

CONTRATAÇÕES PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICAS ALIMENTARES

Dirceu Giglio Pereira

www.cedipre.fd.uc.pt

 [/fduc.cedipre](https://www.facebook.com/fduc.cedipre)

CONTRATAÇÕES PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICAS ALIMENTARES

Dirceu Giglio Pereira



CENTRO DE ESTUDOS DE DIREITO PÚBLICO E REGULAÇÃO
FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA
JULHO | 2023

TÍTULO	Contratações Públicas Como Instrumento de Políticas Alimentares
AUTOR(ES)	Dirceu Giglio Pereira
IMAGEM DA CAPA	Coimbra Editora
COMPOSIÇÃO GRÁFICA	Ana Paula Silva
EDIÇÃO	CEDIPRE Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra 3004-528 COIMBRA PORTUGAL Tel.: +351 916 205 574 E-mail: cedipre@fd.uc.pt
PARA CITAR ESTE ESTUDO	Contratações Públicas Como Instrumento de Políticas Alimentares, CEDIPRE Online — 49, http://www.cedipre.fd.uc.pt , Coimbra, julho de 2023

CONTRATAÇÕES PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICAS ALIMENTARES

Dirceu Giglio Pereira (*)

Resumo: O presente artigo tem por finalidade analisar em que medida as contratações públicas funcionam – ou podem funcionar – como instrumento de políticas alimentares. As contratações públicas têm elevado peso percentual no PIB dos países da União Europeia e do Brasil, sendo utilizadas, inclusive, na aquisição de gêneros alimentícios para atendimento às necessidades de estabelecimentos prisionais, hospitais, escolas e, por vezes, diretamente às populações em situação de risco. De se considerar, ainda, os impactos secundários das contratações públicas junto aos pequenos produtores rurais, que, ao contarem com a garantia de fornecimento ao Estado, até mesmo em termos de políticas de preços mínimos, também acabam abarcados pela segurança alimentar. Fator relevante diz respeito à capacidade do Estado, por meio das contratações públicas, garantir segurança alimentar sob a vertente food safety, ao exigir o fornecimento de alimentos dentro de padrões de higiene, salubridade e inocuidade. O tema em apreço se reveste de especial importância neste período excepcional, na medida em que o Estado tem sido chamado a atuar na mitigação dos impactos causados pela pandemia de covid-19, em especial no plano da segurança alimentar (v.g., fornecimento de alimentação escolar).

Palavras-chave: contratações públicas; políticas alimentares; segurança; alimentação.

(*) Advogado. Doutorando em Direito, especialidade Ciências Jurídico-Políticas, pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Abstract: The aim of this article is to analyze the extent to which public procurement works – or can work – as an instrument of food policies. Public procurement has a high percentage weight in the GDP of European Union countries and Brazil, being used even in the purchase of foodstuffs to meet the needs of prisons, hospitals, schools and, sometimes, directly to populations in the situations of risk. It is also important to consider the secondary impacts of public contracts on small rural producers, who, by relying on the guarantee of supply to the State, even in terms of minimum price policies, also end up being covered by food security. A relevant factor concerns the State's ability, through public procurement, to guarantee food security under the food safety aspect, by demanding the supply of food within hygiene, health and safety standards. The issue under consideration is of particular importance in this exceptional period, as the State has been called upon to act in the mitigation of the impacts caused by the covid-19 pandemic, especially in terms of food security (e.g., supply of school meals).

Keywords: public procurement; food policies; security; food.

1. Introdução

A importância econômica e social das contratações públicas¹ pode ser aferida pelo seu elevado peso percentual no PIB dos países da União Europeia e do Brasil², tendo vindo a ganhar ainda maior expressão no atual contexto pandêmico e de crise.

De fato, desde o início de 2020, confrontados com a pandemia de covid-19, os Estados foram chamados a atuar decisivamente nas mais diversas frentes, quer mediante o exercício do poder de polícia (v.g, medidas de distanciamento social e uso de máscaras), quer por ações concretas em diferentes áreas, notadamente na saúde, educação e alimentação.

A implementação de muitas dessas ações se deu por meio das contratações públicas, caso da aquisição de equipamentos e insumos hospitalares, incluindo-se aí, vacinas; de dispositivos informáticos para pro-

¹ Em virtude das diferentes nomenclaturas utilizadas pelo Brasil e países da União Europeia para designar as “contratações públicas” (no Brasil são denominadas licitações), referida expressão será aqui adotada de forma genérica, para designar a aquisição de bens e serviços pelo Estado.

² Na União Europeia as contratações públicas respondem por 16% do PIB (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/34/contratos-publicos>) e no Brasil por 13% (https://www.conjur.com.br/2018-jun-16/gabriela-percio-compras-publicas-paradoxo-ineficacia#_ftn1).

fessores e alunos da rede pública de educação, para propiciar o ensino remoto; de gêneros alimentícios para fazer frente à crescente demanda de hospitais e escolas.

Esse último ponto merece especial atenção. Para além do impacto sanitário da pandemia – que também repercutiu na necessidade de maior aquisição de alimentos para os estabelecimentos hospitalares –, seus efeitos econômicos, sobretudo no período inicial do surto, foram devastadores, com substancial elevação das taxas de desemprego³. Desprovidas de suas fontes de renda, muitas famílias foram obrigadas a se socorrer do Estado para se alimentar.

Na contingência de fazer frente ao forte incremento da demanda por alimentos, alguns países, caso do Brasil e Portugal, adotaram importantes medidas de segurança alimentar, como a manutenção da abertura de escolas, em períodos determinados, para o fornecimento de refeições aos estudantes e, em certas situações, aos seus pais desempregados⁴.

Aliás, no momento atual, sem que tenha havido a total superação dos efeitos da pandemia, outra crise se instaura. Após mais de 70 anos de paz no continente europeu, eis que a Rússia resolveu promover uma guerra contra a Ucrânia. Além do chocante drama humano vivenciado pelos ucranianos, com milhares de mortes, milhões de refugiados em países limítrofes e deslocados internos, os impactos econômicos do conflito já se fazem sentir em todo o mundo, nomeadamente com o aumento geral de preços, em especial da energia e alimentos⁵, agravando a já sensível situação de insegurança alimentar.

³ Sobre o impacto da pandemia no mercado de trabalho brasileiro, vide matéria jornalística: https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2021/04/30/interna_internacional,1262081/apos-um-ano-de-pandemia-brasil-tem-recorde-de-desempregados.shtml. Acesso em: 21 fev. 2022. Em Portugal, sobretudo no período inicial da pandemia: <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/emprego/detalhe/pandemia-trouxe-mais-100-mil-desempregados-em-portugal>. Acesso em: 21 fev. 2022.

⁴ Quanto à manutenção das escolas abertas para o fornecimento de alimentação, vide comunicado oficial do Governo do Estado de São Paulo, Brasil: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/orgaos-governamentais/secretaria-da-educacao/escolas-da-rede-estadual-de-sp-fornecem-merenda-escolar-a-alunos-mais-vulneraveis/>. Acesso em: 21 fev. 2022. Em Portugal: <https://cnnportugal.iol.pt/cpcj/trabalhadores-essenciais/ministerio-de-educacao-ativa-rede-de-escolas-de-acolhimento-durante-periodo-de-contencao/20211224/61c5b6ec0cf21847f0a10eb4>. Acesso em: 21 fev. 2022.

⁵ Em Portugal, somente no mês de março de 2022, foi registrada inflação da ordem de 5,5%: http://portuguese.news.cn/2022-04/03/c_1310542558.htm. Acesso em: 04.04.2022.

A crise, em verdade, confirma e realça o papel fundamental dos Estados na manutenção da segurança alimentar, decorrência lógica e imediata do direito da alimentação previsto, explícita ou implicitamente, em seus diplomas constitucionais, notadamente nos artigos 6º, 208 e 227 da Constituição brasileira, bem como nos artigos 1º e 24º da Constituição portuguesa⁶.

A garantia estatal de segurança alimentar, aqui compreendida nas suas duas acepções – *food security* e *food safety*⁷ –, perfectibiliza-se pela aquisição e fornecimento de gêneros alimentícios, bem como mediante regulação jurídica e exercício do poder de polícia voltados à garantia de padrões de higiene, salubridade e inocuidade dos alimentos.

O presente trabalho objetiva analisar em que medida as contratações públicas funcionam – ou podem funcionar – como instrumento de políticas alimentares⁸.

Trata-se de revisitar o instituto das contratações públicas sob outra perspectiva, que não apenas a de procedimento voltado à aquisição de bens e serviços necessários à satisfação das necessidades primárias da Administração e garantia de tratamento igualitário aos fornecedores interessados, mas sim de efetivação de políticas ambientais, sociais e de fomento à inovação, no quadro de superação de crises.

⁶ A respeito do tema, leciona Maria João Estorninho que “o direito à alimentação, em si mesmo, não está autônoma e expressamente consagrado como direito fundamental na Constituição Portuguesa. No entanto, como é óbvio, ele está intimamente ligado ao direito à vida (artigo 24º) e ao princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º)”. (*Direito da Alimentação*, Lisboa: AAFDL, 2013, p. 52). De se ressaltar que, muito embora não consagrado expressamente na sua Constituição, o direito da alimentação está previsto no artigo 11, 1 do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, tratado do qual Portugal é signatário.

⁷ As diferenças serão tratadas de forma mais pormenorizada ao longo do trabalho. Para efeitos práticos, quando abordadas em ambos os sentidos, receberão o tratamento de “segurança alimentar *lato sensu*”.

⁸ As “políticas alimentares”, para os fins deste trabalho, devem ser compreendidas sob três perspectivas, a saber: (i) aquisição de gêneros alimentícios pelo Estado para fazer frente à demanda de hospitais, escolas, presídios, ou outros estabelecimentos sob sua responsabilidade, e diretamente às parcelas mais necessitadas da população; (ii) exigências de padrões de qualidade dos alimentos (tipos de alimentos voltados a uma dieta mais saudável, bem como a qualidade dos alimentos sob a perspectiva de higiene, salubridade e inocuidade); (iii) impactos junto aos fornecedores, notadamente quanto aos pequenos produtores rurais. A questão será melhor abordada no item 3. deste artigo.

2. Contratações públicas e suas finalidades

O direito, tal como a realidade social, não é estático, resultando desse influxo alterações substanciais da significação dos enunciados prescritivos, por vezes até mesmo sem a mudança formal do texto legal⁹.

Nesse sentido, o instituto jurídico das contratações públicas, a par de originalmente concebido para o atendimento às demandas primárias dos entes estatais, objetivando viabilizar, *ultima ratio*, o seu funcionamento, hoje possui um alcance muito mais dilargado¹⁰.

Esse espectro mais amplo das contratações públicas já encontra assento na legislação de regência de diversos países¹¹, caso das novas

⁹ Recorde-se, a título exemplificativo, a teoria da *construction* do direito norte-americano, espécie do gênero 'mutações constitucionais', que, segundo Uadi Lammêgo Bulos, em seu *Curso de direito constitucional*, São Paulo: Saraiva, 2008, p. 323, trata-se de 'expediente supletivo que permite ao Judiciário elaborar e, até, recompor o direito a ser aplicado ao caso concreto', objetivando adaptar a Constituição, sem exigência de sua reforma formal pelo Legislativo, às necessidades da atualidade. Sobre o tema, decisão do Supremo Tribunal Federal do Brasil: "a necessidade de construir o direito *in concreto* – o que corresponde à *construction* do Judiciário americano – e de estendê-lo, quando couber aos casos idênticos" (STF, RMS n.º 4.928, Rel. Min. Ribeiro da Costa, DJ de 23-12-1957, apenso, p. 3285 e ss.).

¹⁰ A rigor, a utilização das contratações públicas como mecanismo de promoção de políticas sociais não é nova. Christopher McCrudden, em artigo intitulado *Using public procurement to achieve social outcomes*, *Natural Resources Forum*, 28, 2004, pp. 257-267, relata diversas iniciativas governamentais quanto à matéria, como a fixação da jornada de 10 horas aos trabalhadores em contratos governamentais, em 1840, nos Estados Unidos; a aprovação pelo Parlamento Britânico, em 1891, de uma resolução sobre salários justos, com impactos nos contratos públicos, bem como a edição de uma lei, em 1926, para a promoção de empregos de pessoas portadoras de deficiência. O artigo aborda outras situações da espécie, como às relacionadas à promoção da igualdade de gênero e de políticas não discriminatórias. A visão mais estrita parece se amoldar à concepção liberal prevalente nas décadas de 80 e 90 nos Estados Unidos e Reino Unido, que fixou por premissa o critério do menor preço nas contratações públicas. Aplicada à aquisição de alimentação escolar, essa visão resultou em uma verdadeira epidemia de obesidade infantil, com substanciais impactos financeiros sobre o sistema de saúde público britânico, conforme alertado por Kevin Morgan e Roberta Sonnino, em *The creative procurement of school meals in Italy and UK*, *International Journal of Consumer Studies*, 31, 2007, pp. 19-25.

¹¹ A legislação brasileira estabelece diversos outros objetivos das compras públicas, dentre os quais, o desenvolvimento nacional sustentável (artigo 3º, *caput* e § 5º, I, da Lei n.º 8.666/93 e artigos 5º e 11, IV da nova Lei de Licitações); promoção da defesa do meio ambiente (artigos 18, § 1º, XII, 34, § 1º, 42, III, e 45, I e II, da nova Lei de Licitações); inclusão de portadores de deficiência no mercado de trabalho (artigo 3º, § 5º, II, da Lei n.º 8.666/93 e artigos 63, IV, 92, XVII, 116 e 137, IX, da nova Lei de Licitações); fomento à contratação de microempresas e empresas de pequeno

exigências concernentes ao meio ambiente (*green public procurement*), facilitação de acesso ao mercado às pequenas empresas, contratações voltadas à inovação tecnológica com diferenciais às empresas do ramo, dentre outras.

O interessante é que, nesse particular, parece haver certo descompasso entre a própria concepção do Estado a respeito do tema, externalizada na sua respectiva legislação e aplicação no plano fático, e o entendimento de parte significativa da doutrina, que segue afirmando tratar-se de um instrumento pelo qual o Estado adquire bens e serviços necessários ao seu funcionamento (seleção da proposta mais vantajosa), garantindo tratamento igualitário aos seus possíveis fornecedores¹².

Não se descarta do fato de que, primordialmente, o objetivo das contratações públicas é o de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, com o escopo de suprir suas necessidades básicas, a fim de viabilizar seu funcionamento, bem como, sob a perspectiva dos fornecedores, assegurar-lhes tratamento isonômico. Entretanto, há muito que seu alcance foi alargado, inclusive no plano normativo, consoante acima destacado.

Alguns doutrinadores já se aperceberam dessa situação, havendo diferenças de tratamento da matéria em termos de amplitude. Rafael Rezende Oliveira¹³ adota posição intermédia, na medida em que, realçando a já mencionada função clássica do instituto das contratações públicas, registra possuir espectro mais abrangente e que lhe é inerente, voltado ao atendimento de outras finalidades públicas, nomeadamente os valo-

porte (Lei Complementar n.º 123/2006); incentivo à contratação de mulher vítima de violência doméstica e de mão de obra oriunda ou egressa do sistema prisional (artigo 40, § 5º, da Lei n.º 8.666/93, Decreto n.º 9.450/2018 e artigo 25, § 9º, da nova Lei de Licitações). Na mesma direção, já no âmbito da União Europeia, a Diretiva n.º 2014/24 também fixa uma série de objetivos para as compras públicas, tais como medidas de incentivo às pequenas e médias empresas (considerandos 2, 66, 78, e 124, artigos 34, 46, 83), e às empresas sociais – entidades empregadoras de pessoas com deficiência ou desfavorecidas (considerandos 3 e 36, artigo 20).

¹² Celso Antonio Bandeira de Mello, *Curso de direito administrativo*, 28ªed., São Paulo: Malheiros, 2010, p. 530; Maria Sylvia Zanella di Pietro, *Direito administrativo*, 34ªed., Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 383; José dos Santos Carvalho Filho, em seu *Manual de direito administrativo*, 35ªed., Barueri: Atlas, 2021, p. 244, define licitação como “procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos: a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico”.

¹³ *Licitações e contratos administrativos: Teoria e prática*, 10ªed., Rio de Janeiro: Forense, 2021, pp. 3, 315.

res constitucionais fundamentais, em especial os sociais e ambientais. A denominada função regulatória da licitação, calcada na estipulação de finalidades extraeconômicas, segundo o autor, "deve ser objeto de planejamento, motivação e razoabilidade, uma vez que a licitação não é o instrumento ordinário (ou principal) para a solução dos inúmeros desafios da Administração Pública", não podendo funcionar "como instrumento de solução das ineficiências estatais em outros setores, cabendo aos órgãos competentes o exercício de suas tarefas de planejamento, de fomento, de fiscalização e de implementação de políticas públicas".

Maria João Estorninho, por seu turno, vai além, salientando que as novas diretivas de 2004, e em particular as de 2014, alteraram a filosofia das contratações públicas no âmbito da União Europeia, passando a figurar como instrumento privilegiado de execução de políticas públicas ambientais, sociais e de fomento à inovação, no quadro de superação de crises^{14 15 16 17}. Consigna a ilustre Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa que "ao contrário do que se quis fazer crer nas últimas décadas, os contratos públicos não são oportunidades de negócio para as entidades públicas (negócios que acabam por se revelar, em tantos casos, ruinosos para o erário público e para os cidadãos), mas sim instrumentos de realização de tarefas públicas, ao serviço das mais variadas políticas públicas". Registra, de forma percuciente, que "a par do *best value for Money*, pondera-se o *social best value*"¹⁸, arrematando que "às finalidades e preocupações tradicionais da contratação pública foram-se somando novas preocupações e novas finalidades. A contratação pública, a par dos seus objetivos imediatos, nomeadamente de aquisição de bens, construção de obras públicas ou aquisição de serviços, pode e deve servir como instrumento de realização de out-

¹⁴ *Direito europeu dos contratos públicos: Um olhar português*, Coimbra: Almedina, 2006, p. 53.

¹⁵ *Atas da Conferência: A revisão do Código de Contratos Públicos*, Lisboa: AAFDL, 2021, p. 23.

¹⁶ Nessa linha, vale registrar que as próprias decisões do Tribunal de Justiça, vazadas nos Acórdãos *Beentje*, proc. 31/87, de 20 de setembro de 1998, *Colectânea*, 1988, p. 4635, e *Comissão/França – Nord Pas de Calais*, proc. 225/98, de 26 de setembro de 2000, *Colectânea*, 2000, I-07445, parágrafo 51, já admitiam a possibilidade do estabelecimento de exigências relativas à contratação de desempregados de longo prazo, como critérios de adjudicação.

¹⁷ Para análise mais aprofundada sobre o tema, vide *Curso de direito dos contratos públicos: Por uma contratação pública sustentável*, Coimbra, Almedina, 2012, em especial as páginas 415-441.

¹⁸ *Curso de direitos dos contratos públicos*, p. 418.

ras e variadas políticas públicas, designadamente ambientais e sociais, o que obriga a repensar a moldura legal da contratação pública”¹⁹.

Na mesma trilha, Pedro Fernández Sánchez²⁰ sublinha que, na gênese das Diretivas de 2014 estava a adoção da Estratégia Europa 2020, versada na Comunicação da Comissão, de 03 de março de 2010, intitulada *Europa 2020, uma estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*, que “reclamava o recurso instrumental à contratação pública como método que, além de propiciar boas compras públicas, contribuir para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, além de promover a utilização mais eficiente dos fundos públicos”. Salutar, nesse sentido, a ênfase atribuída pelo ilustre jurista aos mencionados objetivos na definição que faz de contratos públicos, afirmando tratar-se daqueles “celebrados por entidades adjudicantes que sejam susceptíveis de serem submetidos à concorrência de mercado e que se não inscrevem em alguma das exceções previstas na lei (nos artigos 4º a 6º-A do CCP ou em lei especial), ficando, em consequência, submetidos a um procedimento específico de Direito Administrativo que tem por objecto a integração de preocupações concorrenciais com outros interesses constitucionalmente relevantes”.

Sobre o tema, Nuno Cunha Rodrigues ressalta que, em virtude do princípio da cooperação legal previsto no artigo 4º, nº 3 do TUE, muitos sustentam tratar-se de uma obrigação²¹ dos Estados-membros da União Europeia, a adoção de critérios no âmbito das contratações públicas que, de alguma forma, reflitam a afirmação das políticas sociais, nomeadamente em matéria de igualdade, admitindo-se, nesse sentido, previsões concernentes à discriminação social, promoção de emprego de deficientes, regras especiais destinadas à construção de habitações sociais, dentre outros²².

O entendimento em apreço é acompanhado pela doutrina brasileira encabeçada por Thiago Marrara, ao destacar que, dentre os objetivos almejados pelas alterações da legislação comunitária ocorridas em 2014,

¹⁹ *Atas da Conferência*, pp. 14 e 23.

²⁰ *Direito da contratação pública*, vol. I, 1ª reimpressão, Lisboa: AAFDL, 2021, pp. 31 e 49.

²¹ Nessa direção, o magistério de Maria João Estorninho: “Em 2012, em tempos de crise, percebe-se que, mais do que nunca, as entidades públicas, enquanto entidades adjudicantes, têm a obrigação de exercer o seu poder de compra de modo social e ambientalmente responsável”. (*Curso de direito dos contratos públicos*, p. 417).

²² *Contratação pública como instrumento de política econômica*, Lisboa: Almedina, 2003, pp. 283-288.

encontra-se o de “facilitar a participação de pequenas e médias empresas (PME) em contratações estatais e viabilizar o emprego dos contratos administrativos para fomentar objetivos sociais comuns”²³.

Carlos Pinto Coelho Motta, de sua parte, registrando ser muito pobre a definição de processo licitatório como mecanismo de seleção da proposta mais vantajosa para suprimento do setor público, mesmo diante dos princípios da eficiência e economicidade que lhe servem de balizas, conclui que “a consciência do momento em que vivemos pleiteia uma nova concepção de licitação, a ser doravante entendida como procedimento que resguarde o mercado interno – integrante do patrimônio nacional – e que incentive o desenvolvimento cultural e socioeconômico do País, nos precisos termos do art. 219 da Constituição Federal. É um conceito que incorpora a variável de “fomento”, decisiva para o tempo econômico atual”²⁴.

A visão mais ampla das contratações públicas se amolda às profundas mudanças de paradigma experimentadas pelo próprio Direito Administrativo na quadra atual, em especial, pela paulatina superação da concepção de intervenção estatal verticalizada sobre os agentes privados, especialmente no plano da economia, para uma nova premissa de relações horizontalizadas marcadas pela solidariedade e cooperação. O condicionamento da atividade do particular em prol da coletividade deixa de ser efetivado pela via exclusiva do poder de polícia, estribando-se mais na regulação e fomento. Nessa nova realidade, as contratações públicas, pelo seu elevado peso econômico e interesse que despertam nos possíveis fornecedores, acabam por servir de privilegiado instrumento de regulação e fomento – regulação, na medida em que suas exigências técnicas conformam a atuação dos fornecedores; fomento, porque possuem aptidão para induzir o desenvolvimento de práticas e áreas socialmente relevantes (v.g., o Estado, ao exigir o fornecimento de alimentos dentro de determinados padrões de qualidade, acaba por ajustar o mercado e fomentar o desenvolvimento de comunidades locais, práticas agrícolas ambientalmente responsáveis etc)²⁵.

²³ *Licitações da União Europeia (I): panorama das reformas e aplicabilidade do direito comunitário*. Academia.edu. Disponível em: https://www.academia.edu/21773434/Licita%C3%A7%C3%B5es_na_Uni%C3%A3o_Europeia_I_panorama_das_reformas_e_aplicabilidade_do_direito_comunit%C3%A1rio?email_work_card=view-paper. Acesso em: 22 fev. 2022.

²⁴ *Temas polêmicos de licitações e contratos*, Belo Horizonte: FCGP, ano 8, nº 92, ago. 2009, p. 7.

²⁵ Para discussões mais aprofundadas sobre as mudanças de paradigmas do Direito Administrativo e suas repercussões no plano das contratações públicas, vide Jéssica Acocella e Juliana Cabral Coelho Rangel, *O papel regulatório e de fomento das licitações públicas*, Revista do BNDES, 40, Dez. 2013.

A posição mais ampla merece prevalecer. De fato, há muito que o instituto das contratações públicas deixou de ter a exclusiva finalidade de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração sob a perspectiva meramente econômica, passando a funcionar como efetivo mecanismo de fomento e regulação de mercados, voltado ao desenvolvimento sustentável nas suas dimensões sociopolítica, ambiental e econômica²⁶.

Tome-se como exemplo as contratações verdes²⁷. Com o objetivo de assegurar o atendimento aos preceitos constantes dos artigos 170, VI, e 225 da Constituição brasileira, sobreveio a edição da Lei n.º 12.187/2009, que elevou as contratações públicas ao patamar de instrumento da Política Nacional sobre Mudança do Clima. A matéria foi objeto de regulamentação pelo Poder Executivo (Instrução Normativa n.º 01/2010 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) e implicou a inserção do princípio setorial do desenvolvimento nacional sustentável na Lei n.º 8.666/1993²⁸, além de ter produzido a alteração da clássica jurisprudência do Tribunal de Contas da União²⁹, que passou a admitir, atendidos

²⁶ Nesse sentido, o magistério de Egon Bockmann Moreira e Fernando Vernalha Guimarães: "se antes a proposta mais vantajosa poderia ser compreendida como aquela que, obediente à isonomia, implementasse a solução mais eficiente ao interesse público (sem maiores preocupações quanto às externalidade da contratação), hoje o cenário normativo é outro: é necessário que tanto a definição da contratação quanto a escolha do contratado tenham como finalidade a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. A proposta mais vantajosa não mais pode ser tida como apenas aquela que, respeitosa da igualdade entre os concorrentes, conjugue melhor técnica e menor preço. No interior destes objetivos, a instruir a sua compreensão e, assim, direcionar a escolha pública, está o dever ativo de promoção do desenvolvimento sustentável. O legislador instalou uma externalidade positiva a ser obrigatoriamente perseguida em todas as contratações públicas. (...) Em suma, fato é que o desenvolvimento nacional sustentável precisa estar dentre os objetivos primais de todas as licitações promovidas no Brasil – sejam elas locais, regionais, nacionais ou internacionais. E as licitações públicas podem (e devem) em muito contribuir para o cumprimento desse objetivo. (...) O princípio do desenvolvimento sustentável tem três componentes básicos: a sustentabilidade sociopolítica, a sustentabilidade ambiental e a sustentabilidade econômica. Estes três elementos precisam ser compreendidos de forma sistêmica e integrativa, a resguardar o equilíbrio de forças entre as razões primárias de cada um deles (equidade social, proteção do meio ambiente e crescimento econômico)". (*Licitação pública*, São Paulo: Malheiros, 2012, pp. 83-87).

²⁷ Sobre o tema, vide Rafael Carvalho Rezende Oliveira, *Licitações e contratos administrativos*, p. 299.

²⁸ A lei em apreço será definitivamente revogada pela Lei n.º 14.133/2021 após o transcurso da *vacatio legis* de 02 (dois) anos, contada da promulgação (01.04.2021). Atualmente, os entes da Administração podem optar pela utilização de uma ou outra lei.

²⁹ "É legítimo que as contratações da Administração Pública se adequem a novos parâmetros de sustentabilidade ambiental, ainda que com possíveis reflexos

determinados parâmetros, o pagamento a maior pelo Estado pela aquisição de bens e serviços, quando necessário para assegurar o sobredito desenvolvimento sustentável, em linha, portanto, com o posicionamento doutrinário de Humberto Ávila³⁰, no sentido de que nem sempre o menor dispêndio de recursos públicos significa eficiência.

Aliás, fundamental pontuar que em algumas situações o instituto das contratações públicas sequer tem por escopo viabilizar a aquisição de bens e serviços necessários ao funcionamento do Estado (seleção, no âmbito de um mercado competitivo, da proposta mais vantajosa), servindo como mecanismo estrito de regulação de mercado e cumprimento de políticas sociais.

É o que deflui da análise do plexo de atribuições da Companhia Nacional de Abastecimento, empresa pública brasileira. Na forma de seus estatutos, compete à entidade em questão levar a efeito a política nacional de preços mínimos dos alimentos, bem como, suprir carências alimentares em áreas desassistidas ou não suficientemente atendidas pela iniciativa privada e fomentar o consumo dos produtos básicos e necessários à dieta alimentar das populações carentes, tarefas que são ultimadas por meio de contratações públicas³¹.

Assim, uma vez evidenciado que as contratações públicas se prestam a outras atividades que não apenas a de procedimentalizar a aquisição de bens e serviços pelo Estado com dispensa de tratamento igualitário aos seus possíveis fornecedores, é mister analisar sua utilização no plano das políticas alimentares.

na economicidade da contratação. Deve constar expressamente dos processos de licitação motivação fundamentada que justifique a definição das exigências de caráter ambiental, as quais devem incidir sobre o objeto a ser contratado e não como critério de habilitação da empresa licitante". (TCU, Plenário, Acórdão n.º 1.375/2015, Rel. Min. Bruno Dantas, 03.06.2015); "Assim, proposta mais vantajosa não significa apenas preço mais baixo. Há que se considerar a tutela de outros valores jurídicos além do menor preço, como, por exemplo, o atendimento ao princípio da eficiência. Nada obstante, devo destacar que tal condição não abre caminho para contratação por qualquer patamar, como já ressaltado por essa Corte. O administrador continua a justificar os preços a que se propõe ajustar, e a demonstrá-los compatíveis também com as especificações dos serviços que serão prestados e com os profissionais que irão executá-los". (TCU, Plenário, Acórdão n.º 290/2006, Rel. Min. Augusto Nardes).

³⁰ *Moralidade, razoabilidade e eficiência*. REDAE, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 4, out.-nov.-dez. 2005, pp. 21-24. Disponível em: www.direitodoestado.com.br. Acesso em: 22 mar. 2022.

³¹ A questão será melhor abordada ao longo do trabalho. Por ora, sobre o objeto social e objetivos da CONAB, vide artigos 4º e 5º, do seu Estatuto, e quanto à utilização das compras públicas como mecanismo para a realização de seus objetivos, artigo 6º, I. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/institucional/normativos/normas-da-organizacao>. Acesso em: 21 fev. 2022.

Antes, porém, de rigor empreender discussão acerca das políticas alimentares no quadro das políticas públicas, objeto do próximo tópico.

3. Políticas alimentares. Contextualização e alcance

É corrente a expressão de que a todo direito corresponde um dever. Nesse sentido, a previsão constitucional do direito da alimentação encerra uma via de mão dupla: de um lado, atribui ao ser humano o direito em apreço e, de outro, impõe ao Estado o dever de assegurá-lo.

Não se trata, a toda evidência, de sustentar competir aos Estados o dever jurídico de prover as necessidades diárias de alimentação de toda a sua população. Brasil e Portugal são países de economia capitalista, pelo que a aquisição de alimentos pelos seus habitantes se dá, em regra, mediante operações de compra e venda lastreadas nos meios correntes de pagamento.

Entretanto, mesmo no âmbito de economias de mercado, caberá ao Estado, se não o dever jurídico de subministrar diretamente a alimentação à totalidade dos seus habitantes, o de estabelecer determinados *standards* de higiene, salubridade e inocuidade dos alimentos, bem como o de exercer o respectivo poder de polícia sanitária, além de atuar na defesa da concorrência.

Há situações, contudo, em que, por força do princípio da dignidade da pessoa humana³² e demais preceitos constitucionais relativos ao direito da alimentação, a atuação direta do Estado no fornecimento de víveres alimentícios se mostra obrigatória, mormente quando imprescindível para suprir carências alimentares em áreas desassistidas ou não suficientemente atendidas pela iniciativa privada e para fomentar o consumo de produtos básicos necessários à dieta alimentar das populações carentes³³, assim como para atender a demanda daqueles que com ele guardam relação especial de sujeição³⁴, caso dos alunos de escolas públicas, de pacientes em hospitais públicos e dos custodiados em estabelecimentos prisionais.

³² A mudança de paradigma do Direito pós-2ª Guerra mundial, com a retomada da sua dimensão ética, erigiu a pessoa humana à centralidade do sistema jurídico e político (sujeito, princípio e o fundamento), ao denominado "Estado de direitos humanos", tal como asseverado por Paulo Otero, em *Instituições políticas e constitucionais*, Coimbra: Almedina, 2007, p. 526.

³³ Vide, nesse sentido, os já mencionados artigos do Estatuto da Companhia Nacional de Abastecimento, empresa pública brasileira.

³⁴ Sobre a relação especial de sujeição ou supremacia especial, vide Celso Antonio Bandeira de Mello, *Curso de direito administrativo*, 28ªed., São Paulo: Malheiros, 2010, p. 831 ss..

Importante notar, neste ponto, que as tarefas a cargo do Estado acima destacadas possuem profunda identificação com a segurança alimentar nas suas duas vertentes, quais sejam, *food safety* e *food security*.

Sob a perspectiva da *food safety*, na trilha do magistério de Maria João Estorninho³⁵, quando as atividades estatais se relacionam às questões de higiene, salubridade e inocuidade dos alimentos. Nesse plano, “os instrumentos passam, entre outros: pela emissão de normas jurídicas que determinam a composição dos alimentos e que imponham deveres de higiene e salubridade ao longo da cadeia alimentar; pela existência de sistemas de rastreabilidade e de rotulagem; pela efetividade dos sistemas de controlo e de aplicação de sanções em caso de prevaricação”; já na perspectiva da *food security*, quando relativas à garantia estatal do direito à alimentação, afastando as situações de fome. Aqui, “os instrumentos passam sobretudo por políticas alimentares, políticas de educação, programas de cooperação e de ajuda alimentar, combate à pobreza e à fome”.

Diante de tal quadro, tem-se que a efetivação do preceito constitucional do direito da alimentação no mundo fenomênico decorre de atuação governamental resultante de processos juridicamente regulados, voltados à coordenação dos meios estatais e privados disponíveis para a realização da segurança alimentar, configurando-se, pois, como política pública³⁶.

Trata-se de programa de ação governamental, “isto é, o movimento que se dá à máquina pública, conjugando competências, objetivos e meios estatais, a partir do impulso do governo. A representação exterior da política pública se materializa num arranjo institucional, conjunto de iniciativas e medidas articulado por suportes e formas jurídicos diversos”³⁷.

³⁵ *Direito da alimentação*, p. 40.

³⁶ Conceitualmente, na conformidade do magistério de Maria Paula Dallari Bucci, política pública é o “programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e das entidades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar à realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva dos meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados”. (O conceito de política pública em direito, *in: Políticas Públicas. Reflexões sobre o conceito jurídico*, São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39).

³⁷ Maria Paula Dallari Bucci, *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*, São Paulo: Saraiva, 2013, pp. 38-39.

De fato, o plexo de atribuições estatais concernente à matéria, que tem por fundamento a norma constitucional e é perpassado pela regulação infraconstitucional relativa às condições de higiene, salubridade e inocuidade dos alimentos, exercício do poder de polícia sanitária, defesa da concorrência, regulação de preços mínimos dos produtos agrícolas, subministração de alimentos aos necessitados e aos que guardam relação especial de sujeição com o Estado, materializa-se como um arranjo institucional, que é, na lição de Maria Paula Dallari Bucci³⁸, “a expressão formalizada da política pública, com uma dimensão sistemática”.

Como um dos últimos elos deste conjunto de iniciativas e medidas articulado por suportes e formas jurídicos diversos é possível se pensar nas contratações públicas voltadas à aquisição de alimentos, inclusive, na perspectiva de seus impactos quanto à estipulação de padrões de qualidade dos gêneros alimentícios, e junto aos fornecedores, notadamente quanto aos pequenos produtores rurais.

Portanto, não restam dúvidas quanto à plena existência de políticas públicas alimentares, sobretudo, diante de uma moldura normativa e de instrumentos jurídicos que lhe dão tessitura, bem como fixam o seu alcance – em regra, a garantia da segurança alimentar.

Inafastável, ainda, a conclusão no sentido de que as contratações públicas funcionam como um dos instrumentos jurídicos de efetivação de algumas dessas políticas, nomeadamente ao viabilizar (i) a aquisição de gêneros alimentícios pelo Estado para fazer frente à demanda de hospitais, escolas, presídios, ou outros estabelecimentos sob sua responsabilidade, e diretamente às parcelas mais necessitadas da população; (ii) a estipulação de exigências de padrões de qualidade dos alimentos (tipos de alimentos voltados a uma dieta mais saudável, bem como a qualidade dos alimentos sob a perspectiva de higiene, salubridade e inocuidade); (iii) os impactos junto aos fornecedores, em especial quanto aos pequenos produtores rurais.

Assentadas essas premissas passa-se à análise mais pormenorizada do instituto jurídico das contratações públicas como instrumento de políticas alimentares.

4. Contratações públicas no plano das políticas alimentares

A garantia da segurança alimentar *lato sensu* pelo Estado, via compras públicas, pode se perfectibilizar de três formas, a saber: diretamen-

³⁸ Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas, pp. 41-42.

te, por pessoa interposta, ou, ainda, voltada à regulação do mercado. Todas essas formas podem se concretizar de maneira centralizada ou descentralizada, a depender da respectiva legislação de regência.

A forma direta se verifica quando o Estado se incumba, ele mesmo, da aquisição e fornecimento dos víveres alimentícios; por pessoa interposta – ora denominada indireta, para os fins deste trabalho –, quando opta por contratar empresas para fazê-lo, e voltada à regulação de mercado, ao adquirir e estocar alimentos, influenciando na sua oferta e preços.

Nos mesmos moldes, quando as contratações públicas são efetivadas pelos estamentos mais elevados do aparato estatal (v.g., ministérios, secretarias de Estado ou até mesmo por um órgão central especialmente competente para tal finalidade), visando ao atendimento das demandas de órgãos que lhe são subordinados, estar-se-á diante de uma contratação centralizada; lado outro, a descentralização³⁹ se opera quando as pequenas frações estatais possuem, elas mesmas, autonomia para efetuar suas contratações.

No primeiro caso, é possível se pensar na aquisição de alimentos pelo Ministério da Educação ou por um órgão central de contratações, objetivando o atendimento das demandas das escolas públicas; no segundo, as próprias escolas instrumentalizam suas contratações.

³⁹ O termo está sendo empregado na sua acepção comum, não técnica, com o sentido de realização de contratações por pequenas frações administrativas no plano local. Tecnicamente, em se tratando da distribuição interna de plexos de competências decisórias, agrupadas em unidades individualizadas, estar-se-á diante de uma hipótese de desconcentração administrativa, como nos ensina Celso Antonio Bandeira de Mello, em seu *Curso de direito administrativo*, 28ª ed., São Paulo: Malheiros, 2010, p. 150. Em casos dessa natureza, a pessoa jurídica contratante será o Estado – do contrato constará o seu nome –, mas todos os procedimentos relativos à contratação, inclusive a assinatura dos instrumentos contratuais, serão levados a cabo por um órgão da sua estrutura. Como exemplo, é possível se pensar em uma contratação efetivada, localmente, por uma penitenciária. A pessoa jurídica contratante será o Estado, mas os procedimentos concernentes à contratação estarão a cargo da penitenciária. Sob o ponto de vista subjetivo (entidade contratante) estar-se-á diante de uma contratação centralizada; sob a perspectiva operacional, sua concretização aperfeiçoar-se-á descentralizadamente, ou, mais tecnicamente, desconcentradamente. Trata-se, portanto, de uma contratação centralizada desconcentrada. As observações em apreço se mostram importantes, nomeadamente quando visualizadas no plano de um Estado Federal. É que muitas das atribuições do Estado se desenvolvem no âmbito dos municípios, caso, por exemplo, de um hospital estadual – vinculado, portanto, à respectiva secretaria estadual de saúde – localizado no município. A aquisição de alimentos para o atendimento às suas necessidades poderá se dar de duas formas: ou o Estado o faz centralizadamente ou delega tal competência ao próprio hospital – que realizará o certame em nome do Estado, na medida em que ele, hospital, não possui personalidade jurídica.

Importante observar, quanto ao último ponto, que Portugal adota um modelo mais centralizado de contratações públicas, prevendo o Código de Contratos Públicos em seus artigos 260 e 261, inclusive, a constituição de centrais de compras⁴⁰. No Brasil, a situação se atrela a diversos fatores, dentre os quais, a estrutura da entidade contratante e o atendimento aos preceitos legais, nomeadamente os do artigo 15, IV, da Lei n.º 8.666/93⁴¹.

O modo de contratação influencia, ainda, a forma de manipulação dos alimentos, com possíveis repercussões quanto à segurança alimentar sob a perspectiva do *food safety*, no incremento da despesa pública, bem como no desenvolvimento sustentável. Na contratação direta, em regra, os alimentos são manipulados em instalações do próprio Estado (v.g., cozinha da escola, do hospital etc) por servidores especialmente competentes para tal fim (cozinheiros(as) e merendeiros(as)); por pessoa interposta, a manipulação poder-se-á ocorrer nas instalações do Estado, mas por empregados da contratada, ou, nas dependências da própria empresa, com a entrega ao ente estatal das porções diárias previstas em contrato; pela via da regulação, a salvaguarda do direito da alimentação de famílias em especial situação de carência se dá mediante a entrega direta dos víveres, sem manipulação.

Todos esses elementos são importantes na definição do alcance das políticas alimentares pela via das compras públicas. A opção pela aquisição direta, por pessoa interposta, voltada à regulação, de maneira centralizada ou descentralizada, tem o condão de produzir efeitos distintos em termos de sustentabilidade econômica, social e ambiental.

⁴⁰ O fato de as contratações serem efetuadas centralizadamente não impede, por si só, a viabilização de políticas públicas voltadas à agricultura familiar. Nesse sentido, e a título exemplificativo, Portugal conta com o denominado Regime de Fruta Escolar (RFE), programa instituído pela Portaria n.º 1.242/2009, que prevê a aquisição de frutas, preferencialmente no âmbito local, para distribuição aos alunos do 1º ciclo escolar. A Resolução n.º 65/2015 da Assembleia da República, por seu turno, recomendou ao Governo a criação de um subprograma no âmbito do Programa de Desenvolvimento Rural, direcionado para as cadeias de circuitos curtos de comercialização de produtos alimentares.

⁴¹ Tome-se como exemplo a Universidade de São Paulo, Autarquia de Regime Especial do Estado de São Paulo, Brasil. Pelo fato de suas Unidades (Escolas e Faculdades) estarem dispersas por vários *Campi* situados em diversas cidades do Estado, as contratações são efetuadas localmente, até mesmo como condição para se levar a efeito a subdivisão em parcelas para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade, de que trata o mencionado artigo 15, IV, da Lei de Licitações. Lado outro, é possível se pensar nos pequenos Municípios, nos quais as compras de alimentação escolar são efetuadas centralizadamente pela Prefeitura, para o atendimento às necessidades de toda rede municipal de ensino.

Diante de tal quadro, de rigor a análise de cada uma das formas acima mencionadas e seus possíveis efeitos em matéria de sustentabilidade sociopolítica, econômica e ambiental.

4.1. Formas de contratação e suas possíveis repercussões

Com o escopo de possibilitar uma melhor visualização das formas de contratação e suas possíveis repercussões, a questão será desdobrada nos subtópicos seguintes.

4.1.1. Aquisição direta centralizada e descentralizada

A aquisição de alimentos efetuada de forma direta e centralizada pelo Estado se verifica quando instrumentalizada por entidade de seu estamento superior ou especialmente competente para tal fim, e visa ao atendimento da demanda por alimentos de todos os órgãos do Estado ou de suas áreas específicas (educação, saúde ou sistema prisional).

Geralmente são contratações de grande porte em termos de volume de alimentos, diversidade, padrões de qualidade, prazos de entrega e valores envolvidos, permitindo ao Estado a formulação de exigências técnicas, financeiras e de garantia mais elevadas.

As exigências mais elevadas em matéria de higiene, salubridade e inocuidade – formuladas, evidentemente, nos limites da lei⁴² – revestem-se de especial importância, na medida em que possuem aptidão para gerar maior segurança alimentar na perspectiva da *food safety*.

Por outro lado, o porte e as exigências técnicas de tais certames acabam por inviabilizar a participação de pequenos produtores rurais, resultando, quase sempre, na contratação de grandes empresas do setor de alimentos.

Tais empresas, por seu turno, visando atender às exigências contratuais e obter o máximo de lucro, nem sempre adquirem produtos de fornecedores locais, buscando-os, inclusive, em localidades distantes ou até em outros países.

De se ressaltar, ainda, que muito embora a compra seja efetuada de forma centralizada, a entrega é, quase sempre, operacionalizada diretamente às entidades públicas beneficiárias do contrato (por exemplo, a secretaria da educação ou o órgão central de compras efetua a contra-

⁴² No Estado do Rio de Janeiro, Brasil, a Lei n.º 3.908/2002 proibiu a utilização de alimentos geneticamente modificados na alimentação escolar.

tação e determina que a empresa entregue os alimentos diretamente às escolas), donde resulta que os alimentos serão manipulados por servidores do próprio Estado, nas suas dependências, o que pode redundar em duas consequências importantes, a saber: (i) criação de cargos/empregos públicos e instalação e manutenção de cozinhas, com aumento da pressão sobre o orçamento, mas também com a diminuição das taxas de desemprego e incremento da renda local; (ii) em vista do caráter mais artesanal da manipulação dos alimentos (seu processamento não se dá de forma industrial, dentro de elevados padrões sanitários), eventuais problemas relacionados ao *food safety*.

Há, portanto, ganhos e perdas que precisam ser confrontados à luz do princípio do desenvolvimento sustentável nas suas facetas sociopolítica, ambiental e econômica.

As contratações diretas e centralizadas têm aptidão para garantir segurança alimentar *lato sensu*. Geram, em regra, ganhos de escala, com conseqüente economia de recursos públicos e maior controle social. Podem, ainda, resultar na diminuição do desemprego e aumento da renda local, ante a necessidade de contratação de servidores responsáveis pela manipulação dos alimentos.

Noutro sentido, esse tipo de contratação tem o condão de gerar alguns efeitos indesejados, como: (i) aumento da pressão sobre o orçamento público, perante a necessidade de contratação de cozinheiros e a construção e manutenção de cozinhas⁴³; (ii) maior risco sanitário decorrente da manipulação artesanal dos alimentos⁴⁴; (iii) deixar de servir de elemento indutor do desenvolvimento econômico e social local mais robusto, pelo fato de alijar a participação de pequenos produtores rurais; (iv) possíveis prejuízos de ordem ambiental decorrentes do transporte e logística, em vista da possibilidade de os contratados do Estado se socorrerem de fornecedores situados em localidades longínquas.

Passemos às aquisições diretas descentralizadas, hipótese de contratação efetuada localmente, por um órgão do Estado e em nome dele.

⁴³ Veja-se que o Estado é confrontado, de um lado, com a diminuição da despesa pública no âmbito da aquisição dos alimentos, e de outro, por sua expansão no plano da manipulação e instrumentalização. Necessário, pois, estudos mais aprofundados pelos gestores públicos, objetivando identificar o saldo dessa operação.

⁴⁴ Parece haver, aqui também, certa dicotomia: no âmbito da contratação, possível se faz à obtenção de melhores resultados em matéria de higiene, salubridade e inocuidade dos alimentos; já no plano da manipulação – em regra, mais artesanal – podem surgir problemas relacionados a esses mesmos elementos. De toda sorte, tais problemas podem ser devidamente equacionados com o adequado treinamento das equipes responsáveis pelo preparo das refeições.

Apesar de os editais de contratações públicas não poderem restringir a participação de possíveis fornecedores de outras localidades – inclusive de outros países, como no caso da União Europeia⁴⁵ –, o fato de serem levadas a efeito localmente para o atendimento às necessidades de uma determinada entidade (por exemplo, um hospital estadual localizado no município) implica que os valores em disputa são menores, o que, acrescido às exigências de periodicidade de fornecimento, tais como entregas semanais de hortifrutigranjeiros, acaba por limitar o interesse das grandes companhias alimentícias.

Ademais, a proximidade do fornecedor com o comprador público tem o potencial de viabilizar algumas políticas de incentivo à agricultura familiar. É o que se passa no âmbito do Estado de São Paulo, Brasil, com a instituição do “Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social”⁴⁶, que estabeleceu um modo simplificado de aquisição direta e descentralizada de gêneros alimentícios, voltado ao atendimento das necessidades da rede pública de educação, hospitalar e prisional, tornando o Estado o principal comprador dos pequenos produtores rurais.

Seus efeitos econômicos e sociais já se fazem sentir. No Vale do Ribeira – região do Estado de São Paulo em vias de desenvolvimento que, a par de estar atravessando acentuada diversificação do seu setor produtivo, fruto de investimentos e mudanças de paradigmas nas áreas de saúde, educação, infraestrutura e turismo, na linha de programas como o “Vale do Futuro”⁴⁷ e “Dá Gosto Ser do Ribeira”⁴⁸, ainda tem sua economia baseada, em grande medida, na agricultura familiar, mais precisamente na bananicultura –, os pequenos produtores rurais já assistem a um importante incremento na demanda pelos seus produtos e, por via reflexa, nas suas rendas, o que repercute em progresso social e econômico para a região⁴⁹, além de assegurar alimentos mais frescos e de qualidade aos estudantes, pacientes e custodiados.

⁴⁵ As Diretivas de 2014 da União Europeia permitem a utilização das contratações públicas para o atingimento de objetivos sociais comuns, com previsões facilitadoras da contratação de pequenas e médias empresas, possibilidade de as entidades adjudicantes dividirem os contratos em lotes menores e fixarem exigências relativas ao ciclo de vida do produto, critérios ambientais e sociais, elementos que podem viabilizar a aquisição de gêneros alimentícios no nível local de pequenos agricultores.

⁴⁶ Informações sobre o programa disponíveis em: <https://www.cdrs.sp.gov.br/ppais/sobre.php>.

⁴⁷ Informações sobre o programa disponíveis em: <https://www.valedofuturo.sp.gov.br/>.

⁴⁸ Informações sobre o programa disponíveis em: <https://sebrae.contatosebraesp.com.br/economiacriativa>.

⁴⁹ Sobre o tema, vide matéria jornalística disponível em: <https://www.ovaledoribeira.com.br/2022/02/ppais-aumenta-compra-produtos-agricultura-familiar-vale-do-ribeira.html>. Acesso em: 10 mar. 2022.

Experiências do gênero se multiplicam⁵⁰, como o caso das compras públicas de café da manhã para escolas de algumas cidades do Altiplano Boliviano, objeto de análise por Geovana Mercado *et al*⁵¹. Abordando a questão sob a perspectiva das formas de governança e custos de transação, e realçando a insuficiência da garantia legal do direito de preferência aos pequenos produtores, os autores trazem alguns exemplos exitosos da utilização de contratações públicas como instrumento de políticas alimentares, nomeadamente quando da articulação dos municípios com produtores ou suas associações e fortalecimento das relações de confiança – aquilo que denominam de estruturas híbridas de governança.

Evidentemente que, aqui também, há perdas e ganhos que precisam ser analisados sob o prisma da sustentabilidade econômica, social e ambiental.

As aquisições diretas descentralizadas têm aptidão para garantir segurança alimentar *lato sensu*, bem como ganhos sociais e econômicos derivados da inclusão dos fornecedores locais, nomeadamente os da agricultura familiar, funcionando, inclusive, como vetor de segurança alimentar aos próprios pequenos produtores e seus familiares. Podem, ainda, resultar na diminuição do desemprego e aumento da renda local, ante a necessidade de contratação de servidores responsáveis pela

⁵⁰ Jéssica Acocella *et al*, em artigo intitulado *O papel regulatório e de fomento das licitações públicas*, Revista do BNDES, Rio de Janeiro, 40, pp. 269-312, Dez. 2013, faz referência a diversas iniciativas do gênero, como o Projeto Compra Direta Local Capixaba da Agricultura Familiar, programa do Governo do Estado do Espírito Santo que se destaca em razão do tratamento favorável às micro e pequenas empresas, dinamizando o emprego e o fluxo econômico da localidade, além de melhorar consideravelmente a qualidade da comida. A introdução de ostras na dieta dos alunos das escolas públicas de Florianópolis, iniciativa que tem incentivado os produtores locais do marisco, que só vendiam sua produção em poucas épocas do ano. E, ainda, no Amapá, a previsão nos editais de licitações da compra de castanha *in natura* para a alimentação escolar, o que permitiu às cooperativas fornecerem o produto em larga escala, aproveitando-se o Estado amapaense do potencial do fruto para a economia regional.

⁵¹ Os autores informam que, apesar de a lei boliviana atribuir aos pequenos produtores rurais direito de preferência da ordem de 40% nas contratações públicas, com substancial reserva de recursos públicos para a aquisição de alimentos – Bs 1,32 milhões em 2011, o equivalente a 7% do orçamento para equipamentos e materiais e 0,8% do total das compras públicas –, isso não tem se traduzido em efetivas contratações, que vem se mantendo, no caso dos municípios, no percentual de apenas 3,2%. Sustentam, nesse sentido, ancorados em exemplos concretos e êxitos de algumas municipalidades do altiplano boliviano, a necessidade de articulação entre o poder público e os fornecedores ou suas associações, além do fortalecimento das relações de confiança – o que denominam de estruturas híbridas de governança. Para maiores informações, vide artigo *Public procurement for school breakfasts in the Bolivian Altiplan: Governance structures enabling smallholder inclusion*, Journal of Rural studies. Volume 44, April 2016, pp. 63-76.

manipulação dos alimentos. Nos mesmos moldes, permitem ganhos em matéria de meio ambiente, seja pelo fato de o aumento da renda dos pequenos produtores possibilitar a adoção de técnicas agrícolas ambientalmente responsáveis, seja porque a pequena distância física entre o comprador e os fornecedores resulta em menor pressão ambiental em matéria de transporte e logística.

Seus efeitos indesejados podem se verificar: (i) no eventual aumento da despesa pública, em virtude da escala mais limitada da contratação, da necessidade de cozinheiros e da construção e manutenção de cozinhas; (ii) dificuldades na formulação de exigências técnicas mais robustas em matéria de higiene, salubridade e inocuidade dos alimentos, além de maiores riscos sanitários associados à manipulação e preparo dos alimentos.

De toda sorte, programas como os ora apresentados atrelados a políticas públicas de extensão rural⁵² podem suplantar os problemas relacionados às exigências técnicas mais robustas em matéria de higiene, salubridade e inocuidade dos alimentos (*food safety*). Padrões sanitários mais elevados na manipulação dos alimentos, por seu turno, podem ser alcançados com o treinamento das equipes responsáveis pelo preparo das refeições⁵³.

4.1.2. Aquisição por pessoa interposta/indireta centralizada e descentralizada

As aquisições públicas indiretas centralizadas, consoante já pontuado, são aquelas em que o Estado, por meio de seus estamentos mais elevados ou entidade especialmente voltada às contratações públicas, opta por contratar uma ou mais empresas, atribuindo-lhes a responsabilidade pelo fornecimento de alimentos às escolas, hospitais, penitenciárias e entidades congêneres.

⁵² Confira-se, nesse sentido, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) do Estado de São Paulo, Brasil, e as atividades em matéria ambiental, de crédito e de extensão rural voltadas aos pequenos produtores rurais: <https://www.agricultura.sp.gov.br/produtos-e-servicos/assistencia-tecnica-e-extensao/>.

⁵³ O projeto “capacitação em boas práticas para manipuladores de alimentos de entidades filantrópicas no município de Piracicaba” desenvolvido pela Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, da Universidade de São Paulo, constitui um bom modelo passível de ser replicado aos servidores atuantes em cozinhas públicas. Maiores informações sobre o projeto disponíveis em: <https://jornal.usp.br/universidade/projeto-da-usp-em-piracicaba-treina-entidades-filantropicas-para-manipulacao-correta-de-alimentos/>. Acesso em: 05 abr. 2022.

Tais contratações, pelo seu elevado porte, permitem a formulação de exigências técnicas mais elevadas em matéria de higiene, salubridade e inocuidade dos alimentos, inclusive no que tange à manipulação e preparo.

Podem prever, ainda, a utilização de bens públicos⁵⁴ para o atingimento das finalidades contratuais (por exemplo, cantinas escolares) ou apenas a entrega diária de determinado número de porções de refeições prontas ao consumo.

Todos esses aspectos acabam por viabilizar a participação nos certames apenas de empresas de maior porte do setor de alimentos.

São esperados os seguintes possíveis efeitos positivos dessas contratações: (i) garantia da segurança alimentar *lato sensu*, especialmente na perspectiva do *food safety*; (ii) por força dos ganhos de escala, geração de economia de recursos públicos e maior controle social.

Sob outro ângulo é possível a ocorrência de alguns efeitos indesejados, a saber: (i) deixar de servir de elemento indutor do desenvolvimento econômico e social local, pelo fato de alijar a participação de pequenos produtores rurais e empresas de menor porte; (ii) possíveis prejuízos de ordem ambiental decorrentes do transporte e logística, em vista da possibilidade de os contratados do Estado se socorrerem de fornecedores situados em localidades longínquas.

As aquisições indiretas descentralizadas⁵⁵, tal como já destacado, são

⁵⁴ Por vezes, os editais de contratações públicas não atribuem tratamento técnico adequado à matéria, apenas dispondo sobre a utilização do bem público pelo particular como condição para a realização do objeto contratual. Tecnicamente, no entanto, referida utilização aperfeiçoar-se-á por uma das formas previstas no regime jurídico dos bens públicos, a saber: autorização, permissão ou concessão de uso. Sob uma perspectiva jurídica ainda mais rigorosa, na medida em que a contratação é precedida de "licitação" e a utilização do bem público pelo particular se efetiva por prazo certo, observar-se-á o regime jurídico das concessões de bens públicos. Conceitualmente, na trilha do magistério de Zanella di Pietro, em *Direito administrativo*, 30ªed., Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 870, "concessão de uso é o contrato administrativo pelo qual a Administração faculta ao particular a utilização privativa do bem público, para que a exerça conforme a sua destinação". Apenas para constar, eis que não se trata da discussão central deste trabalho, a doutrina brasileira admite a fixação de prazo nas autorizações e permissões de uso, denominando-as de "qualificadas", em confronto com as características clássicas desses institutos, quais sejam, unilateralidade, discricionariedade e precariedade. Para saber mais sobre o regime jurídico dos bens públicos, consultar a obra acima destacada, capítulo 16, pp. 841 ss.

⁵⁵ Essa tem sido a opção da Universidade de São Paulo, Autarquia de Regime Especial do Estado de São Paulo, Brasil. Em regra, os *Campi* da Universidade, que se distribuem por diversos municípios do Estado, contam, ao menos, com um restaurante universitário administrado pela Prefeitura do respectivo *Campus*. Tais Prefeituras têm optado por contratualizar, localmente, os serviços de nutrição e alimentação,

aquelas operacionalizadas por pequenas frações estatais, tais como escolas, hospitais e penitenciárias, no plano local, que optam por contratar uma ou mais empresas, atribuindo-lhes a responsabilidade pelo fornecimento de alimentos ao seu público alvo (por exemplo, alunos, pacientes ou custodiados).

Com exceção do fato de se realizarem localmente para o atendimento às necessidades de uma entidade específica, com conseqüente diminuição dos valores em disputa e viabilização da participação de empresas de menor porte, todas as demais observações concernentes às centralizadas lhe são aplicáveis.

Nesses termos, têm aptidão para garantir segurança alimentar *lato sensu*, em especial na vertente *food safety*; podem gerar alguma economia de recursos públicos; induzir limitado progresso social local, sobretudo se houver exigência de que as refeições sejam preparadas no próprio estabelecimento público (em tal circunstância, a empresa contratada poderá se valer de empregados locais); ter impactos ambientais negativos decorrentes de transporte e logística, na medida em que a contratada não está obrigada a adquirir os bens necessários à execução contratual na própria localidade; deixar de servir de elemento propulsor de desenvolvimento econômico e social local mais robusto, pelo fato de não incluírem os pequenos produtores rurais locais.

4.1.3 Contratações públicas voltadas à regulação do mercado de alimentos

A intervenção do Estado na economia é tema que se reveste de certa polêmica, angariando acentuadas discussões de cunho ideológico-partidário. Há sociedades que, amparadas em um pensamento político-econômico mais liberal, são marcadas pela quase ausência de intervencionismo estatal na economia. Em sentido oposto, há Estados altamente intervencionistas e, ainda, os que optam por uma posição intermédia⁵⁶.

com a utilização do bem público (o próprio restaurante). Dos editais de licitação, e mais precisamente dos seus memoriais descritivos, há inúmeras exigências técnicas relacionadas à higiene, salubridade e inocuidade dos alimentos, bem como de sua manipulação. Nos mesmos moldes, há previsões relativas aos cardápios, quantidade e qualidade dos alimentos, bebidas, métodos e produtos de limpeza etc. Para maiores informações, consultar o edital da licitação levada a efeito pela Prefeitura do *Campus "Luiz de Queiroz"*, localizado em Piracicaba: https://www.bec.sp.gov.br/bec_pregao_ui/edital/becprp16001.aspx?GyAT8EbPbhoPLb9Q9dVAdU8GFg24wti-jeuZtyq%2fgjnGAYSxvvFCFz2JB06UPlu6g. Acesso em: 23 mar. 2022.

⁵⁶ Em Angola, a questão é regulada pelos Decretos Presidenciais n.ºs 206/2011,

De toda forma, considerando que, em regra, do corpo das Constituições das sociedades políticas contemporâneas há previsão do resguardo da dignidade da pessoa humana, em situações limítrofes em matéria de segurança alimentar, o Estado poderá ser convocado a atuar, podendo se valer de programas de transferência de renda⁵⁷ ou aquisição e fornecimento dos gêneros alimentícios.

A discussão em apreço, no entanto, está além das pretensões deste trabalho. Aqui, busca-se compreender em que medida as contratações públicas podem funcionar como mecanismo de regulação do mercado de alimentos, o que será feito à luz da experiência brasileira.

Consoante já pontuado no tópico 2 deste trabalho, possível se faz a utilização das contratações públicas como mecanismo de regulação do mercado de alimentos. Sobre o tema, em análise ao artigo 24, VI, da Lei n.º 8.666/1993, ressalta Luciano Ferraz que “ao possibilitar a contratação direta pela União para manutenção de estoques reguladores ou para manutenção de preços de mercado e evitar o desabastecimento, fica demonstrada nova forma de utilização do contrato administrativo com o mote de regulação do mercado”⁵⁸.

Ganha relevo, nesse plano, as atribuições da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB⁵⁹), empresa pública brasileira que, na forma de seus estatutos, detém competência para, dentre outras coisas, levar a efeito a política nacional de preços mínimos dos alimentos, bem como, suprir carências alimentares em áreas desassistidas ou não suficientemente atendidas pela iniciativa privada e fomentar o consumo dos produtos básicos e necessários à dieta alimentar das populações carentes, tarefas que são ultimadas por meio de contratações públicas.

199/2015 e 313/2018. A intervenção do Estado em matéria de preços se estriba no reconhecimento de que “no actual estágio do desenvolvimento econômico, uma nova Lei de Preços justifica-se pelo facto de o mercado não estar ainda em condições de regular, por si só e sem distorções, o nível de preços, pois ainda não se atingiu o nível de produção e de concorrência entre produtores de que resultem, naturalmente, produtos e serviços com mais qualidade e preços mais baixos”. Ao abrigo de tais normas objetiva-se modernizar e tornar mais eficiente o regime legal de preços, tarefa a ser desempenhada pela Autoridade Reguladora da Concorrência. Para maiores informações, consultar os mencionados decretos em <https://governo.gov.ao>.

⁵⁷ Nesse sentido, Portugal conta com o Programa Operacional de Apoio às Pessoas mais Carenciadas (POAPMC), voltado à garantia da segurança alimentar às famílias mais pobres, mediante transferências financeiras. Maiores informações sobre o Programa disponíveis em: <https://poapmc.portugal2020.pt/inicio>.

⁵⁸ *Função Regulatória da Licitação*, A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte: Editora Fórum, ano 9, nº 37, jul./set. de 2009, pp. 133-142.

⁵⁹ Informações sobre a CONAB disponíveis em: <https://www.conab.gov.br/>.

Autorizada pelo artigo 6º do seu Estatuto, a referida Companhia ingressa no mercado agrícola, via contratações públicas, adquirindo largas quantidades de alimentos, influenciando, dessa forma, na sua oferta e preços.

Dada a capilaridade da CONAB, as compras em apreço são realizadas de forma centralizada e também localmente, com repercussões diretas nas comunidades em que se processam (tais compras garantem o escoamento da produção e preços ao produtor).

A garantia de preços mínimos ao produtor rural, nomeadamente aos da agricultura familiar, constitui importante instrumento de segurança alimentar ao próprio agricultor e aos seus familiares.

Há situações, entretanto, em que a CONAB vai além, atuando diretamente na provisão de alimentos às populações desassistidas, tarefa que, amparada nos seus estatutos, se encontra em linha com os fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil, dispostos nos artigos 1º e 3º da sua Carta Constitucional, e funciona como ferramenta essencial em termos de *food security*.

5. Contratação pública de alimentos como instrumento de transformação social

Os inúmeros exemplos apresentados ao longo deste trabalho demonstram que as contratações públicas em matéria de alimentação, a depender de como manejadas, podem funcionar como poderosa ferramenta de transformação social.

De fato, artigo intitulado “Compras públicas de alimentos e desenvolvimento territorial: um estudo de caso no Concelho de Ourém, Portugal”, de autoria da Fundação Fé e Esperança (FEC), em abordagem à questão da alimentação escolar, dá conta de que o Brasil, no período de 2003 a 2011, quadruplicou o orçamento do denominado Programa Nacional de Alimentação Escolar, sistema que vem sendo reproduzido, com o auxílio da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) e do Programa Alimentar Mundial (PAM), em outros países, nomeadamente da América Latina e África.

Na mesma trilha, e ainda no Brasil, sobreveio a introdução, em 2003, do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que fixou cota de 30% para a aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar, objetivando o seu desenvolvimento, bem como o acesso à alimentação.

O PAA objetiva o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais de alimentos, fortalecimento de circuitos locais e regionais e redes de comercialização; valorização da biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos; incentivo de hábitos alimentares

saudáveis e estímulo ao cooperativismo e o associativismo. Sobredito programa vem sendo reproduzido na África (em 2012 foi instituído do PAA África) com o apoio do Brasil, FAO, PAM e do Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID), e já conta com cinco projetos piloto de compras locais de agricultores familiares para a alimentação escolar na Etiópia, Malawi, Níger, Senegal e Moçambique. Até dezembro de 2013, o programa envolveu aproximadamente 5.500 agricultores, divididos por 52 organizações de produtores, com uma produção comercializada de 1.025 toneladas, e beneficiou mais de 128 mil estudantes de 420 escolas, com alimentos adquiridos localmente no total dos 5 países.

O artigo aborda, ainda, experiência relativa à alimentação escolar no Concelho de Ourém, Portugal, em especial de iniciativas de compras públicas realizadas diretamente junto aos pequenos produtores rurais da região.

A agricultura no Concelho de Ourém é explorada por pequenos produtores rurais. A falta de perspectivas decorrentes das dificuldades de escoamento da produção e do atendimento à legislação em matéria de rotulagem *etc*, tem resultado no abandono da atividade e êxodo rural.

Foram realizadas duas iniciativas de compras de alimentos diretamente dos pequenos produtores pelo Agrupamento de Escolas de Ourém (AEO), a primeira em outubro de 2014 (410 quilos de legumes e frutas, divididos por três fornecedores e pelas duas escolas do agrupamento); a segunda em janeiro de 2015 (204 quilos de legumes e frutas, divididos pelos dois produtores), mencionando a Diretora da AEO dificuldades relacionadas à logística, contato com os produtores, entregas atempadas, coordenação com as cozinhas e os respectivos menus – que a escola não tem como assegurar sozinha.

De toda sorte, identificou-se que a demanda diária por alimentos dessas escolas é da ordem de 1000 a 1500 quilos de frutas e legumes, que podem ser adquiridos dos produtores locais, desde que adotadas políticas públicas voltadas à superação dos mencionados entraves, o que, por certo, pode resultar em desenvolvimento econômico e social para a comunidade local.

O fato é que as cadeias de circuitos curtos de comercialização de produtos alimentares, calcadas no incentivo à agricultura familiar, além de possuírem aptidão para gerar evidentes ganhos ambientais, na medida em que aliviam as pressões relacionadas ao transporte e logística, podem incrementar a renda do pequeno agricultor, fixá-lo no campo, ajudá-lo na promoção de técnicas agrícolas ambientalmente responsáveis, assegurar alimentação adequada a si, sua família e à própria comunidade, servir de veículo promotor do desenvolvimento geral da sociedade local, tanto sob a perspectiva financeira (renda mais elevada resulta em

fortalecimento de todas as demais atividades comerciais) quanto humana (filhos podem frequentar a escola, aumento da cultura geral etc).

Sob o prisma humano, a proximidade do produtor com os consumidores tem aptidão para fortalecer os vínculos sociais locais, gerar maior entrelaçamento, senso de pertencimento e de responsabilidade coletiva.

De se refletir que, por vezes, os alimentos estarão sendo adquiridos pela escola onde os filhos do próprio pequeno produtor e de seus amigos estudam. Não se tratará, nessa perspectiva, de uma mera venda de qualquer produto agrícola, mas sim do fornecimento dos melhores alimentos disponíveis (todos da comunidade desejam que seus filhos tenham a melhor alimentação possível).

Há, ainda, possibilidade de atendimento às preferências alimentares locais, com o dimensionamento de cardápios de maior aceitação e qualidade nutricional, calcados em produtos da época, de maior frescor, com garantia de nutrição adequada e menor desperdício de alimentos.

Nesse sentido, os já mencionados exemplos de aquisição de ostras para a alimentação escolar em Florianópolis, Estado de Santa Catarina, de bananas no Vale do Ribeira, Estado de São Paulo e de castanhas *in natura* no Estado do Amapá. Tais regiões ostentam posição de destaque na produção brasileira desses alimentos, que integram o cardápio normal de suas populações.

Na Itália, sob a perspectiva de recriação de valores socioculturais voltados à alimentação saudável, as contratações públicas privilegiam alimentos orgânicos, sazonais e de produção local – aspecto que, inclusive, integra a função educacional de conservação das tradições locais⁶⁰.

⁶⁰ A respeito da experiência italiana, Kevin Morgan e Roberta Sonnino, em *The creative procurement of school meals in Italy and UK*, International Journal of Consumer Studies, 31, 2007, pp. 19-25, informam: "Italy is the country where public procurement strategies establish the clearest priority for local and organic food. As we will show, the key factor behind this trend is not simply an embedded food culture that traditionally attaches a high premium to seasonality and territoriality. The success of the Italian public plate in promoting healthy food habits also depends on the implementation of creative procurement policies that constantly create and recreate the socio-cultural values necessary to foster sustainable food consumption"; "it allows the possibility of discriminating. Because school meals are also assigned the educational function of conserving local traditions, the Italian system legitimates the possibility of 'discriminating' in favour of local operators and all expertise linked to local food. As stated by the State Council in 1992 during a public auction case, it is legal for a municipality to restrict the participation in a public competition to companies located in the province". Em tradução livre: "Itália é o país onde as estratégias de contratação pública estabelecem a prioridade mais clara para alimentos locais e orgânicos. Como mostraremos, o fator-chave dessa tendência não é simplesmente uma cultura

A alimentação adequada de crianças em idade escolar, de pacientes da rede pública hospitalar e de custodiados em presídios, por seu turno, reflete na saúde geral da população, diminuindo a pressão sobre os serviços públicos de saúde e orçamento do Estado.

Evidentemente que os apontamentos acima destacados guardam intrínseca relação com o funcionamento de cada sociedade. No Reino Unido, a alimentação é marcada por uma cultura industrial que acabou por transformar o serviço de refeições escolares em uma operação comercial que incorpora a ideologia do livre mercado, *práxis* acentuada por uma visão estatal estrita dos princípios da transparência e da não-discriminação previstos nos regulamentos comunitários. Entretanto, superada a fase de desregulamentação dos serviços da alimentação escolar efetivada pelos conservadores nos anos 80 e 90 (1980 *Education Act* e 1988 *Local Government Act*, que introduziu a licitação competitiva compulsória, que priorizava o menor custo em detrimento da qualidade), em decorrência da ascensão do governo trabalhista em 2001, e mediante a constatação de uma verdadeira epidemia de obesidade infantil, com efetivos impactos deletérios nos serviços de saúde, acrescida à pressão dos novos consumidores sobre o Estado, com exigências de melhoria da qualidade nutricional da alimentação escolar, novos *standards* quanto à matéria foram criados, com conseqüente repercussões junto à indústria alimentícia, que se voltou à produção de alimentos mais saudáveis⁶¹.

Evidencia-se, assim, o poder de transformação social das contratações públicas de alimentos, seja pelo seu papel de regulação e fomento da economia, seja pela capacidade para funcionar como vetor de incremento dos laços comunitários, ou ainda como instrumento de incentivo de saudáveis hábitos alimentares, preservação da cultura alimentar local e melhoria da saúde geral da população.

alimentar incorporada que tradicionalmente atribui um alto prêmio à sazonalidade e territorialidade. O sucesso do prato público italiano em promover hábitos alimentares saudáveis também depende da implementação de políticas criativas de compras que constantemente criem e recriem valores sócio-culturais necessários para fomentar o consumo alimentar sustentável"; "permite a possibilidade de discriminar. Como a alimentação escolar também tem a função educativa de conservar as tradições locais, o sistema italiano legitima a possibilidade de `discriminação` em favor os operadores locais e de todos os conhecimentos ligados à alimentação local. Conforme declarado pelo Conselho de Estado em 1992 durante um processo de leilão público, é legal que o município restrinja a participação em um concurso público para companhias localizadas na província".

⁶¹ *The creative procurement of school meals in Italy and UK.*

6. Conclusão

Atualmente, apesar da profunda mudança de paradigma no pensamento jurídico, erigindo-se a pessoa humana à centralidade do sistema jurídico e político (sujeito, princípio e o fundamento), nomeadamente em decorrência das traumáticas experiências vivenciadas pela humanidade na primeira metade do século XX, ainda se verifica, em muitos casos, acentuado hiato entre a consagração de um direito na Constituição ou nas leis e sua efetivação no mundo fenomênico.

De se ressaltar que a efetivação de muitos desses direitos depende de uma decidida atuação estatal, que nem sempre se constata plenamente. A omissão estatal se revela mais perversa quanto às parcelas menos favorecidas da população, gerando descrédito, esfacelamento do tecido social e todos os demais problemas daí decorrentes. A omissão estatal, em tais casos, é ela mesma fonte de crise.

A evolução do processo democrático, com sociedades mais engajadas e cômicas dos seus direitos, vem transformando, passo a passo, esse quadro de letargia. A fase do *Leviatã* vai se esvanecendo. O Estado é chamado a atuar em prol dos seus cidadãos, que conceitualmente lhe integram e constituem a sua razão de existir.

As crises externas e imprevisíveis, apesar de também impactarem frontalmente os menos favorecidos, acabam por acelerar esse processo de superação de letargia estatal. O Estado, confrontado com riscos reais a sua existência, é chamado a atuar, valendo-se, por vezes, de velhos institutos jurídicos concebidos para outros fins, sob condições e perspectivas distintas, para levar a cabo suas tarefas. A crise muda, a um só tempo, os paradigmas da atuação estatal e dos institutos jurídicos que lhe servem de supedâneo.

Foi o que sucedeu, e ainda sucede, com a crise sanitária e econômica provocada pela pandemia de covid-19. O risco representado pela doença demandou rápidas respostas do Estado, que se valeu de institutos jurídicos tradicionais, como o poder de polícia e contratações públicas, para o atingimento de relevantes objetivos sociais (medidas de restrição à circulação, distanciamento social, obrigatoriedade do uso de máscaras, compra de vacinas, de alimentos, manutenção da atividade produtiva remotamente, continuidade da produção agrícola, fornecimento de alimentação aos desempregados etc).

Aliás, o aprofundamento da crise que ora se presencia, fruto da guerra entre a Rússia e Ucrânia, com importantes impactos em matéria de segurança alimentar, continuará a exigir do Estado esforço e criatividade no manejo do seu ferramental jurídico, notadamente das contratações públicas.

Nesse contexto, no tocante ao direito constitucional da alimentação, tal como já consignado, a crise realça o papel fundamental dos Estados na manutenção da segurança alimentar.

As várias formas de contratação pública discutidas ao longo deste trabalho, por seu turno, dão conta da substantiva alteração de paradigma desse instituto jurídico, que se volta, na quadra atual, à execução de políticas públicas ambientais, sociais e de fomento à inovação, servindo de elemento fundamental para a superação de crises.

Em especial, as contratações públicas se revelam instrumento privilegiado de efetivação de políticas públicas alimentares, quando adequadamente instrumentalizadas para o atingimento da máxima efetividade social.

A máxima efetividade social das contratações públicas de alimentos se perfectibiliza, não apenas sob a perspectiva do pagamento do menor preço pelo Estado, mas também por seus impactos na coletividade, quer sob o prisma da segurança alimentar *lato sensu*, quer por permitir hábitos alimentares mais saudáveis e preservação da cultura alimentar local, com reflexos na saúde das populações, ou ainda pelo fomento à agricultura familiar, com suas repercussões econômicas e sociais, dentre as quais a melhoria da renda local e formação de laços comunitários mais fortes.

Nesses termos, se é certo que a aquisição centralizada de alimentos, via pessoa interposta, tem aptidão para gerar economia de recursos públicos, não menos certo que às operadas diretamente e de forma descentralizada, conjugadas com programas de incentivo à agricultura familiar, têm para transformar realidades sociais em todas as suas dimensões.

Nos mesmos moldes, e para além das discussões de natureza político-ideológica, fato é que, em países marcados por acentuadas desigualdades econômicas e com importantes contingentes de pequenos agricultores, caso do Brasil e de Angola, a efetivação de uma política de preços mínimos de alimentos e o fornecimento de víveres diretamente a populações desassistidas configuram medidas juridicamente adequadas⁶².

De se registrar, por fim, que são as opções políticas no manejo das contratações públicas para a efetivação de políticas alimentares que determinam o seu alcance e efetividade. Cabe à sociedade, numa perspectiva plural e democrática, valorar as formas de contratação e seus respectivos impactos, e optar pelas que considere mais adequadas, exigindo do Estado a sua adoção.

⁶² No Brasil, encontram fundamento nos artigos 1º e 3º da Constituição, e em Angola, nos Decretos Presidenciais n.ºs 206/2011, 199/2015 e 313/2018.