

O DIREITO DE VIVER LIVRE DA FOME: A EXPERIÊNCIA DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Rodrigo Azambuja Martins, Defensor Público do RJ, Coordenador de Infância e Juventude, Mestre em Direito pela Universidade de Coimbra

A pandemia provocada pelo novo coronavírus impactou diretamente a população mais vulnerável em razão da natural redução das atividades econômicas, por conta da implementação das necessárias medidas de isolamento social. Essas modificações na dinâmica social ocasionaram empobrecimento de muitas famílias, que passaram a permanecer em situação de insegurança alimentar.

Conforme apurado no Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, elaborado pela Rede brasileira de pesquisa em soberania e segurança alimentar e nutricional¹: *“Os resultados deste inquérito mostram que, em 2020, a Insegurança Alimentar e a fome no Brasil retornaram aos patamares próximos aos de 2004. Mais que isso, foi anulado, para parcela significativa da população brasileira, o sucesso obtido entre 2004 e 2013 na garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável. Os dados mostram que tivemos um retrocesso de 15 anos em apenas cinco; retrocesso ainda mais acentuado nos últimos dois anos, como apresentado na Figura 14. É necessário enfatizar que, no período entre 2013 e 2018, a IA grave, portanto, a ocorrência de fome, teve um aumento de 8,0% ao ano, conforme dados da PNAD, de 2013, e da POF, de 2018 (Salles- Costa et al., 2020).*

¹ Íntegra disponível em: http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf. Acesso em 19 de julho de 2022.

Esse aumento é acelerado e passa a ser de 27,6% ao ano entre 2018 e 2020, conforme dados da POF, de 2018, e da VigiSAN, para 2020”.

Atualmente, ter acesso a alimentos em quantidade e qualidade suficiente, de forma regular e permanente, ainda não é uma realidade para muitos cidadãos brasileiros. E não há democracia quando se está com barriga vazia. Explico: o sujeito que não está livre da fome encontra-se em situação de extrema vulnerabilidade. Seu corpo, para manter sua existência, apenas dedica-se a busca de alimentos, e nada mais.

O direito humano à alimentação é, portanto, indispensável à realização dos demais. A existência humana, da forma por nós conhecida, é material. Sustenta-se na matéria, a partir da ingestão de alimentos. Sem acesso permanente a eles, a matéria se esvai, o corpo perece, a vida deixa de existir.

Por essa razão, a partir de 2020, a Defensoria Pública do RJ iniciou diversas atuações para tornar prático e efetivo o direito humano à alimentação e nutrição adequada. A caminhada começou com a adoção de medidas - quase-judiciais e judiciais - para garantia da segurança alimentar dos estudantes da educação básica, que tiveram as aulas suspensas como medida acertada para evitar o espalhamento da COVID-19.

Dentre as iniciativas da Defensoria do RJ, destacam-se o envio de recomendações a todos os municípios e ao Estado do RJ, o ajuizamento de ações civis públicas, e uma constante articulação com a sociedade civil, que demandava dos Administradores Públicos o emprego de medidas adequadas para socorrer os estudantes durante o fechamento das escolas.

Importante pontuar que essa articulação foi fundamental para, através da participação social junto à Defensoria Pública, produzir uma litigância estratégica popular, com fiscalização capilarizada da implementação das políticas públicas de alimentação escolar, garantindo uma atuação institucional dinâmica e fundamentada não só na técnica jurídica, mas sobretudo na realidade vivida pela população titular desse direito.

Antes mesmo da publicação da Lei 13.957, que inseriu o art. 21-A na Lei 11.947, para “*durante o período de suspensão das aulas nas escolas públicas de educação básica em razão de situação de emergência ou calamidade pública*” autorizar “*em todo o território nacional, em caráter excepcional, a distribuição imediata aos pais ou responsáveis dos estudantes nelas matriculados*”, a Defensoria Pública solicitou às Secretarias de Educação e de Assistência Social que encontrassem alternativas para manter segurança alimentar dos alunos, enquanto durasse a suspensão das aulas presenciais. A urgência da demanda era nítida, já que diversos movimentos de mães de estudantes das redes públicas denunciavam o risco à segurança alimentar de seus filhos.

Frente a essas reclamações e denúncias, a atuação da Defensoria Pública baseou-se no reconhecimento de que o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), mais do que mera complementação da educação, é política pública eficaz de combate à fome, servindo de modelo para a implantação de programas sustentáveis de alimentação escolar em diversos países do mundo, como reconhecido pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO).

Segundo o Programa Mundial de Alimentos da Organização das Nações Unidas (PM, ou WFP, na sigla em inglês), “*a alimentação escolar é uma estratégia reconhecida*

para melhorar a nutrição e a saúde, aumentar o acesso à educação e a frequência escolar, reduzir desigualdades na educação e melhorar o desempenho dos alunos. Quando está vinculada à agricultura local, a alimentação escolar também fortalece as economias locais e ajuda as famílias rurais a superar a pobreza e a fome”. Nesta seara o Brasil desponta como “um dos poucos países do mundo com um programa universal de alimentação escolar. Todas as crianças matriculadas em escolas públicas recebem uma refeição nutricionalmente balanceada e participam de atividades de educação alimentar e nutricional. Todos os dias, o Programa Nacional de Alimentação Escolar alimenta 43 milhões de crianças no Brasil”².

Com a publicação da Lei 13.957 - e o reconhecimento, pelo Poder Legislativo, da necessidade da execução do PNAE com o fechamento das escolas – e edição da Resolução FNDE 02/2020, criando parâmetros para execução da política pública, foram encaminhadas recomendações aos 92 municípios do estado do Rio de Janeiro, além do governo estadual. A recomendação consiste, como diz o nome, numa sugestão de implementação de determinado comportamento pelo ente público, uma vez constatada omissão. É um clássico instrumento quase-judicial que objetiva solucionar, sem recurso ao Poder Judiciário, a controvérsia.

A recomendação sugeria aos entes públicos, executores do PNAE, dentre outras medidas: “A distribuição de gêneros alimentícios e/ou transferência de renda, correspondentes ao número de refeições normalmente realizadas na escola, para todos os

² Para conhecimento das iniciativas do PMA, inclusive a realização do Fórum Global de Nutrição Infantil, vide <https://centrodeexcelencia.org.br/pb/school-feeding-developed-countries/>. Para acesso às publicações das Boas Práticas em relação à alimentação escolar em todo o mundo, vide <https://centrodeexcelencia.org.br/pb/biblioteca/>

alunos da educação básica da rede pública municipal, visando à manutenção da sua segurança alimentar e dos aportes nutricionais diários necessários para o seu desenvolvimento sadio”³.

As Prefeituras que não prestaram informações (sobre acolhimento ou não das medidas sugeridas), ou se recusaram ao fornecimento de kit merenda ou alternativas que assegurassem o direito à alimentação dos alunos, foram processadas, conforme tabela abaixo:

Município	Nº do processo
Angra dos Reis	0002928-12.2020.8.19.0003
Areal	0004184-04.2020.8.19.0063
Barra do Piraí	0002045-56.2020.8.19.0006
Barra Mansa	0008307-19.2020.8.19.0007
Belford Roxo	0125755-31.2020.8.19.0001
Cabo Frio	0012914-63.2020.8.19.0011
Cambuci	0002538-12.2020.8.19.0013
Cachoeiras de Macacu	0001314-42.2020.8.19.0012
Duque de Caxias	0021354-18.2020.8.19.0021
Guapimirim	0000968-05.2020.8.19.0073
Itatiaia	0002051-32.2020.8.19.0081
Itaboraí	0009371-16.2020.8.19.0023
Itaocara	0001116-63.2020.8.19.0025

³ Seu inteiro teor pode ser acessado a partir da hiperligação: <https://drive.google.com/file/d/1jc3MDbSuS8TP0x8U4SYg0vEIunlajZZt/view?usp=sharing>

Japeri	0001512-60.2020.8.19.0083
Mangaratiba	0001347-41.2021.8.19.0030
Mendes	0000373-32.2020.8.19.0032
Miracema	0001296-52.2020.8.19.0034
Nova Friburgo	0003967-39.2020.8.19.0037
Paraíba do Sul	0000676-22.2020.8.19.0040
Quatis	0000887-62.2020.8.19.0071
Queimados	0003324-88.2020.8.19.0067
São João de Meriti	0010124-74.2020.8.19.0054
São Pedro da Aldeia	0001459-66.2020.8.19.0055
Vassouras	0000696-35.2020.8.19.0065
Volta Redonda	0804145-28.2021.8.19.0066
Rio de Janeiro (Estado e Município)	0093472-52.2020.8.19.0001

Muitas das decisões favoráveis não foram cumpridas, tendo sido apresentado requerimentos de execução, inclusive com a fixação de multa contra os Administradores Públicos (Prefeitos, Governador, Secretários de Educação). Aqui vale destacar o papel decisivo cumprido pela sociedade civil, em especial pelos movimentos de mães de estudantes da rede pública. A partir de contato direto com a Ouvidoria Externa da Defensoria Pública⁴, esses coletivos enviavam informações precisas sobre o cumprimento ou descumprimento das decisões, que funcionaram como contraprovas para a atuação judicial.

⁴ Fica o registro ao incansável trabalho do Sr. Guilherme Pimentel, Ouvidor-Geral, sem o qual esta prática exitosa jamais teria o alcance atingido.

Essa relação produziu uma quantidade de informações relevantes, que permitiram à Defensoria levar aos processos a realidade concreta das famílias, muitas vezes diferente das versões oficiais alegadas em juízo pelos entes do poder público. Para se ter uma ideia do tamanho de informações que puderam ser coletadas pela Defensoria Pública, cita-se uma pesquisa iniciada pela Ouvidoria-Geral, com a utilização e disparo de um “Googleforms”, a propósito da recarga de cartões alimentação distribuídos aos estudantes da rede municipal de ensino do Rio de Janeiro, que recebeu mais de 30 mil respondentes.

Especificamente em relação à cidade do Rio de Janeiro e ao governo estadual, a decisão liminar na ação civil pública concedeu 10 dias para implementação da distribuição dos kits merenda ou transferência de renda a todos os alunos. A intimação aconteceu em 25 de maio. E assim, em 05 de junho foi apresentado o requerimento de execução.

Infelizmente, o Supremo Tribunal Federal, acolhendo pedido de algumas Prefeituras e do governo estadual, suspendeu as liminares obtidas. Entendeu a Presidência daquela Corte que não cabia o Poder Judiciário imiscuir-se na questão:

“Não se ignora que a crise sanitária do novo coronavírus, ora vivenciada, atingiu o funcionamento de instituições tanto no setor privado quanto público, e, nessa medida, impôs alterações no cotidiano de todos. Também não desconsidero a relevância do direito cuja satisfação a decisão ora objurgada pretende garantir. Mas, exatamente em função da gravidade da situação, exige-se a tomada de medidas coordenadas acerca das políticas públicas a serem adotadas, não cabendo ao Poder Judiciário substituir os gestores responsáveis pela condução dos destinos do Estado, neste momento” – SL 1342, Min. Dias Toffoli.

Contra a citada decisão foi interposto recurso de agravo. Nele tentou-se demonstrar que estamos diante de direito humano fundamental: a alimentação adequada, que precisa ser prático efetivo, de maneira que os governos não podem se eximir do seu

cumprimento com a mera alegação de insuficiência de recursos, ou em razão de uma crise sanitária, como relembra o Comitê Sobre Direitos Econômicos e Sociais, em seu Comentário Geral 12.

Ao revés, manter a segurança alimentar da população é estratégia eficaz contra a crise sanitária, uma vez que um corpo saudável é menos suscetível de adoecimento. Os recursos nunca chegaram a ser julgados, pois, com o retorno ao atendimento educacional exclusivamente presencial, esses pedidos de contracautela acabaram perdendo a razão de ser e foram extintos.

Embora suspensas as liminares, e sem que tenha ocorrido julgamento definitivo de todas as ações propostas, houve avanços na execução da política pública, a partir de efeitos indiretos resultantes da propositura das demandas (diversos ajustes de conduta foram firmados), ao que se somou a luta popular pela implementação de direitos, muito apoiada pela mídia, que cuidou de cobrir amplamente as ações da Defensoria Pública do RJ nesse tema.

Não podemos perder de mira que a conquista normativa não encerra a luta pela sua implementação. O ajuizamento das ações coletivas, com ampla cobertura da imprensa, e mobilização social das famílias dos alunos, fez com que o estado de letargia, em muitas dessas cidades, fosse superado. Aqui destacamos a importância da atuação da Passeata das Mães, Brigadas Populares, Movem, Mães de Itaboraí, Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, Ação da Cidadania, além de alguns Conselheiros Municipais e Estaduais de Alimentação Escolar. A repercussão dos resultados obtidos junto a esses grupos gerou um efeito mobilizador em outros municípios, agregando outros movimentos de mães e entidades da sociedade civil ligadas

ao combate à fome. Estima-se, em vista do tamanho das redes de ensino, que pelo menos um milhão crianças tenha sido diretamente impactada pela medida.

A experiência adquirida, e também em vista das conclusões do II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil⁵, no sentido da existência de 33 milhões de brasileiros em situação de fome (insegurança alimenta grave), reclamou o alargamento do escopo das ações iniciais, inicialmente restritas ao fomento do PNAE.

Reconheceu-se a necessidade de articular diversos órgãos da Defensoria Pública do RJ, além de colaboradores voluntários, para fazer frente à fome. E assim, foi publicada RESOLUÇÃO DPGERJ N° 1138, de 10 de março de 2022, que criou o grupo de trabalho sobre o direito humano à alimentação e nutrição adequada.

O citado grupo de trabalho tem se dedicado a enfrentar seis temas: i) Alimentação escolar; ii) Política pública no SUS – PNAN (Portaria Ministério da Saúde 2.715/2011); iii) Estruturação do SISAN em nível estadual e municipal; iv) Ações para segurança alimentar de aldeias e quilombos; v) Ações para segurança alimentar de pessoas privadas de liberdade; vi) Litigância estratégica nas Cortes Superiores (ADPFS).

Alguns resultados já estão materializados, como a coleta de material e aproximação com a academia, a realização de reuniões de trabalho, a aproximação com Conselhos de Alimentação Escolar e CONSEA-RJ. Houve, nesse curto espaço de tempo,

⁵ A íntegra do documento pode ser acessada em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>. Acesso em 22 de julho de 2022.

ocupação de espaços de discussão e mobilização até então desconhecidos da Defensoria Pública.

Mas se por um lado o efeito dessas ações tem catalisado um entrosamento importante entre atuação judicial e mobilização social, por outro lado não se pode dizer ainda que a atuação logrou-se vencedora. Ainda é necessário assegurar uma ampla judiciabilidade/exigibilidade do direito humano à alimentação adequada. O Poder Judiciário precisa reconhecer seu papel de garantidor de direitos⁶, em especial o de viver livre da fome, como já o faz em relação a outros direitos sociais, à exemplo da saúde, moradia (em menor grau), assistência social (em menor grau), educação.

As Defensorias Públicas, enquanto agência de promoção de direitos humanos, em especial daqueles que não possuem recursos materiais para acessar a justiça, tem papel fundamental na promoção e realização do direito à alimentação e nutrição adequada, devendo criar em suas estruturas, assegurada a autonomia funcional e administrativa de cada uma delas, órgãos encarregados de assegurar que todos estejam livres da fome, podendo replicar a experiência da DPRJ.

⁶ É curioso pensar o porquê, mesmo havendo ampla e antiga jurisprudência internacional sobre o tema, a exemplo do Comentário Geral 12 já citado, ainda a matéria é desconhecida das Cortes nacionais, levando a resultados nada ortodoxos como aqueles proferidos pelo STF nos requerimentos de contracautela apresentados pelas Fazendas Públicas. Talvez porque essa realidade já não era mais conhecida em nosso país. Talvez porque os integrantes do sistema de justiça jamais estiveram em situação de insegurança alimentar. O escopo limitado deste trabalho nos impede de desenvolver mais o tema, digno, entretanto, de registro.