

FUNDAÇÃO DE ENSINO “EURÍPIDES SOARES DA ROCHA”
CENTRO UNIVERSITÁRIO EURÍPIDES DE MARÍLIA – UNIVEM
CURSO DE DIREITO

LARISSA DANGELA BITENCOURT CANDIDO CAVALHEIRO

**DIREITO À ALIMENTAÇÃO: UMA ANÁLISE DAS PRINCIPAIS
POLÍTICAS PÚBLICAS NO COMBATE A FOME**

MARÍLIA
2016

LARISSA DANGELA BITENCOURT CANDIDO CAVALHEIRO

DIREITO À ALIMENTAÇÃO: UMA ANÁLISE DAS PRINCIPAIS
POLÍTICAS PÚBLICAS NO COMBATE A FOME

Trabalho de Curso apresentado ao Curso de Direito da Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha”, mantenedora do Centro Universitário Eurípides de Marília – UNIVEM, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador:
Prof. Ms. Roberto da Freiria Estevão

MARÍLIA
2016

Cavalheiro, Larissa Dangela Bitencourt Candido.

Direito à Alimentação: uma análise das principais políticas públicas no combate a fome / Larissa Dangela Bitencourt Candido Cavalheiro; orientador: Prof. Ms. Roberto da Freiria Estevão. Marília, SP: [s.n.], 2016. 56 f.

Trabalho de Curso (Graduação em Direito) - Curso de Direito, Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha”, mantenedora do Centro Universitário Eurípides de Marília –UNIVEM, Marília, 2016.

1. Direito à Alimentação 2. Políticas Públicas 3. Exigibilidade

CDD: 341.27



FUNDAÇÃO DE ENSINO "EURÍPIDES SOARES DA ROCHA"
MANTENEDORA DO CENTRO UNIVERSITÁRIO EURÍPIDES DE MARÍLIA – UNIVEM
Curso de Direito

Larissa Dangela Bitencourt Candido Cavalheiro

RA: 51665-1

Direito à Alimentação: Uma Análise das Principais Políticas Públicas no Combate a Fome.

Banca examinadora do Trabalho de Conclusão de Curso apresentada ao Programa de Graduação em Direito da UNIVEM, F.E.E.S.R, para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Nota: 10,0 (Dez)

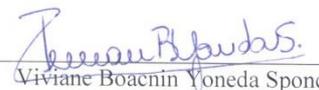
ORIENTADOR(A):


Roberto da Freiria Estevão

1º EXAMINADOR(A):


José Ribeiro Leite

2º EXAMINADOR(A):


Viviane Boacnin Yoneda Sponchiado

Marília, 01 de dezembro de 2016.

Ao meu criador e amável pai
Celestial que me conduziu até aqui, sem a
sua presença eu nada seria porque o tempo
todo Ele é bom e fiel;

Ao meu querido esposo Anderson e
meu filho Bruno pela compreensão de
minhas ausências e pelo incentivo em
continuar prosseguindo.

A minha mãe Paula pela ajuda com o
lar, incentivo nas horas difíceis, além do
amor e apoio incondicional.

AGRADECIMENTOS

Não há palavras para escrever o que se passa no peito em um momento tão especial. Quero agradecer, primeiramente, sempre, a Deus por ter me concedido a vida, pela força, pelo ânimo e por ter me ajudado a enfrentar todas as dificuldades. Ele permitiu que este momento chegasse, sou grata por todo amor recebido do mestre dos mestres.

Agradeço aos funcionários, ao corpo docente, direção e administração da “Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha” que com apreço e carinho sempre me ajudou e contribui para o desempenho deste trabalho.

Ao meu professor e orientador Roberto que me auxiliou e me guiou até a conclusão deste trabalho, além das correções e incentivos, sua presença foi imprescindível.

De modo particular, a minha família, meu maior tesouro nesta terra, o bem mais precioso que possuo.

Meus agradecimentos às amigas Lorine e Daniela irmãs na amizade e que fizeram parte da minha formação acadêmica e que vão continuar presentes em minha vida com certeza.

E a todos que contribuíram de forma direta ou indiretamente na minha formação, muito obrigada.

“O que é Obsceno? Obsceno?
Ninguém sabe até hoje o que obsceno

Obsceno para mim é a miséria,
A fome, a crueldade,
A nossa época é obscena”

Hilda Hist.

CAVALHEIRO, Larissa Dangela Bitencourt Candido. Direito à Alimentação: Uma análise das principais políticas públicas no combate à fome. 2016. 56f. Trabalho de Curso (Bacharelado em Direito) – Centro Universitário Eurípides de Marília, Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha”, Marília, 2016.

RESUMO

A presente monografia tem o objetivo de analisar as principais políticas públicas vigentes no país na esfera da segurança alimentar. Promulgada em 2012 o direito a alimentação, o trabalho apresenta a importância deste direito estar positivado na Constituição Federal, além de analisar se os programas do Governo Federal voltados para o direito à alimentação estão realmente sendo concretizados por políticas públicas. São objeto de estudo alguns programas, como o Programa Bolsa família, o Programa de Aquisição de Alimento, o Programa de Cisternas e o Programa Restaurante Popular. O bolsa família consiste na transferência de renda a determinadas pessoas que se enquadram no público alvo do programa, devendo seguir determinadas condicionalidades para a permanência no programa. O Programa de Aquisição de alimentos está ligado à agricultura familiar, o ente local responsável pela compra dos alimentos que são cultivados pelas famílias, oferecem em forma de cesta básica as pessoas que vivem em estado de insegurança alimentar que é uma das modalidades, de modo geral, ajuda grupo de famílias que dependem da agricultura a ter uma renda melhor e garante o direito de ter alimento as pessoas que não possuem. Relacionada com a aquisição de alimento, tem-se o restaurante popular, que garante uma alimentação com preço acessível a todos, principalmente aos trabalhadores, moradores de rua e entre outros. A Cisterna, diferentes de outros programas, está relacionada com o direito à água, visa garantir este alimentos, principalmente, as cidades do Sertão Nordestino que sofre com seca e pela má distribuição da chuva. A Metodologia utilizada foi por meio de pesquisas bibliográficas como livros, dissertações, artigos, cartilhas do governo e entre outros.

Palavras-chave: Direito à Alimentação. Segurança Alimentar. Políticas Públicas.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADO: Ação de Inconstitucionalidade por Omissão

CGU: Controladoria Geral da União

CONSEA: Conselho Nacional de Segurança Alimentar

DHAA: Direito Humano à Alimentação Adequada

FAO: Food and Agriculture organization

MDS: Ministério do desenvolvimento Social e Combate à Fome

MDSA: Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário

MP: Ministério Público

ONU: Organização das Nações Unidas

PAA: Programa de Aquisição de Alimento

PEC: Proposta de Emenda Constitucional

SAN: Segurança Alimentar e Nutricional

SEAD: Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário

SISAN: Sistema Nacional de Segurança Alimentar

TAC: Termo de Ajustamento de Conduta

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1 DIREITO HUMANO A ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SEGURANÇA ALIMENTAR.....	10
1.1 Direito humano à alimentação adequada	11
1.2 Importância do direito à alimentação positivado	12
1.3 Segurança alimentar	13
1.3.1 Evolução histórica.....	13
1.3.2 Insegurança alimentar	14
1.3.3 Princípios da segurança alimentar.....	16
1.4 Sistema nacional de segurança alimentar e nutricional.....	17
1.5 Soberania alimentar.....	18
1.6 Políticas públicas sociais.....	19
1.7 Principais políticas públicas sociais	20
2 POLÍTICAS PÚBLICAS	21
2.1 Programa Bolsa Família.....	22
2.1.1 Gestão do programa	22
2.1.2 Beneficiários do Bolsa Família	23
2.2 Programa de Aquisição de Alimento (PAA).....	26
2.2.1 Legislação	26
2.2.2 Público alvo.....	26
2.2.3 Finalidades	27
2.2.4 Modalidades de aquisição de alimentos	27
2.2.5 Fiscalização	29
2.2.6 Demonstrativo da situação dos beneficiários fornecedores em 2015	29
2.3 Programa Cisternas	31
2.3.1 Direito a água	32
2.3.2 O que são Cisternas?.....	33
2.3.3 Propósito do programa	33
2.3.4 Público alvo.....	34
2.3.5 Modalidades de cisternas	34
2.3.6 Implementação	35
2.4 Programa Restaurante Popular	36
2.4.1 Gestão e execução	37
2.4.2 Descrição e educação alimentar dos usuários	38
3 CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E TUTELA JURISDICIONAL PARA ASSEGURAR O DIREITO À ALIMENTAÇÃO	40
3.1 Controle jurisdicional das políticas públicas.....	41
3.1.1 Arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF).....	43
3.2 Instrumentos de exigibilidade do direito à alimentação.....	44
3.2.1 Devido processo legal	44
3.2.2 Contraditório e ampla defesa	45
3.2.3 Celeridade processual.....	45

3.3	Ministério Público como instituição para exigir o direito à alimentação.....	45
3.4	Mandado de Segurança	47
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
	REFERÊNCIAS	51

INTRODUÇÃO

O presente tema é sobre Direito à alimentação e as principais políticas públicas no combate a fome, levando em consideração que o Direito à Alimentação foi promulgado como direito social somente em 2012, o trabalho busca analisar no primeiro capítulo as importâncias de ter este direito inserido na Constituição Federal do Brasil. Atualmente direito à alimentação está expresso na Constituição Federal de 1988 no artigo que trata dos direitos sociais e mais de cinquenta anos está expresso no Tratado de Direito Humanos, sendo assim, trabalho busca estudar no campo da segurança alimentar as principais políticas públicas que o Estado tem obrigação de efetivar e garantir que as pessoas possam adquirir alimento de qualidade e quantidade suficiente para realizar as atividades de ser humano.

Uma das piores consequências que o ser humano pode sofrer é quando não é garantido a ele o direito à alimentação, o mínimo existencial, ocasionando a fome, pior estágio da ausência de alimento, um dos piores males que a sociedade por viver. Caracterizando a importância das políticas públicas no Estado Democrático de Direito, pois não basta o direito expresso, tem que ter meios para efetivar, concretizar no mundo. A política pública é o meio que o estado utiliza para garantir os Direitos Fundamentais.

No segundo capítulo o objetivo do trabalho foi analisar as principais políticas públicas que o Estado dispõe as pessoas que estão em insegurança alimentar, aquelas pessoas que necessitam do apoio do Estado, não que o Estado seja “bondoso ou paternalista”, mas um direito de todos exigirem o que foi conquistado por anos de espera. Um direito que quando violado cabe a estes titulares buscar a tutela jurisdicional para efetivar o direito à alimentação.

Ainda no segundo capítulo, o estudo das principais políticas públicas foi feito de forma que entenda como funciona cada uma, como é executada e quem é o público alvo. Desta forma, pode-se dizer que o grande problema do trabalho é analisar as políticas públicas e se elas estão contribuindo para efetivar o direito à alimentação, além de entender algumas políticas na área da segurança alimentar e almejar maior fiscalização e aperfeiçoamento dos programas do governo.

E no último capítulo foi dedicado a tutela jurisdicional para garantir o direito à alimentação e os meios processuais cabíveis para exigir a efetividade do direito e o Controle Judicial das Políticas Públicas.

1 DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SEGURANÇA ALIMENTAR

Uma das atitudes do ser humano que não se distingue de um ser irracional é o fato de ambos necessitarem todos os dias de porções diárias para se manterem vivos, assim como qualquer ser existente no planeta terra. Todas as atividades desenvolvidas pelo homem, desde a mais simples até as mais complexas, necessitam de um combustível para alimentar as células e destas produzir as energias suficientes para realizar as atividades desejadas; a alimentação é essencial para o homem, está para o corpo assim como o combustível está para o automóvel.

Uma boa alimentação é composta pelos mínimos de calorias necessárias para o ser humano realizar suas atividades inerentes a vida, caso contrário se tornará uma pessoa mal nutrida, desanimada e pouco se desenvolverá, mentalmente e fisicamente. Quando esta não ocorre, quando o ser humano é privado, excluído de ter uma alimentação adequada, tanto de quantidade quanto de qualidade, implica no problema da fome, no ponto de vista da escassez e não no excesso. Segundo a definição da Food and Agriculture Organization (FAO): “fome é a manifestação mais extrema da pobreza e da privação humana, é a violação do mais fundamental dos direitos humanos, o direito a uma alimentação suficiente” (FAO, 2003 apud GONÇALVES; CAMPOS; SARTI, 2011). É a incerteza de que terá alimento.

Durante algumas décadas, a República Federativa do Brasil sofreu demasiadamente com o problema da fome por não trata-lo como emergencial e por “políticas e programas públicos que sempre se caracterizaram por sua marginalidade e fragmentação” (VALENTE, 2002, p.53). A temática não era tratada com prioridade, eram assuntos que deveriam ser escondidos, pois chocavam a quem tinha o conhecimento de tal situação, além de ser vergonhoso.

Um dos sociólogos mais brilhantes e inteligentes que disse que existia fome no Brasil foi Josué Castro, ele comparou este mal ao sexo, justificando que era considerado um tabu na época e que defendia que a fome não era um problema originário da natureza ou de epidemias, pelo contrário, de ações humanas, de falta de política, falta de recurso aos mais necessitados e falta de interesse a quem foi incumbido de legislar. A fome não é um problema atual, pois existe há milhares de anos, segundo a autora Minayo (1985, p.7 apud BONFIM, 2004, p.6):

o que é novo, o que Josué Castro descobriu e denunciou foi esta sua realidade como força social, o conhecimento de suas causas e seus efeitos na

marcha da história. Novo não é o fenômeno e sim a perspectiva pela qual se percebe sua trágica (MINAYO, 1985, p.7 apud BONFIM, 2004, p.6).

Em 1992, o Brasil apresentava estatisticamente uns dos seus piores dados sobre a segurança alimentar, ou melhor, a falta dela, Felizmente, atualmente, este índice reduziu à mais que a metade, colocando o país entre os que mais combatem a fome e a miséria. Segundo o relatório da Insegurança Alimentar no Mundo, “o Brasil reduziu em 82,1% o número pessoas subalimentadas no período de 2002 a 2014. A queda é a maior registrada entre as seis nações mais populosas do mundo, e também é superior a média da América Latina, que foi de 43,1%” (BRASIL, 2015).

1.1 Direito Humano à Alimentação Adequada

O Direito Humano básico de ter alimento nunca foi expresso no ordenamento jurídico brasileiro e não foi tratado na Constituição Federal no seu art. 6º, como integrante dos direitos sociais. Entretanto o mesmo é previsto por Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, por Cúpula Mundial de Alimentação e pela Declaração Universal dos Direitos. Desta forma o Artigo 25 desta dispõe que:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e 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. (ONU, 2009, p 13).

O Direito Humano é aquele intrínseco, inerente ao ser humano, não necessitaria estar positivado para que fosse respeitado e cumprido; como o próprio nome diz é um direito por ser humano, “exclusivamente por terem nascido e serem parte da espécie humana, são inalienáveis” (VALENTE, 2002, p.60).

Os Direitos Humanos são Universais, aplicados a todos, de forma igual, sem discriminação; são também interdependentes, ou seja, ao se violar um direito, não só este será afetado, mas também todos os outros, pois estão relacionados entre si. Por exemplo, o direito de ter acesso a alimentação, não padecer pela falta deste direito, é um direito protegido pelo DHAA, porém a ausência de uma boa alimentação, com quantidades suficientes para realizar as atividades humanas, não só afeta este direito, mas também o direito social à saúde e conseqüentemente a vida.

Sendo assim, todo Direito Humano deve ser visto igualmente, nem um nem outro é mais importante, razão pela qual todos devem ser respeitados e cumpridos, afinal é o mínimo que o ser humano precisa para ser considerado como tal.

Embora a Constituição não previsse o direito à alimentação no rol de seu artigo fundamental, o poder executivo baseava as campanhas e programas públicos no combate a fome em Declaração e nos Tratados Internacionais, por exemplo, mas era preciso que o país também tivesse uma lei explícita que protegesse direito tão importante e fundamental.

Desta forma em 03 de Fevereiro de 2010 foi aprovada a PEC nº 47/2003, conhecida como PEC da alimentação, fruto de campanha Alimentação: um direito humano, com parcerias Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), Forum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), entidades civis e entre outras.

Com a promulgação da PEC, sendo 376 votos favoráveis e nenhum contra, em 2012 ela tornou-se Emenda Constitucional. Dispondo desta forma que “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e a infância, a assistência aos desamparados” sendo direitos sociais. (BRASIL, 2015).

1.2 Importância do direito à alimentação positivado

Um grande passo foi dado com a inserção do Direito à Alimentação na Constituição Federal, depois de mais de 60 anos da promulgação da carta dos Direitos Humanos, o Brasil concretizou o objetivo do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nacional (CONSEA) e aceitou a Proposta de Emenda Constitucional.

A inclusão deste direito no rol dos artigos sociais gerou importâncias jurídicas e políticas, não que não houvesse, mas agora está explícito, atos que contrariem este direito será considerado inconstitucional, nulo, sem eficácia. O artigo 6º abrange os direitos que são de ordem social, ou seja, segundo o autor José Afonso da Silva (2007, p.758 apud LENZA, 2012, p. 1165), a ordem social tem como base, objetivo:

o bem estar e a justiça sociais quer dizer que as relações econômicas e sociais do país, para gerarem o bem-estar, hão de propiciar trabalho e condição de vida, material, espiritual e intelectual, adequada ao trabalhador e sua família, e que a riqueza produzida no país, para gerar justiça social, há de ser equanimemente distribuída.

Considerados direitos de segunda dimensão, marcado pela Revolução Industrial, pelo direito de igualdade, os direitos sociais, nos termos do Artigo 5º, §1º, da Constituição Federal, em regra, todos os direitos fundamentais tem aplicação imediata, ou seja, podem ser exigíveis independentemente de sua eficácia.

Desta forma a alimentação inclusa do rol dos artigos sociais tem-se mais justificativas para exigir do governo ou da administração pública ou de gestor público medidas efetivas para sua concretização, é um argumento para pleitear tal direito, se apropriar deste, por exemplo, ampliar o orçamento mínimo social que garante a execução de políticas pública, que atualmente, para erradicar a pobreza corresponde “nos municípios, de 0,5% do ISS sobre serviços supérfluos; nos Estados e DF, de 2% do ICMS sobre produtos e serviços supérfluos; e na União, de 5% do IPI sobre produtos supérfluos, além do Imposto sobre Grandes Fortunas, quando vier a ser criado.” (SCAFF, 2014). O entendimento deste autor demonstra pouca relevância do fundo com a causa principal, erradicar a pobreza. Embora tal posicionamento do governo não deveria ser este e sim um investimento orçamentário maior diante das de obrigações dos estados.

No entendimento do professor de Direito Constitucional e Ex Presidente da Câmara Federal, e atual presidente da República Michel Temer, com a promulgação da PEC, “tem uma relevância extraordinária, porque isso significa uma determinação a toda e qualquer política governamental, seja do Executivo seja do Legislativo, no sentido de garantir a alimentação de todos os brasileiros” (CONSEA, 2010).

1.3 Segurança alimentar

1.3.1 Evolução histórica

O problema da fome e da desnutrição, que é gerado pela pobreza, está relacionada com a falta de alimento ou nenhum poder aquisitivo para adquiri-lo, sendo este sinal o mais cruel e alarmante de insegurança alimentar. Valente define a segurança alimentar como:

garantir a todos condições de acesso a alimentos de qualidade em quantidade suficientes, de modo permanente e sem comprometer a acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo assim para uma existência digna (VALENTE, 2002, p.59).

O conceito de Segurança Alimentar foi introduzido, tornando-se mais relevante, a partir da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) em consequência dos males da guerra: mortos, feridos, destruição de indústrias e campos agrícolas destruídos; razão pela qual a segurança alimentar “esteve profundamente ligada a ideia de segurança nacional e à capacidade de cada país produzir sua própria alimentação de forma a não ficar vulnerável a possíveis cercos, embargos ou boicotes de motivação política ou militar” (VALENTE, 2002, p.54).

Mais tarde com a segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos viu a necessidade de frear o domínio dos comunistas através da segurança alimentar, em que estes utilizam o problema da fome, da pobreza e da miséria em determinados países para causar “instabilidade social e desencadear processos revolucionários, portanto, o combate à fome em escala internacional passou a ser um elemento estratégico importante no jogo de disputas pelo controle geopolítico mundial” (SILVA, 2012, p.9).

Com o fim da última guerra mundial, realizou-se em 1943 a primeira conferência para debater a questão da produção alimentar, surgindo em 1945 a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, em inglês Food and Agriculture Organization (FAO), principal articuladora dos países em combater a fome.

Em 1974, a segurança alimentar estava voltada para estocagem, adequação e armazenagem dos alimentos. Segundo Vicente, “o enfoque estava no alimento e não no ser humano” (VALENTE, 2002, p.54). Entretanto em 1986 segundo o mesmo autor, o “Banco Mundial definiu a segurança alimentar como: o acesso por parte de todos, todo o tempo, a quantidades suficientes de alimentos para levar uma vida ativa e saudável (VALENTE, 2002, p. 55); mudando, desta forma, o conceito imposto anteriormente e sendo com base no que atualmente a FAO define o que é segurança alimentar.

1.3.2 Insegurança alimentar

O artigo 3º da lei 11.346 de 2006, lei que institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, dispõe que:

A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006a).

Segurança Alimentar e Nutricional é um direito de todo brasileiro, entretanto o Brasil possui indícios consideráveis de Insegurança Alimentar. Pode-se dizer que está é caracterizada por diversos problemas:

tais como fome, obesidade, doenças associadas à má alimentação, consumo de alimentos de má qualidade duvidosa ou prejudicial a saúde, estrutura de produção predatória em relação ao ambiente e bens essenciais com preços abusivos e imposição de padrões alimentares que não respeitam a diversidade cultural (CONSEA, 2004, p.4).

Segundo o autor Irio Luiz Conti existem três níveis de insegurança Alimentar: leve, moderada e grave. A Insegurança Alimentar leve é determinada pela incerteza da existência de alimentos dentro de cada lar, se haverá ou não comida para os próximos dias, apenas preocupação.

A Insegurança Alimentar moderada é caracterizado quando o indivíduo precisa reduzir a quantidade de alimentos para que nos dias seguintes não venha faltar; neste momento já não é mais uma preocupação e sim um ato necessário, para que não falte alimento para os próximos dias; redução da quantidade de alimentos para que não venha faltar até se adquirir outros alimentos.

A insegurança Alimentar grave é aquela em que os membros familiares precisam se alimentar e não tem o que comer, ou seja, passam fome.

O mesmo autor, Conti, diz que proximidade entre pobreza, desnutrição, fome e insegurança alimentar, embora cada um tenha um conceito próprio, estes males estão totalmente relacionados um com o outro. Vejamos, a “pobreza absoluta ocorre quando, por falta ou insuficiência de renda, as pessoas são privadas do acesso aos meios básicos como alimentação, saúde, habitação, vestuário, educação, transporte e segurança para levarem uma vida digna” (CONTI, 2009, p.15).

A Desnutrição está relacionada com a qualidade e quantidade dos alimentos, se estes são suficientes para gerar as atividades inerentes do corpo; a falta de alguma vitamina, a falta de calorias, o excesso de alguns alimentos, o sobrepeso, e entre outros geram a desnutrição e casos mais grave a subnutrição que está associada a pobreza e a fome.

A fome ocorre quando o indivíduo não consegue adquirir alimento, de forma suficiente, para realizar as atividades corpo. Segundo a definição da Food and Agriculture Organization a: “fome é a manifestação mais extrema da pobreza e da privação humana, é expressão da violação do mais fundamental dos direitos humanos, o direito a uma alimentação suficiente” (FAO, 2003 apud GONÇALVES; CAMPOS; SARTI, 2011, p.94).

E no mesmo entendimento o autor Escorel (1992, p.42 apud GONÇALVES; CAMPOS; SARTI, 2011, p.94): “A fome não é diagnóstico registrado nos prontuários de atendimento ou nos certificados de óbito. E o cotidiano da exclusão além da fome, está associado a uma maior vulnerabilidade às mortes e doenças por grupos de causas relacionadas com a violência” A questão da fome não é tão simples quanto à mídia transmite, em oferecer alimento e pronto, já é o suficiente, é muito mais complexo.

Tratar da Insegurança Alimentar é estudar a pobreza, a fome, a desnutrição e outros fatores, até porque todos estão relacionados um com os outros, não há como estudar um problema, sem que entenda o outro.

1.3.3 Princípios da Segurança Alimentar

A FAO define a segurança alimentar sendo um direito de todos ao acesso de alimentos em quantidade e qualidade suficientes para as atividades inerentes do ser humano, de modo permanente, entretanto não há um conceito consensual existente do que é segurança alimentar, até porque ela altera de acordo com a situação da população, por exemplo, na década 70, a Conferência Mundial de Segurança Alimentar estava totalmente ligada à produção agrícola, devido à crise mundial que gerou a escassez nos estoques.

Atualmente, não podemos definir que a segurança alimentar está ligada ao fator que gerou sua definição na década de 70, contudo, assim como no Direito, a Segurança Alimentar é regida por princípios basilares, que independente da época não se altera, mas permanece primordial.

O primeiro princípio diz respeito à segurança nutricional dos alimentos, ou seja, o objetivo é garantir que os seres humanos tenham acesso ao alimento adequado, de qualidade e não só de quantidade. Este princípio está voltado para a “saúde” do alimento, se este é adequado ou não para o consumo, como também, se possui ou não agrotóxico prejudiciais para corpo do indivíduo, portanto, tal princípio aborda a segurança alimentar e nutricional totalmente relacionada, não se pode falar do primeiro sem considerar o segundo.

O segundo princípio, no entendimento dos autores Maluf, Menezes e Marques (2000, p. 2): “Está no fato de que somente será assegurado a segurança alimentar e nutricional através da participação conjunta de governo e sociedade, sem que com isto se diluam os papéis específicos que cabe a cada parte”.

A efetividade da segurança alimentar deve ser de forma conjunta entre o governo e a sociedade, ambos no mesmo objetivo, mas cada um desempenhando o seu papel designado,

desde a elaboração dos projetos para reduzir a insegurança alimentar até a fiscalização da aplicabilidade daqueles.

E por fim, é preciso entender que o direito a alimentação, garantir segurança alimentar em cada lar está totalmente ligada ao direito à vida. No artigo 1º da Constituição Federal diz que a República Federativa do Brasil constitui um Estado Democrático de Direito e tem como um dos fundamentos a dignidade da pessoa humana; tratar da questão da fome, da alimentação, da miséria, ou da pobreza inexiste dúvida de que está relacionada com dignidade do ser humano e com a vida.

Tratar do princípio da dignidade é mostrar que há direitos que não podem ser tirados do ser humano pelo simples fato de ser humano, qualquer violação do direito inerente ao homem será uma agressão ao princípio estabelecido no ordenamento jurídico brasileiro.

1.4 Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) é um sistema que tem o objetivo de alavancar em todo o território nacional o direito a alimentação adequada.

Em consonância com o artigo 7º da Lei 11.346/06, que instituiu o sistema, o SISAN possibilita a participação, não obrigatória, “conjunta de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos”. Esta lei estabelece as diretrizes, os princípios, os objetivos do SISAN e entre outros; desta forma o artigo 1º da Lei dispõe que:

Esta Lei estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar 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 em assegurar o direito humano à alimentação adequada (BRASIL, 2006a).

O SISAN juntamente com a sociedade e com o governo apoiante implementará medidas que garantam a segurança alimentar.

Todos os órgãos, entidades e instituições que participarem das políticas públicas do SISAN serão regidos por princípios e diretrizes estabelecidas pela Lei 11.346/06, ou seja, além dos princípios citados a cima, o SISAN será regido pelos princípios elencados, também, do artigo 8º da Lei, que são:

- I – universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada, sem qualquer espécie de discriminação;
- II – preservação da autonomia e respeito à dignidade das pessoas;
- III – participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de segurança alimentar e nutricional em todas as esferas de governo; e
- IV – transparência dos programas, das ações e dos recursos públicos e privados e dos critérios para sua concessão (BRASIL, 2006a)

A política pública de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) devem ser orientadas em conformidade com os princípios elencados neste artigo, assim como as estratégias de elaboração, de controle, de monitoramento e entre outros.

Tratar do direito à alimentação não é abordar apenas a quantidade e qualidade de alimento, mas também de estar livre da fome; por isso os princípios a cima são tão imprescindíveis, são bases para toda política no combate a fome e principalmente regem estas.

1.5 Soberania alimentar

Define-se soberania alimentar como sendo a autonomia de cada país em definir suas próprias políticas publicas para garantir ao seu povo o direito a alimentação adequada, preservando a cultura de cada povo. O artigo 5º da Lei do SISAN definiu que:

“A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional requer o respeito à soberania, que confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos” (BRASIL, 2006a).

A maneira como será executada os programas no combate a fome, as estratégias do governo, a distribuição de alimentos e entre outras ações é definida por cada país; o direito deste e de uma nação escolher as medidas mais cabíveis para determinado objetivo denomina-se soberania.

Segundo Conti (2009, p. 30), a soberania “implica que o Estado, em todos os seus níveis de governo, empreenda esforços no sentido de respeitar, proteger e garantir a autonomia dos povos em toda cadeia alimentar”. Logo, todos, tanto os povos quanto o Estado devem participar das decisões políticas, todos no mesmo sentido de ajudar, promover e executar as políticas públicas, por exemplo.

1.6 Políticas públicas sociais

Pode-se dizer que políticas públicas sociais são ações governamentais em que há uma ligação profunda com o Estado, ou seja, são ações criadas e executadas pelo Estado. Diz políticas sociais, pois são voltadas a garantir os direitos sociais, a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, a assistência aos desamparados e entre outros

Conti (2009, p. 33) define políticas públicas sociais como sendo:

Um conjunto de ações governamentais que são desenvolvidas através de programas e projetos que devem propiciar a realização dos direitos humanos, garantindo condições de vida digna e equânime a todas as pessoas, indistintamente. De modo ainda mais concreto, podemos dizer que são as políticas que devem assegurar à população o exercício de sua cidadania.

A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional também é um conjunto de ações, que são formuladas pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), com o objetivo de garantir à população o acesso a alimentos suficientes para uma vida saudável. A política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional são regidos por algumas diretrizes, instruções que orientaram as ações a serem aplicadas; conforme o relatório da “Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira” é abordada importantes diretrizes, são elas:

- ✓ Promover o acesso universal à alimentação adequada;
- ✓ Estruturar sistemas justos, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos;
- ✓ Instituir processos permanentes de educação e capacitação em segurança alimentar e direito humanos a alimentação adequada;
- ✓ Fortalecer as ações de alimentação e nutrição em todos os níveis de atenção à saúde, de modo, articulado às demais políticas de segurança alimentar e nutricional;
- ✓ Promover o acesso à água para consumo humano e para produção de alimentos. (CONSEA, 2009, p.64).

As diretrizes a cima serão colocadas em prática, a partir dos programas e ações do governo. Vejamos

Para promover o acesso universal à alimentação adequada, o governo, por exemplo, instituiu os programas de transferência de renda, como o bolsa família e oferece cestas básicas para quilombolas, para indígenas e outros; para estruturar sistema justos, de base

agroecológica o governo instituiu a reforma agrária e apoia a agricultura familiar, facilitando crédito para estes pequenos produtores.

Em relação à educação sobre alimentação adequada, o governo utiliza programas que valorizem a cultura de cada região do Brasil e entre outros.

1.7 Principais políticas públicas sociais

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) é um dos Ministérios responsáveis em desenvolver as políticas do SAN, com o objetivo, assim como o nome diz, de promover o desenvolvimento social e implementar:

“Um conjunto de políticas, programas e ações que fazem parte das estratégias do Governo Federal para enfrentar o problema da fome e da exclusão social a partir da concepção que estas questões precisam ser encaradas com prioridade de política nacional” (CONTI, 2009, p.42).

Enfim será apresentado algumas das principais políticas que visam garantir a SAN, desta forma diz que são programas de Segurança Alimentar e Nutricional. São eles: Programa de Aquisição de Alimentos, Programa Cisternas, Programa do Leite, Programa Restaurantes Populares Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

2 POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas constituem um instrumento do Estado para efetivar os Direitos Humanos, nascidas na administração pública ou no clamor social determina que estas políticas são “fundamentais para o avanço da justiça social e da consolidação da democracia” (CONSEA, 2010 p. 214). As políticas públicas voltadas ao DHAA estão no âmbito da segurança alimentar e outras áreas do governo federal; o CONSEA, atualmente, unem as políticas de três maneiras:

Políticas que ampliam a disponibilidade e o acesso de alimentos [...].
Políticas dirigidas à inclusão social e a grupos socialmente vulnerabilizados [...].
Políticas universais que promovem o desenvolvimento social e estruturam de modo sustentável a vida das pessoas. (CONSEA, 2010, p.216).

Desta forma o Estado visa garantir com sua obrigação em frente ao DHAA, respeitando, protegendo, promovendo e provendo os direitos humanos quando violados ou não. O CONSEA distingue todas estas garantias de forma bem distintas.

O compromisso de respeitar o DHAA envolve uma imposição de que o Estado não pode apoderar-se de qualquer atitude que viole o DHAA, lembrando que este é aquele direito à alimentação que é devido a todo ser humano de forma ininterrupta, em quantidade e qualidade suficiente para o ser humano realizar as atividades inerentes do homem. O estado não pode através do poder legislativo efetuar medidas que viole o DHAA, sendo obrigação do estado respeitar tal direito. Devido a esta obrigação, surge também para o estado o dever de proteger o DHAA, mas de quem? Esta segurança consiste na hipótese de que alguém poderá violar o direito tutelado e se isto ocorrer, o Estado deve agir com medidas protetoras, sendo pessoas ou empresas ou qualquer outros que infringir o direito protegido.

A obrigação de promover é trabalhada na importância em que o Estado tem que desenvolver políticas públicas que ampliem as condições para que as famílias sejam capazes de auto sustentarem. Além disso:

O Estado tem a obrigação, em situação de emergência e/ou individuais ou familiares, que por condições estruturais ou conjunturais, não se tenha condições de garantir para si mesmo alimentação, moradia adequada, educação, saúde. Sua obrigação inclui, por exemplo, garantir a alimentação e a nutrição com dignidade a famílias que passam fome ou estão desnutridas por condições que fogem ao seu controle. O Estado deve também buscar garantir que essa famílias/pessoas recuperem a capacidade de se alimentar, quando forem capazes de fazê-lo. (CONSEA, 2010p. 222).

Com isso o Governo Federal apresenta inúmeras políticas públicas que proporcionam o DHAA. São elas: Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Bolsa Família, Política de Prestação Continuada (BPC), Política de Reajuste de Salário Mínimo, Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias, Cisternas, Programa de Alimentação do trabalhador (PAT) e entre outros.

Entretanto não será possível analisar todas as políticas públicas em andamento da área da segurança alimentar, pois importaria em um trabalho com grande conteúdo, desta forma apenas alguns programas do governo foram selecionados.

2.1 Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família foi instituído em 2003 por Medida Provisória e decretado lei em 2004, “tem por objetivo enunciado instituir um programa nacional de transferência de renda às famílias pobres, pautado notadamente na gestão descentralizada e intersetorial” (SOUZA et al, 2013, p.154). É um programa voltado para opor-se contra a miséria, pobreza e extrema pobreza, provendo a independência destas famílias diante desses problemas.

O programa está direcionado à família brasileira, no término do governo Fernando Henrique Cardoso, já se existiam alguns programas que auxiliavam no núcleo familiar, assim como “[...] PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), Agente Jovem, Sentinela, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás” (WEISSHEIMER, 2006, p. 49). Em 2003 com a entrada do Governo Lula foi criado o Bolsa Família por meio da Lei 10.836 de 9 de Janeiro de 2004, unindo todas as políticas públicas de transferência de renda em um único programa, trazendo notoriedade para o Governo, mas também muitos questionamentos e críticas; desta forma será trabalhado alguns pontos essenciais do programa para melhor compreensão e algumas críticas que tendem com o tempo auxiliar o Governo Federal a aperfeiçoar o programa.

2.1.1 Gestão do programa

Constituído pelo Governo Federal, é considerado um programa que tem sua gestão descentralizada, ou seja, tanto a União, os Estados e os Municípios possuem responsabilidades diante do programa, trabalhando de maneira que é dividido as tarefas de forma bem específicas, além disso:

“[...] o MDS tem um instrumento que mede a qualidade da gestão em âmbito estadual e municipal. Trata-se do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) e, com base nele, o governo federal repassa recursos para apoiar as ações em cada local”. (MDS, 2015a, p.14).

Os entes possuem atribuições distintas, porém voltadas para o mesmo alvo, executar com eficiência o programa.

A competência federal está ligada a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) e ao MDS, juntos eles são “responsáveis pela gestão e operacionalização do Programa Bolsa Família” (MDS, 2015). É de responsabilidade do Senarc a negociação de:

Contrato de prestação de serviços com a Caixa Econômica Federal (CAIXA), que é o agente operador do Bolsa Família. A Caixa, por sua vez, é responsável pela geração da folha e pelo pagamento dos benefícios, interagindo de forma direta com os municípios, ao prestar suporte aos gestores municipais e às famílias beneficiárias. (MDS, 2015c).

A competência Estadual e Municipal refere-se ao acompanhamento e fiscalização do programa, unindo o setor da saúde com a educação, além do estado capacitar os municípios para auxiliar da gestão do programa. A gestão e execução do Programa, como se nota, são dos entes federativos que são co-responsáveis pelo programa. Da mesma maneira que o estado tem responsabilidades, os beneficiários também, mas afinal quem são os beneficiários?

2.1.2 Beneficiários do Bolsa Família

O Programa Bolsa Família, não é uma política pública exclusiva do Brasil, da mesma forma que se aplica em Moçambique na África ou na Síria, e entre outros países, o objetivo principal é desenvolver medidas de forma imediata capaz de minimizar o problema da pobreza, da fome e da miséria, através da transferência de renda que assegurará os direitos à saúde, a educação, a alimentação e outros.

As famílias consideradas pobres pelo programa são aquelas que têm renda de até R\$ 170,00 (cento e setenta reais) por pessoa e muito pobre até R\$ 85,00 (oitenta e cinco reais) por pessoa. Para integrar-se ao programa, assim como ocorre no Programa de Cisterna, política pública que também é objeto de estudo deste trabalho, os usuários precisam estar cadastrados no Cadastro Único e prestar informações sobre a sua renda e demais critérios. Este sistema não é utilizado somente para este programa, mas também para os demais existente na área social do Governo Federal, cabe aqui lembrar a importância da participação municipal para Programa Bolsa Família:

“Responsável pelo cadastramento e pela atualização dos dados das famílias. Com base nesses dados, é feita a concessão de benefícios do programa Bolsa Família, de forma impessoal e automatizada. Por isso, as informações do Cadastro Único devem estar sempre atualizadas”. (MDS, 2015a, p. 04).

Sendo assim os benefícios consistem em três tipos de situações, alterando de acordo com a situação da família. Vejamos.

A primeira situação definido pela Caixa Econômica Federal que poderá receber o auxílio do bolsa família é quando os núcleos familiares vivem em situação de pobreza ou de extrema pobreza, com renda mensal de até R\$ 85,00 por pessoa, desta forma o valor pago será de R\$ 85,00 por pessoa e mensalmente

A segunda situação é a família “com renda mensal entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00 por pessoa, que possuam em sua composição gestantes, nutrizes (mães que amamentam), crianças e adolescentes com idade entre zero e 16 anos incompletos” (CAIXA, 2016). Esta segunda opção se entende de três formas: Benefício variável, benefício variável à gestante e benefício Nutriz. O primeiro consiste na família que tenham crianças ou adolescentes com idade de zero a 15 ano, receberá pelo bolsa família o valor de R\$ 39,00 (trinta e nove reais); o segundo é o grupo familiar que tem alguma gestante, o benefício será pago desde no início da gestação, recendo o valor de R\$ 39,00 (trinta e nove reais) por até 9 meses e o beneficiário nutriz, é aquela criança com idade de 0 a 6 meses, valor pago é o mesmo R\$ 39,00 trinta e nove reais.

A última situação é aquela que tem no grupo familiar até dois jovens, de 16 e 17 anos podendo ser pago o valor de R\$ 46,00 (quarenta e seis reais) por pessoa mensal.

Desta forma, segundo o MDS o programa foi encarregado por 15% a 20% da redução da desigualdade de renda no país, durante o ano de 2001 a 2011, tendo por características o acesso a saúde, a alimentação e a educação, entretanto algumas doutrinas entendem que o programa não atende o direito a alimentação, pelo contrário, fere-o, mas como? Osipe et al (2016) entende que o valor oferecido aos usuários pelo programa é incapaz de satisfazer a fome do indivíduo, não garante a segurança alimentar, além disso apontam como obstáculo a ser solucionado a quantidade limitada dos usuários. Segundo Weissheimer (2006, p.152 apud OSIPE et al, 2016 p,51):

Cada município designa-se um número máximo de famílias a serem contempladas pelo benefício. A partir do momento em que essa quota é preenchida, fica “impossibilitada” a inserção de novas famílias, mesmo que sejam extremamente vulneráveis e, portanto, portadoras desse direito

O mesmo autor defende ainda que não deveria existir condicionalidades para que o beneficiário continuasse usufruindo o programa. Entretanto este entendimento não é do MDS, pois ele afirma que:

As condicionalidades do Bolsa Família são compromissos assumidos pelo poder público e pelas famílias beneficiárias nas áreas de Saúde e de Educação. O acesso a esses serviços é direito assegurado pela Constituição. É responsabilidade do governo garantir acesso, além da qualidade dos serviços. (MDS, 2015a, p.10).

As condicionalidades do programa são direcionadas para a área da saúde e da educação, que para a concessão do benefício às famílias têm que cumpri-las. Na saúde, as crianças menores de sete anos têm que estar com a caderneta de vacina em dia e ter acompanhamento do crescimento; as gestantes devem fazer o pré-natal nas datas estipuladas de acordo com o calendário estabelecido pelo órgão responsável na área da saúde.

Na área da educação, todas as crianças, adolescentes e jovens inseridos no programa devem estar matriculadas na escola e ter o mínimo de frequência cumprida, 85% crianças e adolescente e 75% jovens.

O descumprimento das condicionalidades citadas não provoca o afastamento das famílias de forma repentina, a primeira providência a ser cumprida será por notificação, insistindo o problema, a família será bloqueada e só depois suspensa.

A respeito da condicionalidade de se manter os menores de 17 anos na escola e de exigir uma frequência mínima escolar, na opinião de Osipe et al (2016), o Estado não está preocupado com o resultado dos menores nas escolas, mas somente com a frequência escolar, apresentar dados que crianças e adolescentes frequentam unidades escolares. Se o Estado se preocupasse, realmente, com ensino de qualidade, não aprovaria, por exemplo, a progressão automática dos alunos, que não permite a reprova dos alunos ao término de uma série.

Embora o programa possua alguns pontos negativos, que precisam ser solucionados, o objetivo do programa, além dos elencados nos itens mencionados, é que os beneficiários possam superar a condição de vulnerabilidade, não caracterizando uma esmola estatal, até porque quem é beneficiário do Programa Bolsa Família é pobre e o pouco que é somado na renda da família faz muita diferença, é um direito destas pessoas e a qualquer tempo eles podem abrir mão, não caracterizando uma dependência estatal e nem acomodação.

2.2 Programa de Aquisição de Alimento (PAA)

O PAA foi instituído em 2003, ele prevê que as prefeituras habilitadas a este programa, através de instituições mediadoras, comprem alimentos que os agricultores familiares produzem para distribuir as pessoas que sofrem com a insegurança alimentar.

O PAA quer impulsionar a agricultura familiar, através da compra sem abertura de licitação, submetendo-se a uma cotação entre o maior e o menor preço e ajudar no problema da fome, doando alimentos, ou seja, remuneração para quem produz os alimentos e alimento para quem necessita.

2.2.1 Legislação

O PAA foi instituído pela Lei 10.696/03 no seu artigo 19, que foi alterado pela lei 12.512/11.

2.2.2 Público alvo

Segundo a Cartilha do PAA têm-se dois públicos beneficiários: os fornecedores e os consumidores. Os fornecedores são os agricultores, os silvicultores, os extrativistas, os pescadores, os povos indígenas, integrantes de quilombolas, desde que preencham os requisitos estabelecidos na Lei 11.326/06, lei que estabelece as diretrizes da Agricultura familiar. Por exemplo, para ser agricultor familiar não pode ter área, terreno superior a 4 módulos fiscais.

Os consumidores são aqueles que se enquadram em insegurança alimentar. Para participarem do programa estes devem procurar a assistência social da cidade ou uma “rede socioassistencial ou os equipamentos de alimentação e nutrição em seus municípios” (CONAB, 2012, p.6), já os fornecedores, bem diferente dos consumidores, devem ter uma Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que são retiradas nas “entidades oficiais de Assistência Técnica e Extensão Rural ou as Federações e Confederações de Agricultores, por meio de seus sindicatos” (CONAB, 2016, p.6) ou INCRA ou FUNAI para alvos específicos.

Para que os consumidores ou os fornecedores participem do PAA, o Estado ou o Município tem que celebrar um termo de aquisição do programa no MDS, somente desta

forma, aqueles poderão participar do programa. O termo tem vigência de 5 anos e diz o compromisso que será assumido.

2.2.3 Finalidades

O Artigo 19 da lei que instituiu o PAA enumera as finalidades do programa. A primeira abordada está elencada no inciso I, que trata do incentivo da agricultura familiar e da sustentabilidade, ou seja, o PAA visa comprar alimentos da agricultura familiar e fornecer as pessoas que estão em insegurança alimentar, além de incentivar a agricultura, auxilia na sustentabilidade e ajuda estes agricultores a terem mais renda; no segundo inciso dispõe sobre incentivar o consumo de alimentos produzidos pela agricultura familiar, ou seja, dar valor, aumentar a procura dos alimentos vindo da agricultura familiar. Os incisos seguintes da lei dispõem:

III - promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricionais, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável;

IV - promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos, incluída a alimentação escolar

V - constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares (BRASIL, 2003);

A execução do PAA é do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) sempre atentando as finalidades a serem desenvolvidas, desta forma os Ministérios têm a responsabilidade, na maioria das modalidades do PAA, manter, incentivar e oferecer recursos para o programa.

2.2.4 Modalidades de aquisição de alimentos

PAA dispõe de algumas modalidades para adquirir alimentos, são elas: Doação Simultânea, Formação de Estoques, Compra Direta, PAA Leite e Compra Institucional

A Tabela 1 mostra as modalidades do PAA e o objetivo de cada uma.

Tabela 1 - Modalidade do Programa de Aquisição de Alimento

Modalidade	Forma de acesso	Limite	Origem do Recurso	Ação
Compra da Agricultura Familiar para Doação Simultânea	Individual	R\$ 4,5 mil	MDS	Responsável pela doação de produtos adquiridos da agricultura familiar a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.
	Organizações (cooperativas/associações)	R\$ 4,8 mil		
Formação de Estoques pela Agricultura Familiar – CPR Estoque	Organizações (cooperativas/associações)	R\$ 8 mil	MDS/MDA	Disponibiliza recursos para que organizações da agricultura familiar formem estoques de produtos para posterior comercialização.
Compra Direta da Agricultura Familiar – CDAF	Individual ou organizações (cooperativas/associações)	R\$ 8 mil	MDS/MDA	Voltada à aquisição de produtos em situação de baixa de preço ou em função da necessidade de atender a demandas de alimentos de populações em condição de insegurança alimentar.
Incentivo à Produção e Incentivo de Leite – PAA Leite	Individual ou organizações (cooperativas/associações)	R\$ 4 mil por semestre	MDS	Assegura a distribuição gratuita de leite em ações de combate à fome e à desnutrição de cidadãos que estejam em situação de vulnerabilidade social e/ou em estado de insegurança alimentar e nutricional. Atende os estados do Nordeste.
Compra Institucional	Individual ou organizações (cooperativas/associações)	R\$ 8 mil	-	Compra voltada para o atendimento de demandas regulares de consumo de alimentos por parte da União, Estados, Distrito Federal e Municípios;

Fonte: SEAD, 2016.

A Compra com Doação Simultânea, como o próprio nome diz, consiste em doar alimentos para as entidades beneficentes em que deverão ser entregues as pessoas que estão em insegurança alimentar. A fonte do recurso é do MDS (Ministério do Desenvolvimento Social), ou seja, o Ministério transfere as verbas destinadas para comprar os alimentos dos agricultores familiares, se for individualmente ou para cooperativa e eles repassam os alimentos a central de distribuição para serem entregues as pessoas ou para restaurantes populares ou cozinha comunitárias, por exemplo.

A Compra Direta é a aquisição de alimentos diretamente dos agricultores familiares ou associações, entretanto este tipo de compra somente é efetuado quando o preço do alimento no mercado estiver abaixo do preço de referência. Desta forma o CONAB emitirá um termo para aquisição dos alimentos, exigindo-se antes de tal ato uma grande formalização de documentos.

A PAA leite tem a finalidade de incentivar a produção leiteira dos agricultores e ajudar as crianças precisam de leite. Nesta modalidade pode-se produzir leite de cabra ou de vaca, prezando sempre pelo controle de qualidade dos alimentos. Para participar do PAA leite o produtor deve possuir a Declaração de Aptidão do Pronaf, comprovante de vacinação dos

animais. O produtor de leite, somente nesta modalidade, pode receber até R\$ 4 mil reais por semestre, diferente das outras modalidades que são por ano e não semestral.

A Compra Institucional está prevista pelo Decreto nº 7.775, que permite a administração direta ou indireta comprarem alimentos, sem a ajuda do MDS, ou seja, com recursos dos próprios órgãos para atender os presídios, restaurante universitários, hospitais e entre outros.

2.2.5 Fiscalização

As regras do PAA são definidas por um grupo responsável, que diz o que fazer ou não fazer, é composto por representantes de vários Ministérios, assim como o Ministério da Educação, o MDS, Ministério do Desenvolvimento Agrário e outros, é chamado de “Grupo Gestor”, conforme abordado pela Cartilha do PAA. Esta também define quais as responsabilidades do Grupo Gestor, as quais são:

O GGPAA é responsável por definir, no âmbito do PAA: a forma de funcionamento das modalidades do Programa; a metodologia para a definição dos preços de referência de aquisição de alimentos, considerando as diferenças regionais e a realidade da agricultura familiar [...] e outras medidas necessárias para a operacionalização do PAA. (CONAB, 2012, p.8).

Além do Grupo Gestor, a sociedade também é incumbida de fiscalizar o programa, não só este programa, mas também os próximos que serão analisados. Pode-se dizer que o maior fiscalizador, aquele que está sempre atento, vendo se está ou não funcionando, até porque envolve seu dinheiro nos programas, é a fiscalização da sociedade.

Desta forma, o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), juntamente com a sociedade, acompanham a execução do PAA.

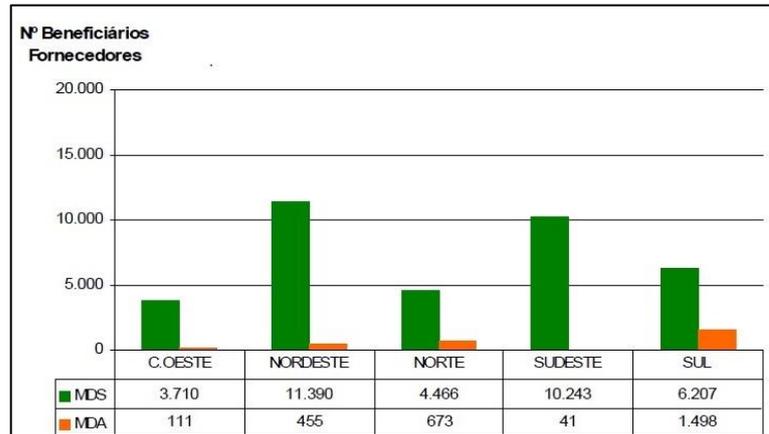
2.2.6 Demonstrativo da situação dos beneficiários fornecedores em 2015

Uma das finalidades do PAA, já mencionada, é auxiliar os agricultores familiares no aumento dos rendimentos, garantindo a inclusão social, além de garantir a segurança alimentar daqueles que estão em estado de vulnerabilidade, nunca esquecendo da obrigatoriedade do estado com os programas sociais.

O gráfico 1 mostra a quantidade de beneficiários fornecedores que participam do programa, separado por região, cerca de 35.926 fornecedores recebem recurso do MDS e

2.778 recebem recurso do MDA, totalizando aproximadamente 38.704 fornecedores do PAA em 2015. Comparando com 2005, dois anos depois de se implantar o programa, este contava com 17.600 produtores atendidos, depois de 10 anos o programa contribuiu com mais de 20.000 produtores familiares.

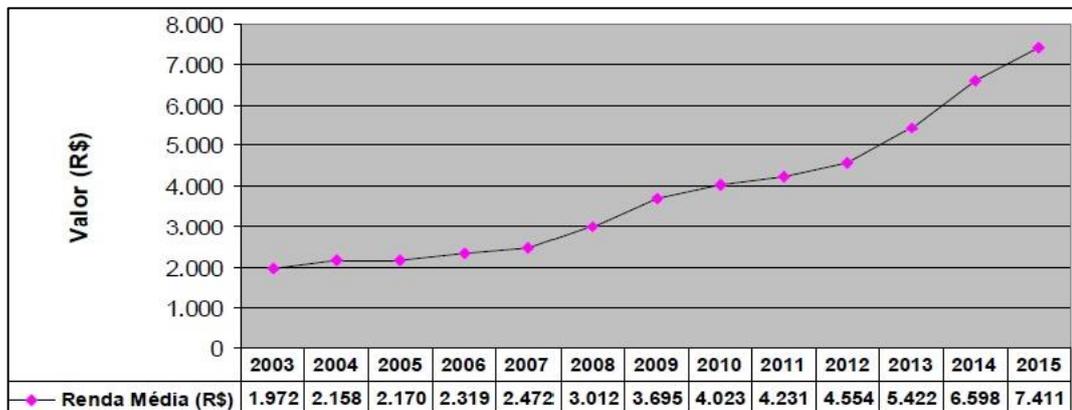
Gráfico 1 - Beneficiários Fornecedores em 2015



Fonte: SUPAF/GECAF (apud CONAB, 2016, p. 14)

O programa tem contribuído de forma significativa no aumento gradual na renda de cada grupo familiar, como demonstra o Gráfico 2, em 2003 a renda média no produtor era equivalente a R\$ 1.972,00, fato que foi modificando com o decorrer do tempo, mostrando que o PAA ajuda a colocar os produtores no mercado de trabalho, vendendo seus produtos e gerando valor ao produto do produtor familiar. Desta forma pode-se notar no gráfico que a renda no produtor, depois de 2003, sempre vem aumentando, chegando, atualmente, em um valor médio de R\$ 7.411,00.

Gráfico 2 - Renda Média do Produtores Familiares em 2015



Fonte: SUPAF/GECAF (apud CONAB, 2016, p. 15)

Uma das finalidades do PAA é garantir a segurança alimentar, não só atendendo ao público de beneficiários fornecedores, mas principalmente os beneficiários consumidores. A Tabela 2 mostra as unidades beneficentes que recebem os alimentos e transferem, dentro das modalidades do PAA, as pessoas que estão em insegurança alimentar

Tabela 2 - Número de Beneficiários e Unidades Receptoras em 2015

Região	Nº de atendimentos as Unidades Receptoras	Nº de Atendimentos aos Beneficiários
Norte	486	1.291.313
Nordeste	736	4.254.219
Sudeste	386	3.157.715
Sul	368	1.005.856
Centro-Oeste	853	1.251.561
Total	2.829	10.960.664

Fonte: SUPAF/GECAF (apud CONAB, 2016, p. 18)

A forma como o Programa de Aquisição de Alimentos se desenvolve é uma forma muito eficiente para garantir a segurança alimentar, além de auxiliar no setor da produção agrícola, ajuda também no crescimento local e regional, contribuindo para melhores índices e principalmente na qualidade de vida da população, além de apoiar os hábitos alimentares culturais de cada região.

2.3 Programa Cisternas

O Nordeste Brasileiro tem característica climática o semiárido, que quando é mencionado lembra-se da seca e da falta de chuva. Verdade seja, o semiárido possui insuficiência hídrica, que é apresentado, somente, por um período de 3 a 4 meses chuvosos. Além de chover por curto tempo, as chuvas não são concentradas em certas regiões, são esparsas e as águas não são utilizadas devido à sua evaporação.

A seca provoca grandes problemas para as pessoas da região do semiárido, ocasiona:

A fome e muitas mortes em consequência de doenças provocadas pela ingestão de águas impuras e contaminadas. A cada período forte de estiagem, milhares de pessoas que vivem no Semiárido não conseguem satisfazer suas necessidades de acesso à água e a alimentos básicos. (CAMPOS et al 2013, p.51).

Os resultados do problema da sequeidão não se pode relacionar ao fato de que é uma característica do clima e assim conformar-se com a situação do Nordeste em relação à ausência de água. Pelo contrário, os problemas que decorrem da seca estão mais relacionados com o homem, de natureza política, do que a “mãe” natureza. É lamentável, mas ainda persistem na região do semiárido deturpação dos recursos públicos e principalmente e prática danosa do coronelismo.

Entretanto pouco a pouco o Nordeste vem sendo integrado, cada vez mais, nas agendas políticas, “essa presença é o aumento da mobilização e das cobranças da sociedade civil organizada em relação às formas tradicionais de intervenção do Semiárido, acompanhada de uma forte argumentação e da valorização das alternativas que estão dando certo” (CAMPOS et al, 2013, p.76).

2.3.1 Direito à água

O Direito à Alimentação é integrante dos Direitos Humanos Fundamentais, estabelecido na Constituição Federal de 1988. Entretanto assim, como o direito a alimentação pelo fato da demora, o direito a água somente foi reconhecido pela ONU em 2010, por meio da resolução nº 64/292 sendo direitos humanos fundamentais. Sendo assim, a água é um dos alimentos imprescindível para o ser humano, deste jeito componente do direito à alimentação.

O programa de Cisternas foi desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para as populações, principalmente, residentes no Semi-Árido brasileiro, devido a escassez hídrica devido aos longos dias de estiagem e pela evaporação da água. Segundo o autor Malaquias Batista o semi-árido apresenta características climáticas como:

[...] chuvas escassas e irregulares, solos rasos e pobres, portanto, condições desfavoráveis para as explorações agro-pecuárias convencionais. Apenas 80.000 km² (menos de 8% do território) representam áreas de média e alta oferta ambiental, com razoáveis probabilidades de uma produção regular e segura de alimentos (BATISTA, 2005).

As cisternas são geralmente voltadas para o Semi-Árido, devido ao pouco que é aproveitado do seu território, conforme Batista, somente 8% é utilizado para explorações agropecuárias, considerando que o Semi-Árido tem uma proporção total de “982.563,3 km²” (IBGE, [s/d]).

A população do Semi-Árido convive não só com a falta de água, mas também com a qualidade dela, ou seja, no estágio da insuficiência de água, as crianças e as mulheres caminham por longas horas para encontrarem água, que não são próprias para o consumo, por estarem contaminada.

2.3.2 O que são Cisternas?

Estabelecida pela Lei Orçamentária nº 11.044, foi implantada em 2004 o Projeto de Construção de Cisternas de placas na necessidade de assegurar as famílias que sofrem com as secas demoradas.

Compreendem na construção de tanques de cimento, chamados de cisternas, que serão utilizados para apanhar a água da chuva que desce do telhado; ação que é aliada com a educação dos beneficiários em relação a utilização e a preservação das cisternas. Cada reservatório tem capacidade de guardar, em regra, 16 mil litros de água, suficiente para oito meses, em uma casa com até cinco pessoas.

O custo de cada cisterna é de aproximadamente R\$ 1.600,00, este valor é para custear com todas as despesas da cisterna, exceto com a abertura do poço, para abrir o buraco, desta forma a CGU diz que o valor que cada cisterna oferece para ser criada são para “os custos de construção de cada cisterna, incluídas, nessa quantia, despesas com matéria-prima, mão-de-obra e capacitação em técnicas de construção e em gerenciamento de recursos hídricos” (CGU, 2011, p.11).

2.3.3 Propósito do programa

O Objetivo das Cisternas é garantir, principalmente, ao povo do Semi-Árido uma infraestrutura fácil e de forma eficaz o recolhimento da água da chuva, para que possa compor a ausência daquela nos tempos de estiagem.

No Relatório apresentado em 2006 pelo Tribunal de Contas da União, ele aborda 5 objetivos do Programa de Cisternas, três deles são: 1º “ Mobilizar as famílias para serem co-responsáveis pela implementação do programa; 2º Capacitar as famílias e a sociedade para apoiar o projeto; 3º Realizar o controle social do programa” (BRASIL, 2006b, p. 27).

Os objetivos elencados pelo Relatório do Tribunal de Contas da União são objetivos relacionados aos beneficiários do programa e não necessariamente o propósito da Criação das

Cisternas, mas nota-se que o propósito de um somente será eficiente, se o propósito de outro também alcançar sua finalidade. Vejamos.

O objetivo Geral das Cisternas é garantir o acesso à água para as pessoas que padecem deste alimento, tanto para o consumo quanto para a produção ou que tenham dificuldade para buscar a água, devido as longas distâncias. A implantação destas placas de cimentos, chamadas de cisternas, também deve ser de baixo custo e técnica descomplicada, fácil.

Os objetivos específicos, diz respeito às vantagens que a cisterna irá oferecer. Com a construção das Cisternas, facilita para as famílias não precisarem se deslocar por grandes distâncias para buscar água, ou seja, a diminuição de horas e dispêndios de energia. Além disso, estimula a agricultura familiar, conseqüentemente a venda dos produtos, gerando renda e inclusão das famílias de baixa renda ao mercado.

2.3.4 Público alvo

As famílias pobres do Semi-Árido são as que mais sofrem com a questão da seca e a falta habitual de água. Para intervir nesta realidade, os beneficiários precisam estar cadastrados no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e o lugar onde será implantado a cisterna será realizada pelo ente executor

2.3.5 Modalidades de cisternas

As cisternas, segundo o MDS, podem ser utilizadas em diversificados setores, classificando-as para o consumo, para a produção e para a escola. A cisterna destinada ao consumo é aquela que compreende na captação da água da chuva para o uso da família, geralmente são colocadas ao lado das casas. Esta modalidade é de baixo valor, até porque não dispênde de muitos gastos.

As cisternas de Produção, como o nome já diz, consiste na captação da água da chuva ou água das enxurradas, por exemplo, para utilizá-la na produção agrícola, sendo que o alimento colhido poderá ser de consumo da própria família ou para a comercialização dos alimentos, além de aproveitar a cisterna para a produção de gado também. Cada Cisterna destinada à produção tem capacidade de guardar até 52 mil litros de água pronta para ser utilizada.

E por fim, a cisterna para escolas é aquela construída e mantida na instituição escolar da área rural, assim como na modalidade de produção, a cisterna para escola também tem capacidade de guardar até 52 mil litros de água potável.

2.3.6 Implementação

Segundo o MDS há três etapas para a implantação das Cisternas, são elas: Mobilização social, Capacitação e Implementação.

A mobilização social “é o processo de escolha das comunidades envolvidas e mobilização das famílias que serão contempladas, realizado pela entidade executora com a participação de instituições representativas da localidade” (MDS, [s/d]). Esta etapa consiste na escolha da família que será “premiada” com a Cisterna, lembrando que as famílias são aquelas inscritas no Cadastro Único do Governo Federal.

A segunda etapa, a capacitação:

É a fase do projeto que caracteriza as tecnologias implementadas pelo Programa Cisternas como “tecnologias sociais”, afinal, estimula-se o envolvimento dos beneficiários por meio da realização de capacitações específicas. Tais capacitações são realizadas valorizando a organização comunitária existente, com proposta pedagógica adequada, voltada à educação popular. Os materiais didáticos utilizados são produzidos com linguagem simples e ilustrações, favorecendo a compreensão dos processos envolvidos. (MDS, [s/d]).

De acordo com o MDS as famílias recebem dois cursos de capacitação, são eles: Gestão da água para consumo humano e Capacitação dos agricultores para a construção das cisternas. Estes cursos têm a função de instruir as famílias no tocante ao manuseio da cisterna, na preservação desta de contaminação, como tampá-la corretamente e como manter a água bebível, por exemplo.

A terceira e última etapa compreende na construção da cisterna, ou seja, consiste na escolha dos trabalhadores que iram empenhar-se na construção dos poços de cimento. Estes trabalhadores geralmente são da respectiva população, fazem parte do corpo social uma vez que empregando pessoas da própria população fornece emprego e alavanca a circulação de dinheiro na região.

Da mesma forma que são com as famílias, os trabalhadores também são preparados e treinados pelo programa, para que a construção saia de acordo com o planejado, sem

rachaduras, capacidade de litros correto, que a água da chuva chegue corretamente até a cisternas, através das calhas e entre outros.

Enfim, como demonstrado, o Programa de Cisternas leva água de qualidade e quantidade as pessoas vulneráveis à seca, capacitando-os para a manutenção e conservação dos poços, além disso, historicamente o nordeste é marcado por lutas e grandes desafios a serem enfrentados. A importância da edificação das cisternas não está ligada somente a seca, a fome, a exclusão social e a água de qualidade e quantidade, mas também trouxe as regiões necessitadas razões para uma vida melhor e confiança em continuar lutando pelo lugar que vive.

2.4 Programa Restaurante Popular

O Programa Restaurante Popular compõe um dos programas de política pública do Governo Federal que visa garantir o acesso à alimentação de qualidade e quantidade ao ser humano. Estabelecido pelo MDS se espalda em instituir unidade de alimentação e nutrição em locais com maior fluxo de trabalhadores e principalmente em localidade de insegurança alimentar.

Alguns Estados, como o Rio de Janeiro e São Paulo, já utilizam programas semelhantes ao Restaurante Popular; em São Paulo a Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado estabeleceu o Programa Popular Bom Prato, com custo de R\$ 1,00 por pessoa, além de oferecer café da manhã em um valor muito acessível; da mesma forma acontece com o Rio de Janeiro por meio da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos e também em outros Estados, Rio de Janeiro, Tocantins e outros

A finalidade, de forma geral, de se estabelecer a unidade de alimentação e nutrição, assim como é chamado o Programa de Restaurante Popular, é garantir que a população com menos poder aquisitivo possa se alimentar com refeições de qualidade, sendo os alimentos saudáveis e seguro, que possa oferecer aos usuários uma dieta balanceada e capaz “de agregar dignidade ao ato de se alimentar. (GONÇALVES; CAMPO; SARTI, 2011, p.99)

De forma mais específica, pode-se dizer que o restaurante popular visa:

- ✓ Apoiar a construção, reforma e adaptação das instalações prediais;
- ✓ Apoiar a aquisição de equipamentos, materiais permanentes e de consumo novos;
- ✓ Apoiar a capacitação das equipes de trabalho;
- ✓ Apoiar a formação de profissionais, na área de gastronomia, que desempenhem atividades básicas de um restaurante;

- ✓ Apoiar a difusão dos conceitos de educação alimentar e sua aplicação. (MDS, 2004, p.04)

Os restaurantes populares, como se pode notar, envolve objetivos diretos e indiretos, de forma que envolva uma integração maior entre o governo federal, estadual ou municipal para a sua execução e gestão das unidades de alimentação e nutrição. Não basta os objetivos a serem alcançados, mas também a fonte dos recursos, assim como este também não é suficiente, pois pode-se se ter a idéia, o dinheiro, mas o local não é próprio para a instalação e muito menos alcança quem precisa de alimento seguro. Sendo assim é necessário de fonte de recursos, dos objetivos, da gestão e execução e dos perfis dos usuários; como se fosse abrir um negócio, entretanto, em regra, não há lucro.

2.4.1 Gestão e execução

A gestão do Restaurante Popular é efetuada pelo ente publico estadual ou municipal ou até mesmo por empresas que não visam lucros, as entidades sem fins lucrativos. Todo financiamento é efetuado pelo MDS, segundo os autores Sarti, Campos e Gonçalves, a função do MDS é:

financiar a construção, reforma e conclusão de instalações prediais, a aquisição de equipamentos, materiais permanentes e de consumo novos, a formação de equipes de trabalho, a formação e capacitação profissional na área de alimentos, com vistas a auxiliar nas políticas de inclusão social e geração de trabalho e renda. (GONÇALVES; CAMPO; SARTI, 2011, p.100)

O MDS, de forma geral, subsidia o programa, sendo que o governo estadual ou municipal, somente participará quando firmar convênio com o MDS. Segundo a autora Denise Silva o “ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional publicam anualmente edital para a seleção pública de propostas visando o apoio à implantação de restaurantes populares” (SILVA, 2012, p.50). Desta forma os membros que executarão as unidades devem promovê-las de forma que alcance os objetivos propostos.

Em relação aos alimentos que serão fornecidos aos usuários do restaurante, o MDS aconselha que seja adquirido dos agricultores familiares, aqueles que estejam inseridos no PAA da região, contribuindo desta forma com dois programas de segurança alimentar. Há possibilidade também da gestão ser feita por terceirização e não só pelo município, em que o

usuário continuará a pagar pela refeição um valor irrisório, porém como o restaurante será terceirizado, a administração suplementará o valor cobrado pela exploração do restaurante, de forma que os usuários não sejam prejudicados.

Além da terceirização, a administração pública também é o órgão gestor, quando aquela for responsável pela gestão da unidade caberá a administração pública supervisionar a prestabilidade da terceirização, por exemplo, fiscalizar se a terceirização está atendendo a finalidade almejada ou não, se os cardápios possui uma dieta balanceada e um cardápio variado ou não e entre outras exigências necessárias.

2.4.2 Descrição e educação alimentar dos usuários

O restaurante popular é caracterizado por ser um programa emergencial, ou seja, todo programa que é definido desta forma visa ser aplicado imediatamente, de forma que atinja seu principal objetivo de forma rápida. Sendo assim, os principais usuários a serem beneficiados são os trabalhadores que laboram longe de suas residências, pois muitas vezes levam alimento em marmitas que não garantem uma alimentação de qualidade, podendo oferecer riscos ao trabalhador se o alimento não for conservado em lugar adequado até o momento do consumo.

Em 1940 quando foi criado os primeiros Restaurantes populares os principais usuários eram os trabalhadores, ou seja, apenas era voltada para essa seção; nesta época o órgão responsável não era o MDS, mas o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), que mais tarde foi extinto, integrando o programa ao ministério que responsável nos dias de hoje.

Atualmente, além dos trabalhadores, os mendigos, os aposentados, ou seja, todos aqueles que estão em insegurança alimentar, desde a leve, quando a quantidade dos alimentos ainda é suficiente, mas a qualidade, deixa a desejar, até a insegurança grave, quando ocorre a fome; todos podem consumir nos restaurantes populares.

Uma pesquisa realizada em 2010 no município de Campinas/SP aponta que “58,9% não possuem trabalho remunerado” e “quantos aos beneficiários dados pelo Governo, 19,4% dos usuários responderam ter algum tipo de benefício como Bolsa Família (52%), Aposentadoria (44%) e INSS (4%)” (GOBATO; PANIGASSI; VILLALBA, 2010, p.16). Pode-se analisar que a questão da utilização das unidades de alimento está ligada a renda dos usuários, condição financeira para consumir, entretanto não só está envolvida com este tipo de fator, vejamos: a pesquisa aponta também que “grande maioria da população estudada

(68,2%) leva em consideração o baixo preço da refeição, 43,4% frequenta o local porque gostam da refeição fornecida e 17,8% porque é próximo do local de trabalho” (GOBATO; PANIGASSI; VILLALBA, 2010, p.20)

Logo, a pesquisa apresenta que não somente as classes mais vulneráveis a insegurança alimentar são usuários das unidades de alimentos, embora estes sejam o público alvo do programa, existem também outros grupos que consomem no restaurante por ter um preço bem mais econômico e também por adquirir uma comida saborosa.

O programa também estimula a educação alimentar “visando estimular a sociedade a combater a fome e a adotar hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para a prevenção e o combate a uma série de problemas relacionados à alimentação inadequada, como a desnutrição, obesidade, diabetes e hipertensão” (MDS, 2004, p.11). Visando informar os usuários a ter hábitos saudáveis, o programa utiliza a publicidade para estimular a educação alimentar.

3 CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E TUTELA JURISDICIONAL PARA ASSEGURAR O DIREITO À ALIMENTAÇÃO

Em 2012 o Direito à Alimentação foi inserido no rol dos direitos econômicos, sociais e culturais, oferecendo ao Estado Democrático de Direito um norte a ser seguido, quais as medidas a serem executadas pelo Estado para garantir as obrigações relativas ao Direito à alimentação. Os direitos consagrados na Constituição Federal tem como destinatário o Estado, caracterizando por ser obrigações futuras a serem concretizadas.

Logo o dever de cumprir os direitos impostos na Constituição Federal já está definido na norma da Carta Maior, portanto, o não cumprimento dos direitos tutelados pode ser inquirido pelos credores, titulares destes direitos; além disso compete ao Poder Legislativo, Executivo e principalmente o Judiciário assegurar cumprimento adequado das obrigações do direito a alimentação. A respeito do Poder Judiciário, segundo França alguns autores não entendem ser este poder legítimo para assegurar os direitos sociais, porém ele defende que:

Não se pretende que o Poder Judiciário passe a executar todas as tarefas dos Poderes Legislativo e Executivo, mas tão-somente que impeça, de fato, as omissões inconstitucionais, suprindo-as e quando necessário, e que desconstitua as políticas públicas comprovadamente ineficazes, inconstitucionais e ilegais, evitando gasto irresponsável do erário. (FRANÇA, 2004, p.127)

Não só o Judiciário tem seu papel fundamental na concretização do direito a alimentação, mas também quaisquer seres humanos podem utilizar do ordenamento jurídico brasileiro, afinal eles são os titulares para dispor dos instrumentos processuais quando seu direito a alimentação for violado, entende-se desta forma que as pessoas têm “possibilidade de exigir respeito, a proteção, a promoção e o provimento de direitos, perante os órgãos públicos competentes (Administrativos, políticos ou jurisdicionais), para prevenir as violações a esses direitos ou repará-los” (BURITY et al, 2010, p.70). Compreendendo assim, que os titulares deste direito tem exigibilidade para fazer cumprir o direito usurpado.

Desta forma foi apresentado no segundo capítulo algumas políticas públicas relacionadas à segurança alimentar no país, neste capítulo será mostrado os instrumentos

processuais capazes de exigir o direito à alimentação e principalmente o controle judicial de políticas públicas.

3.1 Controle jurisdicional das políticas públicas

Primeiramente vale ressaltar que segundo o relatório da FAO o Brasil diminuiu 25% da Insegurança Alimentar grave, revelando a importância das políticas na área da segurança alimentar. O monitoramento também faz parte das diretrizes da SAN, que disponibilizou o Sistema de Monitoramento de SAN que acompanha todas as políticas ou ações, de forma a corrigir os problemas que surgirem, ajudando a fortalecer os programas. Além disso:

“Outra instância inovadora importante no que fiz respeito ao acompanhamento das políticas e ações de SAN é a Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação (SAGI) [...] promoveu a realização de 152 estudos de avaliação de programas sociais e políticas do SAN”. (FAO, 2014, p.46)

Este monitoramento pode ser realizado também pelo judiciário, não por um sistema, mas algo mais complexo do que monitorar, compreende em duas hipóteses: quando as políticas públicas não são eficientes e quando as políticas são ausentes para determinado direito fundamental. Esta ocorre quando existe um direito expresso na constituição, mas não há nenhuma política que torne o direito concreto no mundo, “a omissão total não deixa ser uma política pública negativa [...] maquiavelicamente aprovou o texto constitucional consciente de que não haveria qualquer tipo de sanção pelo descumprimento da norma” (JUNIOR, 2005, p.66).

O artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal de 1988 “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, Junior entende que a omissão do Legislador também deve ser apreciada pelo judiciário, pois o “juiz não é mais a simples boca da lei, mas intérprete constitucional qualificado, que vai permitir que a Constituição não soçobre numa realidade instável como a que vivemos” (JUNIOR, 2005, p.44).

Em relação à insuficiência de políticas, Junior (2005, p.84) cita a Ação de Inconstitucionalidade (ADI) 1458 do STF que diz:

Se o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torná-los efetivos, operantes exequíveis, abstendo-se, em consequência, de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs incidirá em violação negativa do texto constitucional. Desse *non facere* ou *non praestare*, resultará a inconstitucionalidade por omissão, que pode ser total, quando é nenhuma

providência adotada, ou parcial, quando é insuficiente a medida efetiva pelo poder Público [...]. As situações configuradas de omissão inconstitucional – ainda que se cuide de omissão parcial, derivada da insuficiente concretização, pelo Poder Público, do conteúdo material da norma impositiva fundada na Carta Política, de que é destinatário – refletem comportamento estatal que deve ser repellido, pois a inércia do Estado qualifica-se, perigosamente, como um dos processos informais de mudança da Constituição, expondo-se por isso mesmo à censura do Poder Judiciário (STF - ADPF: 45 DF, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 29/04/2004, Data de Publicação: DJ 04/05/2004).

Sendo assim, tanta a omissão total ou parcial do Estado diante dos direitos constitucionais devem ser repellido pelo Judiciário, por meio da Ação de Inconstitucionalidade conforme a decisão do Supremo Tribunal de Justiça, pois a inatividade do estado configura uma situação de perigo para a Constituição.

A ADI genérica “tem por finalidade declarar que uma lei ou parte dela é inconstitucional, ou seja, contrária à Constituição Federal. É um dos instrumentos daquilo que os juristas chamam de “controle concentrado de constitucionalidade das leis” (STF, [s/d]). Outra modalidade de ação que é mais cabível para enfrentar a omissão de um dos Poderes com os direitos constitucionais é a Ação de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO):

Tem o objetivo de provocar o Judiciário para que seja reconhecida a demora na produção da norma regulamentadora. Caso a demora seja de algum dos Poderes, este será cientificado de que a norma precisa ser elaborada. Se for atribuída a um órgão administrativo, o Supremo determinará a elaboração da norma em até 30 dias. (STF, [s/d]).

O órgão competente para julgar a ação é o STF e são legítimos para propor a ação são os elencados no artigo 103 da CF/88, somente eles, pois é rol taxativo e não admite outros legitimados. São eles: O Presidente da República Federativa, o Senado Federal, a Mesa da Câmara do Deputados, a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, o Governador de Estado ou do Distrito Federal, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, o partido político com representação no Congresso Nacional e a confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Reconhecida a inconstitucionalidade da lei, o STF não pode preencher a omissão, pois em regra não tem esta função de legislar, contudo a sentença emitida “tem caráter mandamental, constituindo em mora o poder competente que deveria elaborar a lei e não fez”

(LENZA, 2012, p.367). O Artigo 103, parágrafo 2º da Constituição Federal trata das medidas que devem ser tomadas depois que a lei foi decretada inconstitucional, assim diz:

§ 2º Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias (BRASIL,1988).

3.1.1 Arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF)

Outra ação, importantíssima, é a ADPF. Esta ação é de competência do Supremo Tribunal Federal, “que tem por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público” (STF, [s/d]).

Assim como a ADI, ela questiona a constitucionalidade de uma norma, entretanto esta deve ser de lei municipal ou lei promulgada antes da constituição de 1988. Os legitimados para propor a ação são os mesmos da ADI.

A ADPF é regulamentada pela Lei nº 9.882/99. Porém só é possível utilizá-la quando não existir outro tipo de ação que possa ser proposta. Um exemplo desta Ação foi a ADPF 45. Segue a ementa:

ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INOPONIBILIDADE DO ARBÍTRIO ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA “RESERVA DO POSSÍVEL”. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO “MÍNIMO EXISTENCIAL”. VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO) [...]. (STF - ADPF: 45 DF, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 29/04/2004, Data de Publicação: DJ 04/05/2004)

Tanto a ADO como a ADPF são ações que podem ser propostas por representantes da sociedade, como forma de obter controle nas políticas públicas, de exigir que alguma atitude seja providenciada pelo Poder Público a respeito das normas omissas, por exemplo.

3.2 Instrumentos de exigibilidade do direito à alimentação

Em uma situação no qual um grupo de pessoas ou até uma pessoa vive em situação de miséria, não têm alimentos para o dia-a-dia, e quando possui não é suficiente para o corpo realizar as atividades do corpo humano, e quando são privados do alimento, conseqüentemente outros direitos também foram violados, quais os meios processuais cabíveis para buscar uma proteção judicial? Quem serão as partes do processo? Qual a ação cabível?

Para entendermos estas perguntas, primeiramente é preciso compreender alguns pilares do direito, que é fundamental para todo ordenamento jurídico e principalmente para poder pleitear qualquer direito. A cerca do assunto, o autor Vieira discorre:

A situação de pobreza ou extrema miséria onde a alimentação se mostre ausente, insuficiente ou inócua a dirimir a fome demanda uma tutela jurisdicional exercível processualmente mediante o estabelecimento de uma lide contra o Estado. Para a construção deste entendimento e sua forma de realização, imperiosamente, necessitamos revelar os princípios legítimos desta medida possível (VIEIRA, 2012, p.168).

Princípios orientam na compreensão do direito, tem característica de dever, obrigatório o cumprimento, são considerados basilares, pois norteiam todo ordenamento jurídico, qualquer ato contrário ao princípio é ilegal; sendo assim, Vieira enumerou alguns princípios que considera essencial para pleitear o direito a alimentação, são eles: o Princípio do Devido Processo Legal, Princípio da Inafastabilidade da Tutela Jurisdicional, Princípio do Contraditório e da Ampla defesa e o Princípio da Celeridade Processual.

3.2.1 Devido processo legal

O Princípio do Devido Processo Legal, assim como os demais a serem tratados está previsto na Constituição Federal de 1988. Previsto no Artigo 5º da CF/88 diz “Ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem devido processo legal” Este princípio protege a liberdade do indivíduo, mas também os seus, sendo que por meio de um procedimento legal

pode se manifestar em defesa dos seus interesses, não devendo ser tomada nenhuma medida, antes do justo processo legal.

3.2.2 Contraditório e ampla defesa

Não há possibilidade de zelar por este direito, se não haver o devido processo legal e vice-versa. Tem previsão expressa no Artigo 5º da CF/88 que diz: “aos litigantes em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, como meios e recursos a ela inerentes” (BRASIL, 1988).

Este princípio concebe ao autor alegar e “provar os fatos constitutivos de seu direito” (VIEIRA, 2012, p.173) e ao réu “parte contra quem se litiga envolve a garantia de tomar conhecimento da existência bem como do conteúdo do processo [...] podendo discordar e apresentar provas a embasar sua fundamentação negativa” (VIEIRA, 2012, p.173). Essas duas defesas visam garantir o devido processo legal e um processo mais íntegro e imparcial.

3.2.3 Celeridade processual

Conhecido também com razoável duração do processo, visa garantir uma duração razoável do processo e celeridade na tramitação do processo, não basta almejar o direito, o processo deve ter uma duração condizente com o que se busca, principalmente quando se trata do direito estudado, direito à alimentação, deve almejar um processo célere, “se não nos atentarmos quanto à relevância e imprescindibilidade daquilo que está em jogo, invariavelmente, ocasionaremos sofrimentos e injustiças sem proporções” (VIEIRA, 2012, p.176).

3.3 Ministério Público como instituição para exigir o direito à alimentação

O Ministério Público é a “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1993). Pode-se dizer que é o órgão que tem mais condição de cumprir com o DHAA, segundo DI Pietro (apud BURITY et al, 2010, p 110):

Atualmente, uma instituição que desempenha importante papel é o Ministério Público [...]. Embora outras entidades disponham de legitimidade ativa para a propositura da ação civil pública, a independência do Ministério Público e os instrumentos que lhe foram outorgados pelo referido dispositivo constitucional (competência para realizar o inquérito civil, expedir notificações, requisitar informações e documentos, requisitar diligências investigatórias) fazem dele o órgão mais bem estruturado e mais apto para o controle da administração pública (DI PIETRO apud BURITY et al, 2010, p 110).

O Ministério Público (MP) alcança na esfera na União e dos Estados, por exemplo, Ministério Público do Trabalho e Ministério Público Federal. Para levar alguma violação ao MP, basta ir à instituição, que se encontra na maioria das cidades do Brasil, e realizar a denúncia. Esta deve conter o máximo de provas para a comprovação do ato ilícito da administração pública ou violação do direito a alimentação. O MP, como órgão mais preparado e estruturado, dispõe de “inquéritos civis, termos de ajustamento de conduta (TAC), promover ações civis públicas e expedir recomendações” (BURITY et al, 2010, p.111).

O inquérito civil, também é uma ferramenta imprescindível para o MP:

consiste na instauração de um procedimento de investigação de denúncias apresentadas pela sociedade civil, ou mesmo no estabelecimento de processos de monitoramento continuado de programas e políticas públicas, sem que necessariamente ocorra a judicialização desses processos. Esses inquéritos podem levar a emissão de recomendações ao poder público ou à elaboração de TACs- Termo de Ajustamento de Conduta, quando necessário. O inquérito civil é um procedimento administrativo e, por essa razão, extrajudicial e pré-processual, que visa à reunião de provas ou outros elementos que possam fundamentar a atuação do Ministério Público. (BURITY et al, 2010, p 111 e 112).

O TAC é um instrumento que força o gestor a cumprir com o dano reparado, mas para isso deve seguir alguns passos. Por meio de uma audiência pública, as partes envolvidas, os titulares do direito violado ou ameaçado e de outro lado o poder público que coagiu tal direito, firmaram um compromisso em que a parte coatora terá prazo para reparar o dano. Caso o compromisso não seja posto em prática, o MP pode “requerer responsabilização administrativa, civil e penal da autoridade que não observar o que nele foi acordado; isso porque o TAC é um instrumento extrajudicial, ou seja, é válido para que o Poder judiciário possa executá-lo e punir aqueles que descumprirem o termo” (BURITY et al, 2010, p.112).

3.4 Mandado de Segurança

O Mandado de Segurança é uma ação constitucional prevista no Artigo 5º, LXIX CF/88 que tem natureza criminal, civil, administrativo e entre outros. No artigo previsto a ação diz que: “conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público” (BRASIL, 1988).

Ou seja, se não for direito relacionado à locomoção ou acesso ou retificação de informações é cabível a ação que busca “a invalidação de atos de autoridade ou a supressão dos efeitos da omissão administrativa, geradores de lesão a direito líquido e certo, por ilegalidade ou abuso de poder” (LENZA, 2012, p.1046).

O sujeito passivo, aqueles que podem ingressar com a ação, são as pessoas que tiverem seu direito ofendido, sendo que incluem no polo ativo: pessoas físicas, jurídicas e outros e no polo passivo “é a autoridade coatora responsável pela ilegalidade ou abuso de poder, autoridade ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público” (LENZA, 2012, p.1047).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do estudo das principais políticas públicas pode-se notar que são programas com propostas eficientes e cujo objetivo é auxiliar as pessoas que encontram-se em insegurança alimentar a obter condições de adquirir alimento, é claro este objetivo. Embora as políticas públicas sejam positivas, o Estado cumprindo com a obrigação de efetivar os direitos sociais, alguns pontos precisam ser ajustados, caso contrário os programas voltados para área de segurança alimentar não estará assegurando o Direito à Alimentação.

O primeiro programa apresentado é o Bolsa Família, muito questionado, mas considerado um dos principais programas do Governo Federal que visa erradicar a miséria baseado na transferência de renda. Para continuar no programa as famílias precisam seguir algumas condicionalidades que são voltadas na área da saúde e da educação, entretanto estas condições não deveriam ser impostas, pois, apenas, a existência do direito deveria bastar, neste caso, direito à alimentação. Nota-se que as condicionalidades impostam pelo Estado é uma forma dele compensar um direito em forma de condicionalidade, não garantindo a eficácia das condicionalidades, até porque, o fato de ter no mínimo uma frequência escolar, por exemplo, não garante que a criança esteja aprendendo ou não, se está tendo um ótimo desempenho ou não. No tocante aos valores oferecidos alguns autores entendem ser uma esmola estatal que não atinge a finalidade de acabar com a miséria e muito menos acabar com a fome, porque o dinheiro recebido não é utilizado apenas para a alimentação, mas para vestuário, materiais escolares e entre outras.

Embora tenha tantos questionamentos, o Programa Bolsa Família, segundo o MDS, atendeu 14 milhões de famílias e foi um dos programas responsáveis em reduzir 82,1% o número pessoas subalimentadas no período de 2002 a 2014 no Brasil.

Não só o Programa Bolsa Família foi responsável, mas também todos os programas voltados para a questão alimentar da população brasileira, assim como o Programa de Aquisição de alimentos, o Programa de Cisternas e o Programa de Restaurantes Populares.

O Programa de Aquisição de Alimento (PAA) direcionado para a agricultura familiar esta apontado para dois grupos, os dos fornecedores e dos consumidores, seu objetivo é auxiliar as famílias que produzem alimento, incentivando a produção e o resultado do plantio é comprado pelas prefeituras conveniadas com o MDS e oferecido às pessoas que precisam de alimentos, por meio de cestas básicas, por exemplo, ou seja, remuneração para quem produz os alimentos e alimento para quem necessita. Como foi abordado, o programa possui diversas

modalidades, entretanto não se vê como um programa prioritário, como é com o programa Bolsa família, que chame a atenção dos municípios, deveria ser mais conhecido, incentivando o município a aderir o programa.

O Programa de Cisternas é o projeto que está direcionado para o problema da alimentação, da seca, da miséria, da exclusão social e de forma indireta ajudou a diminuir a influencia do coronelismo marcado por décadas na região do nordeste.

Projeto extraordinário, assim como PAA, as cisternas envolve diversos publico alvo e principalmente auxilia as famílias a se alimentarem melhor, mais renda, maior quantidade de alimento dentro de casa. Entretanto o Tribunal de contas ao fiscalizar a eficácia do projeto apresentou alguns pontos que precisam ser corrigidos. Para garantir a segurança alimentar, os projetos devem visar um alimento de qualidade e quantidade suficiente para o ser humano, porém as cisternas não possuem a manutenção adequada que o programa diz ter, além de rachar, devido ser um tanque de cimento, a água armazenada é contaminada por micro-organismos podendo acarretar doenças bacterianas. Os cuidados das cisternas, como lavar, filtrar e tratar água com cloro, deixar a cisterna sempre fechada são algumas das recomendações que precisam ser cumpridas e principalmente fiscalizadas, caso contrário a qualidade da água e dos alimentos estará sendo comprometida e assim o direito à alimentação de qualidade não é atingido.

O mais alarmante é que as famílias que estão inseridas no Programa de Cisternas não utilizam as recomendações sobre os tanques e recebem informações incoerentes com a verdade, em alguns casos as cisternas é utilizada para criação de peixes, incentivo até no ente local e os aparelhos obrigatórios para conservação e manutenção das cisternas não são utilizadas. Além disso, a duração de água dentro de uma cisterna no período de seca, época em que o sertão é mais castigado, não duram oito meses conforme o Governo Federal diz ser suficiente.

É importante lembrar que o acesso água boa, de qualidade, é um direito de todos, por isso seria necessário que criasse mais cisternas para a família ou aumentar a quantidade de litros, já que a água não é apenas utilizada para atividades básicas. Além disso, vale ressaltar, a importância de desenvolver orientações e ações voltadas para conscientizar os usuários das cisternas no uso adequado delas e principalmente na manutenção, caso contrário um problema irá gerar outros e a finalidade do programa será frustrada, além de gerar gastos mal utilizados.

Para o funcionamento de um programa é necessário que outro também funcione, não constituindo regra, mas mostra como os programas interagem entre si e isto é imprescindível para garantir o direito à alimentação. Por exemplo, a construção de cisternas permite as

famílias aumentarem a renda com a comercialização da produção agrícola e principalmente contribui com a alimentação da própria família, o cultivo de alimentos saudáveis, os agricultores vendem os alimentos cultivados para o Programa Aquisição de Alimentos, que pode também transferir para os Restaurantes Populares, e o público que frequenta estes restaurantes também são os que recebem o Bolsa Família.

E quando estas políticas públicas não atingirem seu objetivo, cabe a cada titular do direito violado buscar o MP ou a defensoria pública para pleitear ação judicial cabível. O Direito à Alimentação deve ser cumprido em formas de políticas públicas pelo Estado, quando um grupo ou até uma pessoa não puder exercer por si só o direito de se alimentar o Estado não deve medir esforços para garantir a segurança alimentar.

REFERÊNCIAS

BATISTA, M.F. **Desenvolvimento nordestino. Segurança alimentar no semiárido**. 2005. Disponível em: <<https://desenvolvimentonordestino.wordpress.com/2007/09/02/seguranca-alimentar-no-semi-arido/>>. Acesso em 16 ago. 2016

BONFIM, João B. Bezerra. **As Políticas Públicas Sobre a Fome No Brasil**. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília, mai. 2004. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-8-as-politicas-publicas-sobre-a-fome-no-brasil>>. Acesso em: 18 mai. 2016

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC nº 47/2003**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=114145>>. Acesso em: 25 mai. 2016.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 04 abr. 2016.

_____. **Emenda constitucional nº 90**, de 15 de setembro de 2015. Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc90.htm>. Acesso em: 11 abr. 2016.

_____. **Fome cai 82% em 12 anos no Brasil, afirma ONU**. Palácio do Planalto Presidência da República. 27 mai. 2015. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/noticias/2015mai.fome-cai-82-em-12-anos-no-Brasil-afirma-onu> >. Acesso em: 18 mai. 2016

_____. **Lei nº 8.625**, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8625.htm>. Acesso em: 03 out. 2016.

_____. **Lei nº 10.696**, de 2 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.696.htm>. Acesso em: 07 jun. 2016.

_____. **Lei nº 11.346**, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. 2006a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm>. Acesso em: 07 jun. 2016.

BRASIL. **Lei nº 12.512**, de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm>. Acesso em: 18 jun. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: ADPF 45 DF**. Relator Celso de Mello, 29 abr. 2004. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14800508/medida-cautelar-em-arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf-45-df-stf>>. Acesso em: 05 out. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal-STF. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão – ADO**. Glossário Jurídico. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=A&id=482>>. Acesso em: 05 out. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal-STF. **Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Glossário Jurídico. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=A&id=124>>. Acesso em: 05 out. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal-STF. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF)**. Glossário Jurídico. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=A&id=481>>. Acesso em: 16 out. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Avaliação de Programa Ação Construção de Cisternas para armazenamento de Água**. Brasília, 2006b.

BURITY, Valéria, et al. **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília, DF: Abrandh, 2010.

CAIXA, Caixa Econômica Federal. **Bolsa Família**. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 23 set. 2016.

CAMPOS, et al. **Convivência com o Semiárido Brasileiro: Autonomia e Protagonismo Social**. Irio Luiz Conti e Edni Oscar Schroeder (organizadores). Editora IABS, Brasília-DF, Brasil - 2013. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/convivencia-com-o-semiarido-brasileiro.-autonomia-e-protagonismo-social>>. Acesso em: 16 out. 2016.

CGU, Controladoria Geral da União. Secretária Federal de Controle Interno. **Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo n° 3. Construção de Cisternas para Armazenamento de Água.** Brasília, outubro/2011.

CONAB, Companhia Nacional de Abastecimento. **Programa de Aquisição de Alimentos.** Ações da Conab em 2005. Brasília, jun. 2006. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/71b22e18728f04f71f61b7827f590e91..pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

_____. **Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar.** Renda para quem produz e comida na mesa de quem precisa!. ASCOM/MDS, nov. 2012. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/16_06_17_10_21_02_cartilha_p.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2016.

_____. **Programa de Aquisição de Alimentos.** Resultado das Ações da Conab em 2015. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/16_02_02_16_00_42_acoes_da_conab_paa_2015.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2016.

CONTI, Irio Luiz. **Segurança alimentar e nutricional: noções básicas.** Passo Fundo: IFIBE, 2009. 62p. Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/conselhos/seguranca_alimentar/documentos/arquivos/conceitosbasicos%20SAN.pdf>. Acesso: 01 jun. 2016

CONSEA, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional.** Brasília, jul. 2004. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/2a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/documento-de-referencia>>. Acesso em: 17 mai. 2016.

_____. **Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira.** Brasília, nov. 2009. Disponível em: <https://www.fao.org.br/download/Seguranca_Alimentar_Portugues.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2016

_____. **A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil.** Brasília, nov. 2010. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/a-seguranca-alimentar-e-nutricional-e-o-direito-humano-a-alimentacao-adequada-no-brasil-1/relatorio-consea.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

_____. **Agora é Lei: Alimentação é um Direito,** 2010. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias/2010/fevereiro/agora-e-lei-alimentacao-e-um-direito-consea-celebra-com-parceiros>>. Acesso em: 26 jun. 2016

CONSEA, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, jul. 2014. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/2a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/documento-de-referencia>>. Acesso em: 29 mai. 2016.

FRANÇA, Alexandra Beurlen. **Direito Humano à Alimentação Adequada**. 2004. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004.

GOBATO, Renata Cristina; PANIGASSI, Giseli; VILLALBA, Juliana Pasti. **Identificação do perfil dos usuários de um Restaurante Popular no município de Campinas**. Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas, p.14-25, 2010, local de publicação, volume.

GONÇALVES, Maetê P.; CAMPOS S. T.; SARTI, F. M. Políticas públicas de segurança alimentar no Brasil: Uma análise do Programa Restaurante Populares. **Revista Gestão & Políticas Públicas**, p. 92-111, 2011. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rgpp/article/viewFile/97826/96626>>. Acesso em: 21 abr. 2016

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cadastro de Municípios localizados na Região Semiárida do Brasil**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/semiariado.shtm?c=4>>. Acesso em: 04 ago. 2016.

JUNIOR, A. B. F. **O Controle Judicial de políticas Públicas**. Temas Fundamentais de Direito. V.1. São Paulo: Revista do Tribunais, 2005.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MALUF, R.S.; MENEZES, F.; MARQUES, S. B. **Caderno “Segurança Alimentar”**. R.J., UFRRJ/CPDA, nº 15, out. 2000. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/423030-Caderno-seguranca-alimentar.html>>. Acesso em: 08 jun. 2016

MDS, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Manual do Programa Restaurante Popular**. Brasília, set. 2004. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/projeto_logico_restaurante_popular.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2016.

_____. **Bolsa Família**: Transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde, à educação e à assistência social. Atualizada em jun. 2015a. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Cartilhas/Cartilha_PBF_2015.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2016.

MDS, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do programa.** Bolsa Família, 02 jul. 2015b (11h07). Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa>>. Acesso em: 08 ago. 2016

_____. **Gestão do Programa. Atribuições de cada nível de governo.** 02 jul. 2015c (12h14). Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa/atribuicoes-de-cada-nivel-de-governo>>. Acesso em: 08 ago. 2016.

_____. **Programa Cisternas.** Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional, [s/d]. Disponível: <<http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/acesso-a-agua-1/programa-cisternas>>. Acesso em: 05 ago. 2016.

MDSA, Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Segurança alimentar. **Acesso à água para consumo.** Disponível: <<http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/acesso-a-agua-1/acesso-a-agua-para-consumo>>. Acesso em: 08 jul. 2016.

_____. Segurança Alimentar. **Água para Produção.** Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/acesso-a-agua-1/agua-para-producao>>. Acesso em: 09 jul. 2016.

SEAD. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. **Modalidades do PAA.** Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/QUADRO_Modalidades_do_PAA.xls>. Acesso em: 15 mai. 2016.

ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. UNIC/RIO/005, jan. 2009. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 16 mai. 2016.

OSIPE, et al. **Políticas Públicas: Análise do Programa Bolsa Família.** Paz, Constituição e Políticas Públicas, vol III. Coleção Direito e Paz, 1º Edição, 2016.

SCAFF, Fernando F. Orçamento mínimo social garante a execução de políticas públicas. **Revista Consultor Jurídico**, 20 mai. 2014. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-mai-20/orcamento-minimo-social-entre-liberdade-vinculacao>>. Acesso em: 29 mai. 2016

SILVA, Denise Ely e. **Restaurante Popular: Uma forma de acesso à alimentação adequada.** 2012. 142 f. Dissertação (Mestrado em Social) - Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2012.

SILVA, Sandro Pereira. **A Trajetória Histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na Agenda Política Nacional: Projetos, Descontinuidades e Consolidação.** Rio de Janeiro,

abr. 2014. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2016

SOUZA, et al. **Família e Família: Práticas Sociais e Conversações Contemporâneas**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

VALENTE, et al. **Extrema pobreza no Brasil: a situação do direito à alimentação e moradia adequada**. São Paulo: Loyola, 2002. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=Zwgg9yQ9ZUGC&printsec=frontcover&dq=isbn:8515024594&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwibs-LnxeLPAhWJIJAKHblqACkQ6AEIHjAA#v=onepage&q&f=false>>. Acesso em: 26 abr. 2016

VIEIRA, André Luiz Valim. **Direito Social à Alimentação: Tutela Jurisdicional e Efetividade do Direito Fundamental**. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Estadual Paulista “Júlio Mesquita Filho”, Franca, 2012.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.