

O IMPACTO DAS AÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA FORMULAÇÃO E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO CAMPO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO DE CRIANÇAS E JOVENS

THE IMPACT OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE'S ACTIONS ON THE FORMULATION AND IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES IN THE FIELD OF THE RIGHT TO FOOD FOR CHILDREN AND YOUNG PEOPLE

Fernando Rister de Souza Lima

Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie e do Departamento de Teoria Geral do Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Naomi Mandelbaum

Graduanda do curso de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo o estudo do impacto da atuação do Ministério Público no âmbito judicial e extrajudicial para a formulação, fortalecimento, execução e/ou realinhamento de políticas públicas no campo do direito à alimentação de crianças e jovens, buscando compreender como se dá nesse campo a articulação entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como com a sociedade. Para tanto, inicialmente focaliza o histórico da legislação referente ao direito à alimentação a nível internacional e nacional, em especial a partir do período da redemocratização do Brasil, tendo como marco a Constituição Federal de 1988. Revisa-se também a bibliografia brasileira sobre o tema para, então, buscar casos de atuação do Ministério Público na proteção e garantia deste direito. A análise dos casos evidenciou (i) a fome e a má qualidade da alimentação como ainda uma triste realidade de muitas crianças e jovens no Brasil; (ii) a legitimidade do Ministério Público para propor ações no campo; (iii) o arcabouço legal existente para a proteção deste direito; (iv) diferentes políticas públicas desenvolvidas nesse âmbito; e (v) limites e possibilidades do Ministério Público exigir pela via judiciária a correção e o alinhamento dessas políticas. O Ministério Público vem realizando um importante trabalho na garantia do direito à alimentação de crianças e jovens, mas a consecução destas políticas só é possível através de um trabalho em rede, que envolve os três poderes,

a sociedade civil e as instituições voltadas para a educação, saúde, meio ambiente e assistência social, de modo a fortalecer o Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Direito à alimentação. Infância e juventude. Ministério Público. Políticas Públicas.

ABSTRACT

This article aims to study the impact of the Public Prosecutor's Office's actions in the judicial and extrajudicial spheres for the formulation, strengthening, execution and/or realignment of public policies in the field of the right to food for children and young people, seeking to understand how the articulation between the Executive, Legislative and Judicial Powers, as well as with society, occurs in this field. To this end, it initially focuses on the history of legislation regarding the right to food at the international and national levels, especially since the period of redemocratization in Brazil, having as a landmark the Federal Constitution of 1988. It also reviews the Brazilian bibliography on the subject in order to then seek cases of action by the Public Prosecutor's Office in the protection and guarantee of this right. The analysis of the cases highlighted (i) hunger and poor quality of food as still a sad reality for many children and young people in Brazil; (ii) the legitimacy of the Public Prosecutor's Office to propose actions in the field; (iii) the existing legal framework for the protection of this right; (iv) different public policies developed in this area; and (v) limits and possibilities of the Public Prosecutor's Office to demand through the courts the correction and alignment of these policies. The Public Prosecutor's Office has been carrying out important work in guaranteeing the right to food for children and young people, but the consequences of these policies are only possible through networking, which involves the three branches of government, civil society and institutions focused on education, health, the environment and social assistance, in order to strengthen the Democratic Rule of Law.

Keywords: Right to food. Childhood and youth. Public Prosecutor's Office. Public Policies.

1.INTRODUÇÃO

Num contexto de transformações políticas e sociais, com a evolução do Estado Liberal para o Estado Social, gerou-se um novo campo de diálogo entre as esferas administrativa e judicial. Nesse sentido, embora o Poder Executivo tenha prioridade na implementação de políticas públicas, passa a ser dever dos juízes controlar essa realização e, caso necessário, complementá-la e realinhá-la. Desse modo, a separação de poderes não pode ser pensada sem ter em vista o novo papel destinado pela Constituição Federal de 1988 ao Judiciário: a implementação efetiva dos interesses difusos e coletivos, cuja promoção foi constitucionalmente outorgada ao Ministério Público.

Dentre os direitos fundamentais tutelados pela Constituição Federal, a alimentação tem lugar de destaque. O presente trabalho tem como objetivo compreender as formas pelas quais atua o Ministério Público no campo do direito à alimentação de crianças e jovens com o fim de proteger e garantir este direito, buscando analisar o seu impacto na formulação, manutenção, execução e/ou realinhamento destas políticas, bem como sua articulação com o Poder Executivo e Legislativo e a sociedade.

Para tanto, buscou-se realizar (i) o levantamento da bibliografia brasileira sobre a história internacional e nacional das elaborações referentes ao direito à alimentação, fundamentalmente das crianças e jovens; sobre as políticas públicas neste campo; sobre o papel da sociedade civil na conquista deste direito; sobre a atuação do Ministério Público no campo; (ii) o levantamento de casos de atuação do Ministério Público no campo do direito à alimentação de crianças e jovens; (iii) escuta e análise do podcast *Tão perto e tão longe*, produzido pela Rádio Novelo em outubro de 2023, sobre um episódio envolvendo a merenda escolar de crianças e adolescentes indígenas e a agricultura familiar na região do Alto Solimões, na Amazônia; e (iv) análise dos casos levantados, com o fim de compreender as formas pelas quais atua o Ministério Público.

Para a elaboração do presente artigo, inicialmente debruçou-se sobre o histórico da legislação referente ao direito à alimentação a nível internacional e nacional, em especial a partir do período da redemocratização do Brasil, tendo como marco a Constituição Federal de 1988. Revisou-se também a bibliografia brasileira sobre o tema, bem como sobre a atuação do Ministério Público no campo e sua articulação com o Poder Executivo, Poder Legislativo, a sociedade civil e as instituições para, então, buscar casos de atuação do Ministério Público na proteção e garantia deste direito. A pesquisa dos casos teve início a partir de referências citadas em artigos acadêmicos, bem como em páginas do Ministério Público na *internet*.

Neste processo, foi importante o apoio da 23ª Promotoria de Justiça de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente Cível de Belo Horizonte, que encaminhou solicitação ao Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente - CAODCA. Assim, em atenção à consulta apresentada, foram enviadas três petições iniciais apresentadas pelo Ministério Público de Minas Gerais que envolvem a temática do direito à alimentação de crianças e adolescentes, as quais deram ensejo a Ações Cíveis Públicas relevantes.

Uma outra fonte importante de informação e reflexão para esta pesquisa foi o primeiro ato do podcast *Tão perto e tão longe*, produzido pela Rádio Novelo em outubro de 2023, sobre um episódio envolvendo a merenda escolar de crianças e adolescentes indígenas e a agricultura familiar na região do Alto Solimões, na Amazônia, cujo caso também foi objeto de análise.

2.O DIREITO À ALIMENTAÇÃO DE CRIANÇAS E JOVENS NO BRASIL

O relatório *Enfrentamento à fome - roteiro institucional: conceitos e práticas*, elaborado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em 2023, aponta que no Brasil, entre 2021 e 2022, 125,2 milhões de pessoas se encontravam em insegurança alimentar, e mais de 33 milhões em situação de fome¹. Por isto, em 2022, o Brasil voltou ao mapa da fome (Relatório ONU), expressando assim a urgência da elaboração de medidas que contribuam para a efetivação do direito ao acesso à alimentação adequada.

O acesso à alimentação é um indicador fundamental para avaliar o desenvolvimento econômico e social de uma sociedade, possibilitando ainda a análise do modo pelo qual se dá o seu sistema de justiça. Desse modo, nas palavras de Ferrara et al. (*apud* Amaral, 2020),

uma das formas de expressão mais ilustrativa do atraso e da miséria de um povo é representada pela fome e pela desnutrição. [...] Este sinal, por si só, já é suficiente para expor que a organização social tem injustas apropriações e, provavelmente, uma desumana concepção de administração dos recursos disponíveis. (p. 273)

A fome é reflexo da situação de pobreza, assim, “somente políticas públicas que desencadeiem uma redistribuição da renda e da riqueza e façam valer o direito à terra e de acesso à água; o direito ao trabalho com dignidade e a salários justos; o direito à educação e aos serviços de saúde, além do próprio direito à alimentação, entre outros, farão cessar o processo de exclusão a que está submetida parte significativa da população brasileira” (MPSP, 2023).

¹ <https://olheparaafome.com.br/>

Nesse contexto, de acordo com o 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Brasil (VIGISAN), citado no mesmo Relatório do MPSP (2023), a insegurança alimentar grave aflige mais as mulheres, as pessoas negras, as famílias que convivem com o desemprego e que tiveram menos acesso à educação formal. Ainda, 20,6% das famílias chefiadas por pessoas autodeclaradas pardas e pretas sofrem com a fome, o que significa que um em cada cinco grupos familiares vive cotidianamente sem acesso à alimentação de qualidade, com incertezas sobre a garantia das refeições diárias e até mesmo sem alimentos à mesa. As mulheres negras vivem ainda em situação mais vulnerável, pois 22% dos lares chefiados por elas convivem com a fome, enquanto nos lares chefiados por mulheres brancas, o índice é de 13,5%. Por fim, nos lares em que há crianças com menos de 10 anos de idade, no Estado de São Paulo, as inseguranças alimentares moderada e grave totalizam 32% dos domicílios. “Os dados apresentados indicam claramente que o problema da fome no Brasil está intimamente relacionado à discriminação e à desigualdade social, o que é fundamental para nortear a estruturação das políticas públicas de combate à fome” (MPSP, 2023).

Tratando desta temática no campo da infância e juventude, Claudio do Prado Amaral, em *Curso de Direito da Infância e da Adolescência* (2020), afirma haver uma “relação forte e direta entre alimentação e desenvolvimento integral infanto-adolescente” (p. 273), justificando assim a razão pela qual esse direito ganha especial destaque, sendo essencial que seja efetivado já durante a vida intrauterina. Assim, ao refletir-se acerca da garantia a este direito universal por crianças e adolescentes, diante da sua situação peculiar de pessoas em desenvolvimento, tornou-se necessária a criação de diplomas e instrumentos que buscassem dar uma ampla proteção a esse direito, os quais estão presentes em nível internacional e nacional.

Os direitos das crianças surgiram no contexto internacional já através da Declaração de Genebra, em 1924, que em seu artigo 2º preceitua: “a criança que tem fome deve ser alimentada [...]”.

Ainda na ordem internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, em seu artigo 25, dispõe:

1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive *alimentação*, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença,

invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

2. A maternidade e a infância *têm direito a cuidados e assistência especiais*. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social (grifo nosso).

No âmbito do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, tem-se como meio de proteção aos Direitos da Criança a sua inclusão na Convenção Americana de Direitos Humanos - Pacto San José da Costa Rica, de 1969, que em seu artigo 19 preceitua que “toda criança tem direito às medidas de proteção que a sua condição de menor requer por parte da sua família, da sociedade e do Estado.”

No Brasil, embora o direito à alimentação tenha sido incluído no artigo 6º da Constituição Federal somente em 2010, por meio da emenda constitucional nº 64, passando a ser considerado um direito social, muitos foram os princípios adotados que já o protegiam, como o da dignidade humana, consagrado no artigo 1º, III, e o da adoção pela prevalência dos direitos humanos, previsto no artigo 4º, II. No mais, a Constituição, em seu artigo 227, já previa:

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

Em harmonia, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), promulgado em 1990, dispõe em seu artigo 4º:

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

No mais, princípios que dão fundamento à elaboração e implementação de políticas públicas e proteção do acesso à alimentação por crianças e adolescentes estão garantidos no ECA. Nesse sentido, o Princípio da Proteção Integral, referido de modo contundente e esparso em seus dispositivos, abrange demais princípios, como o da

Prioridade Absoluta e Interesse Superior da Criança e do Adolescente, por intermédio dos quais o Estado realiza com maior legitimidade ações que visem dar prioridade na efetivação deste direito.

Em 6 de julho de 1992, o Brasil passou a ser signatário do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado pela XXI Sessão da Assembleia Geral da ONU em 19 de dezembro de 1966, que prevê, em seu artigo 11, “o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação [...]” e ainda reconhece o “direito fundamental de toda pessoa estar protegida contra a fome [...]”. O pacto prevê que os Estados signatários devem adotar medidas e programas que se façam necessários para

melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais; [...] assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios.

Em consonância, em 1999 a ONU elaborou o Comentário Geral nº 12, que reconhece que “fundamentalmente, as raízes do problema da fome e da desnutrição não residem na falta de alimento, mas na falta de acesso ao alimento disponível, entre outras razões, por causa da pobreza de grandes segmentos da população mundial”.

Em 2002, o Relator Especial da ONU para o direito à alimentação definiu o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) da seguinte forma:

O direito à alimentação adequada é um direito humano inerente a todas as pessoas de ter acesso regular, permanente e irrestrito, quer diretamente ou por meio de aquisições financeiras, a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes, correspondentes às tradições culturais de seu povo e que garantam uma vida livre do medo, digna e plena nas dimensões física e mental, individual e coletiva.

Dentro de um processo contínuo de maior reconhecimento da alimentação e nutrição adequada como um direito no Brasil, foi promulgada a Lei nº 11.346/2006, que corresponde à Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). Essa instituiu o Sistema de Segurança Alimentar Nacional e Nutricional (SISAN), por meio do

qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, “formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada”, conforme prevê em seu artigo 1º, devendo levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais.

Ainda, o §2º de seu artigo 2º preceitua:

§ 2º É dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade.

O SISAN estrutura-se a partir de três principais instâncias: a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), que tem por finalidade ser um espaço de promoção e articulação dos órgãos e entidades da administração pública vinculados à área de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN); o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), órgão de assessoramento imediato do chefe do executivo; e as Conferências, que figuram como instância responsável pela indicação ao CONSEA das diretrizes e prioridades da Política e do Plano de SAN, bem como pela avaliação do SISAN.

Configurada a estrutura do Sistema de Segurança Alimentar no âmbito federal, cabe a obrigatoriedade da promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada pelos estados e municípios, a fim de possibilitar à população local o acesso à alimentação adequada e, na falta dela, a mecanismos de exigibilidade deste direito. Assim, os municípios devem buscar a adesão ao SISAN e a elaboração do Plano Municipal de SAN. Caso optem pela não adesão, obrigatoriamente deverão comprovar que adotaram outras formas e mecanismos no âmbito da municipalidade que cumpram as mesmas funções que o SISAN propõe – mecanismos de participação social como os conselhos de segurança alimentar e nutricional ou estrutura semelhante, envolvimento de cooperativas de agricultores familiares, universidades, entidades socioassistenciais, entre outros.

Com o fim de regulamentar a LOSAN é que se promulgou o decreto nº 7.2727, de 25 de agosto de 2010, na qual se instituiu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), que propõe um sistema de monitoramento e avaliação do acesso à alimentação adequada pela população que seja participativo e, por conseguinte, leve em consideração as desigualdades sociais, de gênero e étnico-raciais. Na falta da realização

do DHAA, determinou-se pela criação de mecanismos de exigibilidade e pelo monitoramento de sua aplicação.

No mais, estabeleceu-se sete pontos de avaliação e monitoramento da segurança alimentar e nutricional: (i) produção de alimentos; (ii) disponibilidade de alimentos; (iii) renda e condições de vida; (iv) acesso à alimentação adequada e saudável, incluindo água; (v) saúde, nutrição e acesso a serviços relacionados; (vi) educação; e (vii) programas e ações relacionados à segurança alimentar e nutricional. Assim, verifica-se que a PNSAN estrutura-se em um sistema marcado pela intersectorialidade e que visa fortalecer-se mediante o amplo diálogo entre a sociedade civil e a esfera administrativa.

No ano de 2016 foi sancionada a Lei nº 13.257/2016, correspondente ao Marco Legal da Primeira Infância, que, dentre outras considerações, dispõe sobre a formulação de políticas públicas no campo. Em seu artigo 5º, estabelece:

Constituem *áreas prioritárias* para as políticas públicas para a primeira infância a saúde, a *alimentação e a nutrição*, a educação infantil, a convivência familiar e comunitária, a assistência social à família da criança, a cultura, o brincar e o lazer, o espaço e o meio ambiente, bem como a proteção contra toda forma de violência e de pressão consumista, a prevenção de acidentes e a adoção de medidas que evitem a exposição precoce à comunicação mercadológica (grifo nosso).

3. POLÍTICAS PÚBLICAS NO CAMPO DA ALIMENTAÇÃO

Como consequência dos instrumentos e diplomas legais elaborados visando dar garantia de acesso ao direito à alimentação adequada, junto à atuação de movimentos e organizações sociais que a partir de meados da década de 1980 ganharam maior força com a progressiva redemocratização do país, muitas foram as políticas públicas desenvolvidas no campo, podendo ser destacadas aquelas voltadas à infância e juventude.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que se originou no início da década de 40, é o maior e mais antigo programa de alimentação no país, com alcance universal entre crianças e jovens matriculados em escolas públicas. A partir dos anos 2000, o programa desenvolveu-se significativamente: buscou melhorar sua gestão e assegurar a oferta de alimentos de qualidade aos estudantes de todas as etapas da Educação básica pública. Sendo assim, editou-se a Lei nº 11.947/2009, que tem como diretrizes: (i) o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de

alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis; (ii) a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar; (iii) a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada; e (iv) o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos.

Buscando garantir meios de efetivar o disposto no artigo supracitado, definiu-se no artigo 14 que os municípios e estados, ao gastarem os recursos destinados à Alimentação Escolar recebidos do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE), devem destinar no mínimo 30% deles para compra de alimentos produzidos por agricultores familiares, de preferência com áreas produtivas no município do fornecimento das refeições.

No mais, o PNAE conta com uma instância deliberativa específica, o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) que, no âmbito dos municípios, estados e federação devem contar com representantes do Poder Executivo, trabalhadores da educação e discentes, entidades civis e pais de alunos, que devem acompanhar e aprovar as prestações de contas, além de fiscalizar os trabalhos desenvolvidos.

No âmbito do Ministério da Saúde, instituiu-se, já desde 1999, a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), com a finalidade de dar concretude às ações de alimentação e nutrição no Sistema Único de Saúde (SUS), tendo como diretrizes: (i) organização da atenção nutricional; (ii) promoção da alimentação adequada e saudável; (iii) vigilância alimentar e nutricional; (iv) gestão das ações de alimentação e nutrição; (v) participação e controle social; (vi) qualificação da força de trabalho; (vii) controle e regulação dos alimentos; (viii) pesquisa, inovação e conhecimento em alimentação e nutrição; e (ix) cooperação e articulação para a segurança alimentar e nutricional.

Criado em 2004, o Bolsa Família é o maior programa de transferência de renda às famílias em situação de pobreza no Brasil. O programa, que está em constante transformação, busca integrar políticas públicas, fortalecendo o acesso das famílias a direitos básicos como saúde, educação e assistência social e, conforme disposto na Lei nº

14.601/2023, tem por finalidade: (i) combater a fome, por meio da transferência direta de renda às famílias beneficiárias; (ii) contribuir para a interrupção do ciclo de reprodução da pobreza entre as gerações; e (iii) promover o desenvolvimento e a proteção social das famílias, especialmente das crianças, dos adolescentes e dos jovens em situação de pobreza.

Ainda, muitas são as políticas públicas que se voltam a aspectos específicos referentes à alimentação e nutrição adequadas a um bom desenvolvimento físico e mental de crianças e jovens. Em 2005, por exemplo, instituiu-se, mediante a Portaria nº 730/2005, o Programa Nacional de Suplementação de Ferro, destinado a prevenir a anemia ferropriva. Mais recentemente, no ano de 2021, definiu-se, através da Portaria GM/MS nº 1.862/2021, a Estratégia Nacional para a Prevenção e Atenção à Obesidade Infantil (Proteja), que tem como objetivo geral deter o avanço da obesidade infantil e contribuir para a melhoria da saúde e da nutrição das crianças. No mais, tramita na Câmara dos Deputados, desde 2019, o Projeto de Lei 4768/2019, que busca instituir a Política Nacional de Promoção, Proteção e Apoio ao Aleitamento Materno. A partir de 2023, discute-se no âmbito da CAISAN o plano “Brasil sem fome”, que em atenção ao fato do Brasil ter voltado ao Mapa da Fome em 2022, propõe 80 ações e programas, com mais de 100 metas voltadas ao (i) acesso à renda; (ii) redução da pobreza; e (iii) promoção da cidadania². O plano envolve o trabalho conjunto de 24 ministérios, evidenciando a necessária intersectorialidade das políticas públicas voltadas à alimentação.

4.A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA GARANTIA DE ACESSO AO DIREITO À ALIMENTAÇÃO POR CRIANÇAS E JOVENS

Embora haja um amplo sistema normativo e administrativo voltado à efetivação do direito ao acesso à alimentação por crianças e jovens, a insegurança alimentar ainda é uma realidade, o que reflete, muitas vezes, a ineficácia destas medidas, ainda que representem um importante avanço no campo da conquista e garantia deste direito. Nessas situações, os direitos subjetivos públicos à alimentação devem ser veiculados

² <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/brasil-sem-fome>

preferencialmente por meio de ações judiciais coletivas, com vistas a resguardar a universalidade e a proteção igualitária a todas as pessoas necessitadas (Leivas *apud* Amaral, 2020). Leivas (2009), ao tratar sobre o tema da exigibilidade do direito à alimentação adequada no Seminário internacional “A exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”, realizado em outubro de 2009, explica:

Em primeiro lugar, o reconhecimento do DHAA implica na obrigação do Poder Executivo em estabelecer políticas públicas que garantam este direito. Em segundo lugar, uma obrigação do Poder Legislativo de criação de leis que garantam o DHAA. Em terceiro lugar, o princípio da proibição do retrocesso social. Esse princípio [...] prevê que quando garantido um certo patamar de realização de direitos sociais, na qual se inclui o DHAA, não poderá haver retrocesso, nem por ação ou omissão, do Poder Executivo nem do Poder Legislativo. E o Poder Judiciário seria o guardião desta proibição de retrocesso. (LEIVAS, 2009, p. 53).

Sendo assim, a exigibilidade judicial do direito à alimentação é um dos modos pelos quais pode se aferir a sua concretização. Eduardo Santos de Carvalho (2004), em seu artigo *Ação Civil Pública: instrumento para a implementação de prestações estatais positivas*, citando Mirra (p. 75-76), afirma que, embora

o Judiciário não possa criar políticas públicas, pode impor a execução daquelas estabelecidas na lei ou na Constituição. Reafirma-se, assim, o postulado da efetividade da tutela coletiva: se a Constituição e a lei impõem obrigações ao administrador, decorre de imperativo constitucional que se reconheça à sociedade (e, por extensão, ao Ministério Público, instituição destinada para a defesa dos interesses sociais) o recurso aos meios jurisdicionais para assegurar o cumprimento desses deveres.

Ao tratar do papel do Ministério Público, a Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH) afirma que os (as) procuradores(as) e promotores(as) são essenciais na função de indução de políticas públicas, para além da função mais tradicional de responsabilização de gestores por eventuais omissões e malversação de verba pública que deveria estar voltada à pauta (MPSP, 2023).

Na mesma direção, o Grupo Nacional dos Direitos Humanos aprovou, em outubro de 2022, os seguintes enunciados, que direcionam a maneira pela qual deve se dar a atuação do Ministério Público no campo do direito à alimentação:

1. Enunciado n.º 01/2022: O Ministério Público Brasileiro deve intervir, de forma integrada e interdisciplinar, para a efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada, direito social e estruturante do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF), indispensável à realização dos outros direitos consagrados na

Constituição Federal e cuja consecução, nos termos da Lei Federal n.º 11.346/2006, deve ocorrer por meio do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

2. Enunciado n.º 02/2022: O Ministério Público Brasileiro deve fomentar e fiscalizar a adesão dos Estados e Municípios ao SISAN, aos quais cabe instituir os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e as Câmaras ou Instâncias Governamentais de Gestão Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), devendo estes se comprometer a elaborar o respectivo Plano Estadual ou Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, a ser formulado em até um ano após a assinatura da adesão, com a participação da sociedade civil organizada.

A partir destes enunciados, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) publicou a Recomendação nº 97/2023, que dispõe sobre a atuação da instituição na efetivação do direito humano à alimentação adequada. De acordo com o texto aprovado, o CNMP recomenda que o Ministério Público atue de forma articulada com os poderes públicos e a sociedade civil organizada para que os estados, o Distrito Federal e os municípios adiram ao SISAN. Além disso, cabe ao Ministério Público avaliar se a legislação de criação dos conselhos de segurança alimentar e nutricional está em harmonia com as diretrizes do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e com a política nacional correlata, bem como acompanhar a implantação dos programas sociais correspondentes e a inserção, em lei orçamentária, da previsão de recursos para o regular funcionamento desses conselhos e para a execução dos planos de segurança alimentar e nutricional, no âmbito estadual, distrital ou municipal.

Diante do exposto, resta evidente a importância da atuação no âmbito judicial e extrajudicial do Ministério Público na garantia e acesso à alimentação por crianças e jovens - direito reconhecidamente de natureza difusa e coletiva. Essa garantia demanda do Estado ações positivas e, portanto, o desenvolvimento e implementação de políticas públicas nas esferas dos três entes federativos, que atuem em cooperação. Cabe precipuamente à União a coordenação e a emissão de normas gerais e ao Estado Membro e ao Município a coordenação e execução de programas. Marcelo Pedroso Goulart, em sua obra *Elementos para uma teoria Geral do Ministério Público*, explicita: “a não formulação ou inexecução da política de atendimento, pelo não oferecimento ou oferta irregular das ações, programas e serviços, caracteriza omissão passível de responsabilidade” (p. 243, 2019).

Neste contexto, fica evidente a grande importância das ações do Ministério Público no campo das políticas públicas, ao voltar-se fundamentalmente ao acompanhamento e fiscalização destas mediante a instauração de procedimento administrativo, conforme prevê a Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público nº 174/2017, em seu artigo 8º. Na hipótese de haver fatos que apontem para a má consecução da política, o membro do Ministério Público deverá instaurar um procedimento de investigação pertinente - tal como o Inquérito Civil - ou encaminhar a notícia do fato e os elementos de informação a quem tiver atribuição. Verificados indícios que apontem para a realização da política de modo insatisfatório, o Ministério Público poderá se utilizar de mecanismos que contribuam para a correção e o realinhamento dessas políticas, de modo a proteger e efetivar os interesses difusos e coletivos. Dentre estes mecanismos, destacam-se a Ação Civil Pública (ACP) e o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

É através destes mecanismos que se garante o que dispõe a Constituição Federal de 1988, quando assegura ao Poder Judiciário os meios para afastar as ameaças e reparar as lesões a quaisquer direitos. Afinal, seria verdadeiramente inconstitucional prever que o Judiciário possa "apreciar" lesões ou ameaças a direitos se a autoridade jurisdicional nada pudesse fazer a respeito. Sendo assim, o Judiciário deve ter meios para obter resultados práticos na implementação da ordem jurídica justa, sob risco de esvaziar a garantia constitucional, o que reduziria o Poder Judiciário a um papel insignificante, e inviabilizaria a promoção da defesa da ordem jurídica, para a qual o Ministério Público é constitucionalmente vocacionado (art. 127, caput da Constituição).

A seguir, apresenta-se quatro casos extraídos de petições iniciais que deram ensejo a ações civis públicas propostas pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais³ e do Pará, bem como um caso relatado no podcast *Tão perto e tão longe*, produzido pela Rádio Novelo em outubro de 2023, sobre um episódio envolvendo a merenda escolar de crianças e adolescentes indígenas e a agricultura familiar na região do Alto Solimões, na Amazônia, o qual evidencia a atuação do Ministério Público Federal na esfera extrajudicial.

³ Estes casos foram acessados através de consulta ao Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente - CAODCA do estado de Minas Gerais. Tendo em vista serem os respectivos processos sigilosos, não foi possível ter acesso à informação referente ao número dos autos.

5. ESTUDOS DE CASOS: A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA ESFERA JUDICIAL PARA GARANTIA DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO DE CRIANÇAS E JOVENS

5.1. Caso I

Em 26 de agosto de 2012, a 23ª Promotoria de Justiça Cível de Belo Horizonte instaurou Procedimento Administrativo sob o nº 0024.13.008.452-8, através do qual buscou apurar o cumprimento do convênio de cooperação mútua entre entidades sociais que executam os programas de acolhimento institucional e familiar e a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, no que diz respeito ao repasse de gêneros alimentícios, especialmente fórmulas infantis, através da Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional – SMASAN. Conforme se extrai do instrumento jurídico que deu ensejo a este Convênio, ficou estabelecido que o Município forneceria, por intermédio da SMASAN, gêneros alimentícios não perecíveis mensalmente e perecíveis semanalmente, necessários para a cobertura de 100% das necessidades nutricionais das crianças e adolescentes atendidos pelas entidades sociais conveniadas.

O Município de Belo Horizonte acordou em fornecer leite especial para os bebês na faixa etária de 0 a 1 ano. Todavia, conforme apurado por intermédio do procedimento administrativo, a SMASAN deu início ao fornecimento de fórmulas infantis aos bebês acolhidos, mas encerrou o contrato em 2015. Em 2016, quando da implantação da Casa dos Bebês destinada aos filhos acolhidos de mães dependentes de álcool e outras drogas, o Município se comprometeu a restabelecer o fornecimento das fórmulas infantis, mediante recursos do Fundo Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, tal como já previsto em pauta plenária do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). No entanto, a mesa diretora solicitou consulta à Procuradoria Geral do Município e o tema foi retirado de pauta. Ato contínuo, a 23ª Promotoria de Justiça Cível de Belo Horizonte expediu ofício para o CMDCA, que esclareceu ainda aguardar manifestação da Procuradoria Geral do Município.

Em razão da importância de uma alimentação balanceada para as crianças na faixa etária de 0 a 1 ano que se encontram em acolhimento institucional ou familiar, o

Ministério Público de Minas Gerais ajuizou Ação Civil Pública em face do Município de Belo Horizonte, por meio da qual requereu a condenação do Município em obrigação de restabelecer o fornecimento, sob pena de multa diária no valor de R\$ 1.000,00 para cada dia de descumprimento, a ser revertida para o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente.

5.2. Caso II

Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público de Minas Gerais em face do Estado e de uma empresa, vencedora de licitação pública, contratada pelo Estado para o fornecimento de alimentação destinada aos servidores e adolescentes custodiados em unidades socioeducativas

Conforme narrado na manifestação, foi identificado que

as unidades socioeducativas que recebem a alimentação fornecida pela segunda requerida, a empresa, vem sujeitando os adolescentes/internos e servidores públicos lotados nas unidades a condições degradantes, sobretudo no que diz respeito à má qualidade dos alimentos fornecidos, valendo ressaltar as inúmeras notificações decorrentes da falta de higiene, alimentos mal preparados, alimentos mal cheirosos, carnes mal cozidas, leite azedo, larvas e cabelo encontrados nas verduras, em evidente descumprimento às cláusulas contratuais básicas.

A situação foi identificada pelo Ministério Público em 06/08/2021, razão pela qual foi instaurado procedimento administrativo com fim de acompanhar e verificar a qualidade da prestação de serviços de fornecimento de refeições pela empresa às unidades socioeducativas, ante reclamações colhidas durante visita de inspeção. Embora houvesse expectativa por parte do Ministério Público de que a empresa realizasse os ajustes necessários para o regular cumprimento do contrato, considerando ainda a atuação da Diretoria de Nutrição e dos Diretores das unidades socioeducativas no sentido de promover fiscalizações, reuniões e firmar termos de compromisso, a situação fática referente às irregularidades na prestação dos serviços pela empresa permaneceu.

Diante da implicação de graves violações aos direitos humanos dos adolescentes privados de liberdade ante a negligência da empresa requerida, bem como a omissão do estado de Minas Gerais, o Ministério Público realizou a propositura de Ação Civil Pública.

Diante desta situação fática, o Ministério Público requereu (i) a concessão de liminar de tutela provisória de urgência, determinando a suspensão parcial da vigência do contrato de fornecimento de alimentação firmada entre o Estado de Minas Gerais e a empresa, para que esta cessasse de imediato o fornecimento de alimentação aos adolescentes e servidores das unidades socioeducativas supracitadas; e (ii) a determinação ao estado de Minas Gerais, em caráter emergencial, para que providenciasse, por seus órgãos administrativos, o fornecimento imediato de alimentação adequada aos adolescentes e servidores das referidas unidades socioeducativas, diretamente ou através de outras empresas, de modo a não haver, em qualquer hipótese, interrupção ou descontinuidade de qualquer refeição do dia, pelo tempo que se fizesse necessário, sob pena de, não o fazendo ou dificultando dolosa ou culposamente o cumprimento da determinação, sujeitar-se o seu representante às penas do art. 1º, inciso XIV do Decreto-Lei no 201/67, sem prejuízo da multa diária a que se refere o art. 213, §2º da Lei 8069/90, a ser fixada à base de R\$ 50.000,00 por dia de descumprimento total ou parcial.

5.3. Caso III

Em razão da denúncia de irregularidades referentes ao fluxo adotado pelo poder público quando da apreensão de adolescentes em flagrante por ato infracional no estado de Minas Gerais, a 8ª Promotoria de Justiça de Ribeirão das Neves/MG instaurou procedimento administrativo de nº 0231.20.000465-4, com o fim de promover o saneamento das irregularidades, no âmbito extrajudicial.

No curso do procedimento, identificou-se que o estado não estaria fornecendo alimentação adequada, nas delegacias ou ambientes congêneres, aos adolescentes apreendidos em flagrante. Os adolescentes encontravam-se privados destes direitos e garantias fundamentais por um longo período, que compreendia o lapso temporal entre a

apreensão pela Polícia Militar e o encaminhamento ao Centro Socioeducativo - ou eventual liberação.

Conforme narrado em reunião realizada entre a Promotoria e agentes da Segurança Pública em 03/09/2020, relatou-se que

policiais militares e delegados de polícia já tiveram que despende recursos próprios para a alimentação dos adolescentes autores de flagrantes de atos infracionais, enquanto estes estiveram sob sua responsabilidade, tendo em vista que não é fornecida alimentação pelo Poder Público nesta situação.

Ademais, conforme oitiva informal de dois adolescentes, realizada pela Promotoria em 15/06/2022, constatou-se que a situação se mantinha inalterada.

Consoante ainda relato da Promotoria, com a criação da Central de Vagas pela Subsecretaria de Atendimento Socioeducativo (SUASE), a situação se agravou, tendo em vista ainda haver notícias do aumento do tempo de espera nas Delegacias de Polícia. Assim, afirma-se:

[...] neste ínterim (da apreensão até decisão de liberação ou a efetiva disponibilização da vaga de internação no Centro Socioeducativo - o que pode superar 7 dias), [...] o fornecimento da alimentação se dá de forma insuficiente/precária, e ainda assim, é subsidiada por servidores do próprio Estado ou da família, tendo em vista a ausência de custeio pelo Estado.

Diante do exposto, o Ministério Público de Minas Gerais ajuizou Ação Civil Pública em face do Estado, por meio da qual requereu a imediata obrigação de fornecer alimentação adequada e suficiente a todos os adolescentes apreendidos em flagrante na comarca de Ribeirão das Neves, e que estivessem sob custódia do Estado nas Delegacias de Polícia ou estabelecimentos congêneres, com multa diária a ser fixada em juízo em caso de descumprimento.

Muito interessante é notar que, na petição inicial, há uma sessão que se destina a tratar “da possibilidade jurídica de determinação judicial para o Poder Executivo concretizar políticas públicas constitucionalmente definidas”. Quanto a isto, esclarece-se:

Não há que se falar em intromissão do Poder Judiciário no poder discricionário do Administrador, porquanto a pretensão pretendida é consubstanciada em programa de promoção e proteção dos direitos de crianças e adolescentes, que, como é cediço, está protegido pela garantia constitucional de absoluta prioridade.

5.4. Caso IV

A Promotoria de Justiça de Santarém Novo (PA), com o objetivo de acompanhar as políticas públicas municipais e os gastos realizados com as verbas recebidas em caráter excepcional durante a pandemia do Coronavírus, instaurou o Procedimento Administrativo nº 01/2020. No âmbito deste procedimento, foi expedida, em 06/04/2020, Recomendação Administrativa nº 02/2020 dirigida ao Prefeito, na ocasião Laércio Costa de Melo, e ao Secretário Municipal de Educação, José Nadilson Marques, buscando garantir a continuidade do fornecimento da alimentação escolar aos alunos da rede municipal de ensino.

No bojo da Recomendação foram previstas, dentre outras, as seguintes ações: (i) que fosse distribuída alimentação a todos os alunos que buscassem seu direito, durante o período de suspensão das aulas; (ii) a entrega da cesta ou de outra estratégia de distribuição da alimentação escolar, a ser realizada com periodicidade semanal, quinzenal ou mensal, para as famílias dos estudantes, mediante a adoção de medidas rigorosas visando evitar aglomerações; (iii) optando o gestor pela distribuição de cesta, no mínimo 30% dos alimentos que a compunham deveriam ser oriundos da agricultura familiar; e (iv) emissão de orientação aos pais ou responsáveis dos alunos, no ato de recebimento dos alimentos, de que era vedada a venda ou a destinação diferenciada dos gêneros alimentícios ofertados.

Em resposta à Recomendação, o Prefeito Municipal informou em 28/04/2020 que a distribuição das cestas escolares realizar-se-ia a partir do dia 05/05/2020, com periodicidade mensal, e que os procedimentos licitatórios haviam seguido as diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Em 12/05/2020, o Ministério Público, junto ao Conselho Tutelar de Santarém Novo, realizou diligências em seis escolas municipais localizadas nas zonas urbanas e rural, tendo sido constatado que em nenhuma havia sido realizada qualquer distribuição da merenda escolar. Ato contínuo, em 14/05/2020, o Prefeito Municipal prestou novas informações, indicando que no dia seguinte haveria o início da distribuição das cestas escolares, isto é, sessenta dias após a suspensão das aulas, conforme Decreto Municipal nº 75/2020.

No dia indicado para as distribuição das cestas, novamente o Ministério Público, junto ao Conselho Tutelar de Santarém Novo, realizou diligências nas escolas municipais

com o fim de fiscalizar a entrega da alimentação, tendo identificado que: (i) foi disponibilizada apenas uma cesta escolar por responsável, independentemente do número de alunos matriculados; e (ii) o kit de alimentação escolar, com distribuição mensal, foi composto dos seguintes itens: 1 kg de arroz, 1 kg de feijão, 500g de macarrão, 200g de leite em pó, 230g de margarina e 1 kg de carne moída.

Tendo em vista a crise sanitária decorrente da pandemia do coronavírus, que levou muitos a perderem seus meios de subsistência, bem como o fato de que a unidade escolar deve cumprir o papel fundamental de oferta de refeições e o acesso à alimentação adequada e saudável, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCMPA) expediu a Instrução Normativa nº 06/2020, por meio da qual objetivou-se orientar os Municípios Jurisdicionados e a área técnica do TCMPA no que diz respeito à implementação de ações na área da educação, no período da pandemia.

Diante do exposto, o Ministério Público do Estado do Pará ajuizou Ação Civil Pública em face do Município de Santarém Novo, do Prefeito e do Secretário de Educação, por meio da qual requereu, fundamentalmente: (i) a continuidade do fornecimento de alimentação escolar a todos os alunos (crianças e adolescentes) da rede municipal que dela necessitassem durante o período de suspensão das aulas, em especial àqueles pertencentes às famílias vulneráveis socialmente; (ii) havendo suspensão do transporte coletivo e/ou na impossibilidade dos pais ou responsáveis legais retirarem os itens, deveria ser viabilizada a distribuição na residência do estudante (ou núcleos próximos à residência) ou o fornecimento de cartão-alimentação ou congênere, sem prejuízo da substituição por outras estratégias legais a serem implementadas pelo Poder Executivo; (iii) que tal distribuição fosse realizada de forma a evitar aglomerações e adotando, em qualquer caso, todas as medidas profiláticas recomendadas pelas autoridades sanitárias para preservação da saúde dos servidores envolvidos e eventuais voluntários, vedando-se a venda ou a destinação para finalidade diversa dos bens ofertados; (iv) que fosse dada ampla publicidade ao fornecimento da alimentação, de forma a garantir que aqueles que dela necessitassem tivessem conhecimento de tal benefício; e (v) que as quantidades e qualidade dos alimentos fornecidos respeitassem as necessidades dos beneficiários, levando-se em consideração o número de alunos matriculados por família e as devidas prescrições legais, em especial a Instrução Normativa nº 06/2020 do TCM/PA.

Na petição, alega-se ainda que o STF reconhece que o princípio constitucional da prioridade absoluta à criança e ao adolescente, previsto no artigo 227 da Constituição Federal, estabelece um comando que vincula o administrador. Desta forma, este pode ser compelido pela via judicial a implementar as políticas e programas de atendimento necessários à plena efetivação dos direitos daqueles segurados, não servindo de escusa a falta de recursos orçamentários. À título de fundamentação, é citada a decisão do Min. Gilmar Mendes, por ocasião do julgamento do Pedido de Suspensão de Liminar nº 2350, de Tocantins, ocorrido em data de 08/07/2008, pontuando o entendimento de que, diante do princípio jurídico-constitucional da absoluta prioridade à criança e ao adolescente, não há que se falar em “discrecionalidade”, cabendo ao administrador o integral cumprimento de seus deveres para com a população infanto-juvenil.

5.5. Caso V

Tão Perto e tão longe: o Ministério Público em ação extrajudicial na luta pela garantia da merenda escolar adequada por crianças e adolescentes indígenas

A adequação da alimentação ofertada às crianças e adolescentes em terras e escolas indígenas é um dos grandes desafios do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que tem como diretriz o respeito à cultura, às tradições e aos hábitos alimentares saudáveis, bem como a prioridade que deve ser dada nesses casos às compras de alimentos produzidos por agricultoras e agricultores indígenas. Tendo em vista a relevância do tema, a Rádio Novelo, em parceria com o Brazil LAB do Instituto de Estudos Internacionais e Regionais da Universidade de Princeton, produziu um *podcast* intitulado *Tão Perto e tão longe*, cuja história narrada tem como tema central a merenda escolar de crianças e adolescentes indígenas e a agricultura familiar na região do Alto Solimões, na Amazônia.

Em 2019, um grupo de mulheres Tikuna buscou ajuda da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) pois, de um lado, a alimentação ofertada para as crianças e adolescentes nas escolas era inadequada, sendo composta basicamente de ultraprocessados, e por outro, produzia-se na região alimentos orgânicos e naturais que

estragavam, não havendo para onde escoar a produção. A MAPANA, associação das mulheres Tikuna lideradas por Adelina Ramos, buscou dar destino aos alimentos produzidos através da merenda escolar.

Tendo em vista que a FUNAI não possui gerência sobre a merenda escolar, sendo esta uma atribuição da Prefeitura ou do governo do Estado, a associação MAPANA entrou em contato com o Ministério Público Federal (MPF). A instituição, desde o ano de 2016 - quando constatou a relação entre a má nutrição das crianças e a alimentação fornecida pelas escolas locais na Terra Indígena Yanomami -, passou a coordenar a Comissão de Alimentos Tradicionais dos Povos no Amazonas (Catrapoa). Esta funcionava como um fórum permanente que envolvia dezenas de órgãos públicos das três esferas de governo, representantes de entidades não-governamentais e lideranças indígenas e agroextrativistas, funcionando como principal catalisador das discussões, articulações e ações em torno da temática da alimentação tradicional no estado do Amazonas, para fins de efetivação do PNAE. A iniciativa foi o berço do que viria a ser a Mesa de Diálogo Permanente Catrapovos Brasil, instituída em 2021, mediante a Portaria nº 16/2021/6CCR/MPF, que tem por objetivo replicar a iniciativa iniciada no estado do Amazonas em todo o país.

Na época, o MPF se pronunciou no sentido de poder contribuir pressionando as prefeituras para que comprassem os alimentos produzidos pelos indígenas por meio do PNAE, uma vez que o Programa estabelece que no mínimo 30% da alimentação escolar comprada com verba do governo federal deve vir de agricultura familiar.

Assim, no âmbito do Inquérito Civil nº 1.13.000.000342/2017-72, instaurado pela Procuradoria da República no Amazonas para acompanhar a regionalização dos programas de merenda escolar por meio da Catrapoa, bem como o cumprimento da obrigação legal de contratação mínima dos 30% de produtos da agricultura familiar (Lei nº 11.947/2009), em especial em comunidades indígenas e tradicionais, expediu-se a Recomendação Legal nº 01/2019 ao Governo do Estado do Amazonas, ao Secretário de Educação da SEDUC/AM e a todas as Prefeituras Municipais do estado, no sentido de que cumprissem a obrigatoriedade mínima de compra de 30% de alimentos da merenda escolar proveniente da agricultura familiar a partir de 2019 e nos anos seguintes, nos

termos da Lei 11.947/2009, com a priorização de compra da produção de assentados da reforma agrária, povos tradicionais indígenas e quilombolas⁴.

Assim, através da articulação entre a Funai e o MPF, a associação das mulheres Tikuna conseguiu fornecer alimentos à escola do Belém do Solimões, embora não fosse o suficiente para o escoamento de toda a produção. Por isto, a Associação entrou em demais editais para atender outras escolas na região de Tabatinga.

Fazer os alimentos saírem das hortas e chegar às escolas da região do Alto Solimões foi parte da luta da Associação MAPANA junto à FUNAI e ao MPF. No entanto, importa notar que isto, embora fundamental, não é o suficiente para se passar a ter uma alimentação adequada. O alimento fresco traz um trabalho significativamente maior de ser cozido do que aquele necessário com os alimentos ultraprocessados, de modo que, havendo uma única merendeira que é responsável por lavar, cozinhar e servir as crianças, é muito difícil fazê-lo. Assim, a contratação de mais merendeiras deve ser parte da luta. Toda a discussão no entorno sobre alimentação no fim diz respeito também à classe e gênero: envolve tratar do problema de acúmulo de funções femininas e o custo dos alimentos naturais.

Conforme relatado no *podcast*, a transição da alimentação escolar em Belém dos Solimões foi uma pequena revolução na comunidade: a geração de renda a partir da agricultura familiar atenuou o cenário de criminalidade advindo do narcotráfico, garimpo ilegal e desmatamento, contribuindo para a segurança pública da região.

No entanto, a efetivação da política instituída pelo PNAE de que no mínimo 30% dos alimentos da merenda escolar devem ser provenientes da agricultura familiar ainda demanda políticas públicas e ações que contribuam para o seu maior alcance e concretização. Em 2016, conforme apontado na Recomendação Legal nº 01/2019 supramencionada, segundo dados declaratórios enviados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), de 47 municípios do Amazonas recebendo recursos do FNDE, 15 municípios (32%) não adquiriram alimentos provenientes da agricultura familiar, 6 municípios (13%) adquiriram entre 1 e 10%, 8 municípios (17%)

⁴ Para mais detalhes acerca da Recomendação, ver https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/catrapovosbrasil/documentos-e-publicacoes/recomendacao-catrapoa_prefeituras_pnae.pdf. Acesso em 27/07/2024.

adquiriram entre 10 e 20% e 8 municípios (17%) entre 20 e 29,90%, sendo que somente 10 (21%) cumpriram a obrigatoriedade mínima de contratação de 30%.

Neste sentido, Fernando Merloto, procurador da República no Amazonas, responsável pelo Inquérito Civil nº 1.13.000.000342/2017-72 acima mencionado, entrevistado no *podcast*, reafirma que esta determinação não vem sendo cumprida por muitos municípios, tendo sido avaliado quatro aspectos que dificultam sua implementação: (i) dificuldade na realização do cadastro para vir a fornecer alimentos advindos da agricultura familiar ao governo; (ii) entraves sanitários; (iii) a força da indústria alimentícia; e (iv) a falta de conhecimento pelos gestores das políticas públicas existentes. No entanto, o Procurador lembra como a sua concretização contribui para a logística de transporte - pois aproxima o campo de produção aos consumidores -, para a geração de renda, o consumo de alimentos saudáveis e a atenuação do cenário de criminalidade.

6. DISCUSSÃO DOS CASOS

A partir da análise dos casos apresentados, além de restar demonstrada a diversidade das situações que envolvem a alimentação de crianças e jovens no país, ficou evidenciada a atuação do Ministério Público no campo do direito à alimentação, que se dá em âmbito judicial e extrajudicial e que busca fundamentalmente contribuir para o fortalecimento e/ou realinhamento de políticas públicas.

Nos quatro primeiros casos narrados, o Ministério Público instaurou procedimentos administrativos com o fim de acompanhar e fiscalizar a implementação da política pública, de modo a se verificar o cumprimento da finalidade a qual se destinava. Detectadas irregularidades, o Ministério Público atuou no sentido de estabelecer diálogo junto ao poder público com o fim de buscar o realinhamento da política. Não tendo sido concretizado esse objetivo, ajuizou-se Ação Civil Pública, cujo fim foi a tutela dos direitos difusos e coletivos das crianças e adolescentes.

Quanto ao caso relatado no *podcast*, ficou evidenciada a atuação do Ministério Público na esfera extrajudicial, junto a demais movimentos sociais e órgãos públicos como a FUNAI e as prefeituras da região do Alto Solimões, no Amazonas. A partir da

criação da Comissão de Alimentos Tradicionais dos Povos no Amazonas (Catrapoa) em 2016 e, em 2021, da criação da Mesa de Diálogo Permanente Catrapovos Brasil, emergiram novas condições para a reivindicação de melhoria da qualidade da alimentação escolar e do escoamento da produção advinda da agricultura familiar.

Pôde-se observar também que tratar da alimentação de crianças e jovens é refletir acerca das políticas públicas existentes no campo e pensar as instituições, principalmente no que diz respeito à sua estrutura e ao gerenciamento dos recursos públicos, de modo que cumpram com a finalidade a qual foram instituídas. É possível ver, nos casos apresentados, como as políticas voltadas à alimentação de crianças e jovens precisam estar articuladas com demais políticas públicas que envolvem a assistência social, a educação, a segurança pública, o transporte, a cultura, além do necessário envolvimento dos movimentos sociais e de suas práticas de sobrevivência e trabalho, de modo a impactar na geração de renda e na proteção ambiental.

Nestes diferentes contextos, fica evidente a atuação do Ministério Público na articulação e diálogo destes diversos campos, que de princípio possam aparentar ser distantes, mas que guardam uma complexa interdependência. A partir do desenvolvimento e fortalecimento de políticas públicas que levem em consideração esta interdependência, possibilita-se a efetivação de importantes princípios previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente, sendo fundamental a reflexão acerca do princípio da prioridade absoluta da criança e do adolescente.

A partir deste princípio, a Administração Pública fica obrigada a desenvolver políticas e medidas que atendam com prioridade essas necessidades fundamentais, sendo vedada a discricionariedade neste campo. Assim, havendo desvios e descumprimento por parte dos agentes públicos em relação às garantias fundamentais previstas constitucionalmente, é certo que seus atos podem e devem ser submetidos à apreciação do Poder Judiciário, de modo a possibilitar o controle de sua legalidade.

CONCLUSÃO

Muito embora exista um amplo arcabouço legal e políticas públicas que têm por finalidade a garantia do direito à alimentação, a falta de acesso à nutrição adequada pela

população brasileira e a insegurança alimentar são temas que ainda assolam o país, que, no ano de 2022, retornou ao Mapa da Fome, o que reflete, para além da pobreza e desigualdade social, a ausência ou ineficácia por vezes dessas medidas, demandando o seu fortalecimento e realinhamento.

Ao refletirmos especificamente acerca da garantia do direito à alimentação de crianças e adolescentes, diante da sua situação peculiar de pessoas em desenvolvimento, vemos que cabe ao Estado agir com primazia na condução de políticas públicas, embora também partilhe com a sociedade a responsabilidade por sua implementação, conforme dispõe Goulart (p. 243, 2019). Ainda, cumpre o poder Legislativo com uma atuação significativa na edição de normas gerais de orientação, formulação e coordenação das políticas de promoção dos direitos fundamentais de crianças e jovens, cabendo aos órgãos governamentais municipais, em regra, e estaduais, excepcionalmente, como também às entidades privadas beneficentes e de assistência social, a sua execução. Estas entidades devem ser incentivadas pelo Poder Público a se envolverem na implementação e efetivação destas políticas e, uma vez participando, devem submeter-se à coordenação, orientação e fiscalização dos órgãos estatais.

Evidencia-se assim a ampla articulação necessária entre o Poder Executivo, Legislativo e organizações da sociedade civil para a promoção dos direitos fundamentais, tal como é o caso da alimentação de crianças e jovens. E o Ministério Público atua, nos níveis jurisdicional e político-administrativo, como articulador privilegiado da política de atendimento das crianças e dos adolescentes, apresentando atuação direta na comunidade e nas instâncias de poder e administrativa, o que contribui para o diálogo e articulação de ambas as esferas.

A atuação na esfera político-administrativa deve ser privilegiada sobre a via jurisdicional, de modo que o Ministério Público utilize os procedimentos administrativos, Termos de Ajustamento de Conduta e Inquéritos Cíveis como meios de solução resolutiva, o que contribui para a maior celeridade do processo de formulação ou execução da política de atendimento. Somente quando esgotadas estas vias, de modo a não se observar efeitos no caso concreto, é que o Ministério Público deve partir para a atuação no nível jurisdicional, mediante a ação civil pública, para fins de tutela dos interesses difusos e/ou coletivos. Neste sentido, o processo, que antes apresentava caráter individualista, passa a estar voltado também à proteção dos interesses da sociedade, adquirindo, na

contemporaneidade, um novo sentido: o processo deve ser um meio para a implementação do direito no mundo real, de modo a não apresentar somente um fim em si mesmo.

O presente artigo buscou mostrar que, mediante a sua atuação, o Ministério Público vem realizando um importante trabalho na garantia do direito à alimentação de crianças e jovens, de modo a contribuir e impactar na implementação e manutenção das políticas públicas definidas pela legislação e conduzidas pelo Poder Executivo. São exemplos disto os casos aqui apresentados e discutidos, em áreas tão diversas quanto a alimentação de bebês, adolescente em unidades socioeducativas e a merenda escolar em terras indígenas. A consecução destas políticas só é possível através de um trabalho em rede, que envolve, para além da atuação do Ministério Público, os três poderes, a sociedade civil e as instituições voltadas para a educação, saúde, meio ambiente e assistência social.

Através desta ampla articulação, possibilita-se a realização no plano concreto do projeto estabelecido pela Constituição da República de 1988, previsto essencialmente em seu artigo 3º, no sentido de construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; bem como promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Assim, ao tutelar os interesses difusos e/ou coletivos da sociedade, como é o caso da alimentação de crianças e jovens, cumpre o Ministério Público um papel fundamental na consolidação de uma sociedade democrática no Brasil.

REFERÊNCIAS

ANDRADE COSTA, Bruno. O controle judicial nas políticas públicas: análise das decisões judiciais e seu cumprimento para a realização progressiva dos direitos fundamentais sociais. *Revista de Informação Legislativa*, n. 199, julho-setembro 2013, pp. 255-269.

Bases para a discussão da Política Nacional de Promoção, Proteção e Apoio ao Aleitamento Materno, Brasília - DF, 2017. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/bases_discussao_politica_aleitamento_materno.pdf.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. Lei Federal n. 8069, de 13 de julho de 1990. ECA _ Estatuto da Criança e do Adolescente.

BRASIL. Lei Federal nº 13.257, de 8 de março de 2016. DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm.

BRASIL. Lei Federal nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm.

BRASIL. Lei Federal nº 72.727, de 25 de agosto de 2010. DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Política Nacional de Alimentação e Nutrição / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. – 1. ed., 1. reimpr. – Brasília : Ministério da Saúde, 2013.

BRASIL. Portaria nº 730/GM, de 13 de maio de 2005. Institui o Programa Nacional de Suplementação de Ferro, destinado a prevenir a anemia ferropriva, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília-DF, Seção 1, 14 maio 2005. Disponível em: <http://dtr2001.saude.gov.br/sas/PORTARIAS/Port2005/GM/GM-730.htm>.

Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. A Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada, Ampliando a Democracia no SISAN. Brasília, DF: MDSA, CAISAN, 2017.

CARVALHO, Eduardo Santos. Ação civil pública: instrumento para a implementação de prestações estatais positivas. Em: Revista Ministério Público, Rio de Janeiro, RJ, (20), 2004.

Guia de Programas da Infância e Adolescência do Governo Federal: gestão 2015-2018. Disponível em: <https://www.fadc.org.br/sites/default/files/2019-02/Guia-de-programas-GovernoFederal15-18.pdf>. Acesso em 02/04/2023.

GOULART, Marcelo Pedroso. Elementos para uma teoria geral do Ministério Público, pp. 229 - 243. São Paulo: D'Plácido, 2020.

LIMA, Fernando Rister de Souza. Decisões do STF em direito à saúde: aspectos econômicos e políticos, pp. 21-29. São Paulo: Almedina, 2020.

LEIVAS, Paulo. Em: Relatório Final do Seminário “A exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”,

p. 53, Brasília, 2010. Disponível em:

https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/righttofood/docs/seminario%20relatorio%20final%20maio%202010.pdf.

Ministério Público do Estado de São Paulo. Enfrentamento à fome - Roteiro de Atuação Institucional: conceitos e práticas, 1ª edição - São Paulo, 2023.

Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Ação Civil Pública nº 1153182-84.2017, referente ao procedimento administrativo de nº MPMG-0024.13.008452-8. Vara da Infância e Juventude da Comarca de Belo Horizonte - Minas Gerais, novembro de 2017.

Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Ação Civil Pública. Vara Infracional da Infância e Juventude de Belo Horizonte - MG, abril de 2022.

Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Ação Civil Pública referente ao procedimento administrativo de nº MPMG-0231.20.000465-4. Vara da Infância e da Juventude da Comarca de Ribeirão das Neves - Minas Gerais, maio de 2024.

Ministério Público do Estado do Pará. Ação Civil Pública referente ao procedimento administrativo de nº 01/2020. Comarca de Santarém Novo/PA, maio de 2020.

Disponível em

<https://www.mppa.mp.br/data/files/F4/E7/04/4C/DDC427101EE01227180808FF/Santarem%20Novo_ACP%20Merenda%20Escolar.pdf>. Acesso em 04/06/2024.

MOREIRA OLIVEIRA, Luciano. O Ministério Público brasileiro e a implementação de políticas públicas. Em: Revista de informação legislativa, v. 50, n. 198, p. 223-238, abr./jun., 2013. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496962/000983419.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

NÓBILE, Carmen Sílvia Righetti; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. Os desafios das políticas públicas na garantia de direitos: um estudo na Vara da Infância e Juventude. 2016.

Organização das Nações Unidas. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Políticas Sociais para a Infância e Adolescência: guia para a gestão pública. Disponível em: <https://www.fadc.org.br/sites/default/files/2021-11/politicas-sociais.pdf>.

Podcast: Tão Perto e Tão Longe, 2023. Disponível em

<https://radionovelo.com.br/originais/apresenta/tao-perto-e-tao-longe/>. Acesso em 12/07/2024.

PRADO AMARAL, Claudio do. Direito fundamental à alimentação. Em: *Curso de Direito da Infância e Adolescência*, pp. 273-279. São Paulo: Edusp, 2020.

Proteja: estratégia nacional para prevenção e atenção à obesidade infantil. Disponível em: http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/publicacoes/orienta_proteja.pdf. Acesso em 02/04/2023.

SOARES, Hector Cury. Políticas públicas e controle judicial: o papel da decisão judicial. Em: Revista Brasileira de Políticas Públicas. Brasília, v. 2, n.1, p.19 - 36, jan./jun. 2012.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. Em: Políticas Públicas no Brasil (Gilberto Hochman, Marta Arretche e Eduardo Marques, orgs.) Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007, pp. 65-86.

STARCK, Gilberto. Direito humano ao alimento no Brasil: aspectos históricos, marcos legais e judicialização, 2020. Disponível em:
<https://revista.uemg.br/index.php/sciasdireitoshumanoseducacao/article/view/5001/3182>

.

The state of food security and nutrition in the world - 2021. Disponível em:
<https://www.fao.org/3/cb4474en/cb4474en.pdf>. Acesso em 14/04/2023