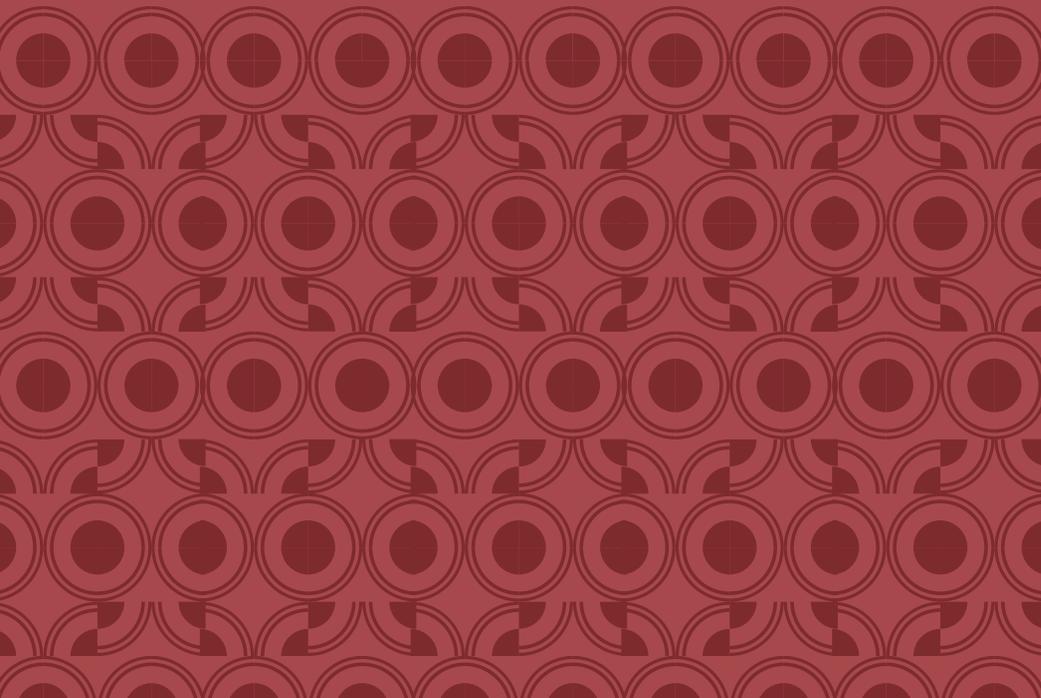


**ESMPU  
MANUAIS  
DE ATUAÇÃO**



**DIREITO À ALIMENTAÇÃO  
ADEQUADA  
PFDC**



**DIREITO À  
ALIMENTAÇÃO ADEQUADA**

**MPF – PFDC**



**República Federativa do Brasil**  
**Ministério Público da União**

Procurador-Geral da República  
ANTONIO FERNANDO BARROS E SILVA DE SOUZA

Diretor-Geral da Escola Superior do Ministério Público da União  
RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS

Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão  
ELA WIECKO VOLKMER DE CASTILHO

**ESMPU  
MANUAIS  
DE ATUAÇÃO**

**DIREITO À  
ALIMENTAÇÃO ADEQUADA  
MPF – PFDC**

Grupo de Trabalho “Alimentação Adequada”

Brasília – DF  
2008



Escola Superior do Ministério Público da União  
SGAS Av. L2-Sul, Quadra 604, Lote 23, 2ª andar  
70200-901 – Brasília-DF  
Tel.: (61) 3313-5114 – Fax: (61) 3313-5185  
<www.esmpu.gov.br> – <editoracao@esmpu.gov.br>

Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão  
SAF Sul, Quadra 4, Conjunto C, Lote 03, Bloco B, Sala 303/304  
70050-900 – Brasília-DF  
Tel.: (61) 3031-6000/6001/5445/5442 – Fax: (61) 3031-6106  
<pfdc.pgr.mpf.gov.br> – <pfdc001@pgr.mpf.gov.br> – <ewc001@pgr.mpf.gov.br>

© Copyright 2008. Todos os direitos autorais reservados.

#### Grupo de Trabalho “Alimentação Adequada”

*Alexandra Beurlen* – Promotora de Justiça (MPE/AL)  
*Charles Stevan da Mota Pessoa* – Procurador da República (PRM/Dourados)  
*Delson Lyra da Fonseca* – Procurador da República (PR/AL)  
*Ducian Van Marsen Farena* – Procurador da República (PRDC/PB)  
*Paulo Gilberto Coço Leivas* – Procurador Regional da República (PRR 4ª Região)  
*Jefferson Aparecido Dias* – Procurador da República (PRM/Marília)  
*Marlon Alberto Weichert* – Procurador Regional da República (PRR 3ª Região)  
*Rodrigo Antônio Tenório Correia da Silva* – Procurador da República (PRM/Arapiraca)

#### Assessoria técnica

*Elaine Amorim* (Assessoria Antropológica da 6ª CCR)  
*Emília Ulhôa Botelho* (Assessoria Multidisciplinar da PFDC)  
*Maria Geraldina Salgado* (Gerência Técnica da 4ª CCR)

#### Núcleo de Editoração

*Cecília Fujita*  
*Lizandra Nunes Marinho da Costa Barbosa*  
*Daniel Mergulhão de Carvalho*

#### Projeto gráfico e capa

*Ana Manfrinato Cavalcante*

#### Editoração eletrônica, fotolitos e impressão

Editora Gráfica Daliana Ltda. – Rua Custódio Maia, 469 – Vila Darcy Vargas  
32372-160 – Contagem - MG – Tel.: (31) 3393-2353  
<graficadaliana@uol.com.br>

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Biblioteca da Escola Superior do Ministério Público da União

---

D598 Direito à alimentação adequada/Grupo de Trabalho “Alimentação Adequada”:  
Alexandra Beurlen... [et al.] – Brasília: Escola Superior do Ministério Público  
da União, 2008.

108 p. -- (Manuais de atuação ESMPU; v. 6)

ISBN 978-85-88652-15-6

1. Direito à alimentação 2. Ministério Público Federal – atuação. I. Beurlen,  
Alexandra. II. Brasil. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC). III.  
Série.

---

CDD 341.413

# Manuais de Atuação ESMPU

Em 2006, a Escola Superior do Ministério Público da União lançou o primeiro volume da Série **Manuais de Atuação ESMPU**, que tratou da *Tutela coletiva*. A ele seguiram os volumes *Quebra de sigilos fiscal e bancário e Inclusão de pessoas com deficiência*.

O propósito da criação desta Série foi compilar informações, listar fontes de dados e reunir experiências a respeito de temas que fazem parte do dia-a-dia do Ministério Público, para subsidiar a atuação de seus membros, bem como possibilitar um mínimo de uniformidade na resposta institucional às demandas da sociedade.

Esperamos que esta Série **Manuais de Atuação** seja continuamente enriquecida com novos temas, de modo que possamos cada vez mais contribuir para o aprimoramento da atuação do Ministério Público brasileiro, com a eficácia e a agilidade necessárias.

Para isso a colaboração dos Colegas é indispensável, tanto produzindo novos manuais como encaminhando contribuições aos trabalhos já publicados. As iniciativas são muito bem-vindas no endereço <manuais@esmpu.gov.br>, sem prejuízo, evidentemente, do contato pessoal com a Escola.

A ESMPU agradece ao Grupo de Trabalho “Alimentação Adequada” da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC/MPF), pela elaboração deste Manual *Direito à alimentação adequada*.

RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS  
Diretor-Geral da ESMPU  
Subprocurador-Geral da República



*Os elaboradores deste manual dedicam-no ao Doutor Delson Lyra da Fonseca, Procurador da República recém-aposentado, precursor no Ministério Público Federal das ações em defesa do direito à alimentação e síntese das virtudes que se deve esperar de um membro da Instituição: honestidade, compromisso com os direitos fundamentais e intransigência com a improbidade, tudo regado com incomparável humildade, lealdade e cordialidade.*



# Sumário

## Apresentação – 11

- 1 O direito humano à alimentação adequada – 15
- 2 Crianças e DHAA – 19
  - 2.1 Crianças de 0 a 6 anos – 19
  - 2.2 Crianças na pré-escola e no ensino fundamental – 24
- 3 DHAA e gênero – 31
- 4 DHAA, idosas e idosos – 35
- 5 Populações tradicionais, povos indígenas, quilombolas, ciganos e outras minorias étnicas – 39
- 6 Coletividades acampadas, assentadas e deslocadas – 51
- 7 Migrantes – 55
- 8 Catadores de material reciclável – 59
- 9 Carências nutricionais específicas – 65

- 10 Doenças relacionadas com o controle alimentar – 67
  - 10.1 Celíacos – 67
  - 10.2 Diabetes – 68
  - 10.3 Fenilcetonúria – 70
- 11 Programa Bolsa Família – 73
- 12 Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) – 87
  - 12.1 O PNAE e os problemas mais freqüentes. Suspensão dos repasses – 87
  - 12.2 Ação do Ministério Público Federal diante da possibilidade de repasses – 90
  - 12.3 Procedimentos administrativos instaurados sobre o PNAE – 91

## Anexos

- I Peças judiciais e extrajudiciais na defesa do direito humano à alimentação, exemplos de atuação – 93
- II Sítios de interesse e documentos disponíveis na Internet – 99

Referências – 105

# Apresentação

Em agosto de 2004, o X Encontro Nacional de Procuradores dos Direitos do Cidadão, conforme Resolução n. 13, elegeu os temas que, no período de um ano, deveriam ser priorizados, mediante a criação de Grupos de Trabalho, com o objetivo de debater e propor metas e procedimentos para atuação coordenada em todo o país. Três dos quatro Grupos de Trabalho formados nessa ocasião cumpriram no prazo de um ano a meta de elaboração de manuais ou roteiros de atuação.

O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) é o tema do Grupo de Trabalho (GT) instituído pela Portaria PFDC n. 001, de 9 de setembro de 2004. Como membros titulares foram designados o Procurador da República no Estado de Alagoas Delson Lyra da Fonseca, o Procurador Regional da República na 4<sup>a</sup> Região Paulo Gilberto Cogo Leivas e o Procurador da República no Estado da Paraíba Duciran Van Marsen Farena. Em 2006, passou a integrar o GT, como membro titular, o Procurador da República no Município de Arapiraca, Alagoas, Rodrigo Antônio Tenório Correia da Silva.

Anteriormente, a PFDC já desenvolvera o tema no âmbito do Grupo Temático de Trabalho sobre a Formulação e Acompanhamento de Políticas Públicas Favoráveis à Afirmação da Cidadania, criado pela Portaria PFDC n. 08, de 8 de novembro de 2001, e encerrado em maio de 2004.

A priorização atende a um dos oito Objetivos da Declaração do Milênio, aprovada na Cúpula do Milênio, realizada em Nova York, em 2000, envolvendo os 191 Estados-Membros das Nações Unidas. O primeiro objetivo é erradicar a extrema pobreza e a fome, tendo como meta a redução, pela metade, entre 1990 e 2015, da proporção da população com renda inferior a um dólar PPC (Paridade do Poder de Compra) por dia e da população que sofre de fome.

Dada a amplitude do tema e suas interfaces com matérias de que tratam câmaras temáticas do Ministério Público Federal, o GT foi composto ainda por representantes das 3ª, 4ª, 5ª e 6ª Câmaras de Coordenação e Revisão – Ordem Econômica e Consumidor, Meio Ambiente e Patrimônio Cultural, Patrimônio Público e Social, Comunidades Indígenas e Minorias, respectivamente.

Representaram as Câmaras, na mesma ordem, o Procurador da República no Estado da Paraíba Duciran Van Marsen Farena, o Procurador da República no Município de Marília/SP Jefferson Aparecido Dias, o Procurador Regional da República na 3ª Região Marlon Alberto Weichert e o Procurador da República no Município de Dourados/MS Charles Stevan da Mota Pessoa. Colaborou com o GT o Procurador Regional da República na 4ª Região Humberto Jacques de Medeiros.

Na perspectiva de interação com os Ministérios Públicos Estaduais, o GT “Alimentação Adequada” contou também com a participação da Promotora de Justiça em Alagoas Alexandra Beurlen, especialista no tema, que veio a ser premiada, na categoria Instituição, com o Prêmio Direitos Humanos 2005, concedido pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República.

No período de um ano, os integrantes do GT e a Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão promoveram reuniões, dialogaram com representantes da sociedade civil, organizações não-governamentais e governamentais, solicitaram dados a instituições públicas, participaram de seminários e encontros, entre outros procedimentos. Nesse sentido e de acordo com os objetivos do Protocolo de Intenções para Cooperação Técnico-Jurídica, firmado entre a PFDC e a Plataforma DHESC Brasil, em 11 de junho de 2003, foram realizados seminários e reuniões com a relevante participação da Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação Adequada, Água e Terra Rural, e

da entidade de apoio a ela, a Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (Abrandh).

A primeira versão do Manual foi colocada em debate no XI Encontro Nacional dos Procuradores dos Direitos do Cidadão, oportunidade em que foi deliberada a continuação das atividades do GT por mais um ano, a fim de desenvolver subsídios para o estabelecimento de indicadores de atuação do MPF em prol da promoção do direito à alimentação adequada, acompanhar e orientar a aplicação do Manual, aprimorando-o, e apoiar a participação do MPF na Comissão Especial do CDDPH, criada para propor mecanismos interinstitucionais de apuração e encaminhamento de denúncias de violação do direito humano à alimentação adequada.

Para esta publicação, textos do Manual foram sintetizados e atualizados, mas a versão completa está disponível no sítio da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (<<http://pfdc.pgr.mpf.gov.br>>).

O Manual pretende servir de apoio à atuação dos membros do Ministério Público, constantemente provocados a fiscalizar a execução dos programas federais, tanto em relação ao gasto do Erário quanto à eficiência e à eficácia com que atingem a realização dos direitos.

Notadamente em relação a populações específicas, grupos e segmentos mais atingidos pela exclusão social, como crianças, idosos, índios, quilombolas, mulheres, negros, entre outros, a atuação forte e direta do MP é exigida a fim de assegurar o respeito e a realização, pelo Estado, do direito humano à alimentação adequada. Um enfoque especial é dado a esses sujeitos no Manual. Entretanto, alguns subtemas relevantes, tais como o acesso à água potável, qualidade, rotulagem e propaganda de alimentos, não foram desenvolvidos, ainda, no âmbito do GT e deste trabalho.

Trata-se, portanto, de um documento de orientação que pode e deve ser aprimorado.

ELA WIECKO V. DE CASTILHO

Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão



# O direito humano à alimentação adequada

# 1

As necessidades relacionadas à alimentação e à nutrição começaram a ser percebidas como direito dentro do direito humanitário (Convenção de Genebra de 1864) quando se identificou o poder sobre o alimento como forma de dominação de um ser humano sobre outro, de um Estado sobre outro, como arma de guerra, enfim<sup>1</sup>.

O reconhecimento normativo internacional da existência de um direito humano à alimentação adequada (DHAA) aparece já na própria Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu art. 25, e no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc), em seu art. 11.

Na exegese do Comitê de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU acerca do direito à alimentação adequada, expressa no Comentário Geral n. 12 ao Pidesc, o referido direito inclui o acesso estável e permanente a alimentos saudáveis, seguros e sadios, em quantidade suficiente, culturalmente aceitos, produzidos de uma forma sustentável e sem prejuízo da implementação de outros direitos para as presentes e futuras gerações<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> ZIEGLER, 2001.

<sup>2</sup> ONU, 1999.

Embora previsto no art. 11 do Pidesc como direito diverso, o direito humano a estar livre da fome só pode ser compreendido como integrante do direito humano à alimentação adequada, uma vez que com esse é que se alcança a plena dignidade do ser humano. Assim, combater a fome em respeito a um direito humano fundamental significa garantir um estado de segurança alimentar e nutricional.

Conceito novo e ainda em construção, o estado de segurança alimentar e nutricional é apresentado por Flávio Valente como o conjunto de fatos que:

consiste em garantir a todos condições de acesso a alimentos básicos, seguros e de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo assim para uma existência digna em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana<sup>3</sup>.

É evidente a importância do Estado para a garantia da segurança alimentar e nutricional de sua própria população e na interferência, por meio das relações econômicas, no estado de segurança alimentar e nutricional das mais diversas populações mundiais. Por tudo isso, define o mesmo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU que o Estado é o principal obrigado ante o direito humano à alimentação adequada; é seu dever respeitar, proteger e realizar (facilitar e/ou prover) tal direito.

A realização dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais é prevista pelo Pidesc de forma progressiva, o que vem levando estudiosos do tema a evidenciar, diante de Estados omissos, que a realização progressiva não significa, de forma alguma, realização quando e como o Estado desejar, mas, sim, que requer prioridade, à medida da disponibilidade orçamentária e com o máximo de urgência possível.

A forma mais comum de realização dos direitos humanos, econômicos, sociais e culturais é o conjunto de medidas normativas a que se costuma chamar políticas públicas. Portanto, os estados têm o dever de formular e implementar políticas públicas eficazes e efetivas que

---

<sup>3</sup> VALENTE, 2002.

prevejam, em tempo determinado, a consecução do estado de segurança alimentar e nutricional de sua população.

O Estado brasileiro recepciona os direitos reconhecidos nos tratados internacionais de direitos humanos, por intermédio do art. 5º, § 2º, da Constituição Federal, como direitos fundamentais, o que torna o direito humano à alimentação adequada um direito constitucional de todo cidadão brasileiro. Não fosse isso suficiente, a leitura dos arts. 3º; 5º, *caput*; 5º, XXIII; 6º; 7º, IV; 23, VIII e X; 170; 184; 186; 193; 196; 200, VI; 203; 208, VII; 226, § 8º, e 227 da CF/1988 evidencia a presença do direito humano à alimentação adequada no cerne do ordenamento jurídico brasileiro. Acrescente-se, ainda, o art. 79 do ADCT, sobre a necessidade de ações suplementares de nutrição para que a população brasileira possa ter uma vida com dignidade.

O direito humano à alimentação está também presente em várias normas infraconstitucionais nacionais, a exemplo da complexa legislação sobre a água, o aleitamento materno, o controle de qualidade dos alimentos, da produção e do consumo, a importância da alimentação para a saúde do ser humano etc.

O Estado brasileiro apresenta hoje um conjunto de programas voltados ao combate à fome, com perfil de política pública de segurança alimentar e nutricional, tentando assegurar a redução da pobreza e a erradicação da fome em seu território. Como carros-chefes dessa política apresentam-se programas como Bolsa Família, Primeiro Emprego, Programa Nacional de Alimentação Escolar, Programa Nacional de Agricultura Familiar etc.

Em 2006, foi sancionada pelo Presidente da República a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), Lei n. 11.346, de 15.9.2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada. A Lei estabelece as definições, princípios, diretrizes e composição do Sisan, que tem como objetivos

formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional do País (art. 10).

A Losan conceitua “alimentação adequada” e “segurança alimentar e nutricional”, afirmando os deveres do poder público de “respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada”, assim como “garantir os mecanismos para sua exigibilidade” (cap. I, art. 2º, § 2º).

Alimentação adequada é

direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população (art. 2º, *caput*).

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 (art. 3º).

## 2.1 Crianças de 0 a 6 anos

- 1) Por que as crianças de 0 a 6 anos de idade encontram-se em situação de vulnerabilidade alimentar e nutricional?

As crianças de 0 a 6 anos são extremamente vulneráveis do ponto de vista da segurança alimentar e nutricional porque:

- ☛ podem nascer com baixo peso em decorrência de inadequação alimentar da mãe durante a gestação ou mesmo de uma atenção pré-natal insuficiente (gravidez na adolescência, desnutrição materna etc.)<sup>1</sup>;
- ☛ não há garantias suficientes para a prática do aleitamento materno exclusivo até os seis meses, especialmente em populações mais pobres; e
- ☛ encontram-se sob exclusiva dependência familiar e, na grande maioria, não frequentam escolas da rede de ensino.

---

<sup>1</sup> SHRIMPTON, 2001.

Crianças que nascem com baixo peso (< 2.500g) apresentam risco aumentado de morte antes de completarem um ano de vida e, quando sobrevivem, de crescimento e desenvolvimento físico e mental inadequados.

Diversos estudos têm mostrado que as crianças mais comprometidas pela desnutrição são as da faixa etária de 6 a 24 meses<sup>2</sup>.

## **2) Qual é o diagnóstico atual no Brasil da situação de segurança alimentar e nutricional de crianças?**

O Brasil, segundo dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), no ano de 1996 (ano disponível para a consulta), apresentava 5,7% de crianças até 5 anos com baixo peso<sup>3</sup>, o que corresponde ao total de 1 milhão de crianças com déficit de peso, ou seja, com distúrbio nutricional na expressão mais severa da insuficiência alimentar.

Segundo o Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, apesar de a desnutrição infantil ter diminuído drasticamente nos últimos anos, o País ainda abriga um contingente de mais de 1 milhão de crianças com déficit de peso para sua idade. Esse distúrbio nutricional, por se tratar da expressão mais severa da insuficiência alimentar, mostra, de forma contundente, que a fome subsiste no Brasil.

## **3) Que medidas os governos devem adotar para estimular a alimentação saudável de crianças?<sup>4</sup>**

Segundo o Relatório Final da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar, cumpre regulamentar o papel da mídia na

---

<sup>2</sup> KELLER; FILMORE, 1983; VICTORA, 1988; MONTEIRO, 1988; SOCIEDADE CIVIL BEM-ESTAR FAMILIAR NO BRASIL (BEMFAM), 1997.

<sup>3</sup> Disponível em: <[http://millenniumindicators.un.org/unsd/mispa/mi\\_series\\_results.aspx?rowId=559](http://millenniumindicators.un.org/unsd/mispa/mi_series_results.aspx?rowId=559)>.

<sup>4</sup> Apesar dos avanços no estado nutricional da criança brasileira, o problema da desnutrição persiste, especialmente em determinados subgrupos populacionais (Norte e Nordeste, principalmente, nas áreas rurais dessas e de outras regiões). (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2002).

veiculação de propagandas de alimentos com excesso de gordura, açúcar, aditivos etc., em especial aquelas direcionadas às crianças.

Quanto à alimentação nas escolas e creches, há a necessidade de leis federais que proíbam, nesses locais, a comercialização e a propaganda de alimentos inadequados do ponto de vista nutricional e que regulamentem a propaganda e as estratégias de *marketing*, priorizando aquelas dirigidas às crianças e aos adolescentes<sup>5</sup>.

#### 4) Que medidas devem ser adotadas quanto ao monitoramento da situação nutricional de crianças?

Consta, ainda, do Relatório da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar que o Estado deve viabilizar, em parceria com a área da saúde, o monitoramento de todas as crianças da educação infantil quanto ao seu estado nutricional<sup>6</sup>.

Com o objetivo de buscar um permanente diagnóstico da situação alimentar e nutricional no Brasil, foi criado, por meio da Portaria n. 2.246, de 18 de outubro de 2004, do Ministro da Saúde, o Sistema de Vigilância Nutricional (Sisvan), ao qual compete:

Art. 1º Instituir e divulgar orientações básicas para a implementação das ações do Sisvan, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), em todo o território nacional, com os seguintes objetivos:

I – fornecer informação contínua e atualizada sobre a situação alimentar e nutricional dos municípios e dos estados;

II – identificar áreas geográficas, segmentos sociais e grupos populacionais sob risco dos agravos nutricionais;

III – promover o diagnóstico precoce dos agravos nutricionais, seja de baixo peso ou sobrepeso e/ou obesidade, possibilitando ações preventivas às conseqüências desses agravos;

IV – possibilitar o acompanhamento e a avaliação do estado nutricional de famílias beneficiárias de programas sociais; e

---

<sup>5</sup> PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), 2004a, “Propostas prioritárias”, item 4.2.

<sup>6</sup> Ibidem, “Demais propostas”, item 4.2.

V – oferecer subsídios à formulação e à avaliação de políticas públicas direcionadas à melhoria da situação alimentar e nutricional da população brasileira.

## 5) Quais são os órgãos responsáveis pela implementação do Sisvan?

*Departamento de Atenção Básica – Área Técnica da Política de Alimentação e Nutrição*, da Secretaria de Atenção à Saúde/MS (Portaria n. 2.246, art. 3º): responsável pelo acompanhamento, supervisão e avaliação das ações do Sisvan, em articulação com os estados e municípios e outros entes da sociedade civil organizada, que promoverá esforços para a efetiva implementação das referidas ações nos estados e nos municípios, bem como a capacitação de recursos humanos.

*Departamento de Informática do SUS (Datapus)*: responsável pela manutenção e suporte técnico, aos estados e aos municípios, do sistema informacional para a entrada e o processamento de dados gerados pelas ações do Sisvan, que contará com a assessoria técnico-científica do Departamento de Atenção Básica – Área Técnica da Política de Alimentação e Nutrição, da Secretaria de Atenção à Saúde/MS (Portaria n. 2.246, art. 4º).

*Áreas técnicas designadas pelas respectivas Secretarias de Saúde nos âmbitos estadual e municipal*: responsáveis pela implantação e supervisão das ações do Sisvan, sendo recomendada, preferencialmente, a coordenação do profissional nutricionista para essas atividades (Portaria n. 2.246, art. 5º).

Sistemas de vigilância alimentar e nutricional integram políticas de saúde e alimentação em vários países. De acordo com o Ministério da Saúde, a implantação desse tipo de sistema foi defendida na Conferência Mundial de Alimentação, em Roma, em 1974, e recomendada pela OMS, OPAS, FAO e Unicef. No Brasil, o Sisvan foi implantado em 1977, como “sistema de informação para a vigilância do estado nutricional e da situação alimentar da população brasileira”. Sua regulamentação ocorreu em 1990 e em 2004 foram divulgadas as orientações básicas para implementação das ações no âmbito do SUS

(Portaria n. 2.246, de 18.10.2004). Coube ao Sisvan responder pela produção de indicadores

capazes de sinalizar os eventos de maior interesse, tais como: disponibilidade de alimentos, aspectos qualitativos e quantitativos da dieta consumida, práticas de amamentação e perfil da dieta complementar pós-desmame, distribuição do peso ao nascer, prevalência da desnutrição energético-protéica, de anemias, do sobrepeso, das deficiências de iodo e de vitamina A e das demais carências de micronutrientes relacionadas às enfermidades crônicas não-transmissíveis<sup>7</sup>.

**6) Que procedimento adotar em caso de comunicação de violação do direito humano à alimentação de grupo ou indivíduo?**

a) Solicitar ou recomendar que a área técnica responsável da Secretaria Municipal ou Estadual de Saúde realize a avaliação social e nutricional do ofendido ou do grupo de ofendidos no prazo fixado, com especial atenção a gestantes, nutrizes, idosos e crianças de 0 a 6 meses.

b) Solicitar ou recomendar que a autoridade competente faça a inclusão do ofendido ou do grupo no sistema de vigilância alimentar e nutricional sustentável e no Cadúnico, ou outro cadastro que venha a substituí-lo, e, se atendidos os critérios, incluí-lo em programas municipais e/ou estaduais de segurança alimentar e nutricional.

c) Solicitar ou recomendar que seja garantida a prestação de serviços de atenção básica de saúde a todas as famílias da comunidade afetada, com especial atenção à identificação precoce de gestações; à prestação de serviços de acompanhamento pré-natal com no mínimo seis atendimentos; à operacionalização do Sisvan; à promoção de acompanhamento e reabilitação nutricional especial com crianças e gestantes desnutridas.

---

<sup>7</sup> MINISTÉRIO DA SAÚDE. Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição. *Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan)*. Disponível em: <<http://sisvan.datasus.gov.br/apresentacao.asp>>.

Os mecanismos de integração do Sisvan no Sisan poderão ser previstos na regulamentação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional, criado pela Losan.

d) Solicitar ou recomendar que seja elaborado relatório com informações sobre a inclusão dos ofendidos em programas municipais, estaduais ou federais de segurança alimentar e nutricionais sustentáveis.

e) No caso de não serem atendidas as recomendações, cumpre avaliar as omissões/lacunas dos programas em execução, com o fim de adotar medidas extrajudiciais e judiciais para adequação dos programas às normas nacionais e internacionais sobre o direito humano à alimentação.

f) Possíveis medidas a serem adotadas: 1) identificar áreas geográficas, segmentos sociais e grupos populacionais sob risco de agravos nutricionais. Tal identificação pode ser feita por meio de contato com órgãos de pesquisa local ou entidades assistenciais que trabalhem com a população sob risco; 2) acompanhar e avaliar o estado nutricional de famílias beneficiárias de programas sociais, de famílias residentes em áreas geográficas ou integrantes de segmentos sociais e grupos populacionais sob risco de agravos nutricionais, com a efetiva incorporação do *quesito cor/raça* nos questionários, permitindo a desagregação de dados; 3) exigir que o município proceda ao cadastramento no Cadúnico de população elegível pelas normas do cadastro; 4) exigir a identificação precoce de gestações e o provimento de atendimento pré-natal adequado com no mínimo seis atendimentos para todas as gestantes; 5) exigir o aumento de bolsas ou vagas nos programas de segurança alimentar ou correlatos; 6) fiscalizar a execução das rubricas orçamentárias na área de segurança alimentar; 7) em caso de insucesso nas medidas judiciais, há a possibilidade de recurso perante órgãos internacionais de direitos humanos.

## 2.2 Crianças na pré-escola e no ensino fundamental

- 1) **Por que as crianças em idade escolar correspondente à pré-escola e ao ensino fundamental merecem atenção especial quanto ao padrão alimentar?**

As deficiências nutricionais originam-se da falta de alimento, da ingestão de alimento inadequado (aquele que satisfaz a sensação de

fome, mas não oferece os componentes nutritivos necessários) e da presença de doenças/sintomas que dificultem a ingestão e a absorção dos alimentos (infecções respiratórias, náusea, diarreia, vômito etc.) ou aumentem a necessidade de nutrientes (febre, parasitoses etc.).

Quando se trata de crianças, o quadro é mais grave e preocupante, já que as perdas atingem irremediavelmente seu desenvolvimento. No processo educacional, as deficiências alimentares afetam a autoestima, a motivação para ir à escola e nela permanecer e a capacidade de aprender.

Como a formação educacional é preponderante na definição das possibilidades da vida e do desenvolvimento humano, as carências nutricionais nas crianças determinam um perverso ciclo negativo que contribui para a manutenção dos vergonhosos padrões de miséria.

## 2) **Quem são, em linhas gerais, essas crianças e suas famílias cujo perfil alimentar e nutricional demanda atenção especial?**

Entre os segmentos que requerem prioridade encontram-se as crianças da rede pública de ensino: a quase-totalidade vem de famílias muito pobres, com acesso à renda própria extremamente limitado, precárias condições de moradia e de acesso à água de qualidade, além de falta de informações no campo da prevenção a doenças.

No entanto, a educação para uma alimentação adequada deve alcançar todo o universo de crianças e adolescentes. A educação alimentar beneficia a todos, sem distinção, favorecendo a adoção de hábitos alimentares adequados, respeitando as diferenças culturais, considerando e valorizando os recursos locais e a diversidade relacionada à produção de alimentos e à culinária.

## 3) **Quais os programas oficiais de suplementação alimentar?**

Atualmente, no âmbito da administração federal, entre os programas oferecidos na perspectiva da promoção do direito humano à alimentação adequada três merecem destaque pela abrangência:

- a) o *Bolsa Família* – consiste na distribuição direta de renda a famílias classificadas como pobres ou extremamente pobres, condicionada a compromissos dos beneficiários no campo da saúde

e da educação. É feito um cadastramento pelos municípios, que repassam os dados para a Caixa Econômica Federal (CEF), responsável pela operacionalização do sistema e pelo pagamento. Surgiu da fusão dos antigos programas Bolsa Alimentação, Bolsa Escola e Vale Gás. A gestão desse programa é responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social<sup>8</sup>;

b) o *Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)* – tem como objetivo o fornecimento de alimento a crianças e adolescentes matriculados na rede pública e filantrópica, da pré-escola e do ensino fundamental, em caráter suplementar, com recursos da União. A refeição deve oferecer um valor nutritivo adequado, por meio de produtos preferencialmente naturais, respeitados os hábitos alimentares da comunidade, com base em cardápio diário elaborado por nutricionista. Sua gestão e controle, no âmbito federal, estão a cargo do FNDE/MEC. Informações mais detalhadas sobre o PNAE podem ser encontradas no capítulo 12;

c) o *Programa de Erradicação ao Trabalho Infantil (PETI)* – consiste na distribuição direta de renda a famílias de baixa renda, condicionada à proibição de trabalho para crianças e adolescentes e sua manutenção na escola. A fiscalização desse programa é exercida pelo Ministério do Trabalho, com participação do Ministério Público do Trabalho.

#### 4) Quais os problemas mais comuns?

##### No Bolsa Família:

a) falhas e fraudes no cadastramento deixam de fora do programa famílias que atendem aos requisitos e incluem outras que neles não se enquadram;

b) a utilização com fins eleitoreiros continua sendo prática constante;

c) o número de benefícios oferecido é condicionado aos recursos destinados ao programa. Assim, as bolsas destinadas a cada município são sempre em número inferior ao de famílias com

---

<sup>8</sup> Veja neste manual item específico sobre o Programa.

direito à inclusão e a seleção é feita pelo “sistema” gerido pela CEF;

d) o acesso ao programa ainda não é efetivamente entendido como um direito, o que faz com que ele seja visto como um “favor” por parte de gestores públicos.

#### **No PNAE:**

a) a centralização e a manipulação nos processos de compra de alimentos resultam em perda de qualidade (adquirem-se produtos compostos, de baixo teor nutricional, no lugar de produtos naturais do ciclo produtivo local). Ademais, a centralização tem dado ensejo a desvios das verbas públicas repassadas pelo PNAE a estados e municípios;

b) condições ruins de armazenamento e manejo comprometem a qualidade da alimentação fornecida;

c) deficiência do controle social a cargo da comunidade escolar dificulta o acompanhamento concomitante;

d) suspensão do fornecimento da alimentação escolar por inadimplência do município em relação à prestação de contas, atualização da composição do Conselho de Alimentação Escolar, entre outros.

#### **No PETI:**

a) os hábitos culturais e as carências das famílias dificultam a eficiência do programa, que objetiva a retirada das crianças do trabalho e sua manutenção na escola;

b) a fiscalização torna-se mais complexa quando o emprego da mão-de-obra infanto-juvenil ocorre no âmbito da produção familiar, informal e em residências (emprego doméstico), algo bastante freqüente;

c) há deficiência no controle da freqüência das crianças na escola e na jornada;

d) às crianças incluídas devem ser oferecidas escola e jornada ampliada – o gestor (em geral, o município) não oferece jornada

ampliada ou não capacita os monitores que deveriam se incumbir dela;

e) os locais onde deveria funcionar a jornada ampliada não existem ou estão em condições precárias;

f) não há Conselho Municipal de Assistência Social funcionando;

g) não há Comissão de Erradicação do Trabalho Infantil funcionando.

## 5) Como o Ministério Público pode atuar?

Nossa premissa básica é a promoção do DHAA, o que pressupõe maior conhecimento da realidade social e dos programas e projetos. Assim, devemos direcionar esforços

a) na atuação com os órgãos gestores dos programas, no sentido de ampliar sua cobertura e aperfeiçoar critérios de controle na perspectiva da eficiência e do regular emprego dos recursos públicos;

b) no aprimoramento da execução e no controle, para prevenir desvios e distorções. As parcerias locais com o Ministério Público Estadual, órgãos de fiscalização e entidades representativas da sociedade são muito importantes. Em Alagoas, a realização de audiências públicas com foco nas políticas públicas de saúde, educação e alimentação, bem como reuniões técnicas com gestores locais, com a participação dos Ministérios Públicos Estadual, Federal e do Trabalho e de técnicos dos programas, tem se revelado um instrumento interessante de atuação;

c) na apuração, via procedimento administrativo ou inquérito civil público, de irregularidades nos programas. No capítulo referente às peças produzidas pelo MPF estão incluídos exemplos de portarias de instauração de tais procedimentos;

d) a fim de constatar irregularidades na execução do PETI. O membro do MP pode requisitar informações às municipalidades, especialmente sobre atendimento das metas do programa estabelecidas para o município, oferecimento da jornada ampliada, inclusive sobre os locais onde ela é ministrada, controle de frequência e funcionamento das comissões (controle social).

Pode ser celebrado um TAC com o município para sanar essas irregularidades, e com o estado e União para o exercício das funções de auxílio, orientação e controle da eficácia das ações, executadas com as verbas repassadas. Auditoria no programa, em âmbito estadual ou municipal, pode ser requisitada à Coordenação Geral de Auditoria dos Programas da área de Previdência e Assistência Social, da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC);

e) não havendo solução com as providências referidas no item anterior, é cabível a propositura de ação civil pública destinada a compelir o gestor local (prefeitura) a reorganizar o serviço em bases eficientes, sob pena de transferência de sua execução para o Estado ou União, respectivamente. É possível também obrigar a Coordenação Estadual do Programa ou a União Federal a realizar auditoria social no programa. Não é demais lembrar que a apropriação de recursos do PNAE ou do PETI constitui crime de responsabilidade previsto no art. 1º, I, do Decreto-Lei n. 201/1967.



### 1) Por que é importante uma abordagem de gênero na promoção do DHAA?

Desigualdades fundadas em discriminação e preconceitos, sejam de gênero, étnicos, raciais ou outros, bem como no acesso desigual a bens e serviços públicos caracterizam as diferentes situações de insegurança alimentar. Por essa razão, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea)<sup>1</sup> afirma que as políticas públicas devem “ser planejadas e implementadas de forma democrática, visando à equidade econômica, social, de gênero, étnica e racial”.

Entre os princípios e diretrizes para uma política de segurança alimentar e nutricional, elaborados e publicados pelo Consea para subsidiar a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, encontram-se em destaque os seguintes aspectos a serem considerados:

- a) a produção e o acesso a alimentos de qualidade e na quantidade suficiente, de modo permanente, por toda a população brasileira;

---

<sup>1</sup> PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), 2004b, p. 6.

- b) as diferenças sociais, econômicas, culturais e ambientais;
- c) a necessidade de promoção da equidade, em face das desigualdades socioeconômicas, respeitando-se, assim, a diversidade cultural.

**2) Que requisitos se fazem necessários para que políticas públicas considerem essas diretrizes?**

No tocante à produção de alimentos, o Consea recomenda que as políticas de estímulo ao crescimento da produção agroalimentar, importante para a segurança alimentar e para a exportação, devem estar associadas à promoção da equidade e de formas ambientalmente sustentáveis de uso e ocupação do espaço agrário, à valorização das culturas alimentares locais e regionais, ao enfrentamento da pobreza. Isso significa uma política agrícola articulada com a política para a realização do direito humano à alimentação adequada.

Quanto às ações diretas para a melhoria do estado nutricional de crianças, jovens mulheres e mulheres adultas, especialistas que contribuem para o Comitê Permanente de Nutrição da ONU entendem que

as deficiências de micronutrientes que afligem as jovens e mulheres podem ser atacadas por meio de uma suplementação balanceada e de longo prazo para acumular reservas para atender as necessidades por deficiências agudas. Também se requer educação nutricional sensível ao gênero para manter boas práticas de alimentação.

No plano da superação do preconceito e da exclusão, a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (II CNSAN), realizada entre 17 e 20 de março de 2004, na cidade de Olinda/PE, reafirmou o princípio de respeito à equidade de gênero como norteador da política de segurança alimentar e nutricional. No segundo semestre de 2004, foi realizado o *Estudo de Caso Nacional* para analisar como o DHAA se insere nos planos de desenvolvimento e combate à pobreza, de modo a garantir o cumprimento das Metas de Desenvolvimento do Milênio, estabelecidas pela ONU. Esse estudo fez parte do processo preparatório para a 32ª Sessão do Comitê

Permanente de Nutrição da ONU, que ocorreu em março de 2005. O estudo identificou lacunas, obstáculos, desafios e possibilidades, avaliando planos e programas à luz dos Direitos Humanos e das Metas do Milênio. Entre as conclusões atinentes às metas 4 e 5, quais sejam “reduzir a mortalidade infantil, o baixo peso ao nascer, e melhorar a saúde materna”, destaca-se como importante desafio a ser considerado a demanda urgente “por empoderamento das mulheres e a redução das desigualdades de gênero”, pois

estas desigualdades refletem-se na violência contra a mulher, no acesso aos postos de trabalho, aos processos decisórios e à participação política. Trata-se de questões estratégicas para o objetivo de melhoria da saúde materna, incluindo a saúde reprodutiva, sem desconsiderar toda a relevância que têm para os demais desafios sociais e éticos que estão postos para o País<sup>2</sup>.

A Conferência recomendou, entre as diversas sugestões que direta ou indiretamente tocam na temática em tela, que se garanta “a participação das mulheres na formulação, implementação e gestão das políticas públicas de SAN, bem como de sua presença como público beneficiário dessas políticas”, e que as demandas das mulheres quilombolas e dos povos indígenas se traduzam em políticas afirmativas, facilitando a aposentadoria rural, o acesso desburocratizado aos instrumentos de política agrícola, à educação e à posse da terra, e a participação nos espaços de decisão.

### **3) Que problemas de ordem geral dificultam a incorporação desses princípios nas políticas públicas?**

A incorporação das questões relacionadas à equidade de gênero em programas públicos que se referem à segurança alimentar e nutricional foi objeto de discussão no Estudo do Caso Nacional já mencionado. Uma das conclusões do estudo é que persiste no País, como um problema que vem sendo diagnosticado há décadas, a “falta de avaliação da efetividade das políticas”, tendo em vista seus objetivos específicos e também a transversalidade dos Direitos

---

<sup>2</sup> MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica, 2005b, p. 87.

Humanos. Acrescente-se que a formulação e as avaliações de políticas públicas precisam considerar que os Direitos Humanos são indivisíveis, interdependentes, inter-relacionados<sup>3</sup> e devem ser compreendidos em perspectiva multicultural.

Assim, constata-se que ainda faltam dados de avaliação quanto à inserção dessa perspectiva nos diferentes programas de desenvolvimento econômico e social e, especificamente, de combate à fome. Considerando, em conjunto, os demais problemas identificados, o quadro mostra-se ainda mais complexo: carência “de mecanismos de monitoramento do processo de implementação”, falta de articulação entre os diversos programas, descontinuidades, equívocos em mecanismos de controle, “que punem a população e não os gestores responsáveis”, clientelismo, corrupção, fragilidade nos processos e mecanismos de responsabilização dos diferentes atores sociais quando o direito humano à alimentação adequada não é garantido etc.

#### 4) Como pode o MPF contribuir?

Buscando, em especial por meio de termo de ajustamento de conduta, recomendações e audiências públicas, a participação das mulheres, representadas em sua diversidade, nas ações desenvolvidas pelo Poder Público.

---

<sup>3</sup> Declaração de Viena, 1993.

## 1) Características demográficas e econômicas:

O crescimento da população de idosos é um fenômeno mundial e ocorre em uma escala sem precedentes<sup>1</sup>. No Brasil, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do IBGE, revela que a base da pirâmide etária se estreitou e a população idosa continuou a crescer entre 1993 e 2003. As mudanças na estrutura etária da população brasileira refletem a queda nas taxas de fecundidade e mortalidade.

Dados do censo de 2000 indicam que a renda dos idosos em zonas rurais representa cerca de 40% da renda em área urbana<sup>2</sup>.

## 2) Por que é importante a promoção da alimentação adequada entre idosos e idosas?

Um grande contingente de idosos no Brasil não dispõe de condições de renda e qualidade de vida para suprimento alimentar adequado às exigências específicas dessa etapa da vida.

---

<sup>1</sup> Ver <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>.

<sup>2</sup> Seguindo o padrão da população em geral, a proporção de idosos residentes nas áreas rurais caiu de 23,3%, em 1991, para 18,6%, em 2000.

A legislação brasileira de amparo aos idosos, com a edição da Lei n. 10.741/2003, conhecida como “Estatuto do Idoso”, se destaca como uma das mais modernas do mundo, mas, na prática, direitos essenciais têm sido negados às pessoas que já passaram dos 60 anos de idade<sup>3</sup>.

No *Comentário Geral n. 12*, elaborado pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, em 1999, as pessoas maiores de 60 anos foram destacadas entre os segmentos sociais que requerem particular atenção dos poderes públicos no que tange à segurança alimentar. A Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) entende, em suas *Diretrizes Voluntárias*, que os estados devem conhecer e cuidar da situação relativa à segurança alimentar dos grupos vulneráveis, especialmente as mulheres, as crianças e os idosos.

### 3) **Tratando-se dos idosos e idosas, as políticas públicas têm alcançado os segmentos mais vulneráveis?**

Hoje, o que nos causa dúvida é se as diretrizes traçadas pelo Estatuto do Idoso ficarão somente no papel ou se a elas será dada a devida atenção. Ainda hoje, muitas famílias não têm condições de amparar os seus idosos e acabam deixando-os em entidades assistenciais ou transferindo ao Estado a responsabilidade por lhes garantir uma vida digna. Apesar de existirem muitas entidades que atuam legalmente, prestando um atendimento adequado, outras há que, infelizmente, são verdadeiros *depósitos* de idosos, sem condição alguma de funcionamento. Além disso, inexistente um cadastro ou levantamento confiável sobre o número de asilos existentes no Brasil e quais as suas condições de atendimento, mas os poucos dados coletados trazem sinais de que o quadro é desolador<sup>4</sup>.

A Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados realizou, em 2002, um levantamento de asilos no Brasil e “constatou inúmeras irregularidades, inclusive situações em que os idosos eram mantidos amarrados”<sup>5</sup>. Um dos membros da Comissão concluiu que

---

<sup>3</sup> DIAS; ARRUDA.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Ibidem.

Não existem políticas públicas para o idoso no Brasil [...] O Estado está ausente em todas as esferas [...] Se as cadeias estão superlotadas, nossos asilos também [...] Salvo raríssimas exceções, são depósitos de velhos para morrer<sup>6</sup>.

A Anvisa publicou no *Diário Oficial da União*, em 27.9.2005, a Resolução RDC n. 283, regulamentando o funcionamento de instituições que cuidam de idosos. O objetivo é zelar para que a população idosa tenha moradia e serviços de qualidade e os direitos assegurados na Lei n. 8.842/1994, também previstos no Estatuto do Idoso. A Resolução visa assegurar o bem-estar dos idosos usuários de instituições de longa permanência, com caráter residencial, ou seja, destinadas à moradia coletiva. Trata-se de um trabalho conjunto da Anvisa com os Ministérios da Saúde, do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome e com a Subsecretaria de Direitos Humanos da Presidência da República<sup>7</sup>.

#### 4) Como o MP pode atuar?

- a) Realizar visitas a asilos, em suas áreas de atribuição, para averiguar se há idosos e idosas que, embora tenham direito, não estão sendo atendidos pelo benefício assistencial da LOAS<sup>8</sup>.
- b) Solicitar ou recomendar avaliação, acompanhamento e orientação alimentar e nutricional de idosos institucionalizados ou não, por parte das equipes de Atenção Básica à Saúde e Estratégia de Saúde da Família, do SUS.

---

<sup>6</sup> GARDA, 2002.

<sup>7</sup> ANVISA, 2005.

<sup>8</sup> Isso ocorre muitas vezes por falta de documentos. Ver atuação do PR no Município de Marília: DIAS; ARRUDA. "Esses direitos podem ser garantidos por meio de medidas simples, que podem ser adotadas por qualquer pessoa e em qualquer lugar".



# Populações tradicionais, povos indígenas, quilombolas, ciganos e outras minorias étnicas

# 5

- 1) Que aspectos devem ser considerados em programas de alimentação e nutrição que incluem povos indígenas e outras coletividades étnicas e tradicionais?

O Brasil tem largo histórico de tentativas frustradas na aplicação de projetos governamentais na área da segurança alimentar para povos indígenas. Sem aprofundar o conhecimento das situações locais, os programas classificam as atividades segundo nosso modo próprio de entender a vida, muitas vezes antagônico à visão dos índios, ou os diferentes modos de ser e viver das coletividades tradicionais. Não levam em conta outras temporalidades e exigem parâmetros de continuidade que contrastam com a concatenação das atividades diárias e com tradicionais mobilidades, além de darem vida a atividades produtivas que violentam as formas tradicionais de cooperação econômica dos grupos.

Nos últimos anos, o Estado tem procurado, pontualmente, atuar mediante consulta às populações, o que representa um avanço na sua relação com os povos indígenas. Porém, essa consulta está baseada na idéia da representação individual por meio de lideranças tomadas isoladamente, fora de seus contextos, e isso implica alguns problemas.

No tema da representatividade indígena, o fator quantitativo não é o mais importante. Não é o número de pessoas ou o número de etnias consultadas que farão a diferença, mas a qualidade da consulta. Lideranças isoladas de seus contextos não são suficientes para representar o desejo e a disposição do grupo, sobretudo quando o assunto é alimentação. A produção de comida é atividade fundamentalmente doméstica, resolvida pelo grupo familiar local. Identificar esses grupos e ouvir seus representantes nas aldeias é o que garantirá qualidade e legitimidade à consulta.

O foco de ações na área da segurança alimentar deve ser, portanto, as aldeias e não as terras indígenas em sentido genérico. As medidas devem ser desenhadas caso a caso, sem generalizações, do contrário não será possível enxergar e menos ainda conceber e executar ações que respeitem as diferenças locais e as especificidades do modo de vida do grupo. E sem esse respeito, nenhum projeto será viável e estará fadado ao fracasso a longo prazo.

Uma das características que mais diferenciam a economia indígena da nossa é sua intrínseca ligação com a organização de todas as demais dimensões que compõem a vida em sociedade. A atividade produtiva nunca vem isolada e encerrada em si mesma, mas amarrada à dinâmica social da aldeia. Flexibilidade é, portanto, imprescindível. Os programas precisam cuidar para não exigir dos índios comportamentos com os quais não estão acostumados nem obrigá-los a fazer o que não fazem e não gostam de fazer. Essa conduta autoritária interfere de forma negativa na sua participação e, por conseguinte, no sucesso das ações. Nesse sentido, projetos que viabilizem a melhoria das condições de produção e de escoamento do que a comunidade indígena já faz e gosta de fazer, de acordo com seus próprios critérios e sem muitas alterações na dinâmica social que existe em torno dessas atividades, é uma maneira de garantir sua participação. Novas práticas, sem dúvida, podem ter boa aceitação, mas desde que não impliquem mudanças radicais, pois nenhuma comunidade vai deixar de ser o que é para dar conta de uma atividade produtiva.

Antes de destinar bens e recursos para uma comunidade indígena, é importante conhecer as redes internas de circulação de riqueza e respeitá-las. Caso contrário, as ações podem não atingir seus objetivos, mas, em vez disso, transformar-se em uma estrutura de poder ulterior

ilegítima e enriquecer apenas alguns grupos familiares em detrimento da totalidade, com potencial para gerar uma crise política com conseqüências imprevisíveis. A aquisição de um trator, por exemplo, pode gerar maior coesão entre várias famílias, fortalecer seus laços sociais e ajudá-los a se organizar. Mas, por outro lado, dependendo do modo como é inserido, pode gerar exatamente o contrário: a cisão de grupos familiares, o rompimento de relações sociais e a desorganização. Por isso é preciso ter cautela na hora de introduzir benefícios econômicos em uma aldeia.

## 2) Que cuidados devem preceder a adoção de ações emergenciais?

Considerando as observações anteriores, ações emergenciais requerem avaliação das conseqüências antes de serem adotadas e devem ser concebidas como provisórias até que se (re)estabeçam as condições de produção do grupo, ou seja, devem estar atreladas a medidas estruturais. No entanto, é notório como as ações nesse sentido, como a transferência de renda e a distribuição de comida, têm tomado um formato eminentemente assistencialista, longe dos ideais da segurança alimentar, pois, além de gerar dependência econômica e política, favorece práticas clientelistas.

É primordial conhecer a demanda indígena e das demais coletividades. Qual é a queixa? Falta de matéria-prima? Falta de condições do solo? O que produzem rende muito pouco e não conseguem sobreviver? Não possuem canais suficientes para escoar a produção? Há que se indagar, também, se o problema está na comercialização ou se não foram desenvolvidas estratégias que garantam o fornecimento contínuo de produtos.

Enfim, uma série de questões deve ser analisada em campo com as populações tradicionais e com os índios, levando em conta o modo como se organizam e gostam de ver as coisas organizadas. Esse conhecimento é condição para o planejamento de qualquer ação em uma aldeia, cujo objetivo deve ser a melhoria da qualidade de vida do grupo e não, necessariamente, a geração de renda. Daí é preciso, primeiro, saber o que significa *qualidade de vida* para o grupo.

A fala de Domingos Tukano, liderança indígena do Alto Rio Negro/AM, ilustra com propriedade o comportamento viciado do Estado em não ouvir e não levar a sério o que os índios dizem:

Quando chega projeto de governo você não é mais ouvido. Você tem de se adaptar àquele projeto. Não tem o indígena sentado de igual para igual com o governo para discutir as coisas em respeito ao nosso modo de pensar. Isso é uma realidade. A gente não é consultado. Aquele projeto não é o nosso pensamento, mas não somos escutados.

A interculturalidade é, portanto, a única saída viável para a garantia da segurança alimentar indígena e de outras minorias étnicas, ou, de modo geral, das comunidades tradicionais. E ela implica diálogo, ou seja, entender e fazer-se entender. Um esquema realmente intercultural implica escutar e acreditar nos caminhos do outro. Uma postura que deve perpassar toda a relação do Estado com os povos indígenas, inclusive no que se refere ao repasse de verbas e prestações de contas. Hoje, o desafio de fato não é aumentar recursos para os índios, mas adotar medidas eficazes de repasse. Ainda falta ao Estado a coragem de repassar verbas diretamente para as aldeias e permitir-lhes que se organizem e preparem, elas mesmas, a prestação de contas, segundo seus próprios termos. Isso seria respeitar o princípio constitucional do direito à diferença.

Em abril de 2007, o MPF firmou Termo de Ajustamento de Conduta com o Estado de Alagoas em que se estipulou que as comunidades indígenas seriam capacitadas para lidar com a verba da alimentação escolar. Posteriormente, tal verba seria a elas repassada (ver Anexo I).

### 3) E quanto às ações estruturais (não-emergenciais)?

Por fim, não podemos esquecer que toda a problemática da insegurança alimentar e da falta de qualidade de vida nas áreas indígenas está diretamente relacionada à questão fundiária. Ampliar a possibilidade de acesso à terra é melhorar as condições de subsistência e de reestruturação sociocultural dos índios.

Em muitos estados, como Mato Grosso do Sul, Santa Catarina, Bahia, além de outros, existem inúmeras reivindicações pela demarcação dos territórios tradicionais.

Cumpra ao Ministério Público Federal fiscalizar o andamento dos processos administrativos de demarcação das terras indígenas, nos termos do que prescreve o Decreto n. 1.775/1996, que estabelece prazos para todas as etapas do processo que, em geral, não são respeitados nem pela Fundação Nacional do Índio (Funai) nem pelo Ministério da Justiça.

A mencionada fiscalização deve ser feita no âmbito de um procedimento administrativo instaurado na esfera do Ministério Público Federal, o qual, inicialmente, terá por principal objetivo acompanhar o regular desenvolvimento do processo administrativo para, posteriormente, em se constatando principalmente a inobservância dos prazos previstos, adotar as medidas extrajudiciais e judiciais cabíveis (essas últimas consistentes no ajuizamento de ação civil pública em face da União Federal e da Funai visando compeli-las a observar o disposto no art. 231 da Constituição da República e no art. 67 do ADCT da Constituição da República, sem prejuízo de se avaliar a possibilidade de se pretender a responsabilização pela prática do crime de prevaricação, se ficar constatada omissão na instauração e no desenvolvimento dos processos administrativos por mera conveniência política).

Diploma legal que não se deve perder de mira na busca da tutela dos interesses das Comunidades Indígenas é a Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais, já aprovada pelo Decreto Legislativo n. 143, de 20 de junho de 2003, e recentemente dotada de executoriedade pelo Decreto n. 5.051, de 19 de abril de 2004.

Outra ação estrutural que deve estar no foco de atuação do Ministério Público Federal refere-se à adequada prestação da Educação Escolar Indígena, sob pena de responsabilização da autoridade competente, como prescreve o art. 208, § 2º da Constituição da República.

Exemplificativamente, é assegurado às comunidades indígenas que o ensino fundamental também possa ser ministrado com a utilização de suas línguas maternas e com processos próprios de aprendizagem (Constituição da República, art. 210, § 2º), bem como

que o ensino exclusivo a essas comunidades seja prestado nas terras indígenas (Resolução CNE/CEB n. 03, de 10 de novembro de 1999, art. 2º, I e II).

Com muita frequência, municípios e estados procuram esquivar-se da obrigação de construir escolas nas terras indígenas, sob a alegação de que não houve a finalização do Processo de Demarcação da Terra Indígena e/ou que haveria disputa em demandas judiciais entre particulares e as comunidades indígenas sobre as terras reivindicadas como territórios tradicionais.

No Estado do Mato Grosso do Sul, os indígenas Guarani e Kaiowá, em muitos casos, ocupam apenas uma pequena parte da terra apontada como tradicional. O processo administrativo de demarcação ainda está pendente de finalização e o restante da área reivindicada encontra-se ocupada por particulares que lá residem há várias décadas. Em todas essas situações (sem exceção) existem demandas ajuizadas por esses particulares com a pretensão de evitar o reconhecimento das mencionadas áreas como territórios tradicionais.

A Fundação Nacional de Saúde (Funasa), responsável pela execução das políticas e diretrizes para a promoção, prevenção e recuperação da saúde dos indígenas Decreto n. 3.156, de 27 de agosto de 1999, art. 3º), também procurou, em algumas situações, esquivar-se de seus deveres no contexto assinalado no Estado do Mato Grosso do Sul. Em outros estados é conhecida a odiosa distinção entre índios aldeados e desaldeados que a Funasa estabelece para evitar a atenção à saúde indígena, dever da União, nos termos do art. 1º do Decreto n. 3.156, de 27 de agosto de 1999.

Cumprido ao membro do Ministério Público Federal estar vigilante para que essa negação aos direitos fundamentais dos indígenas de receberem o devido atendimento à saúde e a correta prestação da educação escolar não se verifique em nenhum contexto, pouco importando que o processo de regularização fundiária da terra indígena ainda não tenha sido finalizado e que ainda exista demanda judicial pendente questionando a posse e a propriedade da área, porque, em primeiro lugar, os direitos assinalados (saúde e educação), em se tratando de direitos fundamentais, não admitem essa (so)negação e, em segundo lugar, não se pode perder de mira que os processos administrativos

de demarcação das terras indígenas possuem natureza tão-somente declaratória, ou seja, a terra não passará a ser um território tradicional indígena somente após a finalização do mencionado processo (no campo doutrinário não há qualquer divergência quanto à natureza declaratória do mencionado processo, como registram os ensinamentos de Raimundo Sérgio Barros Leitão<sup>1</sup>, Fernando da Costa Tourinho Neto<sup>2</sup>, José Afonso da Silva<sup>3</sup>, Aurélio Veiga Rios<sup>4</sup>, Dalmo de Abreu Dallari<sup>5</sup> e outros).

Por último, sem qualidade ambiental não há qualidade de vida para populações indígenas. Portanto, vigilância e recuperação ambiental é imprescindível.

#### 4) Como o MPF pode atuar em relação a esse tema?

a) Exigir da Funai e do Ministério da Justiça prestação na regularização fundiária das terras indígenas e no pagamento de benfeitorias, e diligenciar nos órgãos competentes a proteção e a recuperação ambiental das terras já regularizadas.

b) Requerer que as instituições e agências governamentais trabalhem articuladas no tema da alimentação indígena. Existem várias linhas de financiamento e fomento, além de previsão orçamentária no Plano Plurianual para a promoção da sustentabilidade indígena. No entanto, cada ministério e até mesmo diferentes departamentos de um mesmo ministério agem de forma independente, sem nenhuma coordenação, e não se cria nada consistente. Esse é, hoje, um problema superior à falta de recursos, o qual inviabiliza até mesmo a prestação da contrapartida, sendo recorrente o governo ter de devolver dinheiro aos doadores. Para isso, deve ser dado todo apoio ao pleito do movimento indígena para a criação do Conselho Nacional de Política Indigenista,

---

<sup>1</sup> BARROS LEITÃO, 1993, p. 65-80.

<sup>2</sup> TOURINHO NETO, 1993, p. 38-39.

<sup>3</sup> SILVA, 1993, p. 45-50.

<sup>4</sup> RIOS, 2002, v. 3, p. 70.

<sup>5</sup> DALLARI, 2001, p. 32.

órgão vinculado à Presidência da República, com competência deliberativa para coordenar as ações governamentais dos vários ministérios voltadas aos povos indígenas<sup>6</sup>.

c) Exigir maior flexibilização na burocracia referente ao repasse de recursos, à prestação de contas e ao controle externo dos projetos destinados aos povos indígenas. O modelo seguido é universal e sem qualquer especificidade, em linguagem não acessível. Além disso, exige condutas e comportamentos completamente alheios à realidade indígena, muitas vezes de difícil realização, o que configura desrespeito ao direito à diferença.

d) Zelar pela implementação dos resultados da auditoria operacional realizada na Funai pela 3ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União. Trata-se de uma análise minuciosa referente à economicidade, eficiência, eficácia e efetividade da performance da fundação na implementação do Programa de Etnodesenvolvimento/Fomento às Atividades Produtivas em Áreas Indígenas, previsto no Plano Plurianual. Para cada problema identificado, há sugestões de medidas concretas e pontuais que, se implementadas, reverteriam a situação de inoperância do órgão indigenista no tema da sustentabilidade<sup>7</sup>.

e) Incentivar a adoção, pelo Ministério da Educação, de formas de fomento à pesquisa social aplicada, voltada a políticas públicas para alimentação. O Brasil conta com duas agências de fomento à pesquisa, as quais destinam a cada ano significativa quantia de recursos para pós-graduações nas áreas sociais de universidades públicas de todo o território nacional. Há muitas e excelentes pesquisas sendo realizadas no âmbito das ciências sociais, mas ainda é importante, em políticas de fomento à pesquisa, haver maior articulação desses trabalhos com demandas da sociedade. Um país com tantos problemas sociais e tantas dificuldades para superá-los não pode prescindir dos pesquisadores e pesquisas

---

<sup>6</sup> Os detalhes constam de documento “Abril Indígena: Carta da Mobilização Nacional Terra Livre” (MOBILIZAÇÃO NACIONAL TERRA LIVRE, 2005).

<sup>7</sup> Parecer Técnico n. 82/2005, 8 ago. 2005, da 6ª CCR. Assunto: Audiência realizada pela 3ª Secretaria de Controle Externo do TCU na Funai.

que ele próprio financia. Pelo menos, parte dos financiamentos públicos de pesquisa poderia ser destinada a orientar e subsidiar políticas públicas.

f) Recomendar à Funasa a agilização do processo de implantação do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional Indígena e do estabelecimento de protocolos de prevenção, tratamento, reabilitação e acompanhamento nutricional adequados à diversidade dos diferentes povos aldeados e não-aldeados.

**5) No tocante a populações tradicionais e quilombolas, além do que foi dito, o que deve ser considerado quanto à questão alimentar e nutricional?**

Diegues e Arruda (apud SANTILLI, 2005) propõem a seguinte definição de “populações tradicionais”:

Grupos humanos diferenciados sob o ponto de vista cultural, que reproduzem historicamente seu modo de vida, de forma mais ou menos isolada, com base na cooperação social e relações próprias com a natureza. Tal noção refere-se tanto a povos indígenas quanto a segmentos da população nacional, que desenvolveram modos particulares de existência, adaptados a nichos ecológicos específicos.

São exemplos de populações tradicionais, para esses autores: açorianos, babaçueiros, caboclos/ribeirinhos, caiçaras, caipiras/sitiantes, campeiros (pastoeiro), jangadeiros, pantaneiros, pescadores artesanais, praieiros, quilombolas, sertanejos/vaqueiros e varjeiros (ribeirinhos não-amazônicos)<sup>8</sup>.

A segurança alimentar das comunidades tradicionais merece atenção porque amiúde o meio ambiente no qual viviam e extraíam seu sustento era afetado pela degradação ambiental, provocando, por exemplo, o desaparecimento da pesca ou das espécies vegetais das quais extraíam seu sustento ou pela criação de unidades de conservação de proteção integral, interditando às comunidades seus meios tradicionais de subsistência.

---

<sup>8</sup> SANTILLI, 2005, p. 131-133.

Mais freqüentes são os casos em que as comunidades tradicionais são ameaçadas de despejo em virtude de ações de reintegração de posse ou de traslado forçado pela construção de barragens ou outros projetos de desenvolvimento. Mesmo fora desses casos, sofrem as comunidades, em especial as quilombolas, a insegurança derivada da falta de titulação da propriedade.

No caso dos quilombolas, os direitos dos remanescentes das comunidades de quilombos estão assegurados pela Constituição Federal (ADCT, art. 68), cabendo à Fundação Palmares o registro, no Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades de Quilombos, das declarações de autodefinição de remanescência, ponto de partida para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação dos territórios quilombolas a serem realizados pelo Incra.

Cabe à Secretaria Especial de Promoção de Políticas de Igualdade Racial (Seppir) fornecer apoio e coordenação às atividades dos órgãos governamentais encarregados das políticas públicas de defesa dos direitos das comunidades tradicionais, envolvendo quilombolas, ciganos etc.

Em 2006, o Governo Federal criou a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) e o Decreto n. 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, instituiu a Política Nacional para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, que, entre seus princípios, deve observar a segurança alimentar e nutricional.

Art. 1º As ações e atividades voltadas para o alcance dos objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais deverão ocorrer de forma intersetorial, integrada, coordenada, sistemática e observar os seguintes princípios: [...]

III – a segurança alimentar e nutricional como direito dos povos e comunidades tradicionais 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; [...]

X – a articulação e integração com o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; [...].

**6) Como o Ministério Público pode atuar nesses temas, tendo em vista o direito humano à alimentação adequada?**

a) Recomendar a realização de busca ativa para fins de cadastramento nas comunidades tradicionais dos municípios, e demais medidas necessárias para o ingresso de seus integrantes nos programas sociais.

b) Expedir Recomendações e promover Ações Cíveis destinadas a garantir a eficácia das ações e políticas públicas assistenciais relacionadas ao direito humano à alimentação adequada.



## Coletividades acampadas, assentadas e deslocadas

# 6

- 1) **Por que populações acampadas, assentadas e deslocadas merecem atenção especial quanto ao padrão alimentar e nutricional?**

Trata-se de grupos sociais expostos a situação de grave risco alimentar e nutricional, em decorrência das condições e situações em que se encontram, quais sejam: a) são famílias de baixíssima renda, sem emprego, submetidas a condições precárias de moradia (entre os acampados, com agravante, famílias inteiras se abrigam em barracos improvisados, sem acesso a água ou instalação sanitária); b) enfrentam dificuldades de acesso aos serviços básicos de saúde, educação e aos programas oficiais de suplementação de renda; c) sofrem as conseqüências do preconceito, ainda marcante, pelo fato de integrarem movimentos sociais, como os que lutam pela reforma agrária e pela moradia nas cidades. Não é raro ser-lhes negado até o direito a um domicílio, atributo indispensável à cidadania e aos atos essenciais da vida; d) não possuem qualquer documento de identificação. O elevado índice de informalidade dificulta muito o exercício dos direitos previdenciários e assistenciais dos idosos e das pessoas com deficiência.

Os deslocados por barragens são desenraizados de seu ambiente de origem, onde possuíam acesso a suprimentos naturais (terra, água, frutos de atividades extrativistas, entre esses os recursos curativos tradicionais), de acordo com modos de vida ou organizações socioculturais próprias, para as quais os recursos naturais, mais do que recursos econômicos, são também bens culturais.

O deslocamento envolve, muitas vezes, o reassentamento em agrovilas desprovidas de trabalho, onde não mais podem dedicar-se às atividades que realizavam (agricultura, criações). Não raro, são obrigados a pagar por bens aos quais tinham acesso gratuito (água, eletricidade). Nem sempre, porém, esse reassentamento é realizado, havendo a prática da indenização em dinheiro, solução insuficiente ou, muitas vezes, inadequada para a reconstrução dos modos de vida e para garantia de trabalho às novas gerações, gerando o risco de empobrecimento.

Ainda no caso de deslocamento para a construção de barragens (e outros projetos com conseqüências sociais locais semelhantes), quando previsto, o reassentamento pode implicar um longo período de risco nutricional, até que as famílias voltem a ter condições de produzir alimentos, isso quando a produção não é seriamente prejudicada pelas novas condições. Há ainda os casos de famílias que não são inseridas no processo, muitas vezes devido aos erros nos estudos prévios, a restrições em critérios de abrangência e inclusão ou à ausência de mecanismos que garantam efetiva participação dos seus representantes nas negociações e decisões.

## 2) Como essas carências podem ser supridas?

Para as famílias ou as coletividades ligadas à agricultura, a primeira garantia de direitos é o acesso à terra, seguido das condições indispensáveis à produção (crédito, suporte técnico). O compromisso constitucional com a reforma agrária continua no ciclo histórico da inadimplência do Estado brasileiro.

Enquanto isso, a promoção do DHAA fica na dependência da garantia de acesso aos programas oficiais de suplementação de renda e às políticas públicas de saúde, educação, previdência e assistência.

Para os deslocados ou despejados, o primeiro passo é obter do Poder Público o reconhecimento de sua responsabilidade pela situação em que foram lançados por força da remoção, bem como considerar as conseqüências também para os que ficaram, no caso de coletividades separadas pelo deslocamento parcial. Deve-se reconhecer que essa responsabilidade não se limita à reinstalação em novos ambientes, mas abrange também a recuperação das atividades produtivas e da qualidade de vida que possuíam na origem. A tônica deve ser a melhoria da vida dessas comunidades.

Além disso, cumpre cuidar para que os agentes responsáveis os considerem, de fato, os interlocutores em todos os momentos, sujeitos que merecem participar dos processos decisórios. Não havendo meios de evitar o deslocamento, as medidas devem ser adotadas com a antecedência necessária, ou seja, antes da formação dos lagos. As experiências de populações atingidas em diversos e históricos casos devem ser consideradas. Suas representações regionais e nacionais deveriam participar e ser ouvidas desde a fase de planejamento de políticas públicas setoriais e intersetoriais, regionais ou de bacias hidrográficas, até a de negociações e ajustamentos de conduta.

### 3) Como o Ministério Público pode atuar nesse assunto?

- a) Realizar vistorias a assentamentos, acampamentos e agrovilas e promover audiências públicas, convocando os órgãos envolvidos (Incra, prefeituras, governos estadual e federal etc.).
- b) Recomendar às prefeituras municipais a realização do cadastramento ativo das comunidades excluídas ou desprovidas de informação e acesso aos locais do cadastro por demanda.
- c) Recomendar a realização de avaliação alimentar e nutricional das referidas populações, por parte do SUS municipal, garantindo-se o acompanhamento dos indivíduos com problemas nutricionais, com a subsequente garantia de atenção e acompanhamento por parte de Equipes de Saúde da Família existentes ou implantação de novas.
- d) Recomendar às coordenações dos programas de saúde (SUS, ESF) e sociais, como PETI ou Bolsa Família, a adoção de provi-

dências cabíveis no caso de persistir a exclusão destas coletividades e outros grupos sociais.

e) Atenção especial deve ser dada às comunidades expulsas ou em risco de expulsão em virtude de ações judiciais de reintegração de posse, procurando intervir nas ações respectivas.

f) Recomendar a adoção de medidas emergenciais (tais como a distribuição de cestas básicas) a órgãos como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) a fim de atenuar situações de extremo risco nutricional.

g) Manter intercâmbio com a Relatoria Nacional para os Direitos Humanos, Água e Terra Rural da Plataforma DHESC Brasil.

h) Expedir Recomendações e promover Ações Cíveis destinadas a garantir a eficácia das ações e políticas públicas assistenciais relacionadas ao direito humano à alimentação adequada dos acampados e assentados.

i) Nas intervenções em processos de desapropriação para fins de Reforma Agrária, manifestar-se na perspectiva da promoção do direito humano à alimentação adequada.

j) Adotar medidas de responsabilidade civil contra o Poder Público, em razão das perdas sofridas pelas comunidades deslocadas e afetadas por barragens, entre elas as que se devem à supressão de atividades produtivas e remoção, sempre que houver diminuição do padrão de vida dessas comunidades e desrespeito aos direitos econômicos, sociais e culturais.

- 1) **Por que os imigrantes, suas famílias e suas coletividades precisam de particular atenção no tocante à alimentação e nutrição?**

Premidos ou obrigados por diferentes razões, inúmeras pessoas e famílias que emigram de seus países não dispõem de recursos econômicos para construir nova inserção social. Assim, costumam viver incomensuráveis dificuldades nos lugares em que chegam, entre elas as que são comumente interpostas por discriminações, rejeições e preconceitos, causando sofrimentos adicionais aos esforços de adaptação e dificultando a adoção de formas de sustento minimamente adequadas. Vivem períodos, não raros longos, marcados pela precariedade que caracteriza a falta de previsibilidade e segurança quanto ao futuro.

- 2) **Como as diferentes situações têm sido consideradas?**

Tratados internacionais distinguem o “refugiado” dos demais migrantes internacionais e, no Brasil, há a diferenciação entre refúgio e asilo. O que distingue o refugiado de outras categorias de migrantes, em especial do migrante forçado, é a impossibilidade de ser devolvido

a seu país de origem ou a ele regressar. No Brasil, a Lei n. 9.474/1997 definiu o instituto do refúgio para além da Convenção de Genebra de 1951; levando em consideração os princípios da Declaração de Cartagena, reconheceu-se a condição de refugiado não somente à pessoa perseguida em razão de sua raça, religião, nacionalidade, mas também àquele que é obrigado a deixar seu país em decorrência de graves e generalizadas violações dos direitos humanos. Aqui no Brasil existem atualmente cerca de 3.074 refugiados<sup>1</sup>, em sua maioria vítimas das guerras no continente africano.

Os imigrantes, por outro lado, numa perspectiva histórica, são muitos milhares. Chegados em todas as fases da história da sociedade brasileira, os imigrantes inseriram-se na sociedade nacional das formas mais variadas, desde grupos muito bem situados econômica e socialmente até os marginalizados. Entre estes destacam-se os imigrantes recentes, em geral oriundos de países limítrofes, indocumentados e sujeitos a grande exploração trabalhista.

### **3) É possível distinguir situações de maior risco alimentar e nutricional?**

No presente manual, para a abordagem de alternativas de atuação do MPF no tocante a imigrantes (ou migrantes transnacionais) em situação de vulnerabilidade e risco alimentar e nutricional, os imigrantes indocumentados e sujeitos a grande exploração trabalhista será o caso considerado. Eles vivem situações caracterizadas pelo ingresso informal no mercado de trabalho e pela ausência de documentação oficial, ausência esta que é a condição para que aqui permaneçam, uma vez que a legislação nacional prevê a deportação imediata. Encontram-se, pois, em uma contingência ambígua e mesmo dramática, uma vez que não podem recorrer a serviços e assistências prestados para os cidadãos do país. A invisibilidade é a condição de sua sobrevivência, até que alcancem possibilidades de permanência. Isso coloca o imigrante em uma situação de inacessibilidade a serviços, programas e políticas de

---

<sup>1</sup> Fonte: Comitê Nacional para Refugiados, fev. 2002.

assistência, um agravante significativo nos casos em que se encontrem em situação de vulnerabilidade alimentar e nutricional.

**4) Em linhas gerais, há como caracterizar o perfil de imigrantes em situação de vulnerabilidade?**

Para traçar um rápido perfil desses grupos, na falta de um estudo amplo e atualizado, tomam-se aqui, como exemplo, alguns dados sobre imigrantes bolivianos.

Segundo estudos do Serviço Pastoral dos Migrantes, há mais de 200 mil bolivianos vivendo na cidade de São Paulo, grande parte trabalhando e morando em oficinas de costura. A maior parte desses bolivianos veio por força da difícil situação econômica do seu país, recrudescida pelas políticas econômicas neoliberais. Muitos são vítimas do trabalho escravo, obrigados a trabalhar meses para quitar as despesas de sua viagem. A exploração, no entanto, perdura além da dívida, pois, por serem indocumentados, não podem buscar trabalho formal, ficando à mercê de empresários inescrupulosos que os remuneram muito aquém dos padrões legais, obrigando-os a trabalhar longas jornadas em condições geralmente insalubres.

A situação de indocumentados coloca esses imigrantes à margem da proteção do Estado, inclusive das políticas assistenciais. A condição de vida dos bolivianos em São Paulo agrava-se ainda com a necessidade de enviar parte do que ganham para as famílias que ficaram na Bolívia. Destarte, esses trabalhadores imigrantes são obrigados a viver com poucos recursos, colocando em risco a própria saúde.

Embora não haja dados disponíveis sobre segurança alimentar entre os imigrantes bolivianos em São Paulo, é plausível considerar que a precariedade das condições de vida desses imigrantes atinge muito provavelmente sua capacidade de alimentar-se adequadamente. A ocorrência de muitos casos de tuberculose entre os que trabalham nas oficinas de costura também corrobora o entendimento de que há graves problemas quanto à alimentação/nutrição nesse segmento.

Além da situação dos bolivianos, são conhecidas, também, notícias acerca da precariedade das condições de vida e trabalho de outros

grupos de imigrantes, como peruanos (em geral, *cuzqueños*) na cidade de São Paulo e coreanos e chineses em várias capitais brasileiras.

## 5) O que o MPF pode fazer?

- a) Orientar-se pela diretriz segundo a qual, em face dessas situações, deve-se obter o reconhecimento de que a informalidade da migração não lhes retira os direitos fundamentais da pessoa humana.
- b) Promover a adoção de medidas contra a discriminação desses migrantes nas políticas públicas de saúde (pré-natal, acompanhamento do crescimento e desenvolvimento, orientação alimentar e nutricional etc.), de combate à fome e à desnutrição.
- c) Agir levando em conta que, como os MPE, o MPF tem significativo papel no sentido de assegurar às crianças (filhos de migrantes) o acesso à escola pública e ao serviço de saúde, independentemente da situação de seus pais, se documentados ou não.

## 1) Quem são os catadores de material reciclável?

Representam parte da massa de desempregados e desamparados do país, que, sem moradia, buscam muitas vezes áreas ambientalmente degradadas para se fixar e os lixões como meio de sobrevivência, onde separam os recicláveis e encontram seu alimento. Embora marginalizados, não são marginais, pois se sujeitam a trabalhar em condições extremamente adversas, num ambiente de alto risco. Além disso, submetem-se a uma rotina de trabalho exaustiva principalmente em cidades acidentadas onde a tração humana é mais agressiva.

Segundo a publicação “Do lixo à cidadania”, editada pelo Unicef em parceria com a Caixa Econômica Federal, em 2001, esses trabalhadores informais coletaram cerca de 10% a 20% dos resíduos urbanos, encaminhando-os para um circuito econômico complexo, que passa por intermediários e termina nas empresas de reciclagem de plástico, vidro, papel, alumínio e ferro<sup>1</sup>. Além de terem um importante papel

---

<sup>1</sup> Se considerarmos apenas a reciclagem de latas de alumínio, o Brasil é hoje o maior reciclador entre os países em que a prática não é obrigatória, com 121,1 mil toneladas por ano, à frente do Japão e dos Estados Unidos, o que representa 50% do total de alumínio reciclado no país.

na economia, os catadores possuem muitos conhecimentos específicos, que se manifestam na habilidade para identificar, coletar, separar e vender os materiais recicláveis garimpados no lixo. Os materiais retornam ao processo produtivo como matérias-primas secundárias reduzindo a quantidade de lixo a ser tratado pelas municipalidades.

Esse grupo social vem se organizando e já conseguiu reconhecimento de sua atividade pelo Ministério do Trabalho e Emprego. A Classificação Brasileira de Ocupações nomeia e descreve a ocupação dos Catadores de Materiais Recicláveis da seguinte forma: “catam, selecionam e vendem materiais recicláveis; profissionais que se organizam de forma autônoma ou em Cooperativas/Associações com diretoria e gestão próprias”. As especializações que integram a ocupação da categoria de Catadores de Materiais Recicláveis são as seguintes: catador, balanceiro, separador, triador, beneficiador, enfardador e comercializador.

Para a organização dos catadores, muito tem contribuído a atuação do Fórum Nacional Lixo & Cidadania, em cuja Coordenação Nacional se inclui o Ministério Público<sup>2</sup>. Sabe-se que 56% dos municípios brasileiros ainda possuem catadores que trabalham nos lixões, ocorrendo com maior frequência nas cidades com mais de 50.000 habitantes; apenas 8,2% dos municípios possuem programas de coleta seletiva.

Os dados relativos à quantidade de catadores existentes no país não são muito precisos, seu número é variável ao longo do tempo. Enquanto a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico do IBGE (PNSB), de 2000, informou que 1.548 municípios brasileiros declararam que existiam catadores nas unidades de destino final do lixo do município, totalizando 24.340 pessoas, no mesmo ano a pesquisa realizada pelo Unicef chegou à conclusão que os catadores de materiais recicláveis estavam presentes em 3.800 municípios.

---

<sup>2</sup> Endereço do Fórum: <[www.lixoecidadania.org.br](http://www.lixoecidadania.org.br)>. Atualmente, o Fórum é composto por mais de 50 entidades governamentais e não-governamentais que buscam soluções para os problemas relacionados à gestão de resíduos sólidos, por meio da articulação de uma rede de projetos e programas voltados para o direcionamento das políticas nacionais, para novas ações que concorram para a retirada das crianças do trabalho no lixo; ampliação da renda para as famílias que vivem do lixo por meio de sua capacitação e apoio à sua auto-organização, bem como erradicação dos lixões e recuperação de áreas degradadas.

Em 2002, foi elaborado pelo Ministério das Cidades o Diagnóstico de Manejo de Resíduos Sólidos 4, abrangendo o contingente de 121 municípios, os quais representavam 31,6% da população do país. Foram identificadas 96 iniciativas de organização da coleta diferenciada de resíduos recicláveis, 34 das quais lideradas pelas prefeituras, 26 por cooperativas de catadores, 20 por empresas privadas e 16 por outros agentes. Foram registradas, também, 44 iniciativas de organização dos catadores atuantes nos 99 municípios que responderam à pesquisa. Nesses municípios foram identificadas 80 entidades organizadas, englobando o número total de 4.758 catadores associados ou cooperados.

## 2) **Por que os catadores de material reciclável merecem atenção especial quanto ao padrão alimentar e nutricional?**

Muitas vezes, a alimentação dos catadores nas ruas ou nos lixões e de suas famílias é retirada do próprio lixo, o que faz deles um alvo fácil de doenças. Além disso, é alta a incidência de alcoolismo, o que leva à necessidade de uma abordagem específica para esse segmento e programas de capacitação socioambiental, para que se reconheçam como agentes ambientais e busquem melhorar sua condição social e profissional.

Os catadores possuem conhecimentos e habilidades relevantes e tomam decisões baseadas na compreensão e na avaliação precisa de suas necessidades. Dessa forma, a abordagem desse segmento social deve levar em conta sua experiência e sua participação autônoma, traçando-se com eles as propostas para superar as situações de exclusão social, e não se constituir em mero assistencialismo.

Cada grupo social possui uma maneira própria de se perceber e seu próprio método de lidar com seus valores. Assim, os catadores têm-se organizado e procurado participar de iniciativas que estimulam autonomia para buscar suas metas e visões comuns, bem como projeções positivas de si próprios, em torno das quais devem se mobilizar<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> ABREU, 2001. MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2002. SNSA/IPEA, 2004.

### 3) Como essas carências se manifestam e como podem ser supridas?

Considerando documentos produzidos nos encontros de catadores realizados em Caxias do Sul (janeiro de 2003), Salvador (fevereiro de 2004) e São Paulo (junho de 2004), verifica-se que nesses, em geral, as reivindicações apresentam um caráter mais amplo, não estando prioritariamente associadas à carência alimentar, uma vez que já se acostumaram a retirar seu alimento do lixo, recurso altamente perigoso do ponto de vista sanitário. A seguir, estão relacionadas suas principais demandas, algumas das quais encontram-se contempladas nas ações desenvolvidas pelo Governo Federal, conforme consta da publicação “Lixo & cidadania: guia de ações e programas para gestão de resíduos sólidos”<sup>4</sup>:

- 👉 apoio à auto-organização e a iniciativas que gerem trabalho e renda;
- 👉 implementação de políticas e programas de educação ambiental;
- 👉 garantia de participação em fóruns de gestão das políticas públicas;
- 👉 reconhecimento do trabalho realizado pelos catadores na limpeza pública;
- 👉 regulamentação da profissão;
- 👉 implementação dos programas de coleta seletiva em parceria com as organizações de catadores;
- 👉 erradicação dos lixões e implantação de aterros sanitários;
- 👉 implantação de infra-estrutura para o seu trabalho;
- 👉 criação de linhas de crédito específicas para grupos organizados de catadores;
- 👉 implementação de nova modalidade de contrato de prestação de serviços entre as prefeituras e as organizações de catadores;

---

<sup>4</sup> Documentos gerados em eventos: *Carta de Caxias do Sul*. I Congresso Latino-Americano de Catadores, jan. 2003; *Carta dos Catadores e Catadoras do Estado da Bahia*, fev. 2004; *Manifesto Lixo e Cidadania*. V Fórum Social Mundial, jan. 2005.

- ☛ inclusão dos catadores no planejamento dos aterros sanitários para que o centro de triagem esteja adequado às necessidades do trabalho;
- ☛ implementação de políticas públicas de capacitação dos catadores e de apoio às cooperativas com a aquisição de galpões, prensas e balanças;
- ☛ ampliação do número de famílias de catadores beneficiadas nos programas estaduais e federais de políticas de saúde, moradia, educação e de segurança alimentar;
- ☛ autonomia ante os parceiros;
- ☛ adequada remuneração pelo trabalho realizado.

Embora a segurança alimentar não ocupe lugar de destaque entre as reivindicações dos catadores, pode-se considerar que há entre eles uma situação de carência quantitativa e qualitativa de nutrientes, o que requer ações especificamente voltadas para eles, incluindo educação sanitária e ambiental, baseadas em conhecimento prévio das diferentes realidades em que vivem, dos seus hábitos alimentares e de seus modos de entender essas realidades e hábitos. O alcoolismo é um problema que merece lugar nos programas voltados para a categoria.

Os catadores de material reciclável, assim como as comunidades indígenas, quilombolas, grupos de trabalhadores rurais acampados e outros, estão contemplados na Ação “Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos”, do Programa “Acesso à Alimentação” do Cadastro de Ações<sup>5</sup> do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). A operacionalização do atendimento é feita por estruturas descentralizadas da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), quando possível, ou por outros instrumentos<sup>6</sup>.

Para quem trabalha com essa população, a atuação com os catadores nas ruas é considerada mais difícil do que a que ocorre

---

<sup>5</sup> MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2005. Disponível em: <[www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/orcamento2005/orcamento\\_2005.htm](http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/orcamento2005/orcamento_2005.htm)>.

<sup>6</sup> A base legal para implementação das ações desse programa é oferecida pela Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003. Os dados disponíveis no sítio do MDS não permitem verificar as características do atendimento aos catadores dentro do Programa de Acesso à Alimentação da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

com catadores em lixões. Explica-se essa diferença pelo fato de que os últimos possuem forte senso comunitário. Há também maior presença de mulheres entre esses, o que facilita o trabalho social. Os catadores de rua não atuam numa área restrita como o lixão, não têm horários e a atividade é dispersa e solitária, o que dificulta a abordagem.

#### 4) Como o Ministério Público pode atuar?

- a) Nas suas intervenções, pode o MP considerar as demandas dos catadores e a interlocução com seus representantes.
- b) Verificar se na sua área de atribuição existem associações ou cooperativas de catadores. Não existindo, apoiar a organização dos catadores segundo as diretrizes acima explicadas. Caso existam, averiguar se os integrantes da cooperativa estão tendo acesso aos programas assistenciais relacionados ao Direito Humano à Alimentação Adequada e outros, tais como os benefícios da LOAS para idosos, idosas e pessoas com deficiência.
- c) Implantar a gestão de resíduos na sua unidade e, com ela, a coleta seletiva, cobrando o mesmo dos outros Órgãos Públicos Federais, contemplando e priorizando a participação dos catadores.
- d) Participar dos Fóruns Estaduais do Programa Lixo e Cidadania<sup>7</sup>.
- e) Responsabilizar os geradores de resíduos quanto ao destino final de seus produtos e cobrar das indústrias a criação de produtos potencialmente recicláveis identificando os materiais utilizados e eliminando, gradualmente, os produtos tóxicos.

---

<sup>7</sup> O programa inclui ações nas áreas ambiental, social, de saúde e de educação, as quais se traduzem no apoio à auto-organização e autogestão; inclusão social em parceria com os municípios, responsáveis pela gestão dos resíduos sólidos; viabilização de linhas de crédito para treinamento e capacitação para desenvolvimento de tecnologias; valorização e comercialização dos produtos; neutralização dos atravessadores; isenção de impostos às cooperativas de catadores na venda dos resíduos recicláveis; repasse de recursos às cooperativas de catadores pelo poder público municipal, proporcional à quantidade de recicláveis que deixam de ir para os aterros sanitários. Endereço: <[www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/orcamento2005/orcamento\\_2005.htm](http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/orcamento2005/orcamento_2005.htm)>.

## 1) O que são as carências nutricionais específicas?

Denomina-se carência nutricional específica a ausência de determinado micronutriente no organismo humano capaz de provocar graves conseqüências à saúde. Os principais micronutrientes que provocam seqüelas são: iodo, ferro, vitamina A, cálcio, vitamina D e ácido fólico. O Departamento de Atenção Básica à Saúde do Ministério da Saúde divulga informações úteis sobre carências nutricionais e micronutrientes essenciais à saúde humana, por meio de cartilhas e outras ações de comunicação e educação para a saúde, mantendo também o material informativo na sua página eletrônica<sup>1</sup>.

Outros dados sobre as conseqüências da falta desses nutrientes, a legislação pertinente ao tema e os programas públicos podem ser encontrados no sítio do Ministério da Saúde e, também, no sítio da PFDC/GT, em Alimentação Adequada<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Portal de Atenção Básica à Saúde. Disponível em: <<http://dtr2004.saude.gov.br/nutricao/apresentacao.php>>. Esse sítio reúne essas e outras informações sobre o tema.

<sup>2</sup> Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/grupos-de-trabalho/alimentacao/apresentacao>>.



Além das doenças decorrentes de carências nutricionais, existem outras cujos tratamentos dependem do controle alimentar e de dietas específicas. Diante, pois, da responsabilidade do Estado e da sociedade na promoção da alimentação adequada, abaixo são apresentadas algumas delas, conforme descritas nas fontes consultadas<sup>1</sup>.

## 10.1 Celíacos

### 1) O que é a doença celíaca?

É uma intolerância permanente ao glúten (proteína presente no trigo, aveia, centeio, cevada e malte) que acomete indivíduos com

---

<sup>1</sup> Fontes: <[www.fcf.usp.br/Fenilcetonuricos/Fenil.htm](http://www.fcf.usp.br/Fenilcetonuricos/Fenil.htm)> (Faculdade de Ciências Farmacêuticas da USP); <[www.prsp.mpf.gov.br](http://www.prsp.mpf.gov.br)>; <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>; <[www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)>, <[www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br)> (Ministério da Saúde); <[www.opas.org.br](http://www.opas.org.br)> (Organização Pan-Americana de Saúde); <[www.who.int/en](http://www.who.int/en)> (Organização Mundial de Saúde); <[www.procon.df.gov.br](http://www.procon.df.gov.br)>; <[www.diabetesnoscuidamos.com.br](http://www.diabetesnoscuidamos.com.br)>; <[www.diabetes.org.br](http://www.diabetes.org.br)> (Sociedade Brasileira de Diabetes); <[www.acebra.org.br](http://www.acebra.org.br)> (Associação dos Celíacos do Brasil); <[www.nutricaoempauta.com.br](http://www.nutricaoempauta.com.br)>; <[www.sbp.com.br](http://www.sbp.com.br)> (Sociedade Brasileira de Pediatria); <[www.asbran.org.br](http://www.asbran.org.br)> (Associação Brasileira de Nutrição).

predisposição genética. Geralmente, se manifesta na infância, entre o primeiro e terceiro ano de vida, podendo surgir em qualquer idade, inclusive na adulta. Assim, o celíaco nunca poderá ingerir alimentos que contenham os cereais descritos acima, ou seus derivados, em sua composição.

## 2) Quais são os principais sintomas?

Os sintomas mais comuns são diarréia crônica, falta de apetite, anemia, vômitos, atraso no crescimento, humor alterado (irritabilidade ou apatia), distensão abdominal, dor abdominal, perda de peso ou não ganho adequado de peso, osteoporose.

## 3) Qual o tratamento a ser obedecido?

O único tratamento permitido é a dieta sem glúten por toda a vida. São permitidos os seguintes alimentos: cereais (arroz, milho); farinhas de mandioca, de arroz, de milho, de fubá e féculas; gorduras (óleos e margarinas); frutas; laticínios (leite, manteiga, queijos e derivados); hortaliças; leguminosas; carnes e ovos.

## 4) Há legislação específica sobre o assunto?

A Lei n. 8.543/1992 prevê que todos os alimentos industrializados que contenham glúten deverão ter, obrigatoriamente, advertência indicando essa composição por meio da inscrição “contém glúten”, impresso nas embalagens dos rótulos. A Lei n. 10.674/2003 concede prazo de um ano para que as indústrias alimentícias tomem medidas necessárias ao seu cumprimento.

## 10.2 Diabetes

### 1) O que é o diabetes?

O diabetes é uma enfermidade que provoca o aumento da quantidade de açúcar (glicose) no sangue por falta absoluta ou relativa de insulina.

## 2) Quais são os tipos de diabetes existentes?

*Diabetes Tipo I (diabetes mellitus insulino dependente):* a falta de insulina ou sua produção insuficiente pelo corpo obriga a pessoa a aplicar insulina. Ocorre com mais freqüência em jovens.

*Diabetes Tipo II (não-insulino dependente):* é o caso de pessoas que produzem insulina, que não funciona de forma adequada. Atinge mais os adultos, pessoas com antecedentes familiares de diabetes ou com excesso de peso. Alimentação adequada, exercícios físicos, controle de peso e, em alguns casos, medicamentos, ajudam no controle desse tipo de diabetes.

## 3) Quais são os principais sintomas?

Os sintomas do diabetes são: cansaço, perda de peso, sede, necessidade freqüente de urinar e visão turva. Com o tempo, podem surgir sérios problemas nos olhos – levando até à cegueira –, nos nervos, no coração, nos pés, nas artérias e nas veias.

## 4) Há legislação específica sobre o assunto?

Não se identifica legislação federal específica. No entanto, alguns estados estabeleceram políticas específicas para o diagnóstico e controle da moléstia:

*São Paulo:* Lei Estadual n. 10.782, de 9 de março de 2001 – Define diretrizes para uma política de prevenção e atenção integral à saúde da pessoa portadora de diabetes, no âmbito do Sistema Único de Saúde.

*Rio de Janeiro:* Lei Estadual n. 4.119, de 1ª de julho de 2003 – Dispõe sobre a distribuição gratuita de medicamentos e materiais necessários a sua aplicação e à monitorização da glicemia capilar aos portadores de diabetes. Para receber o benefício, o paciente deve estar inscrito no cadastro para diabéticos em unidade de saúde do Estado.

Lei Estadual n. 3.885, de 26 de junho de 2002 – Define diretrizes para uma política de prevenção e atenção integral à saúde da pessoa portadora de diabetes, no âmbito do Sistema Único de Saúde, no Rio de Janeiro, e dá outras providências.

Lei Estadual n. 3.436, de 3 de julho de 2000 – Dispõe sobre a criação de campanhas permanentes de prevenção, controle a diabetes pelo poder executivo em todo o Estado do Rio de Janeiro.

Lei Estadual n. 1.751, de 26 de novembro de 1990 – Dispõe sobre a obrigatoriedade de poder público instituir, como direito do cidadão, uma política de saúde preventiva do diabetes no Rio de Janeiro.

*Minas Gerais:* Lei Estadual n. 14.533, de 28 de dezembro de 2002 – Institui política estadual de prevenção do diabetes e de assistência integral à saúde da pessoa portadora da doença.

*Pernambuco:* Lei Estadual n. 12.565, de 26 de abril de 2004 – Define diretrizes para uma política de prevenção e atenção integral à saúde da pessoa portadora de diabetes, no âmbito do Sistema Único de Saúde, e dá outras providências.

### **10.3 Fenilcetonúria**

#### **1) O que é a fenilcetonúria?**

A fenilcetonúria é um erro congênito do metabolismo de aminoácidos. A doença resulta da deficiência da enzima fenilalanina hidroxilase hepática, que converte a fenilalanina em tirosina, sendo o acúmulo de fenilalanina no sangue o responsável pelos danos no cérebro.

#### **2) Existem medidas de prevenção estabelecidas pelo Governo?**

Por intermédio de testes de triagem realizados nos recém-nascidos, o chamado “Teste do Pezinho”, os bebês acometidos são diagnosticados e submetidos imediatamente a uma dieta especial, pobre em fenilalanina. Com o programa de triagem, obrigatório em todo o Brasil, desde 1990 (Lei n. 8.069/1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente), a doença pode ser diagnosticada e tratada, possibilitando às crianças ter um desenvolvimento normal, sem as seqüelas graves causadas por essa doença.

### 3) Como a doença afeta a criança?

As crianças fenilcetonúricas não podem ser diferenciadas de outras, nos primeiros meses de vida. No entanto, se não forem tratadas, começam a perder o interesse por tudo que as cerca e se tornam apáticas ao redor do 3º ao 6º mês de vida. Até o final do 1º ano de vida, já se verifica o retardo mental. A doença se manifesta, ainda, por meio de outros sintomas, tais como irritação, ansiedade, e até por convulsões, embora o retardo mental seja, sem dúvida, a conseqüência mais grave. O aparecimento de descamação da pele e eczemas também é comum, mas o desenvolvimento físico costuma ser normal. O início do tratamento, no primeiro mês de vida, ou preferencialmente entre o 7º e o 10º dia de vida, se reflete num desenvolvimento neuropsicomotor normal.

Diversas pesquisas confirmam a necessidade de haver um controle rigoroso da dieta até, no mínimo, a adolescência, mas, atualmente, recomenda-se a continuidade do tratamento pela vida inteira.

### 4) Qual a dieta adequada aos fenilcetonúricos?

Os fenilcetonúricos são obrigados a manter uma dieta muito restrita, pobre em fenilalanina, baseada principalmente em alimentos de origem vegetal, como frutas e verduras, por toda a vida. Ademais, devem ingerir um composto líquido de aminoácidos, que garanta o seu desenvolvimento natural. Produtos de geladeira e carnes são extremamente proibidos, bem como a ingestão de aspartame. Verificou-se que na elaboração dos cardápios aos fenilcetonúricos deve ser incluída a fórmula especial. Os produtos industrializados não podem ser utilizados pelos fenilcetonúricos, devido ao desconhecimento da quantidade de fenilalanina neles contida. Constatou-se que a Universidade de São Paulo disponibiliza em seu sítio na Internet, desde 1998, uma tabela de valores nutricionais com os dados de 250 alimentos brasileiros, sendo uma inovação no tratamento desses indivíduos, os quais podem contabilizar a quantidade de fenilalanina existente em cada um deles, não ultrapassando os valores diários permitidos.

5) **Há legislação específica obrigando que a indústria alimentícia alerte sobre a existência da fenilalanina nos alimentos?**

Desde 1988, constata-se a existência de instrumentos legislativos que visam proteger os fenilcetonúricos, determinando que o adoçante que contenha aspartame explicitamente em seu rótulo. Porém, essa proteção sempre foi incompleta e ineficiente. Assim, em 1989, o Ministério Público Federal, em São Paulo, ajuizou ação civil pública requerendo que fosse determinado à União Federal que exigisse para a liberação dos alimentos industrializados, por intermédio do Ministério da Saúde, a quantidade de fenilalanina impressa em cada embalagem de produto alimentício. A sentença julgou procedente o pedido e a União Federal apelou, estando os autos atualmente no TRF – 3ª Região. Assim, foram editados alguns atos normativos para atender ao requerido pelo Ministério Público Federal, tais como o Decreto n. 2.314/1997, o qual regulamenta a Lei n. 8.918, de 14 de julho de 1994, que dispõe sobre a padronização, a classificação, o registro, a inspeção, a produção e a fiscalização de bebidas. Esse decreto obriga as indústrias a colocarem nos rótulos dos produtos, quando houver adição de aspartame, o aviso “Fenilcetonúricos: contém fenilalanina”.

6) **Como pode o MP atuar?**

Diligenciar a qualidade das merendas escolares que são financiadas com recursos federais, inclusive para verificar se são observadas necessidades nutricionais específicas.

## 1) O que é o Programa Bolsa Família?

O Bolsa Família é um programa do Governo Federal que se destina à transferência de renda, com condicionalidades, ou seja, os beneficiários se responsabilizam pelo cumprimento de algumas ações, especialmente de acesso a direitos sociais (educação e saúde). Sua finalidade é combater a miséria e a exclusão social e promover a emancipação das famílias mais pobres.

O programa se destina a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Extremamente pobre é a família cuja renda *per capita* mensal é de até R\$ 60,00. Pobre é a família cuja renda *per capita* mensal se situa entre R\$ 60,00 e R\$ 120,00.

## 2) Quais são os benefícios que o Bolsa Família paga?

São duas espécies de benefícios: básico e variável.

Benefício básico: destina-se apenas a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza. Assim, são elegíveis para o benefício as famílias com renda *per capita* de até R\$ 60,00 (sessenta reais).

O valor do benefício mensal é de R\$ 58,00 (cinquenta e oito reais) por família\*.

Benefício variável: destina-se tanto a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza, como também às de pobreza:

Assim, famílias com renda *per capita* de até R\$ 120,00 podem perceber o benefício variável.

O benefício variável é destinado apenas às famílias que possuam pelo menos um membro na seguinte condição:

Gestante, nutriz – mãe que esteja amamentando seu filho com até 6 (seis) meses de idade – ou criança/adolescente entre 0 (zero) e 15 (quinze) anos.

O valor do benefício variável é de R\$ 18,00 (dezoito reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 54,00 (cinquenta e quatro reais) por família beneficiada\*.

#### Atenção:

- ☛ a família com renda *per capita* de até R\$ 60,00 (extremamente pobre) pode receber o benefício básico e o benefício variável. O valor máximo será de R\$ 112,00 (um básico de R\$ 58,00 e três variáveis de R\$ 18,00);
- ☛ a família com renda *per capita* entre R\$ 60,01 e R\$ 120,00 (pobre) somente pode receber o benefício variável. O benefício variará de R\$ 18,00 a R\$ 54,00, conforme o número de membros que preencham os requisitos descritos;
- ☛ as famílias que no sistema dos vários programas anteriores (vide pergunta 4) ganhavam mais de R\$ 95,00 não sofrerão redução. A parcela excedente recebe o nome de benefício variável de caráter extraordinário;
- ☛ a coordenação do Programa Bolsa Família pode autorizar o aumento do valor dos benefícios, em caso de calamidade pública ou de situação de emergência.

---

\* Valores referentes a março de 2008.

### 3) O Programa Bolsa Família é o mesmo que o Fome Zero?

O Bolsa Família não se confunde com o Fome Zero, que possui maior abrangência e objetiva a erradicação da fome e da exclusão social. Na verdade, o Bolsa Família é um dos programas do Fome Zero, cuja finalidade é a assistência social imediata. Pode ser consultado no sítio: <[www.fomezero.gov.br](http://www.fomezero.gov.br)>.

### 4) Como ficam os programas anteriores de transferência de renda?

O Bolsa Família incorpora (unifica) antigos programas de transferência de renda do Governo Federal, a saber:

- ☛ o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – Bolsa Escola, instituído pela Lei n. 10.219, de 11 de abril de 2001;
- ☛ o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), Cartão Alimentação, criado pela Lei n. 10.689, de 13 de junho de 2003;
- ☛ o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde – Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória n. 2.206-1, de 6 de setembro de 2001; e
- ☛ o Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto n. 4.102, de 24 de janeiro de 2002.

Ademais, engloba o programa de Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto n. 3.877, de 24 de julho de 2001.

### 5) Qual a legislação de regência do Programa?

O Bolsa Família está regulado pela Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, fruto de conversão, com alterações, da Medida Provisória n.132, de 20 de outubro de 2003.

Foi regulamentado pelo Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004. A Portaria Interministerial n. 2.509, de 18 de novembro de 2004, “dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas ao cumprimento das condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa”<sup>1</sup>.

## 6) O que são condicionalidades?

São obrigações impostas às famílias para a percepção do benefício. O seu real objetivo, porém, é conscientizar as famílias sobre a importância do uso dos serviços públicos de saúde e educação, para reforço da cidadania.

## 7) Quais são as condicionalidades?

A lei determinou as seguintes “condicionalidades”:

- ✎ exame pré-natal, acompanhamento nutricional, acompanhamento de saúde; e
- ✎ frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular.

A lei autorizou o regulamento a fixar outras condições. O decreto, porém, de forma bastante vaga definiu, no art. 27, que

considera-se como “condicionalidades” do Programa Bolsa Família a participação efetiva das famílias no processo educacional e nos programas de saúde que promovam a melhoria das condições de vida, na perspectiva da inclusão social.

Não obstante, ao tratar da fiscalização, indicou o regulamento que, dentro do item “acompanhamento da saúde”, encontra-se a obrigação de vacinação e acompanhamento do desenvolvimento infantil, inclusive com vigilância alimentar e nutricional até os 7 anos.

---

<sup>1</sup> MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica, 2005b.

Podemos, portanto, sinteticamente arrolar as seguintes obrigações do beneficiário do Bolsa Família:

*Na área da saúde:*

- ☛ realizar exame pré-natal;
- ☛ manter a vacinação das crianças atualizada; e
- ☛ diligenciar assistência médica às crianças em Postos de Saúde ou no Programa de Saúde da Família.

*Na área da educação:*

- ☛ promover a frequência escolar de crianças e adolescentes até 15 anos em 85% no ensino regular.

O cumprimento dessas condicionalidades é determinante tanto para o benefício básico como para o variável.

As condicionalidades, no entanto, representam também dever do Estado, que deve ofertar os respectivos serviços públicos ao cidadão.

## 8) O que fazer quando não houver oferta do serviço?

Onde ou quando não houver o serviço público adequado, não pode ser exigido do cidadão o implemento da condição. Na verdade, será hipótese de pronta atuação do Ministério Público Federal em face da omissão estatal em cumprir com o seu dever de prestação de direitos sociais.

## 9) A qual órgão cabe o controle do cumprimento das condicionalidades?

O decreto atribuiu a fiscalização do cumprimento das condicionalidades aos:

- ☛ Ministério da Saúde, no que diz respeito ao acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil, da assistência ao pré-natal e ao puerpério, da vacinação, bem como da vigilância alimentar e nutricional de crianças menores de sete anos; e

- ✎ Ministério da Educação, relativamente à frequência mínima de oitenta e cinco por cento da carga horária escolar mensal, em estabelecimentos de ensino regular, de crianças e adolescentes de seis a quinze anos.

Cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social disponibilizar ao Ministério da Saúde e da Educação o banco de dados do Cadastramento Único.

Não há obrigação de os estados e municípios assumirem o controle do cumprimento das condicionalidades. Nos termos do art. 28, § 3º, do Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004, aqueles que reunirem condições técnicas e operacionais poderão exercer essa atribuição.

Não foi instituído nem previsto mecanismo ou estrutura específica para a realização do controle e fiscalização.

#### 10) Como ocorre a seleção e a inclusão de beneficiários?

O primeiro passo para o ingresso das famílias no programa é o cadastramento. Trata-se de um Cadastramento Único para vários benefícios sociais, regulamentado pelo Decreto n. 3.877, de 24 de julho de 2001.

As principais informações das famílias cadastradas são:

- ✎ características do domicílio (número de cômodos, tipo de construção, tratamento da água, esgoto e lixo);
- ✎ composição familiar (número de membros, existência de gestantes, idosos, mães amamentando, deficientes físicos);
- ✎ qualificação escolar dos membros da família;
- ✎ qualificação profissional e situação no mercado de trabalho;
- ✎ rendimentos;
- ✎ despesas familiares (aluguel, transporte, alimentação e outros).

O Governo Federal utiliza o Cadastramento Único para identificar os potenciais beneficiários dos programas Bolsa Família, Agente Jovem, PETI, desconto da tarifa de energia elétrica e outros. Da mesma forma, estados e municípios podem utilizar esse cadastro para identificação do público-alvo dos seus programas.

Com a utilização de um cadastro único pelas três esferas de governo (União, Estados e Municípios) sabe-se, por exemplo, se todas as famílias de baixa renda são assistidas pelos programas sociais, bem como se há sobreposição de programas para uma mesma família.

A segunda etapa é a seleção. A seleção das famílias beneficiárias do Bolsa Família é feita com base no Cadastramento Único.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome pode estabelecer situações de vulnerabilidade social e econômica prioritárias para a seleção das famílias beneficiárias.

#### **11) Toda família cadastrada recebe o benefício?**

Não, nem todos os cadastrados são beneficiários. O cadastro abrange universo maior de cidadãos. Entre os cadastrados há uma seleção, pelo MDS. De acordo com o Ministério, o objetivo é incluir no programa, progressivamente, todas as famílias caracterizadas como extremamente pobres ou pobres. Até que essa meta seja alcançada, os critérios de seleção garantiriam a inclusão das famílias mais necessitadas.

#### **12) Quem faz o cadastro e quem faz a seleção?**

Quem seleciona é o Governo Federal, mas quem cadastra é o município.

Considerando que todo o processo começa no cadastramento e que a seleção utilizará dados coletados nessa fase, o município tem papel destacado na eleição dos beneficiários.

O cadastramento tem sido um dos principais focos de irregularidade, diante do seu uso político e eleitoral e da dificuldade de controle.

### 13) Como ocorre o pagamento dos benefícios?

Os benefícios são pagos, preferencialmente, às mulheres, por intermédio de cartão magnético, pela Caixa Econômica Federal (CEF), a partir de um cadastro, no qual cada beneficiário tem um Número de Identificação Social (NIS).

Selecionada a família, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome notifica a Caixa Econômica Federal da concessão.

Cabe à Caixa emitir o cartão de pagamento, notificar o beneficiário e entregar-lhe o cartão. É importante destacar que a entrega do cartão é ato da CEF, não devendo ser efetuada pela prefeitura, vereadores etc.

Compete à Caixa, ainda, informar aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios o calendário de pagamentos dos benefícios.

Os valores ficam disponíveis para o beneficiário por 90 dias. Após esse período, são estornados para o programa. Ocorrendo restituição por três vezes consecutivas, o benefício é cancelado.

O pagamento deve ser suspenso e/ou cancelado nas seguintes hipóteses:

- comprovação de trabalho infantil na família;
- descumprimento de condicionalidade, conforme exposto no item próprio deste Manual;
- comprovação de fraude ou prestação deliberada de informações incorretas quando do cadastramento;
- desligamento por ato voluntário do beneficiário ou por determinação judicial;
- alteração cadastral na família, cuja modificação implique a inelegibilidade ao Programa.

#### 14) Há previsão de controle social para o Bolsa Família?

É obrigatório o controle social por um Conselho ou Comitê a ser instalado por iniciativa da prefeitura.

O Conselho, conforme previsto no decreto, deve ser paritário entre governo e sociedade.

Conselho de outra área já existente pode receber a atribuição, desde que seja paritário e com membros intersetoriais. Verifica-se a absorção dessa função especialmente pelos Conselhos Municipais de Assistência Social.

Os municípios poderão se organizar para realizar conjuntamente o controle social. Assim, pode existir um Conselho com atribuições em dois ou mais municípios.

Cabe aos Conselhos:

- ✎ acompanhar, avaliar e subsidiar a fiscalização da execução do Programa Bolsa Família;
- ✎ acompanhar e estimular a integração e a oferta de outras políticas públicas sociais, para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família;
- ✎ acompanhar a oferta por parte dos governos locais, dos serviços necessários para a realização das condicionalidades; e
- ✎ estimular a participação comunitária no controle da execução do Programa Bolsa Família.

Ao Conselho deve ser franqueado o acesso aos formulários do Cadastramento Único do Governo Federal e aos dados e informações constantes em sistema informatizado desenvolvido para gestão, controle e acompanhamento do Programa Bolsa Família e dos Programas Remanescentes, bem como as informações relacionadas às condicionalidades, além de outros que venham a ser definidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Nos estados os Conselhos são facultativos.

**15) De quem é a responsabilidade pelo controle interno da aplicação dos recursos?**

A fiscalização e o controle são atribuições do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004, art. 33).

A lei e o regulamento não instituíram ou previram sistemas de controle. Tampouco foi criada estrutura para auditorias.

A lista de beneficiários do Programa Bolsa Família é pública, devendo ser divulgada inclusive em meio eletrônico.

**16) Com relação a fraudes, em quais fases do Programa verifica-se maior vulnerabilidade a irregularidades?**

O Programa Bolsa Família foi instituído sem a previsão de um subsistema de controle e auditoria. Há, porém, iniciativa de controle interno no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

Por outro lado, em todos os momentos do processo de inclusão da família no Programa há risco de fraudes e outras irregularidades, seja para a percepção indevida do benefício, seja para a manipulação política. Não obstante, o cadastramento e o pagamento são os momentos de maior risco.

**17) Na fase do cadastro, quais os riscos já vislumbrados?**

O recebimento do Bolsa Família depende, inicialmente, do cadastro da família elegível. O cadastramento – que é único para os vários programas sociais do Governo Federal (e de uso facultativo pelos estados e municípios) – é realizado pelo município. É nesse campo que se noticia o maior número de fraudes, inclusive pelo uso político-eleitoral do cadastro.

São conhecidos casos de inclusão, no cadastro, de informações falsas, para beneficiar famílias que não preencheriam os requisitos, sejam do benefício básico, sejam do variável. Ocorrem, ainda, relatos de duplicidade de cadastro, com suposto “erro” de alguns dados e, nos casos mais graves, o cadastramento de “fantasmas”.

Não há, aparentemente, críticas ao sistema de informática do cadastro. O Governo Federal está desenvolvendo um recadastramento, para melhorar a qualidade da informação.

O controle e a auditoria pontual são custosos, com risco de superar o próprio valor do benefício. Ademais, a eficácia de tal mecanismo é duvidosa, diante da capilaridade e do grande universo de cadastrados.

No entanto, é factível a realização de auditorias por amostragens e a divulgação de meios adequados de denúncia para a população.

Convém lembrar que nem toda família elegível cadastrada será selecionada, pois esse ato depende de critérios fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e por ele aplicados sobre os dados do cadastro. Porém, nada obsta que o agente municipal possa manipular a inclusão no cadastro para atender ao requisito da vulnerabilidade social e econômica fixada pelo ente federal para a seleção dos beneficiários.

#### **18) Que providências podem ser adotadas pelo membro do Ministério Público para controle do cadastro?**

Vislumbramos, em tese, a possibilidade de atuação do Ministério Público:

- a) no incentivo ao cadastro ativo, ou seja, que a prefeitura atue e busque cadastrar as populações mais vulneráveis (favelados, ribeirinhos, população rural etc.) nas suas próprias residências;
- b) no controle da abrangência geográfica do cadastramento, para analisar, inclusive, eventual uso do cadastro com interesse político;
- c) na análise da capacitação dos encarregados do cadastro;
- d) no controle da qualidade das informações coletadas, sua verosimilhança e completude.

Evidentemente, trata-se de rol exemplificativo a ser aprimorado e que não exclui outras providências.

**19) Na fase da seleção, há pontos que merecem destaque?**

Com base no cadastro elaborado pelo município, o Governo Federal faz a seleção das famílias a serem beneficiadas. Para tanto, pode utilizar indicadores de vulnerabilidade social e econômica que reputa de combate prioritário. Atualmente, a seleção é realizada com base na ordem crescente de rendas familiares.

A seleção é realizada pelo MDS, em Brasília. Portanto, aspecto relevante que pode ser desenvolvido pelos membros do Ministério Público é acompanhar eventual falta de critério na concessão do benefício, o que pode servir de indício para a apuração de falhas ou irregularidades no cadastro ou no sistema de seleção do MDS.

**20) Na fase de pagamento, quais fatos merecem atenção e que providências podem ser adotadas?**

O pagamento é realizado pela Caixa Econômica Federal, que presta serviços onerosos à administração pública.

O pagamento do Bolsa Família é efetuado por meio de crédito em cartões magnéticos, os quais são fornecidos pela Caixa, de preferência às mulheres.

Nessa matéria, as procuradorias podem agir, de modo que assegurem que os gerentes da Caixa não estão delegando a função de entrega dos cartões a terceiros ou vinculando-a a qualquer exigência. A entrega do cartão a homens deve ser justificada, pois a preferência é de pagamento às mulheres, tendo em vista os estudos que indicam ser a mulher mais comprometida com a aplicação dos recursos em prol da família.

Também é diligência factível (especialmente em pequenas localidades) o monitoramento, nas datas de pagamentos, de pessoas sacando o benefício com cartões de terceiros ou com o uso de vários

cartões. Há fraudes noticiadas de uma única pessoa ter sido detida com diversos cartões.

Vislumbra-se, ainda, o controle da qualidade do serviço da Caixa, tal como filas excessivas.

## 21) Quais providências podem ser adotadas em relação à implementação das “condicionalidades”?

O Bolsa Família foi concebido como programa de transferência de renda com condições impostas ao cidadão e, especialmente, com o objetivo de prover o acesso da família a serviços públicos de saúde e educação.

O primeiro passo é verificar se o Poder Público oferece aos cidadãos os serviços públicos referidos no Programa Bolsa Família. Se isso não ocorre, devem ser adotadas providências para a implementação nas regiões mais carentes das estruturas e dos recursos necessários à atenção básica à saúde (pode ser com o Programa Saúde da Família) e à educação fundamental.

A intenção do programa é criar o hábito de exercício do direito social à saúde e à educação. Por esse motivo, eventual repressão à família (inclusive mediante supressão do benefício) deve ser usada com prudência.

O implemento das condições pelas famílias é, de qualquer forma, de difícil acompanhamento. Em relação às condicionalidades de saúde, o Cartão SUS seria importante instrumento para esse controle, pois o banco de dados desse sistema disporia das informações necessárias para o acompanhamento da atenção à saúde ministrada às famílias beneficiadas.

Uma primeira providência, portanto, é apurar junto ao gestor de saúde se o município já utiliza o Cartão SUS. Caso não o utilize, diligenciar os motivos e cobrar providências das várias instâncias do SUS para a cabal implementação do sistema.

Caso já exista o cartão SUS, deve ser exigido do município o controle da frequência aos serviços de saúde dos beneficiários do

Bolsa-Família e que os agentes comunitários de saúde visitem os eventuais omissos.

Com relação à exigência de frequência escolar, o Governo Federal não dispõe de banco de dados apto a prover essa informação. Não obstante, estados, Distrito Federal e municípios deveriam, em relação aos seus respectivos sistemas de ensino fundamental, coligir essas informações.

Não deve ser descartada a hipótese de, mediante Termo de Ajustamento de Conduta ou ação civil pública, obrigar o município e o estado a realizarem o controle da frequência escolar, centralizando os dados e repassando-os à União para aplicação no controle do Bolsa Família.

## 22) E em relação ao controle social, o que pode ser feito?

O controle social é previsto em relação à implementação de diversos direitos sociais no Brasil: saúde, assistência social, direitos de crianças e adolescentes, pessoas portadoras de deficiência etc. A prática, porém, revela que o Poder Público negligencia a capacitação dos conselheiros e o fornecimento de meios materiais para o exercício do controle social, bem como – não raras vezes – manipula a escolha dos membros dos Conselhos. Não temos motivos para acreditar que no Bolsa Família seja diferente.

Trata-se, portanto, de campo fértil à atuação do Ministério Público, nos moldes do que é recomendado em relação a todos os demais Conselhos Sociais (controle das eleições, participação eventual nas reuniões, realização de audiências públicas para capacitação e diálogo, exigência de estrutura adequada de funcionamento para os Conselhos junto à administração etc.).

## 12.1 O PNAE e os problemas mais freqüentes. Suspensão dos repasses

O PNAE tem como objetivo o fornecimento de alimento a crianças e adolescentes matriculados na rede pública e filantrópica da pré-escola e do ensino fundamental, em caráter suplementar, com recursos da União. A refeição deve oferecer um valor nutritivo adequado, com produtos preferencialmente naturais, respeitados os hábitos alimentares da comunidade, com base em cardápio diário elaborado por nutricionista. Sua gestão e controle, no âmbito federal, estão a cargo do FNDE/MEC.

Atualmente, o programa repassa a estados e municípios R\$ 0,22 por alunos de creches públicas, do ensino fundamental e da pré-escola. Para as escolas indígenas e das comunidades quilombolas, o valor por estudante é de R\$ 0,44. O repasse é feito com base no censo escolar realizado no ano anterior.

Em 2007, o orçamento previsto para o PNAE foi de R\$ 1,6 bilhão, para atender um universo de 36 milhões de alunos.

Há três formas de a verba do FNDE ser utilizada: a) centralizada: secretarias de educação compram e servem o alimento; b) terceirizada:

estados e municípios contratam uma empresa para comprar e servir a merenda; c) descentralizada: as escolas recebem da secretaria de educação a que estão vinculadas a verba repassada pelo FNDE. São as escolas que movimentam a verba, comprando a alimentação.

Deve a alimentação servida pelo PNAE atender a, no mínimo, 15% das necessidades nutricionais diárias. Tal dado é o que basta para demonstrar a imensa importância da atuação efetiva do MP para garantir o bom funcionamento do Programa.

Os recursos financeiros oriundos do repasse serão creditados, mantidos e geridos em contas correntes específicas, abertas pelo FNDE, em agência e banco indicados pela entidade executora.

Tratando-se de transferências automáticas, efetuadas sem necessidade de convênio ou contrato, dúvida inexistente quanto à competência federal no tocante à aplicação dos recursos, sendo que a competência fiscalizatória da União está estabelecida no art. 5º da Medida Provisória n. 2.178-36/2001 (a mesma disciplina se aplica ao Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, por força do art. 12), *in verbis*:

Art. 5º A fiscalização dos recursos financeiros relativos ao PNAE é de competência do TCU, do FNDE e do CAE, e será feita mediante a realização de auditorias, inspeções e análise dos processos que originarem as respectivas prestações de contas.

A fiscalização do Programa é feita por auditoria do próprio FNDE (em regra inoperante, só respondendo a denúncias pontuais, e insuficiente para atender inclusive a requisições) e pelo CAE (Conselho de Alimentação Escolar, ao qual incumbe fiscalizar desde a aplicação dos recursos até a qualidade da merenda servida nas escolas).

O CAE é constituído de sete membros, sendo um representante do Poder Executivo, indicado formalmente pelo Chefe desse Poder; um representante do Poder Legislativo; dois representantes dos professores; dois representantes de pais de alunos, indicados formalmente pelos conselhos escolares, associações de pais e mestres ou entidades similares; e um representante de outro segmento da sociedade civil (Resolução FNDE/CD/32, de 10 de agosto de 2006). A entidade executora se obriga a acatar a indicação dos segmentos representados. O CAE localizado em terras indígenas ou de quilombos deverá ter representantes dessas comunidades em sua composição. Na prática, não

existe uma fiscalização sobre a composição do conselho ou sua atuação efetiva por parte do FNDE, muitas vezes sendo reduzida essa instância de controle ao trabalho de mera homologação ou formalização dos atos praticados pelo gestor.

O mandato dos membros do CAE é constituído por ato legal, para dois anos. A documentação que comprova a composição e a indicação dos representantes dos respectivos segmentos, bem como a eleição do Presidente e Vice-Presidente do Conselho, deverá ser encaminhada por via eletrônica ao FNDE no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis, a contar da data do ato de nomeação (§ 9º).

As entidades executoras elaborarão e remeterão ao CAE, até o dia 15 de janeiro do exercício subsequente àquele do repasse efetuado pelo FNDE, prestação de contas da execução do PNAE (art. 20, § 1º). Ao CAE caberá apreciá-la e emitir parecer conclusivo, enviando ao FNDE, até o dia 28 de fevereiro do mesmo ano, a documentação (§ 3º).

O FNDE, ao examinar as contas, poderá notificar a entidade executora para, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentar a correção das contas ou recurso, sob pena de bloqueio dos repasses financeiros à conta do FNDE (§ 5º). Não retificadas as contas ou indeferido o recurso, a prestação de contas da entidade executora não será aprovada pelo FNDE, que, se for o caso, assinalará o prazo de 15 (quinze) dias para a devolução dos valores impugnados (§ 7º). A entidade executora ficará inadimplente com o Programa e terá a Tomada de Contas Especial instaurada em desfavor do gestor responsável pela irregularidade cometida (§ 8º).

O FNDE suspenderá os recursos à entidade executora quando não for constituído o CAE, os recursos forem utilizados em desacordo com as normas estabelecidas para execução do PNAE, ou não for apresentada prestação de contas. Na prática, as contas não são apreciadas pelo FNDE, limitando-se as hipóteses de suspensão, bastante frequentes, à não-instauração ou renovação dos mandatos dos conselheiros do CAE ou não-prestação de contas.

O Ministério Público Federal tem se defrontado com problemas ligados à suspensão dos repasses do PNAE, pois a penalização dos beneficiários do programa social configura uma violação do direito humano à alimentação.

A legislação coloca a suspensão dos repasses como mera faculdade, mas a regulamentação a impõe como obrigação, o que pode ser questionado sob o prisma da legalidade.

Uma alternativa seria a supressão da ingerência do prefeito na gestão do PNAE, o que pode ser feito pela transferência dessa gestão diretamente para a escola (a exemplo do que ocorre no Programa Dinheiro Direto na Escola) ou para outro órgão, como a Secretaria de Educação. A primeira hipótese pode não obter resultados práticos em municípios pequenos onde a administração escolar não está democratizada; a segunda depende da colaboração do ente estadual em assumir a gestão do Programa. Em ambos os casos seria necessária medida judicial.

A toda evidência, a necessidade de providências judiciais deriva da quase total inoperância do FNDE para exercer suas funções de controle e fiscalização. Extrajudicialmente, termos de ajustamento de conduta poderiam transferir algumas tarefas fiscalizatórias para o plano estadual, com vistas em imprimir alguma efetividade no controle interno. Ressente-se ainda o FNDE de ser um órgão concentrado em Brasília, sem representações estaduais que possam comparecer a audiência pública ou reunião.

## **12.2 Ação do Ministério Público Federal diante da possibilidade de repasses**

O FNDE, antes da suspensão dos repasses, usualmente encaminha ofício ao Ministério Público comunicando o tipo de irregularidade verificada e instando providências aos gestores a fim de “fazer cumprir a legislação vigente” e possibilitar o restabelecimento dos repasses financeiros.

A atuação do Ministério Público não deve se limitar a exigir o cumprimento de formalidades, pois, muitas vezes, a criação formal do CAE ou a prestação de contas nada significa.

A primeira providência do MPF deve ser a de recomendar a interrupção da suspensão dos repasses, enquanto as irregularidades

são apuradas. Depois, convém instaurar procedimento para cada município, se possível, no qual, com o apoio do Ministério Público Estadual, pode ser feita uma entrevista com os representantes do CAE e visitas às escolas a fim de apurar a efetividade e qualidade da merenda escolar.

A qualidade da alimentação servida é um importante indicativo da ocorrência de irregularidades e componente do direito à alimentação adequada. Se o CAE não for operante – o que, infelizmente, é o caso mais comum na realidade brasileira, em especial dos municípios menores e mais pobres –, o mais provável é que alimentação irregular ou de má qualidade seja servida aos beneficiários.

A investigação pode resultar numa ação civil pública para regularização do fornecimento da merenda escolar, e, conforme as apurações, em ações cíveis de improbidade administrativa e criminal (crime de responsabilidade) contra os prefeitos.

No espaço do GT Alimentação Adequada, na página eletrônica da PFDC, estão disponíveis alguns modelos de ofícios às prefeituras e ao FNDE, inclusive recomendações.

### **12.3 Procedimentos administrativos instaurados sobre o PNAE**

Em 2005, por sugestão do GT DHAA, alguns procuradores instauraram procedimento administrativo para acompanhar a execução do PNAE e do Bolsa Família. Cópia da portaria de instauração e das sugestões de requisições de dados a serem feitas encontra-se no sítio eletrônico da PFDC, conforme explicitado no Anexo I. Essa forma de atuação gerou algumas dúvidas, objeto dos esclarecimentos que se seguem:

a) O tipo de atuação sugerida pelo MPF equivale às auditorias feitas pelo Tribunal de Contas da União ou pela Controladoria-Geral da União? Não seria mais adequado esperar esses órgãos investigarem e provocarem o MP para só então atuarmos?

Ministério Público, TCU e CGU possuem atribuição para investigação de uso de verbas públicas. A diferença entre a atuação

desses órgãos, no que se refere ao PNAE e ao Bolsa Família, consiste na forma pela qual serão utilizadas as informações colhidas em suas investigações. O uso que o MPF faz dos dados é diferenciado. Ao membro do MPF caberá escolher a via de atuação, se judicial ou extrajudicial. Qualquer das suas escolhas não poderiam ser repetidas pelo TCU ou CGU. Vale destacar que, se aos poderes investigatórios do MP na área penal não podem ser opostas as atribuições da PF, esses poderes, quando exercidos no âmbito civil, também não podem ser obstados pelo fato de outros órgãos serem aptos a investigar. Não é demais lembrar que, se o MP resolver atuar apenas quando provocado, deixa de ter, concretamente, a possibilidade de escolher onde atuar com mais ênfase.

b) O que fazer com o grande volume de informações colhidas nos procedimentos?

Se o(a) Procurador(a) oficiou para uma grande quantidade de municípios, terá dificuldade em lidar com o volume de documentos, em especial no caso do PNAE. Terá mais facilidade se separar a documentação em procedimentos específicos para cada município. Pela grande variação de volume de trabalho entre as procuradorias, cada membro elegerá a quantidade de procedimentos com os quais trabalhará, por vez, definindo prioridades. Com essa definição, deixam de existir diferenças entre os procedimentos destinados a acompanhar a execução do PNAE/Bolsa Família e qualquer outro. Em face da independência funcional, cabe ao Procurador oficiante traçar o melhor caminho. Se perceber que a falha detectada no Programa é sanável por Recomendação, que a expeça. Se o TAC ou a ação judicial forem a melhor saída, eles serão escolhidos. No Anexo I podem ser encontrados exemplos de Termos de Ajustamento de Conduta e Recomendações versando sobre o tema.

## Peças judiciais e extrajudiciais na defesa do direito humano à alimentação, exemplos de atuação

A versão eletrônica do presente Manual traz como anexos as peças abaixo relacionadas, que também encontram-se disponíveis, entre outras, no sítio eletrônico da PFDC, em referências atualizadas e/ou mediante a disponibilização dos documentos na íntegra, no endereço: <<http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/grupos-de-trabalho/alimentacao/atuacao>>.

1. Recomendação – PR/RS. Paulo Gilberto Cogo Leivas e Luiz Carlos Weber. Recomenda que o Ministério da Saúde destine, no prazo máximo de 30 dias, pelo menos mais 7.386 benefícios de Bolsa Alimentação ao Município de Porto Alegre, além dos já atualmente destinados, de forma a atender todas as crianças, gestantes e nutrizes identificadas pela Prefeitura de Porto Alegre na relação oferecida ao Ministério Público Federal, cuja cópia será por ele encaminhada imediatamente ao Ministério da Saúde.

2. Formulário Violação do Direito Humano à Alimentação – PR/RS.

3. TAC – PR/AL. Delson Lyra da Fonseca. Termos de Ajustamento de Conduta promovidos pela PR/Alagoas mediante um tra-

balho em conjunto com o Ministério Público Estadual e o Ministério Público do Trabalho.

Audiências públicas, a experiência da PR/Alagoas. Em conjunto com o Ministério Público Estadual e o Ministério Público do Trabalho, a PR/Alagoas tem realizado audiências públicas nos municípios do Estado, tratando dos programas federais de saúde, educação e alimentação adequada, iniciando pelos municípios do semi-árido alagoano. Uma equipe de apoio técnico faz uma visita prévia, colhendo dados para o planejamento do trabalho e a logística. As atividades são divididas em dois momentos distintos: 1) uma tarde de diálogo sobre o projeto de atuação dos MP e sobre a realidade administrativa com os gestores públicos (prefeito, secretários, diretores, gerentes de projetos), com destaque para o caráter contributivo na busca da eficiência das ações; 2) audiência pública ampla, em que são apresentados os aspectos essenciais dos programas. Os focos principais são o repasse de informações básicas sobre o direito à saúde, educação, alimentação e seu exercício, bem como a responsabilidade de todos no exercício do controle social (Ofício n. 0.248/2005 – CTC/DLF. Maceió, 13 de maio de 2005. Delson Lyra da Fonseca). No local da audiência, há uma urna para os presentes encaminharem perguntas ou denúncias aos membros do MP presentes. O prefeito da cidade também comparece e responde a perguntas feitas pela população. A ordem das falas é controlada por membros do MP para evitar que a audiência seja usada para fins eleitoreiros.

4. Termos de Ajustamento de Conduta – PFDC/PR/AL. Merenda Escolar.

5. Recomendação n. 09/2005 – PRDC/PB. Duciran Van Marsen Farena. Destinada à Segurança Alimentar de Comunidades Tradicionais. Referência: P.A. n. 1.24.000.000141/2005-58. PR/PB.

6. Ação Civil Pública voltada para a Regularização do PETI – PRDC/PB. Duciran Van Marsen Farena.

7. Recomendação n.01/2003 – PRM São Bernardo/SP. Márcio Schusterschitz da Silva Araújo. Merenda Escolar.

8. Ação Civil Pública – PRDC/PB. Duciran Van Marsen Farena. Defende a Comunidade de Atingidos pela Barragem de Acauã (Paraíba).

9. Ação Civil Pública – PR/MG, 25 de maio de 2004. Fernando de Almeida Martins. Movida contra a empresa McDonald's Comércio de Alimentos Ltda, para que veicule em todos os produtos o quadro nutricional e o valor recomendado de cada nutriente, bem como alertar sobre os riscos do consumo excessivo de seus produtos.

10. Recomendação n. 13 – PR/SP, 5 de abril de 2005. Sérgio Gardenghi Suiama. Febem/SP, Criança e Adolescente. Recomenda aos Secretários de Estado da Justiça e Defesa da Cidadania e da Administração Penitenciária que suspendam, liminarmente, a transferência de adolescentes em regime de internação para a Penitenciária de Tupi Paulista e ordenem a imediata cessação de qualquer forma de isolamento imposto aos adolescentes internados naquela penitenciária. Destaca-se, entre os direitos dos internos, a alimentação adequada.

11. Portaria n. 02/2004 – PRDC/PI, 16 de dezembro de 2004. Inquérito Civil Público objetivando o acompanhamento e a fiscalização da instalação e funcionamento dos Conselhos Municipais de Controle e Participação Social do Programa Bolsa Família e divulgação da relação dos beneficiários no Estado do Piauí. Foram expedidos ofícios aos prefeitos solicitando divulgação da relação dos beneficiários e informação sobre a composição dos conselhos. Carlos Wagner Barbosa Guimarães e Wellington Luís de Sousa Bonfim.

12. Portaria n. 01/2005 – PR/PI, 28 de janeiro de 2005. Carlos Wagner Barbosa Guimarães e Wellington Luís de Sousa Bonfim. Bolsa Família. Considerando o inquérito civil supramencionado e fatos noticiados acerca da existência de servidores municipais recebendo irregularmente os benefícios do Bolsa Família, instaura Inquérito Civil Público para apuração de fatos noticiados no que concerne à responsabilização civil e administrativa dos servidores envolvidos, assim como dos gestores a quem compete a execução do Programa Bolsa Família no Município de Teresina.

13. Portaria n. 86/2004 – PR/CE, 20 de outubro de 2004. Nilce Cunha Rodrigues. Instaura Inquérito Civil Público para apuração dos fatos divulgados pelo Programa Fantástico, da Rede Globo de Televisão, em 17 de outubro de 2004.

14. P.A. 1.30.010.000054/2005-84 – PRM/Volta Redonda/PFDC. Representação contra a Anvisa pela suspensão da venda/suspensão da fabricação de alimentos com baixo teor de fenilalanina pela única fabricante nacional. A PRM/Volta Redonda solicitou à PFDC atuar junto à Anvisa. A PFDC oficiou à Anvisa, que encaminhou esclarecimentos. (P.A. 1.00.000.005743/2005-33).

15. Portarias n. 9 a 18 – PRM/Nova Friburgo, de 11 de maio de 2005. Jessé Ambrósio dos Santos Júnior. Instaurados Procedimentos Administrativos para verificar irregularidades e falhas no Programa Bolsa Família em cada um dos municípios da área de atribuição.

16. ACP 89.0037465-6 – PR/SP, 16 de outubro de 1989. Luiz Alberto David de Araújo. ACP contra a União para que passe a exigir, por meio do seu órgão competente, que, para a liberação de alimentos industrializados, em todo o território nacional, conste impressa nas respectivas embalagens as informações adequadas e claras, relativas à quantidade de *fenilalanina* neles existente, tendo por base as unidades usuais de consumo, tendo em vista a preservação da saúde da população de pacientes chamados *fenilcetonúricos*. A ação tramita no Tribunal Federal sob o n. 2001.03.99.002659-2 e é acompanhada pelo Procurador Regional da República da 3ª Região André de Carvalho Ramos.

17. Recomendação, 8 de maio de 2007. Rodrigo Antônio Tenório Correia da Silva. Recomenda ao Município de Lagoa da Canoa que cancele os benefícios do Bolsa Família indevidamente concedidos.

18. Termo de Ajustamento de Conduta, 22 de agosto de 2005. Rodrigo Antônio Tenório Correia da Silva. No TAC, o estado se compromete a: a) oferecer ininterruptamente merenda escolar em quantidade e qualidade estipuladas no PNAE; b) promover a escolarização da oferta da merenda assegurando que a partir do dia 26 de setembro a alimentação escolar servida já tenha sido adquirida pela própria unidade de ensino; c) determinar à Vigilância Sanitária do Estado de Alagoas que inclua em seu calendário de atividades a fiscalização da merenda escolar servida na rede estadual de ensino; d) suprir as necessidades das escolas quanto a equipamentos e utensílios de copa e cozinha, tais como fogão, congelador, geladeira, copos, pratos, talheres etc., no prazo

de 120 dias; e) apresentar proposta de aplicação de recursos próprios para aquisição de gêneros alimentícios destinados à merenda escolar da rede pública estadual de ensino, no prazo de 30 dias.

19. Portaria – PRM/Arapiraca–Alagoas. Rodrigo Antônio Tenório Correia da Silva. Instaura procedimento para acompanhamento do PNAE e do BF.

20. Ofícios de requisição de informações das prefeituras acerca do PNAE e do Bolsa Família. GT Alimentação Adequada.

21. Ação Civil Pública contra o Município de Maceió, 2 de março de 2007. Promotores de Justiça: Alexandra Beurlen, Cláudio José Brandão Sá, Luiz Medeiros de A. Filho, Micheline L. Tenório Silveira dos Anjos, Ubirajara Ramos dos Santos. Procuradora do Trabalho: Virgínia de Araújo Gonçalves Ferreira. Responsabilização do Poder Público Municipal de Maceió pela lesão aos direitos difusos e coletivos das crianças e adolescentes residentes na Orla Lagunar do município, especificamente na comunidade formada por quatro “favelas” conhecidas por Mundaú, Sururu de Capote, Torre e Muvuca. [...] É de conhecimento público e notório que a comunidade que vive na Orla Lagunar de Maceió está abaixo da linha da pobreza e enfrenta uma série de dificuldades para exercer seus direitos humanos mais fundamentais, como o de se *alimentar*. Embora tal quadro de desrespeito aos direitos humanos, decorrente da condição socioeconômica da população, seja um retrato das distorções brasileiras na distribuição de renda, tem a referida comunidade situações de violações específicas que tornam a omissão do Poder Público algo mais grave, ao passo que a solução dos problemas se faz possível a partir da elaboração e implementação de políticas públicas direcionadas ao grupo populacional (Disponível também decisão judicial).



# Sítios de interesse e documentos disponíveis na Internet

## **Ministério Público Federal (MPF)**

### **Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC)**

#### **Grupo de Trabalho Alimentação Adequada**

<<http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/grupos-de-trabalho/alimentacao/atuacao>>

## **Tribunal de Contas da União (TCU)**

#### **Auditorias – Assistência Social – Programas Públicos**

<[http://www2.tcu.gov.br/portal/page?\\_pageid=33,582537&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://www2.tcu.gov.br/portal/page?_pageid=33,582537&_dad=portal&_schema=PORTAL)>

## **Ministério da Saúde**

#### **Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde**

<<http://dtr2004.saude.gov.br/nutricao/>>

**Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan)**

<<http://sisvan.datasus.gov.br/index.asp>>

**Portaria n. 2.246, de 18 de outubro de 2004**

<[http://sisvan.datasus.gov.br/documentos\\_sisvan/portaria\\_2246.pdf](http://sisvan.datasus.gov.br/documentos_sisvan/portaria_2246.pdf)>

**Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN)**

<[http://sisvan.datasus.gov.br/documentos\\_sisvan/pnan.pdf](http://sisvan.datasus.gov.br/documentos_sisvan/pnan.pdf)>

**Medida Provisória n. 132, de 20 de outubro de 2003, que cria o Programa Bolsa Família**

<[http://sisvan.datasus.gov.br/documentos\\_sisvan/MedidaProvisoria132.pdf](http://sisvan.datasus.gov.br/documentos_sisvan/MedidaProvisoria132.pdf)>

## **Bolsa Família**

**Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004**

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm)>

*Lei que cria o Programa Bolsa Família.*

**Manual de Orientações sobre o Bolsa Família na Saúde**

<[http://sisvan.datasus.gov.br/documentos\\_bfa/05\\_0217\\_M.pdf](http://sisvan.datasus.gov.br/documentos_bfa/05_0217_M.pdf)>

**Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004**

<[http://sisvan.datasus.gov.br/documentos\\_bfa/DecretoPBF.pdf](http://sisvan.datasus.gov.br/documentos_bfa/DecretoPBF.pdf)>

*Regulamenta a Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.*

**Manual de Gestores do Bolsa Família**

<[http://sisvan.datasus.gov.br/documentos\\_bfa/apresentacao%20Dr.%20Solla%20-%20manual%20do%20gestores%20Bolsa%20Familia030305.pdf](http://sisvan.datasus.gov.br/documentos_bfa/apresentacao%20Dr.%20Solla%20-%20manual%20do%20gestores%20Bolsa%20Familia030305.pdf)>

**Estudo de caso brasileiro apresentado na 32ª Sessão do Comitê Permanente de Nutrição da ONU – 14 a 18 de março de 2005**

<<http://dtr2004.saude.gov.br/nutricao/evento/scn/documentos/32sessao.pdf>>

## **Boletim Eletrônico do Sisvan**

[<http://dtr2004.saude.gov.br/nutricao/boletim\\_sisvan/>](http://dtr2004.saude.gov.br/nutricao/boletim_sisvan/)

*Editado pela Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição (CGPAN) – Disponibiliza indicadores sobre a situação alimentar e nutricional da população brasileira.*

## **Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)**

**Resolução RDC n. 283, de 26 de setembro de 2005**

[<http://e-legis.bvs.br/leisref/public/showAct.php?id=18850&word=>](http://e-legis.bvs.br/leisref/public/showAct.php?id=18850&word=>)

*Aprova o Regulamento Técnico que define normas de funcionamento para as Instituições de Longa Permanência para Idosos.*

## **Presidência**

**Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea)**

[<www.planalto.gov.br/consea/exec/index.cfm>](http://www.planalto.gov.br/consea/exec/index.cfm)

**Guia Alimentar para Crianças Não-Amamentadas**

[<www.presidencia.gov.br/consea/static/documentos/Crianças\\_NAmamentadas.pdf>](http://www.presidencia.gov.br/consea/static/documentos/Crianças_NAmamentadas.pdf)

**Sistema Nacional de Defesa Civil (Sindec) – Distribuição de Alimentos em Situação de Insegurança Alimentar**

[<www.presidencia.gov.br/consea/static/documentos/Seminario\\_PMA\\_Defesa\\_Civil.pdf>](http://www.presidencia.gov.br/consea/static/documentos/Seminario_PMA_Defesa_Civil.pdf)

**Fome Zero – Distribuição de Alimentos em Situação de Insegurança Alimentar**

[<www.planalto.gov.br/consea/static/documentos/Outros/Cestas\\_Alimentos.pdf>](http://www.planalto.gov.br/consea/static/documentos/Outros/Cestas_Alimentos.pdf)

### **Manual de Gestão Eficiente da Merenda Escolar**

<[www.planalto.gov.br/consea/static/documentos/Outros/ManualGestaoEficiente.pdf](http://www.planalto.gov.br/consea/static/documentos/Outros/ManualGestaoEficiente.pdf)>

### **II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**

<[www.planalto.gov.br/consea/static/documentos/Outros/IIConferencia.pdf](http://www.planalto.gov.br/consea/static/documentos/Outros/IIConferencia.pdf)>

### **Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**

<[www.planalto.gov.br/consea/static/documentos/Outros/Relatorio\\_ODM\\_2004.pdf](http://www.planalto.gov.br/consea/static/documentos/Outros/Relatorio_ODM_2004.pdf)>

## **Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)**

### **Dia Mundial da Alimentação**

<[www.fao.org/wfd/2005/index.asp?lang=en](http://www.fao.org/wfd/2005/index.asp?lang=en)>

### **A FAO e as Metas do Milênio da ONU**

<[www.fao.org/mdg/goals.asp?lang=en](http://www.fao.org/mdg/goals.asp?lang=en)>

## **Programas Federais**

### **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**

<[www.mds.gov.br/programas/programas.asp](http://www.mds.gov.br/programas/programas.asp)>

### **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**

<<http://www.planejamento.gov.br>>

### **TCU – Documentos de Avaliação dos Programas**

<[www2.tcu.gov.br/portal/page?\\_pageid=33,450498&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://www2.tcu.gov.br/portal/page?_pageid=33,450498&_dad=portal&_schema=PORTAL)>

## Outros links

DHESC Brasil – Projeto Relatores Nacionais

<[www.dhescbrasil.org.br/\\_plataforma/index.php#](http://www.dhescbrasil.org.br/_plataforma/index.php#)>

Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (Abrandh)

<[www.abrandh.org.br](http://www.abrandh.org.br)>

Cartilha Popular sobre as Diretrizes Voluntárias para a Abrandh

<[www.abrandh.org.br/downloads/cartilha.pdf](http://www.abrandh.org.br/downloads/cartilha.pdf)>

Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS)

<[www.opas.org.br](http://www.opas.org.br)>

Biblioteca Virtual em Saúde

<[www.saudepublica.bvs.br/html/pt/home.html](http://www.saudepublica.bvs.br/html/pt/home.html)>

Portal da Fome e Segurança Alimentar

<[www4.prossiga.br/fome/oquee.html](http://www4.prossiga.br/fome/oquee.html)>

Portal da Fome e Segurança Alimentar – *Links internacionais*

<[www4.prossiga.br/fome/asp/SaidaCat.asp?cod=144&codintermed=34&id=port](http://www4.prossiga.br/fome/asp/SaidaCat.asp?cod=144&codintermed=34&id=port)>

Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN)

<[www.fbsan.org.br/](http://www.fbsan.org.br/)>



## Referências

ABREU, Maria de Fátima. *Do lixo à cidadania: estratégias para ação*. Brasília: Caixa; Unicef, 2001.

ANVISA. Assessoria de Imprensa. *Agência regulamenta o funcionamento de instituições para idosos*. 2005. Disponível em: <[www.anvisa.gov.br/divulga/noticias/2005/260905\\_2.htm](http://www.anvisa.gov.br/divulga/noticias/2005/260905_2.htm)>.

BARROS LEITÃO, Raimundo Sérgio. Natureza jurídica do ato administrativo de reconhecimento de terra indígena: a declaração em juízo. In: SANTILLI, Juliana. *Os direitos indígenas e a Constituição*. Porto Alegre: NDI; Sergio Antonio Fabris, 1993.

CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CATADORES, 1., 2003, Caxias do Sul. *Carta de Caxias do Sul*. 2003.

DALLARI, Dalmo de Abreu et al. *Conflitos de direitos sobre as terras Guarani Kaiowá no Estado de Mato Grosso do Sul*. Obra conjunta da Comissão Pró Índio de São Paulo, do Conselho Indigenista Missionário – Regional Mato Grosso do Sul e do Ministério Público Federal – Procuradoria Regional da República da 3ª Região. São Paulo: Palas Athena, 2001.

Declaração de Viena, 1993.

DIAS, Jefferson Aparecido; ARRUDA, Mariana Rodrigues Chagas de. *O resgate da cidadania dos idosos*. Disponível em: <<http://www.prsp.mpf.gov.br/marilia/artigos/juridico/idoso.pdf>>.

FÓRUM LIXO E CIDADANIA. *Manifesto Lixo e Cidadania*. In: FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 5., jan. 2005.

GARDA, Cynthia. Abandono em asilos revolta deputados. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 17 mar. 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Departamento de População e Indicadores Sociais. *Pesquisa nacional de saneamento básico, 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

KELLER, W.; FILMORE, C.M. Prevalence of protein-energy malnutrition. *World Health Statistics Quarter*, v. 36, p. 129-167, 1983.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Estudo de caso Brasil*. Brasília: Ministério da Saúde, 2005a.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Manual de orientações sobre o Bolsa Família*. 1. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2005b.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Política de Saúde. ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. *Guia alimentar para menores de 2 anos*. Brasília: Ministério da Saúde, 2002. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/Consea/static/documentos/Outros/Guia\\_menores\\_dois.pdf](https://www.planalto.gov.br/Consea/static/documentos/Outros/Guia_menores_dois.pdf)>

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Caderno de saneamento ambiental*. Brasília: Ministério das Cidades, 2004. (Cadernos MCidades, 5).

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Orçamento 2005*. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/orcamento\\_2005/orcamento\\_2005.htm](http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/orcamento_2005/orcamento_2005.htm)>.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. 6ª CCR. *Parecer Técnico n. 82/2005*, 8 ago. 2005.

MOBILIZAÇÃO NACIONAL TERRA LIVRE. *Abril indígena: carta da Mobilização Nacional Terra Livre*. 2005.

MONTEIRO, C.A. *Saúde e nutrição das crianças de São Paulo*. São Paulo: Hucitec, 1988.

ONU. Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. *Comentário geral n. 12: o direito humano à alimentação adequada*. Genebra: ONU, 1999.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 2., 2004. *Relatório final*. Brasília: Consea, 2004a.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). *Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional: textos de referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Brasília: Consea, 2004b.

RIOS, Aurélio Veiga. Terras indígenas no Brasil: definição, reconhecimento e novas formas de aquisição. In: SOUZA LIMA, Antônio Carlos de; BARROSO-HOFFMANN, Maria (Org.). *Além da tutela: bases para uma nova política indigenista*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria; LACED, 2002. v. 3.

SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo: IEB; Fundação Peirópolis; ISA, 2005.

SHRIMPTON, Roger et al. Worldwide timing of growth faltering: implications for nutritional interventions. *Pediatrics*, v. 107, n. 5, May 2001. Disponível em: <[www.pediatrics.org/cgi/content/full/107/5/e75](http://www.pediatrics.org/cgi/content/full/107/5/e75)>.

SILVA, José Afonso da. Terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. In: SANTILLI, Juliana. *Os direitos indígenas e a Constituição*. Porto Alegre: NDI; Sergio Antonio Fabris, 1993.

SNSA/IPEA. Programa de Modernização do Setor de Saneamento. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. *Diagnóstico da gestão e manejo de resíduos sólidos urbanos, 2002*. Brasília: MCidades, 2004.

SOCIEDADE CIVIL BEM-ESTAR FAMILIAR NO BRASIL (Bemfam). *Pesquisa nacional sobre demografia e saúde 1996: amamentação e situação nutricional das mães e crianças*. Rio de Janeiro: Bemfam, 1997.

TOURINHO NETO, Fernando da Costa. Os direitos originários dos índios sobre as terras que ocupam e suas conseqüências jurídicas. In:

SANTILLI, Juliana. *Os direitos indígenas e a Constituição*. Porto Alegre: NDI; Sergio Antonio Fabris, 1993.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. *Direito humano à alimentação: desafios e conquistas*. São Paulo: Cortez, 2002.

VICTORA, C.G. Crescimento e desnutrição. In: VICTORA, C.G.; BARROS, F.; VAUGHAN, J.P. (Ed.). *Epidemiologia da desigualdade*. São Paulo: Hucitec, 1988.

ZIEGLER, Jean. *Relatório do relator especial do direito à alimentação*. Submetido de acordo com a Resolução n. 2000/10 da Comissão de Direitos Humanos. Nações Unidas, Conselho Econômico e Social. E/CN.4/2001/53, quinquagésima sétima sessão, 7 fev. 2001.