

RELATÓRIO

**VIOLAÇÕES AO DIREITO À ALIMENTAÇÃO  
ESCOLAR NA PANDEMIA DE COVID-19:  
CASOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E  
DO MUNICÍPIO DE REMANSO (BAHIA)**



Foto: Sergio Amaral/Wikimedia Commons



DHESCA  
BRASIL

PLATAFORMA DE DIREITOS HUMANOS  
ECONÔMICOS, SOCIAIS, CULTURAIS E AMBIENTAIS

Este relatório é um documento da Plataforma Brasileira de Direitos Humanos - Dhesca Brasil

## PLATAFORMA DHESCA BRASIL

**Coordenação Executiva:** Denise Carreira (Ação Educativa: Assessoria, Pesquisa e Informação), Darci Frigo e Gisele Barbieri (Terra de Direitos), Melisanda Trentin (Justiça Global) e Maria Sylvia Oliveira (Geledés - Instituto da Mulher Negra).

**Secretaria-Executiva:** Lays Araújo (secretária-executiva) e Julia Daher (assessora de comunicação).

### Organizações Filiadas:

Ação Educativa  
AMB - Articulação de Mulheres Brasileiras  
AMNB - Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras  
ANCED - Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente  
Campanha Nacional Pelo Direito à Educação  
CDHEP Campo Limpo - Centro de Direitos Humanos e Educação Popular do Campo Limpo  
CEAP - Centro de Educação e Assessoramento Popular  
CEDECA Ceará  
CENDHEC - Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social  
CFÊMEA - Centro Feminista de Estudos e Assessoria  
CIMI - Centro Indigenista Missionário  
CJP-SP - Comissão de Justiça e Paz de São Paulo  
Comissão de Direitos Humanos do Conselho Federal de Psicologia (CFP)  
Comitê Goiano de Direitos Humanos 'Dom Tomás Balduino'  
Comunidade Bahá'í do Brasil  
CONNECTAS Direitos Humanos  
CONIC - Conselho Nacional de Igrejas Cristãs  
CPT - Comissão Pastoral da Terra  
Criola - Organização de Mulheres Negras Rio de Janeiro  
DOM DA TERRA Afro LGBTI  
FASE Nacional - Federação dos Órgãos de Assistência Social e Educacional  
FIAN Brasil - Rede de Informação e Ação pelo Direito Humano a se Alimentar  
GAJOP - Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares  
GELEDÉS - Instituto da Mulher Negra  
IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas  
IDDH - Instituto de Desenvolvimento e Direitos Humanos  
INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos  
Instituto Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais  
Instituto Terramar  
Intervozes Coletivo de Comunicação Social  
Justiça Global  
MAB - Movimento Atingidos por Barragens  
MEB - Movimento de Educação de Base  
MMC - Movimento das Mulheres Camponesas  
MNDH - Movimento Nacional de Direitos Humanos  
MNMMR - Movimento Nacional de Meninos e Meninas Rua  
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
N'zinga - Coletivo de Mulheres Negras  
ODARA - Instituto da Mulher Negra  
Oxfam Brasil  
Rede Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Reprodutivos

Rede Jubileu Sul  
Rede Social de Justiça e Direitos Humanos  
SDDH - Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos  
SMDH - Sociedade Maranhense de Direitos Humanos  
Terra de Direitos

### Comitê Interinstitucional de Seleção de Relatores

**Nacionais de Direitos Humanos:** Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal; UNFPA - Fundo de População das Nações Unidas (Agência da ONU); Conselho Nacional de Direitos Humanos e Plataforma Dhesca Brasil.

### MISSÃO SOBRE VIOLAÇÕES AO DIREITO À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA PANDEMIA DE COVID-19: CASOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E DO MUNICÍPIO DE REMANSO (BAHIA)

**Relatora Nacional de Direitos Humanos Responsável pela Missão:** Mariana Santarelli  
**Apoio:** Gabriele Carvalho de Freitas

**Elaboração de texto do Relatório:** Mariana Santarelli e Gabriele Carvalho de Freitas

**Especialistas, advogadas(os), parlamentares e lideranças entrevistadas no processo preparatório à Missão:**

#### Caso Rio de Janeiro

Alexandre Gollo – Conselheiro Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional -RJ  
Flávio Serafini – Deputado Estadual/RJ e presidente da Comissão de Educação da ALERJ  
Guilherme Pimentel – Ouvidor da Defensoria Pública Rio de Janeiro  
Juciane Gomes e Christiane Luiz – Movimento Passeata das Mães – Rio de Janeiro  
Leila de Oliveira – Brigadas Populares/RJ  
Luiza Trabuco – Secretária Executiva da Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional - RJ  
Sandra Helena Gonzaga Pedroso – Conselheira Estadual de Alimentação Escolar -RJ  
Viviane Reis – Associação de Mães de Itaboraí – Nenhum direito a menos

#### Caso Remanso/BA

Franzé Silva – Assessor Técnico do SASOP (Serviço de Assessoria e Organizações Populares Rurais)  
Lucília Freitas - Associação de Pescadores e Pescadoras de Remanso/BA  
Neila Regis – Secretaria de Educação Remanso/BA  
Rivania Rodrigues - Sindicato dos Professores - Remanso/BA

#### Colaboração:

Revisão de texto: Ivna Feitosa  
Diagramação: Gledson Neix  
Assessoria de comunicação: Thais Iervolino

Plataforma Brasileira de Direitos Humanos - Dhesca Brasil  
Endereço: Rua General Jardim, 660, Vila Buarque, São Paulo  
Site: <https://plataformadh.org.br> | Telefone: (11) 3151-2333  
E-mails: [secretaria@plataformadh.org.br](mailto:secretaria@plataformadh.org.br) e [comunicacao@plataformadh.org.br](mailto:comunicacao@plataformadh.org.br)

FEVEREIRO 2020



DHESCA  
BRASIL

PLATAFORMA DE DIREITOS HUMANOS  
ECONÔMICOS, SOCIAIS, CULTURAIS E AMBIENTAIS

*RELATÓRIO*

***VIOLAÇÕES AO DIREITO À ALIMENTAÇÃO  
ESCOLAR NA PANDEMIA DE COVID-19:  
CASOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E  
DO MUNICÍPIO DE REMANSO (BAHIA)***

# LISTA DE SIGLAS

<b>ACP</b>	<i>Ação Civil Pública</i>
<b>ANA</b>	<i>Articulação Nacional de Agroecologia</i>
<b>ALERJ</b>	<i>Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro</i>
<b>APPR</b>	<i>Associação de Pescadores e Pescadoras de Remanso</i>
<b>ASA</b>	<i>Articulação do Semiárido</i>
<b>CAE</b>	<i>Conselho de Alimentação Escolar</i>
<b>CEAE-RJ</b>	<i>Conselho Estadual de Alimentação Escolar (RJ)</i>
<b>CECANE</b>	<i>Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar</i>
<b>CECANE-RJ</b>	<i>Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar (RJ)</i>
<b>CONSEA</b>	<i>Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional</i>
<b>CONSEA/RJ</b>	<i>Conselho de Segurança Alimentar do Estado do Rio de Janeiro</i>
<b>CRAS</b>	<i>Centro de Referência de Assistência Social</i>
<b>CSA</b>	<i>Comitê de Segurança Alimentar Mundial</i>
<b>Dhana</b>	<i>Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas</i>
<b>Dhesca</b>	<i>Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais</i>
<b>DIEESE</b>	<i>Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos</i>
<b>ECA</b>	<i>Estatuto da Criança e do Adolescente</i>
<b>EJA</b>	<i>Educação de Jovens e Adultos</i>
<b>EPI</b>	<i>Equipamento de Proteção Individual</i>
<b>FAO</b>	<i>Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura</i>
<b>FBSSAN</b>	<i>Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional</i>
<b>FGV</b>	<i>Fundação Getúlio Vargas</i>
<b>FNDE</b>	<i>Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar</i>
<b>IBGE</b>	<i>Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística</i>

# LISTA DE SIGLAS

<b>IFRJ</b>	<i>Instituto Federal do Rio de Janeiro</i>
<b>LOA</b>	<i>Lei Orçamentária Anual</i>
<b>Losan</b>	<i>Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional</i>
<b>MPF</b>	<i>Ministério Público Federal</i>
<b>MPRJ</b>	<i>Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro</i>
<b>ONG</b>	<i>Organização Não Governamental</i>
<b>ONU</b>	<i>Organização das Nações Unidas</i>
<b>PAA</b>	<i>Programa de Aquisição de Alimentos</i>
<b>Pidesc</b>	<i>Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais</i>
<b>PBF</b>	<i>Programa Bolsa Família</i>
<b>PFDC</b>	<i>Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão</i>
<b>PGE-RJ</b>	<i>Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro</i>
<b>PNAD</b>	<i>Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios</i>
<b>PNAE</b>	<i>Programa Nacional de Alimentação Escolar</i>
<b>PNSAN</b>	<i>Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional</i>
<b>SAMU</b>	<i>Serviço de Atendimento Móvel de Urgência</i>
<b>SAN</b>	<i>Segurança Alimentar e Nutricional</i>
<b>SASOP</b>	<i>Serviço de Assessoria a Organizações Populares</i>
<b>SEEDUC</b>	<i>Secretaria Estadual de Educação (RJ)</i>
<b>SEPE</b>	<i>Sindicato Estadual dos Professores de Educação (RJ)</i>
<b>STF</b>	<i>Supremo Tribunal Federal</i>
<b>TJ-RJ</b>	<i>Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro</i>
<b>UE</b>	<i>Unidade Escolar</i>
<b>Undime</b>	<i>União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação</i>



# SUMÁRIO

1 - INTRODUÇÃO _____	<b>09</b>
2 - AS OBRIGAÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO DE PROMOVER E PROVER O Dhana _____	<b>11</b>
3 - RIO DE JANEIRO: O DESCASO DO ESTADO BRASILEIRO COM A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR _____	<b>12</b>
3.1 - Implementação do PNAE em tempos de pandemia _____	<b>12</b>
3.2 - Exigibilidade judicial e parlamentar _____	<b>14</b>
3.3 - Exigibilidade pelos Conselhos _____	<b>16</b>
3.4 - Exigibilidade e luta das mães de estudantes _____	<b>17</b>
3.5 - Audiência Popular com Relator da ONU para o Direito à Alimentação _____	<b>19</b>
4 - REMANSO: INTERRUPTÃO DAS COMPRAS DA AGRICULTURA FAMILIAR E DA OFERTA DE ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL NO SEMIÁRIDO _____	<b>20</b>
4.1 - Relevância do PNAE para os estudantes e agricultores familiares do Semiárido _____	<b>20</b>
4.2 - A implementação do PNAE em Remanso em tempos de pandemia _____	<b>21</b>
4.3 - Exigibilidade e luta dos/as agricultores/as familiares e pescadores/as _____	<b>24</b>
5 - VIOLAÇÕES AO Dhana NO CONTEXTO DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS: O QUE NOS MOSTRAM OS CASOS _____	<b>25</b>
5.1 - Violação ao princípio da prioridade absoluta, do uso do máximo de recursos disponíveis e da vedação do retrocesso social referente à dimensão de estar livre da fome _____	<b>25</b>
5.2 - Violação ao princípio da legalidade de atendimento universal e da não discriminação _____	<b>26</b>
5.3 - Violação aos princípios da participação social, prestação de contas e responsabilização _____	<b>26</b>
5.4 - Violação das diretrizes de provisão de alimentação adequada e saudável e da compra direta da agricultura familiar _____	<b>27</b>
6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES AO PODER PÚBLICO _____	<b>28</b>





## 1 - INTRODUÇÃO

Em decorrência da pandemia do COVID-19, os governos estaduais e municipais decretaram estado de emergência e interromperam as aulas presenciais na rede pública de ensino, como forma de evitar a disseminação do novo coronavírus. A acertada decisão de suspensão das aulas teve como consequência a interrupção do fornecimento de refeições nas escolas, o que levou a um real risco de fome e insegurança alimentar e nutricional, além da perda de renda para a agricultura familiar, em um momento de grave crise econômica com aumento do desemprego e da pobreza. Os casos que serão apresentados neste relatório mostram o risco e a insegurança alimentar a que as crianças e os adolescentes, como também a agricultura familiar, acabaram sendo submetidos.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), responsável pela oferta de alimentação escolar a todos os estudantes da educação básica pública, é uma das mais relevantes políticas públicas voltadas à garantia do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas (Dhana) e uma das poucas que resiste ao sistemático desmonte de direitos que está acontecendo no Brasil. O PNAE atende cerca de 41 milhões de estudantes, com repasses financeiros da ordem de R\$ 4 bilhões anuais aos 27 estados e 5.570 municípios. Para muitos desses estudantes é na escola que se faz a única ou principal refeição do dia, o que é de extrema relevância para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

A Lei 11.947 (Lei do PNAE), sancionada em 2009, é considerada um marco importante na luta pela garantia dos direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais (Dhesca). Pautado nos princípios da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), esse marco legal institucionalizou a alimentação escolar como um direito humano a ser assegurado, de forma universal, a todos os estudantes da rede pública. A lei assegura também o princípio da participação social, ao criar os conselhos de alimentação escolar (CAE). Além disso, o PNAE é estratégico na estruturação de redes de abastecimento da agricultura familiar: 30% dos recursos repassados para a execução do programa, aproximadamente R\$ 1,2 bilhões anuais, deve ser destinado à compra direta de alimentos da agricultura familiar. Isso gera impactos positivos sobre vários aspectos que favorecem a

SAN, tais como a geração de renda, a dinamização de economias locais a melhoria da qualidade nutricional e a valorização da cultura alimentar regional.

Logo que teve início a pandemia, as organizações e movimentos que compõem a Conferência Popular por Soberania, Segurança Alimentar e Nutricional lançaram um documento intitulado Garantir o direito à alimentação e combater a fome em tempos de coronavírus: *A vida e a dignidade humana em primeiro lugar!*<sup>1</sup>, assinado por mais de 150 entidades civis, com recomendações de política públicas para a garantia da SAN, indicando o PNAE como um dos mais relevantes instrumentos para o enfrentamento da crise. Essa foi também a orientação da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), que recomendou a distribuição de alimentos pelas escolas e o aumento da alocação econômica de programas de proteção social como o PNAE. O programa é considerado essencial pela Coalizão Direitos Valem Mais<sup>2</sup>, que estabeleceu um Piso Mínimo Emergencial<sup>3</sup> para a Lei Orçamentária Anual (LOA) 2021, nas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, com o objetivo de interromper a deterioração orçamentária acelerada dessas políticas desde 2015.

Em 8 de abril de 2020, foi aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pela Presidência da República a Lei nº 13.987/2020, que autorizou, “em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas, em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica”<sup>4</sup>. Em posterior resolução, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar (FNDE) regulamentou a referida lei através da Resolução CD/FNDE nº 02/2020, com determinações fundamentais para a garantia do Dhana na distribuição dos kits/cestas, no que se refere à qualidade nutricional e sanitária dos alimentos “com respeito aos hábitos alimentares, a cultura local e, preferencialmente, composto por alimentos in natura e minimamente processados”; à regularidade e ao acesso à informação aos titulares de direito; e à continuidade de aquisição dos gêneros alimentícios da agricultura familiar.

<sup>1</sup>Disponível em: <http://conferenciassan.org.br/garantir-o-direito-a-alimentacao-e-combater-a-fome-em-tempos-de-coronavirus/>

<sup>2</sup>Gestada na Plataforma Dhesca Brasil em 2018, a Coalizão Direitos Valem Mais é um esforço intersetorial que reúne mais de 200 organizações por uma nova economia comprometida com os direitos humanos, com a sustentabilidade socioambiental e com a superação das profundas desigualdades do país. Uma das agendas centrais da Coalizão é o fim do Teto de Gastos (EC95/16), uma emenda constitucional que restringiu os recursos das áreas sociais por 20 anos. Saiba mais em: [direitosvalemmais.org.br](http://direitosvalemmais.org.br)

<sup>3</sup>Disponível em: <https://direitosvalemmais.org.br/2020/12/10/coalizacao-direitos-valem-mais-apresenta-emendas-a-lto-propondo-piso-emergencial-para-servicos-essenciais-na-pandemia/>

<sup>4</sup>A Lei nº 13.987/2020 está disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/13987.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/13987.htm)

Apesar da rápida resposta com as devidas autorizações legais e da continuidade dos repasses financeiros aos entes federados, o Governo Federal não garantiu orçamento suplementar para que houvesse adequação e ampliação do PNAE no contexto da pandemia, quando se sabe que o custo da distribuição da alimentação fora do ambiente escolar é muito mais alto, além da necessidade de gastos adicionais com distribuição e fornecimento de equipamentos de proteção individual (EPI). Os entes federados, por sua vez, demoraram a se mobilizar e dar início à distribuição dos kits. Ainda não há estatísticas oficiais, mas o que se observa é que a distribuição está acontecendo de forma muito desigual por todo país, sem regularidade nem qualidade, com interrupção das compras da agricultura familiar na maior parte dos municípios, entre outras violações ao Dhana e não cumprimentos de determinações legais do PNAE, como se verá ao longo do relatório.

Frente a esse quadro, foram muitas as mobilizações sociais em torno dessa pauta durante o ano de 2020, movidas por organizações da sociedade civil, conselhos de segurança alimentar e nutricional, além de defensorias e ministérios públicos de vários estados. O Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) teve importante papel na dinamização de processos de exigibilidade de direitos relacionados ao PNAE, com iniciativas de destaque: a publicação, em parceria com a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, do *Guia Covid-19 – Alimentação Escolar*<sup>4</sup>; a realização do curso de educação à distância *Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas junto ao PNAE*, que contou com 300 participantes; a campanha intitulada *Agricultura familiar é saúde na alimentação escolar* desenvolvida em conjunto com a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA); o levantamento feito com a Articulação do Semiárido (ASA) para compreender o que estava acontecendo com as compras da agricultura familiar no Semiárido durante a pandemia; e duas Audiências Populares realizadas em parceria com a Plataforma Dhesca Brasil, referentes aos dois casos relatados nesta missão. Como resultado desse processo de mobilização, foi lançado, em fevereiro de 2021, o Observatório da Alimentação Escolar<sup>5</sup>.

Além dessas iniciativas, em contrapartida ao descaso do poder público em grande parte dos estados e municípios do país, formaram-se vários movimentos

de mães de estudantes de escolas públicas e de defensoras e defensores públicos comprometidos com a defesa da alimentação escolar, como veremos no caso do estado do Rio de Janeiro. Houve também mobilizações protagonizadas por redes e movimentos camponeses, como as iniciativas da ASA, que veremos no caso do município de Remanso na Bahia.

A presente missão de relatoria deriva, e é parte integrante, desse amplo processo de mobilização, sendo, portanto, mais do que um trabalho individual da relatora e da Plataforma Dhesca Brasil. Os dois casos relatados nesta relatoria foram selecionados pelo que expressam do ponto de vista prático e simbólico. Foram escolhidos por representarem situações extremas, em que se pode afirmar a existência de violação da obrigação de promover e prover o direito humano à alimentação por parte do poder público.

O primeiro caso é o do estado do Rio de Janeiro (RJ), que se torna ainda mais grave na medida em que a violação de direitos impetrada pelo governo desse estado é respaldada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) que o desobrigou da distribuição de alimentos a todos os escolares, uma decisão judicial com possível efeito cascata. O segundo é o do município de Remanso, localizado no vale do São Francisco, no Semiárido baiano. A interrupção total das compras da agricultura familiar nesse município chamou atenção no levantamento feito pela ASA e o FBSSAN, pois comprometeram a renda de um grande número de agricultores e pescadores artesanais, especialmente mulheres, que escoam parte significativa de sua produção através do fornecimento ao PNAE. A escolha pelo Semiárido também levou em consideração o fato de que é nesse bioma que se concentra a mais aguda fome e da relevância que políticas como o PNAE têm na dinamização do abastecimento popular.

A presente missão aconteceu sob condições adversas, posto que a pandemia de COVID-19 impediu a missão in loco. Teve, portanto, sua metodologia adaptada para ser realizada de forma remota, através de entrevistas individuais e coletivas on-line, tendo como relevante momento as Audiências Populares virtuais, que buscaram cumprir com o papel de ampliação da escuta e da voz dos sujeitos de direito e a promoção de diálogos e mediações com tomadores de decisão.

<sup>4</sup> A publicação está disponível em: [https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/COVID-19\\_Guias.pdf](https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/COVID-19_Guias.pdf)

<sup>5</sup> Disponível em: <https://alimentacaoescolar.org.br/>

No âmbito desta missão, foram realizados um total de 12 entrevistas remotas com mães de alunos, representantes de grupos de agricultores e pescadores, gestores, professores, membros de conselhos e do Legislativo, ao longo dos meses de setembro e outubro de 2020. Foram revisados materiais institucionais, matérias jornalísticas, manifestações públicas e textos normativos. A primeira Audiência Popular, relacionada ao caso do Rio de Janeiro, foi realizada em conjunto com a FIAN Internacional e com a participação do Relator da Organização das Nações Unidas (ONU) para o Direito Humano à Alimentação, Michael Fakhri. A segunda Audiência Popular contou com a parceria da ASA e teve como objetivo o diálogo propositivo com tomadores de decisão da região Nordeste.

## A PLATAFORMA Dhesca BRASIL E AS RELATORIAS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS

Constituída em 2002, a Plataforma Dhesca Brasil é uma rede formada por 45 organizações e articulações da sociedade civil que desenvolve ações de promoção e defesa dos direitos humanos, em prol da reparação de violações. A Dhesca Brasil trabalha nacional e internacionalmente para que o Estado brasileiro cumpra as normativas nacionais e internacionais de direitos humanos. Entre suas atividades, estão as Relatorias Nacionais de Direitos Humanos, que, por meio de missões in loco, investigam violações de direitos humanos em todo o território nacional e as denunciam nacional e internacionalmente, produzindo relatórios com recomendações ao poder público e demais atores envolvidos nos casos denunciados.

Vale ressaltar que a função de Relator(a) da Dhesca Brasil não é remunerada e é exercida por pessoas com grande reconhecimento no campo em que atuam, responsáveis por liderar investigações independentes sobre violações. As Relatorias e os Relatores são selecionados por meio de edital público, coordenado por um Comitê Interinstitucional composto por agências da ONU, Ministério Público Federal, Conselho Nacional de Direitos Humanos, órgãos nacionais de direitos humanos e redes de sociedade civil. Atualmente, a Plataforma Dhesca Brasil conta com um grupo de quinze Relatorias e Relatores nacionais de direitos humanos.

## 2 - AS OBRIGAÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO DE PROMOVER E PROVER O Dhana

O Brasil é signatário do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc), entre outros instrumentos internacionais, além de ter um marco jurídico nacional que impõe e reforça sua obrigação de usar todos os recursos possíveis para a realização progressiva do Dhana e de outros direitos. Em seu Comentário Geral 12, de 1999, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada apresenta orientações para a interpretação da expressão direito humano à alimentação adequada, que deve ser considerada em suas duas dimensões: o direito de estar livre da fome e o direito a uma alimentação e nutrição adequadas. Em 2004, foram aprovadas, pelo Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA), as Diretrizes Voluntárias em Apoio à Realização Progressiva do Direito à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar Nacional, com o objetivo de proporcionar uma orientação prática aos Estados para a implementação progressiva do direito à alimentação adequada.

Apesar de não vinculante, as Diretrizes Voluntárias do CSA trazem importantes orientações. Recomendam que os Estados Partes estabeleçam, na medida do possível, redes de segurança social e alimentar, para preencher o vazio entre as necessidades nutricionais da população afetada e a sua capacidade de satisfazê-las por própria conta. Incentivam os Estados a promover gastos em programas sociais básicos, em particular naqueles que afetam os segmentos mais pobres e vulneráveis da sociedade, e a protegê-los dos cortes orçamentários. A Diretriz 14 recomenda que os Estados considerem os benefícios da aquisição local, com o objetivo de integrar as necessidades nutricionais das pessoas afetadas pela insegurança alimentar e os interesses comerciais dos produtores locais. É também uma recomendação que a assistência alimentar seja proporcionada com a maior participação possível dos beneficiários.

No Brasil, a exigibilidade do Dhana tem como base legal o artigo 6º da Constituição Federal, que prevê a alimentação como direito fundamental, e a Lei

11.346/2006, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), que define em seu artigo 2º, parágrafo 2º, a obrigação do poder público de garantir esse direito. Tem suporte também em várias leis vigentes no Estado brasileiro, entre as quais o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

A partir da Losan, os princípios do Dhana e as diretrizes da SAN passaram a permear o desenho e os marcos legais de várias políticas públicas. Entre elas, a Lei 11.947/2009 que criou o PNAE, importante marco e conquista da sociedade civil, dada sua incidência sobre o novo desenho do programa, especialmente pela participação social no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Esse marco legal prevê a alimentação escolar como direito humano que deve ser garantido pelo Estado brasileiro e seus entes federados. A partir do estabelecimento do princípio da universalidade, o programa passou a atender também a todos os estudantes da rede pública matriculados no ensino médio e na Educação de Jovens e Adultos (EJA). Além disso, foi incorporado o princípio da participação social, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), sendo este mais um importante mecanismo para a realização do Dhana.

Uma de suas principais inovações foi a inclusão do artigo 14º, que tornou obrigatória a destinação de no mínimo 30% dos recursos transferidos pelo governo federal para que os estados e municípios adquiram alimentos produzidos pela agricultura familiar e/ou suas organizações. A partir da Lei do PNAE, estabeleceram-se também recomendações nutricionais para a oferta de uma alimentação adequada e saudável, priorizando-se a utilização de alimentos in natura, em detrimento aos ultraprocessados, e o respeito aos hábitos alimentares locais e a valorização dos alimentos produzidos na região.

Como se pode observar, o PNAE absorve em seu desenho importantes diretrizes do Dhana. Porém, há ainda um grande abismo entre o que se estabelece nas normativas e o processo de implementação, o que se acentuou ainda mais em 2020 com a pandemia. Apesar do avanço representado pela criação obrigatória dos CAEs, ainda é preciso avançar na construção de instrumentos e mecanismos que garantam aos titulares de direito a possibilidade de denunciar situações de violações e receber, por parte

dos portadores de obrigações, respostas e ações de reparação.

## 3 - RIO DE JANEIRO: O DESCASO DO ESTADO BRASILEIRO COM A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

### 3.1 - IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE EM TEMPOS DE PANDEMIA

A rede estadual de educação do Rio de Janeiro atende cerca de 661.600 alunos, em um total de 1.168 escolas. Para isso, recebe anualmente do FNDE cerca de R\$ 59 milhões, orçamento este que é complementado com recursos próprios do governo do estado, totalizando o insuficiente per capita de R\$ 1,00 por refeição. A gestão do PNAE é realizada de maneira descentralizada, ou seja, o FNDE repassa os recursos à Secretaria Estadual de Educação (SEEDUC), que por sua vez repassa diretamente para as unidades escolares, que são responsáveis pela compra dos alimentos. É competência da SEEDUC a publicação de Chamadas Públicas direcionadas para a aquisição de produtos da agricultura familiar, sendo que os contratos e a efetiva compra são feitos diretamente pelas escolas junto aos agricultores e comerciantes selecionados nas chamadas.

As aulas presenciais foram suspensas no estado do RJ em 11 de março. Desde então, o que se vivencia é uma trajetória de muita desinformação e de decisões tomadas de forma unilateral pelo então Secretário de Educação, Pedro Fernandes, sem nenhum tipo de diálogo com a comunidade escolar, o CAE, ou os agricultores fornecedores do programa.

Em um primeiro momento, o Secretário de Educação veio a público comunicar que a estratégia que adotaria para atender os escolares seria a distribuição de auxílio alimentação no valor de R\$ 100,00, exclusivamente aos alunos cujas famílias eram cadastradas no Cadastro Único das Políticas

Sociais e aos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF)<sup>6</sup>. Porém, por razões orçamentárias e ação do Ministério Público, a iniciativa acabou não sendo autorizada pela Casa Civil e pela Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGE-RJ), não sendo, portanto, realizada. Já nesse primeiro momento, a decisão do Poder Executivo foi pela focalização, o que gerou um processo judicial, como se verá adiante, pelo fato de estar sendo violado o princípio de atendimento universal do programa. Por fim, a SEEDUC restringiu sua estratégia ao repasse dos recursos já destinados anualmente às escolas, sem suplementação orçamentária, para a distribuição de cestas/kits de alimentos pelas escolas.

Em 27 de abril, a SEEDUC publicou uma Comunicação Interna – Resolução nº 5 direcionada às Diretorias Regionais Administrativas e Direções das Unidades Escolares com orientações às unidades escolares. Foi definida a composição mínima dos kits, formada por alimentos básicos como arroz, feijão, óleo de soja, sal, açúcar, farinhas, macarrão, biscoitos, leite em pó e enlatados, com um valor estimado de R\$ 80,71. Não foi definida uma regularidade, sendo a única orientação a de que a quantidade de kits/cestas distribuídos fosse o resultado da divisão das parcelas do PNAE repassadas, pelo valor unitário de cada kit. A Resolução nº 5 determinou que:

*A relação dos alunos beneficiados com os kits deverá ser providenciada pela Direção da Unidade Escolar, levando em consideração a condição de necessidade social do aluno. O recorte social para a seleção dos alunos com vistas ao recebimento do Kit é de total responsabilidade do Diretor da Unidade Escolar. O Kit será entregue para cada aluno, podendo, neste sentido, uma mesma família ser beneficiada com mais de um Kit (grifo nosso).*

Essa orientação joga sobre o ombro dos diretores das escolas a responsabilidade sobre a garantia do Dhana, sem que sejam dadas as condições devidas de atendimento, uma vez que os recursos repassados são insuficientes para assegurar o atendimento universal. A Resolução anuncia também a interrupção dos processos de chamada pública para aquisições da agricultura familiar. Para além da não universalidade, do ponto de vista do Dhana, a irregularidade da distribuição, a má qualidade da alimentação sugerida e a não aquisição de alimentos

frescos e saudáveis da agricultura familiar ferem o que está preconizado na Lei do PNAE.

Diante desse cenário, o Conselho Estadual de Alimentação Escolar (CEAE-RJ) realizou um levantamento on-line junto aos diretores das escolas estaduais sobre a situação da oferta de alimentação escolar durante a pandemia, ao qual responderam diretores de 1.096 Unidades Escolares (UE) do estado do RJ<sup>7</sup>. De acordo com o levantamento, 58% das escolas distribuíram os alimentos estocados no primeiro mês de suspensão das aulas, através de estratégias diversas e espontâneas, sobretudo aos pais que buscaram auxílio nas escolas. Há também relatos de diretores que optaram por fazer a doação de alimentos estocados para organizações não governamentais (ONG) e entidades filantrópicas, e não diretamente aos responsáveis pelos escolares. Para além da distribuição dos alimentos estocados, foram poucas as escolas que seguiram com a compra de alimentos e a distribuição. A maior parte das escolas não realizou compra de alimentos, tendo 36% delas relatado a suspensão dos contratos de aquisição de alimentos, e 99,8 %, a não aquisição de produtos perecíveis como frutas e hortaliças. Até 15 de junho, haviam sido distribuídos apenas 19.940 kits/cestas em toda a rede estadual de ensino.

O relatório do CEAE-RJ sobre o levantamento indica a necessidade de um olhar crítico para ações como destinação de alimentos a funcionários terceirizados que estavam com salários atrasados, bem como repasse para instituições beneficentes, uma vez que não foram identificados os critérios para essa tomada de decisão, nem o nome da organização ou ainda a instância em que foi deliberada. Os relatos dos diretores mostram grande quantidade de famílias necessitadas e aumento da fome entre os escolares, além do desafio de ter que lidar com um número muito maior de famílias com necessidade do que a quantidade disponível de cestas. 60% dos diretores relataram que pais de alunos foram às escolas em busca de cestas de alimentos.

A Ouvidoria Externa da Defensoria Pública do Rio de Janeiro realizou um amplo processo de escuta que contou com dois instrumentos principais: i) canal de denúncia com base em questionário sobre o fornecimento de alimentação escolar para estudantes das redes públicas municipal e estadual do Rio de Janeiro durante a pandemia; ii) escuta

<sup>6</sup> Notícia disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/04/13/rj-anuncia-distribuicao-de-vale-de-r-100-para-alunos-da-rede-estadual-durante-pandemia.ghtml>

<sup>7</sup> Com o levantamento, foi produzido o Relatório do Questionário: Período de pandemia e regras restritivas de isolamento social. O acesso a esse material se deu através de representante do Conselho.

roteirizada das favelas e periferias, junto a lideranças da região metropolitana. Até 11 de agosto de 2020, 3.285 pessoas, entre responsáveis e estudantes, haviam respondido ao questionário. Não é possível identificar se as respostas são referentes às escolas estaduais ou municipais, sendo que a maior parte veio do município do Rio de Janeiro (79,8%). 53% respondeu não ter recebido nenhum tipo de auxílio referente à alimentação escolar e 47% disse que houve “algum tipo de auxílio, mas de forma insuficiente”<sup>8</sup>.

Com relação à insuficiência do auxílio, foram verificados comentários que apontam para um grande número de pessoas que recebeu apenas uma parcela em abrigos; famílias que só receberam auxílio referente a um estudante e não a todos da família; valor financeiro ou quantidade de alimentos na cesta insuficiente para assegurar a alimentação dos escolares. No processo de escuta das favelas e periferias, foram unânimes os relatos sobre a dificuldade das famílias em garantir, sem as refeições nas escolas, a alimentação das crianças e adolescentes estudantes da rede pública de ensino básico. A fome nas famílias das favelas e periferias foi um problema quase sempre relatado.

Para além dos desafios e incertezas inerentes à pandemia do Covid-19, o estado do RJ se depara também com uma grande crise e instabilidade política que entre outras coisas levou a um processo de impeachment do Governador do Estado, Wilson Witzel, bem como à prisão do Secretário Estadual de Educação, Pedro Fernandes. Neste último caso, por denúncias de corrupção em gestões anteriores.

### **3.2 - EXIGIBILIDADE JUDICIAL E PARLAMENTAR**

A Coordenadoria de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente da Defensoria Pública do RJ deu início a uma exemplar atuação em relação ao PNAE desde o início da pandemia, emitindo recomendações sobre a necessidade de garantia de acesso universal a todos os estudantes. Foram notificados todos os 92 municípios e o estado do RJ. Os municípios que não responderam, que não prestaram informações ou que se recusaram a garantir o direito à alimentação dos alunos estão sendo processados pela Defensoria. Até o dia 20 de

julho de 2020, haviam sido conquistadas decisões favoráveis da Justiça que obrigaram o fornecimento de alimentação escolar pelo estado do RJ e 12 municípios.

O processo judicial referente ao estado do RJ tem início com o Ofício nº36/2020 da Defensoria do RJ para a SEEDUC e para a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, com recomendações para a garantia do direito à alimentação dos alunos da educação básica. Entre as recomendações, constava o fornecimento de cestas básicas semanais, cuja composição deveria respeitar o mínimo nutricional estabelecido pelo PNAE; o eventual aumento do valor repassado para as famílias, caso a opção fosse por transferência de renda; e a necessidade de uma clara comunicação aos portadores de direito sobre as ações adotadas, bem como o cronograma de execução.

Ao optar por atender apenas uma parcela dos alunos, a SEEDUC descumpriu a diretriz da universalidade prevista no PNAE. Por isso, a Defensoria do RJ ajuizou uma Ação Civil Pública (ACP) que determinou o atendimento a todos os estudantes da rede pública estadual de ensino, o que foi acatado pelo Poder Judiciário, após manifestação favorável do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ), sob pena de multa no valor de R\$ 10.000,00. A decisão é de 23 de maio. Após o deferimento do pedido, o então Secretário de Educação, Pedro Fernandes, manifestou publicamente<sup>9</sup> sua insatisfação em uma estratégia midiática cujo objetivo foi responsabilizar o MPRJ e a Defensoria, por uma suposta reabertura das escolas para a oferta de refeições aos escolares.

Segundo o representante da pasta, “se fosse atender a todos os estudantes, cada um deles teria direito a apenas R\$ 8, valor insuficiente, que não resolveria o problema”<sup>10</sup>. Sobre essa afirmação, importa explicitar que o recurso para esse financiamento tem origem em duas fontes: a primeira delas é o recurso proveniente do governo federal, via FNDE, destinado exclusivamente para execução do PNAE; a segunda refere-se à contrapartida estadual, ou seja, um montante repassado pelo estado que tem como objetivo complementar os recursos da união. Além dessas duas formas, aventou-se, no caso do RJ, a possibilidade de fazer uso do Fundo Estadual de Combate à Pobreza no contexto da pandemia do Covid-19, alternativa que nunca foi executada.

<sup>8</sup> O acesso a ambos os relatórios se deu através do Ouvidor Externo da Defensoria Pública do Rio de Janeiro.

<sup>9</sup> Notícia disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/06/23/pais-de-alunos-de-escolas-estaduais-do-rj-reclamam-de-cesta-basica-com-menos-de-3-kg-de-alimentos.ghtml>

<sup>10</sup> Notícia disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/05/18/defensoria-publica-do-rj-entra-na-justica-para-cobrar-distribuicao-de-cestas-basicas-aos-alunos-da-rede-publica-de-educacao.ghtml>

Ainda que estratégias para viabilizar o atendimento universal do alunado da rede pública tenham sido propostas, o estado do RJ foi ineficiente ao tratar das questões referentes à alimentação escolar. O relato de um dos representantes da Comissão de Educação da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) elucida questões importantes sobre o cenário que se instalou na pandemia:

*(...) A gente via que a manutenção da alimentação também ajudava a vincular o estudante com a escola em um momento difícil. Isso, a gente entendia que poderia ser feito com o Fundo Estadual de Combate à Pobreza, a gente chegou a aprovar uma lei autorizando o governo a fazer isso, fornecer cestas básicas com recursos do FECP, ou com recursos do tesouro ou da educação voltadas pra alimentação escolar, o que somaria o recurso do PNAE com o recurso da contrapartida estadual. Isso nunca aconteceu, a SEEDUC não se expôs a fazer esse debate com profundidade, a gente teve que convocar o Secretário para uma audiência pública, ele veio e teve um comportamento lamentável, participou em trânsito, inclusive no final da audiência ele esteve em uma churrascaria. (...) com um fone de ouvido participando da audiência.*

Como sinalizado anteriormente, a adoção dessa postura por parte da SEEDUC gerou constrangimento aos diretores das escolas. A transferência da responsabilidade para as direções escolares, sem as devidas condições, fez com que muitos optassem pela não distribuição dos kits, uma vez que precisariam escolher quais alunos estariam em maior ou menor situação de vulnerabilidade, o que, certamente, os colocariam em uma condição complicada.

Ademais, os valores repassados sem a contrapartida do estado resultaram em um montante muito baixo. Assim, as escolas que receberam uma demanda maior para o fornecimento dos kits dispuseram de um valor menor para a composição de cada um deles, uma vez que o valor recebido deveria ser dividido pelo total de alunos que manifestou necessidade em receber os alimentos. O que acabou sendo observado foi a distribuição de kits com composições diversas, sem um mínimo garantido e sem regularidade. Conforme o representante da Comissão de Educação da ALERJ:

*Faltou uma gestão estadual de falar ‘olha, vamos redistribuir, vamos utilizar os recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza, pra garantir um kit mínimo’. A SEEDUC não quis fazer isso.*

É fundamental destacar que, além do recurso ser insuficiente para atender à demanda manifestada pela comunidade escolar, a composição dos kits não incluía alimentos frescos. A Resolução nº 5 da SEEDUC explicitou que o orçamento direcionado para agricultura familiar não deveria ser utilizado, dado que a chamada pública referente à compra havia sido interrompida:

*Neste momento, para esta aquisição, não será utilizado o percentual mínimo de 30% destinado à Agricultura Familiar, uma vez que a Chamada Pública foi interrompida e será retomada em breve, conforme § 1º do art 5º da Resolução Federal nº02, de 09 de abril de 2020, de maneira remota, não presencial, com ferramentas, modos e meios online. O valor correspondente ao percentual de 30% deverá permanecer na conta corrente da AAE até que haja novas orientações sobre o assunto (grifo nosso).*

Nota-se, portanto, que além de uma má gestão dos recursos, fruto de uma aparente falta de vontade política por parte do estado para viabilizar o fornecimento dos kits de forma universal, a composição proposta foi insatisfatória em termos nutricionais, contrariando não só as diretrizes do PNAE, mas também as recomendações do *Guia Alimentar da População Brasileira*<sup>11</sup>. O conjunto desses fatores fez com que manifestações por parte dos responsáveis dos alunos, em especial mobilizações envolvendo as mães, a Defensoria Pública do RJ e o Sindicato Estadual dos Professores de Educação (SEPE), fossem veiculadas na imprensa, denunciando e cobrando que o estado cumprisse a decisão judicial, bem como reiterando a defesa pela não reabertura das escolas.

Em vista da liminar da Defensoria Pública, o governo do estado interpôs um agravo de instrumento, com base em argumento de insuficiência orçamentária e pedido de efeito suspensivo, o que foi negado pela 15ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJ-RJ). Paralelamente, o estado do RJ, alegando risco à ordem e à economia pública, pediu a suspensão de liminar (previsão da Lei 8.437), o que foi negado pela Presidência do TJ-RJ em 22 de

<sup>11</sup>A publicação está disponível em: [https://bvsm.s.saude.gov.br/bvsm/publicacoes/guia\\_alimentar\\_populacao\\_brasileira\\_2ed.pdf](https://bvsm.s.saude.gov.br/bvsm/publicacoes/guia_alimentar_populacao_brasileira_2ed.pdf)

No dia 1 de setembro de 2020, o então presidente do STF, ministro Dias Toffoli, suspendeu a decisão do TJ-RJ que obrigava a distribuição de alimentos a todos os estudantes da rede estadual de ensino, sob a justificativa de que essa ação causaria risco às finanças públicas e que a decisão sobre a oferta universal de alimentos aos escolares cabia ao Poder Executivo, não podendo o Poder Judiciário substituir o Administrador. Em 8 de setembro, a notícia da decisão do STF ganhou repercussão, e a Defensoria do RJ protocolou um recurso de agravo, ainda não julgado, com argumentação alicerçada no direito à alimentação como direito fundamental e, portanto, caberia ao Poder Judiciário intervir diante dessa violação. Argumentou-se que se tratava do mínimo existencial, afinal muitos estudantes têm na alimentação escolar a principal refeição, e que são as crianças destinatárias do direito à prioridade absoluta, conforme doutrina da proteção integral prevista na Constituição Federal e na Convenção sobre Direitos da Criança, de 1989. Infelizmente, com a decisão da mais alta Corte do país, a execução forçada do julgado restou interrompida, o que pode gerar risco à segurança alimentar e nutricional de muitas crianças não só no estado do RJ, mas de todo o país, uma vez que a decisão do STF tende a ter efeito cascata sobre processos similares.

### **3.3 - EXIGIBILIDADE PELOS CONSELHOS**

Apesar do descaso do governo estadual, são significativas as ações de exigibilidade política por parte dos conselhos e da sociedade civil, vide a já relatada iniciativa de monitoramento do CEAE-RJ e os documentos de recomendações encaminhados pelo Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Rio de Janeiro (CONSEA/RJ) ao Gabinete de Crise do governo do estado. Os relatos de conselheiros são de absoluta falta de diálogo por parte da SEEDUC e até mesmo de intimidação, mesmo tendo ocorrido duas audiências públicas organizadas pela Comissão de Educação da ALERJ.

O CEAE-RJ tem como principais atribuições a fiscalização, o acompanhamento da execução financeira e do cumprimento das diretrizes do PNAE, bem como o zelo pela qualidade dos alimentos, em especial, quanto às condições higiênicas e aceitabilidade dos cardápios. O CEAE-RJ é composto por sete membros e seus respectivos suplentes, nomeados pelo Governador

em exercício, com mandato de quatro anos. No momento em que foi declarado o fechamento das escolas, o CEAE-RJ publicou uma Nota Pública, declarando apoio às medidas adotadas pelo governo do estado no que dizia respeito ao isolamento social e, conseqüentemente, à suspensão das aulas presenciais. Na referida nota, o Conselho ressaltou que seguiria acompanhando a execução do PNAE junto à SEEDUC e órgãos ligados ao controle social.

Ademais, o CEAE-RJ requereu da unidade executora dados dos repasses dos recursos através de ofícios encaminhados não só à SEEDUC, mas também ao FNDE, Centro Colaborador de Alimentação Escolar DO RJ (CECANE-RJ), Comissão de Educação da ALERJ e ao próprio plenário da ALERJ<sup>12</sup>. Como forma de monitorar as ações vinculadas à oferta e à distribuição dos gêneros alimentícios, o Conselho enviou um formulário para as escolas, *Questionário Conselho Estadual de Alimentação Escolar do Rio de Janeiro* no período de pandemia e regras restritivas de isolamento, cujos principais resultados já foram apresentados no início deste relato e são muito reveladores e relevantes para a gestão do PNAE na pandemia. Apesar disso, a ação do Conselho não está sendo valorizada. Na avaliação de uma conselheira do CEAE-RJ, a gestão do então Secretário de Educação nunca foi adequada ao diálogo e à participação social, um contraste em relação à gestão anterior que apoiava a atuação do CEAE-RJ:

*Nós organizamos um encontro estadual de conselhos de alimentação escolar [antes da pandemia], uma semana antes ele [Secretário de Educação] fala que não ia ser lá, proibiu o evento de ser na SEEDUC. Sempre fizemos reuniões abertas, convidava pessoas, em uma das reuniões ele proibiu a entrada dos convidados, entre eles os do Tribunal de Contas do Estado. Várias intimidações.*

Na visão da entrevistada, faltou, no contexto da pandemia, interlocução do governo do estado com a comunidade escolar para o planejamento das ações: Faltou diálogo com os diretores e CEAE. Pensar formas diferentes: como podemos fazer isso? O CONSEA/RJ também atuou de modo a incidir politicamente sobre o poder público e recomendar políticas para a garantia do direito humano à alimentação durante a pandemia. Entre suas recomendações, estavam: garantir a alimentação saudável para os estudantes durante o período de suspensão das aulas, por meio da entrega direta

<sup>12</sup> Os ofícios encaminhados pelo CEAE-RJ foram os seguintes: Ofício 013-2020 CEAE-RJ; Ofício 014-2020 CEAE-RJ; Ofício 016-2020 CEAE-RJ; Ofício 017-2020 CEAE-RJ; Ofício 018-2020 CEAE-RJ; Ofício 019-2020 CEAE-RJ.



de cestas de alimentos saudáveis que respeitem o hábito e a cultura alimentar de cada família e/ou transferência de renda; aprovisionar itens de higiene pessoal e de limpeza para as famílias dos estudantes; manter as compras públicas com os recursos destinados à alimentação escolar e assegurar que os gêneros alimentícios nas despensas das escolas fossem imediatamente destinados às famílias dos estudantes, a fim de evitar desperdícios.

### **3.4 - EXIGIBILIDADE E LUTA DAS MÃES DE ESTUDANTES**

A luta e organização das mães e responsáveis ganhou destaque neste contexto adverso. Ao se depararem com a falta de alimentos para os seus filhos, muitas mães se organizaram, construíram coletivos e pautaram a exigibilidade do direito à alimentação escolar. Espalhadas pelo estado do RJ, algumas mobilizações chamaram atenção: a Passeata das Mães, o Coletivo de Mães de Itaboraí e a Frente de Mulheres das Brigadas Populares. Essas mobilizações têm se dado, sobretudo, em relação aos governos municipais, mas versam sobre as muitas formas de descaso, falta de vontade política, de desrespeito e até mesmo de violência, que enfrentam essas mães, em sua maioria mulheres negras, engajadas na defesa do Dhana.

Ainda que a conjuntura seja adversa, as diferentes mobilizações das mães na luta pela exigibilidade do direito à alimentação dos seus filhos se mostram como um processo potente que emerge da sociedade civil, tem nas redes sociais uma aliada e resulta em desdobramentos concretos e positivos em todo o estado. Por essa razão, mesmo se tratando principalmente de ações de exigibilidade voltadas às prefeituras municipais, fazem parte desta relatoria que trata especialmente do caso do estado do RJ. Os relatos dessas mães mostram, na ponta, as implicações do descaso e negligência do poder público.

#### **Frente de Mulheres – Brigadas Populares**

A Frente de Mulheres das Brigadas Populares do Rio de Janeiro tem como objetivo dar assistência às mulheres residentes da ocupação, informar sobre os direitos das mulheres e das crianças, abordar

temas como violência doméstica e ser uma rede de apoio e suporte para todas. A dificuldade em relação às questões que envolvem a comunidade escolar sempre esteve presente. Segundo uma das coordenadoras da Frente, os problemas se evidenciaram com a pandemia, e o principal meio para dar visibilidade às pautas foi organizar uma escuta dos pais, mães e responsáveis. Através desse processo, foi possível identificar problemas desde a dificuldade de deslocamento para buscar os kits de alimentação, a qualidade precária, até a quantidade insuficiente para a demanda dos estudantes da região. Na avaliação da coordenadora, houve, entre outras coisas, uma falha na gestão:

*Quando começou a pandemia, muitas das crianças ficaram invisíveis, pais não tinham acesso à informação básica das escolas, falta de comunicação entre os professores, diretores... A gente começou a analisar esses parâmetros para tentar ajudar os pais.*

Diante dos problemas identificados, a Frente focou na alimentação como uma questão central:

*A Frente de Mulheres começou a trabalhar com foco na alimentação, porque a criança era a principal vítima. Primeiro porque a criança não estava entendendo o que estava acontecendo. O estado não se preparou pra dar um suporte para crianças e para os familiares. (...) Essas crianças que iam para a escola merendar, elas não estão indo mais. Muitos pais perderam os empregos, a preocupação é maior, e só não estão passando fome totalmente porque a gente faz campanhas pra reunir cestas básicas. A gente vê o descaso por parte do estado, não ter um olhar para essas crianças.*

Em setembro de 2020, momento em que aconteceu essa conversa, foi possível identificar mães que ainda não tinham recebido nenhum tipo de auxílio:

*Hoje é 23 de setembro, e a gente sabe que a pandemia começou no início do ano. Tem mães relatando que não recebeu a primeira etapa do cartão [municipal], nem a cesta básica, e o cartão não está sendo recarregado agora na segunda etapa.*

#### **Grupo de Mães de Itaboraí**

O Grupo de Mães de Itaboraí no estado do RJ começou a se organizar para pautar o direito à

alimentação dos filhos ainda no início da pandemia. Diante da ausência da distribuição dos kits/cestas da alimentação escolar, e inspiradas por movimentos de mães e responsáveis que estavam acontecendo via redes sociais, esse grupo se formou, como conta uma representante:

*O movimento existe desde abril, o grupo de mães, só que já existia movimentos de denúncias de mães isoladas, entrando com representação no Ministério Público. Aí, em um certo momento a gente se juntou e hoje tem 669 pessoas, no WhatsApp tem cerca de 200 mães. (...) Alimentação escolar é o que elas pedem, o pedido primordial, porque tem muita gente passando necessidade.*

Inicialmente, a orientação da prefeitura foi direcionar os alimentos que estavam estocados nas escolas para os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), sem que fossem direcionados aos alunos, o que moveu as mães a uma tentativa frustrada de diálogo com o poder público. Uma representante descreveu a tentativa de conversar com o Prefeito:

*Um belo dia, a gente resolveu se juntar mesmo e tentar ir dialogar com o Prefeito, só que o prefeito não quis nos atender. O Secretário de Educação uma vez nos atendeu e falou que o Prefeito mandou um documento, alguma coisa que eu não sei dizer o nome, mas mandou para a Câmara, e a Câmara votou para que os alimentos que estavam na escola fossem levados para os CRAS, e aí o que aconteceu? Aí taxista recebeu cesta, camelô recebeu cesta, e as crianças nada.*

Das vezes em que buscaram diálogo, não foram recebidas. A justificativa, segundo a prefeitura, é que as 48 mães ali presentes configuravam aglomeração e, em virtude da situação de pandemia, esse encontro não poderia acontecer.

*E aqui assim, nem dialogando, eu fiquei pensando: quem esse Prefeito pensa que é? Porque ele estava com 48 mulheres na frente da prefeitura, querendo falar com ele e ele simplesmente falou que não, que configurava como aglomeração estar recebendo essas mães. Só que aí ele faz inauguração de hospital, ele está fazendo reunião política, tem várias fotos, ele está se recandidatando, entendeu? E assim, o que é da população, nada, nada, nada.*

Frente ao descaso do poder público, o grupo de mães se concentrou em conseguir arrecadar recursos para a compra de cestas básicas para doação. Mapearam as mães que estavam em situação de vulnerabilidade e manifestaram o desejo de receber a cesta. Com a ajuda do Coletivo Casulo, formado por professores do Instituto Federal do Rio de Janeiro (IFRJ), conseguiram organizar as doações. A distribuição das cestas aconteceu, mas não sem desgaste público. Segundo relato do grupo, no dia da entrega, um funcionário da prefeitura, que trabalha como motorista do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), coagiu o grupo, solicitando cestas de forma agressiva e violenta.

*A gente foi para uma praça lá no Jardim Imperial [para a distribuição das cestas]. Só que aí me desce do carro um cara, e primeiro ele pede uma cesta para a mãe dele, quando a gente vai explicar que não tem, que as cestas são contadas, que é só para quem fez a inscrição, e para receber tem que ser mãe de Itaboraí, ou estar com o auxílio negado, ou ter número de filhos a mais, aí ele deu crise. Quando a gente foi explicar isso, ele enlouqueceu. Tinha um dos meninos do Coletivo Casulo com máscara escrito fora Bolsonaro, aí ele viu aquela máscara, e ele ficou desesperado. Não tinha movimento nenhum contra o Bolsonaro, não teve recolhimento de título de eleitor, nada, a lista que a gente estava na mão tinha o nome da pessoa e o telefone para gente comunicar. Tinha gente que era um número para mais de uma pessoa. Aí ele ficou exaltado e gritava: fora Lula, fora PT. E queria bater na gente, quando ele foi para perto de mim, ele queria me bater, ele foi para botar a mão na minha cara, e aí um dos professores foi e entrou na frente.*

Ao longo de 2020 o Grupo de Mães de Itaboraí seguiu articulado e angariando recursos para viabilizar a compra e distribuição de cestas básicas.

### **Passeata das Mães**

O grupo Passeata das Mães foi uma iniciativa organizada, a princípio, por uma mãe que já se dedicava ao trabalho social voluntário em sua comunidade e que viu o número de famílias vulneráveis à fome aumentar com a pandemia. Ao perceber que eram muitas as mães que a procuravam para pedir ajuda, ela criou uma campanha nas redes sociais para exigir a distribuição da alimentação escolar. Quando foi informada que a prefeitura estava repassando os alimentos das

<sup>12</sup> Os escritórios encaminhados pelo CEAE-RJ foram os seguintes: Ofício 013-2020 CEAE-RJ; Ofício 014-2020 CEAE-RJ; Ofício 016-2020 CEAE-RJ; Ofício 017-2020 CEAE-RJ; Ofício 018-2020 CEAE-RJ; Ofício 019-2020 CEAE-RJ.

escolas para ONGs, ao invés de atender as famílias do alunado da rede, decidiu criar o grupo:

*(...) me passaram o seguinte: estão fazendo a retirada dos alimentos das escolas, porque o prefeito vai doar para algumas ONGs. Foi quando eu liguei para a prefeitura para entender o que estava acontecendo. Ele [Prefeito] estava passando a comida para as ONGs deles. Me falaram: você não diz que ajuda as pessoas, nós estamos ajudando também. Foi quando eu montei o grupo Passeata das Mães. Eu queria mobilizar o grupo para entender as demandas das mães.*

Com isso, teve início uma ação nas redes sociais, denunciando o descaso da Prefeitura do Rio de Janeiro com as mães e alunos, além de três passeatas presenciais na frente da prefeitura, com o objetivo de abrir o diálogo com o poder público, como relata a representante do grupo:

*Só que desde o começo eu entendi que eles [prefeitura] são pessoas com empatia muito pequena. Falavam: nós não temos obrigação de dar alimentos para essas crianças, a obrigação é dos pais. Aí eu falei: mas, como assim? Estamos em um ano letivo. As mães estão tendo que se arriscar pra buscar alimento, tendo que se dividir entre trabalho e em casa. O senhor, como Prefeito, tem condição de ajudar, é o senhor que tem que fazer. Começaram com a cesta básica razoável. A princípio, fizemos três passeatas, e ele enrolando. Aí depois veio o kit merenda. Aí fui na prefeitura questionar a quantidade, a humilhação que eles fazem a gente passar... É demais.*

Sobre a composição dos kits, assim como os demais movimentos pontuaram, era insuficiente e nutricionalmente inadequada:

*(...) falaram que os kits estavam todos adequados aos valores nutricionais. Eu peguei o kit, e começamos a trabalhar para ver se o kit estava adequado, mas era possível identificar que aquilo não tinha valores nutricionais para uma criança. A gente tem um relatório que é colocado com os dados nutricionais na escola. Era meio quilo de macarrão, achocolatado que era açúcar puro, não tinha leite. Conseguimos fazer um vídeo e mostrar que aquilo estava tudo errado.*

Além do descaso evidente da prefeitura e das reiteradas violações de direitos, ainda se registrou relatos de coerção por funcionários da Secretaria de Educação no momento da retirada dos kits:

*Fora as mães que quando iam buscar as cestas eram coagidas e humilhadas por funcionários da*

*Coordenadoria Regional de Educação e da Secretaria de Educação: você não tem vergonha de brigar por uma coisa que nem tem direito? Vocês deveriam agradecer ao prefeito!*

As falas acima, além de demonstrar um enorme desprezo, ainda escancaram o não reconhecimento da alimentação como um direito fundamental e a redução da mobilização das mães em torno da exigibilidade, como uma espécie de favor concedido pela gestão municipal. O diálogo com a prefeitura, segundo os relatos do grupo, foi sempre dificultado e pouco produtivo. Na prática, o grupo publicava nas redes o vídeo de denúncia, e a prefeitura respondia via notas, também divulgadas nas redes sociais.

### **3.5- AUDIÊNCIA POPULAR COM RELATOR DA ONU PARA O DIREITO À ALIMENTAÇÃO**

Diante das inúmeras arbitrariedades identificadas no estado do RJ em relação à alimentação escolar e em resposta à liminar do Ministro do STF Dias Toffoli, a sociedade civil reagiu, manifestando-se publicamente através de carta aberta assinada por mais de 200 organizações nacionais e internacionais, denunciando a situação da alimentação escolar no estado.

Foi organizada uma audiência popular, chamada pelo FBSSAN, Plataforma Dhesca Brasil e FIAN Internacional, que foi realizada no dia 1 de outubro de 2020 e contou com a participação do Relator Especial da ONU para o direito humano à alimentação, Michael Fakhri. Após escuta atenta de todos os envolvidos, o Relator ponderou que o modelo de alimentação escolar do Brasil já foi considerado um exemplo para o mundo e que, no momento, ao que parecia, os governos, nos seus diferentes níveis, têm tratado a alimentação não como direito, mas como caridade:

*(...) o problema com esse modelo de caridade é que isso acaba com a dignidade das pessoas, em primeiro lugar, e a questão da alimentação vai ser tratada como o que o governo acha que tem que dar para as pessoas naquele momento e eles mudam de ideia a toda hora.*

Ao final da audiência popular, o relator fez recomendações, que foram também consideradas nas recomendações desta relatoria.

## 4 - REMANSO: INTERRUPTÃO DAS COMPRAS DA AGRICULTURA FAMILIAR E DA OFERTA DE ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL NO SEMIÁRIDO

### 4.1 - RELEVÂNCIA DO PNAE PARA OS ESTUDANTES E AGRICULTORES FAMILIARES DO SEMIÁRIDO

O Semiárido brasileiro, historicamente, concentra um grande número de pessoas em situação de pobreza e insegurança alimentar e nutricional, tendo grande parte do seu território localizado na região Nordeste. A desnutrição afeta em especial as crianças, como mostrou a *Chamada Nutricional em crianças menores de cinco anos em situação de vulnerabilidade social no Semiárido*, publicada em 2006 pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome<sup>14</sup>. A prevalência de formas crônicas de desnutrição (baixa altura para a idade) foi de 6,6%, sendo que essa prevalência chegou a 10% entre as crianças na classe E, e 14,1% entre as que tinham mães analfabetas. Dados mais recentes, referentes à Escala Brasileira de Insegurança Alimentar, produzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>15</sup> e divulgada em setembro de 2020, mostram que a insegurança alimentar grave segue concentrada na região Nordeste. Dos 3,1 milhões de domicílios com insegurança alimentar grave no Brasil, 1,3 milhão estava no Nordeste. Ou seja, a região concentra quase 42% das pessoas em situação de fome de todo o país.

Nessa região do país, políticas como o PNAE são especialmente relevantes, tanto pelos escassos canais de comercialização, quanto pela relevância da alimentação escolar para as crianças e adolescentes. Por essa razão, o FBSSAN e a ASA realizaram um levantamento junto a 168 grupos produtivos de

agricultores familiares e pescadores artesanais fornecedores de alimentos para o PNAE, presentes em 108 municípios da região Nordeste e/ou no Semiárido brasileiro, com o objetivo de saber o que estava acontecendo com as compras da agricultura familiar nos primeiros sete meses de pandemia<sup>16</sup>.

Apesar da autorização feita pelo FNDE para que os recursos do PNAE fossem utilizados para a distribuição de cestas de alimentos aos escolares e das determinações da Resolução FNDE/MEC nº 2/2020, que reafirmam a obrigação de garantia de que um mínimo de 30% dos recursos do programa seja utilizado na compra direta da agricultura familiar, o que os dados mostram é que essas compras foram drasticamente reduzidas em 2020. 44% das cooperativas e grupos informais ouvidos, que até 2019 vendiam alimentos saudáveis e diversificados ao PNAE, não o fizeram em 2020. Foi significativa a perda de rendimentos. Em 2019, aproximadamente 4,5 mil produtores de alimentos, organizados em 168 grupos produtivos, tiveram um rendimento de aproximadamente R\$ 27 milhões. Até setembro de 2020, os mesmos coletivos venderam o equivalente a apenas R\$ 3,6 milhões, o que, em grande medida, corresponde a vendas feitas antes das medidas de isolamento social. Conforme o levantamento do FBSSAN e da ASA:

*O que os dados indicam é que os 30% de recursos da alimentação escolar, que devem ser obrigatoriamente usados nas compras da agricultura familiar pelos governos estaduais e prefeituras, não estão sendo devidamente utilizados, enquanto famílias passam fome e carecem de uma alimentação saudável. Nota-se a queda violenta de ingressos das famílias agricultoras de um ano para outro. Para além da perda na quantidade e qualidade da alimentação das crianças e adolescentes das escolas públicas, agricultores e agricultoras deixam de entregar seus produtos na escola, o que acarreta na perda da renda e no desperdício de alimentos, justamente em um momento em que cresce a pobreza e fome, aumentando a vulnerabilidade social nas regiões mais pobres do país, como é o caso do Semiárido.*

Como resultado da interrupção das compras, 48% dos grupos disse que houve desperdício de alimentos que seriam destinados ao PNAE, 80% teve planejamento de plantio e colheita comprometidos, justamente em um momento em que cresce a insegurança alimentar e os agricultores já

<sup>14</sup> Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2006) Chamada Nutricional em crianças menores de cinco anos em situação de vulnerabilidade social no Semiárido e assentamentos rurais do Nordeste.

<sup>15</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. “Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018: avaliação nutricional da disponibilidade domiciliar de alimentos no Brasil.” (2020).

<sup>16</sup> A publicação resultante do levantamento, De olho na alimentação escolar: Como andam as compras da agricultura familiar no semiárido durante a pandemia?, está disponível em: [https://fbssan.org.br/wp-content/uploads/2020/11/Levantamento\\_PNAE\\_Nordeste\\_ASA-FBSSAN\\_final-1.pdf](https://fbssan.org.br/wp-content/uploads/2020/11/Levantamento_PNAE_Nordeste_ASA-FBSSAN_final-1.pdf)

passavam dificuldades por conta do fechamento das feiras em várias localidades. Em grande parte dos municípios (80%) onde esses grupos atuam, as chamadas públicas aconteceram em 2020, porém as compras não chegaram a ser executadas, mesmo considerando que 123, do total de 168 grupos ouvidos, têm contratos vigentes.

Chama atenção o fato de que a grande maioria dos grupos consultados (93%) mantém relações de mais de um ano com as prefeituras e governos estaduais para o fornecimento ao PNAE, além do que muitos (70%) participam de pelo menos um conselho onde poderiam ter sido feitas mediações para a adequação do PNAE durante a pandemia. Porém, o que se observa é que foram insuficientes os esforços de negociação por parte do poder público, uma vez que apenas 40% dos grupos produtivos que tinham contrato vigente foram chamados para negociação.

#### **4.2 - A IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE EM REMANSO EM TEMPOS DE PANDEMIA**

Remanso é um município localizado às margens do rio São Francisco, na Bahia, com uma população estimada de 41.170 pessoas e clima semiárido. A rede pública de ensino do município atende, aproximadamente, 10.737 alunos, distribuídos em duas escolas estaduais e 95 escolas municipais. O orçamento destinado para a alimentação escolar no município em 2019, segundo dados publicados pelo FNDE, foi equivalente a R\$ 879.097,60 divididos em 10 parcelas (fevereiro/2019 a novembro/2019). Até outubro de 2020, haviam sido repassados pelo FNDE ao município um total de R\$ 800.634,00 divididos em sete parcelas.

O município de Remanso é um entre vários exemplos, no Semiárido brasileiro, em que programas de compras institucionais, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o PNAE, tiveram fundamental papel na organização dos grupos produtivos, como associações de agricultores, pescadores artesanais e horticultores que trabalham com o beneficiamento de pescados, frutas e hortaliças. Para inserir seus produtos nos mercados institucionais, esses grupos contaram com importante assessoria da ONG Serviço de Assessoria a Organizações Populares (SASOP).

As compras governamentais de alimentos da

agricultura familiar em Remanso começaram com o PAA, que comprava de apenas três grupos formais. Com a chegada do PNAE, a partir de 2011, grupos informais, em sua grande maioria grupos de horticultores e horticultoras urbanas e pescadores artesanais, muitos deles formados principalmente por mulheres, passaram a se organizar para o fornecimento ao programa. Um desses grupos é a Associação de Pescadores e Pescadoras de Remanso (APPR). Uma pescadora da APPR relata:

*Em 2011 tivemos acesso ao PNAE por um convite do SASOP. O PNAE estava iniciando em Remanso, estamos desde o início. Nós, mulheres pescadoras, começamos a nos organizar nessa data. O SASOP convidou vários outros grupos, passamos a conhecer o programa e conhecer que direito o programa dava para nós e como poderíamos nos organizar para vender. Fomos levantando documentação, um grupo de 100% mulheres, hoje temos DAP [Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar] física e jurídica.*

A APPR é composta por 160 associados ativos, entre homens, mulheres, filhos e filhas de pescadores. Um grupo de 25 mulheres se organizou para o beneficiamento do filé de peixe, sardinha caseira e peixe in natura. Segundo relato de uma das associadas, o PNAE contribui muito para a economia de Remanso e foi especialmente importante para as mulheres que passaram a se organizar em grupos informais para o beneficiamento do pescado e também de outros produtos agrícolas. O relato das pescadoras reforça a valorização da identidade e cultura alimentar local.

*Tivemos nosso pescado mais valorizado, até então era vendido bem barato para atravessadores. Nosso pescado passou a ter mais valor e ajudou na complementação de renda das mulheres e jovens que não davam importância para produção. (...) o aprendizado contribui muito para a valorização da nossa identidade, ajudou muito a fortalecer e reconhecer nossa identidade. Tínhamos vergonha de nos apresentar como mulheres agricultoras e pescadoras. Passamos a nos apresentar com a nossa identidade, e isso estamos ensinando a nossos filhos.*

*Muitos dos nossos filhos, que não consumiam o nosso pescado, já estavam se acostumando com produtos industrializados na escola. Nossos filhos aprenderam a defender os nossos produtos, com orgulho do que a mãe produz. Muitas conquistas, a valorização da nossa profissão.*

Agricultores(as) e pescadores(as) de Remanso, com apoio do SASOP, criaram uma comissão de monitoramento da execução dos 30% que deveriam ser direcionados para a compra de produtos oriundos da agricultura familiar. Essa comissão é composta por representantes de segmentos da sociedade civil e poder público local, inclui-se aqui representantes do CAE, dos pais e responsáveis de alunos, da Secretaria Municipal de Educação e de Agricultura, dos trabalhadores rurais e de professores. O objetivo dessa comissão é atuar como facilitadora no diálogo entre as partes envolvidas no processo de comercialização dos produtos. Um representante do SASOP falou sobre a comissão:

*Pensamos em construir uma forma de trabalho onde a gente pudesse fazer um acompanhamento de forma mais presente, a gente fez uma forma de controle social. A gente se reúne, que é o que a gente chama de monitoramento do PNAE, com reunião mensalmente, 1 vez por mês, pra discutir a execução do programa. Tudo que é tirado lá, como dificuldades, problemas, alguma coisa nesse sentido, a gente encaminha para a Secretaria de Educação para tentar resolver.*

Uma representante da APPR também:

*Começamos a nos organizar em espaços de discussão, começamos a negociar preço, de forma que fosse acessível para nós. Eram marcadas reuniões na Secretaria de Educação, e aí a gente aprendeu a colocar a palavra, aprendemos a falar e a cobrar nossos direitos.*

Em 2019, um total de 13 cooperativas e grupos informais estavam fornecendo ao PNAE. Segundo relato de representante do SASOP, nesse ano, 32% dos recursos da alimentação escolar em Remanso foram utilizados na compra direta da agricultura familiar. São montantes da ordem de 100 kg de alface, 300 kg de aipim, 500 kg de polpa de fruta e 800 kg de filé de peixe, apenas como exemplos. As entrevistas revelam que até 2019, as compras da agricultura familiar no âmbito do PNAE vinham se consolidando e desenvolvendo e que o diálogo com o poder público funcionava bem, o que mudou completamente no contexto da pandemia.

Apesar dos avanços, a alimentação escolar ainda é muito precária. O sindicato de professores tem também uma atuação voltada ao PNAE, tendo se somado nas movimentações de pressão iniciais do SASOP pela compra da agricultura familiar, e anteriormente pela melhoria na qualidade da

alimentação ofertada. Na visão da entrevistada, representante do sindicato de professores, apesar de insuficiente, a alimentação escolar é muito importante, porque a carência é muito grande.

*Nós do sindicato de professores fizemos movimentos de pressão, tinha salsicha e tivemos que fazer movimentos pra tirar a salsicha, em 2018 deixaram de fornecer. O que me chamou mais atenção numa escola rural, quando chegamos lá, o que tinha era apenas cusuz com água. Não tem quantidade suficiente. Nas escolas havia dois cardápios, o da nutricionista, todo bonito e balanceado, mas o cardápio real fugia do imaginado. Perguntei para a diretora por que tinha dois. Quando mandam a fruta, mandam pouca variedade e quantidade, não vem pra atender os cardápios.*

Em Remanso, as aulas foram suspensas por conta da pandemia em 17 março de 2020, com base no Decreto Municipal nº 2.586/2020. Com o perdurar da pandemia, as aulas seguiam suspensas até a conclusão desta relatoria, ainda sem previsão de retorno, como em todo o país. Com a publicação do decreto, foram suspensas as refeições servidas nas escolas e interrompidas as compras da agricultura familiar e da pesca artesanal. A informação inicialmente passada pela prefeitura à comissão de monitoramento foi a de que a distribuição seria mensal e os kits compostos por 1kg de arroz, 1kg de feijão, 1 kg de açúcar, 500gr de floco de milho, 500gr de macarrão, 200gr de leite em pó, 500ml de óleo, com valor aproximado de R\$ 30,00, o que exigiria uma complementação de recursos municipais ao repasse do FNDE. Porém, de acordo com as entrevistas, até outubro foram distribuídos apenas dois kits da alimentação escolar, 100% adquiridos de um supermercado. Uma representante da APPR relatou que:

*Do kit, o que sabemos, é que só foi distribuído duas vezes, uns 5 quilos de alimento. 1 quilo de feijão, 1 de arroz, 1 pacote de biscoito e 1 leite em pó e uma outras coisinhas. Tudo em uma sacola de supermercado, nem é uma cesta básica. Fui buscar uma vez e nem fui mais. Meu filho ficou animado, disse que ele mesmo ia cozinhar, porque o alimento era dele, e ficou todo decepcionado. Muitas escolas nem receberam.*

Um representante do SASOP também informou sobre os kits:

*Até onde a gente também sabe de algumas representações do CAE, esses kits não estão sendo entregues por aluno, estão sendo entregues por família, ou seja, se uma família tem 3 matriculados, ela recebe um kit, e não 3 kits.*

Para além do reduzido número de entregas, os relatos indicam que algumas escolas não chegaram a receber os kits. Inicialmente, receberam apenas aquelas que ficam na sede do município, deixando de fora as escolas rurais, justamente onde há maior concentração de fome e pobreza. Ajustes na estratégia logística teriam sido feitos após pressão da sociedade civil, sindicato de professores e de

alguns vereadores de oposição.

Nos dois primeiros meses de 2020, antes da pandemia, foi feita a chamada pública do PNAE. Foram assinados contratos de fornecimento com três grupos formais e 10 informais, o que comprometeu o planejamento de produção e recebimento dos pagamentos. Esperava-se, portanto, que com a autorização do FNDE para a distribuição de gêneros alimentícios, em caráter excepcional, adquiridos com recursos do PNAE, esses contratos anteriormente firmados fossem cumpridos, o que até novembro ainda não havia acontecido, como pode ser constatado nas informações da tabela abaixo.

### **Grupos produtivos de Remanso (BA): composição e repasse de recursos comparados**

GRUPOS PRODUTIVOS DE REMANSO (BA)	ASSOCIADOS	MULHERES	ASSOCIADOS QUE FORNECERAM EM 2019	RENDIMENTOS 2019 R\$	RENDIMENTOS 2020 R\$
Grupo de Mulheres da Comunidade Pedrinhas	até 30	100%	25	10.000	0
Grupo da produção de macaxeira	até 30	menos de 10%	5	8.000	0
Grupo da Horta do Bairro Área Industrial	até 30	100%	8	8.000	0
Grupo de Hortas do Alto do Cruzeiro	até 30	mais de 50%	5	8.000	0
Grupo da Horta da Quadra 20	até 30	100%	8	8.000	0
Grupo de hortas da comunidade Xiquexique	até 30	entre 10 e 50%	18	8.000	0
Grupo da Horta são Vicente de Paulo	até 30	100%	10	8.000	0
Grupo Comunidade Espinheiro	até 30	100%	5	9.000	0
Grupo Produtivo do Assentamento Novo Canãa	até 30	entre 10 e 50%	25	10.000	0
Associação de Moradores do Marcos	até 30	mais de 50%	20	64.870	0
Associação de Pescadores e pescadoras de Remanso	mais de 100	mais de 50%	30	39.000	0
Grupo de Beneficiamento de Pescado “artepesca”	até 30	100%	24	250.000	0
Grupo de Mulheres da Colônia de Pescadores	até 30	100%	16	200.000	0
<b>TOTAL</b>			<b>199</b>	<b>630.870</b>	<b>0</b>

FONTE: elaboração própria com base no levantamento do FBSSAN e da ASA

Dados do levantamento do FBSSAN em parceria com a ASA referentes ao município de Remanso evidenciam a perda financeira experimentadas por agricultores e pescadores neste ano de pandemia (2020), com graves repercussões sobre a renda, a segurança alimentar e nutricional das famílias e a autonomia das mulheres.

### **4.3 - EXIGIBILIDADE E LUTA DOS/AS AGRICULTORES/AS FAMILIARES E PESCADORES/AS**

A interrupção da compra da agricultura familiar e, portanto, o não cumprimento dos contratos geraram por parte dos produtores, com o apoio dos técnicos do SASOP, a mobilização e a busca de diálogo e negociação com a gestão municipal, tal qual relatado no documento *Sistematização sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar no Contexto da Pandemia do Covid-19*<sup>17</sup>, Remanso-BA, elaborado pelo SASOP.

Nesse documento, bem como nas entrevistas, são relatadas as dificuldades de mobilização do grupo de monitoramento do PNAE em virtude da pandemia e a falta de escuta e negociações por parte do poder público. A justificativa usada pela gestão municipal para a interrupção da compra da agricultura familiar foi a opção pela não inclusão de produtos perecíveis nos kits devido às dificuldades de logística e entrega. De acordo com os relatos, em uma única reunião em que foram recebidos pela Secretária de Educação, alegou-se que os 30% seriam preservados e que os grupos produtivos seriam chamados para negociações, o que não aconteceu. Na visão de uma das entrevistadas, representante do SASOP, é possível a organização logística para a distribuição do pescado.

*Chamamos para conversa, fomos conversar com a Secretária de Educação, alguns de nós somos parte do CAE. Fizemos reunião, e deram a desculpa da logística, com discurso de um decreto que desobrigava. E até agora nada aconteceu. O que foi falado é que esse dinheiro não ia ser mexido, porque ia ser guardado até a volta das aulas, guardado pra quando passar a pandemia.*

Um representante da APPR também comentou sobre a logística:

*Se fez a entrega dos kits, e para isso prepararam uma logística, que diferença fazia fazer com a gente? Organiza com a gente um dia, tirava o peixe dos freezers de dentro de casa, e poderia se organizar para distribuir dos carros. É só desculpa.*

Foram feitas denúncias nas redes sociais e nos jornais locais com o objetivo de aumentar a visibilidade do caso e seus agravos. A notícia repercutiu nacionalmente, o que resultou no fechamento do canal de diálogo com a gestão municipal, que desde então limitou o acesso a informações e o diálogo sobre a execução do PNAE nesse contexto de pandemia<sup>18</sup>.

Nesse processo de mobilização, para além do diálogo e pressão junto aos vereadores do município, foi aberto também canal de diálogo com os CAEs, que manifestaram apoio, mas frágil capacidade de incidência sobre a questão. Na visão do representante do SASOP e do sindicato de professores, há um déficit de formação dos conselheiros para uma atuação mais autônoma, crítica e qualificada, em um contexto de falta de cultura de participação e acolhimento da participação social por parte da gestão pública, uma realidade que observam em grande parte dos municípios da região. Um entrevistado do sindicato de professores comentou sobre a situação dos CAEs: Os conselhos são escolhidos com alguém que tem um cargo comissionado, além dos que são indicados pelo município. Os outros são ligados à gestão do Prefeito, não há cobrança, todos os conselhos do município são apenas para constar. Se não existisse a exigência, não existiriam esses conselhos.

A situação que se instalou em Remanso no contexto da pandemia do COVID-19, por conta da falta de diálogo e determinação política da gestão municipal, impacta de maneira direta a alimentação das crianças e adolescentes do município, as rendas de agricultores e pescadores e a economia local. Cabe informar que ao longo do processo de escrita desta relatoria tentamos, sem sucesso, agendar entrevistas com a Secretária de Educação, vereadores e representantes do CAE, o que pode ter sido dificultado pelo contexto eleitoral.

<sup>17</sup> O acesso a este documento se deu através do SASOP.

<sup>18</sup> Conforme o SASOP, em sua publicação *Sistematização sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar no contexto da pandemia do COVID-19*, Remanso/BA.



## 5- VIOLAÇÕES AO Dhana NO CONTEXTO DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS: O QUE NOS MOSTRAM OS CASOS

O que se revela a partir do olhar sobre os casos do estado do RJ e do município de Remanso (BA) é a violação de princípios fundamentais relativos à obrigação do Estado de promover e prover o Dhana e a irresponsabilidade de governantes perante a saúde de crianças e adolescentes. Neste momento, em que vivemos a mais grave crise humanitária dos últimos tempos, o Estado brasileiro deveria acionar de forma prioritária e com complementação orçamentária seus mecanismos de políticas públicas para garantir direitos, especialmente das mulheres, crianças e adolescentes.

Quando o Estado deixa de promover ações concretas, que estão ao seu alcance, justamente em um momento em que as pessoas mais precisam de apoio para garantir as condições de produzir, comercializar e consumir alimentos adequados e saudáveis, viola sua obrigação com a garantia do direito humano à alimentação. Durante a pandemia estão ocorrendo violações ao Dhana dos escolares da rede pública de ensino e dos agricultores familiares fornecedores do PNAE, porque o programa está sendo executado em desacordo ao seu principal marco normativo, que é a Lei 11.947/2009, e aos princípios fundamentais determinados nos demais instrumentos legais, nacionais e internacionais.

Cabe valorizar os debates e formulações que aconteceram durante o Módulo II do curso à distância *Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas junto ao PNAE*<sup>19</sup>, conduzidos pelo FBSSAN e a FIAN Brasil, quando tivemos oportunidade de tipificar as violações ao Dhana referentes ao PNAE na pandemia, que serviram como base para a sistematização que segue abaixo.

### 5.1 - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PRIORIDADE ABSOLUTA, DO USO

#### DO MÁXIMO DE RECURSOS DISPONÍVEIS E DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL REFERENTE À DIMENSÃO DE ESTAR LIVRE DA FOME

A aplicação mais urgente, imediata e não progressiva é a de estar livre da fome. O Estatuto da Criança e do Adolescente traz o princípio da “prioridade absoluta” em seu artigo 4º, o que significa que o Estado brasileiro deve direcionar, primariamente, todos os seus esforços e políticas para o atendimento dos direitos das crianças e adolescentes, especialmente em relação a direitos como alimentação e educação. A garantia dessa prioridade compreende: i) a primazia para receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; ii) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; iii) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; iv) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude. Por sua vez, o Pidesc introduz os princípios do “uso do máximo de recursos disponíveis” e o da “vedação do retrocesso social”. Em seu Comentário Geral nº 3, é determinado que os Estados devem demonstrar que estão fazendo uso do máximo dos recursos disponíveis de que disponham para garantir direitos humanos e, ainda, que eventuais retrocessos devem ser plenamente justificados no contexto da totalidade dos direitos previstos no pacto. Portanto, havendo alguma circunstância concreta que exija a involução do processo de implementação de direitos, é imperativo demonstrar que a medida atende ao princípio da proporcionalidade, isto é, é necessária, é a mais efetiva e a menos prejudicial para os titulares de direito.

Em primeiro lugar é preciso lembrar que o PNAE, de 2004 a 2014, seguiu uma trajetória orçamentária ascendente. Desde então, a execução orçamentária do programa vem passando por um período de queda e paralisação, reduzindo de R\$ 4,9 bilhões em 2014 para R\$ 4 bilhões em 2019<sup>20</sup>. Cabe destacar também que, apesar da autorização para a utilização dos recursos do FNDE para a distribuição das cestas durante o período emergencial, não houve nenhum tipo de complementação orçamentária federal, quando se sabe que os custos da oferta de alimentação domiciliar, somados aos gastos logísticos, são muito maiores. Ou seja, para além da redução na execução financeira ao longo dos últimos seis anos, o governo federal não empreendeu

<sup>19</sup>O curso aconteceu entre os meses de junho e julho de 2020, com a participação de 300 alunos e a coordenação compartilhada entre FBSSAN, Fian Brasil, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)/Campus Macaé, Instituto NEA-SSAN Karu Porã da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UniRio), Centro de Ciência e Tecnologia em Soberania Alimentar Dhana (CSDhana-NE) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

<sup>20</sup>Dados disponíveis em: [https://direitosvalem.org.br/wp-content/uploads/2020/10/notatecnica\\_loaldo\\_out2020.pdf](https://direitosvalem.org.br/wp-content/uploads/2020/10/notatecnica_loaldo_out2020.pdf)

nenhum esforço orçamentário extra no contexto de pandemia, tendo à mão um eficiente instrumento de descentralização de recursos para fazer chegar comida na mesa das crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social.

No estado do RJ, apesar dos esforços de mediação e de exigibilidade judicial, inclusive com o indicativo de possibilidade de acesso a recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza, por meio de autorização em lei, por parte da assembleia legislativa, não foram disponibilizados recursos adicionais ao PNAE. A irresponsabilidade do Estado brasileiro não para por aí. Como desfecho da ação judicial movida pelo MP-RJ que exigia maior investimento para a garantia do atendimento universal, o STF respaldou a decisão do governo do estado do RJ, sob a justificativa de que essa ação causaria risco às finanças públicas e que a decisão sobre a oferta universal de alimentos aos escolares cabia ao poder executivo. Em resposta a essa decisão, o FBSSAN elaborou uma carta, assinada por 130 entidades, intitulada *A violação ao direito humano à alimentação vestiu a toga: não aceitaremos fome e injustiça no prato dos estudantes*<sup>21</sup>, com destaque aos seguintes pontos:

A alegação da violação à Separação dos Poderes não pode ser invocada quando o Estado é omissivo e ineficiente na prestação da política pública, deixando estudantes à míngua de seu direito mais fundamental de, inclusive, estar livre da fome. (...) A obrigação de comportamento do Poder Judiciário, perante a Constituição Federal e os Tratados Internacionais, é justamente a de garantir direitos desta magnitude, quando os demais poderes falham ou mostram-se ineficientes. (...). Se não for este o papel do Poder Judiciário, especialmente do STF, frente aos Direitos Humanos Fundamentais Sociais, como a alimentação e a educação, qual será?

Cabe alertar para o risco dos fundamentos da referida decisão servirem de base para que outros Estados ou Municípios sintam-se estimulados a violarem, a exemplo do Rio de Janeiro, o Direito Humano à Alimentação adequada garantido pela Política Nacional de Alimentação Escolar, contando, mais uma vez, com o beneplácito da corte suprema do país. Urge a imediata modificação da decisão do Ministro Toffoli.

#### **5.4 - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA**

#### **LEGALIDADE DE ATENDIMENTO UNIVERSAL E DA NÃO DISCRIMINAÇÃO**

A decisão do STF, ao legitimar a posição do estado do RJ de servir genericamente “aos mais vulneráveis”, e não a todos os estudantes, viola o princípio da legalidade que norteia a administração pública, uma vez que a alimentação escolar é regida, por lei, pela universalidade. Para além da não suplementação orçamentária, a SEEDUC, se eximindo, transfere a responsabilidade de seleção dos alunos a serem atendidos aos diretores das escolas. Em Remanso (BA), tampouco aconteceu o atendimento universal, foram distribuídas apenas uma cesta por família, e não por aluno, além de que não houve distribuição em parte das escolas rurais, justamente onde há mais fome e pobreza.

Cabe considerar, que por todo o Brasil, observa-se uma tendência de focalização nos estudantes cujas famílias estão no cadastro único da políticas sociais ou são beneficiárias do PBF, sem que haja de fato uma discussão sobre o orçamento disponível ou a definição de prioridades nos espaços legítimos de tomada de decisão, como é o caso dos CAEs. A focalização se configura também como violação por discriminação, uma vez que são excluídos escolares, por critérios como habitar fora da cidade, fazer parte de uma mesma família, ou por não estarem em cadastros que não correspondem às políticas às quais são titulares de direito.

#### **5.3 - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL, PRESTAÇÃO DE CONTAS E RESPONSABILIZAÇÃO**

O princípio da participação social, ativa e informada dos sujeitos de direito está previsto nos instrumentos de direitos humanos, na nossa Constituição Federal, nos artigos 1º e 8º da Losan, bem como no marco legal do PNAE. O que ambos os casos mostram é que os espaços formais de participação não foram acionados neste importante momento de busca por soluções coletivas, em que se fazem também necessárias a apresentação de justificativas plausíveis e negociáveis, relacionadas aos retrocessos que se impuseram com a chegada da pandemia.

<sup>21</sup> A referida carta está disponível em: [https://www.plataformadh.org.br/wp-content/uploads/2020/09/NOTA\\_DireitoaAlimentacaoEscolarRJ\\_Assinada.pdf](https://www.plataformadh.org.br/wp-content/uploads/2020/09/NOTA_DireitoaAlimentacaoEscolarRJ_Assinada.pdf)

No estado o RJ, apesar de uma atuação exemplar, no sentido de proporcionar a escuta aos diretores das escolas, o CAE não foi ouvido, nem participou das decisões tomadas pela Secretaria de Educação. Tampouco foram consideradas as recomendações do CONSEA/RJ ou da Comissão de Educação da ALERJ. As decisões foram tomadas de forma arbitrária, pouco transparente e insuficientemente regulamentadas, gerando um ambiente de ausência de diálogo, de acordos e de muita incerteza, o que, entre outras coisas, fez com que a distribuição dos kits por muitas escolas não fosse nem mesmo iniciada. A opção do Secretário de Educação foi por embates em redes sociais. Essa é uma realidade que se repete em grande parte dos municípios do estado do RJ, como pode se perceber no relato dos vários movimentos de mães, legitimamente organizadas na defesa de direitos de seus filhos. O descaso e a falta de respeito em relação a esses movimentos de defensoras de direitos é mais um agravante nesta denúncia de violações. Em Remanso (BA) a situação não é muito diferente, dada a indiferença do poder público em relação à demanda dos agricultores e pescadores organizados, a não renegociação dos contratos e o não acionamento do CAE enquanto espaço formalmente instituído para a participação social.

Não houve tampouco iniciativas de prestação de contas, mesmo mediante demanda da ALERJ e da incessante busca de diálogo por parte do CAE. Há um ambiente de desconfiança, tanto no estado do RJ quanto em Remanso (BA), dada a escassa distribuição de cestas, e ainda a suspeita de que a distribuição das cestas tenha sido redirecionada a outros públicos, como é o caso de funcionários terceirizados e ONGs, ou ainda com intenções eleitorais.

#### **5.4 - VIOLAÇÃO DAS DIRETRIZES DE PROVISÃO DE ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SAUDÁVEL E DA COMPRA DIRETA DA AGRICULTURA FAMILIAR**

Instrumentos internacionais como Pidesc e as Diretrizes Voluntárias, mas especialmente os nacionais, como a Losan, o Guia Alimentar da População Brasileira, leis e resoluções que regulamentam o PNAE preconizam a alimentação adequada e saudável, o que tem direta relação com as compras locais da agricultura familiar

que fornece alimentos frescos e minimamente processados e que respeita a cultura alimentar e a biodiversidade regional. A promoção de cadeias curtas de abastecimento estimuladas pelas compras institucionais, para além de uma diretriz do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), se converteu em obrigatoriedade de compra de 30% da agricultura familiar no âmbito da Lei 11.947/2009.

A composição dos kits alimentares em Remanso (BA) e no estado do RJ, bem como a insuficiente regularidade da distribuição, é uma grave violação ao Dhana, uma vez que além de insuficientes do ponto de vista quantitativo, as cestas são exclusivamente formadas por alimentos processados e pouco saudáveis. Estão muito aquém dos requisitos nutricionais estabelecidos no âmbito do PNAE e das orientações do Guia Alimentar. A interrupção das compra da agricultura familiar, além da perda de renda, compromete a distribuição de alimentos saudáveis. Em ambas as localidades, a alegação do poder público é a de que as compra da agricultura familiar seriam retomadas com a volta às aulas. Essa volta não aconteceu em 2020 e segue sem previsões ainda para 2021.

A opção do poder público, não apenas em Remanso (BA) e no estado do RJ, mas em todo o país, tem sido pela aquisição de alimentos em grandes redes de distribuição e supermercado, deixando à margem os pequenos produtores e os virtuosos circuitos de abastecimento popular que hoje dependem de políticas como o PNAE e o PAA, favorecendo ainda mais a concentração econômica das redes de abastecimento alimentar e das compras públicas e acentuando a exclusão social. A interrupção das compras da agricultura familiar se configura como mais uma violação ao princípio da vedação ao retrocesso social, uma vez que deixa de acontecer a promoção desse importante setor produtivo, com repercussões na qualidade da alimentação dos escolares. É também um retrocesso na forma intersetorial como foi concebida a PNSAN, que preza pela convergência de diferentes diretrizes como o fortalecimento da agricultura familiar e o acesso à alimentação adequada.

## 6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES AO PODER PÚBLICO

Com base no que foi exposto e CONSIDERANDO, QUE:

**A pandemia do coronavírus torna ainda mais grave o cenário nacional de insegurança alimentar que já se apresenta desde 2017.** Em 2004 a insegurança alimentar estava presente em 34,9% dos domicílios brasileiros, vinha em uma curva descendente como resultado de um período em que o combate à pobreza e à fome foi uma prioridade no Brasil, chegando a 22,6% na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2013. Em 2017/2018, a insegurança alimentar atinge seu ponto mais elevado, subindo para 36,7%, o equivalente a 25,3 milhões de domicílios ou 84,9 milhões de pessoas.

**A restrição alimentar é mais presente nas casas onde há crianças e adolescentes em idade escolar e que mais dependem da alimentação escolar.** A PNAD 2017/2018 mostrou que pelo menos metade das crianças menores de cinco anos viviam em lares com algum grau de insegurança alimentar, sendo que 7,3% das pessoas com idade entre 5 e 17 anos viviam em domicílios com insegurança alimentar grave. Cabe ainda destacar que a grande maioria dos domicílios com insegurança alimentar grave estão localizados no Norte e no Nordeste, em área rural, sendo mais da metade desses lares chefiados por mulheres.

**A insegurança alimentar tenderá a aumentar com o fim do auxílio emergencial em dezembro de 2020.** A distribuição do auxílio emergencial criou uma temporária redução da pobreza, amenizando a situação das famílias nos primeiros nove meses da pandemia. De acordo com análises da Fundação Getúlio Vargas (FGV) a partir de dados do IBGE, em junho de 2020, 3,3% da população brasileira vivia na extrema pobreza, em comparação com 6,9% em 2019.

**A carestia do preço dos alimentos que estamos vivenciando tende a acelerar, atingindo de forma mais drástica os gastos com alimentação das famílias com maiores níveis de severidade de**

**insegurança alimentar.** De acordo com a Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos, realizada pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), os preços do conjunto de alimentos básicos necessários para as refeições de uma pessoa adulta conforme Decreto-lei 399/1938, aumentaram em todas as capitais em 2020. A maior alta foi registrada em Salvador (32,9%) e a mais baixa em (17,8%). De acordo com a PNAD 2017/2018, nos lares em que há segurança alimentar, o percentual mensal das despesas com alimentos foi de 16,3%, enquanto que, nos domicílios com insegurança grave, esse percentual foi de 23,4%.

**O PNAE vem em uma trajetória recente de redução de sua execução orçamentária, o que se agravou com a pandemia.** São significativas as perdas do ponto de vista da execução financeira, o que já vinha se demonstrando como tendência desde 2014. Cabe destacar ainda que a carestia dos alimentos em 2020, somada aos gastos adicionais referentes à distribuição de cestas, impacta diretamente a capacidade de oferta de alimentação do PNAE, que não é reajustado pela inflação, nem sofreu suplementação orçamentária em função da pandemia, e que sofre ainda as ameaças da Emenda Constitucional 95, que estabelece um teto para os gastos públicos.

**Vivemos um momento de transição da gestão municipal, com a chegada de novos prefeitos(as) e secretários(as) de educação e de agricultura nem sempre familiarizados com as diretrizes e complexidades do PNAE.** A gestão do PNAE durante a pandemia se fez ainda mais desafiadora, com a suspensão das aulas e os riscos sanitários, o que gera uma ambiente ainda maior de insegurança operacional e jurídica, em especial no que se refere à compra direta da agricultura familiar, que ainda é uma novidade para a gestão pública.

**O PNAE é o mais relevante instrumento para a garantia do Dhana de crianças e adolescentes e uma das poucas políticas públicas que resistiu ao grave desmonte do PNSAN.** Há um amplo processo de mobilização da sociedade em defesa do PNAE, protagonizado por organizações da sociedade civil, redes e movimentos sociais, bem como por defensorias públicas espalhadas por todo o país; em contraste com a falta de compromisso dos governantes e o respaldo do STF.

**Há muitas experiências exitosas de implementação do PNAE no ano de pandemia,** com a distribuição regular e universal de alimentos saudáveis e adequados e o respeito à obrigatoriedade do percentual de compra da agricultura familiar.

**Viveremos ainda por muito tempo a grave crise humanitária que é a pandemia do coronavírus,** com todas as incertezas que traz e que se aprofundam pela incompetência do atual governo federal em gerenciá-la, com importantes repercussões sobre a alimentação escolar, mesmo em um cenário de volta às aulas e oferta de refeições nas escolas. Ainda há municípios que estão deixando de distribuir as cestas e de comprar da agricultura familiar, sob o argumento de que estão aguardando a volta às aulas, o que não se sustenta em um contexto de tantas incertezas e aumento da fome e da pobreza.

**Com base nestas considerações e nas violações aos princípios do Dhana dos escolares identificados a partir desta missão de relatoria,** DEMANDAMOS às autoridades públicas competentes que adotem as respectivas medidas descritas a seguir para minimizar o quadro de violações e promover progressivamente direitos fundamentais.

#### **Ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar (FNDE)**

- Ampliar o orçamento do PNAE, a partir do aumento real do valor per capita e reajuste anual pela inflação, com base (1) em argumentos e valores estabelecidos na proposta de Piso Mínimo Emergencial feita para a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021 pela coalizão Direitos Valem Mais, com o intuito de interromper a deterioração orçamentária acelerada das políticas de saúde, educação e segurança alimentar e nutricional desde 2015. O piso mínimo emergencial para o PNAE proposto para a LOA 2021 é de R\$ 5 bilhões; e (2) no princípio constitucional de vedação de retrocessos em direitos fundamentais.
- Tomar as providências legais e administrativas necessárias para que os recursos descentralizados do FNDE e não executados pelos estados e municípios em 2020 possam ser reprogramados para execução em 2021, com a garantia de aquisição do percentual mínimo de 30% da agricultura familiar.
- Adotar estratégias que garantam maior transparência e agilidade da prestação de contas por parte dos estados e municípios, de forma que

essas informações possam se tornar públicas através do site do FNDE, facilitando o monitoramento por parte dos CAEs, dos órgãos de controle, defensorias e sociedade em geral.

- Apresentar à sociedade um balanço da implementação do PNAE no contexto da pandemia, com base na socialização dos resultados de pesquisa realizada em parceria com os Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE) e nas prestações de conta.
- Reativar o Grupo Consultivo do PNAE, como espaço legítimo de participação social, tanto para o debate das estratégias e denúncias referentes ao contexto da pandemia, quanto às novas resoluções expedidas em 2020 e que afetam estruturalmente o programa.
- Adotar estratégias de sensibilização e capacitação dos novos secretários municipais de educação sobre a gestão do PNAE, de modo a superar a insegurança jurídica relacionada às compras da agricultura familiar e à distribuição de cestas autorizada pela Lei nº 13.987/2020.
- Elaborar estratégia e protocolo para apresentação de denúncias relacionadas ao PNAE na atual conjuntura e referentes à distribuição de alimentos do PNAE durante a pandemia e às irregularidades nas compras públicas.

#### **À Prefeitura de Remanso (BA)**

- Assegurar o atendimento universal a todos os escolares de todas as escolas, em vez da distribuição restrita a uma cesta por família ou apenas aos estudantes das escolas localizadas na sede do município. Na medida do possível, o município deve destinar recursos adicionais para o cumprimento dessa obrigação, que deve ser tomada como uma prioridade enquanto persistir a pandemia. Caso seja necessária a focalização, a decisão sobre o público a ser atendido e a periodicidade da distribuição das cestas deve ser feita no âmbito do CAE.
- Retomar imediatamente as compras dos 13 grupos produtivos organizados para o fornecimento ao PNAE, o que deve acontecer a partir da retomada do diálogo e das negociações com a comissão de monitoramento das compras do PNAE, composta por representantes dos grupos produtivos que fornecem ao programa. Assegurar condições e recursos adicionais, físicos e/ou financeiros, para facilitar a logística de distribuição, tais como transporte e recursos humanos da prefeitura, garantindo as devidas condições de segurança sanitária.
- Rever a composição das cestas, priorizando alimentos frescos e minimamente processados, preferencialmente adquiridos da agricultura e

pesca local, e assegurando a distribuição regular, a partir de um calendário previamente estipulado e divulgado aos familiares.

- Criar as condições necessárias para o funcionamento do CAE, assegurando a devida transparência e tomada de decisão colegiada sobre a distribuição das cestas do PNAE no atual contexto de pandemia. O CAE deve receber todas as informações necessárias, inclusive sobre a execução financeira em 2020, para exercer seu papel de monitoramento e mediação, especialmente no seu componente de investigação de denúncias de violação do direito humano à alimentação, com capacidade de dar respostas em tempo hábil.

### **Ao governo do estado do Rio de Janeiro**

- Assegurar o atendimento universal a todos os escolares, com a devida suplementação orçamentária estadual, que pode ser proveniente do Fundo Estadual de Combate à Pobreza, possibilidade esta que já foi levantada pela Comissão de Educação da ALERJ e indicada pelo MP-RJ. Não há justificativa plausível para que um governo de estado do porte do Rio de Janeiro não se baseie nos princípios da prioridade absoluta, do uso do máximo de recursos disponíveis e da vedação do retrocesso social para assegurar o Dhana das crianças e adolescentes das escolas públicas.
- Rever a orientação sobre a composição das cestas feita às escolas, sugerindo a aquisição de alimentos frescos e minimamente processados, preferencialmente adquiridos da agricultura familiar, e assegurando a distribuição regular, a partir de um calendário previamente estipulado e divulgado aos familiares.
- Criar as condições necessárias para o funcionamento do CAE, assegurando a devida transparência e tomada de decisão colegiada sobre a distribuição das cestas do PNAE no atual contexto de pandemia. O CAE deve receber todas as informações necessárias, inclusive sobre a execução financeira em 2020, para exercer seu papel de monitoramento e mediação, especialmente no seu componente de investigação de denúncias de violação do direito humano à alimentação, com capacidade de dar respostas em tempo hábil. A Secretaria de Educação deve valorizar os relatórios de escuta aos diretores de escolas feitos pelo CAE, incorporando em seu planejamento as recomendações.
- Estabelecer estratégias de monitoramento e canais permanentes de diálogo com representações dos diretores das escolas, de modo a elaborar conjuntamente orientações e regulamentações

plausíveis, que ofereçam a devida segurança jurídica e administrativa para que as escolas possam proceder na aquisição e distribuição dos alimentos do PNAE, mesmo em um contexto de volta às aulas, quando se sabe que muitos alunos não voltarão às escolas e seguirão sendo necessárias adequações sanitárias para a oferta de alimentação nas escolas.

### **Ao Poder Legislativo**

- Ampliar o orçamento do PNAE, a partir do aumento real do valor per capita e reajuste anual pela inflação, com base (1) em argumentos e valores estabelecidos na proposta de Piso Mínimo Emergencial feita para a LOA de 2021 pela coalizão Direitos Valem Mais, com o intuito de interromper a deterioração orçamentária acelerada das políticas de saúde, educação e segurança alimentar e nutricional desde 2015. O piso mínimo emergencial para o PNAE proposto para a LOA 2021 é de R\$ 5 bilhões; e (2) no princípio constitucional de vedação de retrocessos em direitos fundamentais.
- Aprovar o Projeto de Decreto Legislativo PDL 566/2020, que prorroga a vigência do Decreto Legislativo nº 6, de 2020, que reconhece a ocorrência do estado de calamidade pública. A autorização, em caráter excepcional, dos gêneros alimentícios do PNAE está atrelada a este decreto.
- Autorizar, caso necessário, por meio de lei, a utilização, em 2021, de recursos orçamentários do FNDE não executados em 2020, com a garantia de aquisição do percentual mínimo de 30% da agricultura familiar.
- Impedir a aprovação de projetos de lei que tenham como objetivo autorizar a transferência dos recursos do PNAE, através de cartões e cupons de supermercado.
- Ampliar os recursos destinados ao PNAE e autorizar o uso de recursos dos Fundos de Combate à Pobreza, notadamente as câmaras legislativas estaduais e municipais, entre outras fontes possíveis para a suplementação emergencial enquanto perdure a pandemia.

### **Ao Poder Judiciário**

- Que o pleno do STF reveja a decisão do Ministro Dias Toffoli que desobriga o estado do RJ da distribuição universal das cestas, acatando o recurso de agravo protocolado pela Defensoria Pública do RJ e ainda não julgado, com a argumentação alicerçada no direito à alimentação como um direito fundamental. Cabe ao Poder Judiciário intervir diante dessa violação, por se tratar do mínimo

existencial, afinal muitos estudantes, crianças destinatárias do direito à prioridade absoluta, têm na alimentação escolar a principal refeição, conforme doutrina da proteção integral prevista na Constituição Federal e na Convenção sobre Direitos da Criança de 1989.

- Que a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) do Ministério Público Federal (MPF) se posicione em relação à decisão do STF, tendo em vista o acirramento da fome, e que estabeleça procedimento de monitoramento específicos sobre o Dhana no âmbito do PNAE.

- Que a PFDC/MPF estabeleça procedimentos internos para averiguar as razões pelas quais não está sendo cumprida a obrigatoriedade de aquisição mínima da agricultura familiar, nem respeitados os contratos feitos com os grupos produtivos que fornecem ao PNAE, e que tome as devidas providência de responsabilização administrativa, dando seguimento à notificação feita ao FNDE através do Ofício nº 153/2020/PFDC/MPF.

- Que a PFDC/MPF estabeleça procedimentos internos para averiguar as razões pelas quais há margem a interpretações sobre o disposto na Lei nº 13.987/2020 no que diz respeito à obrigatoriedade ou não de distribuição dos gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE, uma vez que muitos gestores alegam que a lei apenas autoriza, mas não obriga a distribuição das cestas, utilizando-se desse argumento, dentro e fora de processo de exigibilidade judicial, para justificar a imobilidade e não implementação do PNAE no contexto da pandemia. E que sejam tomadas as devidas providência no âmbito dos poderes Judiciário e Legislativo.

- Que as defensorias e ministérios públicos, no âmbito dos estados e municípios, proponham ao respectivo Poder Executivo termos de ajustamento de conduta, para a adequação do PNAE em tempos de pandemia, a partir de negociações que considerem as especificidades locais e respeitem os princípios do Dhana.

### **À União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime)**

- Estabelecer orientações nos protocolos de transição de gestão municipal, referentes à distribuição de alimentação saudável e adequada aos escolares e à continuidade das compras da agricultura familiar, e realizar estratégias de sensibilização e formação dos novos secretários municipais.

Ao relator especial da ONU para o Direito Humano à Alimentação, Michael Fakhri

- Enviar, em decorrência de denúncia feita pelo FBSSAN e participação em audiência popular, convocada pela sociedade civil organizada brasileira, sua posição oficial ao governo brasileiro, como forma de fortalecer a exigibilidade do Dhana.



DHESCA  
BRASIL

PLATAFORMA DE DIREITOS HUMANOS  
ECONÔMICOS, SOCIAIS, CULTURAIS E AMBIENTAIS