprensa.

Merecem destaque, no período a centralidade da área de Educação<sup>134</sup>, que se manteve como a principal responsável pela execução do PLL, sem, no entanto, lograr aproximar o PLL das políticas de SAN; as alegações de corrupções, fraudes e irregularidades que apontam a incidência de atividades políticas corporativas e de potenciais conflitos de interesse; e atividade do Poder Legislativo por meio de projetos de lei.

Dificuldades logísticas começaram a aparecer logo no início de 1996, o que demonstra a falta de planejamento de execução do programa, que desconsiderou a realidade do ambiente escolar em que seria implementado. Naquele momento, a imprensa relatava a existência de conflitos entre o interesse político do prefeito Paulo Maluf e os interesses dos educadores, agentes executores do PLL, que se viam sobrecarregados com o cumprimento das tarefas burocráticas relacionadas ao controle de frequência e à entrega do leite para cerca de um milhão de estudantes, em um contexto de falta de recursos humanos, para efetivar um programa considerado antipedagógico, pois o leite era considerado um prêmio ou punição que não tinha relação com a educação (ROSSETTI, 1996).

As dificuldades operacionais na rede municipal de ensino se mantiveram com o passar do tempo e foram evidenciadas, em 2008, durante a gestão de Gilberto Kassab. A Portaria Intersecretarial nº 005/SMG/SME/2008 expressava a necessidade de evitar a sobrecarga dos profissionais de educação, garantindo seu foco de atuação nas atividades pedagógicas; reorganizar as operações de logística para facilitar as tarefas cotidianas das unidades educacionais e das famílias; e buscar de novas alternativas para modernizar os mecanismos de concessão e controle do PLL, inclusive avaliando a viabilidade de implantação de modelo de transferência direta de renda por meio de cartão (SÃO PAULO, 2008c).

A criação de um Grupo de Trabalho Intersecretarial, em 2008, para resolver essas questões (SÃO PAULO, 2008c), resultou em mudanças do PLL. A partir de 2009, foi implementada a entrega do leite pelos Correios e, com isso, uma nova logística para inserção de dados cadastrais em um sistema on-line (SÃO PAULO, 2009a). Com relação à alimentação e à nutrição, foram introduzidas as fórmulas infantis ao PLL, com o objetivo de garantir o bom desenvolvimento físico e nutricional para crianças entre zero e um ano (SÃO PAULO, 2009a).

---

<sup>134</sup> Até 2008 os recursos orçamentários para a compra do leite provinham de outras secretarias municipais. Com a exclusão da SMS do desenho jurídico-institucional do PLL em 1995, a compra do leite passou a ser feita pela Secretaria Municipal de Abastecimento. No início da gestão do prefeito José Serra, em 2005, houve a reorganização da estrutura administrativa municipal e a gestão do abastecimento e da merenda escolar passou da SEMAB para a Secretaria Municipal de Gestão, que comprou o leite até 2008, ano em que os recursos orçamentários foram transferidos da SMG para a SME que passou a ser integralmente responsável por toda a logística do PLL (SÃO PAULO, 1995c, 2005, 2008a).

Esses dados revelam o quanto o PLL se manteve distante do processo de construção de programas sociais que estava acontecendo no país. Diante de uma janela de oportunidades (SECCHI, 2012) para repensar a necessidade da entrega de leite, inclusive com a possibilidade de aproximá-lo de políticas de transferência de renda, a decisão tomada durante a gestão de Gilberto Kassab foi a entrega do leite em pó integral e de fórmulas infantis a aproximadamente um milhão de crianças e adolescentes diretamente em suas casas, cumprida a condicionalidade da frequência escolar.

Naquele momento, em âmbito nacional, o respeito à soberania alimentar e a garantia ao DHAA estavam sendo institucionalizados por meio da articulação de políticas, programas e ações intersetoriais e interfederativos garantidores da alimentação adequada e saudável da população (ALVES e JAIME, 2014). O período é marcado, por exemplo, pela criação do programa de transferência condicionada de renda Bolsa Família, em 2003; reativação do Consea, em 2003; criação do Sisan e publicação da PNPS, em 2006; regulamentação do PNAE, em 2009; instituição da PNSAN e inclusão do direito à alimentação como direito social fundamental na Constituição Federal, em 2010; instituição do I Plansan, em 2011; da PNAN, em 2012; e do Guia Alimentar para a População Brasileira, em 2014 (RECINE e VASCONCELLOS, 2011; LEÃO e MALUF, 2012; ALVES e JAIME, 2014; BURLANDY et al, 2016).

O amadurecimento da agenda promotora do DHAA e da SAN no Brasil garantiu à população o direito a uma alimentação adequada e saudável, que engloba ao acesso universal, permanente e regular, de forma socialmente justa, a uma prática alimentar adequada aos aspectos biológicos e sociais das pessoas, suas necessidades alimentares especiais, com respeito à cultura alimentar, dimensões de gênero, raça e etnia e práticas produtivas adequadas e sustentáveis (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014a). Sob essa ótica, a alimentação precisa ser acessível do ponto de vista físico e financeiro, em quantidade e qualidade, e respeito aos princípios de variedade, equilíbrio, moderação e prazer (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014a). A distribuição de alimentos passou a ser focada em grupos populacionais específicos e que enfrentam calamidades (CAISAN, 2011). A entrega de leite a estudantes pelo poder público, desassociada de políticas universais de SAN, não atende às características da promoção de uma alimentação adequada e saudável. Tampouco se adequa à mudança do perfil nutricional da população brasileira.

Concomitantemente, o cenário epidemiológico brasileiro, no que se refere aos níveis de insegurança alimentar de todas as faixas etárias, gênero e perfil socioeconômico da população, passou por profundas transformações, com a diminuição da desnutrição infantil

(déficit de altura-para-idade) e o aumento nas taxas de sobrepeso, obesidade e doenças crônicas não transmissíveis (DCNTs) (IBGE, 2010; SCHMIDT et al., 2011).

No Brasil, entre 1996 e 2006/2007, a desnutrição infantil (déficit de altura-para-idade) diminuiu 50%, passando de 13,5% para 6,8%, sendo que dois terços dessa redução poderiam ser atribuídos à melhoria da escolaridade materna, ao crescimento de poder aquisitivo das famílias, sobretudo da parcela da população em situação de vulnerabilidade socioeconômica, à expansão da assistência à saúde e à melhoria das condições de saneamento (MONTEIRO et al., 2009). Na região Sudeste, entre 1996 e 2006, a prevalência de crianças menores de cinco anos com déficit de altura-para idade passou de 7,2% para 5,7% e a de peso-para-idade, de 3,6% para 1,4% (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2009).

Especialmente a partir de 2003 houve melhoria na distribuição da renda nacional e a redução da proporção de indivíduos vivendo abaixo da linha da pobreza, consequência da reativação do crescimento econômico e diminuição do desemprego, de reajustes do salário mínimo acima da inflação e da forte expansão da cobertura dos programas de transferência de renda (MONTEIRO et al., 2009).

Nesse período, também houve mudanças no padrão de consumo alimentar, com crescente participação, na dieta brasileira, de produtos ultraprocessados com altos teores de açúcares, gorduras, sal e aditivos químicos, que influenciaram a transição alimentar e nutricional e impactaram o aumento de índices de obesidade e sobrepeso entre crianças, além de DCNTs (IBGE, 2010; MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2011, 2013, 2014; MARTINS et al., 2013; MONTEIRO et al., 2013; FAO et al., 2014, 2015; OPAS, 2015; TADDEI et al., 2016; MONTEIRO e CANNON, 2019).

O PNAE que, assim como o PLL, é um programa de suplementação alimentar realizado, há muitos anos, dentro do ambiente escolar, acompanhou essas mudanças do contexto da SAN e do DHAA. Em 1997, a gestão financeira do PNAE passou a ser realizada pelo FNDE, responsável pelo repasse de recursos federais para a alimentação escolar aos municípios, que tinham a obrigatoriedade de complementar a verba para a aquisição de gêneros alimentícios (FNDE, 2019). Em 2009, foi promulgada a “Lei da Merenda Escolar” (BRASIL, 2009), e o PNAE passou a incorporar princípios garantidores da SAN e do DHAA, como a valorização da compra de produtos básicos, *in natura* ou minimamente processados, a exemplo de leite em pó e leite fluido, o respeito aos hábitos alimentares regionais e o desenvolvimento da economia local (BRASIL, 2011).

Da mesma forma, programas nacionais de distribuição de alimentos que se assemelham em sua concepção ao PLL, como o Programa Leite é Saúde, foram sendo

adequados para outros formatos, com sua extinção e evolução de programas assistencialistas de entrega de alimentos específicos para um programa unificado de transferência direta de renda, o Programa Bolsa Família (VASCONCELLOS e BATISTA FILHO, 2011), que integrou políticas existentes de saúde, educação e assistência social, criou condicionalidades para garantia de acesso a esses sistemas e gerou impactos reais na desnutrição infantil (JAIME et al, 2014) e na frequência escolar (BASTAGLI, 2008; OLIVEIRA e SOARES, 2013).

Assim como a formação do SUS, a partir do movimento de “Reforma Sanitária” , serviu de base para a construção do Sisan (LEÃO e MALUF, 2012), a experiência de construção do PNAE poderia ter sido utilizada de referência para a reestruturação do PLL, dentro de um processo de aprendizado jurídico e institucional. A trajetória normativa do PNAE revela que o programa acompanhou diferentes circunstâncias socioeconômicas e contextos políticos, o que fez com que deixasse de ser uma política de caráter assistencialista e passasse a ser um benefício garantido como um direito, com controle social. Esse movimento incluiu sua universalização, obrigatoriedade de compra de gêneros alimentícios de 30% da agricultura familiar, equidade na determinação dos valores *per capita*, ênfase as ações de educação alimentar e nutricional e ampliação da participação da sociedade civil (SIQUEIRA et al, 2012).

Isso não aconteceu, apesar de, com o tempo, ter havido a aproximação da gestão da execução do PLL à do Programa de Alimentação Escolar do município que, no entanto, não levou à incorporação de princípios estruturantes o DHAA e da SAN no PLL, permanecendo focada em questões organizacionais da administração pública<sup>135</sup>.

Em 2001, a prefeita Marta Suplicy divulgou a melhoria da alimentação escolar durante sua gestão, com garantia de almoço e jantar em parte das escolas, em razão do aperfeiçoamento da gestão contratual e orçamentária do PLL, que teria permitido a economia de aproximadamente R\$ 2 milhões mensais (MARTA, 2001). A economia de recursos públicos em prol da alimentação escolar também era objetivo do Projeto de Lei nº 94/2001, que previa a mudança da embalagem do leite distribuído pelo PLL (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2001).

---

<sup>135</sup> A partir de 2008 a execução de parte das ações do PLL, que estava, desde 1997, a cargo da Coordenação de Alimentação e Suprimentos, da Secretaria Municipal de Abastecimento, passou a ser de responsabilidade do Departamento de Merenda Escolar da Secretaria Municipal de Gestão; em 2013, do Departamento de Merenda Escolar da Secretaria Municipal de Educação; em 2015, do Departamento de Alimentação Escolar da SME; e, em 2016, com a reestruturação da organização interna da SME, da Coordenadoria de Alimentação Escolar (Codae), por meio de seu Núcleo de Alimentação Direta da Divisão de Finanças da Alimentação Escolar (Difi) e do Núcleo do Programa Leve Leite da Divisão de Programas Especiais (Dipep), além do Núcleo de Alimentação Escolar da Divisão de Administração e Finanças (Diaf) das Diretorias Regionais de Ensino (DREs) (SÃO PAULO, 2008, 2013, 2015, 2016).



Durante a gestão do prefeito Fernando Haddad novos arranjos jurídico-institucionais foram tentados para aproximar o PLL das políticas de SAN. O município de São Paulo aderiu ao Sisan (SÃO PAULO, 2013a) e a alimentação escolar foi valorizada, por exemplo, com o aumento das compras de produtos da agricultura familiar, prevista na norma regulamentadora do PNAE (BRASIL, 2009) e a promulgação da Lei nº 16.140/2015, que previa a compra de alimentos orgânicos (SÃO PAULO, 2015b).

Além disso, em 2016, foi publicado o Plamsan, fruto da articulação entre governo e sociedade civil, com o objetivo de definir o que deveria ser feito no município para realização do DHAA e da SAN, com atribuições de metas, prazos, responsabilidades, obrigações do poder público, recursos humanos, materiais e financeiros (BRASIL, 2010; LEÃO e MALUF, 2012; CAISAN MUNICIPAL, 2016).

O PLL é um programa longo e maduro, o que poderia ter permitido que ele tivesse sido objeto de estudos avaliativos baseados em critérios, indicadores e padrões (SECCHI, 2012) para que fossem conduzidas mudanças, ajustes ou mesmo sua extinção que o adaptassem aos novos contextos que foram sendo construídos nas duas décadas que seguiram à sua criação.

O monitoramento e a avaliação do PLL permitiriam conhecer o nível de utilização de recursos públicos (economicidade); a relação entre os recursos utilizados e os efeitos alcançados (eficiência econômica); o cumprimento das normas no momento da execução (eficiência administrativa); o nível de alcance dos objetivos pretendidos (eficácia); e a homogeneidade da distribuição dos benefícios pela política pública (equidade) (SECCHI, 2012). No entanto, os documentos analisados revelam pouca vontade política de realizar a avaliação estruturada do PLL, deixando-o sujeito a diversos interesses.

A necessidade de avaliar o PLL, a partir dos princípios fundamentadores do DHAA e da SAN, passou a ser prevista, em 2016, no Plamsan como atribuição da SME em parceria com a SMS e Universidades (SÃO PAULO, 2013; CAISAN MUNICIPAL, 2016). A avaliação, que deveria acontecer até 2021, previa a revisão das normas regulamentadoras do programa e sua reformulação, caso necessário, a partir de um Grupo de Trabalho conduzido pela Codae (CAISAN MUNICIPAL, 2016). O Plamsan não previa recursos orçamentários para a avaliação e os estudos não chegaram a ser realizados durante a gestão de Fernando Haddad.

Da forma como foi desenhado, o PLL buscava atender não apenas seus objetivos explícitos de combater a desnutrição e a evasão escolar, mas também o objetivo implícito de garantir votos das parcelas mais pobres da população. O início de sua implementação reforça sua característica assistencialista e a soma ao clientelismo, baseado em troca de favores e favoritismos (BURLANDY, 2007; BURITY, 2010). Os documentos analisados revelam que o

PLL era associado diretamente à figura do seu criador Paulo Maluf, que defendia a manutenção da entrega de leite aos estudantes em seus pronunciamentos públicos, entrevistas e campanhas eleitorais tanto para prefeito municipal, em 2000, como governador do estado, em 2002. Paulo Maluf não apenas afirmava que manteria o PLL, como acusava sua oponente, Marta Suplicy, de querer acabar com o benefício.

Essa disputa político-partidária reforçava a natureza assistencialista do PLL, garantido por um Estado patrimonialista, marcado pela confusão entre o público e o privado (GIROTTTO, 2012). Os pais, que em geral não iam às reuniões pedagógicas, compareciam em peso nas reuniões realizadas aos fins de semana para a distribuição de leite pelos professores designados para essa tarefa. Essa participação motivada pela entrega do leite, evidenciava que a escola pública, sobretudo nas periferias, representava a presença do Estado, em geral ausente (GIROTTTO, 2012).

O programa, desde 1996, foi bem aceito pelas famílias das crianças beneficiárias que, com o passar do tempo, passaram a esperar o recebimento mensal do leite que entendiam como direito garantido. Qualquer indício de sua extinção poderia gerar diminuição do apoio popular à gestão municipal e rejeição nas urnas, o que é revelado pelas falas dos familiares das crianças atendidas veiculadas pela imprensa (RODRIGUES e SALDAÑA, 2016) – “tanta coisa para cortarem e vão tirar o leite das crianças”, “esse leite ajuda muito em uma região carente como a nossa”, os mais prejudicados são os que moram na periferia”, “é uma falta de respeito com quem elegeu essa gestão – e nas atas de audiências públicas conduzidas pela Câmara Municipal de São Paulo – “eu quero representar a vontade, o desejo dessas famílias de que se faça valer o direito e que se garanta o direito do fornecimento do leite, que ajuda no abastecimento da família e das crianças” (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2014).

A opinião pública veiculada pela imprensa e pelo apoio ou rejeição nas eleições fez com que nenhum dos prefeitos tenha arcado com o ônus político de acabar com o programa. Assim como Paulo Maluf, Celso Pitta, Marta Suplicy e Gilberto Kassab também utilizaram o PLL em suas campanhas eleitorais, ao prometerem, respectivamente: mantê-lo; mantê-lo, aprimorá-lo e ampliá-lo; ou mantê-lo com o fornecimento de um produto de ‘qualidade superior’.

O PLL garantia votos da parcela da população em situação de vulnerabilidade socioeconômica e sua obtenção dependia, no caso dos concorrentes e sucessores de Paulo Maluf, da dissociação do PLL da figura do ex-prefeito. A estratégia adotada por Marta Suplicy, em 2000, era negar que extinguiria o programa, aproximá-lo da área da saúde e divulgar o Programa de Renda Mínima, que previa o pagamento de benefício a famílias com renda mensal

de até três salários mínimos, que também seguiriam recebendo o leite, caso tivessem crianças. Marta, portanto, conseguiu se aproximar dos mais pobres, e saiu vitoriosa nas eleições.

Gilberto Kassab optou por estratégia totalmente diferente. Prefeito desde 2006, quando sucedeu a José Serra, de quem era vice-prefeito, em sua campanha à reeleição em 2008 prometeu entregar o leite em pó da marca *Ninho*, fabricado pela multinacional Nestlé. A promessa de campanha, que contava com a veiculação da imagem das latas de leite *Ninho* na TV acompanhada do discurso do candidato de que “o leite que a meninada leva para casa é leite de qualidade”, foi denunciada por sua concorrente Marta Suplicy ao Ministério Público. O Tribunal Regional Eleitoral reconheceu a irregularidade, proibiu o uso comercial da propaganda eleitoral e diminuiu o tempo de Kassab na TV (SEQUEIRA e CREDENDIO, 2008).

Isso revela outro aspecto importante do PLL: a garantia de um importante mercado consumidor aos fornecedores de leite (ROSSI e NEVES, 2007), visto que o PLL era o maior contrato de distribuição de leite do país (GIRO DE NOTÍCIAS, 2007). O PLL foi objeto de incidência das empresas fornecedoras de leite, sozinhas ou organizadas, por meio de práticas que revelam a sobreposição de seus interesses de lucro, aumento de venda de produtos, publicidade, conhecimento das marcas, aos da coletividade, ferindo interesses, objetivos e princípios norteadores das ações e políticas públicas (CASTRO, 2015).

A pesquisa não se propôs a avaliar os detalhes dos processos de licitação, contratação e distribuição dos produtos do PLL, o que demandaria um estudo específico e aprofundado sobre documentos relativos a licitações e contratos administrativos, como atas de licitações, decisões do Tribunal de Contas do Município e contratos gerenciados pelas secretarias municipais responsáveis pela execução do programa.

Tampouco se propôs a discutir a legalidade ou a ilegalidade das atividades políticas corporativas apresentadas, o que dependeria de uma análise mais aprofundada dos detalhes da operacionalização do exercício das influências, cujas informações não estão presentes nas normas ou nos documentos complementares analisados, e dependeriam, por exemplo, de entrevistas com atores-chave de diferentes setores (MIALON et al, 2015; MIALON e GOMES, 2019).

No entanto, atividades políticas corporativas comuns às indústrias de alimentos, como a incidência de ações para moldar o programa e a opinião pública (MIALON et al, 2015; MIALON et al, 2018; MIALON e GOMES, 2019), foram identificadas a partir dos dados coletados, que indicam que a forma como o PLL foi sendo construído e implementado ao longo dos anos possibilitou, em diferentes oportunidades, a existência de potenciais conflitos entre interesses políticos, públicos e privado. As atividades políticas corporativas aconteceram por

meio de “estratégias discursivas”, para moldar o debate sobre temas relativos à dieta e à saúde pública por meio, por exemplo, de iniciativas público-privadas. E também por “estratégias instrumentais”, relativas às práticas e mecanismos de envolvimento e influência direta no PLL, por meio de acesso direto e *lobby* para influenciar a legislação e regulamentações, de forma favorável à indústria e pela atuação dos atores na tomada de decisão governamental, em busca de envolvimento em grupos de trabalho, grupos técnicos e grupos de assessoramento e ações jurídicas contra seus oponentes.

Exemplo de estratégia discursiva aconteceu durante a campanha eleitoral para prefeitos municipais, em 2000, quando os movimentos sociais e as organizações do setor produtivo leiteiro cobravam “a inclusão de programas sociais de distribuição de leite nos programas de governo de todos os candidatos antes das eleições, de forma a gerar um compromisso dos futuros prefeitos para com o futuro das crianças e o desenvolvimento do setor produtivo”. Na época, o setor produtivo divulgava a importância desses programas para gerar demanda e estimular o consumo de “grandes quantidades” de leite, além de possibilitar o acesso de crianças carentes, “que potencialmente apresentam um déficit nutricional, a um alimento nobre como o leite, justamente numa fase crítica de crescimento”. O PLL e o programa estadual paulista Viva Leite tinham o potencial de absorver 20% de toda a produção de leite do estado de São Paulo (FONSECA, 2000).

Estratégia instrumental é exemplificada pela atuação da associação Leite Brasil, de produtores, cooperativas e laticínios, representada por seu presidente Jorge Rubez, que teria realizado reuniões com a prefeitura e vereadores para apresentar problemas como superfaturamento, fraude, corrupção e prejuízo aos produtores nacionais de leite em razão das importações e do monopólio no fornecimento do leite para o PLL, visto que a Tangará, desde 1995, nas gestões de Paulo Maluf, Celso Pitta e Marta Suplicy, era a única vencedora dos processos de licitação (GRAZIANO, 2006).

Também é o caso do *lobby* da Tangará no Tribunal de Contas do Município para evitar que novas regras licitatórias, que evitariam a monopolização da compra do leite, com a distribuição da cidade em quatro lotes, fossem implementadas durante a gestão do prefeito José Serra. A licitação previa o custo total de R\$ 130 milhões para o atendimento de um milhão de crianças e adolescentes e cada lote correspondia a 450 toneladas de leite em pó (SOARES, 2005). A empresa negava a atuação por meio de lobista e afirmava sua seriedade, mas era acusada de ser uma empresa de fachada, que misturava matéria-prima de laticínios suspeitos com leite em pó importado para conseguir vender um produto mais barato, de péssima qualidade (SOARES, 2005; GRAZIANO, 2006).

Tangará e Itambé foram as vencedoras naquela licitação, que havia resultado em uma economia de R\$ 40 milhões aos cofres públicos em razão do valor pago pelo peso do produto e da diminuição dos custos de armazenagem e distribuição do leite que passou a ser entregue diretamente nas 1.800 unidades educacionais (PREGÃO, 2005). A economia teria permitido a ampliação do programa com a entrega do leite também no período de férias escolares (REPORTAGEM LOCAL, 2005). José Serra usou seus resultados na eficiência do uso do dinheiro público para criticar sua antecessora Marta Suplicy e o governo federal (GARRETA, 2005).

As mudanças das regras do PLL entre 2008 e 2009, que simplificou a logística do PLL e inseriu a entrega pelos Correios, coincidiu com a divulgação do leite *Ninho*, de forma explícita ou implícita – com a imagem de latas amarelas, tanto na propaganda eleitoral do candidato Gilberto Kassab como na propaganda institucional da prefeitura, durante seu mandato. Não há dados que comprovem a relação entre esses fatos, que poderiam ser aprofundados, mas essa coincidência temporal é um indício de uma possível articulação para favorecer tanto a aceitação do candidato como de introdução da empresa no mercado consumidor paulistano representado pelo PLL.

A polêmica contratação da multinacional Nestlé para fornecer leite *Ninho* foi bastante divulgada na imprensa. A interrupção do fornecimento do leite pelas empresas Itambé e Tangará por três meses, que negociavam reajuste dos preços, deu origem à contratação de emergência da empresa Nestlé, sem licitação, para fornecimento do leite em pó *Ninho*. No entanto, o caráter emergencial durou dois anos (GIRO DE NOTÍCIAS, 2007). Para os contratos emergenciais, em 2007 e 2008, a empresa fornecia latas de 400g, exatamente iguais às aquelas que colocava no mercado, que eram etiquetadas com o logotipo da prefeitura (TAKAHASHI, 2009).

Gilberto Kassab venceu a eleição e assumiu seu novo mandato em 2009. Nesse ano, a Nestlé assinou o contrato de R\$ 169 milhões e passou a fornecer latas de 1kg, o que significou a redução de 200g de entrega para crianças de 1 a 6 anos, fato que foi noticiado na imprensa como “corte de leite no ensino infantil” (TAKAHASHI, 2009). As mães reclamavam da diminuição e diziam que era pouco para a família e que por isso precisariam “comprar mais leite ainda para completar o mês” (TAKAHASHI, 2009).

Os educadores reclamavam da entrega por correio, pois muitos estudantes viveriam em locais sem endereço oficial (TAKAHASHI, 2009). Além disso, vereadores questionaram, também na imprensa, se haveria maior gasto público com a mudança das regras que permitiram

à Nestlé entregar o leite em apenas um ponto, que não diretamente nas escolas, para que depois ele fosse distribuído por correio (TAKAHASHI, 2009).

Os discursos de Gilberto Kassab – “o leite que a meninada leva para casa é leite de qualidade” (SEQUEIRA e CREDENDIO, 2008), “qualidade de vida” e “garantia de uma alimentação mais saudável e um aprendizado ainda melhor (...) nas latas de leite em pó do programa Leve Leite da prefeitura de São Paulo”<sup>136</sup> – e a rejeição das famílias à troca do produto *Ninho*, prometido por Kassab, pelo *Nutrice* da empresa Tangará, vencedora da licitação em 2011, com afirmações de que o primeiro teria qualidade superior em termos nutricionais e sensoriais porque o segundo seria “ralo”, renderia menos, teria qualidade nutricional inferior sem o mesmo cheiro e o gosto do *Ninho* (AGÊNCIA ESTADO, 2011; GIRO DE NOTÍCIAS, 2011; ZANCHETTA, 2011), revelam o impacto das estratégias de *marketing* desenvolvidas pela Nestlé sobre a opinião pública, ao longo de um século da sua presença no Brasil (AMORIM, 2005b; CYTRYNOWICZ e GALPERIN, 2012).

As estratégias publicitárias reforçaram por muitos anos a necessidade nutricional da importância do leite para a dieta, o desenvolvimento e o bem-estar de crianças, que seria garantido pelos produtos de qualidade da empresa (AMORIM, 2005b; CYTRYNOWICZ e GALPERIN, 2012). Na década de 1940, a Nestlé começou sua inserção no ambiente escolar com a oferta da “Merenda Escolar Nestlé” (CYTRYNOWICZ e GALPERIN, 2012), época em que também houve a introdução do leite *Ninho* no Brasil (AMORIM, 2005b). Sua versão instantânea, na lata amarela, passou a ser comercializada em 1965 (AMORIM, 2005b), com um discurso que valorizava o uso do leite em pó pelas famílias e profissionais de saúde (AMORIM, 2005b).

As publicidades da Nestlé não ressaltavam que o produto era um “leite em pó”, mas sim a marca *Ninho*, o que gerava a associação entre o tipo de produto e a marca, com frases como “fique em paz com sua consciência, exija leite *Ninho*” e “saúde, felicidade e leite *Ninho*” (AMORIM, 2005b). Essa associação é evidente na campanha eleitoral de Gilberto Kassab, no reforço da marca pelas notícias divulgadas pela imprensa e nas falas das mães. Em nenhum outro momento havia aparecido o nome comercial do leite ofertado nas escolas.

Alternativas à compra governamental de leite, com licitações que envolviam grande volume de recursos e uma complexa estratégia de distribuição, com intermédio de empresas e correio, foram propostas pelo Poder Legislativo, durante a gestão de Fernando Haddad. Dois

---

<sup>136</sup> **Filme Correios Leve Leite.** Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=KgjeBbahcNQ>>. Acesso em 20 maio 2019.

projetos de lei propostos pelo vereador Reis (PT), da base governista do então prefeito, previam o uso de cartões para transferência de renda direta às famílias.

O “Cartão Educamais” garantiria o recebimento de um auxílio pecuniário por meio de um cartão de débito, entregue preferencialmente às mães das crianças, para ser utilizado, de acordo com a necessidade de cada família, para compra, em estabelecimentos comerciais credenciados, de certos produtos especificados quanto ao tipo e padrão de qualidade (material escolar, uniforme, leite em pó, transporte escolar, livros, entradas em teatros, museus, concertos e cinemas). O PL valorizava produtos nacionais e pequenos e médios vendedores da capital paulistana, próximos a instituições de ensino. A ideia visava garantir acesso e permanência das crianças nas escolas, qualidade da aprendizagem, liberdade de escolha, cidadania e exercício de responsabilidade pelas famílias indivíduos, agilidade na entrega do benefício, favorecer o comércio local e evitar reclamações nos atrasos da entrega do benefício. Aprovada na Câmara, em 2018, a proposta foi vetada no mesmo ano por Bruno Covas. (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2013b).

O “Cartão Leve Leite”, por sua vez, busca institucionalizar o PLL por meio de lei, garantindo a perenidade do programa, e aperfeiçoá-lo, com redução de custos e dificuldades logísticas que atrasavam a entrega do produto. O PL propunha a manutenção do PLL da forma como então estava estabelecido, mas substituía a distribuição por correio pela compra direta do leite pelas famílias, em estabelecimentos conveniados, como farmácias, supermercados e outros estabelecimentos comerciais (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015). A Comissão de Constituição, Justiça e Legislação, em outubro de 2015, entendeu que a medida estaria em sintonia com o dever constitucional de proteção do Sisan (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015).

Ambas as propostas foram objeto de manifestações favoráveis pelas comissões que as apreciaram, focadas na necessidade de manutenção do benefício e na economia dos gastos públicos com a logística. Apesar da mudança estratégica, que facilitaria a gestão pública, as manifestações dos vereadores reforçam o caráter assistencialista do PLL para combater ou reduzir a pobreza e a subnutrição infantil (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015). O mesmo acontece com a proposta que previa a troca da cota anual de leite por computadores portáteis (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2013a), medida completamente dissociada da promoção do DHAA e da SAN, mas que poderia garantir a frequência escolar dos estudantes, além de outros benefícios educacionais, o que comprova o quanto o PLL esteve muito mais vinculado à área de educação do que à promoção da alimentação adequada e saudável.

Essas medidas legislativas indicam uma possível articulação institucional entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo para promover mudanças no PLL, sobretudo durante a gestão de Fernando Haddad, período em que foram propostos quatro dos nove projetos de lei analisados. Essa articulação permitiria que, caso as medidas legislativas fossem aprovadas, o ônus político de alteração ou extinção do programa não fosse centrado na figura do prefeito.

Além disso, a maioria dos projetos de lei propostos no período enfatizam a necessidade do programa, visando à sua permanência com a institucionalização por lei municipal, norma que teria mais força do que os decretos municipais que sustentavam o PLL. Os projetos apresentados reproduzem o Decreto nº 35.458/1995 e reforçam a importância social do programa (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2009) e a necessidade de impedir a discricionariedade dos prefeitos sobre a manutenção ou extinção de um programa que traria benefícios à educação (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2014). Também revelam a discussão sobre a gestão orçamentária do PLL, que não deveria ser computado como despesa de manutenção e desenvolvimento de ensino da área de educação, pois essa já destinava recursos ao programa de alimentação escolar (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2014).

Os 20 anos de implementação do PLL confirmam muitas das críticas que são feitas aos programas de distribuição de alimentos estabelecidos como medidas assistencialistas e compensatórias, focadas na camada da população em situação de vulnerabilidade socioeconômica: a carência de dados de avaliação sobre os impactos da intervenção nutricional não permite conhecer seus resultados e eficácia e, portanto, saber o quanto agregou ao bem-estar geral dos grupos vulneráveis; impede que recursos sejam destinados a ações mais bem justificadas e eficientes tanto pelo poder público como pelas famílias; restringe a liberdade de escolha da população ao limitar o benefício ao recebimento de leite em pó ou fórmula infantil; têm uso clientelista e desenho operacional ineficiente que privilegia a logística, e pode apresentar perdas na armazenagem, deterioração de alimentos, desvios e roubos; e o uso de políticas públicas de transferência de renda seriam medidas mais efetivas para permitir a melhoria das condições de vida da população (LAVINAS, 2000; CASTRO e MONTEIRO, 2002, 2004; MONTEIRO, 2003; AMORIM, 2005b; SILVA FILHO, 2005; SIQUEIRA, 2005; BURLANDY, 2007).



### 5.3. ‘PLL ATUAL’ (2017-): MUDANÇAS SEM AVALIAÇÃO

O ‘PLL atual’ começou com a proposta da então nova gestão do prefeito João Doria de alterar o modelo anterior do Programa Leve Leite, que foi extinto com a publicação do Decreto nº 57.632/2017 que revogou o Decreto nº 35.458/1995 (SÃO PAULO, 2017a).

Nesse período, foram identificadas as fases de monitoramento, avaliação, extinção, formação da agenda-inclusão na agenda pública, identificação do problema público, tomada de decisão, planejamento da execução, implementação (SECCHI, 2012; ALMG, s/d).

O período é marcado pelas manifestações de interesses do Poder Executivo, representado pelos prefeitos municipais e Secretário Municipal de Educação, vereadores, famílias e representantes de organizações da sociedade civil organizadas atuantes nas pautas de alimentação, nutrição, saúde, educação e direitos de crianças e adolescentes.

A extinção ou a substituição de uma política pública por outras depende de janelas de oportunidades, ocasiões raras, passageiras e pontuais, como mudanças de mandato (SECCHI, 2012). O início do mandato do prefeito João Doria, em janeiro de 2017, foi a janela de oportunidade que permitiu a extinção do PLL nos moldes em que havia sido inicialmente estabelecido, em 1995, e mantido até aquele momento.

A mudança normativa não considerou a necessidade de avaliação que havia sido estabelecida pelo Plamsan, a partir de contribuições de governo e sociedade civil (CAISAN MUNICIPAL, 2016).

O prefeito João Doria implementou a nova base jurídico-institucionais do PLL sem a divulgação dos resultados dos estudos que teriam sido feitos em seus 100 primeiros dias de mandato (G1 SP, 2017b).

A norma não aborda a desnutrição infantil ou traz dados sobre a situação de insegurança alimentar e nutricional da população paulistana. No entanto, classifica a situação de SAN na cidade de São Paulo em 2017 como melhor do que a de 1995 (SÃO PAULO, 2017a) e, portanto, ou a desnutrição infantil teria sido resolvida no município, ou teria saído da agenda, ainda que não solucionada. Conforme revela o Plamsan, há poucos dados sobre o perfil nutricional da população paulistana (CAISAN MUNICIPAL, 2016)

O problema político a ser resolvido é modificado, em 2017, e passa a priorizar a melhoria das condições das crianças de primeira infância em situação de vulnerabilidade ou com deficiência (SÃO PAULO, 2017a). Ou seja, se entre 1995 e 2016, durante as gestões dos

prefeitos Paulo Maluf, Celso Pitta, Marta Suplicy, José Serra, Gilberto Kassab e Fernando Haddad, o PLL beneficiava todas as crianças e adolescentes até 14 anos matriculados na rede municipal de ensino de São Paulo, desde que cumprida a condicionalidade de frequência escolar mínima de 90%, independentemente de situação socioeconômica, a partir de 2017, nas gestões dos prefeitos João Doria e Bruno Covas, o PLL passou a ser destinado a um grupo menor de beneficiários e com outras características. Com isso, houve redução de 71% das crianças beneficiárias, de 904.516 (2016) para 255.628 (2018); e de 83% na quantidade de leite distribuído, de 13,24 milhões de quilos (2016) para 2,25 milhões de quilos (2018) (CAVENAGUI, 2018b).

Mas a redução do programa não deve ser considerada, em si, um problema, diante do seu histórico que revela a necessidade de ajuste aos novos contextos, sobretudo no campo da SAN. A questão principal se refere à forma como as mudanças foram feitas sem a valorização do DHAA e dos princípios estruturantes das políticas de SAN, como a participação social.

A escolha do público-alvo refletiu a agenda pública nacional. Em 8 de março de 2016, foi publicada a Lei Federal nº 13.257/2016, conhecida como Marco Legal da Primeira Infância (MLPI) que dispõe sobre princípios e diretrizes para formulação e implementação de políticas públicas para essa faixa etária, correspondente ao período que abrange os primeiros seis anos completos ou 72 meses de vida da criança (BRASIL, 2016, art. 2º). Considerando a prioridade absoluta em assegurar os direitos da criança (BRASIL, 1988, art. 227; BRASIL, 1990, art. 4º) a lei determina que o Estado tem o dever “de estabelecer políticas, planos, programas e serviços para a primeira infância que atendam às especificidades dessa faixa etária, visando a garantir seu desenvolvimento integral” (BRASIL, 2016, art. 3º).

Saúde, alimentação e nutrição, educação infantil e assistência social à família da criança estão entre as áreas prioritárias das políticas públicas para a primeira infância (BRASIL, 2016, art. 5º). O MLPI determina, também, a priorização das políticas públicas que atendem a famílias de crianças de primeira infância em situação de vulnerabilidade ou a famílias de crianças com deficiência (BRASIL, 2016, art. 14, §2º).

As políticas públicas devem ter, de acordo com o marco legal, mecanismos para monitoramento, coleta de dados e avaliação periódica da oferta dos serviços à criança e para divulgação dos seus resultados (BRASIL, 2016, art. 11).

Seguindo a lógica do MPLI, a gestão municipal decidiu beneficiar, com o PLL, as crianças de zero a seis anos em situação de vulnerabilidade socioeconômica e as crianças com deficiência (SÃO PAULO, 2017a). A condicionalidade prevista para o PLL deixa de ser a frequência escolar e passa a ser a inscrição do CadÚnico. A nova regulamentação do PLL prevê

seu monitoramento e avaliação, mas, até julho de 2019, não haviam sido divulgados dados sobre sua realização.

A nova versão do PLL foi planejada para acontecer em duas fases. Nesse ponto, a norma é bastante confusa na delimitação do público-alvo. É fácil identificar que pretende beneficiar crianças em primeira infância, matriculadas ou não em escolas, e em situação de vulnerabilidade social, comprovada via inscrição no CadÚnico.

As crianças matriculadas seriam atendidas com a implementação da primeira fase do programa, pela SME, e receberiam 1kg de leite, menos do que recebiam até 2016, porque também teriam direito à alimentação escolar, que contempla boa parte de suas necessidades nutricionais (SÃO PAULO, 2017a). Essa fase teve início em 2017 e é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação, o que mantém a centralidade da área na distribuição do leite, como já vinha acontecendo desde 1995. O ajuste da quantidade de leite em razão da oferta da alimentação escolar não parece inadequado, presumindo-se que a alimentação escolar realmente supre as necessidades nutricionais das crianças. No entanto, não foram apresentados os critérios adotados para a definição da quantidade, 50% menor do que no modelo anterior.

As crianças não matriculadas em escolas, como aquelas que estão esperando vagas em creches, receberiam 2kg de leite, uma vez que não recebem a alimentação escolar, mas por meio de um novo programa que deveria ser criado conjuntamente pelas Secretarias Municipais de Educação, Saúde, Assistência e Desenvolvimento Social e Direitos Humanos e Cidadania, até 120 dias depois da publicação do Decreto (SÃO PAULO, 2017a).

Essa fase não havia sido implementada até julho de 2019, mas estaria ligada à assinatura do Plano Municipal de Primeira Infância (PMPI) pelo prefeito Bruno Covas, em novembro de 2018<sup>137</sup>. O PMPI, que engloba o período de 2018 a 2030, prevê, como um de seus eixos estratégicos a garantia dos direitos à vida, à saúde e à boa nutrição a gestantes e crianças na primeira infância. Uma de suas metas é a redução da desnutrição de gestantes e crianças de 0 a 6 anos e a obesidade na primeira infância, por meio de estratégias de incentivo ao aleitamento materno, garantia de alimentação saudável nas creches e pré-escolas, ampliando a alimentação saudável para crianças em situação de vulnerabilidade (SÃO PAULO, 2018b).

Outro público especificado na norma é aquele formado por crianças com deficiência, matriculadas em escolas, sem necessidade de inscrição no CadÚnico (SÃO PAULO, 2017a). O que a norma não determina é se essas crianças também precisam ter idade entre zero e 6 anos

---

<sup>137</sup>Disponível em: <<https://twitter.com/brunocovas/status/1062793954192752641>>. Acesso em 20 maio 2019.

de idade, ou o leite seria entregue a todas as crianças com deficiência matriculadas na rede municipal de ensino, independentemente de sua idade.

A mudança do PLL foi justificada pelos prefeitos João Doria e Bruno Covas e pelo secretário municipal de Educação, Alexandre Schneider, sob a alegação de que não haveria estudos nutricionais que comprovassem o benefício de consumo de leite para crianças com mais de sete anos de idade e adolescentes (G1 SP, 2017c). O PLL deveria, segundo eles, ser destinado apenas às crianças pequenas, cumpridas as condicionalidades. Isso significaria não uma simples redução orçamentária, mas uma maior eficácia da gestão do programa, que passaria a atender quem, segundo eles, realmente precisaria do benefício (G1 SP, 2017b).

As alegações da gestão municipal foram objeto de críticas de legisladores da oposição ao prefeito e de representantes de organizações da sociedade civil, muitas delas integrantes do Comusan.

Com relação ao Programa Leve Leite, o Poder Legislativo municipal exerceu sua função de representante da população não só por meio de propostas legislativas, mas também como fiscal das medidas adotadas pelo Poder Executivo. Vereadores da oposição aos prefeitos João Doria e Bruno Covas chamaram a atenção para os “cortes” orçamentários do programa, enquanto vereadores da base aliada destacam sua “reformulação”.

Com relação aos discursos sobre o Decreto nº 57.632/2017, os opositores à gestão de João Doria criticaram as alterações anunciadas, por entenderem que representava uma visão neoliberal que retirava o direito de crianças pobres, garantido desde 1995, já prejudicadas pelo contexto de recessão econômica e diminuição de garantias sociais vivenciado pelo país. Por meio de requerimentos, convocaram a presença de representantes do governo para apresentar justificativas e dados a respeito da medida. Também defenderam a importância do produto para a alimentação de crianças e adolescentes, em razão de seu processo de formação.

Por outro lado, vereadores de partidos que compunham a base de apoio ao prefeito defenderam a medida, que representaria economia ao erário que não tinha recursos suficientes para a manutenção do programa, além de direcionar o benefício apenas àqueles que mais precisavam, que não eram todos os estudantes, o que levava a muitas famílias comercializarem o produto recebido gratuitamente.

A venda dos produtos é um ponto de destaque da nova norma, que expressamente veda a prática, sob pena de perda do benefício (SÃO PAULO, 2017a, art. 6º). Também foi usada

pelo prefeito João Doria para justificar as mudanças do PLL, que trata como inescrupulosos aqueles que vendiam o leite em excesso<sup>138</sup>.

Poucos dias depois da publicação do Decreto nº 57.632/ 2017 foi apresentado o PDL 18/2017, de autoria dos vereadores da oposição ao prefeito, com o objetivo de sustar o Decreto nº 57.632/2017, em razão da exclusão de mais de 690 mil beneficiários, além da redução da quantidade de leite oferecida aos matriculados na rede municipal de ensino, o que impactaria o orçamento das famílias, sobretudo em um cenário de desemprego e extrema pobreza. A justificativa ressaltava a falta de motivação da decisão e a relevância nutricional do leite para o desenvolvimento de crianças e adolescentes e os impactos negativos que a medida acarretaria à saúde dessa parcela da população. A Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa rejeitou a interferência do Legislativo na discricionariedade do Executivo, de acordo com critérios de conveniência e oportunidade com relação à alocação de recursos públicos para execução dos serviços municipais, e o PDL foi arquivado (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2017a).

Representantes da sociedade civil e do governo fizeram uma avaliação do PLL, no começo de 2017, em reunião do Comusan, abordando temas como: avaliação que a Secretaria Municipal de Educação estaria realizando naquele momento; construção de indicadores de monitoramento e avaliação de resultados do programa; realização de debates públicos sobre o tema; possibilidade de destinação das verbas do PLL para outros programas na área de alimentação escolar e SAN; caráter populista de programas de distribuição de alimentos; necessidade de uma visão intersetorial sobre a desnutrição, problema de saúde de causas multifatoriais, e a vulnerabilidade social; qualidade do produto distribuído; necessidade de atendimento de crianças que estão fora da rede municipal de ensino; atenção ao aleitamento materno; promoção de um debate técnico e não somente financeiro, com participação das universidades<sup>139</sup>.

Esses aspectos indicam que o ponto principal de análise não era a necessidade ou não de ajustes do programa, mas sim a necessidade de transparência na forma como estavam sendo conduzidas as mudanças, com a efetiva avaliação do programa e a escuta da sociedade civil organizada, representada pelo Comusan.

---

<sup>138</sup> João Doria renunciou ao seu mandato de prefeito em março de 2018.

<sup>139</sup> Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 7 fev. 2017, p. 62 (26). Disponível em: <<http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=B1TR15L7845FJeCLGO2B029JP HI&PalavraChave=leve+leite>>. Acesso em: 25 maio 2019.

No entanto, o processo de formulação de novas regras para o PLL, em 2017, manteve uma das características já expressada desde o seu início: a desconsideração do princípio do Sisan, que garante a entidades da sociedade civil organizada, ao lado do poder público, a participação na formulação e na implementação de políticas, planos, programas e ações intersetoriais para assegurar o DHAA e promover a SAN (BRASIL, 2006). Na história da construção do Sisan, essas entidades foram responsáveis por pressionar e contribuir para a construção participativa da governança existente nessa área (LEÃO e MALUF, 2012).

Os dados coletados sobre as manifestações de entidades ligadas à promoção do DHAA e da SAN revelavam que havia sido proposta a criação de um Grupo de Trabalho constituído por governo e sociedade civil para avaliação de alternativas ao PLL, antes da sua alteração ser publicada (GOMES, 2017c). O ponto principal, portanto, era garantir a realização de estudos de avaliação sobre a situação de insegurança alimentar do município e investir o dinheiro utilizado para a compra do leite em políticas de SAN como, por exemplo, o Programa de Alimentação Escolar, com oferta de alimentos orgânicos, além de outras ações intersetoriais mais eficientes, pautados nos princípios norteadores do DHAA e da SAN, que visassem a uma melhoria mais ampla da qualidade de vida da população paulistana (GOMES, 2017c).

As propostas não foram consideradas, o GT não foi constituído e a política foi alterada, com destinação de parte dos recursos do PLL para a abertura de vagas em creches (CAVENAGUI, 2018b), o que permite concluir que o programa, assim como acontecia em seus momentos ‘inicial’ e ‘inicial-modificado’, era uma política sobretudo afeta à área de educação e não à garantia de SAN e DHAA.

Também indicam que, apesar de sua grande redução, o PLL manteve a característica assistencialista e compensatória focalizado na concessão de benefício à parcela socioeconomicamente mais vulnerável da população. Até aquele momento, embora a entrega do leite fosse garantida a todos os estudantes matriculados na rede pública de ensino, o benefício visava, por essência, atender aos mais vulneráveis, o que é reforçado pelos discursos apresentados no campo político sobre desnutrição infantil, evasão escolar e pobreza. Diante da ausência de dados sobre o perfil nutricional da população assistida, presumia-se que todas as crianças e adolescentes de escolas públicas deveriam receber o leite, com o objetivo de evitar a evasão escolar, o que, na lógica do programa, também permitia a ampliação da base eleitoral dos prefeitos.

A partir de 2017, o programa passa a ser focalizado em razão da faixa etária e da inscrição no CadÚnico. O cadastro é um importante critério para a concessão de programas sociais, como é o caso do Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com

condicionalidades nas áreas de saúde, educação e assistência social (BRASIL, 2004). No entanto, mesmo com essa condicionalidade, a essência do PLL não muda, sobretudo quanto a sua primeira fase, e segue sendo um programa assistencialista e compensatório, pautado na entrega de um alimento aos beneficiários, que não configura uma política estruturante e universal de SAN promotora do DHAA, pautada na intersetorialidade e na promoção social. O PLL segue a lógica de um programa emergencial apesar de ser normatizado como um programa permanente.

Como as mudanças no PLL são recentes, ainda é difícil concluir se serão benéficas à população, ou apenas mais uma representação do exercício de uma concepção política que busca reduzir o Estado e diminuir direitos sociais por meio da ampliação da participação do setor privado, representado pelas empresas fornecedoras do leite, na coisa pública. É preciso considerar e expor as assimetrias de poder e oposições entre vocações, princípios, valores, objetivos, interesses e práticas entre os setores público e privado, muitas vezes inconciliáveis, que permitem, inclusive, a incidência de atividades políticas corporativas e potenciais conflitos de interesses (CASTRO, 2015; GOMES, 2015; MIALON et al, 2015; PEREIRA et al, 2015; BURLANDY et al, 2016; MIALON et al, 2018; MIALON e GOMES, 2019)

No entanto, o momento pode representar uma oportunidade de exercício de maior controle social na política, com a demanda de prestação de contas pelo poder público a respeito dos resultados de seu monitoramento e avaliação, previsto na norma publicada em 2017 (SÃO PAULO, 2017a).

A partir da análise de muitos discursos de prefeitos, vereadores, jornalistas e famílias, é possível concluir que, em inúmeras oportunidades, a manutenção do PLL foi defendida como se ele fosse um direito em si mesmo. Mas não o é, apesar de ser regulamentado em normas jurídicas. Ele é uma das possíveis estratégias para garantia, pelo Estado, dos direitos à vida, à dignidade, à igualdade, à saúde, à alimentação, à educação, entre outros. Mas não é a única, tampouco a melhor (LAVINAS, 2000; CASTRO e MONTEIRO, 2002; MONTEIRO, 2003; SILVA FILHO, 2005; BURLANDY, 2007; TELLES et al., 2008).

Isso é pouco lembrado nos discursos, sobretudo aqueles manifestados pelo Poder Legislativo, onde foram proferidas afirmações da base aliada e da oposição à gestão municipal, em que as disputas se focaram na manutenção do programa em uma concepção assistencialista, na discussão terminológica sobre se teria havido “corte” ou “reformulação” do programa ou se o ele deveria ser mantido estar na área de saúde, educação ou assistência. Contudo, o cerne da questão não é discutido: para que manter um programa governamental por duas décadas, se outros arranjos jurídico-institucionais poderiam ser estudados, criados e implementados para

realmente melhorar a qualidade de vida da população de forma mais eficiente, econômica, eficaz, interdisciplinar, intersetorial, atendendo aos princípios norteadores das políticas de SAN promotoras do DHAA?

A resposta à sua longevidade, apesar de completa ausência de dados sobre seus resultados, está na forma como os interesses políticos, públicos e privados, desde a criação do PLL, em 1995, foram balizados e permearam seu desenho jurídico-institucional, o que permitiu que a sequência das fases de sua trajetória não se adaptasse aos distintos contextos, no que tange à evolução e à institucionalização do direito humano à alimentação adequada e saudável e das políticas públicas de SAN.



## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa realizada conseguiu atender a seus objetivos e responder às hipóteses formuladas. Os dados obtidos nos 17 documentos normativos regulamentadores do Programa Leve Leite (PLL) e de documentos complementares, como notícias divulgadas na imprensa; propagandas políticas, entrevistas e discursos de prefeitos e candidatos à prefeitura municipal; manifestações e requerimentos de vereadores da Câmara Municipal de São Paulo; projetos de lei; atas do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Comusan); e I Plano Municipal de Segurança Municipal (Plamsan), publicados entre 1995 e 2019, permitiram identificar seu desenho jurídico-institucional, as fases de sua trajetória, os contextos em que se desenvolveram e os interesses manifestados, analisados e discutidos à luz do referencial teórico por meio da subdivisão proposta para o PLL em três períodos: ‘PLL inicial’ (1995), ‘PLL inicial modificado (1996-2016)’ e ‘PLL atual’ (2017-).

Foi utilizada uma visão processual das políticas públicas, que lhe conferem unidade e lhe dão um fio condutor (BUCCI, 2013, 2015) e pretende contribuir para um aprendizado institucional a respeito do próprio programa ou de outros similares a ele, sem se debruçar sobre as qualidades nutricionais do leite ou dos potenciais benefícios ou restrições de seu consumo pela população.

Os resultados obtidos indicam que, da forma como foi estruturado e implementado, o PLL não pode ser considerado uma política pública estruturante promotora do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Ao contrário, suas principais características o situam como um programa assistencialista e compensatório que não teria condições de resolver as graves questões sociais que o fundamentaram.

Isso porque, ainda que tenha nascido com o objetivo de combater a desnutrição infantil, problema complexo de causas multifatoriais, o PLL, ao longo de 24 anos, não acompanhou a institucionalização, no Brasil, de políticas promotoras do DHAA e da SAN e de seus princípios basilares, como a garantia de acesso à alimentação adequada e saudável, a intersetorialidade e a participação da sociedade civil por meio de espaços formais para diálogo social.

O período em que o PLL se desenvolveu foi marcado pela implementação de diversas políticas públicas muito mais efetivas para a melhoria dos índices de insegurança alimentar da

população do que a simples distribuição de leite, por ter garantido o acesso a serviços públicos de saúde, alimentação, educação e assistência social e melhoria de sua renda. Esse é o caso do Programa Bolsa Família; da estruturação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), com a publicação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e dos dois Planos Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan); e de reformulações no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), programa mais antigo do que o PLL que se adaptou ao contexto de valorização da alimentação adequada e saudável.

Propostas de melhoria do desenho do programa foram feitas, inclusive para sua adequação ao DHAA e à SAN, em normas, projetos de lei, manifestações de vereadores e de representantes de organizações da sociedade civil integrantes ou não do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Comusan). As sugestões aproximavam o PLL do Programa de Alimentação Escolar (PAE), recomendavam o investimento dos recursos do PLL em políticas, ações e programas de SAN e previam a entrega de benefícios pecuniários por meio de cartões que dessem maior liberdade às famílias para comprar não só o leite, mas também produtos que considerassem adequados às suas necessidades, sem as complexidades logísticas do PLL.

A melhoria do PLL, ou mesmo a sua extinção, mas com garantia de direitos sociais, poderia ter acontecido durante a gestão do prefeito Fernando Haddad, com a adesão do município de São Paulo ao Sisan e publicação do I Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (I Plansan), que previa a realização de avaliação do PLL pela Coordenadoria de Alimentação Escolar (Codae). No entanto, o programa continuou existindo com as mesmas bases e seus sucessores João Doria e Bruno Covas, a partir de 2017, decidiram alterar as regras do PLL independentemente dos resultados da avaliação.

A análise indica que, de uma forma geral, não houve vontade política de implementar essas ou outras ideias, pois, mesmo em um cenário de efetivação da visão sistêmica do conceito de alimentação adequada e saudável e da inexistência de qualquer avaliação a respeito do perfil nutricional da população atendida que confirmasse a eficácia do PLL, a essência assistencialista do programa, decorrente do seu desenho jurídico-institucional, manteve-se inalterada.

Outra característica do PLL é que ele não foi desenhado para ser intersetorial. Ainda que, em alguns momentos, o programa tenha envolvido diferentes setores governamentais, sua execução, na prática, ficou limitada à área de Educação, ao privilegiar o estímulo à frequência escolar. Isso fez com que as decisões tomadas pelos gestores públicos fossem centradas na organização do programa, em termos de agentes executores e logística, para resolver as

dificuldades concretas apresentadas pelos educadores envolvidos na entrega do leite a milhares de estudantes, seja nas escolas, seja por correio.

Além disso, da forma como o PLL foi instituído, tanto em 1995 como em 2017, por meio de decretos municipais, a tomada de decisão sobre sua manutenção, reformulação ou extinção dependeu da vontade e dos interesses políticos dos prefeitos municipais, suscetíveis à opinião de seu eleitorado, que se manifestou, em diversos momentos, de forma contrária à retirada do benefício. Para evitar a rejeição da opinião pública contra “o corte do leite das crianças” e a consequente perda de votos, sobretudo da parcela da população em situação de vulnerabilidade socioeconômica, o PLL foi mantido com recursos públicos por todos os prefeitos da cidade de São Paulo, mesmo que não comprovada sua eficácia. O leite passou a ter, por si só, um peso simbólico que se sobrepôs à garantia dos direitos fundamentais à saúde e à alimentação, o que permitiu identificar as disputas ideológicas a respeito das mudanças do programa, entendidas como reformulação, pelos defensores da gestão municipal, ou como corte, por seus críticos.

Nesse contexto de dissociação do PLL do contexto nacional de valorização de saberes e práticas garantidores do direito humano à alimentação adequada e saudável para a população, de forma intersetorial, seu desenho jurídico-institucional permitiu que interesses de agentes privados fornecedores de leite em pó e fórmulas infantis pudessem ter grande peso nos rumos do maior programa de distribuição de leite do país que é, portanto, um importante mercado consumidor.

Imprensa, empresas, famílias e vereadores abordaram, nas diferentes gestões municipais, atividades jurídicas corporativas que indicavam potenciais conflitos de interesses políticos, privados e públicos, com favorecimento dos dois primeiros. Essas denúncias permitem concluir que as características do desenho jurídico-institucional do PLL, como assistencialismo, complexidade logística e ausência de intersetorialidade e de participação e controle social, teriam possibilitado o superfaturamento de contratos, monopólios, *lobby* de empresas e associações empresariais para a mudança nas regras de licitação e para o reajuste dos preços contratados, compra de produtos sem licitação e aumento de gastos públicos com a distribuição por correio. Também possibilitou a veiculação de campanha eleitoral pelo candidato à reeleição Gilberto Kassab, em 2008, que prometia a entrega de leite em pó da marca *Ninho*, da multinacional alimentícia Nestlé, reconhecido como sendo produto de qualidade superior pela população em razão das mensagens publicitárias direcionadas a mães e profissionais de saúde durante quase um século.

A presente pesquisa pretendeu trazer uma visão ampliada e interdisciplinar do PLL, para revelar, a partir de determinantes sociais, políticos, econômicos e históricos, o que estaria por trás das decisões dos agentes públicos de mantê-lo por tanto tempo, mesmo sem resultados de avaliação e de um novo contexto que disponibilizar alternativas melhores sob a ótica do DHAA e da SAN.

Ela não busca esgotar o tema e tem suas limitações. Não era seu objetivo discutir os impactos positivos ou negativos do consumo de leite pela população atendida, inclusive aqueles referentes ao desestímulo ao aleitamento materno ou às alergias alimentares, ou a efetividade do programa com relação a seu objetivo de reduzir a evasão escolar. Também não se debruçou sobre documentos normativos que poderiam explicar os detalhes da execução do PLL, no nível de departamentos, divisões e coordenações, ou sua evolução orçamentária. Entretanto, espera-se que a visão panorâmica pretendida e os caminhos metodológicos percorridos sejam úteis para contribuir com a gestão pública, sobretudo com relação à garantia dos direitos humanos à saúde e à alimentação e da promoção de ambientes alimentares saudáveis sem a incidência de atividades políticas corporativas que possibilitam a existência de potenciais conflitos de interesses políticos, públicos e privados.

## 7. REFERÊNCIAS<sup>140</sup>

AGÊNCIA ESTADO. Kassab troca leite distribuído na escola e pais reclamam. **Estadão**, 14 jun. 2011. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/noticias/geral,kassab-troca-leite-distribuido-na-escola-e-pais-reclamam,732103>>. Acesso em: 15 mai. 2019.

AGÊNCIA RECORD. PM flagra desvio de projeto social em São Paulo, **R7**, 2 abr. 2013. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/sao-paulo/pm-flagra-desvio-de-leite-de-projeto-social-em-sao-paulo-03042013>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

ALMEIDA, E. F. L. Aspectos Sociais da Produção de Leite No Brasil. In: MADALENA, F. E. MATOS, L. L.; HOLANDA JR. E. V. (Org.). **Produção de Leite e Sociedade**. 1ªed. Belo Horizonte: FEPMVZ, 2001, v. 1, p. 117-124.

ALVES, K.P.S.; JAIME, P.C. Política Nacional de alimentação e Nutrição e seu diálogo com a Política Nacional de Segurança alimentar e Nutricional. **Ciência e Saúde Coletiva**, v.19, n.1, nov. 2014. p. 4331-40.

ALUNOS da rede municipal recebem 20 toneladas de leite. **Guarulhos Web**, 14 mar. 2017. Disponível em: <<http://www.guarulhosweb.com.br/noticia.php?nr=208271>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

AMORIM, S.T.S.P. Alimentação infantil e o marketing da indústria de alimentos. Brasil, 1960-1988. **História: Questões & Debates**, n. 42, 2005, p. 95-111.

\_\_\_\_\_. **Alimentação infantil e o marketing da indústria de alimentos**. Brasil, 1960-1988. 2005. Tese [Doutorado em História] – Faculdade de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005.

ANDRADE, M. C. Josué de Castro: o homem, o cientista e seu tempo. **Estudos Avançados**, v. 11, n. 29, São Paulo, jan./abr. 1997.

ARAÚJO, L.A.D, NUNES JÚNIOR, V.S.N. **Curso de Direito Constitucional**. 20ª ed. São Paulo: Verbatim, 2015. 655 p.

ARRUDA, B.K.G; ARRUDA, I.K.G. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. **Rev. Bras. Saúde Matern. Infantil**. v. 7, n. 3, 2007. p. 319-326.

ARRUDA, E.E.; ALMEIDA, C.A. A Mercantilização do Programa Nacional de Merenda Escolar. **Intermeio**: revista do Mestrado em Educação, Campo Grande, MS, v. 11, n. 22, p. 88-110, 2005.

ASSISTÊNCIA Social avalia alternativas para entrega do Leite das Crianças no bairro São José. **Município de Moreira Sales**, 3 out. 2017. Disponível em: <<http://www.moreirasales.pr.gov.br/noticia/674/assistencia-social-avalia-alternativas-para-entrega-do-leite-das-criancas-no-bairro-sao-jose/>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

<sup>140</sup> De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT NBR 6023).

ATUALIZAÇÃO de cadastro do ‘Programa Leite do Meu Filho’ vai barrar milhares. **Amazônia na rede**, 1 mar. 2013. Disponível em: <<https://amazonianarede.com.br/atualizacao-de-cadastro-do-programa-leite-do-meu-filho-vai-barrar-milhares/>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

BASTAGLI, F. **The design, implementation, and impact of conditional cash transfers targeted on the poor: An evaluation of Brazil’s Bolsa Familia**. Tese (PhD) – London School of Economics and Political Science, University of London, London, 2008.

BOGEA, G. Prefeitura realiza seminário sobre o programa Leite na Escola. **Jornal Pequeno**, 26 nov. 2013. Disponível em: <<https://jornalpequeno.com.br/2013/11/26/prefeitura-realiza-seminario-sobre-o-programa-leite-na-escola/>>. Acesso em: 17 abr. 2019.

BORLINA FILHO, V. Alckmin reduz programa de leite para criança carente; 37 mil são afetados. 4 jul. 2015. **Folha de S. Paulo**, Campinas. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/07/1651633-alckmin-reduz-programa-de-leite-para-crianca-carente-37-mil-sao-afetados.shtml>>. Acesso em: 28 jan. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 14 maio 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 14.567, de 23 de dezembro de 1920. **Concede autorização á «Nestlé Anglo-Swiss Condensed Milk Company» para funcionar na Republica**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-14567-23-dezembro-1920-525802-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 26 maio 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 14.711 de 5 de março de 1921. **Dá novo regulamento ao Serviço de Industria Pastoril**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-14711-5-marco-1921-517494-republicacao-92299-pe.html>>. Acesso em: 26 maio 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto s/n de 18 de agosto de 1986. **Dispõe sobre a execução do Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 14 maio 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto s/n de 17 de janeiro de 1991. **Dispõe sobre o atendimento da população alvo do Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/DNN/Anterior%20a%202000/1991/Dnn4.htm#art4](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/Anterior%20a%202000/1991/Dnn4.htm#art4)>. Acesso em: 24 maio 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 591 de 6 de julho de 1992. **Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)>. Acesso em: 14 maio 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.321 de 30 de dezembro de 1999. **Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais "Protocolo de São Salvador", concluído em 17 de novembro de 1988,**

em **São Salvador, El Salvador.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3321.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3321.htm)>. Acesso em: 14 maio 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.658 de 2 de janeiro de 2006. **Promulga a Convenção-Quadro sobre Controle do Uso do Tabaco, adotada pelos países membros da Organização Mundial de Saúde em 21 de maio de 2003 e assinada pelo Brasil em 16 de junho de 2003.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5658.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5658.htm)>. Acesso em: 4 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.272 de 23 de novembro de 2007. **Dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Decreto/D6272.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6272.htm)>. Acesso em: 4 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.273 de 23 de novembro de 2007. **Cria, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Decreto/D6273.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6273.htm)>. Acesso em: 4 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. **Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7272.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7272.htm)>. Acesso em: 4 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.930, de 12 de dezembro de 2010. **Altera o Decreto nº 6.272, de 23 de novembro de 2007, para modificar a composição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Consea.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8930.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8930.htm)>. Acesso em: 4 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 64 de 4 de fevereiro de 2010. **Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc64.htm)>. Acesso em: 4 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm)>. Acesso em: 14 maio 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. **Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm)>. Acesso em: 14 maio 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.913, de 12 de julho de 1994. **Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8913.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8913.htm)>. Acesso em: 14 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>. Acesso em: 14 maio 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. **Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>. Acesso em: 14 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. **Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm)>. Acesso em: 4 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. **Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm)>. Acesso em: 4 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013. **Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei no 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nos 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12813.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12813.htm)>. Acesso em: 4 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal (1ª Região). Seção Judiciária do Distrito Federal. 1ª Vara Federal. **Processo nº 0037310-35.2015.4.01.3400.** Autora: Associação Brasileira das Pequenas e Médias Cooperativas e Empresas de Laticínios – G100. Ré: União. Juíza Federal: Solange Salgado da Silva. Brasília, DF, 19 out. 2016.

BRASÍLIA 247. Nosso Pão, Nosso Leite causava prejuízo de R\$ 1,3 milhão ao mês. **Brasil 247,** 29 maio 2012. Disponível em: <<https://www.brasil247.com/pt/247/brasil247/61807/Nosso-p%C3%A3o-nosso-leite-causava-preju%C3%ADzo-de-R%-13-milh%C3%A3o-ao-m%C3%AAs-SEDEST;-Cad%C3%BAnico;-Nosso-P%C3%A3o;-Nosso-Leite;.htm>>. Acesso em 10 abr 2017.

BRYANS, J. Desafios e oportunidades para o setor lácteo. Entrevista concedida a Marcelo Pereira de Carvalho. **Milkpoint,** 19 ago. 2016. Disponível em: <<https://www.milkpoint.com.br/sobre-o-site/novas-do-site/judith-bryans-ceo-da-dairy-uk-entrevista-desafios-e-oportunidades-para-o-setor-lacteo-101633n.aspx>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

BUCCI, M.P.D. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, M.P.D (Org.). **Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico,** São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-50.



\_\_\_\_\_. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013, 319p.

\_\_\_\_\_. Quadro de referência de uma política pública. Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. In: SMANIO, G.P.; BERTOLIN, P.T; BRASIL, P.C. (Org.). **O Direito na Fronteira das Políticas Públicas**. São Paulo: Páginas e Letras Editora e Gráfica, 2015. p. 7-11.

BURITY, V. et al. **Direito Humano à Alimentação Adequada no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: DF: ABRANDH, 2010, 204p.

BURLANDY, L. Transferência condicionada de renda e segurança alimentar e nutricional. **Ciência & Saúde Coletiva**. v. 12; n. 6, Rio de Janeiro, nov./dez. 2007, p. 1441-1451. doi: 10.1590/S1413-81232007000600007.

BURLANDY, L. et el. Políticas de promoção da saúde e potenciais conflitos de interesses que envolvem o setor privado comercial. **Ciência & Saúde Coletiva**. v. 21; n. 6, Rio de Janeiro, 2016, p. 1441-1451. doi: 10.1590/1413-81232015216.06772016.

\_\_\_\_\_. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal do governo. **Ciência & Saúde Coletiva**. v.14; n. 3, Rio de Janeiro, maio/jun, 2009. p. 851-860. doi: 10.1590/S1413-81232009000300020.

\_\_\_\_\_. A atuação da sociedade civil na construção do campo da Alimentação e Nutrição no Brasil: elementos para reflexão. **Ciência & Saúde Coletiva**. v.16, n. 1, Rio de Janeiro, jan. 2011. p. 63-72. doi: 10.1590/S1413-81232011000100010.

CAISAN: Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2012/2015**. Brasília, DF, 2011.

\_\_\_\_\_. **Balço das Ações do plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANSAN 2012-2015** Brasília, DF: MDS, Secretaria-Executiva da CAISAN, 2013.

\_\_\_\_\_. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANSAN 2016/2019 Revisado**. Brasília, DF: MDSA, CAISAN, 2018.

CAISAN Municipal: Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo. **I Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (2016-2020)**. São Paulo: CAISAN, 2016.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Projeto de Lei nº 225/1994, de autoria do vereador José Viviani Ferraz. **Institui o Programa Municipal de Distribuição Gratuita de Leite às famílias carentes e dá outras providências**. Disponível em: <[http://splegisconsulta.camara.sp.gov.br/Pesquisa/DetailsDetalhado?COD\\_MTRA\\_LEGL=1&ANO\\_PCSS\\_CMSP=1994&COD\\_PCSS\\_CMSP=225](http://splegisconsulta.camara.sp.gov.br/Pesquisa/DetailsDetalhado?COD_MTRA_LEGL=1&ANO_PCSS_CMSP=1994&COD_PCSS_CMSP=225)>. Acesso em: 24 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 94/2001, de autoria dos vereadores Carlos Neder e Alfredinho. **Dispõe sobre a embalagem de leite em pó nas aquisições efetivadas pela prefeitura do**

**município de São Paulo.** Disponível em: <<https://www.radarmunicipal.com.br/proposicoes/projeto-de-lei-94-2001>>. Acesso em: 24 maio 2019.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 674/2009, de autoria do vereador Marcelo Aguiar. **Dispõe sobre a meta permanente das políticas públicas de complementação alimentar de alunos da rede municipal pública de ensino e dá outras providências.** Disponível em: <<https://www.radarmunicipal.com.br/proposicoes/projeto-de-lei-674-2009>>. Acesso em: 24 maio 2019.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 592/2013, de autoria do vereador Laércio Benko. **Dispõe sobre a opção de troca por computador portátil (notebook) a ser exercida pelas crianças beneficiadas pelo "plano de saúde preventiva do escolar - programa presente", e dá outras providências.** Disponível em: <<https://www.radarmunicipal.com.br/proposicoes/projeto-de-lei-592-2013>>. Acesso em: 24 maio 2019.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 775/2013, de autoria do vereador Reis. **Fica instituído o programa de auxílio pecuniário para aquisição de produtos educacionais - Cartão Educamais.** Disponível em: <<https://www.radarmunicipal.com.br/proposicoes/projeto-de-lei-775-2013>>. Acesso em: 24 maio 2019.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 168/2014, de autoria do vereador Abou Anni. **Regulamenta o Programa Leve Leite no município de São Paulo, e dá outras providências.** Disponível em: <<https://www.radarmunicipal.com.br/proposicoes/projeto-de-lei-168-2014>>. Acesso em: 24 maio 2019.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 337/2015, de autoria do vereador Reis. **Dispõe sobre a adoção do Cartão Leve Leite São Paulo para reduzir os custos do programa leve leite, e dá outras providências.** Disponível em: <<https://www.radarmunicipal.com.br/proposicoes/projeto-de-lei-337-2015>>. Acesso em: 24 maio 2019.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 598/2017, de autoria do vereador Mario Covas Neto. **Dispõe sobre o fornecimento de leite sem lactose para crianças no Programa Leve Leite, e dá outras providências.** Disponível em: <<https://www.radarmunicipal.com.br/proposicoes/projeto-de-lei-598-2017>>. Acesso em: 24 maio 2019.

CAMPOS, K.C.; PIACENTI, C.A. Agronegócio do leite: cenário atual e perspectivas. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER), XLV, 2007, Londrina. **Anais eletrônicos...** Londrina: UEL, 2007. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/6/1152.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

CAMPOS, N. 'Leite do Meu Filho' voltará, afirma vice do candidato Amazonino Mendes, **Acrítica**, 27 set. 2018. Disponível em: <<https://www.acritica.com/channels/manuel/news/leite-do-meu-filho-voltara-afirma-vice-do-candidato-amazonino-mendes>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

CAMPOS, R. **História do Brasil**. 2ª ed, São Paulo: Atual, 1991. 282p.

CARDOSO, W. Prefeitura volta a atrasar a distribuição do Leve Leite". **Agora São Paulo**, 3 out. 2018. Disponível em: <<https://agora.folha.uol.com.br/saopaulo/2018/10/1982850-prefeitura-volta-a-atrasar-a-distribuicao-do-leve-leite.shtml>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

CASTRO, I.R.R; MONTEIRO, C.A. Avaliação de impacto do programa “Leite é Saúde” na recuperação de crianças desnutridas no município do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Epidemiologia**. v. 5, n. 1, 2002, p. 52-62

CASTRO, J. **Geografia da Fome**: o dilema brasileiro, pão ou aço. 5ª ed., São Paulo: Civilização Brasileira, 2001, 322 p.

CAVENAGUI, L. Leve Leite recua em SP, e prefeitura não cumpre meta de novos beneficiários. **Folha de S. Paulo**. 9 nov. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/11/sob-doria-e-covas-numero-de-beneficiados-pelo-leve-leite-cai-71.shtml>>. Acesso em 10 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Número de beneficiados pelo Leve Leite cai 71% em 2 anos. **Agora**. 9 nov. 2018. Disponível em: <<https://agora.folha.uol.com.br/saopaulo/2018/11/1984183-numero-de-beneficiados-pelo-leve-leite-cai-71-em-2-anos.shtml>>. Acesso em 10 jul. 2019.

CHADDAD, M.C.C. **Rotulagem de Alimentos**: O Direito à Informação, à Proteção da Saúde e à Alimentação da População com Alergia Alimentar. Curitiba: Juruá, 2014, 268p.

COSTA, C; BÓGUS, C. M. Significados e Apropriações da Noção de Segurança Alimentar e Nutricional pelo Segmento da Sociedade Civil do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Saúde & Soc.** São Paulo, v.21, n.1, p.103-114, 2012.

COUTINHO, D.R. O direito nas políticas sociais brasileiras: um estudo sobre o programa Bolsa Família. In: SCHAPIRO, M.G.; TRUBEK, D. M. (Org.). **Direito e Desenvolvimento um diálogo entre os Brics**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 73-122.

DALLARI, S.G., NUNES JÚNIOR, V.S. **Direito Sanitário**. São Paulo: Verbatim, 2010, 256p.

DANIEL: “Iremos retomar o programa do pão e do leite, que foi referência nacional”. **DM**, 15 set. 2018. Disponível em: <<http://www.dm.com.br/politica/2018/09/daniel-iremos-retomar-o-programa-do-pao-e-do-leite-que-foi-referencia-nacional.html>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

DECLARAÇÃO DE ALMA-ATA. In: Conferência Internacional sobre Cuidados Primários de Saúde. 1978 Set 6-12; Alma Ata, Cazaquistão.

DEPEC - DEPARTAMENTO DE ESTUDOS ECONÔMICOS DO BRADESCO. **Leite e derivados: dezembro de 2016**. Disponível em: <[https://www.economiaemdia.com.br/EconomiaEmDia/pdf/infset\\_leite\\_e\\_derivados.pdf](https://www.economiaemdia.com.br/EconomiaEmDia/pdf/infset_leite_e_derivados.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2017.

DORIA, N.G. **Agricultura Familiar e promoção da saúde**: um novo olhar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). 2019. Dissertação [Mestrado em Ecologia Aplicada] – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2019.

DUARTE, A.; BENEVIDES, C. Nem o leite das crianças escapa das fraudes contra os programas sociais. **O Globo**. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/nem-leite-das-criancas-escapa-das-fraudes-contr-programas-sociais-6632025>>. Acesso em: 28 jan. 2017.

ENTIDADES Sociais vão receber leite em pó do programa Prato para Todos, **Governo do Estado do Rio Grande do Sul**, 27 fev. 2018. Disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/entidades-sociais-vaio-receber-leite-em-po-do-programa-prato-para-todos>>. Acesso em: 17 abr. 2019.

ESTADOS UNIDOS DO BRASIL e FISI. Acordo entre o Fundo Internacional de Socorro à infância e o governo dos Estados Unidos do Brasil. Nova York, 9 jun. 1950. **Sistemas de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores**, Brasília, DF. Disponível em: <[http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1950/b\\_10/](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1950/b_10/)>. Acesso em: 4 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Plano de Operações – Programa de Nutrição do Brasil. Rio de Janeiro, 12 jun. 1954. **Sistemas de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores**, Brasília, DF. Disponível em: <[http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1954/b\\_13/](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1954/b_13/)>. Acesso em: 4 jan. 2017.

FAMÍLIA que acolhe: Prefeitura inicia a entrega de leite aos beneficiários do programa. **Prefeitura de Boa Vista**, 8 maio 2018. Disponível em: <<https://www.boavista.rr.gov.br/noticias/2018/05/familia-que-acolhe-prefeitura-inicia-a-entrega-do-leite-aos-beneficiarios-do-programa>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

FAO et al. **El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2014**: Fortalecimiento de un entorno favorable para la seguridad alimentaria y la nutrición. Roma: FAO, 2014.

\_\_\_\_\_. **El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015**: Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre - balance de los desiguales progresos. Roma: FAO, 2015.

FERNANDES, R.M.C.; HELLMAN, A (org.). **Dicionário crítico**: política de assistência social no Brasil. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016. 320 p.

FERRAZ, M.A. **Direito Humano à Alimentação Adequada e Sustentabilidade no Sistema Alimentar**. São Paulo: Paulinas, 2017. 285p.

FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/programas/pnae>>. Acesso em 8 jul. 2019.

FOLHA DE S. PAULO. Doria deve cortar entrega de leite a estudantes de SP. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 13 jan. 2017. Capa, A1.

FOLHAPRESS. Alckmin volta atrás e diz que vai ampliar entrega de leite a bebês. **Valor Econômico**. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/4126884/alckmin-volta-atras-e-diz-que-vai-ampliar-entrega-de-leite-bebes>>. Acesso em 28 jan. 2017.

FONSECA, L.F.L. **A importância dos programas de distribuição de leite para crianças**. 20 jul. 2000. Disponível em: <<https://www.milkpoint.com.br/cadeia-do-leite/conjuntura-de-mercado/a-importancia-dos-programas-governamentais-de-distribuicao-de-leite-para-criancas-8062n.aspx>>. Acesso em: 4 jan. 2017.

G1 SP. Pais reclamam de mudança que tirou crianças do programa Leve Leite, da Prefeitura de SP. **G1 SP**, 18 mar. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/pais-reclamam-de-mudanca-que-tirou-criancas-do-programa-leve-leite-da-prefeitura-de-sp.ghtml>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Prefeitura de SP revisa contratos como o leite e transporte nas escolas. **G1 SP**, 13 jan. 2017. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/prefeitura-de-sp-revisa-contratos-como-os-de-leite-e-transporte-nas-escolas.ghtml>>. Acesso em: 14 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Prefeitura reduz em cerca de 50% número de alunos e gastos com o Leve Leite. **G1 SP**, 15 fev. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/prefeitura-reduz-em-cerca-de-50-numero-de-alunos-e-gastos-com-o-leve-leite.ghtml>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

GARRETA, V. Críticas. **Folha de São Paulo**, Opinião, 31 dez. 2005. Disponível em: <<http://feeds.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz3112200510.htm>>. Acesso em: 14 mai. 2019.

GIRO DE NOTÍCIAS. PE: Programa Leite de Todos beneficia famílias carentes, **MilkPoint**, 13 fev. 2009. Disponível em: <<https://www.milkpoint.com.br/noticias-e-mercado/giro-noticias/pe-programa-leite-de-todos-beneficia-familias-carentes-51656n.aspx>>. Acesso em: 17 abr. 2019.

GIRO DE NOTÍCIAS. SP: Nestlé será a nova fornecedora do Programa Leve Leite, **MilkPoint**, 21 jun. 2007. Disponível em: <<https://www.milkpoint.com.br/noticias-e-mercado/giro-noticias/sp-nestle-sera-nova-fornecedora-do-programa-leve-leite-36996n.aspx>>. Acesso em: 17 maio 2019.

GIROTTI, E.D. Escola e democracia: diálogo e conflito. **Filosofia e educação (online)**. **Revista digital do Paideia**, Campinas, v. 3, n. 2, p. 156-178, out. 2011-mar. 2012. Disponível em: <<http://ojs.fe.unicamp.br/ged/rfe/article/view/2928>>. Acesso em: 3 jan. 2017.

GOMES, F. S. Conflitos de interesse em alimentação e nutrição. **Cad. Saúde Pública**, n. 31 (10), p. 2039-2046, Rio de Janeiro, out. 2015.

GOMES, R. Corte de Doria no Leve Leite é ‘perverso’, avaliam defensores. **Rede Brasil Atual**, 16 fev. 2017. Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2017/02/corte-de-doria-no-leve-leite-e-2018perverso2019-avaliam-defensores-de-criancas-e-adolescentes/>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Corte do Leve Leite na gestão Doria pode afetar saúde de crianças e adolescentes. **Rede Brasil Atual**, 17 fev. 2017. Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2017/02/corte-do-leve-leite-pela-gestao-doria-pode-afetar-a-saude-de-criancas-e-adolescentes>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Organizações desmentem gestão Doria sobre diálogo para definir corte no Leve Leite, **Rede Brasil Atual**, 23 fev. 2017. Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/educacao/2017/02/organizacoes-desmentem-gestao-doria-sobre-dialogo-para-definir-corte-no-leve-leite/>>. Acesso em: jul. 2019.

GONÇALVES, T.A. **Direitos humanos das mulheres e a comissão Interamericana de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2013. 330p.

GOVERNO do Paraná atende 146 mil crianças com programa do leite. **Rural Centro**, 3 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.ruralcentro.com.br/noticias/governo-do-parana-atende-146-mil-criancas-com-programa-do-leite-70057>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

GOVERNO do Paraná lança programa Leite das Crianças. **Bondenews**, 15 maio 2003. Disponível em: <<https://www.bonde.com.br/bondenews/parana/governo-do-parana-lanca-programa-leite-das-criancas-33003.html>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

GOVERNO irá aumentar repasse do Programa Pão e Leite. **Diário do Estado – Goiás**, 12 abr. 2017. Disponível em: <<https://diariodoestado.com.br/repasse-programa-pao-e-leite-6820/>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

GRAZIANO, X. Monopólio do leite. **Scot Consultoria**, 14 fev. 2006. Disponível em: <<https://www.scotconsultoria.com.br/imprimir/noticias/21521>>. Acesso em 20 maio 2019.

HENRIQUES, P.; DIAS, P.C.; BURLANDY, L. A regulamentação da propaganda de alimentos no Brasil: convergências e conflitos de interesses. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 30(6):1219-1228, jun, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v30n6/0102-311X-csp-30-6-1219.pdf>>. Acesso em: 9 jul. 2019.

HERCULANO, F. Governo investe R\$ 2,5 milhões no Leite é Saúde. **Secom-TO**, 19 abr. 2007. Disponível em: <<https://secom.to.gov.br/noticias/governo-investe-r-2-5-milhoes-no-leite-e-saude-12644/>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

IBFAN – REDE BRASILEIRA DE PROTEÇÃO À AMAMENTAÇÃO. **Fome Zero e doação da indústria de alimentos**. 3 mar. 2003. Disponível em: <<http://www.aleitamento.com/protecao/conteudo.asp?cod=1183>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Manifesto ao Lula: queremos Nestlé fora do Fome Zero**. 15 jan. 2004. Disponível em: <<http://www.aleitamento.com/protecao/conteudo.asp?cod=1183>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de orçamentos familiares no Brasil 2009-2009**: antropometria e Estado Nutricional de Crianças, Adolescentes e Adultos no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

\_\_\_\_\_. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**: população nos censos demográficos segundo as grades regiões e unidades da federação (1972/2010). IBGE, 2010. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=4&uf=00>>. Acesso em 15 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Indicadores IBGE**: Estatística da produção pecuária/dezembro de 2016, 2016. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Producao\\_Pecuaria/Fasciculo\\_Indicadores\\_IBGE/abate-leite-couro-ovos\\_201603caderno.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Producao_Pecuaria/Fasciculo_Indicadores_IBGE/abate-leite-couro-ovos_201603caderno.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2017.

JAIME, P.C.; VAZ, A.C.N.; NILSON, E.A.F.; et al. Desnutrição em crianças de até cinco anos beneficiárias do Programa Bolsa Família: análise transversal e painel longitudinal de 2008 a 2012. In: Sousa MF, Ximenez DA, Jaime PC. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**: Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de saúde do Bolsa Família. Brasília, DF: 2014.

JOÃO Dória reformula programa “Leve Leite” com enfoque nos mais pobres. **PSDB**, 15 fev. 2017. Disponível em: <<http://www.psdb.org.br/pe/joao-doria-reformula-programa-leve-leite-com-enfoque-nos-mais-pobres/>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

JORNAL PEQUENO. SES avalia os avanços no programa de distribuição de leite no MA. **Agrolink**, 23 nov. 2010. Disponível em: <[https://www.agrolink.com.br/noticias/ses-avalia-os-avancos-nos-programa-de-distribuicao-de-leite-no-ma\\_121666.html](https://www.agrolink.com.br/noticias/ses-avalia-os-avancos-nos-programa-de-distribuicao-de-leite-no-ma_121666.html)>. Acesso em: 17 abr. 2019.

JUSTEN, A.F.; FROTA, M.B. Planejamento e Políticas Públicas: Apontamentos sobre as limitações em países em desenvolvimento. In: VIII Simpósio Iberoamericano de Cooperação para o Desenvolvimento e a Integração Regional, 2017, Cerro Largo. **Anais...** Disponível em: <<https://www.uffs.edu.br/campi/cerro-largo/repositorio-ccl/anais-viii-simposio-iberoamericano-de-cooperacao-para-o-desenvolvimento-e-a-integracao-regional/planejamento-e-politicas-publicas-apontamentos-sobre-as-limitacoes-em-paises-em-desenvolvimento>>. Acesso em: 8 jul. 2019.

LAVINAS, L. et al. Compensatório e Redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil. **Textos para discussão nº 748**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.

LEÃO, M.M.; CASTRO, I.R.R. Políticas públicas de alimentação e nutrição. In: KAC G.; SICHIERI, R.; GIGANTE, D.P. (Org.). **Epidemiologia Nutricional**. 1ª ed., Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Fiocruz/Editora Atheneu, 2007. p. 519-541.

LEÃO, M.; MALUF, R. **A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira**. Brasília, DF: ABRANDH, 2012.

LEITE para Todos promove primeira entrega para instituições, **Governo do Estado do Rio Grande do Sul**, 5 mar. 2018. Disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/leite-para-todos-promove-primeira-entrega-para-instituicoes>>. Acesso em: 17 abr. 2019.

LOPES, V. Leite das crianças: rentabilidade para laticínios e produtores. **Folha de Londrina**, 30 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.folhadelondrina.com.br/folha-rural/leite-das-criancas-rentabilidade-para-laticinios-e-produtores-1003511.html>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

MACHADO, J.G.C.F.; SCALCO, A.R. Estratégias de marketing em laticínios: um estudo em empresas da região de Tupã-SP. In: **Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural (SOBER)**, XLIV, 2006, Fortaleza. **Anais eletrônicos...** Fortaleza, 2006. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/5/855.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

MAGNO, M. S. O.; CYRILLO, D. C.; SARTI, F. M. Evolução da alimentação escolar no município de São Paulo-SP. **Nutrire: Rev. Soc. Bras. Alim. Nutr.**, São Paulo, SP, v. 38, n. 1, p. 83-96, abr. 2013.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, 2006.

MAIS 17 municípios aderem ao PAA Leite no Maranhão, **Agência de Notícias – Maranhão**, 28 jun. 2018. Disponível em: <<http://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/noticias/mais-17-municipios-aderem-ao-paa-leite-no-maranhao>>. Acesso em: 17 abr. 2019.

MAROS, A. Governo não paga e cooperativa interrompe entrega para o programa Leite das Crianças. **Gazeta do Povo**, 13 set. 2013. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/governo-nao-paga-e-cooperativa-interrompe-entrega-para-o-programa-leite-das-criancas-by1c850xt1nrxy9h4ab6hcymm/>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

MARQUES, E.C.L. As políticas públicas na Ciência Política. In: MARQUES, E.; FARIA, C.A.P. (Org.). **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo: Editora UNESP/Editora Fiocruz, 2013. p. 23-46.

MARTA Suplicy analisa seus primeiros oito meses de governo. **Sampa Online**, 6 set. 2001. Disponível em: <<https://www.sampaonline.com.br/reportagens/martasuplicy2001set05discurso.htm>>. Acesso em: 17 abr. 2019.

MARTINS, A.P.B. et al. Participação crescente de produtos ultraprocessados na dieta brasileira (1987-2009). **Rev. Saúde Pública**, n. 47(4), 2013, p. 656-65.

MERENDA ESCOLAR NESTLÉ. **Revista da Semana**, Ano XLI, nº 19, 11 maio 1940. Disponível em: <[http://memoria.bn.br/pdf/025909/per025909\\_1940\\_00019.pdf](http://memoria.bn.br/pdf/025909/per025909_1940_00019.pdf)>. Acesso em 10 jul. 2019.

MIALON M.; GOMES, F. Public health and the ultra-processed food and drink products industry: corporate political activity of major transnationals in Latin America and the Caribbean. **Public Health Nutr.** 22(10), Jul-2019, p. 1898-1908. doi: 10.1017/S1368980019000417.

MIALON M.; JULIA C.; HERCBERG, S. The policy dystopia model adapted to the food industry: the example of the Nutri-Score saga in France. **World Nutrition**, n. 9 (2), 2018; p. 109-120. doi: <https://doi.org/10.26596/wn.201892109-120>.

MIALON, M.; SWINBURN, B.; SACKS, G. A proposed approach to systematically identify and monitor the corporate political activity of the food industry with respect to public health using publicly available information. **Obesity reviews**, n. 16 (7), jul. 2015, p. 519-30. doi: 10.1111/obr.12289.

MILKPOINT. **Estatísticas do leite**. [2016]. Disponível em: <<https://www.milkpoint.com.br/cadeia-do-leite/estatisticas/estatisticas-do-leite-milkpoint-80417n.aspx>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Levantamento Top 100 2018: os 100 maiores produtores de leite do Brasil**. [2018]. Disponível em: <<https://www.milkpoint.com.br/top100/2018/ebook/top100-2018.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

MINISTÉRIO Público do Maranhão solicita retomada do programa 'Leite na Escola' em São Luís, **O Estado On-line**, 26 nov. 2015. Disponível em: <<https://imirante.com/oestadoma/noticias/2015/11/26/ministerio-publico-do-maranhao-solicita-retomada-do-programa-undefinedleite-na-escolaundefined-em-sao-luis/>>. Acesso em: 17 abr. 2019.



MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. **Cadastro Único**. Disponível em: < <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico>>. Acesso em: 15 jul. 2019.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. **O que são as condicionalidades?** Disponível em: <<http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/mds-pra-voce/carta-de-servicos/gestor/bolsa-familia/condicionalidades>>. Acesso em: 15 jul. 2019.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. **Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher – PNDS 2006: dimensões do processo reprodutivo e da saúde da criança**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2009.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 2.715 de 17 de novembro de 2011**. Atualiza a Política Nacional de Alimentação e Nutrição. Disponível em: <[http://bvsmis.saude.gov.br/bvsmis/saudelegis/gm/2011/prt2715\\_17\\_11\\_2011.html](http://bvsmis.saude.gov.br/bvsmis/saudelegis/gm/2011/prt2715_17_11_2011.html)>. Acesso em: 10 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica à Saúde. **Dialogando sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada no Contexto do SUS**. Brasília: Ministério da Saúde, 2010.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição**. 1ª ed. 1ª reimpr. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2013.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Guia Alimentar para a população brasileira**. 2ª ed. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2014.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Relatório Final da Consulta Pública - Guia Alimentar para a população brasileira**. Versão Preliminar. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2014.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise de Situação de Saúde. **Plano de ações estratégicas para o enfrentamento das doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) no Brasil: 2011-2022**. Brasília: Ministério da Saúde, 2011.

MOÇO, B. São Caetano lança edital para licitação do Programa Leite é Vida, **Diário do Grande ABC**, 13 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.dgabc.com.br/Noticia/3015606/sao-caetano-lanca-edital-para-licitacao-do-programa-leite-e-vida>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

MOODIE, R. et al. Profits and pandemics: prevention of harmful effects of tobacco, alcohol and ultra-processed food and drink industries. **Lancet**, v. 381, n. 9867, fev. 2013. p. 670-679. doi: 10.1016/S0140-6736(12)62089-3

MINAYO, M.C.S. **O desafio do conhecimento. Pesquisa qualitativa em saúde**. 2ª edição. São Paulo-Rio de Janeiro: Hucitec-Abrasco; 1993. 269 p.

MONTEIRO, C.A. A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil. **Estudos Avançados**. v.17, n. 48, São Paulo, maio/ago. 2003. p. 7-20.

MONTEIRO, C.A. et al. Causas do declínio da desnutrição infantil no Brasil, 1996-2007. **Rev. Saúde Pública**, v. 43, n. 1, 2009, p. 35-43.

MONTEIRO, C.A; CANNON, G. **The role of the transnational ultra-processed food industry in pandemic of obesity and its associated diseases: problems and solutions.** World Nutrition. 2019; 10(1): 89-99.

MONTEIRO, C.A; MOUBARAC J-C; CANNON G, et al. **Ultra-processed products are becoming dominant in the global food system.** Obes Rev. 2013; 14 (Suppl. 2): 21–28

MORAIS, J. L. O. **Ética e conflito de interesses no serviço público.** Brasília, DF: Esaf, 2009, 178p.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. **OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service.** Paris, 2003. Disponível em: <<http://www.oecd.org/governance/ethics/2957360.pdf>>. Acesso em 4 fev. 2017.

O ESTADO DE S. PAULO. Famílias pobres só terão Leve Leite em 2018 em São Paulo. **Estadão**, 20 out. 2017. Disponível em: <<https://sao-paulo.estacom.dao.br/noticias/geral,familias-pobres-so-terao-leve-leite-em-2018-em-sao-paulo,70002053354>>. Acesso em: 10. abr. 2017.

OLIVEIRA, L.F.B.D.; SOARES, S.S.D. **O impacto do Programa Bolsa Família sobre a repetência:** resultados a partir do Cadastro Único, Projeto Frequência e Censo Escolar. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. (Texto para discussão, n.1814). Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/954/1/TD\\_1814.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/954/1/TD_1814.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2019.

OMS. **Conferência Internacional sobre Cuidados Primários de Saúde: Declaração de Alma-Ata**, 1978. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2004.

ONU. **Declaração Universal de Direitos Humanos.** Paris, 1948 Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2019.

OPAS (Organização Pan-Americana da Saúde). **Plano de Ação para Prevenção da Obesidade em Crianças e Adolescentes:** 2015. Disponível em: <<http://www.paho.org/bra/images/stories/UTFGCV/planofactionchildobesity-por.pdf?ua=1>>. Acesso em: 17 jan. 2017.

PAES DE SOUZA, M. et al. Agronegócio Leite: Características da cadeia produtiva do estado de Rondônia. **Revista de Administração e Negócios da Amazônia**, v.1, n.1, maio/ago., 2009, p.1-20.

PEIXINHO, A.M.L. **Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.** 2011. Tese [Mestrado Profissional em Ensino de Ciências da Saúde]. Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2011.

PEREIRA, T. N.; NASCIMENTO, F.A.; BANDONI, D. H. Conflito de interesses na formação e prática do nutricionista: regulamentar é preciso. **Ciênc. saúde coletiva** [online], 2016, vol.21, n.12, pp.3833-3844. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/1413-812320152112.13012015>.

PICHONELLI, M. Leite de ação da prefeitura paulistana é vendido em SC, **Folha de São Paulo**, 28 nov. 2007. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2811200712.htm>>. Acesso em: 25 mai. 2019.

PILA, J. Carta Leite - Importação de leite em pó cresce no segundo semestre. **SCOT Consultoria**, 26 nov. 2018. Disponível em: <<https://www.scotconsultoria.com.br/noticias/cartas/49665/carta-leite---importacao-de-leite-em-po-cresce-no-segundo-semester.htm>>. Acesso em: 15 jul. 2019.

PINHEIRO, A.R.O. Reflexões sobre o Processo Histórico / Político de Construção da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, 15(2): 1-15, 2008.

PORTAL DO GOVERNO, VivaLeite atinge marca de 2 bilhões de litros de leite distribuídos. **SP Notícias**, 23 fev. 2018. Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/2-bilhoes-litros-de-leite-distribuidos/>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

PR: Programa Leite das Crianças torna-se obrigatório. **Milkpoint**, 19 maio 2010. Disponível em: <<https://www.milkpoint.com.br/noticias-e-mercado/giro-noticias/pr-programa-leite-das-criancas-tornase-obrigatorio-62902n.aspx>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

PREGÃO reduz o preço do leite em pó distribuído nas escolas em 34%. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo (DOC)**, São Paulo, 50 (241), sexta-feira, 23 de dezembro de 2005. Disponível em: <<http://www.docidasp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=18L132BKAK1MDe4R4GG6VHHUS8E&PalavraChave=leve%20leite>>. Acesso em: 15 maio 2019.

PREFEITO de SP faz corte “perverso” no Leve Leite e prejudica os mais pobres. **Sinratel**, 21 fev. 2017. Disponível em: <<http://www.sinratel.org.br/site-joomla-1.5/index.php/movimentos/1283-prefeito-de-sp-faz-corte-perverso-no-leve-leite-avaliam-defensores-e-prejudica-os-mais-pobres>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

PREFEITURA descobre venda ilegal de leite de programa municipal de Pimentas. **Guarulhos hoje**, 13 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.guarulhoshoje.com.br/2019/02/13/prefeitura-descobre-venda-ilegal-de-leite-de-programa-municipal-no-pimentas/>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

PROGRAMA da Prefeitura de São Luís contribui para combate à fome e à desnutrição, **ODM Brasil**, 28 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.odmbrasil.gov.br/noticias/2014/01/28-01-2014-programa-da-prefeitura-de-sao-luis-contribui-para-combate-a-fome-e-a-desnutricao>>. Acesso em: 17 abr. 2019.

PROGRAMA do Leite volta a atender 130 mil alunos da rede municipal de São Luís, **Diego Emir**, 10 mar. 2014. Disponível em: <<http://diegoemir.com/2014/03/programa-do-leite-volta-a-atender-130-mil-criancas-da-rede-municipal-de-sao-luis/>>. Acesso em: 17 abr. 2019.

PROGRAMA inaugura nova central do Programa Leite do Meu Filho, **Fato Amazônico**, 20 out. 2015. Disponível em: <<http://www.fatoamazonico.com/prefeitura-inaugura-nova-central-do-programa-leite-do-meu-filho/>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

PROGRAMA Leite das Crianças chega a todos os municípios do Paraná. **Tribuna PR**, 15 jul. 2004. Disponível em: <<https://www.tribunapr.com.br/noticias/programa-leite-das-criancas-chega-a-todos-os-municipios-do-parana/>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

PROGRAMA Leite das Crianças completa 15 anos no Paraná. **Orlando Pessuti**, 15 maio 2018. Disponível em: <<https://pessuti.com.br/programa-leite-das-criancas-completa-15-anos-no-parana/>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

PROGRAMA social distribui mais de 500 mil litros de leite em Maués, **Em tempo**, 11 ago. 2018. Disponível em: <<https://d.emtempo.com.br/amazonas-cidades/116324/programa-social-distribui-mais-de-500-mil-litros-de-leite-em-maues>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

PROGRAMA social garante pão e leite na mesa da população carente de Ceilândia. **Jornal de Brasília**, 7 dez. 2009. Disponível em: <<http://www.jornaldebrasil.com.br/cidades/programa-social-garante-pao-e-leite-na-mesa-da-populacao-carente-de-ceilandia/>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

PROVEDORIA DOS DIREITOS HUMANOS E JUSTIÇA, **Compilação de Instrumentos Internacionais de Direitos Humanos**. 1ª ed. Timor Leste: UNDP, 2009. Disponível em: <<http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>>. Acesso em 14 maio 2019.

QUASE 11 mil famílias recebem irregularmente pão e leite de programa do GDF. **Correio Brasiliense**, 11 set. 2011. Disponível em: <[https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2011/09/11/interna\\_cidadesdf,269314/quase-11-mil-familias-recebem-irregularmente-pao-e-leite-de-programa-do-gdf.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2011/09/11/interna_cidadesdf,269314/quase-11-mil-familias-recebem-irregularmente-pao-e-leite-de-programa-do-gdf.shtml)>. Acesso em: 10 abr. 2019.

R7. Doria estuda cortar leite das crianças em São Paulo. **R7**, 13 jan. 2017. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/sao-paulo/doria-estuda-cortar-leite-das-criancas-em-sao-paulo-13012017>>. Acesso em: 14 jan. 2017.

RECINE, E; VASCONCELLOS, A.B. Políticas nacionais e o campo da Alimentação e Nutrição em Saúde Coletiva: cenário atual. **Ciênc. saúde coletiva**, vol.16, nº.1, Rio de Janeiro Jan. 2011. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232011000100011>.

REDAÇÃO. Beneficiários do VivaLeite precisam se cadastrar no CadÚnico. **ABC do ABC**, 30 jun. 2017. Disponível em: <<http://www.abcdoabc.com.br/abc/noticia/beneficiarios-vivaleite-precisam-se-cadastrar-cadunico-51916>>. Acesso em: 17 abr. 2019.

REDAÇÃO. Entrega em casa encarece Leve-Leite em R\$ 29 milhões. **Estadão**, 18 fev. 2009. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/noticias/geral,entrega-em-casa-encarece-leve-leite-em-r-29-mi-em-sp,326047>>. Acesso em: 17 maio 2019.

REPORTAGEM LOCAL. Prefeitura dá leite a aluno que não falta. **Folha de São Paulo**, 28 fev. 1996. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/2/28/cotidiano/42.html>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

REPORTAGEM LOCAL. Programa Viva Leite poderá ser reduzido, **Folha de São Paulo**, 10 jan. 2003. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1001200325.htm>>. Acesso em: 17 abr. 2019.

REPORTAGEM LOCAL. Serra amplia o Leve Leite e critica Lula. **Folha de São Paulo**, Cotidiano, 27 dez. 2005. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2712200513.htm>>. Acesso em 10 maio 2019.

REZENDE, M; BAPTISTA, T. W. F. A análise da política pública proposta por Ball. In: MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. (Org.). **Caminhos para análise das políticas de saúde**, 1.ed. Porto Alegre: Rede UNIDA, 2015. p.273-283

ROGRIGUES, A. Após União pagar dívida, Haddad anuncia normalização do Leve Leite. **Folha de São Paulo**, Cotidiano, 8 nov. 2016. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/11/1830550-apos-uniao-pagar-divida-haddad-anuncia-normalizacao-do-leve-leite.shtml>>. Acesso em: 17 abr. 2019.

RODRIGUES, A.; SALDAÑA, P. Em fim de gestão, Haddad reduz entrega de leite para crianças. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 25 out. 2016. Cotidiano, B6.

ROSSETTI, F. Escolas Criticam Distribuição de Leite. **Folha de São Paulo**, 13 abr. 1996. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/4/13/cotidiano/20.html>>. Acesso em: 17 mai. 2019.

ROSSI, R.M; NEVES, M.F. Oportunidades em marketing para o sistema agroindustrial de leite. In: CAMPOS, E.M.; NEVES, M.F. (coord.), **Planejamento e Gestão Estratégica para o leite em São Paulo**. 1ª ed. São Paulo: SEBRAE, 2007, p. 235-269. ISBN: 978-85-7376-068-2.

SABATIER, P.A. The need for better theories. In: SABATIER, P.A. **Theories of the Policy Process**. California: Westview Press, 2007. p. 3-20.

SALDAÑA, P. Doria recria Leve Leite com enfoque nos mais pobres e sem adolescentes. **Folha de S. Paulo**, 15 fev. 2017. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/02/1858864-doria-recria-leve-leite-com-enfoque-nos-mais-pobres-e-sem-adolescentes.shtml>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

SALDAÑA, P.; SCOLESE, E. Doria vai rever entrega de leite e transporte a alunos. **Folha de S. Paulo**, São Paulo. 13 jan. 2017. Cotidiano, B1.

SALOMON, M. Lula retoma programa do leite lançado por Sarney. **Folha de S. Paulo**, 15 fev. 2017. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc3011200302.htm>>. Acesso em: 10 maio 2019.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 35.458 de 31 de agosto de 1995. **Institui o "Plano de Saúde Preventiva Escolar - Programa Presente", e dá outras providências**. Disponível em: <<http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Noticia/Visualizar/PortalSMESP/Decreto-n-35458-de-31-de-agosto-de-1995>>. Acesso em: 5 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 35.458 de 31 de agosto de 1995 [retificado]. **Institui o "Plano de Saúde Preventiva Escolar - Programa Presente!", e dá outras providências**. Disponível em:

<<https://www.sinesp.org.br/index.php/quem-somos/legis/390-programas-pmsp/programa-de-alimentacao-escolar/leve-leite/4737-decreto-n-35-458-de-31-08-1995-revogado-pelo-decreto-n-57-632-2017-institui-o-plano-de-saude-preventiva-do-escolar-programa-presente-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 5 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 36.531 de 6 de novembro de 1996. **Dá nova redação ao artigo 4º do Decreto nº 35.458/95.** Disponível em: <<http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Noticia/Visualizar/PortalSMESP/Decreto-n-36531-de-6-de-novembro-de-1996>>. Acesso em: 5 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 36.962 de 15 de julho de 1997. **Recoloca recursos de dotações do orçamento vigente à vista das disposições do Decreto nº 36.531/96.** Disponível em: <[https://www.sinesp.org.br/images/DECRETO\\_36962\\_1997\\_REALOCA\\_RECURSOS\\_DE\\_DOTA%C3%87%C3%95ES\\_DO\\_OR%C3%87AMENTO\\_VIGENTE\\_A\\_VISTA\\_DAS\\_DISPOSI%C3%87%C3%95ES\\_DO\\_DECRETO\\_36531\\_1996.pdf](https://www.sinesp.org.br/images/DECRETO_36962_1997_REALOCA_RECURSOS_DE_DOTA%C3%87%C3%95ES_DO_OR%C3%87AMENTO_VIGENTE_A_VISTA_DAS_DISPOSI%C3%87%C3%95ES_DO_DECRETO_36531_1996.pdf)>. Acesso em: 5 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 45.810 de 1º de abril de 2005. **Introduz modificações no Decreto nº 45.683, de 1º de janeiro de 2005, que dispõe sobre a organização, atribuições e funcionamento da administração pública municipal direta.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/decreto/2005/4581/45810/decreto-n-45810-2005-introduz-modificacoes-no-decreto-n-45683-de-1-de-janeiro-de-2005-que-dispoe-sobre-a-organizacao-atribuicoes-e-funcionamento-da-administracao-publica-municipal-direta>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 49.961 de 27 de agosto de 2008. **Atribui competência à Secretaria Municipal de Educação para adoção das providências previstas no artigo 2º do Decreto nº 35.458, de 31 de agosto de 1995.** Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-49961-de-27-de-agosto-de-2008/consolidado#!>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 56.130 de 26 de maio de 2015. **Institui, no âmbito do Poder Executivo, o Código de Conduta Funcional dos Agentes Públicos e da Alta Administração Municipal.** Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/d\\_56130\\_1432738091.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/d_56130_1432738091.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 57.632 de 17 de março de 2017. **Confere nova normatização ao Programa Leve Leite, instituído pelo Decreto nº 35.458, de 31 de agosto de 1995.** DOC, p. 62 (53) – 3, 18 mar. 2017. Disponível em: <<http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=20170318&Cader no=DOC&NumeroPagina=3>>. Acesso em: 5 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 58.154 de 22 de março de 2018. **Dispõe sobre a reorganização da Secretaria Municipal de Educação, bem como altera a denominação e a lotação dos cargos de provimento em comissão que especifica.** Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58154-de-22-de-marco-de-2018/detalhe>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 15.920, de 18 de dezembro de 2013. **Estabelece os componentes municipais do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Sisan, criado pela Lei Federal nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.** DOC 58 (240), p. 1, 19 dez. 2013. Disponível em:

<<http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=20131219&Caderno=DOC&NumeroPagina=1>>. Acesso em: 5 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 16.140, de 17 de março de 2015. **Dispõe sobre a obrigatoriedade de inclusão de alimentos orgânicos ou de base agroecológica na alimentação escolar no âmbito do Sistema Municipal de Ensino de São Paulo e dá outras providências.** Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16140-de-17-de-marco-de-2015>>. Acesso em: 15 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 942 de 3 de fevereiro de 2015. **Dispõe sobre o Programa Leve Leite nas Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino e dá outras providências.** D.O.M. 4 de fev. de 2015. Disponível em: <<http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Noticia/Visualizar/PortalSMESP/Portaria-n-942-de-03-de-fevereiro-de-2015>>. Acesso em: 5 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 1.938 de 20 de março de 2013. **Normatiza as atividades relacionadas ao acompanhamento do Programa de Alimentação Escolar.** Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-da-educacao-1938-de-21-de-marco-de-2013>>. Acesso em: 5 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 4.652 de 23 de maio de 2017.** PORTARIA Nº 4.652, DE 23/05/2017 - Designa Servidores da Coordenadoria De Alimentação Escolar - Codae como responsáveis pelos serviços que especifica. D.O.C. 24 mai 2017, p. 19.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 7.849 de 1 de dezembro de 2016. **Estabelece normas complementares ao decreto nº 56.793, de 04/02/16, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o funcionamento da Secretaria Municipal de Educação, bem como altera a denominação e a lotação dos cargos de provimento em comissão que especifica.** D.O.M. 2 de dez. de 2016. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-educacao-sme-7849-de-01-de-dezembro-de-2016/detalhe>>. Acesso em: 5 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Portaria Intersecretarial nº 003/1995. **Delega competência à Secretaria Municipal do Abastecimento para processar licitação para a aquisição de leite em pó integral de que trata o Decreto nº 35.458, de 31 de agosto de 1995.** Disponível em: <<http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Noticia/Visualizar/PortalSMESP/Portaria-Intersecretarial-0031995>>. Acesso em: 5 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Portaria Intersecretarial nº 01/2008/SMG/SME. **Normatiza a entrega de relatórios mensais/estoque e define competências dos servidores.** D.O.M. 17 de maio de 2008, p. 5. Disponível em: <<http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Noticia/Visualizar/PortalSMESP/Portaria-Intersecretarial-012008SMGSME>>. Acesso em: 5 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Portaria Intersecretarial nº 005//SMG/SME/2008. **Constitui Grupo de Trabalho Intersecretarial, com a incumbência de promover estudos e propor alternativas visando à**

**reorganização e modernização das atividades pertinentes ao Programa Leve-Leite.** D.O.C. 19 de agosto de 2008, p. 5.

\_\_\_\_\_. Portaria SME nº 1.587 de 20 de fevereiro de 2009. **Define que o Programa Leve Leite destina-se aos alunos regularmente matriculados nos CEIs, EMEIs, EMEFs, EMEEs e unidades conveniadas com a Secretaria Municipal de Educação.** D.O.M. 21 de fev. de 2009. Disponível em:  
<<http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Noticia/Visualizar/PortalSMESP/Portaria-1587-de-20022009--SME>>. Acesso em: 5 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Portaria SME nº 5.853 de 21 de dezembro de 2009. **Altera a redação do artigo 2º da Portaria SME 1587, de 20/02/2009.** Disponível em:  
<<http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Noticia/Visualizar/PortalSMESP/Portaria-n-5853-de-21-de-dezembro-de-2009-1>>. Acesso em: 5 abr. 2019.

SÁ-SILVA, J.R.; ALMEIDA, C.D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História e Ciências Sociais**, n. 1, jul. 2009. ISSN 2175-3423.

SCHWARCZ, L. M.; STARLING, H. M. **Brasil: uma biografia.** 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015. 694p.

SCHMIDT, M.I; et al. Chronic non-communicable diseases in Brazil: burden and current challenges. **The Lancet**, v. 377, n.9781, 2011.

SCLIAR, M. História do Conceito de Saúde. **PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, 17(1):29-41, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/physis/v17n1/v17n1a03>>. Acesso em 20 maio 2019.

SECCHI, L. **Políticas Públicas. Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2012. p. 33-60.

SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO, TRABALHO E EMPREENDEDORISMO. Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional. Resolução nº 001, de 28 de junho de 2016. **Institui o I Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Plamsan 2016/2020.** Disponível em:  
<<http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=3LHS5R7FLGUB0e8LMAP60T848PJ&PalavraChave=plamsan>>. Acesso em 10 maio 2019.

SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO. Prefeitura anuncia ampliação do Programa Leve Leite e projeto para aumento da licença-paternidade. **Cidade de São Paulo**, 2018. Disponível em: <<http://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-anuncia-ampliacao-do-programa-leve-leite-e-projeto-para-aumento-da-licenca-paternidade>>. Acesso em 10 abr. 2019.

SEQUEIRA, C. D.; CREDENDIO, J. E. Kassab é proibido de usar marca de leite na propaganda de TV. **Folha de São Paulo**, Brasil, 28 ago. 2008. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2808200833.htm>>. Acesso em 10 maio 2019.

SILVA, A.C. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estudos Avançados**, v. 9, n. 23, São Paulo, jan./abr. 1995.



SILVA FILHO, A. **Metodologias de avaliação de programas públicos em Nutrição: a análise e aplicação aos programas brasileiros**. 2005. 129p. Dissertação (Mestrado) - Curso Interunidades em Nutrição Humana Aplicada, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

SILVA, R.O.P. **Leite: novas ideias para o velho problema do marketing**. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Agricultura e Abastecimento. Instituto de Economia Agrícola. 11 maio 2006. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br/out/LerTexto.php?codTexto=5654>>. Acesso em: 13. jan. 2017.

SIQUEIRA, R.L. et al. **Análise da incorporação da perspectiva do direito humano à alimentação adequada no desenho institucional do programa nacional de alimentação escolar**. Ciênc. saúde coletiva [online]. 2014, vol.19, n.1, pp.301-310. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232014191.2114>.

SIQUEIRA, S.R. **Aleitamento materno: teses e dissertações produzidas em São Paulo e as políticas públicas**. 2005. 132p. Dissertação (mestrado) - Programa de pós-graduação em Ciências da Coordenadoria de Controle de Doenças da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo, São Paulo, 2005.

SOARES, A. **Prefeito vê lobby de empresa para barrar licitação de leite no TCM**. **Folha de São Paulo**, Cotidiano, 25 nov. 2005. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2511200523.htm>>. Acesso em 10 maio 2019.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 65-86.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SOUZA, J.; KANTORSKI, L.P.; LUIS, M.A.V. Análise documental e observação participante na pesquisa em saúde mental. **Revista Baiana de Enfermagem**, Salvador, v. 25, n. 2, maio/ago., 2011. p. 221-228,

SP 247. Doria deve cortar leite e transporte de alunos de São Paulo. **Brasil 247**. 13 jan. 2017. Disponível em: <<https://www.brasil247.com/pt/247/sp247/274911/Doria-deve-cortar-leite-e-transporte-de-alunos-de-S%C3%A3o-Paulo.htm>>. Acesso em: 14 jan. 2017.

STANCIK, M.A. **Aleixo Nóbrega de Vasconcellos: Um "Homem De Ciência" e a Educação Higiênica No Brasil Dos Anos 1920**. 2002. Dissertação [Mestrado em História] - Faculdade de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2002.

\_\_\_\_\_. **De médico a homem de ciência: a eugenia na trajetória de Aleixo de Vasconcellos no início do século XX**. 2006. Tese [Doutorado em História] - Faculdade de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.

\_\_\_\_\_. **"Homens de ciência" na Primeira República: a formação científica de Aleixo Nóbrega de Vasconcellos**. In: XXVI Simpósio Nacional da ANPUH - Associação Nacional de História, 2011. Anais eletrônicos... São Paulo: USP, 2011 Disponível em:

<<http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anpuhpr/anais/ixencontro/comunicacao-individual/MarcoAStancik.htm>>. Acesso em: 29 maio 2019.

TADDEI, J.A.; TOLONI, M.; LONGO-SILVA, G. A publicidade de alimentos dirigida a crianças e a saúde das futuras gerações. In: FONTENELLE, L. (Org.). **Criança e Consumo: 10 anos de transformação**. São Paulo: Instituto Alana, 2016.

TEIXEIRA, E.C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **Revista AATR**, 2002.

TEIXEIRA, J.B. Formulação, administração e execução de políticas públicas. In: **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**, org. CFESS e ABEPS. Rio de Janeiro: CFESS e ABEPS, 2009.

TELLES, T.S. et al. Agricultura familiar: pecuária leiteira como *locus* das políticas públicas paranaenses. **Semina: Ciências Agrárias**, Londrina, v. 29, n. 3, p. 579-590, jul./set. 2008.

TEM leite para as crianças. **O Paraná – Jornal de Fato**, 2018. Disponível em: <<https://oparana.com.br/noticia/tem-leite-para-as-criancas/>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

TOGNON, J.H. Mais organizada, cadeia do leite evolui nos últimos anos. **Boletim do Leite**. Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada. Cepea-Esalq/USP. Ano 22, n. 259. Dez. 2016.

TOLEDO, L.F; DIÓGENES, J. Doria estuda reduzir a entrega de leite a crianças. 13 jan. 2017. **Estadão**, São Paulo. Disponível em: <<http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,doria-estuda-reduzir-a-entrega-de-leite-a-alunos,10000100025>>. Acesso em: 14 jan. 2017.

TORRES, D. Com três anos de atraso, Programa Leite na Escola é lançado pela Prefeitura, **O Estado On-line**, 10 jun. 2011. Disponível em: <<https://imirante.com/oestadoma/noticias/2011/06/10/com-tres-anos-de-atraso-programa-leite-na-escola-e-lancado-pela-prefeitura/>>. Acesso em: 17 abr. 2019.

VASCONCELLOS, A. N. Atraz do pote de leite: comédia em um acto. In: **Aleixo Nóbrega de Vasconcellos: Um "Homem De Ciência" e a Educação Higiênica No Brasil Dos Anos 1920**. 2002. Dissertação [Mestrado em História] - Faculdade de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2002.

VASCONCELLOS, F.A.G.; BATISTA FILHO, M.B. História do campo da Alimentação e Nutrição em Saúde Coletiva no Brasil. **Ciência e saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v.16, n.1., 2011.

VEJA.COM. Administração Doria reduz em 53% atendidos por Leve Leite. **Veja.com**, 16 fev. 2017. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/politica/sob-doria-prefeitura-de-sp-reduz-em-53-atendidos-por-leve-leite>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

VESSONI, A.T. **Programas de Suplementação Alimentar com Leite: Relações entre seus Elementos de Operacionalização e Gestão e a Agenda de Segurança Alimentar e Nutricional Brasileira**. 2017. Trabalho de Conclusão [Graduação em Nutrição] – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

VESSONI, A.T. JAIME, P.C. Programas de Suplementação Alimentar com Leite e a agenda de segurança alimentar e nutricional brasileira. **Demetra**, Rio de Janeiro, v.14: e37229, maio-2019. doi: 10.12957/demetra.2019.37229

YUNES, J. RONCHEZEL, V. S. C. Evolução da mortalidade geral, infantil e proporcional no Brasil. **Rev. Saúde públ.**, n. 8 (supl.), p. 3-48, São Paulo, 1974.

ZANCHETTA, D. Kassab troca leite ‘amarelinho’ da campanha e pais reclamam. **O Estado de São Paulo**, 14 jun. 2011. Disponível em: <<https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,kassab-troca-leite-amarelinho-da-campanha-e-pais-reclamam-imp-,732019>>. Acesso em 10 mai. 2019.

ZANINI, F. Marta promete manter Leve-Leite. 25 ago. 2000. **Folha de São Paulo**. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2508200023.htm>>. Acesso em 10 abr. 2019.

ZOCCAL, R. Alguns números do leite. 13 set. 2016. **Revista Balde Branco**. Disponível em: <<http://www.baldebranco.com.br/alguns-numeros-do-leite/>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

## 8. ANEXOS

Anexo 1 - Decreto nº 35.458, de 31 de agosto de 1995 [íntegra]

DECRETO Nº 35.458 , DE 31 DE AGOSTO DE 1995

Institui o "Plano de Saúde Preventiva do Escolar - Programa Presente!", e da outras providências.

PAULO MALUF, Prefeito do Município de São Paulo, usando das atribuições que lhe são conferidas por lei, CONSIDERANDO que a recessão tem atingido duramente as famílias mais pobres, com reflexos perversos no desenvolvimento da criança;

CONSIDERANDO que grande contingente de crianças em idade escolar provem de lares com pais desempregados, sem qualificação profissional, ou sujeitos a subempregos e trabalhos informais;

CONSIDERANDO que a grande mobilidade das famílias de baixa renda é também fator que incide sobre a frequência da criança à escola;

CONSIDERANDO os índices de doenças decorrentes de carências nutricionais que afetam nossa população em idade escolar;

CONSIDERANDO serem necessárias medidas profiláticas, preventivas, de caráter nutricional, que garantam o bom desenvolvimento físico e neurológico de nossas crianças;

CONSIDERANDO os preceitos legais que obrigam família e Estado a responsabilizar-se por seu desenvolvimento físico saudável e assegurar a criança seu direito à Educação Fundamental, com condições satisfatórias de frequência;

CONSIDERANDO ser preciso fixar a criança à escola de modo que cumpra satisfatoriamente os ciclos do Ensino Fundamental, evitando sua evasão;

CONSIDERANDO que a Prefeitura deve tomar providências iniciais que implementem um amplo programa de assistência à família do escolar,

D E C R E T A :

**Art. 1º** - Fica instituído, no âmbito da Prefeitura do Município de São Paulo, o "Plano de Saúde Preventiva do Escolar - Programa Presente!", com o objetivo de combater a desnutrição alimentar da população infantil que frequenta a rede municipal de creches, inclusive as conveniadas, e de escolas de educação infantil, educação especial e de primeiro grau.

**Art. 2º** - Caberá à Secretaria Municipal da Saúde a aquisição, por regular procedimento licitatório, e a distribuição mensal, na rede física municipal, de 2 (dois) quilos de leite em pó integral por criança.

**Art. 3º** - Somente serão atendidas pelo Plano ora instituído, as crianças com assiduidade mínima equivalente a 90% (noventa por cento) nos meses anteriores à distribuição, cabendo à Secretaria Municipal de Educação e à Secretaria Municipal da Família e Bem-Estar Social proceder a rigoroso controle da frequência e da entrega do produto ao consumidor final.

**Art. 4º** - As despesas oriundas da execução do "Plano de Saúde Preventiva do Escolar - Programa Presente!" correrão por conta de dotação própria, suplementada se necessário, do Fundo Municipal de Saúde - FUMDES, obedecida a Lei nº 10.830, de 4 de janeiro de 1990.

**Art. 5º** - Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, aos 31 de agosto de 1995, 442ª da fundação de São Paulo.

PAULO MALUF, PREFEITO

FRANCIS SELWYN DAVIS, Secretário dos Negócios Jurídicos

CELSO ROBERTO PITTA DO NASCIMENTO, Secretário das Finanças

SÓLON BORGES DOS REIS, Secretário Municipal de Educação

ADAIL VETTORAZZO, Secretário Municipal da Família e Bem-Estar Social

GETÚLIO HANASHIRO, Secretário Municipal da Saúde

WALDEMAR COSTA FILHO, Secretário Municipal de Abastecimento

ROBERTO PAULO RICHTER, Secretário Municipal do Planejamento  
Publicado na Secretaria do Governo Municipal, em 31 de agosto de 1995.

EDEVALDO ALVES DA SILVA, Secretário do Governo Municipal

Retificação da publicação do dia 1º/setembro/1995

DECRETO Nº 35.458, DE 31 DE AGOSTO DE 1995

Na Ementa - No Art. 1º e no Art. 4º - Leia-se como segue e não como constou: .....

"Plano de Saúde Preventiva do Escolar - Programa Leve Leite: quem vai à escola ganha presente" .....

Anexo 2 – Decreto nº 35.458, de 31 de agosto de 1995, retificado [íntegra]

D.O.M. 05/10/95 – p. 02

Retificação da publicação do dia 1º/setembro/1995

Decreto nº 35.458, de 31 de agosto de 1995

Na Ementa – No Art. 1º e no Art. 4º - Leia-se como segue e não como constou:.....

“Plano de Saúde Preventiva do Escolar – Programa Leve Leite: quem vai à escola ganha presente”

### Anexo 3 – Portaria Intersecretarial nº 003/1995 [íntegra]

O Secretário Municipal da Saúde e o Secretário Municipal do Abastecimento, usando das atribuições que lhes são conferidas por lei, e com fundamento no artigo 13, § 2º, letra “a”, do Dec. 26.980/88, com alterações introduzidas pela legislação complementar,

**RESOLVEM:**

1 – Fica delegada competência à Secretaria Municipal do Abastecimento para processar licitação na modalidade de Concorrência Pública, objetivando o Registro de Preços para a aquisição de leite em pó integral de que trata o Decreto 35.458 de 31.08.95, bem como a distribuição Mensal na rede pública municipal.

2 – Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

**DIVISÃO TÉCNICA DE SUPRIMENTOS – DIRETORIA**

Anexo 4 – Decreto nº 36.531, de 6 de novembro de 1996 [íntegra]

**DECRETO Nº 36.531 , DE 6 DE NOVEMBRO DE 1996**

Dá nova redação ao artigo 4º do Decreto nº 35.458, de 31 de agosto de 1995.

**PAULO MALUF, Prefeito do Município de São Paulo, usando das atribuições que são conferidas por lei,**

**D E C R E T A:**

**Art. 1º - O artigo 4º do Decreto nº 35.458, de 31 de agosto de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:**

**"Art. 4º - A partir de 5 de novembro de 1996, as despesas oriundas da execução do "Plano de Saúde Preventiva do Escolar - Programa Leve Leite: quem vai à escola ganha presente" correrão por conta da dotação 26.60.15.81.486.4625./3120-2, da Coordenação de Alimentação e Suprimentos, da Secretaria Municipal de Abastecimento."**

**Art. 2º - Revogadas as disposições em contrário, este decreto entrará em vigor na data de sua publicação, retroagindo os seus efeitos a 5 de novembro de 1996.**

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, aos 6 de novembro de 1996, 443º da fundação de São Paulo.**

**PAULO MALUF, PREFEITO**

**MÔNICA HERMAN SALEM CAGGIANO, Secretária dos Negócios Jurídicos**

**JOSÉ ANTONIO DE FREITAS, Secretário das Finanças**

**SÓLON BORGES DOS REIS, Secretário Municipal de Educação**

**FRANCISCO NIETO MARTIN, Secretário Municipal de Abastecimento.**

**ROBERTO PAULO RICHTER, Respondendo pelo Expediente da Secretaria Municipal do Planejamento**

**Publicado na Secretaria do Governo Municipal, em 6 de novembro de 1996.**

**EDEVALDO ALVES DA SILVA, Secretário do Governo Municipal**



Anexo 5 – Decreto nº 36.962, de 15 de julho de 1997 [íntegra]

Recoloca recursos de dotações do orçamento vigente à vista das disposições do Decreto nº 36.531/96.

CELSO PITTA, Prefeito do Município de São Paulo, usando das atribuições que lhe são conferidas por lei, e

Considerando as disposições do Decreto nº 36.531, de 6 de novembro de 1996, realoca recursos de dotações orçamentárias de 1997, da Secretaria Municipal de Saúde – SMS, objetivando despesas oriundas da execução do “Plano de Saúde Preventiva do Escolar – Programa Leve Leite: quem vai à escola ganha presente” correrão por conta da dotação da Coordenação de Alimentação e Suprimentos, da Secretaria de Abastecimento – SEMAB,

**DECRETA:**

Artigo 1º - Ficam recolocadas as dotações especificadas no quadro anexo.

Artigo 2º - Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, aos 15 de julho de 1997, 444º da fundação de São Paulo.

CELSO PITTA, Prefeito,  
EDVALDO PEREIRA DE BRITO, Secretário dos Negócios Jurídicos,  
JOSÉ ANTONIO DE FREITAS, Secretário das Finanças,

Publicado na Secretaria do Governo Municipal, em 15 de julho de 1997.

EDEVALDO ALVES DA SILVA, Secretário do Governo Municipal.  
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – PMSP  
SECRETARIA DAS FINANÇAS – SF  
ASSESSORIA GERAL DO ORÇAMENTO – AGO

**QUADRO ANEXO AO DECRETO Nº 36.962, DE 15 DE JULHO DE 1997**

<b>SITUAÇÃO ATUAL CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA</b>		<b>SITUAÇÃO NOVA CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA</b>		<b>VALOR (R\$) TRANSFERIDO</b>
SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE	18	SECRETARIA MUNICIPAL DE ABASTECIMENTO	26	
Gabinete do Secretário	18.10	Coordenadoria de Alimentação e Suprimento	26.10	
Aquisição de Leite	18.10.13.75.427.2651.3120.3	Distribuição de Merendas e Gêneros para Refeições de Servidores e Outros	26.60.15.81.486.4625.3120.2	70.000.000,00

## Anexo 6 – Portaria Intersecretarial nº 01/2008/SMG/SME [íntegra]

**Diário Oficial da Cidade de São Paulo - 17/05/08 – Pág. 05**

**GESTÃO**

Secretária: Marcia Regina Ungarette

Os Secretários Municipais de Gestão e de Educação, no uso das atribuições que lhes são conferidas por lei e

**Considerando** as disposições dos Decretos nº 29.692, de 23 de abril de 1991, nº 38.038, de 04 de junho de 1999 e nº 35.458, de 31 de agosto de 1995;

**Considerando** a necessidade de normatizar o fiel cumprimento dos cronogramas estabelecidos pelo Departamento de Merenda Escolar - DME, da Secretaria Municipal de Gestão - SMG, para entrega de relatórios mensais de estoque e de refeições servidas, relacionados ao acompanhamento do Programa de Alimentação Escolar e do Programa Leve Leite;

**Considerando** que compete aos Diretores e aos servidores por eles designados o acompanhamento das atividades relacionadas ao controle do número de refeições servidas, ao controle de estoque dos alimentos, destinados ao Programa de Alimentação Escolar, e ao controle de estoque e número de inscritos no Programa Leve Leite, no âmbito das Unidades Educacionais da Secretaria Municipal de Educação - SME;

**RESOLVEM:**

**Art. 1º**- Os Diretores Regionais de Educação da Secretaria Municipal da Educação SME, além de acompanharem o fiel cumprimento dos cronogramas estabelecidos pelo Departamento da Merenda Escolar - DME, da Secretaria Municipal de Gestão - SMG, deverão encaminhar à Chefia de Gabinete da Secretaria Municipal de Educação, no prazo de 10 (dez) dias, contado da publicação desta portaria, a relação nominal dos Diretores das unidades educacionais e servidores incumbidos do acompanhamento das atividades relacionadas ao controle do número de refeições servidas, ao controle de estoque dos alimentos destinados ao Programa de Alimentação Escolar e ao controle de estoque e número de inscritos no Programa Leve Leite, no âmbito das unidades educacionais da Secretaria Municipal de Educação.

§ 1º. A Chefia de Gabinete da Secretaria Municipal de Educação encaminhará à Chefia de Gabinete da Secretaria Municipal de Gestão as relações nominais, para efeito de identificação dos responsáveis pelas respectivas atividades, dentro dos 10 (dez) dias subseqüentes ao prazo citado no caput deste artigo.

§ 2º. Idêntico procedimento e prazo deverão ser observados, em caso de alteração na mencionada relação de servidores.

**Art. 2º** - Para efeitos desta Portaria são consideradas unidades educacionais:

- I- EMEI - Escola Municipal de Educação Infantil;
- II- EMEF - Escola Municipal de Ensino Fundamental;
- III- EMEE - Escola Municipal de Educação Especial;
- IV- EMEFM - Escola Municipal de Ensino Fundamental Médio;
- V- CIEJA - Centro Integrado de Educação de Jovens e Adultos;

- VI- CEI - Centro Integrado de Educação Infantil;
- VII- Centro de Educação Infantil da Rede Pública Indireta;
- VIII- Entidades enquadradas como SME - Convênio;
- IX- CCI - Centro de Convivência Infantil;
- X- CIPS - Centro Integrado de Promoção Social;
- XI- CIP - Centro Integrado de Proteção à Criança;
- XII- Projeto CECI - Centro de Educação e Cultura Indígena;
- XIII- Unidades Educacionais com Serviço de Alimentação Terceirizado;
- XIV- Classes Comunitárias.

**Art. 3º-** O descumprimento das atribuições previstas no artigo 1º desta Portaria, pelo servidor designado, implicará apuração de responsabilidade funcional, sujeitando-o à aplicação das penas descritas no artigo 184 da Lei 8989, de 29 de outubro de 1979.

**Art. 4º-** As unidades educacionais elencadas no artigo 2º desta Portaria, deverão observar, fielmente, os cronogramas estabelecidos pelo Departamento da Merenda Escolar publicados no Diário Oficial da Cidade de São Paulo, em especial quanto a prazos e preenchimento correto de documentos.

**Art. 5º-** Esta portaria entrará em vigor na data de sua publicação.

Anexo 7 – Portaria Intersecretarial nº 005/SMG/SME/2008, de 19 de agosto de 2008  
[íntegra]

D.O.C. 19/08/2008 – p. 05

GESTÃO

**PORTARIA INTERSECRETARIAL Nº 005 / SMG / SME / 2008**

A SECRETÁRIA MUNICIPAL DE GESTÃO e o SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, no uso de suas atribuições legais e,

CONSIDERANDO a determinação do Exmo. Sr Prefeito, para que a SMG e a SME realizem estudos visando estabelecer novos critérios de operacionalização do Programa Leve-Leite, de forma a evitar a sobrecarga dos profissionais da educação, garantindo seu foco de atuação nas atividades pedagógicas;

CONSIDERANDO que, avaliação realizada conjuntamente pela SMG e SME, demonstrou a necessidade de reorganizar as operações de logística do Programa Leve-Leite, para facilitar as tarefas cotidianas das unidades educacionais e das famílias dos alunos beneficiários;

CONSIDERANDO que, após quase 13 anos da implantação do Programa Leve-Leite e o surgimento de novas tecnologias de gestão, torna-se essencial buscar alternativas para modernizar os mecanismos de concessão e controle desse benefício, incluindo a análise da viabilidade de implantação de modelo de transferência direta de renda por meio de cartão, a exemplo do que já ocorre com êxito em outros programas sociais existentes no país;

RESOLVEM

I. Constituir Grupo de Trabalho Intersecretarial, com a incumbência de promover estudos e propor alternativas visando à reorganização e modernização das atividades pertinentes ao Programa Leve-Leite.

II. O grupo será integrado pelos servidores:

NOME	RF	SECRETARIA
Cleusa Borges Pereira	114.554.1	SMG
Rosmari da Silva	502.720.9.	SMG
Leonardo Ohara	697.142.3	SMG
Mariangela Pinheiro de Magalhães	651.137.6	SMG
Sérgio Luiz Martins da Rocha	749.055.1	SMG
Waldecir Navarrete Pelissoni	309.922.9	SME
Elcio Luiz Figueiredo	750.242.7	SME
Márcia Christina Spatari	230.399.0	SME
André Luís Gutierrez Pereira	748.399.6	SEMPLA

III. A coordenação dos trabalhos caberá ao primeiro nomeado.

IV. O Grupo de Trabalho ora constituído terá o prazo de 30 dias para a conclusão dos trabalhos e a apresentação do relatório final.

V. Esta portaria entrará em vigor na data de sua publicação.

## Anexo 8 – Decreto nº 49.961, de 27 de agosto de 2008 [íntegra]

**DECRETO Nº 49.961, DE 27 DE AGOSTO DE 2008**

Atribui competência à Secretaria Municipal de Educação para adoção das providências previstas no artigo 2º do Decreto nº 35.458, de 31 de agosto de 1995.

GILBERTO KASSAB, Prefeito do Município de São Paulo, no uso das atribuições que lhe são conferidas por lei,

**D E C R E T A:**

Art. 1º. Fica atribuída competência à Secretaria Municipal de Educação para adoção das providências previstas no artigo 2º do Decreto nº 35.458, de 31 de agosto de 1995.

Art. 2º. A Secretaria Municipal de Gestão deverá transferir, à Secretaria Municipal de Educação, os recursos orçamentários necessários à execução do Programa Leve Leite.

Art. 3º. Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, aos 27 de agosto de 2008, 455º da fundação de São Paulo.

GILBERTO KASSAB, PREFEITO

MARIA EMILIA DE ARRUDA FACCIONE, Secretária Municipal de Gestão - Substituta

ALEXANDRE ALVES SCHNEIDER, Secretário Municipal de Educação

Publicado na Secretaria do Governo Municipal, em 27 de agosto de 2008.

CLOVIS DE BARROS CARVALHO, Secretário do Governo Municipal

**Retificação da publicação do dia 28 de agosto de 2008****Decreto nº 49.961, de 27 de agosto de 2008**

Decreto nº 49.962, de 27 de agosto de 2008

No Secretariado - leia-se como segue e não como constou:

MALDE MARIA VILAS BÔAS, Secretária Municipal de Gestão

.....'

Publicação DOC 06/09/2008.

Anexo 9 – Portaria nº 1.587 – SME, de 20 de fevereiro de 2009 [íntegra]

D.O.C. 21/02/2009 – p. 10

## EDUCAÇÃO

PORTARIA Nº 1.587, DE 20 DE FEVEREIRO DE 2009.

O Secretário Municipal de Educação, no uso de suas atribuições legais e,

### CONSIDERANDO:

- As normas definidas no Decreto nº 35458, de 31/08/95, que trata da entrega de leite em pó à população infantil que frequenta os CEIs, EMEIs EMEFs, EMEEs e unidades conveniadas com a Secretaria Municipal de Educação;
- A necessidade de garantir o bom desenvolvimento físico e nutricional das crianças de 0 (zero) a 01 (um) ano;
- A necessidade de reorganizar as operações de logística do Programa Leve Leite para facilitar as tarefas cotidianas das unidades educacionais e assegurar o benefício às famílias dos estudantes da Rede Municipal de Ensino;
- A necessidade de definir critérios para o cômputo das justificativas referentes à assiduidade dos educandos que não atingiram a frequência de 90% (noventa por cento);
- A importância de garantir o fluxo nas diferentes esferas e dar unidade aos procedimentos da Rede Municipal de Ensino;

### RESOLVE:

Artigo 1º - O Programa Leve Leite destina-se aos alunos regularmente matriculados nos CEIs, EMEIs, EMEFs, EMEEs e unidades conveniadas com a Secretaria Municipal de Educação.

Artigo 2º - A distribuição do leite seguirá as quantidades especificadas de acordo com o nível de ensino :

#### CEI

- Berçário I - Fórmula infantil (0 a 06 meses) - 01 Kg / mês
- Berçário II - Fórmula infantil (07 a 12 meses) - 01 kg / mês
- Mini grupo - Leite em pó integral - 01 kg / mês

EMEI - Leite em pó integral - 01 kg / mês

EMEF - Leite em pó integral - 02 kg / mês

Parágrafo único - A entrega de leite aos alunos estará condicionada à frequência mínima mensal de 90 % (noventa por cento), dos dias letivos, sempre apurada no mês anterior ao do recebimento pelas famílias.

Artigo 3º - Para fins de concessão do benefício, será considerado o período mínimo de 01 (um) mês de efetiva participação do educando na unidade educacional.

§ 1º Farão jus ao benefício os educandos com assiduidade mínima de 90% (noventa por cento) nos meses anteriores à distribuição.

§ 2º Na primeira entrega anual, o produto será acompanhado de sacola retornável.

Parágrafo único - Na hipótese prevista neste parágrafo, os educandos que forem acometidos por problemas de saúde deverão apresentar atestado médico no retorno às atividades educativas, como justificativa das faltas.

Artigo 4º - Caberá às unidades educacionais efetuar o registro da frequência dos educandos no sistema Escola On-Line - EOL.

§ 1º - As unidades educacionais deverão zelar pela fidedignidade na coleta dos endereços e correções dos dados necessários, à correta remessa do produto.

§ 2º - Caberá às Diretorias Regionais de Educação o endosso dos dados coletados e alimentados no sistema informatizado.

§ 3º - A implementação da distribuição do leite pelos Correios ocorrerá após consolidação de logística contratada pela SME.

Artigo 5º - Enquanto a distribuição ocorrer nas escolas, as unidades deverão preparar suas equipes para conscientizar as famílias a não exceder o prazo de uma semana da data cronogramada para retirada do leite.

Artigo 6º - A partir da implementação da entrega do leite pelos Correios, às unidades educacionais caberá exclusivamente implementar no sistema Escola on-line:

I - a atualização dos endereços dos alunos,

II - a frequência mensal dos alunos.

Parágrafo único - Caberá aos Correios a entrega de aviso aos pais, sempre que a frequência dos alunos for insuficiente para remessa do leite, nos termos da legislação.

Artigo 7º - Sempre que o endereço declarado pelos pais não for localizado pelos Correios, o leite deixará de ser entregue e a SME será avisada mediante relação de famílias não atendidas, a ser entregue mensalmente pelo contratado.

Parágrafo único - A relação será emitida por escola e disponibilizada a todas as unidades que convocarão a família para atualização de endereço e retomada da entrega do benefício.

Artigo 8º - Os casos omissos serão resolvidos pela equipe gestora do Programa de supervisão da Merenda Escolar da SME.

Anexo 10 – Portaria nº 5.853, de 21 de dezembro de 2009 [íntegra]

DOC 22/12/2009 – P. 13

**PORTARIA Nº 5.853, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2009**  
*Altera a redação do artigo 2º da Portaria SME 1587, de 20/02/2009.*

O Secretário Municipal de Educação, no uso de suas atribuições legais,

RESOLVE:

Artigo 1º - O artigo 2º da Portaria SME 1587/09 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Artigo 2º - A distribuição do leite seguirá a quantidade especificada no Decreto Municipal nº 35.458/95.  
Parágrafo único – A entrega de leite aos alunos estará condicionada à frequência mínima mensal de 90 % (noventa por cento ), dos dias letivos, sempre apurada no mês anterior ao do recebimento pelas famílias.”

Artigo 2º - Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.



## Anexo 11 – Portaria nº 1.938, de 20 de março de 2013 [íntegra]

DOC 21/03/2013 – P. 12

O SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, no uso das atribuições que lhes são conferidas por lei e;

CONSIDERANDO a necessidade de normatizar as atividades relacionadas ao acompanhamento do Programa de Alimentação Escolar;

CONSIDERANDO que o acompanhamento das atividades relacionadas ao Programa de Alimentação Escolar cabe à Secretaria Municipal de Educação, por meio do Departamento de Merenda Escolar, nos respectivos âmbitos de atuação;

RESOLVE:

Art. 1º. Os Diretores Regionais de Educação, da Secretaria Municipal de Educação, deverão designar servidores responsáveis pelas atividades de cogestão do Programa de Alimentação Escolar junto à Secretaria Municipal de Educação.

Art. 2º. O gestor designado nos termos do artigo 1º desta Portaria será responsável pelo acompanhamento das atividades dos Programas de Alimentação Escolar e Leve Leite junto às unidades educacionais, inclusive as exercidas diária e diretamente pelos Diretores ou autoridades equiparadas, referidos no Decreto nº 29.692, de 23 de abril de 1991.

Art. 3º. Para efeitos desta Portaria são consideradas unidades educacionais:

- I - EMEI - Escola Municipal de Educação Infantil;
- II - EMEF - Escola Municipal de Ensino Fundamental;
- III - EMEBS - Escola Municipal de Educação Bilíngue para Surdos
- IV - EMEFM - Escola Municipal de Ensino Fundamental e Médio;
- V - CIEJA - Centro Integrado de Educação de Jovens e Adultos;
- VI - CEI - Centro de Educação Infantil;
- VII - CEMEI – Centro Municipal de Educação Infantil;
- VIII - Centro de Educação Infantil da Rede Pública Indireta;
- IX - Entidades enquadradas como SME – Convênio – Educação Especial;
- X - CCI - Centro de Convivência Infantil;
- XI - Projeto CECI - Centro de Educação e Cultura Indígena;
- XII – CMCT – Centro Municipal de Capacitação e Treinamento;
- XIII – Centro Educacional Unificado (CEU) – CEI/EMEI/EMEF/GESTÃO

Art. 4º. São atribuições do gestor:

- I - estar em dia com as normas, instruções e procedimentos que digam respeito aos Programas de Alimentação Escolar e do Programa Leve Leite, conforme as diretrizes do Departamento da Merenda Escolar ( DME) e da legislação vigente.
- II - atuar conjuntamente com os diversos setores da DRE e com o Nutricionista do DME/SME, na cogestão do Programa de Alimentação Escolar e do Programa Leve Leite.
- III - Participar, juntamente com os Nutricionistas da SME/DME, da avaliação das necessidades das unidades educacionais, referentes ao pleno desenvolvimento do Programa de Alimentação Escolar, tais como, de utensílios, insumos, equipamentos, mobiliário, reformas ou adaptações da planta física, dentre outros, encaminhando as considerações aos setores responsáveis da Diretoria Regional de Educação ou SME.

IV – Gerenciar e garantir o fluxo de informações do Programa de Alimentação Escolar e do Programa Leve Leite junto às unidades educacionais, a partir de orientações da SME/ DME, como as referentes aos cronogramas anuais de abastecimento e de entrega do Programa Leve Leite; dos impressos padronizados, relatórios e avaliações on-line; levantamentos de dados; circulares informativas, cronograma de reuniões e entrega de relatórios; das dietas especiais, “kit lanche”, alterações de cardápio; à divulgação e inscrição das unidades educacionais nos cursos de formação, dentre outras.

V - Receber, emitir parecer e encaminhar aos setores competentes, as intercorrências, solicitações e sugestões relativas ao Programa de Alimentação Escolar e Programa Leve Leite desenvolvido nas unidades educacionais, conforme fluxograma elaborado entre SME/DME/ DRE.

VI- Em relação ao Programa Leve Leite:

a) atender aos art.4º e art.7º da Portaria 1587/2009;

b) articular encontros, reuniões, palestras entre as equipes dos Correios/ DRE/ unidades educacionais;

VII – Garantir o envio ao DME:

a) dos relatórios de refeições servidas dos SME-Convênios e CEIs Conveniados, com o número de matriculados, conferido de acordo com o termo de convênio firmado com SME, que deverão conter carimbo e assinatura do Cogestor responsável pela conferência em cada relatório após análise do nutricionista do DME ;

b) dos relatórios de refeição das unidades educacionais com gestão direta do Programa de Alimentação que deverão conter carimbo e assinatura do Cogestor após análise do nutricionista do DME;

c) dos relatórios de refeição das unidades educacionais com gestão mista do Programa de Alimentação que deverão conter carimbo e assinatura do Cogestor , após análise do nutricionista do DME; do Relatório de Medição Inicial dos Postos de Serviço e do formulário do diretor quando houver apontamento pela unidade educacional de ocorrências na prestação de serviço;

d) dos relatórios de medição do serviço de alimentação terceirizado, após conferência do número de matriculados, conforme prevê o edital de contratação de empresa de alimentação terceirizada, juntamente com formulários do diretor, quando houver apontamento pela unidade educacional de ocorrências na prestação de serviço.

VIII – Monitorar as unidades educacionais que não entregaram os relatórios e outros documentos oficiais pertinentes ao Programa de Alimentação e Programa Leve Leite, orientando sobre a necessidade do encaminhamento nas datas estipuladas.

IX- Acompanhar o serviço prestado pelas empresas contratadas conferindo os relatórios de medição do serviço e as possíveis ocorrências encaminhadas pelas unidades educacionais adotando as providências cabíveis.

X - Participar, juntamente com o Supervisor Escolar, o Nutricionista da SME/DME das visitas às unidades educacionais, em casos de:

a) avaliação da implantação do Programa de Alimentação nas unidades com gestão diretas, terceirizadas e mistas do serviço de alimentação escolar;

b) avaliação sobre a necessidade possibilidade de alteração do tipo de gestão do serviço de alimentação (direto para mista ou terceirizada) conforme tipo de atendimento da DRE;

c) acompanhamento da implantação ou suspensão do serviço de alimentação em unidades conveniadas;

d) descumprimento do horário das refeições orientado pelo DME/SME;

e) avaliação do desenvolvimento do sistema de distribuição autosserviço e sua continuidade;

f) denúncia referente ao Programa de Alimentação Escolar;

g) visitas do Conselho de Alimentação Escolar e demais órgãos de fiscalização.

XI – Acompanhar junto aos setores competentes na DRE:

a) a vigência dos convênios firmados entre SME/ DRE/ Entidades conveniadas, encaminhando ao DME o Ofício de Prorrogação de convênio, a ficha cadastral e cópia de termo de convênio;

b) a previsão de inaugurações de unidades educacionais para providências junto ao DME;

c) as compras e envios às unidades educacionais de materiais, uniforme, utensílios e equipamentos para as unidades com gestão direta;

d) a provisão de insumos necessários para o atendimento de alunos com dieta enteral (seringa, equipo, frasco);

e) o encaminhamento de profissional habilitado para ministrar alimentação aos alunos que necessitam de auxílio para alimentação.

XII - Participar, sempre que possível, de todos os projetos, treinamentos, cursos de formação, promovidos pela SME/DME, bem como colaborar na operacionalização dos eventos promovidos por estes órgãos.

XIII - Promover a integração do Nutricionista da SME/DME, em todas as ações de saúde relacionadas ao Programa de Alimentação Escolar, fomentadas pela Diretoria Regional de Educação.

XIV - Em relação aos estagiários de nutrição da DRE:

a) entrevistar e selecionar juntamente com o nutricionista os estagiários e encaminhá-los ao setor responsável pela contratação,

b) acompanhar juntamente com o nutricionista o desenvolvimento das atividades realizadas;

c) participar de reuniões periódicas com os nutricionistas e estagiários para encaminhamento das ações relativas ao Programa de Alimentação.

XV - Participar da promoção de ações educativas na área de alimentação escolar.

XVI - Enviar a SME/DME, no prazo previsto, as solicitações de refeições especiais para eventos, efetuadas pelas unidades educacionais e previstas no Programa de Alimentação Escolar, devidamente autorizadas pela Diretoria Regional de Educação.

Art. 5º. Caberá a cada Diretor Regional de Educação, no prazo de até 10 (dez) dias corridos, contados da data desta publicação, encaminhar ao Gabinete da Secretaria Municipal de Educação e do Departamento de Merenda Escolar, a identificação (nome e registro funcional) do(s) servidor (es) designado(s) para atuar (em) como cogestor (es).

Art. 6º. Caberá a cada Diretoria Regional de Educação designar um substituto ao cogestor, durante seus impedimentos legais, mediante comunicação ao Gabinete da SME.

Art. 7º. Esta portaria entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, em especial a Portaria Intersecretarial SMG/SME nº 04 de 14/09/2006.

Anexo 12 – Portaria nº 942, de 3 de fevereiro de 2015 [íntegra]

DOC 04/02/2015 – p.16

**PORTARIA Nº 942, DE 03 DE FEVEREIRO DE 2015.**

*Dispõe sobre o Programa Leve Leite nas Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino e dá outras providências*

O SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, no uso de suas atribuições legais e,

CONSIDERANDO:

- as normas previstas no Decreto nº 35.458, de 31/08/95, que versa sobre a entrega de leite em pó aos alunos atendidos nas unidades educacionais da Rede Municipal de Ensino;
- a necessidade de se acrescentar ao escopo das unidades atendidas pelo Programa Leve Leite, os Centros de Educação e Cultura Indígenas - CECIs e o Centro Municipal de Educação Infantil - CEMEI, não contemplados em legislação anterior;
- a urgência de se estabelecerem critérios de inclusão e exclusão dos beneficiários do Programa;
- a exigência de limitar o quantitativo por entrega para garantir o consumo do produto dentro do prazo de validade;
- a premência de se instituírem normas complementares para o cômputo das justificativas referentes à assiduidade dos educandos que não atingiram a frequência de 90% (noventa por cento), bem como, para assegurar o envio do benefício de janeiro a dezembro;
- a intencionalidade de se definirem critérios para manifestações de famílias e unidades educacionais,

RESOLVE:

Art. 1º - O Programa Leve Leite destina-se aos alunos regularmente matriculados nos CEIs, CCIs CECIs, CEMEIs, EMEIs, EMEFs, EMEFMs, EMEBSs e nas Unidades de Educação Infantil conveniadas com a Secretaria Municipal de Educação.

§ 1º - Serão atendidos no Programa, os alunos da educação infantil até o 9º (nono) ano do Ensino Fundamental regular, excetuando-se os alunos da Educação de Jovens e Adultos, do Ensino Médio, Técnico e de Educação Profissional.

§ 2º - Para fins de concessão do benefício, será considerado o aluno regularmente matriculado na Rede Municipal de Ensino no ano vigente, excluindo-se, portanto, do benefício, os alunos concluintes e os transferidos a outras instituições de ensino diversas das referidas no “caput” deste artigo.

Art. 2º - Serão fornecidos aos alunos beneficiados, 02 (dois) kg/mês de Leite em Pó Integral ou Fórmula Infantil.

§ 1º - A distribuição do leite seguirá as quantidades especificadas de acordo com a idade:

- a) alunos com idade de 0 a 5 meses receberão 2Kg/mês de Fórmula Infantil 1;
- b) alunos com idade de 6 a 11 meses receberão 2Kg/mês de Fórmula Infantil 2;
- c) alunos com idade a partir de 12 meses recebem 2Kg/mês de Leite em Pó Integral.

§ 2º - Em função do tipo de logística adotada para a entrega do benefício, poderão ocorrer acúmulos nas quantidades devidas por motivo de insucessos nas entregas anteriores ou falta de dados cadastrais suficientes para o serviço de entrega.

§ 3º - Nos casos referidos no parágrafo anterior, o quantitativo limite a ser enviado em uma única entrega será de 12 (doze) kg de leite em pó integral.

Art. 3º - O benefício será concedido de janeiro a dezembro, inclusive nos períodos de férias e recesso escolar.

Art. 4º - Para fins de concessão do benefício será considerado o período mínimo de 01 (um) mês de efetivação da matrícula do educando na Unidade Educacional.

§ 1º - A primeira entrega do benefício ocorrerá mediante dados da matrícula e as demais, estarão condicionadas à frequência mínima mensal de 90% (noventa por cento) dos dias letivos, sempre apurada nos meses anteriores ao do recebimento do benefício.

§ 2º - Na hipótese prevista neste artigo, os educandos acometidos por problemas de saúde deverão apresentar declaração/atestado médico, para não perder o direito ao benefício, no retorno às atividades educativas, podendo a Unidade Educacional aguardar tal documentação por um prazo máximo de 30(trinta) dias como justificativa das faltas.

§ 3º - As datas de apontamento de frequência serão publicadas no Diário Oficial da Cidade de São Paulo, pelo Departamento de Alimentação Escolar – DAE, no início do ano letivo e as Unidades Educacionais deverão cumprir o cronograma estabelecido.

§ 4º - As Unidades Educacionais deverão controlar a frequência mensal dos educandos e realizar os respectivos apontamentos no sistema EOL.

§ 5º - Nos meses de férias ou recesso escolar, em que não houver frequência às aulas, o envio do benefício estará condicionado às frequências anteriores e/ou dados dos alunos matriculados no Sistema Escola On-Line.

Art. 5º - Para a entrega do benefício caberá às Unidades Educacionais cadastrar no Sistema Escola On-Line, o endereço dos educandos na área específica para Programa Leve Leite, fornecido no ato da matrícula.

Parágrafo Único: As Unidades Educacionais deverão zelar pela fidedignidade na coleta dos endereços e correções dos dados necessários à correta remessa do produto.

Art. 6º - Sempre que o endereço declarado pelos pais ou pelos responsáveis do educando não for localizado o leite deixará de ser entregue.

§ 1º - Na ocorrência da hipótese prevista no “caput” deste artigo, as Unidades Educacionais e as Diretorias Regionais de Educação - DREs deverão verificar os relatórios emitidos, por aluno e por Unidade Educacional, no Sistema Escola On-Line na área específica do Programa Leve Leite.

§ 2º - A fim de assegurar o fiel acompanhamento da situação prevista no parágrafo anterior, a Unidade Educacional poderá emitir os relatórios atualizados diariamente ou ao final de cada ciclo de entregas.

§ 3º - Os pais ou responsáveis do educando deverão ser convocados, pela Unidade Educacional, para realizar a atualização dos dados cadastrais fornecidos e, após, será retomada a entrega do benefício.

§ 4º - O leite não entregue por motivo de divergência de dados, seja de identificação do educando ou endereço insuficiente ou irregular, será resguardado por um prazo máximo de 180(cento e oitenta) dias para manifestação do responsável pelo beneficiário, momento em que este será cancelado, eximindo a Unidade Educacional de qualquer solicitação retroativa.

Art. 7º - Compete às Diretorias Regionais de Educação - DREs o acompanhamento da execução do Programa Leve Leite nas Unidades Educacionais sob sua responsabilidade.

Art. 8º - Compete ao Departamento de Alimentação Escolar - DAE a gestão do Programa Leve Leite no âmbito de sua atuação.

Art. 9º - Os casos omissos ou excepcionais serão resolvidos em conjunto pela SME/DAE e a Diretoria Regional de Educação, ouvida, se necessário, a Secretaria Municipal de Educação.

Art. 10 - Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, em especial, as Portarias SME n.ºs 1.587, de 20/02/09 e 5.853, de 21/12/09.

Anexo 13 – Portaria nº 7.849, de 1º de dezembro de 2016 [excertos]

**ESTABELECE NORMAS COMPLEMENTARES AO DECRETO Nº 56.793, DE 04/02/16, QUE DISPÕE SOBRE A ORGANIZAÇÃO, AS ATRIBUIÇÕES E O FUNCIONAMENTO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, BEM COMO ALTERA A DENOMINAÇÃO E A LOTAÇÃO DOS CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO QUE ESPECIFICA**

A SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, no uso de suas atribuições que lhe foram atribuídas por lei,

RESOLVE:

Art. 1º - A Secretaria Municipal de Educação terá sua organização, atribuições e funcionamento na conformidade do estabelecido no Decreto nº 56.793, de 04/02/16, e demais normas complementares estabelecidas na presente Portaria.

**CAPÍTULO I**  
**Da Natureza e Atribuições**

Art. 2º - Competirá à Secretaria Municipal de Educação:

- I - formular, coordenar, implementar e avaliar políticas e estratégias educacionais para o Sistema Municipal de Ensino;
- II - estabelecer diretrizes e normas para a Rede Municipal de Ensino;
- III - propor ao Conselho Municipal de Educação diretrizes e normas para o Sistema Municipal de Ensino;
- IV - articular ações com o Conselho Municipal de Educação – CME, com o Conselho de Alimentação Escolar – CAE, com o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – CACS-FUNDEB, com o Conselho Regional de Representantes dos Conselhos de Escola – CRECE, e com entidades representativas dos profissionais da educação e com os demais órgãos e entidades do Município, do Estado e da União que atuam na área educacional ou que possam contribuir com a área;
- V - implementar o Plano Municipal de Educação - PME;
- VI - definir indicadores para acompanhar e avaliar o desempenho das unidades educacionais e de gestão do Sistema Municipal de Ensino;
- VII - promover a formação continuada e o desenvolvimento dos profissionais de educação da Rede Municipal de Ensino;
- VIII - promover o uso de tecnologia da informação e comunicação para elevar a qualidade do processo de ensino e aprendizagem e de gestão do Sistema Municipal de Ensino;
- IX - zelar pela articulação permanente entre suas unidades de gestão, os órgãos vinculados e as unidades educacionais do Sistema Municipal de Ensino;
- X - articular ações com órgãos e instituições nacionais e internacionais para auxiliar a atuação institucional da Secretaria.

Art. 3º - Para efeitos desta Portaria, entender-se-á por:

- I - Rede Municipal de Ensino - o conjunto de Unidades Educacionais mantidas pelo Poder Público municipal por meio da Secretaria Municipal de Educação;
- II - Sistema Municipal de Ensino - o conjunto de Unidades Educacionais mantidas pelo Poder Público municipal, as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada e os órgãos municipais de educação.

## **Seção I**

### **Estrutura Organizacional**

Art. 4º - A Secretaria Municipal de Educação contará com a seguinte estrutura organizacional:

I. Gabinete do Secretário – GAB-SME, composto por:

- a) Chefia de Gabinete;
- b) Assessoria de Comunicação Social - ASCOM;
- c) Assessoria Jurídica - AJ;
- d) Assessoria Parlamentar - ASPAR;
- e) Centro de Informações Educacionais - CIEDU;
- f) Núcleo Administrativo.

II. Coordenadoria Pedagógica – COPED, composta por:

- a) Gabinete do Coordenador;
- b) Núcleo Técnico de Avaliação - NTA;
- c) Núcleo Técnico de Currículo – NTC, integrado por:
  1. Núcleo de Apoio e Acompanhamento para Aprendizagem - NAAPA;
  2. Núcleo de Educação Étnico-Racial;
  3. Núcleo de Educação em Gênero e Sexualidades;
  4. Núcleo de Educação Ambiental;
  5. Núcleo de Tecnologias para a Aprendizagem;
  6. Núcleo de Educomunicação;
  7. Núcleo de Sala e Espaço de Leitura.
- d) Núcleo Técnico do Sistema de Formação de Educadores da Rede Municipal de Ensino de São Paulo – CEU-FOR;
- e) Núcleo Técnico da Universidade nos Centros Educacionais Unificados - UniCEU;
- f) Divisão de Educação Infantil - DIEI;
- g) Divisão de Ensino Fundamental e Médio - DIEFEM;
- h) Divisão de Educação de Jovens e Adultos - DIEJA;
- i) Divisão de Educação Especial - DIEE;
- j) Centro de Multimeios, integrado por:
  1. Biblioteca Pedagógica;
  2. Memória Documental - MD;
  3. Memorial da Educação Municipal – MEM;
  4. Núcleo de Criação e Arte;
  5. Núcleo de Foto e Vídeo Educação.

III. Coordenadoria de Administração, Finanças e Infraestrutura – COAD, composta por:

- a) Gabinete do Coordenador.
- b) Divisão Administrativa – DIAD, integrada por:
  1. Núcleo de Bens Patrimoniais;
  2. Núcleo de Transporte;
  3. Núcleo de Zeladoria.
- c) Divisão de Contabilidade – DICONT, integrada por:
  1. Núcleo de Convênios;
  2. Núcleo de Liquidação e Pagamentos;
  3. Núcleo de Reserva e Empenho.
- d) Divisão de Gestão de Contratos - DIGECON, integrada por:
  1. Núcleo de Serviços Públicos;
  2. Núcleo de Serviços Terceirizados;
  3. Núcleo de Uniforme, Materiais Escolares e Logística.
- e) Divisão de Licitação – DILIC, integrada por:
  1. Núcleo de Aquisição;
  2. Núcleo de Pesquisa de Mercado;
  3. Núcleo de Licitação e Contratos.
- f) Divisão de Obras – DIOB, integrada por:
  1. Núcleo de Plano de Obras;

2. Núcleo de Reforma de 3º Escalão;

3. Núcleo de Manutenção de 2º Escalão.

IV - Coordenadoria dos Centros Educacionais Unificados e da Educação Integral - COCEU, composta por:

a) Gabinete do Coordenador, integrado por:

1. Núcleo de Educação Integral – NEI.

b) Divisão de Articulação Pedagógica – DIAP;

c) Divisão de Cultura – DIAC;

d) Divisão de Gestão Democrática e Programas Intersecretariais – DGP;

e) Divisão de Esporte, Corpo e Movimento – DIESP.

V - Coordenadoria de Gestão e Organização Educacional - COGED, composta por:

a) Gabinete do Coordenador;

b) Divisão de Normatização e Orientação Técnica – DINORT;

c) Divisão de Gestão de Parcerias e Convênios – DIPAR;

d) Divisão de Planejamento da Demanda Escolar – DIDEM, integrada por:

1. Núcleo de Demanda Escolar;

2. Núcleo de Transporte Escolar.

VI - Coordenadoria de Alimentação Escolar - CODAE, composta por:

a) Gabinete do Coordenador, integrado por:

1. Núcleo Administrativo;

2. Núcleo de Contratos;

3. Núcleo de Gestão de Dados, Transparência e Tecnologia da Informação.

b) Divisão de Finanças da Alimentação Escolar – DIFI, integrada por:

1. Núcleo de Orçamento da Alimentação Escolar;

2. Núcleo da Alimentação Direta;

3. Núcleo de Serviços Terceirizados.

c) Divisão de Qualidade e Logística dos Alimentos – DILOG, integrada por:

1. Núcleo de Qualidade dos Alimentos;

2. Núcleo de Logística dos Alimentos;

3. Núcleo de Gestão do Abastecimento de Alimentos;

4. Núcleo de Gestão de Armazéns.

d) Divisão de Nutrição Escolar – DINUTRE, integrada por:

1. Núcleo de Atendimento;

2. Núcleo de Gestão da Alimentação Terceirizada;

3. Núcleo de Pesquisa e Desenvolvimento;

4. Núcleo de Planejamento de Cardápio;

5. Núcleo de Programação Alimentar;

6. Núcleo de Supervisão da Alimentação Escolar.

e) Divisão de Repasses de Recursos Financeiros – DIREP;

f) Divisão de Programas Especiais da Alimentação Escolar – DIPESP, integrada por:

1. Núcleo do Programa Leve Leite;

2. Núcleo de Agricultura Familiar;

3. Núcleo de Educação Alimentar e Nutricional

4. Núcleo de Desenvolvimento e Comunicação.

VII - Coordenadoria de Gestão de Pessoas - COGEP, composta por:

a) Gabinete do Coordenador, integrado por:

1. Núcleo de Apoio e Gestão de Pessoas;

2. Núcleo de Atendimento ao Servidor.

b) Divisão de Desenvolvimento Profissional – DIDES;

c) Divisão de Gestão de Carreiras – DICAR;

d) Divisão de Gestão de Tempo de Serviço - DITEM;

e) Divisão de Gestão de Pagamentos – DIPAG;

VIII - Coordenadoria de Planejamento e Orçamento - COPLAN, composta por:

a) Gabinete do Coordenador, integrado por:

1. Núcleo de Planejamento e Monitoramento.



b) Divisão de Acompanhamento de Prestação de Contas - DIACON;

c) Divisão de Orçamento - DIOR.

IX - Coordenadoria de Tecnologia da Informação e Comunicação - COTIC, composta por:

a) Gabinete do Coordenador;

b) Divisão de Desenvolvimento de Sistemas - DISIS;

c) Divisão de Infraestrutura Tecnológica - DITEC.

X - Coordenadoria de Controle Interno - COCIN, composta por:

a) Gabinete do Coordenador

XI - Diretorias Regionais de Educação:

a) Diretoria Regional de Educação Butantã - DRE BT;

b) Diretoria Regional de Educação Campo Limpo - DRE CL;

c) Diretoria Regional de Educação Capela do Socorro – DRE CS;

d) Diretoria Regional de Educação Freguesia/Brasilândia - DRE F/B;

e) Diretoria Regional de Educação Guaianases - DRE G;

f) Diretoria Regional de Educação Ipiranga - DRE IP;

g) Diretoria Regional de Educação Itaquera - DRE IQ;

h) Diretoria Regional de Educação Jaçanã/Tremembé – DRE J/T;

i) Diretoria Regional de Educação Penha - DRE PE;

j) Diretoria Regional de Educação Pirituba/Jaraguá – DRE P/J;

k) Diretoria Regional de Educação Santo Amaro - DRE SA;

l) Diretoria Regional de Educação São Mateus - DRE SM;

m) Diretoria Regional de Educação São Miguel - DRE MP.

XII - Órgãos colegiados:

a) Conselho Municipal de Educação - CME;

b) Conselho de Alimentação Escolar - CAE;

c) Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - CACS-FUNDEB;

d) Conselho de Representantes dos Conselhos de Escola – CRECE.

XIII - Comporão as Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino:

a) Centros de Educação Infantil - CEI;

b) Centros Municipais de Educação Infantil - CEMEI;

c) Centros de Educação Infantil Indígena - CEII;

d) Centros de Educação e Cultura Indígena - CECI;

e) Escolas Municipais de Educação Infantil - EMEI;

f) Escolas Municipais de Ensino Fundamental - EMEF;

g) Escolas Municipais de Ensino Fundamental e Médio - EMEFM;

h) Escolas Municipais de Educação Bilíngue para Surdos - EMEBS;

i) Centros Integrados de Educação de Jovens e Adultos - CIEJA;

j) Centros Municipais de Capacitação e Treinamento - CMCT;

k) Centros Educacionais Unificados - CEU.

§ 1º - A estrutura básica das Diretorias Regionais de Educação – DRE, referidas no inciso XI deste artigo será composta por:

a) Gabinete do Diretor;

1. Assessoria Jurídica;

2. Núcleo de Tecnologias da Informação e Comunicação.

b) Supervisão Escolar, integrada, ainda por:

1. Núcleo de Escolas Particulares;

c) Divisão Pedagógica – DIPED, integrada por:

1. Núcleo de Educação Infantil;

2. Núcleo de Ensino Fundamental, Educação de Jovens e Adultos e Ensino Médio;

3. Núcleo de Avaliação e Acompanhamento para Aprendizagem – NAAPA;

4. Centro de Formação e Acompanhamento à Inclusão – CEFAL.

d) Divisão dos Centros Educacionais Unificados e da Educação Integral - DICEU;

e) Divisão de Administração e Finanças - DIAF, integrada por:

1. Núcleo de Parcerias e Convênios;

2. Núcleo de Demanda Escolar;
3. Núcleo de Transporte Escolar;
4. Núcleo de Alimentação Escolar;
5. Núcleo de Compras e Contratos;
6. Núcleo de Prédios e Equipamentos;
7. Núcleo de Contabilidade e Prestação de Contas;
8. Núcleo de Gestão de Pessoas.

§ 2º - Os órgãos colegiados de que trata o inciso XII deste artigo terá suas atribuições, competências, composição e funcionamento definidos em legislação específica.

§ 3º - As Unidades Educacionais previstas nas alíneas de 'a' a 'k' do inciso XIII deste artigo terão suas atribuições, competências, composição e funcionamento estabelecidos nos termos da pertinente legislação em vigor.

## **Seção II**

### **Competência dos Agentes**

Art. 5º - Ao Secretário Municipal de Educação competirá planejar, dirigir, coordenar, acompanhar e avaliar as atividades das unidades integrantes da estrutura da Secretaria, bem como orientar a sua execução e, em especial:

- I - assessorar o Prefeito em assuntos de sua competência;
- II - atender às solicitações oriundas do Poder Judiciário, Ministério Público, Delegacias de Polícia e demais órgãos da administração direta e indireta da União, Estados, Municípios e Distrito Federal;
- III - praticar os demais atos necessários ao cumprimento das competências e à consecução dos objetivos, metas e finalidades da Secretaria.
- IV - exercer as atribuições que lhe forem expressamente delegadas.

Art. 6º - Ao Secretário-Adjunto competirá:

- I - substituir o Secretário em seus impedimentos legais;
- II - representar o Secretário junto a autoridades e órgãos;
- III - assistir o Secretário na supervisão e coordenação das atividades da Secretaria e dos órgãos a ela vinculadas;
- IV - exercer outras atribuições que lhe forem atribuídas pelo Secretário.

Art. 7º - Ao Chefe de Gabinete competirá:

- I - assessorar o Secretário no desempenho de suas funções;
- II - controlar os atos de delegação de competência expedidos no âmbito das unidades da Secretaria;
- III - exercer outras atribuições que lhe forem cometidas pelo Secretário.

Art. 8º - Aos Coordenadores e Diretores Regionais da Secretaria Municipal de Educação competirá planejar, dirigir, coordenar, acompanhar e avaliar as atividades das unidades integrantes da estrutura da respectiva Coordenadoria ou Diretoria, bem como orientar a sua execução e, em especial:

- I - assessorar o Secretário em assuntos de sua competência;
- II - exercer as atribuições que lhe forem expressamente delegadas;
- III - atender às solicitações oriundas do Poder Judiciário, Ministério Público, Delegacias de Polícia e demais órgãos da administração direta e indireta da União, Estados, Municípios e Distrito Federal;
- IV - praticar os demais atos necessários ao cumprimento das competências e à consecução dos objetivos, metas e finalidades da respectiva unidade.

Art. 9º - Aos Diretores de Divisão e Chefes de Núcleo Técnico da Secretaria Municipal de Educação competirá planejar, dirigir, coordenar, acompanhar e avaliar as atividades das unidades integrantes da estrutura da respectiva unidade, bem como orientar a sua execução e, em especial:

- I - assessorar o respectivo Coordenador ou Diretor Regional nos assuntos de sua competência;
- II - estabelecer a programação de trabalho e coordenar as atividades técnicas das respectivas divisões, promovendo o entrosamento de suas áreas e garantindo o desenvolvimento integrado dos trabalhos;

- III - coordenar a elaboração de atos normativos e administrativos e emitir pareceres em sua área de atuação;
- IV - distribuir o pessoal alocado para o departamento entre as respectivas unidades e convocar servidores lotados em qualquer unidade de sua área de competência para constituição de grupo de trabalho ou comissão para a consecução de tarefas necessárias ao cumprimento de metas, objetivos ou atribuições da Secretaria;
- V - identificar as necessidades e propor programas de treinamento aos servidores do departamento;
- VI - exercer outras atribuições que lhe forem delegadas.

Art. 10 - Aos Diretores de Núcleo da Secretaria Municipal de Educação competirá planejar, dirigir, coordenar, acompanhar e avaliar as atividades da respectiva unidade, bem como orientar a sua execução e, em especial:

- I - responder, junto aos seus respectivos Diretores de Divisão ou Coordenadores, pela regularidade dos trabalhos e outros encargos afetos às suas unidades;
- II - administrar os recursos humanos, materiais e tecnológicos;
- III - estabelecer a programação de trabalho e coordenar as atividades técnicas das respectivas unidades;
- IV - informar sobre assuntos de sua responsabilidade;
- V - exercer outras atribuições que lhes forem delegadas.

## **CAPÍTULO II**

### **Atribuições das Unidades de Assistência Direta ao Secretário**

Art. 11 - A Chefia de Gabinete terá as seguintes atribuições:

- I - planejar, coordenar, supervisionar e orientar as atividades técnicas e administrativas de apoio ao Secretário e ao Secretário Adjunto;
- II - supervisionar, coordenar e garantir a articulação das coordenadorias e demais unidades da Secretaria no desempenho de suas funções;
- III - gerenciar as atividades relacionadas com as audiências e representações políticas e institucionais do Secretário e do Secretário Adjunto;
- IV - examinar e preparar os expedientes encaminhados ao Secretário e ao Secretário Adjunto;
- V - fomentar e coordenar a realização de projetos especiais no âmbito da Rede Municipal de Ensino, tais como: a Academia Estudantil de Letras – AEL, Programa Na Mesma Mesa, articulando as unidades da Secretaria e outros órgãos públicos;
- VI - acompanhar e aprovar pedidos de acesso à informação direcionados à Secretaria Municipal de Educação e auxiliar o Secretário Municipal na avaliação de recursos apresentados à Pasta, nos termos da Lei Federal nº 12.527/2011 e legislação municipal relacionada.

Art. 12 - A Assessoria de Comunicação Social - ASCOM terá as seguintes atribuições:

- I - planejar, coordenar, implementar e avaliar políticas e ações de comunicação social para informar às unidades da Secretaria, à sociedade e ao meios de comunicação sobre políticas públicas, fatos e informações sobre educação municipal;
- II - acompanhar e analisar matérias de veículos de comunicação social relacionadas a ações e resultados da Secretaria ou de seus servidores, assessorando-os no relacionamento com esses veículos;
- III - gerenciar e manter atualizado o sítio eletrônico e os perfis institucionais nas redes sociais da Secretaria, definindo diretrizes, normas e padrões para inserção de conteúdos, de acordo com normas da Secretaria Executiva de Comunicação;
- IV - orientar e subsidiar os órgãos e setores que compõem a Secretaria Municipal de Educação acerca da utilização de logos, identificação e sinalização dos próprios, especificações técnicas de materiais gráficos e de comunicação visual, em conjunto com o Núcleo de Criação e Arte, do Centro de Mídias da Coordenadoria Pedagógica – COPED;
- V - padronizar o uso do sítio eletrônico e dos perfis institucionais nas redes sociais pelas Coordenadorias de SME e Diretorias Regionais de Educação;
- VI - revisar redação e validar conteúdo das respostas a solicitações de informação para atendimento da Lei Federal nº 12.527/2011 e legislação municipal sobre o tema, após encaminhamento inicial da Coordenadoria de Controle Interno – COCIN.

VII - subsidiar a elaboração de conteúdo do Guia de Serviços e demais instrumentos da Política de Atendimento ao Cidadão no âmbito da SME;

VIII - dar encaminhamento, nos termos da Política de Atendimento ao Cidadão, a solicitações de informações sobre serviços provenientes do sítio eletrônico e perfis institucionais nas redes sociais mantidos pela ASCOM.

Art. 13 - A Assessoria Jurídica - AJ terá as seguintes atribuições:

I - realizar atividades de consultoria e assessoramento jurídico interno;

II - assessorar juridicamente as unidades técnicas na elaboração de propostas de atos normativos e examinar, do ponto de vista jurídico, as minutas de atos normativos que serão submetidas ao Secretário;

III - assessorar juridicamente as unidades técnicas da Secretaria nos processos de licitação e nas contratações, bem como analisar juridicamente minutas de editais, contratos, convênios e parcerias em geral;

IV - monitorar no âmbito da SME a tramitação de questionamentos de órgãos de controle internos e externos à Prefeitura de São Paulo, orientando as unidades na elaboração de manifestações, quando necessário, e em articulação com a Coordenadoria de Controle Interno – COCIN;

V - emitir parecer sobre questões internas de natureza jurídica.

§ 1º - Serão dirimidas pela Assessoria Jurídica consultas devidamente fundamentadas, com indicação precisa da questão jurídica, após verificação pelos setores da legislação pertinente e ouvido, previamente, o setor técnico competente.

§ 2º - Nos casos repetitivos, em que a dúvida jurídica diga respeito a diversos processos, deverá ser encaminhada apenas uma consulta à Assessoria Jurídica, cabendo ao setor responsável custodiar os demais expedientes até a emissão do parecer a eles também aplicável.

§ 3º - As minutas de atos normativos ordinários, que não requeiram análise do ponto de vista jurídico, deverão ser elaboradas pelos setores diretamente interessados ou pela COGED/DINORT ou pela COGEP, quando relativas a assuntos por elas coordenados.

§ 4º - Para os despachos de mero expediente, de encaminhamento e de cunho decisório deverão ser oferecidas minutas pelos setores interessados ou pela assessoria direta da autoridade competente para sua prolação, salvo quando houver necessidade de prévio parecer da Assessoria Jurídica, caso em que os despachos poderão ser exarados por esta.

§ 5º - Os editais, contratos, convênios e instrumentos de formalização de parcerias, assim como os respectivos aditamentos, serão lavrados e rubricados pelos funcionários dos setores competentes, de acordo com minutas anexadas ao processo ou padronizadas, previamente aprovadas pela Assessoria Jurídica.

§ 6º - As apurações preliminares, após o relatório circunstanciado, serão analisadas e remetidas por COGED-DINORT ao Secretário da Pasta, de acordo com o artigo 101 do Decreto Municipal nº 43.233/03, devendo ser consultada a Assessoria Jurídica apenas em casos excepcionais em que haja dúvida jurídica fundamentada.

Art. 14 - A Assessoria Parlamentar - ASPAR terá as seguintes atribuições:

I - solicitar e acompanhar, perante as unidades desta Secretaria, a elaboração de pareceres sobre proposições legislativas;

II - articular com a Secretaria Municipal de Relações Governamentais e demais Secretarias as questões relacionadas às proposições legislativas de interesse da Secretaria Municipal de Educação;

III - assistir ao Secretário Municipal de Educação em sua representação política e legislativa e coordenar as relações da Secretaria na Câmara Municipal de São Paulo;

IV - monitorar o atendimento de requerimentos de informações, indicações, consultas e outras solicitações formuladas pelos membros da Câmara Municipal de São Paulo;

V - identificar, analisar e acompanhar as proposições em tramitação na Câmara Municipal de São Paulo de interesse da Secretaria;

VI - acompanhar e manter atualizados dados sobre o andamento da execução orçamentária e financeira dos recursos referentes às emendas de parlamentares.

Art. 15 - O Centro de Informações Educacionais – CIEDU terá as seguintes atribuições:

- I - organizar e manter o sistema de dados e informações educacionais no âmbito do Sistema Municipal de Educação, com apoio da Coordenadoria de Tecnologias da Informação e Comunicação – COTIC;
- II - promover o acesso interno a dados e informações pelas unidades da Secretaria Municipal de Educação, com apoio da Coordenadoria de Tecnologias da Informação e Comunicação – COTIC, a fim de possibilitar práticas de gestão baseadas em dados;
- III - contribuir para a formulação e implementação das políticas de transparência ativa e de dados abertos da Secretaria, em conjunto com a Coordenadoria de Controle Interno – COCIN e a Coordenadoria de Tecnologias da Informação e Comunicação – COTIC;
- IV - zelar pela integridade e pelo sigilo dos dados armazenados em bases e sistemas da Secretaria e avaliar, em conjunto com a Coordenadoria de Controle Interno – COCIN, requerimentos de dados pessoais com finalidade acadêmica, nos termos da legislação municipal;
- V - analisar resultados de informações dos sistemas educacionais, realizar diagnósticos e elaborar recomendações para subsidiar a implementação de políticas e ações educacionais e de gestão;
- VI - coordenar os relatórios institucionais obrigatórios e elaborar relatórios gerenciais periódicos contendo informações relativas a cobertura, atendimento e expansão da Rede, dentre outros temas demandados pelo Secretário Municipal de Educação;
- VII - colaborar com o desenvolvimento de sistemas de avaliação institucional e educacional;
- VIII - desenvolver as atividades de georreferenciamento no âmbito da Secretaria.

Art. 16 - O Núcleo Administrativo do Gabinete da SME terá as seguintes atribuições:

- I - realizar a publicação de atos administrativos e normativos no Diário Oficial do Município, exceto aqueles relacionados a licitações, estes executados por setores responsáveis na Coordenadoria de Administração, Finanças e Infraestrutura – COAD e Coordenadoria de Alimentação Escolar – CODAE;
- II - realizar atendimento ao público externo e interno à Secretaria para recebimento, triagem e tramitação de documentos pelos sistemas informatizados da Prefeitura;
- III - receber, conferir a paginação, proceder a regularização, se necessário e protocolar todos os documentos endereçados à Secretaria Municipal de Educação;
- IV - organizar malote diário e providenciar a distribuição de correspondência e documentos a outras Secretarias e ao Arquivo Geral;
- V - acompanhar e manter registro de publicações relacionadas a profissionais da Rede Municipal de Ensino atuando fora do âmbito da Secretaria Municipal de Educação;
- VI - gerenciar e encaminhar solicitações de concessão de Gratificação de Gabinete, de Requerimento de Permanência ou de Incorporação e de alteração de escala de férias de servidores das unidades centrais desta Secretaria;
- VII - gerenciar Quadro-Base de Cargos em Comissão de referências Direção e Assessoramento Superior – DAS e Quadro de Profissionais da Educação – QPE, da Secretaria Municipal de Educação e encaminhar as publicações correspondentes;
- VIII - analisar propostas de designação de profissionais da educação para o exercício de cargos e funções e providenciar os respectivos atos de designação.

[...]

#### **Seção V** **Coordenadoria de Alimentação Escolar – CODAE**

- Art. 71 - O Gabinete da Coordenadoria de Alimentação Escolar – CODAE terá as seguintes atribuições:
- I - definir a estratégia, os objetivos e as metas a serem perseguidos pela CODAE, dedicando-se à formulação e implementação das Políticas Públicas da Secretaria Municipal de Educação relacionadas com o Programa de Alimentação Escolar – PAE;
  - II - estabelecer prioridades e realizar análises para a elaboração das propostas orçamentárias e alocação de recursos da alimentação escolar;
  - III - garantir a implementação de políticas de aquisição de alimentos diretamente do agricultor familiar, alimentos orgânicos ou de base agroecológica e desenvolver ações relacionadas à segurança alimentar e nutricional – SAN e educação alimentar e nutricional – EAN;

Art. 72 - O Núcleo Administrativo do Gabinete da Coordenadoria de Alimentação Escolar – CODAE terá as seguintes atribuições:

- I - expedir documentos inerentes à rotina administrativa;
- II - executar e acompanhar a incorporação, a movimentação, a reativação e a baixa dos bens patrimoniais móveis adquiridos ou custodiados pela Coordenadoria;
- III - fiscalizar e gerenciar serviços terceirizados considerados atividade-meio;
- IV - acompanhar e tomar providências de gestão do cadastro de devedores;
- V - apoiar os servidores da própria Coordenadoria, no que se refere às questões de vida funcional.

Art. 73 - O Núcleo de Contratos do Gabinete da Coordenadoria de Alimentação Escolar – CODAE terá as seguintes atribuições:

- I - formalizar os termos de contrato necessários para a execução do Programa de Alimentação Escolar – PAE;
- II - acompanhar os procedimentos licitatórios da SME relacionados ao PAE;
- III - participar da Comissão de Avaliação e Credenciamento de Chamadas Públicas da Agricultura Familiar – CAC;
- IV - supervisionar e apoiar as Divisões de CODAE no gerenciamento e fiscalização de contratos de fornecimentos de gêneros e serviços.

Art. 74 - O Núcleo da Gestão de Dados, Transparência e Tecnologia da Informação do Gabinete da Coordenadoria de Alimentação Escolar – CODAE tem as seguintes atribuições:

- I - gerenciar e fornecer aos municípios informações de interesse público, nos termos da Lei Federal nº 12.527/2011, em resposta a pedidos de acesso à informação;
- II - disponibilizar, de forma proativa, dados e informações de interesse público, com apoio da Coordenadoria de Controle Interno – COCIN e da Coordenadoria de Tecnologia da Informação e Comunicação – COTIC;
- III - fomentar o controle social e a participação social sobre os temas da Alimentação Escolar e correlatos.

Art. 75 - A Divisão de Finanças da Alimentação Escolar – DIFI da Coordenadoria de Alimentação Escolar – CODAE terá as seguintes atribuições:

- I - gestão dos recursos destinados à aquisição de gêneros da alimentação e/ou gerenciamento financeiro dos serviços contratados;
- II - desempenhar outras atividades correlatas que lhe forem atribuídas pelo Gabinete da Coordenadoria de Alimentação Escolar – CODAE.

Art. 76 - O Núcleo de Orçamento da Divisão de Finanças da Alimentação Escolar – DIFI da Coordenadoria de Alimentação Escolar – CODAE terá as seguintes atribuições:

- I - elaborar a proposta orçamentária da CODAE, acompanhar sua execução articuladamente com a COPLAN e realizar o acompanhamento financeiro da execução dos contratos da alimentação escolar;
- II - subsidiar tecnicamente a COPLAN na formalização dos Pedidos de Créditos Adicionais Suplementares, Descongelações e Antecipações de Cotas Financeiras.

Art. 77 - O Núcleo de Alimentação Direta da Divisão de Finanças da Alimentação Escolar – DIFI da Coordenadoria de Alimentação Escolar – CODAE terá as seguintes atribuições:

- I - formalizar os processos de pagamento das despesas relativas a aquisição de gêneros alimentícios, contratos de fornecimento de alimentos in natura, aquisição de leite em pó integral, fórmula infantil e entrega do Programa Leve Leite;
- II - subsidiar os processos de aplicação de multa em contratos geridos pela CODAE analisando informações e pareceres para o cálculo da penalidade.

Art. 78 - O Núcleo de Serviços Terceirizados da Divisão de Finanças da Alimentação Escolar – DIFI da Coordenadoria de Alimentação Escolar – CODAE terá as seguintes atribuições:

- I - formalizar os processos de pagamento das despesas relativas a contratação de empresas de alimentação terceirizadas contratadas para a Rede Municipal de Ensino e empresas terceirizadas contratadas para realização de atividades-meio na CODAE;
- II - subsidiar os processos de aplicação de multa analisando informações e pareceres para o cálculo da penalidade.

Art. 79 - A Divisão de Qualidade e Logística dos Alimentos – DILOG da Coordenadoria de Alimentação Escolar – CODAE terá as seguintes atribuições:

- I - receber e atestar a qualidade dos alimentos entregues pelas empresas contratadas, monitorar os estoques e planejar a logística de abastecimento;
- II - desempenhar outras atividades correlatas que lhe forem atribuídas pelo Gabinete da Coordenadoria de Alimentação Escolar – CODAE.

Art. 80 - O Núcleo de Qualidade dos Alimentos da Divisão de Qualidade e Logística dos Alimentos – DILOG da Coordenadoria de Alimentação Escolar – CODAE terá as seguintes atribuições:

- I - analisar e atestar documentalmente a qualidade dos alimentos e produtos para fins de licitação, homologação de marcas e controle de qualidade;
- II - analisar e atestar as instalações utilizadas para a distribuição e armazenamento dos alimentos e produtos;

Art. 81 - O Núcleo de Logística dos Alimentos da Divisão de Qualidade e Logística dos Alimentos – DILOG da Coordenadoria de Alimentação Escolar – CODAE terá as seguintes atribuições:

- I - planejar a cadeia de abastecimento de alimentos perecíveis da Rede Municipal de Ensino;
- II - acompanhar e atestar os serviços de entrega de alimentos perecíveis da Rede Municipal de Ensino;
- III - desempenhar outras atividades correlatas que lhe forem atribuídas pela Divisão de Qualidade e Logística dos Alimentos.

Art. 82 - O Núcleo de Gestão do Abastecimento da Divisão de Qualidade e Logística dos Alimentos – DILOG da Coordenadoria de Alimentação Escolar – CODAE terá as seguintes atribuições:

- I - gerenciar, monitorar e controlar de estoque de alimentos;
- II - planejar com a DINUTRE os cronogramas de abastecimentos das unidades educacionais;
- III - elaborar relatórios gerenciais, contendo, entre outras, informações de entrega, abastecimento, custo;
- IV - realizar a gestão do sistema de suprimentos – SUPRI da Prefeitura Municipal de São Paulo no que tange a alimentos adquiridos pela Secretaria para abastecimento da Alimentação Escolar.

Art. 83 - O Núcleo de Gestão do Armazéns da Divisão de Qualidade e Logística dos Alimentos – DILOG da Coordenadoria de Alimentação Escolar – CODAE terá as seguintes atribuições:

- I - produzir e monitorar indicadores de controle das entradas e saídas de notas fiscais;
- II - realizar o controle da execução, dos saldos de empenho e da estocagem dos alimentos nos armazéns;
- III - realizar a gestão e fiscalização de contratos terceirizados para armazenagem de alimentos.

Art. 84 - A Divisão de Nutrição Escolar - DINUTRE da Coordenadoria de Alimentação Escolar – CODAE terá as seguintes atribuições:

- I - planejar e desenvolver o Programa de Alimentação Escolar da Rede Municipal de Ensino, garantindo aos educandos uma alimentação balanceada, acesso a alimentos saudáveis e seguros;
- II - promover ações de educação alimentar nutricional;
- III - desempenhar outras atividades correlatas que lhe forem atribuídas pelo Gabinete da Coordenadoria de Alimentação Escolar – CODAE.

Art. 85 - O Núcleo de Atendimento da Divisão de Nutrição Escolar – DINUTRE da Coordenadoria de Alimentação Escolar – CODAE terá as seguintes atribuições:

- I - tomar providências para solucionar demandas e esclarecer dúvidas de munícipes, das Unidades Educacionais, Diretorias Regionais de Educação, nutricionistas do Núcleo de Supervisão, demais núcleos da CODAE a respeito do Programa de Alimentação Escolar;

II - manter atualizadas as informações relativas a Alimentação Escolar no Guia de Serviços e outros canais de atendimento ao cidadão, sob orientação da Coordenadoria de Controle Interno – COCIN e de acordo com as diretrizes da Política de Atendimento ao cidadão no âmbito da SME.

Art. 86 - O Núcleo de Gestão da Alimentação Terceirizada da Divisão de Nutrição Escolar – DINUTRE da Coordenadoria de Alimentação Escolar – CODAE terá as seguintes atribuições:

I - gerenciar a execução dos contratos de prestação de serviços pelas empresas terceirizadas da alimentação escolar;

II - formular e monitorar indicadores para acompanhamento dos serviços terceirizados de alimentação escolar;

III - elaborar relatórios gerenciais e de avaliação sobre a execução dos serviços terceirizados de alimentação escolar.

Art. 87 - O Núcleo de Pesquisa e Desenvolvimento da Divisão de Nutrição Escolar – DINUTRE da Coordenadoria de Alimentação Escolar – CODAE terá as seguintes atribuições:

I - contribuir para o aprimoramento da qualidade dos produtos oferecidos pela alimentação escolar;

II - definir e aperfeiçoar especificações técnicas dos produtos adquiridos;

III - pesquisar, avaliar e monitorar a qualidade dos produtos;

IV - elaborar de informativos técnicos dirigidos às Unidades Educacionais para divulgação de novos produtos adquiridos e orientações de preparo.

Art. 88 - O Núcleo de Planejamento do Cardápio da Divisão de Nutrição Escolar – DINUTRE da Coordenadoria de Alimentação Escolar – CODAE terá as seguintes atribuições:

I - elaborar os cardápios para todos os tipos de Unidades Educacionais atendidas, seguindo as diretrizes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e de acordo com o tipo de gestão do Programa de Alimentação Escolar, priorizando o preparo de alimentos in natura;

II - subsidiar o planejamento de compras dos alimentos da alimentação escolar;

III - autorizar os atendimentos das dietas especiais solicitadas pelas unidades educacionais conforme critérios preestabelecidos.

IV - publicizar os cardápios no Diário Oficial da Cidade e no sítio da Secretaria Municipal de Educação;

V - elaborar Manuais de Orientação – Esquema Alimentar e Porcionamentos e Receituários Padrão;

VI - acompanhar a safra e preço dos hortifrutigranjeiros que comporão os cardápios, em conjunto com os engenheiros agrônomos;

VII - realizar o levantamento e avaliação de consumo de alimentos.

Art. 89 - O Núcleo de Programação Alimentar da Divisão de Nutrição Escolar – DINUTRE da Coordenadoria de Alimentação Escolar – CODAE terá as seguintes atribuições:

I - gerenciar, no sistema informatizado da Secretaria Municipal de Educação, os dados de estoque e de refeições servidas das Unidades Educacionais da Rede Direta, Mista e Conveniada para viabilizar o abastecimento de alimentos;

II - elaborar Cronograma Anual de Abastecimento;

III - realizar atendimento às solicitações de ajuste de envio de alimentos perecíveis e não perecíveis;

IV - elaborar relatórios gerenciais e de controle com informações sobre a situação do estoque e histórico das refeições servidas para subsídio ao planejamento de compras dos alimentos;

V - propor melhorias ao sistema informatizado de gestão da alimentação escolar, com apoio da Coordenadoria de Tecnologias da Informação e Comunicação – COTIC.

Art. 90 - O Núcleo de Supervisão da Alimentação Escolar da Divisão de Nutrição Escolar – DINUTRE da Coordenadoria de Alimentação Escolar – CODAE terá as seguintes atribuições:

I - acompanhar e avaliar a execução do Programa de Alimentação Escolar por meio de visitas às Unidades Educacionais, para averiguação, entre outros aspectos, de:

a) cumprimento das boas práticas de manipulação de alimentos e do cardápio/esquema alimentar definido;

b) situação do abastecimento de alimentos perecíveis e não perecíveis;

c) distribuição/aceitabilidade das refeições oferecidas;



- d) condições estruturais da cozinha e refeitório das Unidades Educacionais;
  - e) cumprimento às cláusulas contratuais por parte das empresas contratadas para prestação de serviço terceirizado e misto;
  - f) cumprimento às orientações técnico-administrativas para controle do PAE.
- II - fornecer orientações de cunho técnico-administrativo e de educação alimentar e nutricional às unidades regionais e educacionais;
- III - aplicar de testes de aceitabilidade de alimentos, com a coordenação do Núcleo de Pesquisa e Desenvolvimento da DINUTRE – CODAE.

Art. 91 - A Divisão de Programas Especiais da Alimentação Escolar - DIPESP da Coordenadoria de Alimentação Escolar – CODAE terá as seguintes atribuições:

- I - coordenar e dar suporte às atividades dos núcleos da Divisão;
  - II - estabelecer metas e diretrizes estratégicas, subsidiando o pertinente processo de planejamento da Coordenadoria de Alimentação Escolar – CODAE.
- Art. 92 - O Núcleo do Programa Leve Leite – PLL da Divisão de Programas Especiais da Alimentação Escolar - DIPESP da Coordenadoria de Alimentação Escolar – CODAE terá as seguintes atribuições:
- I - elaborar cronogramas entrega de leite em pó integral e fórmulas lácteas do Programa Leve Leite de forma a garantir a entrega do benefício aos educandos da Rede Municipal de Ensino;
  - II - elaborar requisições de fórmulas lácteas e leite em pó integral;
  - III - acompanhar a execução orçamentária do Programa;
  - IV - fiscalizar o cumprimento dos contratos;
  - V - elaborar relatórios gerenciais.

Art. 93 - O Núcleo de Agricultura Familiar da Divisão de Programas Especiais da Alimentação Escolar - DIPESP da Coordenadoria de Alimentação Escolar – CODAE tem as seguintes atribuições:

- I - Acompanhar, fiscalizar e garantir a implementação de políticas de aquisição de alimentos diretamente de agricultura familiar, alimentos orgânicos ou de base agroecológica e desenvolver ações relacionadas à segurança alimentar e nutricional – SAN e educação alimentar e nutricional – EAN.

Art. 94 - O Núcleo de Educação Alimentar e Nutricional – da Divisão de Programas Especiais da Alimentação Escolar - DIPESP da Coordenadoria de Alimentação Escolar – CODAE terá as seguintes atribuições:

- I - planejar, articular, coordenar, promover e monitorar ações de formação continuada, voltadas para a Educação Alimentar e Nutricional que valorizem as pessoas, suas culturas, os saberes e interações que propiciem o desenvolvimento de hábitos alimentares saudáveis de bebês, crianças, jovens e adultos matriculados nas Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino;
- II - acompanhar e gerenciar a implantação de hortas escolares nas unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino;
- III - apoiar os educadores da Rede Municipal de Ensino na elaboração de projetos educacionais, voltados à alimentação saudável, em consonância com o Núcleo de Educação Ambiental da COPED.

Art. 95 - O Núcleo de Desenvolvimento e Comunicação – DEC da Divisão de Programas Especiais da Alimentação Escolar - DIPESP da Coordenadoria de Alimentação Escolar – CODAE terá as seguintes atribuições:

- I - Criar, promover e apoiar projetos e ações visando a mobilização e o empoderamento da comunidade educativa para que seja capaz de intervir em seu território;
- II - Planejar, desenvolver e implementar a comunicação interna e externa da CODAE em consonância com a SME comunicação;
- III - Promover e fortalecer parcerias internas e externas à PMSP para aprimoramento das ações do Programa de Alimentação Escolar da rede municipal de ensino.

Art. 96 - A Divisão de Repasses de Recursos Financeiros – DIREP da Coordenadoria de Alimentação Escolar – CODAE terá as seguintes atribuições:

I - repassar o recurso financeiro do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para as Unidades Educacionais conveniadas com a Secretaria Municipal de Educação de São Paulo e analisar a respectiva prestação de contas;

II - orientar as Unidades Educacionais conveniadas e as DREs acerca dos procedimentos e regras estabelecidas pela legislação para o recebimento e bom uso deste recurso financeiro.

[...]

#### **CAPÍTULO IV** **Diretorias Regionais de Educação**

Art. 112 - O Gabinete do Diretor da Diretoria Regional de Educação – DRE terá as seguintes atribuições:

I - participar da elaboração e divulgação de ações de comunicação e informação da Secretaria;

II - coordenar a elaboração e o monitoramento participativos dos Planos Regionais de Educação, em articulação com a Coordenadoria de Planejamento e Orçamento – COPLAN e outras unidades da SME;

III - acompanhar a dimensão territorial da execução de programas e projetos da SME e dos instrumentos de planejamento e orçamento da Pasta, com vistas à superação das desigualdades;

IV - elaborar respostas a questionamentos de órgãos de controle internos e externos, dando conhecimento dos mesmos ao Gabinete da SME e à Coordenadoria de Controle Interno – COCIN;

V - manter registros e informações sobre as atividades da DRE, participando com as unidades centrais do planejamento, formulação e avaliação das políticas educacionais no território;

VI - apurar preliminarmente denúncias de irregularidades envolvendo atividades e/ou servidores da Secretaria Municipal de Educação encaminhadas pelo Gabinete de SME e adotar as medidas cabíveis para encaminhamento a autoridades competentes;

VII - elaborar e encaminhar para a SME publicações relativas a:

a) autorização de funcionamento das escolas particulares de educação infantil;

b) inscrição para cargos e funções das unidades educacionais;

c) convocação para contratação de professores;

d) atribuição compulsória de classes/aulas/turmas/agrupamentos;

e) aplicação direta de penalidade;

f) constituição de comissões de apuração preliminar;

i) credenciamento de instituições de educação infantil.

Art. 113 - A Assessoria Jurídica do Gabinete do Diretor da Diretoria Regional de Educação – DRE terá as seguintes atribuições:

I - realizar atividades de consultoria e assessoramento jurídico interno no âmbito da Diretoria Regional de Educação;

II - assessorar juridicamente as unidades da Diretoria Regional nos processos de licitação e nas contratações, bem como analisar juridicamente minutas de editais, contratos, convênios e parcerias em geral;

III - monitorar no âmbito da Diretoria Regional a tramitação de questionamentos de órgãos de controle internos e externos à Prefeitura de São Paulo, orientando as unidades na elaboração de manifestações, quando necessário, e em articulação com a Coordenadoria de Controle Interno – COCIN;

IV - Orientar, acompanhar e manifestar-se sobre:

a) comissões de Apuração Preliminar;

b) procedimentos disciplinares;

c) afastamentos para participação em eventos.

Art. 114 - O Núcleo de Tecnologias da Informação e Comunicação do Gabinete do Diretor da Diretoria Regional de Educação – DRE terá as seguintes atribuições:

I - apoiar a Coordenadoria de Tecnologias da Informação e Comunicação – COTIC na definição de processos de aquisição de produtos e serviços e na gestão e fiscalização de contratos e pagamentos de serviços de TIC da SME;

II - acompanhar e implementar diretrizes, normas e procedimentos relacionados à gestão de TIC no âmbito da Diretoria Regional;

III - apoiar a Coordenadoria de Tecnologias da Informação e Comunicação – COTIC na gestão de qualidade dos serviços de suporte técnico e treinamento aos usuários dos serviços de TIC no âmbito da Diretoria Regional, bem como apoiar o monitoramento da satisfação do usuário com a prestação dos serviços de TIC da SME;

IV - acompanhar e avaliar a instalação e manutenção da infraestrutura tecnológica em unidades educacionais no âmbito da Diretoria Regional, em especial no processo de inauguração de unidades;

V - consolidar informações para monitoramento estratégico do desempenho das atividades de TIC da Diretoria Regional.

Art. 115 - A Supervisão Escolar da Diretoria Regional de Educação – DRE, terá as seguintes atribuições, sem prejuízo daquelas estabelecidas por normativo específico:

I - orientar, acompanhar e avaliar a implementação das diretrizes da Política Educacional do Sistema Municipal de Educação nas unidades educacionais da rede pública, conveniada e privada, considerando as especificidades locais e indicando possibilidades e necessidades para a Diretoria Regional e órgãos centrais da Secretaria;

II - participar da construção e implementação do plano de trabalho da Diretoria Regional de Educação e elaborar o plano de trabalho da Supervisão Escolar indicando metas, estratégias de acompanhamento e avaliação das unidades educacionais, com vistas a analisar os impactos da política educacional na melhoria das aprendizagens dos alunos e das condições de trabalho da Equipe Técnica e Docente das unidades educacionais;

III - orientar, acompanhar e avaliar a implementação do Projeto Pedagógico das unidades educacionais da Secretaria Municipal de Educação e os indicadores de aprendizagem das avaliações internas e externas com vistas às aprendizagens e ao desenvolvimento dos alunos;

IV - diligenciar para que a demanda educacional seja atendida, de acordo com as determinações legais;

V - acompanhar o funcionamento das Unidades Educacionais e respectivos conselhos, construindo cronograma de encontros regulares com as mesmas, buscando, em parceria com a comunidade educativa, as formas mais adequadas de aprimoramento do trabalho pedagógico e administrativo;

VI - acompanhar apurações preliminares sobre a conduta do agente público objeto de averiguações no âmbito das Unidades Educacionais e diligenciar nos casos de solicitação de instauração de processo de apuração preliminar pelo Diretor de Escola.

Parágrafo único: No caso das Unidades Educacionais geridas por entidades parceiras, o acompanhamento previsto no inciso V deste artigo deverá ser mensal, com a finalidade de acompanhamento do Plano de Trabalho e execução do Termo de Parceria correspondente.

Art. 116 - A Divisão Pedagógica – DIPED da Diretoria Regional de Educação – DRE terá as seguintes atribuições:

I - implementar políticas e ações curriculares, de formação de profissionais da educação e de avaliação da Secretaria, bem como acompanhar e avaliar sua implementação;

II - implementar e articular ações educacionais e de gestão relacionadas a:

a) apoio e acompanhamento da aprendizagem, bem como de resultados dos processos de avaliação interna e externa, apoiando as unidades educacionais nos ajustes das ações pedagógicas;

b) educação ambiental, étnico-racial e em gênero e sexualidades;

c) tecnologias e culturas digitais, da leitura e da educomunicação;

d) educação integral;

III - coordenar e acompanhar o trabalho e a formação dos Professores Orientadores de Informática Educativa e ações para o uso pedagógico das Tecnologias da Informação e Comunicação, em articulação com o Núcleo de Tecnologias para a Aprendizagem do Núcleo Técnico de Currículo da Coordenadoria Pedagógica da SME;

IV - fortalecer, em articulação com outros órgãos centrais e locais, a Rede de Proteção Social e as ações dos profissionais da educação no processo de ensino-aprendizagem;

V - realizar o serviço itinerante, a partir das necessidades das Unidades Educacionais.

Parágrafo único. A Divisão Pedagógica das Diretorias Regionais de Educação deverá atuar de forma integrada com a Coordenadoria Pedagógica – COPED.

Art. 117 - O Núcleo de Educação Infantil da Divisão Pedagógica – DIPED da Diretoria Regional de Educação – DRE terá as seguintes atribuições:

I - prover o suporte para avaliação e aperfeiçoamento das ações pedagógicas nas unidades de Educação Infantil.

II - apoiar a elaboração de propostas curriculares para a Educação Infantil, em articulação com a Coordenadoria Pedagógica – COPED/SME;

III - promover as políticas e ações de formação continuada para os profissionais da Educação Infantil;

IV - implementar e acompanhar indicadores e instrumentos de avaliação da Educação Infantil, em articulação com a COPED;

V - acompanhar as políticas e ações educacionais desenvolvidas nos Centros de Educação Infantil Indígena – CEIIs, vinculados aos Centros de Educação e Cultura Indígena – CECIs.

Art. 118 - O Núcleo de Ensino Fundamental, Educação de Jovens e Adultos e Ensino Médio da Divisão Pedagógica – DIPED da Diretoria Regional de Educação – DRE terá as seguintes atribuições:

I - prover o suporte pedagógico e formativo para implementação, avaliação e aperfeiçoamento do Ciclo de Alfabetização, do Ciclo Interdisciplinar e do Ciclo Autoral nas Unidades Educacionais de Ensino Fundamental e nas de Ensino Fundamental e Médio.

II - planejar e promover as políticas e ações de formação continuada para os profissionais do Ensino Fundamental regular, do Ensino Médio e da Educação de Jovens e Adultos, em articulação com Coordenadoria Pedagógica – COPED;

III - apoiar a elaboração de propostas curriculares para o Ensino Fundamental regular, Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos, em articulação com a COPED;

IV - implementar políticas e ações para a superação do analfabetismo, nas diversas formas de atendimento da modalidade no município: EJA Regular, MOVA-SP; CIEJA, CMCT e EJA Modular.

Art. 119 - O Núcleo de Apoio e Acompanhamento para Aprendizagem – NAAPA da Divisão Pedagógica – DIPED da Diretoria Regional de Educação – DRE terá as seguintes atribuições:

I - promover a formação continuada dos Profissionais da Educação, no âmbito da saúde mental, vulnerabilidades e risco social, em articulação com a Coordenadoria Pedagógica – COPED;

II - manter registro de dados referentes ao acompanhamento das Unidades Educacionais visando ao enfrentamento das dificuldades na e da escolarização;

III - promover o debate curricular sobre potências do aprender, processo ensino-aprendizagem, saúde mental, vulnerabilidades, risco social e violação de direitos visando à redução das desigualdades escolares;

IV - documentar e acompanhar situações complexas relativas a saúde mental e violação de direitos na infância e na adolescência nas Unidades Educacionais, com apoio do NAAPA da COPED.

Art. 120 - O Centro de Formação e Acompanhamento à Inclusão – CEFAI da Divisão Pedagógica – DIPED da Diretoria Regional de Educação – DRE terá as seguintes atribuições:

I - implementar políticas e ações de Educação Especial na perspectiva da educação inclusiva, em articulação com a Divisão de Educação Especial – DIEE da Coordenadoria Pedagógica – COPED;

II - acompanhar indicadores e instrumentos de avaliação do trabalho com os educandos público-alvo da Educação Especial;

III - promover a formação inicial e continuada para atuação nos serviços de educação especial da Rede Municipal de Ensino, bem como a formação dos demais profissionais de educação e comunidade educativa sobre questões relacionadas à educação especial na perspectiva da educação inclusiva.

Art. 121 - A Divisão dos Centros Educacionais Unificados e da Educação Integral – DICEU da Diretoria Regional de Educação – DRE, terá as seguintes atribuições:

I - incentivar, orientar as ações e articular com órgãos centrais e locais, sociedade civil organizada, representantes da comunidade local e instituições educacionais para atender às demandas das Unidades Educacionais, de forma a colaborar para a Gestão Democrática da Educação;

II - implementar ações voltadas à educação integral e fazer a gestão dos Centros Educacionais Unificados;

III - implementar e articular ações educacionais e de gestão relacionadas ao desenvolvimento das múltiplas dimensões do ser humano e a integração de conteúdos educacionais, culturais, esportivos e de movimento humano;

IV - fortalecer a Rede de Proteção Social e implementar ações para a proteção social e para a saúde dos cidadãos, considerando situações de vulnerabilidade social;

V - incentivar a participação dos gestores das unidades educacionais na Rede de Proteção Social e acompanhar as ações em colaboração com a Supervisão Escolar e a Divisão Pedagógica;

VI - coordenar e implementar programas culturais, artísticos e esportivos, em conjunto com a Divisão Pedagógica, com a Secretaria Municipal de Cultura, com a Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação e com outras Secretarias interessadas.

Parágrafo único. A Divisão dos Centros Educacionais Unificados e da Educação Integral das Diretorias Regionais de Educação deverá atuar de forma integrada com a Coordenadoria dos Centros Educacionais Unificados e da Educação Integral – COCEU.

Art. 122 - A Divisão de Administração e Finanças – DIAF da Diretoria Regional de Educação – DRE, terá as seguintes atribuições:

I - articular o planejamento e a implementação da política educacional entre as unidades centrais da Secretaria e as unidades educacionais, identificando demandas e propondo alternativas;

II - apoiar as unidades educacionais no planejamento, coordenação, implementação e avaliação de propostas educacionais e na gestão de seus suprimentos e recursos, promovendo sua autonomia;

III - gerenciar os sistemas de tecnologia da informação e comunicação no âmbito da Diretoria Regional e oferecer suporte técnico em tecnologias da informação e comunicação à Diretoria Regional e às unidades educacionais, sob orientação da Coordenadoria de Tecnologias da Informação e Comunicação – COTIC;

IV - prover as condições de infraestrutura, suprimentos e de pessoal para a implementação da política educacional em sua área de abrangência.

Art. 123 - O Núcleo de Parcerias e Convênios da Divisão de Administração e Finanças – DIAF da Diretoria Regional de Educação – DRE, terá as seguintes atribuições:

I - realizar o processo de celebração, aditamento e denúncia de convênios, bem como formalizar os respectivos termos de parceria, aditamento e denúncia, referentes ao atendimento de crianças em Centros de Educação Infantil;

II - realizar o processo de celebração, aditamento e denúncia de convênios, bem como formalizar os respectivos termos de parceria, aditamento e denúncia, referentes à implementação do Programa Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos do Município de São Paulo – MOVA-SP;

III - acompanhar a execução do plano de expansão do atendimento de educação infantil, por meio de aditamento dos convênios existentes e do estabelecimento de novas parcerias;

IV - cadastrar e manter atualizadas informações referentes a celebração e execução de parcerias no sistema de cadastro e execução de parcerias da Secretaria.

Art. 124 - O Núcleo de Demanda Escolar da Divisão de Administração e Finanças – DIAF da Diretoria Regional de Educação – DRE, terá as seguintes atribuições:

I - gerenciar e acompanhar o planejamento de atendimento à demanda da Rede Municipal de Ensino no âmbito da Diretoria Regional, em articulação com a Divisão de Planejamento da Demanda Escolar – DIDEM da Coordenadoria de Gestão e Organização Escolar – COGED da SME e a Rede Estadual de Ensino;

II - emitir pareceres para subsidiar a emissão de Certificado de Credenciamento Educacional às entidades interessadas e a autorização de funcionamento de unidades educacionais particulares de educação infantil;

III - gerenciar o atendimento e a compatibilização da demanda, articulando-se com o Centro de Formação e Acompanhamento à Inclusão e com a COGED;

Art. 125 - O Núcleo de Transporte Escolar da Divisão de Administração e Finanças – DIAF da Diretoria Regional de Educação – DRE, terá as seguintes atribuições:

I - assegurar o atendimento aos educandos da Rede Municipal de Ensino pelo Programa de Transporte Escolar Municipal Gratuito - Vai e Volta, segundo as diretrizes do Núcleo de Transporte Escolar da Divisão de Planejamento da Demanda Escolar – DIDEM da COGED da SME.

Art. 126 - O Núcleo de Alimentação Escolar da Divisão de Administração e Finanças – DIAF da Diretoria Regional de Educação – DRE, tem as seguintes atribuições:

- I - executar e monitorar ações e procedimentos para prover alimentação escolar, em conjunto com a Coordenadoria de Alimentação Escolar – CODAE;
- II - monitorar a qualidade da prestação de serviços relacionados ao Programa de Alimentação Escolar, por meio de visitas às Unidades Educacionais, quando necessário, e do acompanhamento de relatórios de visita dos nutricionistas;
- III - gerenciar e garantir o fluxo de informações do Programa de Alimentação Escolar e do Programa Leve Leite às Unidades Educacionais.

Art. 127 - O Núcleo de Compras e Contratos da Divisão de Administração e Finanças – DIAF da Diretoria Regional de Educação – DRE, terá as seguintes atribuições:

- I - realizar etapas de processo licitatório e de aquisições diretas;
- II - gerenciar e fiscalizar os contratos firmados pela Diretoria Regional, adotando os procedimentos necessários para controle da execução contratual (prazo de vigência, pagamento, aplicação de penalidades), aditamentos (prorrogações do prazo de vigência, acréscimos ou supressões do objeto) e encerramento;
- III - gerenciar no âmbito da Diretoria Regional a distribuição de uniformes e kits escolares e pedagógicos, elaborando relatórios de acompanhamento da entrega nas unidades, em articulação com a Coordenadoria de Administração, Finanças e Infraestrutura – COAD;
- IV - gerenciar o Almoxarifado e definir, em articulação com as unidades centrais, critérios e procedimentos para distribuição de suprimento estocado ou excedente.

Art. 128 - O Núcleo de Prédios e Equipamentos da Divisão de Administração e Finanças – DIAF da Diretoria Regional de Educação – DRE, tem as seguintes atribuições:

- I - gerenciar as instalações, equipamentos e prédios das Unidades Educacionais no âmbito da Diretoria Regional;
- II - identificar a demanda e indicar prioridades para a realização de obras e serviços gerais de manutenção corretiva e preventiva nas Unidades Educacionais;
- III - acompanhar e supervisionar a realização de obras e serviços gerais de manutenção corretiva e preventiva nas Unidades Educacionais.

Art. 129 - O Núcleo de Contabilidade e Prestação de Contas da Divisão de Administração e Finanças – DIAF da Diretoria Regional de Educação – DRE, terá as seguintes atribuições:

- I - executar e acompanhar a incorporação, a movimentação, a reativação e a baixa dos bens patrimoniais móveis adquiridos ou custodiados pela Diretoria Regional, unidades educacionais da rede direta, indireta e conveniada;
- II - realizar a prestação de contas de programas vinculados a recursos municipais e federais no âmbito da Diretoria Regional;
- III - realizar a concessão de adiantamentos bancários e diretos às unidades educacionais e analisar e aprovar os respectivos processos de prestação de contas;
- IV - gerenciar a prestação de serviços públicos e providenciar o pagamento às concessionárias;
- V - orientar as Unidades Educacionais sobre:
  - a) sistemática de descentralização orçamentária;
  - b) prestação de contas sobre as verbas de primeiro escalão;
  - c) elaborar a programação orçamentária e acompanhar sua execução;
  - d) realizar prestação de contas conforme legislação vigente;
  - e) procedimentos administrativos, a utilização e a prestação de contas das verbas públicas por meio da Associações de Pais e Mestres.

Art. 130 - O Núcleo de Gestão de Pessoas da Divisão de Administração e Finanças – DIAF da Diretoria Regional de Educação – DRE, terá as seguintes atribuições:

I - orientar, instruir e analisar processos relacionados a gestão de pessoas e desenvolvimento profissional dos servidores do órgão regional e Unidades Educacionais;

II - realizar a gestão das folhas de frequência e de pagamento do órgão regional e Unidades Educacionais da Secretaria Municipal de Educação;

III - realizar procedimentos e rotinas de pagamento de gratificações legais, apuração e tratamento de débitos e créditos e contagem de tempo de serviço para fins de concessão de progressão e benefícios a servidores do órgão regional e Unidades Educacionais, sob orientação da Divisão de Pagamentos – DIPAG da Coordenadoria de Gestão de Pessoas – COGEP;

IV - cadastrar e conferir informações nos para subsidiar o processo de pagamento no âmbito da COGEP;

V - subsidiar a COGEP no mapeamento das demandas dos órgãos regionais e Unidades Educacionais relacionadas a servidores.

Parágrafo único: A Divisão de Gestão Pessoas das Diretorias Regionais de Educação deverá atuar de forma integrada com a Coordenadoria de Gestão de Pessoas/COGEP.

Art. 131 – Os casos omissos ou excepcionais serão resolvidos pelo Gabinete da Secretaria Municipal de Educação.

Art. 132 – Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, em especial, a Portaria SME nº 5.824, de 08/08/89, e alterações posteriores.

Publicado no DOC de 02/12/2016 – pp. 17 a 21

Anexo 14 – Decreto nº 57.632, de 17 de março de 2017 [íntegra]

***Confere nova normatização ao Programa Leve Leite, instituído pelo Decreto nº 35.458, de 31 de agosto de 1995.***

JOÃO DORIA, Prefeito do Município de São Paulo, no uso das atribuições que lhe são conferidas por lei,

CONSIDERANDO a necessidade de contribuir para o pleno desenvolvimento físico e nutricional das crianças no período da Primeira Infância na Cidade de São Paulo;

CONSIDERANDO que as crianças provenientes de famílias de baixa renda, bem como as crianças com deficiência, estão sujeitas a situações de vulnerabilidade;

CONSIDERANDO que em 1995, ano em que o Programa Leve Leite foi instituído, vivia-se outra realidade em termos de Segurança Alimentar e Nutricional na Cidade;

CONSIDERANDO mostrar-se imprescindível a adequação da quantidade de fórmulas infantis e leite em pó integral a ser distribuída, para complementar o Programa de Alimentação Escolar, que já contempla boa parte da necessidade diária de nutrientes,

**D E C R E T A:**

Art. 1º O Programa Leve Leite, instituído pelo Decreto nº 35.458, de 31 de agosto de 1995, passa a ser regulado de acordo com as disposições deste decreto, destinando-se ao atendimento das crianças moradoras no Município de São Paulo em idade de creche e pré-escola ou em situação de vulnerabilidade, na seguinte conformidade:

I - crianças em idade de creche e pré-escola, de acordo com a idade definida para matrícula no Sistema Municipal de Educação, matriculadas ou não na Rede Municipal de Ensino de São Paulo e cujas famílias estejam com cadastro ativo no Cadastro Único para Programas Sociais, nos termos da legislação correspondente;

II - crianças com deficiência matriculadas na Rede Municipal de Ensino.

Art. 2º A distribuição de leite aos beneficiários do Programa Leve Leite deverá obedecer à proporção de:

I - para crianças em idade de creche e pré-escola matriculadas na Educação Infantil (CEIs Municipais e CEIs da Rede Parceira, CEMEI, CECIs, CCIs, EMEIs e EMEBSs) da Rede Municipal de Ensino, cujas famílias estão no Cadastro Único para Programas Sociais:

a) bebês de 4 (quatro) a 12 (doze) meses: 1Kg ou quantidade superior conforme acomodação da embalagem de fórmulas infantis por mês;

b) crianças acima de 1 (um) ano em idade de creche e pré-escola: 1Kg de leite em pó integral por mês;

II - para crianças em idade de creche e pré-escola não matriculadas na Rede Municipal de Ensino, cujas famílias estão no Cadastro Único para Programas Sociais:

a) bebês de 4 (quatro) a 12 (doze) meses: 2Kg de fórmulas infantis por mês;

b) crianças acima de 1 (um) ano em idade de creche e pré-escola: 2Kg de leite em pó integral por mês;

III - para crianças com deficiência, matriculadas na Rede Municipal de Ensino, na educação infantil e no ensino fundamental, do primeiro ao quinto ano:

a) bebês de 4 (quatro) a 12 (doze) meses: 1Kg ou quantidade superior conforme acomodação da embalagem de fórmulas infantis por mês;

b) crianças acima de 1 (um) ano em idade de creche, pré-escola e do primeiro ao quinto ano do ensino fundamental: 1Kg de leite em pó integral por mês.

Art. 3º O benefício de que trata este decreto será distribuído no período de janeiro a dezembro, observadas as fases de implantação do Programa.



Art. 4º A implantação do Programa Leve Leite será realizada em duas fases, abrangendo, inicialmente, as crianças matriculadas na Rede Municipal de Ensino.

Art. 5º Caberá à Secretaria Municipal de Educação a aquisição e distribuição do leite em pó integral e fórmula infantil aos beneficiários matriculados na Rede Municipal de Ensino.

§ 1º No ato da matrícula os pais ou responsáveis legais pela criança deverão optar pelo recebimento do benefício nas Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino.

§ 2º Caberá às Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino, a partir da publicação deste decreto, para o ano letivo de 2017, promover o registro das solicitações de que trata § 1º deste artigo.

Art. 6º A comprovação de troca ou comercialização dos produtos do Programa Leve Leite pela família implicará na suspensão do benefício por um ciclo de entrega e, se reincidente, na exclusão do Programa.

Art. 7º Compete à Coordenadoria de Alimentação Escolar – CODAE, da Secretaria Municipal de Educação, o acompanhamento da execução do Programa Leve Leite e seu monitoramento.

Art. 8º A segunda fase do Programa Leve Leite, relativa às crianças em idade de creche e pré-escola inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais e não matriculadas na Rede Municipal de Ensino, deverá ser promovida em até 120 (cento e vinte) dias da data de publicação deste decreto, com a implantação de programa específico.

Parágrafo único. O programa de que trata o “caput” deste artigo deverá ser formulado e executado conjuntamente pelas Secretarias Municipais de Educação, da Saúde, de Assistência e Desenvolvimento Social e de Direitos Humanos e Cidadania.

Art. 9º As despesas com a execução deste decreto correrão por conta das dotações orçamentárias próprias.

Art. 10. Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogado o Decreto nº 35.458, de 31 de agosto de 1995.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, aos 17 de março de 2017, 464º da fundação de São Paulo.

JOÃO DORIA, PREFEITO

ALEXANDRE ALVES SCHNEIDER, Secretário Municipal de Educação

ANDERSON POMINI, Secretário Municipal de Justiça

JULIO FRANCISCO SEMEGHINI NETO, Secretário do Governo Municipal

Publicado na Secretaria do Governo Municipal, em 17 de março de 2017.

Publicado no DOC de 18/03/2017 – p. 03

Anexo 15 – Portaria nº 4.652, de 23 de maio de 2017 [íntegra]

***Designa servidores da Coordenadoria de Alimentação Escolar – CODAE como responsáveis pelos serviços que especifica***

O Secretário Municipal de Educação, no uso das atribuições que lhe são conferidas por Lei, e

**CONSIDERANDO:**

- as atribuições da Coordenadoria de Alimentação Escolar, estabelecidas na Portaria SME nº 7.849, de 01 de dezembro de 2016;
- o disposto na Portaria SF nº 8, de 13 de janeiro de 2016;
- o parágrafo 8º, do artigo 15, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, alterada pela Lei nº 8.883, de 8 de junho de 1994;

**RESOLVE:**

Art. 1º Designar os servidores abaixo relacionados para atestarem o recebimento dos materiais de consumo e serviços contratados pela Coordenadoria de Alimentação Escolar – CODAE e assinar os respectivos documentos fiscais, na seguinte conformidade:

I - Em se tratando de serviços de digitação de dados alfanuméricos, de manutenção de recarga de extintores de incêndio, materiais de consumo e outros insumos são responsáveis os seguintes servidores:

Joseiane Alvarez Santos Gotardi RF - 749.527.7  
Moises Correia de Lima RF - 837.503.8  
Nilson Olegário RF - 651.563.1  
Maura Deienno RF - 697.497.0

II - Em se tratando da gestão da frota de veículos do serviço de transporte de pessoas são responsáveis os seguintes servidores:

Joseiane Alvarez Santos Gotardi RF - 749.527.7  
Moises Correia de Lima RF - 837.503.8  
Valdenilton Sousa da Silva RF - 732.319.1  
Nilson Olegário RF - 651.563.1  
Maura Deienno RF - 697.497.0

III - Em se tratando de manutenção preventiva (incluindo revisão geral, ajustes e calibração) e corretiva (substituição de peças) de balanças eletrônicas e convencionais utilizadas nas avaliações técnicas de alimentos para a Coordenadoria de Alimentação Escolar, são responsáveis os seguintes servidores:

Ana Paula Cassulino RF - 827.322.7  
Cristiane Erika Tanikawa RF - 776.520.7  
Christina Lellis de Souza Amaral RF - 609.867.3  
Elaine Donizetti Alvares RF - 653.741.3  
Anderson dos Santos Miranda RF - 803.116.9

IV - Em se tratando de serviços de preparo e fornecimento de alimentação escolar para os Centros de Educação Infantil Municipais e para as Escolas Municipais, das gestões terceirizada e mista, são responsáveis os seguintes servidores:

Eder Nascimento Santos RF - 774.115.4  
Elisete de Jesus Pereira RF 781.221.3  
Marcia Ferreira RF - 753.657.7  
Nayla Veríssimo Neves RF - 729.613.4

Silvia Helena da Silva Sabará RF - 735.072.4

V - Em se tratando das despesas referentes ao fornecimento de “Kit Lanche”, são responsáveis os seguintes servidores:

Elizabeth Aparecida de Oliveira Leite – RF. 574.318.4

Adenilma Botelho Tavares – RF – 732.126.1

Andrea Alexandre de Oliveira Silva – RF 730.850-7

Vanda Maria Jamalaro – RF 729.902.8

VI - Em se tratando de serviços de armazenagem, logística e transporte de alimentos, de fornecimento de frutas, legumes, verduras, ovos, pães, bolos, leve-leite, alimentos perecíveis e não perecíveis, são responsáveis os seguintes servidores, ressalvada as competências da Comissão Permanente de Recebimentos de Alimentos – CPRA quanto ao recebimento de alimentos, estabelecida na Portaria SME 4.938/13 (alterada pela Portaria 6.757/14):

Débora Fátima Leite de Barros - RF 7382278

Ivone Clara Ferreira Campos – RF 6344119

Kamila Moreira Naressi – RF - 8274134

Maria Cristina da Silva – RF 6162517

Maria Mercedes de Oliveira – RF 6256201

Maria Perpetua Socorro Alves – RF 5801338

Milton Luis Garcia Morango – RF 6329659

Mônica Cristina Silva – RF 7395787

Odirlei de Araujo Santos – RF 6940471

Rita de Jesus Macedo – RF 7309147

Roselaine Harumi Takagi – RF - 6257194

Sandra Regina Alves de Oliveira – RF - 683222-9

Selma Aparecida Souza da Silva – RF 6120156

Sonia Maria Felix de Souza – RF 7547382

Vinícius Macedo de Moraes – RF 8376263

Wendell santos Lira – RF 8274576

Art. 2º Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Publicado no DOC de 24/05/2017 – p. 19

Anexo 16 - Decreto nº 58.154, de 22 de março de 2018 [excertos]

*Dispõe sobre a reorganização da Secretaria Municipal de Educação, bem como altera a denominação e a lotação dos cargos de provimento em comissão que especifica.*

JOÃO DORIA, Prefeito do Município de São Paulo, no uso das atribuições que lhe são conferidas por lei,

**D E C R E T A:**

Art. 1º A Secretaria Municipal de Educação – SME fica reorganizada nos termos deste decreto.

## **CAPÍTULO I DAS FINALIDADES**

Art. 2º São finalidades da Secretaria Municipal de Educação:

I - formular, coordenar, implementar e avaliar políticas e estratégias educacionais para o Sistema Municipal de Ensino;

II - estabelecer diretrizes e normas para a Rede Municipal de Ensino;

III - propor ao Conselho Municipal de Educação – CME diretrizes e normas para o Sistema Municipal de Ensino;

IV - articular ações com o Conselho Municipal de Educação – CME, com o Conselho de Alimentação Escolar – CAE, com o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – CACS/FUNDEB, com o Conselho de Representantes dos Conselhos de Escola – CRECE, com entidades representativas dos profissionais da educação e com os demais órgãos e entidades do Município, do Estado e da União que atuam na área educacional ou que possam contribuir com a área;

V - implementar o Plano Municipal de Educação – PME;

VI - definir indicadores para acompanhar e avaliar o desempenho das Unidades Educacionais e de gestão do Sistema Municipal de Ensino;

VII - promover a formação continuada e o desenvolvimento dos profissionais de educação da Rede Municipal de Ensino;

VIII - promover o uso de tecnologia da informação e comunicação para elevar a qualidade do processo de ensino e aprendizagem e de gestão do Sistema Municipal de Ensino;

IX - zelar pela articulação permanente entre suas unidades de gestão, os órgãos vinculados e as Unidades Educacionais do Sistema Municipal de Ensino;

X - articular ações com órgãos e instituições nacionais e internacionais para auxiliar a atuação institucional da Secretaria.

Art. 3º Para efeitos deste decreto, entende-se por:

I - Rede Municipal de Ensino – o conjunto de Unidades Educacionais mantidas pela Administração Pública Municipal por meio da Secretaria Municipal de Educação e das organizações da sociedade civil parceiras;

II - Sistema Municipal de Ensino – o conjunto de Unidades Educacionais mantidas pela Administração Pública Municipal, as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada e os órgãos municipais de educação.

## **CAPÍTULO II**

## **DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL**

### **Seção I Da Estrutura Básica**

Art. 4º A Secretaria Municipal de Educação tem a seguinte estrutura básica:

I - unidade de assistência direta ao Secretário: Gabinete do Secretário – GAB/SME;

II - unidades específicas:

a) Coordenadoria Pedagógica – COPED;

b) Coordenadoria dos Centros Educacionais Unificados e da Educação Integral – COCEU;

c) Coordenadoria de Gestão e Organização Educacional – COGED;

d) Coordenadoria de Alimentação Escolar – CODAE;

e) Coordenadoria de Informações Educacionais – CIEDU;

f) Coordenadoria de Administração, Finanças e Infraestrutura – COAD;

g) Coordenadoria de Gestão de Pessoas – COGEP;

h) Coordenadoria de Planejamento e Orçamento – COPLAN;

i) Coordenadoria de Tecnologia da Informação e Comunicação – COTIC;

j) Coordenadoria de Transparência Ativa e Controle Interno - COTAC;

k) Diretorias Regionais de Educação – DRE;

III - colegiados vinculados:

a) Conselho Municipal de Educação – CME;

b) Conselho de Alimentação Escolar – CAE;

c) Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – CACS/FUNDEB;

d) Conselho de Representantes dos Conselhos de Escola – CRECE;

e) Conselho de Gestão.

Parágrafo único. Os colegiados referidos no inciso III do “caput” deste artigo têm suas atribuições, competências, composição e funcionamento definidos em legislação específica.

### **Seção II Do Detalhamento da Estrutura Básica**

Art. 5º O Gabinete do Secretário é integrado por:

I - Assessoria de Comunicação Social – ASCOM;

II - Assessoria Jurídica – AJ;

III - Assessoria Parlamentar – ASPAR;

IV - Núcleo Administrativo – NA.

Art. 6º A Coordenadoria Pedagógica – COPED é integrada por:

I - Núcleo Técnico de Avaliação – NTA;

II - Núcleo Técnico de Currículo – NTC;

III - Núcleo Técnico do Sistema de Formação de Educadores da Rede Municipal de Ensino de São Paulo – NTF;

IV - Núcleo Técnico da Universidade nos Centros de Educação Unificados – UniCEU;

V - Divisão de Educação Infantil – DIEI;

VI - Divisão de Ensino Fundamental e Médio – DIEFEM;

VII - Divisão de Educação de Jovens e Adultos – DIEJA;

VIII - Divisão de Educação Especial – DIEE;

IX - Centro de Multimeios – CM.

Art. 7º A Coordenadoria dos Centros Educacionais Unificados e da Educação Integral – COCEU é integrada por:

I - Divisão de Articulação Pedagógica – DIAP;

II - Divisão de Cultura – DIAC;

III - Divisão de Gestão Democrática e Programas Intersecretariais – DIGP;

IV - Divisão de Esporte, Corpo e Movimento – DIESP.

Art. 8º A Coordenadoria de Gestão e Organização Educacional – COGED é integrada por:

- I - Divisão de Planejamento da Demanda Escolar – DIDEM;
- II - Divisão de Gestão de Parcerias e Convênios – DIPAR;
- III - Divisão de Normatização e Orientação Técnica – DINORT.

Art. 9º A Coordenadoria de Alimentação Escolar – CODAE é integrada por:

- I - Divisão de Nutrição Escolar – DINUTRE;
- II - Divisão de Educação Alimentar e Nutricional – DIEDAN;
- III - Divisão de Qualidade e Logística dos Alimentos – DILOG;
- IV - Divisão de Finanças e Repasses da Alimentação Escolar – DIFIR;
- V - Divisão de Orçamento e Gestão de Contratos – DIORG.

Art. 10. A Coordenadoria de Informações Educacionais – CIEDU não possui unidades subordinadas.

Art. 11. A Coordenadoria de Administração, Finanças e Infraestrutura – COAD é integrada por:

- I - Divisão de Insumos, Administração e Logística – DIAL;
- II - Divisão de Contabilidade – DICONTE;
- III - Divisão de Gestão de Contratos – DIGECON;
- IV - Divisão de Licitações – DILIC;
- V - Divisão de Obras – DIOB.

Art. 12. A Coordenadoria de Gestão de Pessoas – COGEP é integrada por:

- I - Divisão de Desenvolvimento Profissional – DIDES;
- II - Divisão de Gestão de Carreiras – DICAR;
- III - Divisão de Gestão de Tempo de Serviço – DITEM;
- IV - Divisão de Gestão de Pagamento – DIPAG.

Art. 13. A Coordenadoria de Planejamento e Orçamento – COPLAN é integrada por:

- I - Divisão de Acompanhamento de Prestação de Contas – DIACON;
- II - Divisão de Orçamento – DIOR.

Art. 14. A Coordenadoria de Tecnologia da Informação e Comunicação – COTIC é integrada por:

- I - Divisão de Desenvolvimento de Sistemas – DISIS;
- II - Divisão de Infraestrutura Tecnológica – DITEC.

Art. 15. A Coordenadoria de Transparência Ativa e Controle Interno – COTAC não possui unidades subordinadas.

Art. 16. As Diretorias Regionais de Educação são:

- I - Diretoria Regional de Educação Butantã – DRE BT;
- II - Diretoria Regional de Educação Campo Limpo – DRE CL;
- III - Diretoria Regional de Educação Capela do Socorro – DRE CS;
- IV - Diretoria Regional de Educação Freguesia/Brasilândia – DRE FB;
- V - Diretoria Regional de Educação Guaianases – DRE G;
- VI - Diretoria Regional de Educação Ipiranga – DRE IP;
- VII - Diretoria Regional de Educação Itaquera – DRE IQ;
- VIII - Diretoria Regional de Educação Jaçanã/Tremembé – DRE JT;
- IX - Diretoria Regional de Educação Penha – DRE PE;
- X - Diretoria Regional de Educação Pirituba/Jaraguá – DRE PJ;
- XI - Diretoria Regional de Educação Santo Amaro – DRE SA;
- XII - Diretoria Regional de Educação São Mateus – DRE SM;
- XIII - Diretoria Regional de Educação São Miguel – DRE MP.

Art. 17. As Diretorias Regionais de Educação – DRE são integradas por:

- I - Supervisão Escolar;
- II - Divisão Pedagógica – DIPED;
- III - Divisão de Administração e Finanças – DIAF;
- IV - Divisão dos Centros Educacionais Unificados e da Educação Integral – DICEU;
- V - Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino.

Art. 18. As Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino são:

- I - Centros de Educação Infantil – CEIs;
- II - Centros Municipais de Educação Infantil – CEMEIs;
- III - Centros de Educação Infantil Indígena – CEIIs;
- IV - Centros de Educação e Cultura Indígena – CECIs;
- V - Escolas Municipais de Educação Infantil – EMEIs;
- VI - Escolas Municipais de Ensino Fundamental – EMEFs;
- VII - Escolas Municipais de Ensino Fundamental e Médio – EMEFMs;
- VIII - Escolas Municipais de Educação Bilíngue para Surdos – EMEBSs;
- IX - Centros Integrados de Educação de Jovens e Adultos – CIEJAs;
- X - Centros Municipais de Capacitação e Treinamento – CMCTs;
- XI - Centros Educacionais Unificados – CEUs.

Parágrafo único. As Unidades Educacionais referidas neste artigo têm suas atribuições, competências, composição e funcionamento definidos em legislação específica.

### **CAPÍTULO III DAS ATRIBUIÇÕES**

#### **Seção I**

#### **Das Unidades de Assistência Direta ao Secretário**

Art. 19. A Assessoria de Comunicação Social – ASCOM tem as seguintes atribuições:

- I - planejar, coordenar, implementar e avaliar políticas e ações de comunicação para informar às unidades da SME, à sociedade e aos meios de comunicação sobre políticas públicas, fatos e informações relativos à educação municipal;
- II - divulgar programas e ações da SME;
- III - acompanhar e analisar matérias de veículos de comunicação social relacionadas a ações e resultados da SME ou de seus servidores, assessorando-os no relacionamento com esses veículos;
- IV - padronizar e gerenciar o sítio eletrônico e os perfis institucionais nas redes sociais da SME, definindo diretrizes, normas e padrões para inserção de conteúdos, de acordo com as normas vigentes;
- V - orientar e subsidiar as unidades da SME acerca da utilização de materiais gráficos e de comunicação visual, em conjunto com o Centro de Mídias da Coordenadoria Pedagógica – COPED;
- VI – revisar a redação e conferir o conteúdo das respostas a solicitações de informação para atendimento à Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e legislação municipal sobre o tema, após encaminhamento inicial da Coordenadoria de Transparência Ativa e Controle Interno – COTAC;
- VII - subsidiar a elaboração de conteúdo dos instrumentos da política municipal de atendimento ao cidadão no âmbito da SME;
- VIII - dar encaminhamento, nos termos da política municipal de atendimento ao cidadão, a solicitações de informações sobre serviços provenientes do sítio eletrônico e perfis institucionais nas redes sociais mantidos pela Assessoria de Comunicação.

Art. 20. A Assessoria Jurídica – AJ tem as seguintes atribuições:

- I - realizar atividades de consultoria e assessoramento jurídico interno;
- II - assessorar juridicamente as unidades da SME na elaboração de propostas de atos normativos;
- III - assessorar as unidades da SME nos processos de licitação e nas contratações, bem como analisar juridicamente minutas de editais, contratos, convênios e parcerias em geral;
- IV - prestar informações para subsidiar a defesa da Prefeitura em juízo, obtendo os elementos necessários das demais unidades da SME.

Art. 21. A Assessoria Parlamentar – ASPAR, tem as seguintes atribuições:

- I - solicitar e acompanhar, perante as unidades internas, a elaboração de pareceres sobre proposições legislativas;
- II - articular com as instâncias competentes e demais Secretarias as questões relacionadas às proposições legislativas de interesse da SME;
- III - assistir o Secretário em sua representação política e legislativa e coordenar as relações com a Câmara Municipal de São Paulo;
- IV - monitorar o atendimento de requerimentos de informações, indicações, consultas e outras solicitações formuladas pelos membros da Câmara Municipal de São Paulo;
- V - identificar, analisar e acompanhar as proposições em tramitação na Câmara Municipal de São Paulo de interesse da SME;
- VI - acompanhar e manter atualizados dados sobre o andamento da execução orçamentária e financeira dos recursos referentes às emendas de parlamentares.

Art. 22. O Núcleo Administrativo – NA tem a atribuição de dar suporte ao Gabinete do Secretário no âmbito administrativo e organizacional, especialmente receber, distribuir e acompanhar a tramitação de documentos, assim como elaborar ofícios e memorandos.

[...]

#### **Subseção IV** **Da Coordenadoria de Alimentação Escolar – CODAE**

Art. 42. A Coordenadoria de Alimentação Escolar – CODAE tem as seguintes atribuições:

- I - planejar, coordenar, implementar e acompanhar:
  - a) ações relacionadas ao abastecimento para a alimentação dos educandos;
  - b) ações relacionadas à educação alimentar e nutricional, em articulação com a COPED;
- II - coordenar a implementação de programas relacionados à alimentação escolar;
- III - zelar pela segurança alimentar e nutricional, por meio de ações de supervisão e ações educativas;
- IV - avaliar a qualidade, aceitabilidade e preparação dos alimentos fornecidos ou a serem adquiridos;
- V - subsidiar tecnicamente os órgãos encarregados de realizar as licitações públicas e demais modalidades de compra de alimentos;
- VI - executar o orçamento destinado à alimentação escolar e realizar a prestação de contas desses recursos.

Art. 43. A Divisão de Nutrição Escolar – DINUTRE tem as seguintes atribuições:

- I - planejar e desenvolver o Programa de Alimentação Escolar da Rede Municipal de Ensino, garantindo aos educandos alimentação balanceada e acesso a alimentos saudáveis e seguros;
- II - promover ações de educação alimentar nutricional;
- III - coordenar a execução das políticas de fomento à agricultura familiar, em consonância com a legislação vigente sobre o assunto;
- IV - coordenar a aquisição de gêneros alimentícios de base agroecológica, de acordo com a legislação vigente.

Art. 44. A Divisão de Educação Alimentar e Nutricional – DIEDAN tem as seguintes atribuições:

- I - estabelecer metas e diretrizes estratégicas, subsidiando o planejamento de programas e ações especiais da CODAE;
- II - coordenar a implementação das hortas escolares;
- III - implementar ações de formação continuada para aprimoramento das práticas dos Profissionais de Educação relacionadas à alimentação escolar e nutricional;
- IV - articular, coordenar e acompanhar as ações pedagógicas, técnicas e administrativas da CODAE para atendimento das demandas da alimentação escolar da Rede Municipal de Ensino;
- V - acompanhar as decisões do Conselho de Alimentação Escolar - CAE e definir estratégias para sua divulgação e cumprimento;



VI - orientar e subsidiar o programa de estágio em nutrição no âmbito da SME.

Art. 45. A Divisão de Qualidade e Logística dos Alimentos – DILOG tem as seguintes atribuições:

- I - receber e atestar a qualidade dos alimentos entregues pelas empresas contratadas;
- II - monitorar os estoques e planejar a logística de abastecimento.

Art. 46. A Divisão de Finanças e Repasses da Alimentação Escolar – DIFIR tem as seguintes atribuições:

- I - gerir os recursos destinados à aquisição de gêneros da alimentação;
- II - gerenciar financeiramente os serviços contratados;
- III - repassar os recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE para as Unidades Educacionais parceiras e analisar a respectiva prestação de contas;
- IV - orientar as Unidades Educacionais parceiras e as DREs acerca dos procedimentos e regras estabelecidas pela legislação para o recebimento e uso dos recursos financeiros transferidos.

Art. 47. A Divisão de Orçamento e Gestão de Contratos – DIORG tem as seguintes atribuições, no âmbito da CODAE:

- I - planejar, coordenar e controlar a execução orçamentária;
- II - gerir os contratos sob a responsabilidade da CODAE, executando as tarefas administrativas pertinentes;
- III - elaborar a proposta orçamentária anual, propondo normas e procedimentos e orientando os trabalhos das unidades da CODAE;
- IV - coordenar a execução do Programa Leve Leite.

[...]

#### **Subseção XI**

#### **Das Diretorias Regionais de Educação – DRE**

Art. 69. As Diretorias Regionais de Educação têm as seguintes atribuições:

- I - coordenar, na área de abrangência da DRE, a implementação da política educacional do Município, observadas as diretrizes da SME;
- II - identificar demandas, propor alternativas e articular o planejamento e a implementação da política educacional entre as Coordenadorias da SME e as Unidades Educacionais do Sistema Municipal de Ensino;
- III - apoiar a autonomia das Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino, no que diz respeito ao planejamento, coordenação, implementação e avaliação de propostas educacionais e na gestão de seus suprimentos e recursos;
- IV - prover, em sua área de abrangência, as condições de infraestrutura, suprimentos e de pessoal para a implementação da política educacional;
- V - incentivar, orientar as ações e articular com órgãos centrais e locais, sociedade civil organizada, representantes da comunidade local e instituições educacionais no atendimento às demandas das Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino e colaboração para a gestão democrática;
- VI - participar da elaboração e divulgação de ações de comunicação e informação da SME;
- VII - firmar parcerias com organizações da sociedade civil, na forma estabelecida na legislação específica.

Art. 70. A Supervisão Escolar tem as seguintes atribuições:

- I - orientar, acompanhar e avaliar a implementação das diretrizes da política educacional nas Unidades Educacionais do Sistema Municipal de Ensino;
- II - analisar as especificidades locais e indicar possibilidades e necessidades para a Diretoria Regional e a SME;
- III - participar da construção e implementação do plano de trabalho da Diretoria Regional de Educação, bem como elaborar o plano de trabalho da Supervisão Escolar, indicando metas, estratégias de acompanhamento e avaliação das Unidades Educacionais do Sistema Municipal de Ensino;

IV - analisar os impactos da política educacional na melhoria das aprendizagens dos educandos e das condições de trabalho da Equipe Técnica e Docente das Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino;

V - orientar, acompanhar e avaliar a implementação do projeto pedagógico das Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino e os indicadores de aprendizagem das avaliações internas e externas;

VI - diligenciar para o atendimento da demanda educacional de acordo com as determinações legais e diretrizes da SME;

VII - acompanhar, orientar e avaliar as Unidades Educacionais do Sistema Municipal de Ensino nos seus aspectos pedagógicos e administrativos;

VIII - acompanhar, orientar e avaliar a implementação da gestão democrática das unidades educacionais da Rede Municipal de Ensino;

IX - compor comissões para averiguação preliminar, autorização de escolas infantis particulares e de organizações da sociedade civil parceiras, mediação de conflitos, comitês gestores e outros, exarando pareceres conclusivos, quando for o caso.

Art. 71. A Divisão Pedagógica – DIPED tem as seguintes atribuições:

I - implementar, acompanhar e avaliar políticas e ações curriculares, políticas de formação dos profissionais e políticas de avaliação da SME;

II - implementar e articular ações educacionais e de gestão relacionadas a:

a) apoio às Unidades Educacionais e acompanhamento da aprendizagem dos educandos e dos resultados dos processos de avaliação interna e externa, auxiliando nos ajustes das ações pedagógicas;

b) educação para as relações étnico-raciais, educação ambiental, de gênero e educação inclusiva;

c) tecnologias e culturas digitais, leitura e educomunicação;

d) educação integral;

III - coordenar e acompanhar o trabalho e a formação dos professores orientadores de informática educativa e ações para o uso pedagógico das tecnologias da informação e comunicação, em articulação com a COPED;

IV - coordenar e acompanhar o trabalho e a formação dos professores orientadores de sala de leitura;

V - fortalecer, em articulação com as unidades de saúde e de assistência social, a rede de proteção social e as ações dos Profissionais de Educação no processo de ensino-aprendizagem.

Parágrafo único. As Divisões Pedagógicas das DREs deverão atuar de maneira integrada com a COPED.

Art. 72. A Divisão de Administração e Finanças – DIAF tem as seguintes atribuições:

I - identificar demandas, propor alternativas, bem como articular o planejamento e a implementação da política educacional entre a SME e as Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino;

II - apoiar a autonomia das Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino, no que diz respeito ao planejamento e coordenação na gestão de seus suprimentos e recursos;

III - gerenciar os sistemas de tecnologia da informação e comunicação e oferecer suporte técnico em tecnologia da informação e comunicação à DRE e às Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino, sob orientação e diretrizes da COTIC;

IV - prover as condições de infraestrutura, suprimentos e de pessoal para a implementação da política educacional na área de abrangência da DRE.

Art. 73. A Divisão dos Centros Educacionais Unificados e da Educação Integral – DICEU tem as seguintes atribuições:

I - incentivar, orientar as ações e articular com a SME, sociedade civil organizada, representantes da comunidade local e instituições educacionais para atender as demandas das Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino;

II - implementar ações voltadas à educação integral e gerir os Centros Educacionais Unificados;

III - implementar e articular ações educacionais e de gestão relacionadas ao desenvolvimento das múltiplas dimensões do ser humano e a integração de conteúdos educacionais, culturais, esportivos e de movimento humano;

IV - fortalecer a rede de proteção social e implementar ações para a proteção social e para a saúde dos cidadãos, considerando situações de vulnerabilidade social;

V - incentivar a participação dos gestores das Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino na rede de proteção social e acompanhar as ações, em colaboração com a Supervisão Escolar e a DIPED;  
VI - coordenar e implementar programas culturais, artísticos e esportivos, em conjunto com a DIPED, com a Secretaria Municipal de Cultura, com a Secretaria Municipal de Esportes e Lazer e com outras Secretarias interessadas.

Parágrafo único. As Divisões dos Centros Educacionais Unificados e da Educação Integral das Diretorias Regionais de Educação deverão atuar de maneira integrada com a Coordenadoria dos Centros Educacionais Unificados e da Educação Integral – COCEU.

#### **CAPÍTULO IV DAS DISPOSIÇÕES FINAIS**

Art. 74. Em decorrência da reorganização prevista neste decreto, ficam suprimidas da estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Educação as unidades a seguir discriminadas:

- I - a Chefia de Gabinete, do Gabinete do Secretário;
- II - os Gabinetes do Coordenador das Coordenadorias da SME;
- III - os Gabinetes do Diretor das Diretorias Regionais de Educação;
- IV - a Divisão de Repasses de Recursos Financeiros, da Coordenadoria de Alimentação Escolar;
- V - o Centro Municipal de Capacitação e Treinamento - CMCT/Unidade Ermelino Matarazzo, da Diretoria Regional de Educação Penha.

Art. 75. Em decorrência do disposto no artigo 74 deste decreto, os bens patrimoniais, serviços, contratos, acervo, pessoal, recursos orçamentários e financeiros ficam transferidos na seguinte conformidade:

- I - da Chefia de Gabinete para o Gabinete do Secretário;
- II - dos Gabinetes do Coordenador para as respectivas Coordenadorias;
- III - dos Gabinetes do Diretor para as respectivas Diretorias Regionais de Educação
- IV - da Divisão de Repasses de Recursos Financeiros para a Divisão de Finanças e Repasses da Alimentação Escolar, da Coordenadoria de Alimentação Escolar.

Art. 76. Fica transferido, com seus bens patrimoniais, serviços, contratos, acervo, pessoal, recursos orçamentários e financeiros, o Centro de Informações Educacionais – CIEDU, do Gabinete do Secretário, para a Secretaria Municipal de Educação, com a denominação alterada para Coordenadoria de Informações Educacionais – CIEDU.

Art. 77. Ficam alteradas as denominações das seguintes unidades da Secretaria Municipal de Educação:

- I - a Coordenadoria de Controle Interno – COCIN para Coordenadoria de Transparência Ativa e Controle Interno – COTAC;
- II - a Divisão Administrativa - DIAD, da Coordenadoria de Administração, Finanças e Infraestrutura, para Divisão de Insumos, Administração e Logística – DIAL;
- III - a Divisão de Gestão de Pagamentos – DIPAG, da Coordenadoria de Gestão de Pessoas, para Divisão de Gestão de Pagamento – DIPAG;
- IV - na Coordenadoria de Alimentação Escolar:
  - a) a Divisão de Finanças da Alimentação Escolar – DIFI para Divisão de Finanças e Repasses da Alimentação Escolar – DIFIR;
  - b) a Divisão de Programas Especiais da Alimentação Escolar – DIPESP para Divisão de Educação Alimentar e Nutricional – DIEDAN.

Art. 78. Os cargos de provimento em comissão da Secretaria Municipal de Educação são os constantes do Anexo I, Tabelas "A" a "Z", nas quais se encontram discriminadas as vagas, as referências de vencimento, as formas de provimento, as denominações e as lotações.

Parágrafo único. Os cargos de provimento em comissão das Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino previstas no artigo 18 deste decreto permanecem sem alterações e não estão previstos nos Anexos I e II deste decreto.

Art. 79. Os cargos de provimento em comissão da Secretaria Municipal de Educação constantes do Anexo II deste decreto ficam transferidos para o Quadro Específico de Cargos de Provimento em Comissão a que se refere o Decreto nº 45.751, de 4 de março de 2005.

Parágrafo único. Os titulares dos cargos referidos no “caput” deste artigo serão exonerados na data de publicação deste decreto.

Art. 80. Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogados o Decreto nº 7.889, de 7 de janeiro de 1969, o Decreto nº 9.876, de 3 de março de 1972, o Decreto nº 9.902, de 17 de março de 1972, o Decreto nº 10.032, de 4 de julho de 1972, o Decreto nº 10.076, de 31 de julho de 1972, o Decreto nº 10.361, de 5 de fevereiro de 1973, o Decreto nº 10.658, de 26 de setembro de 1973, o Decreto nº 10.659, de 27 de setembro de 1973, o Decreto nº 10.847, de 14 de janeiro de 1974, o Decreto nº 10.848, de 15 de janeiro de 1974, o Decreto nº 10.887, de 12 de fevereiro de 1974, o Decreto nº 12.190, de 29 de agosto de 1975, o Decreto nº 13.215, de 8 de julho de 1976, o Decreto nº 15.002, de 31 de março de 1978, o Decreto nº 15.577, de 21 de dezembro de 1978, o Decreto nº 15.692, de 13 de fevereiro de 1979, o Decreto nº 16.926, de 6 de outubro de 1980, o Decreto nº 16.975, de 23 de outubro de 1980, o Decreto nº 17.193, de 20 de fevereiro de 1981, o Decreto nº 17.429, de 14 de julho de 1981, o Decreto nº 25.438, de 4 de março de 1988, o Decreto nº 27.813, de 12 de junho de 1989, o Decreto nº 28.510, de 23 de janeiro de 1990, o Decreto nº 28.520, de 31 de janeiro de 1990, o Decreto nº 28.552, de 19 de fevereiro de 1990, o Decreto nº 28.645, de 3 de abril de 1990, o Decreto nº 29.484, de 16 de janeiro de 1991, o Decreto nº 29.681, de 15 de abril de 1991, o Decreto nº 33.786, de 3 de novembro de 1993, o Decreto nº 40.430, de 10 de abril de 2001, o Decreto nº 41.588, de 28 de dezembro de 2001, o Decreto nº 45.560, de 1º de dezembro de 2004, o Decreto nº 46.754, de 9 de dezembro de 2005, o Decreto nº 50.362, de 30 de dezembro de 2008, o Decreto nº 50.507, de 17 de março de 2009, o Decreto nº 50.520, de 24 de março de 2009, o Decreto nº 50.647, de 1º de junho de 2009, o Decreto nº 53.974, de 6 de junho de 2013, o Decreto nº 54.092, de 15 de julho de 2013, e o Decreto nº 56.793, de 4 de fevereiro de 2016.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, aos 22 de março de 2018, 465º da fundação de São Paulo.

JOÃO DORIA, PREFEITO

PAULO ANTONIO SPENCER UEBEL, Secretário Municipal de Gestão

ALEXANDRE ALVES SCHNEIDER, Secretário Municipal de Educação

ANDERSON POMINI, Secretário Municipal de Justiça

JULIO FRANCISCO SEMEGHINI NETO, Secretário do Governo Municipal

ORLANDO LINDORIO DE FARIA, Secretário-Chefe da Casa Civil Substituto

Publicado na Casa Civil, em 22 de março de 2018.

Publicado no DOC de 23/03/2018 – pp. 08 a 32

## 9. CURRÍCULO LATTES



Currículo **Lattes**



Dados gerais | Formação | Atuação | Produções | Educação e Popularização de C & T | Eventos | +



### Ekaterine Valente Karageorgiadis

Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/1123384008600255>

ID Lattes: **1123384008600255**

Última atualização do currículo em 06/07/2019

Advogada. Graduada em Direito pela Universidade de São Paulo (2005). Pós-graduada em Direito do Consumidor pela Escola Paulista de Magistratura (2014). Pós-graduada em Infância, Educação e Desenvolvimento Social pelo Instituto Singularidades - São Paulo/SP (2016). Mestranda do Programa de Saúde Pública da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. Conselheira do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Consea (2012 a 2019). Advogada (2011-2016) e Coordenadora (2017-2019) do programa Criança e Consumo, do Instituto Alana. **(Texto informado pelo autor)**

### Identificação

**Nome** Ekaterine Valente Karageorgiadis

**Nome em citações bibliográficas** KARAGEORGIADIS, E. S.; KARAGEORGIADIS, E. V.

### Endereço

**Endereço Profissional** Instituto Alana, Programa Criança e Consumo.  
Rua Fradique Coutinho, 50  
Pinheiros  
05416000 - São Paulo, SP - Brasil  
Telefone: (011) 34721600  
URL da Homepage: [www.alana.org.br](http://www.alana.org.br)

### Formação acadêmica/titulação

- 2016** Mestrado em andamento em Faculdade de Saúde Pública.  
Universidade de São Paulo, USP, Brasil. Orientador: Cláudia Maria Bógus.  
Palavras-chave: Direito Humano à Alimentação Adequada; Segurança Alimentar e Nutricional; Políticas Públicas; Conflito de Interesses; Programas de distribuição de alimentos.  
Grande área: Ciências da Saúde  
Grande Área: Ciências da Saúde / Área: Saúde Coletiva / Subárea: Segurança Alimentar e Nutricional.  
Grande Área: Ciências da Saúde / Área: Saúde Coletiva / Subárea: Políticas Públicas.
- 2014 - 2016** Especialização em Infância, Educação e Desenvolvimento Social. (Carga Horária: 372h).  
Instituto Singularidades, IS, Brasil.  
Título: Marco Legal da Primeira Infância: um estudo sobre Advocacy e Lobby para a Infância, a Educação e o Desenvolvimento Social.  
Orientador: Pedro Affonso Duarte Hartung.
- 2012 - 2014** Especialização em Curso de Especialização em Direito do Consumidor. (Carga Horária: 360h).  
Escola Paulista da Magistratura, EPM, Brasil.  
Título: A Publicidade Abusiva Dirigida Às Crianças: Considerações A Partir De Ações Anulatórias De Multas Administrativas Apreciadas Pela Magistratura Paulista.
- 2009 interrompida** Graduação interrompida em 2010 em Licenciatura em Turismo Ecológico.  
Universidad Nacional de La Rioja, UNLaR, Argentina.  
Ano de interrupção: 2010
- 2005 interrompida** Graduação interrompida em 2007 em letras.  
Universidade de São Paulo, USP, Brasil.  
Ano de interrupção: 2007
- 2000 - 2004** Graduação em direito.  
Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
- 1997 - 1999** Ensino Médio (2º grau).  
Colégio Militar de Curitiba, CMC, Brasil.