XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

EDNA RAQUEL RODRIGUES SANTOS HOGEMANN

REGINA VERA VILLAS BOAS

ROGERIO LUIZ NERY DA SILVA

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direitos sociais e políticas públicas II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann; Regina Vera Villas Boas; Rogerio Luiz Nery Da Silva. – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-617-8
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. XXIX Congresso Nacional do CONPEDI Balneário Camboriu - SC (3: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

Apresentação

O XXIX ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIÚ – SC, realizado em parceria com a Univali, trouxe como tema central o "CONSTITUCIONALISMO, DESENVOLVIMENTO, SUSTENTABILIDADE E SMART CITIES". Essa variedade temática orientou o conjunto dos debates, a começar pela abertura do evento, com reflexos nos diversos painéis apresentados ao longo dos três dias e nas apresentações dos trabalhos. Em especial a questão das políticas públicas e a necessidade de um desenvolvimento inclusivo e sustentável estiveram em destaque no Grupo de Trabalho "DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II", na medida em que são os movimentos político-sociais aqueles que mais refletem acerca da necessidade da redução das desigualdades sob a égide de um Estado Democrático de Direito.

Sob a coordenação da Profa. Pós-Dra. Edna Raquel Hogemann, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - (UNIRIO), do Prof. Dr. Prof. Dr. Rogerio Luiz Nery Da Silva, da Universidade do Oeste de Santa Catarina e da Profa. Pós-Dra. Regina Vera Villas Bôas da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), o Grupo de Trabalho "DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II contribuiu, com excelentes exposições orais e debates caracterizados pela riqueza e profundidade dos assuntos e pela atualidade do tratamento por seus expositores.

Eis os artigos deste Grupo de Trabalho

1. POLÍTICAS PÚBLICAS DO CONSELHO NACIONAL DA AMAZÔNIA E A REPRESENTAÇÃO DOS POVOS ORIGINÁRIOS, autores: Luiza Andreza Camargo de Almeida , Gabriel Vieira Terenzi , Edinilson Donisete Machado

2. POBREZA MENSTRUAL: COSTURANDO FLUXOS NA DISPARIDADE SOCIAL EM SAÚDE, autores: Caroline Lima Ferraz , Júlia Matos Costa

3. POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MEIO DE CUMPRIR A PROTEÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS EM VISTA DA SELETIVIDADE PENAL DO DIREITO BRASILEIRO, autores: Pablo Augusto Gomes Mello , Hygor Tikles De Faria , Luana Pedrosa De Figueiredo Cruz

4. POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL DO PROGRAMA DE QUALIFICAÇÃO INSTITUCIONAL: UMA AVALIAÇÃO NA UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO, autora: Ana Beatriz Gonçalves Rosa Silva Paz

5. TERCEIRO SETOR: AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NA PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO, autora: Renata Aparecida de Lima

6. JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO PÚBLICO E RESERVA DO POSSÍVEL À LUZ DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. , autores: Luciana Byanca Lopes Pontes , Luana Pedrosa De Figueiredo Cruz

7. A NOVA LEI DE ABUSO DE AUTORIDADE (LEI Nº 13.869/19) E O PAPEL DA CORREGEDORIA PARA COIBIR AÇÕES ABUSIVAS EM PROL DA SEGURANÇA PÚBLICA, autores: Lizandro Rodrigues de Sousa , Luana Machado Dos Santos , Victor Matheus Dos Santos Conceicao

8. NEGOCIAÇÕES COLETIVAS EM PROL DA SAÚDE DO TRABALHADO, autores: Daniela da Silva Jumpire , Jamile Gonçalves Calissi , Aline Ouriques Freire Fernandes

9. OS DIREITOS DA CRIANÇA COM TEA E A GARANTIA DO TRATAMENTO COM A TERAPIA ABA PELAS OPERADORAS DE PLANOS DE SAÚDE, autores: Lizandro Rodrigues de Sousa , Carlos Cesar de Oliveira Moreira , Paulo Sérgio De Almeida

10. O ENSINO JURÍDICO A DISTÂNCIA: METODOLOGIAS E INOVAÇÕES EM UMA PROPOSTA TRANSDISCIPLINAR PARA FORMAÇÃO DE AGENTES PACIFICADORES DE CONFLITOS, autores: Mônica Pereira Pilon , Jamile Gonçalves Calissi , Geralda Cristina de Freitas Ramalheiro

11. O PRINCÍPIO ANTICORRUPÇÃO E A PRESERVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS COMO VALORES DEMOCRÁTICOS, autores: Claudio Carneiro Bezerra Pinto Coelho , Hellen Pereira Cotrim Magalhaes

12. DIREITOS FUNDAMENTAIS E SOCIAIS DO IDOSO NO BRASIL EM CONTRAPONTO COM O ETARISMO E VIOLÊNCIA ESTRUTURAL E SISTÊMICA QUE ENFRENTAM, autores: Claudine Freire Rodembusch , Henrique Alexander Grazzi Keske

13. JOVENS ADULTOS EGRESSOS DO SISTEMA DE ACOLHIMENTO E A POLÍTICA DE REPÚBLICAS RESIDENCIAIS: O DIREITO À MORADIA E À CONVIVÊNCIA FAMILIAR? , autores: Rogerio Luiz Nery Da Silva , Darléa Carine Palma Mattiello , Letícia Benvenutti

14. POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA A EFETIVIDADE DOS DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES TRANS: ANÁLISE DO CASO VICKY HERNÁNDEZ E OUTRAS VS. HONDURAS, autores: Gabriela Sepúlveda Stellet , Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann

15. A DESIGUALDADE DE GÊNERO E A FUNÇÃO DAS POLÍTICAS TRIBUTÁRIAS: O CONTEXTO NACIONAL DE PROTEÇÃO SOCIAL ÀS MULHERES, autores: Fernando Passos , Mariana Passos Beraldo , Geralda Cristina de Freitas Ramalheiro

16. VIOLÊNCIA EXTREMA CONTRA A MULHER E SUA CONSEQUÊNCIA TRÁGICA: OS ÓRFÃOS DO FEMINICÍDIO, autores: Claudine Freire Rodembusch , Henrique Alexander Grazzi Keske

17. A APROVAÇÃO DO HOMESCHOOLING: AVANÇO OU RETROCESSO DEMOCRÁTICO? , autores: Claudio Carneiro Bezerra Pinto Coelho , Hellen Pereira Cotrim Magalhaes

18. INSURGÊNCIA E LIBERTAÇÃO: A PARTICIPAÇÃO INDÍGENA NO PROCESSO DE DEMARCAÇÃO DE SUAS TERRAS, autores: Luiza Andreza Camargo de Almeida , Gabriel Utida de Miranda , Ilton Garcia Da Costa

19. EDUCAÇÃO HÍBRIDA, DA PANDEMIA AO NOVO ENSINO MÉDIO: PERSPECTIVAS EDUCACIONAIS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA, autores: Mônica Pereira Pilon , Edmundo Alves De Oliveira , Ursula Adriane Fraga Amorim

20. O MAPA DA VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, autores: Flávio Couto Bernardes , Josiane Veridiana Carmelito , Matheus Di Felippo Fabricio

21. REFLEXÕES SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR, autores: Laura Parisi , Maria Hemília Fonseca , Paulo Henrique Martinucci Boldrin

Camboriú, 07 a 09 de Dezembro de 2022.

Profa. Pós-Dra. Edna Raquel Hogemann- Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)

Prof. Dr. Prof. Dr. Rogerio Luiz Nery Da Silva - Universidade do Oeste de Santa Catarina

Profa. Pós-Dra. Regina Vera Villas Bôas - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP)

REFLEXÕES SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR

REFLECTIONS ON PUBLIC POLICIES FOR WORKERS' FOOD

Laura Parisi [1]
Maria Hemília Fonseca [2]
Paulo Henrique Martinucci Boldrin [3]

Resumo

A qualidade da alimentação tem um impacto direto na vida de todos. Este estudo tem como objetivo geral investigar as políticas públicas que tratam da alimentação do trabalhador. Para tanto, a presente pesquisa, de objetivo exploratório, valeu-se de uma revisão bibliográfica e pesquisa documental, tendo sido encontrados trabalhos em áreas diversas como saúde pública, nutrição, história e administração. Constatou-se uma falta de pesquisas na área do direito sobre o tema. Como resultado, foi possível identificar o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) como a política de Estado vigente e que teria como objetivo melhorar a situação nutricional dos trabalhadores, promover saúde e prevenir doenças profissionais, de acordo com a Portaria nº 03/2002. O PAT nasce como uma política de concessão de incentivos fiscais às empresas que fornecem alimentação a seus empregados, com evidente propósito de aumento da produtividade, e atinge apenas trabalhadores formais. A avaliação da efetividade do Programa quanto aos seus objetivos nutricionais é dificultada com o fornecimento de vales alimentação e refeição, e entende-se ser necessário uma reestruturação do Programa para que atinja os trabalhadores informais, bem como que haja expansão dos benefícios fiscais para empresas além do regime de tributação do Lucro Real. No entanto, o Decreto 10.854/2021 aponta que a reestruturação defendida não está a caminho, pois limitou os benefícios fiscais concedidos às empresas. Assim, entende-se que o presente trabalho contribui para elucidar questões relativas às políticas de alimentação dos trabalhadores e instiga reflexões, a fim de que haja uma ampliação dos estudos sobre o tema.

Palavras-chave: Alimentação, Políticas públicas, Direito humano à alimentação adequada, Trabalhador, Programa de alimentação do trabalhador

---

[1] Mestranda em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo/FDRP-USP. Bacharel em Direito pela PUC-Campinas.

[2] Professora e pesquisadora da Universidade de São Paulo/FDRP-USP. Livre Docente pela FDRP-USP. Mestre e Doutora em Direito das Relações Sociais, na subárea de Direito do Trabalho pela PUC/SP.

[3] Professor Universitário. Mestre em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo/FDRP-USP. Graduado pela mesma faculdade. Coautor de livros jurídicos. Advogado.

Abstract/Resumen/Résumé

The quality of food has a direct impact on everyone's lives. This study aims to investigate public policies that deal with workers' food. Therefore, to this exploratory research, a bibliographic review and documental research were used, having found works in different areas such as public health, nutrition, history and administration. There was a lack of research in the area of law. As a result, it was possible to identify the Worker's Food Program as the current State policy and which would aim to improve the nutritional situation of workers, promote health and prevent occupational diseases, according to Ordinance nº 03/2002. The Program (PAT) was born as a policy of granting tax incentives to companies that provide food to their employees, with the obvious purpose of increasing productivity, and only affects formal workers. The evaluation of the effectiveness of the Program in terms of its nutritional objectives is hampered by the provision of food and meal vouchers, and it is understood that a restructuring of the Program is necessary so that it reaches informal workers, as well as that there is an expansion of tax benefits for companies beyond of the Real Income taxation regime. However, Decree 10.854/2021 points out that the proposed restructuring is not on its way, as it limited the tax benefits granted to companies. Thus, it is understood that this article contributes to elucidate issues related to workers' food policies and instigates reflections, in order to have an expansion of studies on the subject.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Food, Public policy, Human right to adequate food, Worker, Worker food program

INTRODUÇÃO

A alimentação é um direito humano básico, reconhecido na Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, reafirmado no artigo 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e que finalmente adentrou ao rol dos direitos sociais da Constituição Federal em 2010, a partir da Emenda Constitucional nº 64.

O direito humano à alimentação adequada surge não apenas com vistas a garantir o fornecimento e a disponibilidade de alimentos a todos, mas também para garantir a sua qualidade, buscando a promoção de uma alimentação saudável.

Sendo reconhecido como um direito indispensável à fruição dos outros direitos fundamentais, faz-se necessária a análise das políticas públicas que funcionam para a sua efetividade. O objetivo do presente estudo limitar-se-á a análise das políticas públicas que envolvem a alimentação de um público específico: o trabalhador.

Assim, delimita-se o problema de pesquisa na seguinte pergunta: Existem políticas públicas de alimentação voltadas ao trabalhador? Em caso positivo, quais são elas e como é o seu funcionamento? A justificativa do presente trabalho se dá em razão dos recentes dados referentes ao aumento da fome no país, e da relevância de se conhecer as políticas públicas que lidem com esse tema, consoante a ausência de pesquisas na área de alimentação do trabalhador que discutam a política pública atual.

Inicialmente, será realizado um resgate histórico das políticas de alimentação já ofertadas aos trabalhadores, chegando à política atual, o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT). Em seguida, haverá uma discussão a respeito do objetivo do PAT e quem ele de fato contempla, com críticas, dúvidas e reflexões, trazendo ainda algumas das alterações legislativas recentes.

Para tanto, o presente trabalho, que é exploratório em seu objetivo, teve como métodos de procedimento a pesquisa bibliográfica e documental. A revisão bibliográfica se baseou em artigos científicos, dissertações e livros que se concentram majoritariamente nas áreas de saúde pública e nutrição, bem como história, economia e administração. A pesquisa documental se deu pela análise de dados do Ministério do Trabalho e Emprego, do IBGE, das legislações, decretos e portarias.

Verificou-se uma carência de pesquisas na área jurídica sobre o tema. Araújo *et al.* (2010, p. 976) afirma que o tema da alimentação tem sido pouco estudado no campo da saúde do trabalhador, o que foi confirmado com o presente trabalho.

1 RESGATE HISTÓRICO

No Brasil, a alimentação sempre foi uma pauta importante da classe trabalhadora. Na Greve Geral de 1917, os protestos contra a escassez de alimentos e consequente alta nos preços dos itens de primeira necessidade ganharam forte relevância. Grande parte das greves que se sucedem têm presente o discurso do combate à carestia.

Já na década de 1930, o médico, biólogo, geógrafo e grande pesquisador Josué de Castro realizou uma das mais importantes pesquisas da área da alimentação e trabalho, denominada "As condições de vida da classe operária no Recife: estudo econômico de sua alimentação", considerado o primeiro inquérito dietético-nutricional do país (ARAÚJO *et al.*, 2010, p. 980).

De acordo com Araújo *et al.* (2010, p. 980), o inquérito teve ampla divulgação nacional, levando à realização de novas investigações, inclusive as que serviriam de base para a regulamentação da lei do salário mínimo e para a formulação da chamada ração essencial mínima – atual cesta básica essencial –, estabelecida no Decreto-Lei 399, de 30 de abril de 1938.

Um aprofundamento desse inquérito, realizado em 1935, demonstrou que o salário médio do trabalhador era menor do que os gastos com as despesas da família com moradia, alimentação, carvão e iluminação (SILVA, 1998, p. 23). Segundo Silva (1998, p. 23), em todas as novas pesquisas e investigações realizadas em 1936 foi constatada a deficiência alimentar da classe trabalhadora.

Os estudos confirmaram a insuficiência do salário recebido à época para que as famílias pudessem se alimentar adequadamente, tendo sido essenciais para despertar a consciência nacional para o problema da desnutrição (SILVA, 1998, p. 23), implicando, em seguida, na intervenção do Estado com uma política salarial (SALVAGNI, 2011, p. 21).

A Constituição de 1934 trouxe, em seu artigo 121, §1º, "b", que a lei deveria observar os preceitos de melhoria das condições do trabalhador, entre eles, o salário mínimo, capaz de satisfazer às necessidades normais do trabalhador. Incluem-se entre as necessidades normais, a alimentação.

Em 1936, Getúlio Vargas sanciona a Lei nº 185, que institui as chamadas "comissões de salário mínimo", e o Decreto-Lei 399, de 30 de abril de 1938, vem regulamentar essa legislação, estabelecendo a citada "ração essencial mínima", composta de alimentos que atenderiam as necessidades nutricionais mínimas do trabalhador (SILVA, 1998, p. 24-25).

No entanto, pesquisas da época já avaliavam que, embora o salário mínimo beneficiasse 58% da classe trabalhadora, mais de 60% desse valor seria gasto caso o

trabalhador, e apenas ele, se alimentasse da "ração essencial mínima". Assim, já se sabia que o salário mínimo não atingiria o seu propósito (ARAÚJO *et al.*, 2010, p. 981).

Em 1939, o Decreto-Lei nº 1.228 estabelece o dever de o empregador com mais de quinhentos empregados reservar um local adequado para a realização de refeições.

E finalmente, em 1940, foi instituído o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), pelo Decreto-lei nº 2.478**,** uma autarquia subordinada ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que tinha como propósito promover a melhoria das condições nutricionais da classe trabalhadora (EVANGELISTA, 2008, p. 1).

Fogagnoli (2011) afirma que a primeira atribuição do órgão foi a implementação de restaurantes populares, com o fornecimento de refeições a preços bem modestos, possibilitando aos trabalhadores uma alimentação rica em nutrientes. O restaurante também servia como uma forma de complementar o salário mínimo, visto que se sabia ser insuficiente para garantir uma boa alimentação aos trabalhadores.

Um ano após a sua implementação, o SAPS já passou a ter uma função para além do fornecimento de refeições. Segundo Fogagnoli (2011, p. 5), o órgão passou a "assumir uma função educativa junto à classe trabalhadora e sua família". Com isso, foram implementados meios de divulgação sobre as vantagens de uma boa alimentação, entre eles a publicação de uma revista mensal pela autarquia (FOGAGNOLI, 2011, p. 9).

No entanto, ainda havia dificuldade de o trabalhador de baixa renda adquirir os melhores alimentos em termos de qualidade nutricional. Assim, em outubro de 1942, a partir do Decreto-Lei 4.859, foram instituídas as Seções de Subsistência, responsáveis pela venda de alimentos essenciais aos trabalhadores a um preço quase que de custo, acrescido apenas de uma taxa de 10% em função das despesas de aquisição, transporte e distribuição dos alimentos (FOGAGNOLI, 2011, p. 13; EVANGELISTA, 2010, p. 3).

De acordo com Evangelista (2010, p. 3), esses Postos de Subsistência atenderiam preferencialmente aos trabalhadores com registro na Previdência Social, de família mais numerosa.

O Serviço de Alimentação da Previdência Social funcionou por 27 anos, sendo extinto por Castello Branco pelo Decreto-Lei nº 224, de 28 de fevereiro de 1967, "sob o argumento de que abrigava reuniões de sindicalistas de esquerda, além de denúncias de corrupção administrativa" (FOGAGNOLI, 2011, p. 5).

Observa-se que todo esse sistema de proteção social, desde a instituição do salário mínimo, atingia apenas trabalhadores formais e assalariados. Os trabalhadores informais, rurais

e desocupados, desde então, passavam por um processo de exclusão (SALVAGNI, 2011, p. 20; ARAÚJO *et al.*, 2010, p. 981).

2 PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR

O PAT não se diferencia nesse sentido. Instituído pela Lei 6.321, de 14 de abril de 1976, foi por 20 anos regulado pelo Decreto nº 5, de 5 de janeiro de 1991, recentemente revogado pelo Decreto nº 10.854, de 10 de novembro de 2021, que agora o regula.

O Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) é um dos programas sociais criados dentro do II PRONAN (Programa Nacional de Alimentação e Nutrição) (COLARES, 2005, p. 144), no "contexto da crise de legitimação do regime militar e do esgotamento do modelo econômico adotado" (SALVAGNI, 2014, p. 18).

O preâmbulo da Lei 6.321, que institui o PAT, está assim descrito: "Dispõe sobre a dedução, do lucro tributável para fins de imposto sobre a renda das pessoas jurídicas, do dobro das despesas realizadas em programas de alimentação do trabalhador".

Assim, percebe-se que o "espírito" da lei não vem como uma política pública que visa garantir uma melhor alimentação aos trabalhadores, mas sim como uma legislação tributária, dispondo sobre incentivos fiscais.

Apenas na Portaria nº 03, de 01 de março de 2002, que baixa instruções sobre a execução do PAT, é trazido que o Programa tem por objetivo "a melhoria da situação nutricional dos trabalhadores, visando a promover sua saúde e prevenir as doenças profissionais".

O PAT é um programa de adesão voluntária, disponível a qualquer pessoa jurídica que tenha trabalhadores empregados, sem limite mínimo ou máximo de pessoas a serem beneficiadas. Não é uma política pública em que todos os trabalhadores formais estão inseridos, mas sim apenas aqueles empregados de uma empresa que adere ao Programa.

É voltado aos empregados de baixa renda, e era restrito aos que recebessem até 2 salários mínimos antes da sua reestruturação a partir do Decreto nº 5/91, o qual ampliou o benefício aos que recebessem até 5 salários mínimos (SALVAGNI, 2014, p. 25) e incluiu a possibilidade de o Programa atender a todos os trabalhadores, desde que houvesse a garantia do atendimento daqueles que recebessem até 5 salários mínimos e que o valor do benefício não fosse menor a esses trabalhadores.

O Programa é custeado por três atores: empresa, trabalhador e governo. O Estado brasileiro atua fornecendo incentivos fiscais às empresas inscritas, as quais se beneficiam com a dedução de até 4% do lucro tributável para fins de imposto de renda do dobro das despesas

realizadas com alimentação, e com a isenção dos encargos sociais sobre o valor da alimentação fornecida (COLARES, 2005, p. 144).

No entanto, a dedução no imposto de renda é apenas para as empresas que optam pelo regime do Lucro Real. As demais possuem apenas a isenção dos encargos sociais, o que causa um desestímulo à adesão pelas empresas menores.

Os empregadores ficam responsáveis pelo fornecimento da alimentação aos seus trabalhadores, sendo que estes podem arcar com até 20% do custo direto da refeição, de acordo com o Decreto nº 349, de 21 de novembro de 1991.

Considerando a importância de uma comunicação entre os atores envolvidos no Programa (governo, trabalhadores e empregadores), em 1997 foi criada a Comissão Tripartite do PAT (CTPAT) pela Portaria Interministerial MTB/MF/MS nº 1, de 28/1/1997, atribuindo à Comissão, entre outras funções: acompanhar e avaliar a execução do Programa; propor o aperfeiçoamento da legislação; e elaborar estudos para a fiscalização e aplicação de penalidades às empresas que executarem o programa de forma inadequada.

A Portaria Interministerial MTE/MF/MS/MPS/MDS nº 06, de 13/5/2005 alterou algumas disposições da CTPAT, com o aumento do número de integrantes da Comissão e outras questões administrativas. No entanto, em 2019, a Portaria nº 972, de 21 de agosto de 2019, revogou, entre diversas portarias de criação de colegiados no âmbito do Ministério do Trabalho, as portarias de instituição da CTPAT, representando mais uma ação de flexibilização e de quebra do diálogo social.

3 FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA

O PAT funciona a partir do fornecimento da alimentação pelos empregadores aos empregados, que pode se dar de diversas formas. O Decreto nº 10.854, de 10 de novembro de 2021, dispõe, em seu artigo 169, que "a pessoa jurídica beneficiária poderá I) manter serviço próprio de refeições; II) distribuir alimentos; ou III) firmar contrato com entidades de alimentação coletiva".

Essas formas de execução do PAT eram antes descritas pelo artigo 4º do Decreto n 5, de 1991, e se desdobram em alguns sistemas, como: serviço próprio; administração de cozinha/restaurantes de coletividade; refeição transportada; *voucher*-refeição; *voucher*-alimentação; e cesta de alimentos (MAZZON, 2016).

Atualmente, é mais comum o fornecimento de *vouchers* (tíquetes/vales/cartões) aos trabalhadores, seja para adquirir suas refeições no horário de trabalho, seja para a realização de compras em mercados.

O fornecimento do tíquete-refeição e vale-alimentação foi implantado em 1982, o que colaborou com o ingresso de empresas menores e do setor terciário ao Programa, que não possuem grandes espaços como as fábricas para ofertar alimentação; e o fornecimento de cesta de alimentos foi incorporado em 1991, também com a finalidade de estimular uma maior participação das empresas de pequeno porte (COLARES, 2005, p. 146).

Importante ressaltar que, na legislação atual, não é obrigatório o fornecimento de auxílio-alimentação aos empregados, como é o caso do vale-transporte.

Também é importante pontuar que essas são as formas de execução do PAT, mas não são exclusivas do Programa. Ou seja, os empregadores podem disponibilizar vale-refeição e/ou vale-alimentação aos seus empregados, bem como qualquer outra forma de auxílio-alimentação, sem que estejam inscritos no PAT.

4 NATUREZA (NÃO) SALARIAL

Acontece que é extremamente benéfico para as empresas aderirem ao PAT, pois estes valores fornecidos a título de auxílio-alimentação não são considerados como de natureza salarial. Assim, não integram o salário do empregado para quaisquer fins e não têm reflexos nas demais verbas.

A discussão sobre a natureza do auxílio-alimentação é bastante complexa, e houve modificações com a Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467 de 2017), com a edição do artigo 457, §2º da CLT. O dispositivo passou a considerar que as importâncias, ainda que habituais, pagas a título de auxílio-alimentação, vedado o seu pagamento em dinheiro: 1) não integram a remuneração do empregado, 2) não se incorporam ao contrato de trabalho e 3) não constituem base de incidência de qualquer encargo trabalhista e previdenciário.

O artigo 458 da CLT, por sua vez, dispõe que se compreendem no salário a alimentação e outras prestações "in natura" que a empresa fornecer ao empregado.

Assim, a leitura dos dois dispositivos causa confusão, pois num primeiro momento consta que a alimentação não integra a remuneração e não se incorpora ao contrato de trabalho, e noutro, que se compreende no salário.

Vale trazer algumas considerações doutrinárias e entendimento jurisprudencial para elucidar essas questões. Inicialmente, o pagamento de salário ao empregado pode ser feito de duas formas: em pecúnia (dinheiro) ou em bens ou serviços, quando será considerado "salário-utilidade" ou "in natura" (DELGADO, 2019, p. 888).

O artigo 458 da CLT trata justamente do fornecimento da alimentação "in natura", constando que se compreenderia no salário. A Súmula 241 do TST vai no mesmo sentido: "O

vale para refeição, fornecido por força do contrato de trabalho, tem caráter salarial, integrando a remuneração do empregado, para todos os efeitos legais".

Portanto, depreende-se que a alimentação, de maneira geral, quando fornecida pelo empregador por mera liberalidade, é enquadrada como salário, ainda que fornecida por vales, considerada como "in natura".

No entanto, há exceções. A inscrição da empresa no PAT é uma delas. A Lei nº 6.321/76, que instituiu o Programa, expressamente prevê que não se inclui como salário de contribuição a parcela paga "in natura" pela empresa.

Ainda, o Decreto nº 10.854, de 10 de novembro de 2021, que agora regula o PAT, invoca o que já constava no artigo 6º do Decreto nº 5/1991, em consonância com a Orientação Jurisprudencial (OJ) 133 da SBDI-1 do TST, de 1998, e dispõe o seguinte:

> Artigo 178 - A parcela paga *in natura* pela pessoa jurídica beneficiária, no âmbito do PAT, ou disponibilizada na forma de instrumentos de pagamento, vedado o seu pagamento em dinheiro: I - não tem natureza salarial; II - não se incorpora à remuneração para quaisquer efeitos; e III - não constitui base de incidência do FGTS.

De igual modo, outras duas possibilidades excluem a natureza salarial da parcela fornecida a título de alimentação, reconhecidas pelo Tribunal Superior do Trabalho: a previsão do caráter não salarial em Acordo ou Convenção Coletiva de Trabalho; e no caso de o empregado contribuir para o custeio do auxílio, ainda que com valor irrisório. Ou seja, se há qualquer desconto referente a auxílio-alimentação no salário do empregado, este não será considerado de natureza salarial.

Em resumo, a jurisprudência entende que o benefício de alimentação não integra a remuneração do trabalhador em três hipóteses: quando fica comprovada a filiação do empregador ao PAT, quando há descontos no salário do empregado e quando há previsão expressa da natureza indenizatória da verba em instrumento coletivo.

Não obstante, a OJ 413 da SBDI-1 do TST determina que, no caso de o empregador já fornecer alimentação ao empregado por mera liberalidade, ou seja, sem adesão ao PAT e sem ressalva quanto a sua natureza em negociação coletiva, esses acontecimentos posteriores não alteram a natureza salarial da parcela àqueles empregados que já recebiam o benefício habitualmente, nos termos do artigo 458 e 468 da CLT, por força do Princípio da Inalterabilidade Contratual Lesiva e por ser considerado direito adquirido. Assim, apenas valerá a modificação da natureza do auxílio aos contratos novos (DELGADO, 2019, p. 895).

Importante constar que a alimentação como natureza salarial, prevista no artigo 458 da CLT, foi ameaçada com a Medida Provisória 905, de 2019, que a retirou do rol das prestações

compreendidas no salário do empregado, a fim de impossibilitar qualquer enquadramento do auxílio como de natureza salarial. A MP não foi apreciada no prazo legal e caducou em agosto de 2020.

Assim, com tais informações, é evidente o benefício para as empresas inscritas no PAT, visto que, caso não tenham concedido auxílio-alimentação que se configure como salário a seus empregados em momento anterior, não terão que se preocupar com os reflexos dos "benefícios" fornecidos a título de alimentação.

Para o trabalhador, no entanto, o olhar é diferente. Como já mencionado, o artigo 458 da CLT coloca a alimentação como parte integrante do salário. O que a Lei 6.321/76 faz é permitir que o empregador conceda alimentação ao empregado, obtenha benefícios fiscais a partir disso, desconte do trabalhador até 20% do custo da refeição, e ainda não arque com a natureza salarial da parcela, evitando reflexos no 13º salário, férias, incidência nas verbas referentes a INSS, recolhimento fundiário, entre outras.

Ainda, com a edição do §2º do artigo 457 na Reforma Trabalhista de 2017, restou autorizada a supressão do auxílio alimentação quando concedido por mera liberalidade do empregador, por não mais se incorporar ao contrato de trabalho (CASSAR, 2018, p. 41). Assim, o Princípio da Inalterabilidade Lesiva perde força.

Portanto, resta a dúvida: caso o empregador decida não mais aderir ao PAT, ele pode deixar de fornecer o auxílio-alimentação? Isso feriria o artigo 468 da CLT, pois traria um direto prejuízo ao empregado, diminuindo a sua possibilidade de compra, com consequente redução de sua qualidade de vida. No entanto, não há escopo normativo que garanta a manutenção desse benefício ao empregado, mesmo que fornecido de maneira habitual, tendo em vista a alteração trazida pela Lei 13.467/17.

5 PROGRAMA PARA AS EMPRESAS?

Desta forma, o Programa de Alimentação do Trabalhador se mostra mais benéfico para as empresas do que para o próprio trabalhador. Além das isenções fiscais e de o benefício não possuir natureza salarial, uma boa alimentação tem relação direta com o aumento da produtividade, que é um evidente objetivo do Programa. A pesquisa de Colares (2005, p. 148) apresenta estudos que demonstram essa relação.

O PAT também colabora na redução do absenteísmo, dos acidentes de trabalho e da rotatividade de mão de obra, reduzindo os custos com indenizações, desligamentos e novas contratações.

Silva (1998) relata que um documento técnico do Ministério do Trabalho, de 1979, estabelecia como um dos objetivos do PAT "proporcionar disponibilidade maior e mais eficiente de energia para o trabalho", e que portanto, "era visto tão somente como gerador de energia para o capital" (SILVA, 1998, p. 69). Segundo Araújo *et al.* (2010, p. 983), a alimentação era vista como um "combustível" que garantisse a maior produtividade desse "trabalhador-máquina".

6 DOS BENEFÍCIOS PARA O GOVERNO

Para o governo, o Programa também é extremamente benéfico. Não à toa foi uma política social que resistiu ao governo Collor, apesar de ter sido bastante desarticulado à época (COLARES, 2005, p. 146;151).

A atuação do governo no PAT é com a concessão de incentivos fiscais. Assim, por não ser quem atua diretamente no fornecimento da alimentação, deixando isso a cargo dos empregadores, não é um programa que exige grande articulação governamental para a sua execução.

A Controladoria Geral da União aponta renúncias fiscais de R$948 milhões em 2017 (CGU, 2018), e estima-se que atualmente as renúncias alcancem R$1 bilhão por ano (AGUIAR, 2021).

Em 2003, o custo do Programa era de R$158 milhões, e o gasto correspondia a apenas 0,7 dos benefícios totais concedidos pelo governo (COLARES, 2005, p. 153). Não foi possível verificar o quanto o gasto corresponde atualmente, mas o ganho do governo com o crescimento da economia e recolhimento de impostos é evidente, resultando num retorno positivo à Receita.

Apenas o mercado de benefícios, referente às empresas que fornecem cartões de refeição e alimentação, movimentam cerca de R$150 bilhões ao ano (AGUIAR, 2021).

Ainda, há redução das despesas do governo com saúde e aposentadorias precoces, tendo em vista que uma melhor alimentação propicia melhor saúde, com baixa nos níveis de desnutrição e redução dos acidentes de trabalho (SILVA, 1998, p. 91; 104).

7 ATUAL ABRANGÊNCIA DO PAT

O PAT, segundo Relatório Total no site do Ministério do Trabalho e Emprego[1], conta com 300.633 empresas beneficiárias em setembro de 2022, de modo a atingir

[1] O Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), após algumas reestruturações, leva o nome de Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS). No entanto, no site em que se encontram os dados referentes ao PAT, ainda consta como referência o MTE, por isso a manutenção da denominação anterior.

23.768.179 de trabalhadores. Desses trabalhadores, 20.331.431 recebem até 5 salários mínimos (MTE, 2022).

Ao resgatar dados desde o ano de 2004, verifica-se que em novembro daquele ano, o PAT possuía 7.908.163 trabalhadores beneficiados, e 83.576 empresas beneficiárias. Em 2010, número de beneficiados dobrou, atingindo o 15.623.132 no mesmo mês de novembro, com 119.839 empresas beneficiárias. Em 2015, eram 20.092.933 beneficiados e 201.093 empresas beneficiárias.

Assim, os dados do MTE apresentam uma crescente aderência ao Programa ano após ano, mas que passa a ser menos expressiva com o passar dos anos, visto que de 2010 a 2015 houve um aumento de mais de cinco milhões de trabalhadores beneficiados, ao passo que de 2015 a 2021, em seis anos, houve acréscimo de apenas 2,8 milhões de trabalhadores.

Indicadores do IBGE de setembro de 2021 estimam o contingente na força de trabalho (pessoas ocupadas e desocupadas) em 106,4 milhões de pessoas. Considerando empregados com carteira de trabalho no setor privado, o número é de 33,5 milhões de pessoas. Já empregados sem carteira, são 11,7 milhões. O percentual mais elevado, no entanto, é o da taxa de informalidade, atingindo 40,6% da população ocupada, totalizando 38 milhões de trabalhadores (IBGE, 2021).

8 CRÍTICAS

Assim, uma das primeiras críticas ao Programa de Alimentação do Trabalhador tem relação direta com o alto número de trabalhadores na informalidade. Vê-se que são mais numerosos os trabalhadores informais do que os próprios trabalhadores formais atendidos pelo PAT. Se o objetivo do programa é, de fato, fornecer uma alimentação adequada aos trabalhadores e garantir a sua segurança nutricional, tem falhado em não ter seu olhar voltado para os trabalhadores informais, que sabidamente são os que mais sofrem com a insegurança alimentar.

Com o presente trabalho, pôde-se verificar como toda política de alimentação aos trabalhadores do país excluiu os informais e desocupados, contemplando apenas aqueles que possuem minimamente uma garantia social a partir do trabalho com carteira assinada.

Assim, com a taxa de informalidade atingindo patamares históricos, é necessário pensar em uma reestruturação do Programa ou na implementação de uma política pública específica de alimentação que seja capaz de atingir esses trabalhadores.

Como o PAT parte do fornecimento da alimentação pelo empregador, a inclusão dos informais ao Programa é desafiadora. Mas é preciso pensar em alternativas para abranger essa categoria, que sempre esteve excluída das políticas públicas de alimentação do trabalhador.

Outra crítica, que também diz respeito à abrangência do Programa, é a restrição dos benefícios tributários às empresas que possuem como regime de tributação o Lucro Real. Mazzon (2016, p. 164) aponta que os trabalhadores-alvo do PAT, ou seja, aqueles de baixa-renda, que recebem até 5 salários mínimos, estão majoritariamente em empresas menores, que optam pelo regime de tributação do Simples Nacional ou Lucro Presumido, regimes estes que não são contemplados com a dedução no imposto de renda.

Desta forma, o incentivo no fornecimento de alimentação aos trabalhadores fica mais restrito às empresas maiores, nas quais os trabalhadores geralmente já são contemplados com outros benefícios que garantem uma melhor qualidade de vida.

9 QUALIDADE NUTRICIONAL DAS REFEIÇÕES

Voltando aos objetivos do PAT, é de extrema relevância trazer a reflexão para a qualidade nutricional da alimentação fornecida pelas empresas. Pesquisas na área da saúde e nutrição, mencionadas por Araújo *et al.* (2010, p. 985), indicam que os trabalhadores cobertos pelo Programa apresentaram índices mais elevados de triglicérides, colesterol total e glicemia, bem como maiores taxas de incidência de ganho de peso e sobrepeso, quando comparados a trabalhadores não contemplados pelo PAT.

Em estudo realizado por Bandoni e Jaime (2008), analisou-se a qualidade da alimentação dos trabalhadores de 72 empresas da cidade de São Paulo inscritas no Programa, e constatou, sobretudo, a diferença que existe entre a alimentação dos trabalhadores de empresas maiores e menores.

O resultado demonstrou que as micro e pequenas empresas (grupo 1), em sua maioria, eram cadastradas na modalidade de autogestão e não possuíam supervisão de um(a) nutricionista; ao passo que as de médio e grande porte (grupo 2), em grande parte, possuíam gestão terceirizada e supervisão de um(a) nutricionista.

As empresas do grupo 1 tiveram refeições com menor variedade, menor oferta de frutas e hortaliças e maiores índices de gordura animal (BANDONI; JAIME, 2008, p. 181-182), caracterizando uma refeição de pior qualidade quando comparada às do grupo 2. Por outro lado, verificou-se que todas as refeições, de ambos os grupos, não estavam adequadas às recomendações para uma alimentação saudável (BANDONI; JAIME, 2008, p. 182).

Em outra pesquisa realizada em 2013, Bandoni analisou a qualidade da refeição dos trabalhadores conforme o local em que ela é realizada. A pesquisa englobou 815 trabalhadores, com a análise do almoço em 1) restaurantes, 2) no local de trabalho ou 3) em domicílio. Os dados apontaram que menos de 1/3 dos trabalhadores almoçavam em casa; 37,1% em restaurantes e 35,7% em refeitórios no trabalho.

O resultado demostrou que quem se alimentou no trabalho teve uma refeição com menos calorias, menos densas, com mais vegetais, frutas e feijões. Já quem se alimentou em restaurantes – a maior parte dos participantes da pesquisa – consumiu mais carnes, açúcares e doces. Por fim, os que se alimentaram em casa, consumiram mais grãos, raízes e tubérculos, menos óleos e gorduras e menos açúcares e doces (BANDONI, 2013, p. 628).

Assim, no geral, as refeições realizadas no refeitório do trabalho tiveram melhores resultados, e o autor acredita que isso pode se dar pela eficácia da Portaria Interministerial nº 66, de 2006 (BANDONI, 2013, p. 630), que trouxe a obrigatoriedade de os cardápios das empresas inscritas no PAT oferecerem pelo menos uma porção de frutas e uma de legumes ou verduras nas refeições principais, e mais uma porção de frutas nas refeições menores, como desjejum e lanche. Mas o autor também afirma que é preciso se atentar com a alta oferta de gorduras e doces nos refeitórios.

A partir desses estudos, conclui-se que o Programa não é capaz de garantir, por si só, uma alimentação saudável aos trabalhadores. É preciso que haja fiscalização constante, supervisão de nutricionistas e observância da Portaria nº 66/2006, que também ajustou as recomendações ao guia alimentar para a população brasileira, reconhecido mundialmente como referência em parâmetros nutricionais (BANDONI; JAIME, 2008, p. 183).

10 AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO NA MODALIDADE DE VALES

Atualmente, a maior parte dos benefícios são concedidos através de vale-refeição, fazendo com que o trabalhador se alimente fora do local do trabalho. Assim, embora haja inúmeros benefícios quanto a essa forma de fornecimento do auxílio-alimentação, há uma maior dificuldade na avaliação da qualidade das refeições feitas, bem como em saber se os trabalhadores estão fazendo o uso correto desses tíquetes (COLARES, 2005, p. 155).

No caso, uma pesquisa realizada pelo serviço de proteção ao crédito (SPC) com 804 trabalhadores que recebem vale-refeição, apresentou que quatro em cada dez, ou seja, 39% dos usuários, costumam vender o tíquete. O percentual dos que nunca comercializam (61%) é maior nas classes mais altas, A e B (75%).

Dos que comercializam o vale, 44% o fazem para pagar as contas. Outros 36,5% utilizam para fazer compras, e 21% para guardar dinheiro (SPC, 2019). A comercialização dos vales é uma formas mais claras de desvirtuamento do Programa. Uma reportagem do telejornal "SP no Ar" flagrou, em 2014, diversos locais que realizam essa venda, seja em restaurantes, galerias, ou até mesmo na rua (RECORD, 2014).

O interesse dos trabalhadores na venda do tíquete é em razão da obtenção do valor do benefício em dinheiro, já no momento da venda. Na ocasião, os trabalhadores ainda saem prejudicados, pois o valor oferecido é menor. Na reportagem, demonstra-se um tíquete que vale R$19,00 diários sendo vendido por R$16,00.

Tal prática evidencia a problemática dos baixos salários, visto que o trabalhador precisa vender o seu vale para lidar com outros gastos não sustentados pelo salário. Ainda, poderia se falar em uma falta de educação alimentar, ou seja, falta de entendimento por parte do trabalhador da importância de utilizar o vale para a sua boa alimentação, tendo em vista os benefícios que causa à sua vida e seu bem-estar.

No entanto, sabe-se que a realidade brasileira pode se apresentar de forma cruel. Não há como julgar o trabalhador que vende o seu tíquete para pagar contas ou para comprar o que quer que seja, pois pode haver uma necessidade imediata daquele dinheiro.

A problemática dos baixos salários pode ser confirmada com base na porcentagem alta (75%) de trabalhadores da classe A e B que nunca venderam os seus vales. Não o vendem pois podem usufruí-lo única e exclusivamente para a alimentação, visto que seu salário é suficiente para arcar com todas as outras despesas.

Assim, até numa política social que parece beneficiar o trabalhador de baixa renda, a desigualdade é escancarada. A venda dos vales e a sua utilização indevida evidenciam mais uma fragilidade do Programa que, por si só, não é capaz de garantir o fornecimento de uma alimentação adequada ao trabalhador e colaborar com a manutenção de sua saúde.

11 REFLEXÕES

Partindo para algumas reflexões sobre questões que envolvem a alimentação do trabalhador, é importante observar a possibilidade de redução do intervalo intrajornada trazida pela Reforma Trabalhista. De acordo com o artigo 611-A, inciso III da CLT, o intervalo pode ser reduzido para 30 minutos por acordo ou convenção coletiva.

Assim, há uma redução do tempo que o trabalhador tem para se alimentar durante o expediente. Machado (2018, p. 2) aponta que, embora essa alteração não seja obrigatória, caso

ela exista, pode impossibilitar o real objetivo do intervalo intrajornada, que é proporcionar ao trabalhador um tempo para se alimentar adequadamente e repousar.

Isso porque, conforme as palavras de Machado (2018, p. 2),

> (...) o intervalo intrajornada engloba não apenas o tempo para o consumo de alimentos, mas também o deslocamento até o local onde a refeição será realizada e os tempos de espera, atendimento e pagamento e, certamente, 30 minutos podem não ser suficientes para tal, o que pode fazer com que o consumo de *fast food* e de alimentos prontos, como salgados e sanduíches, seja uma alternativa decorrente da redução do intervalo.

Assim, evidencia-se mais um reflexo negativo da redução do intervalo: a opção dos trabalhadores por uma refeição que está longe de ser completa e adequada em termos nutricionais. Nos grandes centros urbanos, a realidade é a existência de "pântanos alimentares", em que há uma oferta excessiva de produtos não saudáveis, como salgados, lanches, salgadinhos, bolachas, refrigerantes etc., com alto marketing para o consumo desses alimentos que, no geral, são ultraprocessados (ZOCCHIO, 2020).

Bittencourt (2019, p. 36) descreve que a consequência da diminuição do horário para o almoço também pode ser observada com o aumento dos trabalhadores que pedem refeições via *delivery* e realizam suas refeições no próprio local de trabalho, inclusive enquanto desempenham suas funções, de modo a haver uma supressão total do intervalo.

Essa alimentação via *delivery* também ocorre no âmbito do PAT, pois com a modernização dos benefícios, muitos cartões de vale-refeição podem ser incluídos nos aplicativos. Por um lado, isso é bom porque traz muitas opções ao trabalhador, mas por outro, questiona-se: qual o controle da qualidade dessa alimentação? Com todas essas possibilidades, o objetivo do Programa de melhoria da situação nutricional e promoção de saúde é atingido?

Ademais, uma movimentação legislativa recente propôs uma reflexão sobre a fragilidade do PAT. Um dos relatórios de proposta da reforma tributária (PL 2.337/2021) previa retirar o benefício fiscal referente ao imposto sobre a renda das empresas aderidas ao Programa, mirando aumentar a arrecadação estatal. Por uma forte movimentação dos trabalhadores, dos sindicatos e obviamente, das empresas, o relator da proposta, deputado Celso Sabino, voltou atrás e retirou as alterações que prejudicariam o Programa.

O motivo da repercussão era justamente o risco de esvaziamento do PAT, porque, como já dito, seu princípio de existência está inteiramente ligado aos incentivos fiscais, sendo essa a razão pela qual as empresas se inscrevem no Programa. Caso esses incentivos não sejam mais concedidos, as empresas tendem a se desvincular do PAT, podendo deixar de fornecer o auxílio-alimentação a seus trabalhadores.

12 DECRETO Nº 10.854/21

Em novembro de 2021, houve a consolidação do chamado "Marco Regulatório Trabalhista Infralegal", que reuniu mais de 1000 normas – portarias, decretos e instruções normativas – em apenas 15, dentre elas o Decreto nº 10.854, de 10 de novembro de 2021 e a Portaria nº 672, de 08 de novembro de 2021, que tratam, dentre outros temas, do Programa de Alimentação do Trabalhador.

Com essas publicações, tem-se agora um "Novo PAT", e as discussões a respeito das alterações do programa ainda são incipientes. Vale apontar algumas dessas alterações, sem a finalidade de uma análise mais profunda e crítica. Tanto o Decreto (artigo 173) quanto a Portaria (artigo 142, VI) colocam como dever das empresas aderidas ao PAT "dispor de programas destinados a monitorar a saúde e aprimorar a segurança alimentar e nutricional de seus trabalhadores", sendo que a forma será estabelecida em ato conjunto do Ministério da Saúde e Ministério do Trabalho e Previdência.

Uma crítica que vem sendo feita ao Decreto 10.854/21 é a alteração de questões relativas à tributação, em especial o artigo 186, que altera o Decreto nº 9.580/18 e traz uma limitação da dedução fiscal à parcela de um salário mínimo, ou seja, caso o empregador pague mais que um salário mínimo a título de alimentação, essa parcela excedente não será mais dedutível do Imposto de Renda.

Ainda, excluem-se da dedução os benefícios ofertados aos trabalhadores com renda acima de 5 salários mínimos. Portanto, a dedução somente será aplicada aos valores despendidos aos trabalhadores que recebem até 5 salários mínimos, e ainda com o limite de 1 salário mínimo.

Assim, há uma restrição do Programa, o que é prejudicial para as empresas e vai na contramão do que se pretendia: o aumento das vantagens, incluindo as empresas que não optam pelo Lucro Real e ampliação do Programa a fim de atingir mais trabalhadores.

É provável que esse ponto do Decreto seja judicializado, pois já há decisões dos tribunais que afastam restrições introduzidas por atos administrativos para o gozo do PAT (BIFANO, 2021). Ainda, tal medida restritiva é vista como uma segunda tentativa do Governo – a primeira foi em uma das alterações do Projeto de Reforma Tributária – de eliminar os incentivos fiscais das empresas.

Outro ponto importante do Decreto é a expressa proibição de deságio ou "rebate" na contratação. Em 2017, a Portaria nº 1.287 havia vedado a cobrança de taxas de serviço negativas às empresas beneficiárias do PAT, mas foi afastada pela Portaria 213/19, do Ministério da

Economia. Agora, o artigo 143, V da Portaria nº 672/21 e artigo 175 do Decreto 10.854/21 expressamente proíbem a prática, o que é visto de maneira positiva para as empresas e *startups* no ramo de benefícios, pois a prática atual é corriqueira e inviabiliza empresas menores de adentrarem ao mercado, fazendo com que a empresa beneficiária escolha não o melhor serviço, mas o que oferta maior desconto.

Ao final, o valor do desconto é alocado nas taxas dos restaurantes, fazendo com que estes arquem com taxas muito elevadas para aceitar o pagamento com o vale-refeição ou alimentação, limitando inclusive os horários de pagamento com o benefício. Assim, acredita-se que essa foi uma alteração acertada.

Por fim, outro ponto importante é o disposto no artigo 182 do novo Decreto, que dispõe sobre a portabilidade gratuita do serviço de alimentação oferecido pela empresa, que poderá ser feita mediante solicitação expressa do trabalhador. Com isso, o trabalhador poderá escolher a bandeira que quer receber o seu auxílio.

Tendo em vista a atualidade das alterações, pretendeu-se aqui apenas apresentar brevemente algumas delas, sendo necessário um estudo mais aprofundado para verificar as consequências dessas alterações tanto para as empresas quanto para os trabalhadores.

CONCLUSÃO

Este estudo teve como objetivo investigar e refletir sobre as políticas públicas que tratam da alimentação do trabalhador, e verificou-se que essa temática, "alimentação do trabalhador", é pouco explorada na comunidade acadêmica, em especial na área jurídica. Conclui-se que existem políticas públicas de alimentação do trabalhador, mas sempre foram e continuam sendo voltadas apenas para os trabalhadores formais. A atual política de Estado que trata do tema é o PAT, um programa que concede incentivos fiscais às empresas aderidas, com o fim de estimular o oferecimento de refeições aos seus empregados.

Tendo em vista as discussões trazidas pelos autores e as reflexões realizadas, resta evidente a necessidade de reestruturação do Programa de Alimentação do Trabalhador. O PAT, como visto, é importante para incentivar as empresas a fornecerem alimentação aos seus trabalhadores. As alterações do Decreto 10.854/2021 não mexem com a estrutura do Programa e não tem o seu olhar voltado para as críticas feitas pelos estudiosos do tema.

Muitas das críticas que se fazem pertinentes são de estudos realizados desde 1998, o que evidencia uma falta de interesse político na resolução dos problemas apontados, como: expandir a política para atingir os trabalhadores informais, que mais sofrem com a insegurança alimentar; a extensão dos incentivos fiscais de dedução do imposto de renda às empresas

menores, a fim de atingir mais trabalhadores formais, visto que o número de beneficiados ainda é pouco quando comparado à realidade da população ocupada.

Ainda, é preciso trazer para o centro do Programa a preocupação com a saúde do trabalhador a partir da sua alimentação. Diversas pesquisas evidenciaram que as refeições ofertadas não estão sendo adequadas, podendo inclusive colaborar para o surgimento de doenças crônicas. Assim, devem ser observados os critérios da Portaria Interministerial nº 66, de 2006, a fim de garantir uma alimentação saudável.

Ademais, o aumento do fornecimento da alimentação por vales torna complexa e difícil a análise da efetividade do Programa no sentido de garantir uma boa alimentação aos trabalhadores, visto que não é possível – e nem seria correto – a empresa decidir o que o trabalhador vai comer quando oferta os tíquetes. E aqui mais uma questão transversal se apresenta: até que ponto as empresas podem definir a alimentação do trabalhador?

Ainda, tendo em vista o desvirtuamento do benefício que ocorre com grande parte dos trabalhadores, questiona-se: não seria mais benéfico fornecê-los um salário maior e investir em educação alimentar para que comprem produtos de qualidade e se alimentem bem ao invés de terem suas refeições controladas pelas empresas, que muitas vezes fornecem uma alimentação inadequada?

Veja-se que, por se tratar de uma pesquisa exploratória, restam mais dúvidas do que respostas. Apenas percebe-se a falta de uma preocupação genuína com o bem-estar do trabalhador. O PAT, apesar de ser necessário e trazer benefícios às empresas e, de certo modo, aos empregados, surge com o viés da produtividade e assim se mantém, sendo necessárias mais reflexões sobre as intenções políticas de sua criação e possíveis formas de reestruturação.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Adriana. **Valor Econômico**, 21 nov. 2021. Fim de desconto deve levar grandes empresas de vale-refeição à Justiça. Disponível em: https://valor.globo.com/empresas/noticia/2021/11/21/fim-de-desconto-deve-levar-grandes-empresas-de-vale-refeicao-a-justica.ghtml. Acesso em: 23 nov. 2021.

ARAÚJO, Maria da P. N.; COSTA-SOUZA, Jamacy; TRAD, Leny A. B. A alimentação do trabalhador no Brasil: um resgate da produção científica nacional. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, v. 17, p. 975–992, dez. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/j/hcsm/a/kgH5dqvq9yck4PjmW597JBg/abstract/?lang=pt. Acesso em: 23 nov. 2021.

BANDONI, Daniel H.; JAIME, Patrícia C. A qualidade das refeições de empresas cadastradas no Programa de Alimentação do Trabalhador na cidade de São Paulo. **Revista de Nutrição**, v.

21, p. 177–184, abr. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/j/rn/a/qjMyw99CLjGnqJBjgGK83Xx/abstract/?lang=pt. Acesso em: 15 nov. 2021.

BANDONI, Daniel. H. et al. Alimentação dentro ou fora do domicílio: análise da qualidade da refeição segundo o local de realização. **Revista de Nutrição**, v. 26, p. 625–632, dez. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/j/rn/a/BdFTLYPDQvT9VhnfwzXZTnd/abstract/?lang=pt. Acesso em: 15 nov. 2021.

BIFANO, Elidie Palma. **Consultor Jurídico**, 8 dez. 2021. Decreto nº 10.854: há um problema no Programa de Alimentação do Trabalhador. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-dez-08/consultor-tributario-decreto-10854-problema-programa-alimentacao-trabalhador#author. Acesso em: 10 dez. 2021.

BITTENCOURT, Flora T. R. O consumo de comida via aplicativos de delivery no ambiente laboral: um caminho para precarização do trabalho? **Diálogo com a Economia Criativa**, v. 4, n. 10, p. 34–46, 13 mar. 2019. Disponível em: http://dialogo.espm.br/index.php/revistadcec-rj/article/view/174. Acesso em: 15 nov. 2021.

BRASIL. **Controladoria Geral da União.** CGU avalia gestão das renúncias tributárias pelo Governo Federal. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2018/10/cgu-avalia-gestao-das-renuncias-tributarias-pelo-governo-federal. Acesso em: 01 dez. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 5, de 14 de janeiro de 1991.** Regulamenta a Lei N° 6.321, de 14 de abril de 1976, que trata do Programa de Alimentação do Trabalhador, revoga o Decreto n° 78.676, de 8 de novembro de 1976 e dá outras providências. (Revogado pelo Decreto nº 10. 853, de 10 de novembro de 2021). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0005.htm. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.478, de 5 de agosto de 1940.** Cria o Serviço de Alimentação da Previdência Social (S.A.P.S.) no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2478-5-agosto-1940-412428-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017.** Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm. Acesso em: 01 nov. 2021.

BRASIL. **Ministério do Trabalho e Emprego.** Relatório Total PAT. Disponível em: http://pat.mte.gov.br/relatorios2008/RelTotalPAT.asp. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. **Portaria nº 672, de 8 de novembro de 2021.** Disciplina os procedimentos, programas e condições de segurança e saúde no trabalho e dá outras providências. Disponível

em: https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-672-de-8-de-novembro-de-2021-359091010. Acesso em: 20 nov. 2021.

BRASIL. **Portaria nº 972, de 21 de agosto de 2019.** Revoga portarias de criação de colegiados e de aprovação dos respectivos regimentos no âmbito do extinto Ministério do Trabalho - (Processo nº 19964.103375/2019-89). Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-972-de-21-de-agosto-de-2019-211908255. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976.** Dispõe sobre a dedução, do lucro tributável para fins de imposto sobre a renda das pessoas jurídicas, do dobro das despesas realizadas em programas de alimentação do trabalhador. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6321.htm. Acesso em: 01 nov. 2021.

BRASIL. **Secretária de Inspeção do Trabalho.** Portaria nº 03, de 1º de março de 2002. Baixa instruções sobre a execução do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT). Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/servicos/empregador/programa-de-alimentacao-do-trabalhador-pat/arquivos-legislacao/portarias/pat_portaria_3_2002_nova.pdf Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. **Tribunal Superior do Trabalho.** Súmula 241. Salário-Utilidade. Alimentação (mantida) - Res. 121/2003, DJ 19, 20 e 21.11.2003. Disponível em: https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_201_250.html#SUM-241. Acesso em: 01 dez. 2021.

BRASIL. **Tribunal Superior do Trabalho**. Orientação Jurisprudencial 133 SBDI-I. Ajuda Alimentação. PAT. Lei nº 6.321/76. Não integração ao salário (inserida em 27.11.1998). Disponível em: https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/OJ_SDI_1/n_s1_121.htm#TEMA133. Acesso em: 01 dez. 2021.

BRASIL. **Tribunal Superior do Trabalho**. Orientação Jurisprudencial 413. SBDI-I. Auxílio-Alimentação. Alteração da Natureza Jurídica. Norma Coletiva ou Adesão ao PAT. (DEJT divulgado em 14, 15 e 16.02.2012). Disponível em: https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/OJ_SDI_1/n_s1_401.html#TEMA413. Acesso em: 01 dez. 2021.

CASSAR, Vólia B. **Resumo de Direito do Trabalho.** 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

COLARES, Luciléia G. T. Evolução e perspectivas do programa de alimentação do trabalhador no contexto político brasileiro. **Nutrire Revista da Sociedade Brasileira de Alimentação e Nutrição**, p. 141–158, 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/j/csp/a/q9gLtsrpwSczQy7drtPwdFn/?lang=pt. Acesso em: 15 nov. 2021.

DELGADO, Mauricio G. **Curso de Direito do Trabalho**. 18. ed. São Paulo: LTr, 2019.

EVANGELISTA, Ana. M. da C. **A gente quer arroz, feijão, livros e discos**: o Serviço Nacional de Alimentação da Previdência Social - SAPS, (1940-1067). Anais do II Colóquio do LAHES: Micro História e os Caminhos da História Social. Juiz de Fora: Clio Edições,

2008. Disponível em: https://www.ufjf.br/lahes/files/2010/03/c2-a2.pdf. Acesso em: 23 nov. 2021.

FOGAGNOLI, Marcela M. **"Almoçar bem é no SAPS!": os trabalhadores e o Serviço de Alimentação da Previdência Social (1940-1950).** 2011. Dissertação (Mestrado em História Social) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011. Disponível em: https://www.historia.uff.br/stricto/td/1541.pdf. Acesso em: 19 nov. 2021.

IBGE. **Agência de Notícias**. PNAD Contínua: taxa de desocupação é de 12,6% e taxa de subutilização, de 26,5% no trimestre encerrado em setembro. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/32357-pnad-continua-taxa-de-desocupacao-e-de-12-6-e-taxa-de-subutilizacao-de-26-5-no-trimestre-encerrado-em-setembro. Acesso em: 01 dez. 2021.

MACHADO, Alisson. D. Implicações da reforma trabalhista na alimentação dos trabalhadores. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 28, n. e280203, 2018. Disponível em: https://observatorio.fm.usp.br/handle/OPI/28746. Acesso em: 15 nov. 2021.

MAZZON, José A. (Org.). **40 anos do Programa de Alimentação do Trabalhador**. 1. ed. São Paulo: Blucher, 2016. Disponível em: https://www.blucher.com.br/livro/detalhes/40-anos-do-programa-de-alimentacao-do-trabalhador-1231. Acesso em: 01 dez. 2021.

RECORD TV. **SP no ar.** Reportagem flagra compra e venda de ticket alimentação. 2014. Disponível em: https://recordtv.r7.com/sp-no-ar/videos/reportagem-flagra-compra-e-venda-de-ticket-alimentacao-22102018. Acesso em: 01 dez. 2021.

SALVAGNI, Rosane. **Programa de alimentação do trabalhador**: uma estratégia de dominação e exploração do capital sobre o trabalho. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2014. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/124894. Acesso em 13 nov. 2021.

SILVA, Maria H. O. da. **Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT**: estudo do desempenho e evolução de uma política social. 1998. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) – Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 1998. Disponível em: https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/4922/2/ve_Maria_Helena_ENSP_1998. Acesso em: 20 nov. 2021.

SPC Brasil. **Pesquisas.** Quatro em cada dez brasileiros que vendem vale-refeição usam valor para pagar contas, apontam CNDL/SPC Brasil. 2019. Disponível em: https://www.spcbrasil.org.br/pesquisas/pesquisa/5943. Acesso em: 01 dez. 2021.

ZOCCHIO, Guilherme. **O Joio e o Trigo**, 13 jul. 2020**.** Em pântanos alimentares, ultraprocessados 'alagam' bairros ricos de SP. Disponível em: https://ojoioeotrigo.com.br/2020/07/pantanos-alimentares-sp/. Acesso em: 01 dez. 2021.