

# **FOME ZERO**

**Uma História Brasileira**

**VOLUME III**



**Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
Brasília 2010**

# Fome Zero: Uma História Brasileira

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 3 volumes, Brasília, 2010

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Luiz Inácio Lula da Silva

José Alencar Gomes da Silva

## Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Márcia Helena Carvalho Lopes

Rômulo Paes de Sousa

Onaur Ruano

Valdomiro Luis de Souza

Luziele Maria de Souza Tapajós

Crispim Moreira

Ronaldo Coutinho Garcia

Lúcia Maria Modesto Pereira

Maria Luiza Amaral Rizzotti

Adriana Veiga Aranha

Bianca Lazarini

Carmem Cardoso Teixeira Silva

Leticia Schwarz

Luciana Cardoso de Almeida

Manoela Carvalho

## Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO

Jacques Diouf

José Graziano da Silva

Hélder Muteia

## Fundação Banco do Brasil

Jorge Alfredo Streit

Éder Marcelo de Melo

Dênis Corrêa

## Execução

Coordenação Editorial

Equipe de Apoio

Colaboração e agradecimentos

Fotos

Traduções

Projeto Gráfico, revisão, editoração eletrônica

Capa

Impressão

Presidente da República

Vice-presidente da República

Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Secretário Executivo

Secretário Executivo Adjunto

Chefe de Gabinete da Ministra

Secretária de Avaliação e Gestão da Informação

Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Secretário de Articulação e Inclusão Produtiva

Secretária Nacional de Renda de Cidadania

Secretária Nacional de Assistência Social

Assessora Especial da Ministra/Fome Zero

Equipe da Assessoria Fome Zero

Diretor-Geral da FAO

Representante Regional da FAO para América Latina e Caribe

Representante da FAO no Brasil

Presidente

Diretor de Desenvolvimento Social

Diretor de Gestão de Pessoas, Controladoria e Logística

Adriana Aranha (org.), Bianca Lazarini, Leticia Schwarz, Manoela Carvalho

Carmem Cardoso Teixeira Silva, Luciana Cardoso de Almeida

Adriana Scorza, Amanda Ayub Guedes, Ana Cláudia Nascimento, Ana Paola Amorim, Bruna Santos Santarém Machado, Clara Arreguy, Daniela Milhomen Sousa, Débora Souza Januario, Dorian Vaz, Edmir Curato Neto, Eduardo Valadares Goulart, Érica Cidade, Gilberto Carvalho, Iara Cristina da Silva Alves, João Luiz Mendes, José Maurício Salgado, José Maria de Sá Freire Sobrinho, Léa Dantas Caldas, Luciana de Barros Jaccoud, Magdalena Queiroz, Marcelo Rocha, Maria Clara Rillos Mendes, Mauro Siqueira, Monica Rodrigues, Tatiane de Oliveira Dias, Thais Leonardi Bassinello, Jailson Silva Flor

Bruno Cesar Spada, Ana Cláudia Nascimento e Acervo MDS

Exchange Idiomas

i-Comunicação

Ana Cláudia Nascimento (fotos) e i-Comunicação

Alpha Gráfica e Editora

# **FOME ZERO**

## **Uma História Brasileira**

### **VOLUME III**

**Organizadora: Adriana Veiga Aranha**

**Brasília 2010**



Ministério do Desenvolvimento  
Social e Combate à Fome



FICHA CATALOGRÁFICA

---

Fome Zero: Uma História Brasileira. Organizadra: Adriana Veiga Aranha - Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 3, 2010.

242 p. ; 26 cm.  
ISBN 978-85-60700-44-8

1. Desenvolvimento social, Brasil. 2. Políticas públicas, Brasil. 3. Fome Zero, Brasil. 4. Combate à fome, Brasil.

CDU 364(81)

---

Dezembro de 2010

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
Esplanada dos Ministérios Bloco C sala 518  
CEP: 70046-900 Brasília-DF Telefone: 3433-1023  
[www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)  
[www.fomezero.gov.br](http://www.fomezero.gov.br)

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS ou da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO ou da Fundação Banco do Brasil – FBB

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.  
Reproduções para fins comerciais são proibidas.



# SUMÁRIO

## VOLUME I

### PREFÁCIO

### INTRODUÇÃO

### APRESENTAÇÃO

### CONTEXTO

#### **A REALIDADE BRASILEIRA EM 2003 – COMBATE À DESIGUALDADE, À POBREZA, À MISÉRIA E À FOME NO BRASIL: PRIORIDADE POLÍTICA DO GOVERNO LULA**

A Trajetória do Combate à Fome no Brasil

*Anna Maria Castro*

Lições da História – Avanços e Retrocessos na Trajetória das Políticas Públicas de Combate à Fome e à Pobreza no Brasil

*Anna Peliano*

Desafios Sociais no Brasil em 2003: Da Exclusão à Cidadania

*Luziele Tapajós, Mônica Rodrigues e Maria Francisca Pinheiro Coelho*

### A ESTRATÉGIA

#### **A ORGANIZAÇÃO DO ESTADO FACE À NOVA PRIORIDADE POLÍTICA: O COMBATE À FOME E À POBREZA**

A Implantação do Programa Fome Zero no Governo Lula

*Maya Takagi*

Fome Zero: A Construção de uma Estratégia de Combate à Fome no Brasil

*Adriana Aranha*

Entrevistas

José Graziano da Silva

Experiência: Guaribas: Permanência e Transformação

*Dorian Vaz*

Patrus Ananias

Miriam Belchior

Ministra Márcia Lopes

#### **MOBILIZAÇÃO SOCIAL E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL**

Mobilização Social e Participação da Sociedade Civil

*Francisco Menezes*

Fome Zero: Ganhos e Perdas

*Frei Betto*

Saciar a Sede de Beleza

*Selvino Heck e Andrea David*

## Fome Zero e as Parcerias: Dos Alimentos aos Telecentros

*Heliana Kátia Campos e Fátima Abreu*

Experiência: A Experiência do PAA no Baixo Sul da Bahia – Fundação Odebrecht

*Maurício Medeiros e Celeste*

## A Atuação da Fundação Banco do Brasil na Estratégia do Programa Fome Zero

*Jorge Alfredo Streit*

## Projeto Fome Zero: O Desenho de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional para o Brasil

*Walter Belik*

## **VOLUME II**

### **APRESENTAÇÃO**

#### **A TRANSFORMAÇÃO DA REALIDADE E CONSTRUÇÃO DE DIREITOS**

##### Da Lei à Mesa: A Construção Institucional da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

*Crispim Moreira e Mariana Santarelli*

##### Construção do SISAN, Mobilização e Participação Social

*Renato Maluf*

##### O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Fome Zero

*Elisabetha Recine e Marília Leão*

##### Soberania Alimentar e Fome Zero

*Crispim Moreira*

#### **DIREITO À RENDA**

##### Direito a Renda no Contexto do Fome Zero e a Experiência de Unificação dos Programas de Transferência de Renda no Brasil

*Ana Fonseca e Iraneth Monteiro*

##### Programa Bolsa Família e a Segurança Alimentar e Nutricional

*Elaine Lício e Cláudia Currello*

Experiência: Educação e inclusão fazem a diferença em Osasco

*Raquel Flores*

#### **DIREITO À PROTEÇÃO SOCIAL**

##### O Sistema Único da Assistência Social: Uma Conquista Civilizatória da População Brasileira

*Simone Albuquerque e José Crus*

#### **DIREITO À ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO**

##### Política de Alimentação Escolar a Partir da Estratégia Fome Zero

*Albaneide Peixinho, Jane Abranches e Najla Veloso S. Barbosa*

Experiência: Municípios de Porto Seguro e Paragominas

*Najla Veloso*

##### Política Nacional de Alimentação e Nutrição: A Articulação do Sistema Único de Saúde com a Estratégia Fome Zero

*Ana Beatriz Vasconcelos e Eduardo Nilson*

**Acesso à Água como Fator de Segurança Alimentar e Nutricional no Semiárido Brasileiro**

*Onaur Ruano e Naidison de Quintella Baptista*

Experiência: Água, Urgência Urgentíssima

*Dimas Ximenes*

**O Fome Zero e a Rede Nacional de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição**

*Antônio Leopoldo Nogueira Neto e Juliane Helriguel de Melo Perini*

Experiência: Suzano equipa um “Quarteirão” Contra a Fome

*Clara Arreguy*

**Os Povos e Comunidades Tradicionais e a Estratégia Fome Zero: Pela Soberania Alimentar de Grupos Culturalmente Diferenciados**

*Luana Lazzeri Arantes*

Experiência: Gerar Renda e Combater a Fome

*Fernanda Souza*

**A Educação Alimentar e Nutricional e a Estratégia Fome Zero**

*Albaneide Peixinho, Ana Beatriz Vasconcellos e Valderez Machado de Aragão, Mariana Carvalho Pinheiro e Najla Veloso*

**INCENTIVO À AGRICULTURA FAMILIAR**

**Avanços e Desafios das Políticas de Desenvolvimento Rural no Brasil (2003–2010)**

*Mauro Eduardo Del Grossi, Vicente P.M.A. Marques*

*e Caio Galvão de França*

**Desenvolvimento de Políticas Públicas para Fortalecimento da Agricultura Familiar – Brasil**

*Adoniran Sanches Peraci e Arnaldo de Campos*

**A Implantação do PAA – Programa de Aquisição de Alimentos**

*Sérgio Paganini*

**O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar e o Fome Zero**

*Marcelo Piccin, Crispim Moreira, Mariana Santarelli e Edmar Gadelha*

**INCLUSÃO PRODUTIVA E DIREITO AO TRABALHO**

**A Economia Solidária no Brasil e o Fome Zero: Avançando nas Estratégias de Redução de Desigualdades Sociais**

*Paul Singer e Roberto Marinho*

**Fome Zero. Uma Política de Inclusão no Mundo do Trabalho**

*Valmor Schiochet*

Experiência: Projeto Capacita Mulheres em Fortaleza

*Kamila Almeida*

**Consórcios Públicos, uma Nova Proposta para os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local**

*Marco Aurélio Loureiro, Daniella Dê Vicente Prado e Paula Ravanelli Losada*

**Política Nacional de Agricultura Urbana: Estratégia para o Combate à Fome e Promoção da Segurança Alimentar**

*Maristela Pinheiro e Luciane Ferrareto*

**O Direito ao Trabalho e a Necessidade de uma Política Nacional de Inclusão Produtiva**

*Ronaldo Coutinho Garcia, André Gambier Campos, Luis Felipe Giesteira, Marcelo Saboia Fonseca,*

*Ricardo L. C. Amorim, Tiago Varanda Barbosa*

## VOLUME III

### APRESENTAÇÃO

#### GESTÃO: MONITORAMENTO, IMPACTOS E DESAFIOS

Contribuições e Potencialidades do Cadastro Único para a Implementação de Políticas Sociais no Brasil <i>Leticia Bartholo, Ana Maria Machado Vieira, Ana Gabriela Fillipi Sambiase, Deuscreide Pereira e Antônio Ibarra</i> .....	14
Experiência: Lagoa Seca Cria Conselho Intermunicipal e Amplia Controle sobre Cadastro <i>Fernanda Souza</i> .....	25
Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar (EBIA): Validação, Usos e Importância para as Políticas Públicas <i>Ana Maria Segall, Leticia Marin-Leon, Rafael Perez-Escamilla</i> .....	26
O Processo de Avaliação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional entre 2004 e 2010: A Experiência do MDS <i>Luziele Tapajós, Junia Quiroga, Fernando Pereira e Alexandro Pinto</i> .....	44
Mensurar a Insegurança Alimentar e Nutricional nas Populações “Invisíveis”: Uma Prioridade do Fome Zero <i>Leonor Pacheco, Rômulo Paes, Junia Quiroga e Muriel Gubert</i> .....	58
O Fome Zero e a Produção Acadêmica Realizada no Âmbito dos Programas de Pós-Graduação <i>Desider Kremling Gomez</i> .....	69

#### PROJEÇÃO INTERNACIONAL

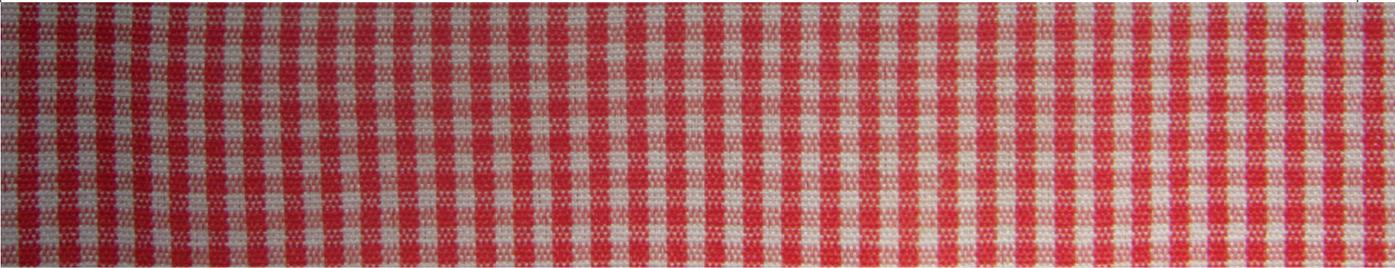
A Projeção Internacional da Estratégia Fome Zero <i>Bianca Lazarini Cunha</i> .....	80
Fome Zero: Lições Principais <i>Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO</i> .....	90
Implicações da Estratégia Fome Zero para Outros Países <i>Andrew McMillan</i> .....	102
Países Combatem a Fome Segundo a Abordagem do Direito à Alimentação <i>Olivier De Schutter</i> .....	116
O Fome Zero e as ONGs Internacionais <i>Adriano Campolina de Oliveira Soares</i> .....	136
Soberania Alimentar: Uma Necessidade dos Povos <i>João Pedro Stedile e Horácio Martins de Carvalho</i> .....	144
Agricultura Urbana e sua Integração em Programas e Políticas Públicas: A Experiência do Brasil <i>Atain Santandreu e Gunther Merzthal</i> .....	157
Fome Zero e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – Um Só Desafio: Redução da Miséria e da Desigualdade <i>Wagner Caetano Alves de Oliveira e Davi Luiz Schmidt</i> .....	168

#### CONCLUSÃO

Grandes Impactos: A Realidade Brasileira em 2010 <i>Luziele Tapajós e Maria Cristina Abreu</i> .....	184
Abertura de Novo Ciclo: Desafios e Perspectivas das Políticas de Combate à Fome <i>Adriana Aranha, Ana Fonseca, Francisco Menezes e Walter Belik</i> .....	202

#### ANEXO

Prestação de Contas das Ações que Integram a Estratégia (Orçamentos, Públicos Atingidos, Impactos, Principais Ações) – Assessoria Fome Zero .....	207
---	-----



# APRESENTAÇÃO

Conforme mencionado na apresentação geral da coleção no volume I, o volume III aponta duas espécies de externalidades positivas associadas ao Fome Zero: o fortalecimento de instrumentos de gestão, de monitoramento e de diagnóstico da realidade sobre a qual se quer atuar, e a projeção internacional que o País angariou a partir da Estratégia Fome Zero.

No contexto do fortalecimento de instrumentos de gestão, de monitoramento e de diagnósticos da realidade, os artigos apontam a importância das ferramentas de gestão como o Cadastro Único, capazes de identificar e caracterizar a condição socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda apontando suas reais necessidades, favorecendo a integração de medidas para o enfrentamento sistêmico da exclusão social e demonstram a necessidade de adoção de uma Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar – EBIA, com objetivo de elencar os determinantes da insegurança alimentar, apontando sua magnitude e as características da população afetada, além de servir como instrumento de avaliação e acompanhamento das políticas públicas de combate à fome no Brasil. Os demais artigos desta seção apontam para importância do monitoramento, seja através dos instrumentos de aferição quantitativos tradicionais, seja através de inovações metodológicas que tornem visíveis grupos antes excluídos do mapa das políticas públicas, seja através das sondagens qualitativas ou ainda através das pesquisas acadêmicas geradas a partir da Estratégia Fome Zero.

A projeção internacional da estratégia Fome Zero demonstra como uma prioridade de governo passa a integrar a pauta da política externa brasileira, concertando alianças com diversos países, obtendo apoio de Organizações Não-Governamentais e Organismos Internacionais, incentivando a criação de diversas iniciativas de combate à fome, intensificando o Diálogo Sul-Sul, redirecionando e cooperação técnica internacional e principalmente criando uma consciência mundial em torno deste tema. O relator da ONU para Alimentação e Nutrição, ao sistematizar as experiências internacionais na conquista do direito à alimentação, menciona o Fome Zero como um exemplo. Organizações não governamentais e internacionais também consideram a Estratégia um exemplo de sucesso no combate à fome. Além de todo esse prestígio a Estratégia tem impacto bastante positivo no cumprimento das metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Nesse volume são apresentados, à guisa de conclusão, dois outros artigos cruciais para o entendimento das políticas sociais no Brasil. O primeiro, contrapondo-se ao artigo sobre o contexto brasileiro de 2003 do primeiro volume, descreve o contexto brasileiro em 2010 e demonstra claramente como uma decisão política de combate à fome e a miséria, em busca da inclusão de milhões de brasileiros, deságua em uma série de conquistas para a população. O segundo artigo faz uma leitura do futuro, dos desafios que ainda estão por ser enfrentados, da agenda que precisa de atualização e traduz o pensamento da gestão comprometida: quando uma meta é atingida, já se está pensando na próxima meta a ser superada.

Por fim, o leitor encontrará no volume III os anexos relativos às prestações de contas das ações e iniciativas. Informações quantitativas como dados orçamentários, metas, resultados, bem como informações qualitativas, descrições dos principais obstáculos, relatos concisos do desenvolvimento dos programas, relativos às ações abrangidas sob o Fome Zero.

**Coordenação Editorial**  
**Assessoria Fome Zero / MDS**

Adriana Aranha (Org.)

Bianca Lazarini

Letícia Schwarz

Manoela Carvalho



# CONTRIBUIÇÕES E POTENCIALIDADES DO CADASTRO ÚNICO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

Letícia Bartholo, Ana Maria Machado Vieira, Ana Gabriela Fillipi Sambiase,  
Deuscreide Pereira e Antônio Ibarra

A estratégia Fome Zero tem no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico um importante pilar de articulação e integração de ações

Gerido em nível federal pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, o Cadastro Único é instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras com renda mensal per capita de até meio salário mínimo ou até três salários mínimos no total. Com isso, o poder público nos três níveis da federação conta com um grande e atualizado mapa da pobreza, que possibilita identificar quem são, onde estão e quais as características e necessidades das famílias brasileiras de baixa renda.

Hoje, o Cadastro Único possui mais de 18 milhões de famílias cadastradas o Bolsa Família, o Programa de Cisternas, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, a Tarifa Social de Energia Elétrica e a Carteira do Idoso são exemplos de programas sociais que atualmente utilizam o Cadastro Único para selecionar ou acompanhar seu público. Também é por meio das informações do Cadastro Único que diversas das iniciativas voltadas aos beneficiários do Programa Bolsa Família podem ser implementadas: de projetos de alfabetização de jovens e adultos a ações de geração de trabalho e renda.

O percurso de consolidação do Cadastro Único como pilar de articulação desta rede de proteção e promoção social não foi trivial e exigiu expressivo esforço de articulação federativa e de definição de regras e mecanismos de cadastramento e atualização cadastral. Afinal, em 2002, havia somente 5,6 milhões de famílias cadastradas e o sistema de cadastramento não possibilitava sequer a atualização das informações registradas.

Assim, com o objetivo de apresentar a contribuição do Cadastro Único para a estratégia Fome Zero, este artigo busca registrar a trajetória que permitiu a concretização do Cadastro Único como eixo de integração de programas sociais. O texto estrutura-se em 3 seções: a primeira apresenta um breve histórico do desenvolvimento do Cadastro Único desde sua criação; a segunda descreve as estratégias de cadastramento de grupos populacionais específicos; e a terceira caracteriza a evolução do Cadastro Único em termos de sua utilização por programas sociais, tal como os desafios ainda existentes nesse sentido.

## Da Norma à Materialização do Cadastro Único como Pilar de Integração da Rede de Proteção e Promoção Social

A instituição do Cadastro Único ocorre logo após a aprovação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza – FCEP. O FCEP foi criado com o objetivo de vigorar até 2010 e o decreto que o regulamenta define que seus recursos devem ser voltados à população com renda *per capita* inferior à linha de pobreza definida pelo Poder Executivo, ou outro conceito que a substituísse. O atendimento a tal público com os recursos do FCEP seria feito prioritariamente por programas de reforço de renda aliados a contrapartidas por parte dos beneficiários (LC nº 111/2001), comumente chamados de Programas de Transferência de Renda Condicionada – PTRC.

Nesse contexto, o Cadastro Único surge, em 2001, para apoiar os programas de transferência de renda em implantação (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio-Gás), com a pretensão de constituir na única base de dados a ser utilizada por tais programas. Contudo, naquela época, à exceção do Bolsa Alimentação, os programas de transferência de renda operavam a partir do cadastro Bolsa Escola – CADBES. Não houve definição de uma linha oficial de pobreza, conforme previsto na normatização do FCEP, tampouco o decreto do Cadastro Único definiu os critérios de focalização de seu público. Na prática, porém, os programas de transferência de renda adotavam, no período em questão, linhas de corte de renda *per capita* equivalentes à metade do salário mínimo então vigente (R\$ 180,00), ainda que não indexadas a ele. Dessa forma, o Cadastro Único adotou como orientação que fossem cadastradas prioritariamente as famílias com renda *per capita* mensal de até ½ salário mínimo.

Em 2003, foi criado o programa Cartão-Alimentação, voltado a famílias com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo, em situação de insegurança alimentar e nutricional. Em outubro de 2003, o governo federal decide unificar os programas de transferência de renda: Bolsa Escola, Auxílio-Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação em um só programa, o Bolsa Família – PBF. A unificação dos programas se deu após avaliação de grupo técnico do novo governo de que os programas que compunham a rede de proteção social emergente no Brasil operavam de forma desarticulada. Implementados por Ministérios distintos, muitas vezes os programas visavam ao atendimento do mesmo público de forma concorrente e não sinérgica.

O Programa Bolsa Família – PBF unificou não só os quatro programas de transferência de renda supracitados, mas também a gestão e a execução do Cadastro Único. Em virtude dessa vinculação formal, o Bolsa Família e o Cadastro Único passaram a estar intimamente associados em termos de normas e de estratégia operacional. Paradoxalmente, foi a partir da unificação da gestão do Cadastro Único ao PBF que tal instrumento se desenvolveu e adquiriu legitimidade como base a ser utilizada para a integração de diversos programas sociais. Isso não necessariamente significa que os objetivos do Cadastro Único não pudessem ser atingidos a partir de outro arranjo institucional. Porém, a implementação célere de um programa social da dimensão do Bolsa Família estava condicionada ao aprimoramento dos mecanismos de identificação e acompanhamento de seu público, ou, em outros termos, à estruturação do Cadastro Único.

De fato, até 2005 o Cadastro Único possuía fragilidades, de ordens diversas, que o impediam de se afirmar como base única a ser utilizada por diversos programas sociais. Primeiramente, havia uma fragilidade normativa e de articulação entre os níveis da federação. Desde 2001, os municípios são protagonistas na gestão do Cadastro Único, pois são eles os responsáveis por identificar as famílias de baixa renda, preencher o formulário de cadastramento e registrar as informações na base nacional. Porém, até 2005 não havia instrumento que formalizasse tais atribuições, o que somente ocorreu a partir deste ano, por meio da assinatura do termo de adesão ao Bolsa Família e ao Cadastro Único pelos municípios brasileiros. O termo, do qual hoje são signatários os 5.665 municípios e o Distrito Federal, define a responsabilidade dos municípios em identificar as famílias pobres, inscrevê-las no Cadastro Único e manter atualizadas suas informações.

Além disso, somente em 2005 foram criados mecanismos de formalização das responsabilidades dos 26 estados na gestão do Cadastro Único. É fato que os estados já atuavam apoiando as ações de capacitação dos municípios para a operação do Cadastro Único antes desse período e alguns deles, por meio de assinaturas de termos de adesão específicos, tinham acesso à base cadastral com as informações das famílias residentes em sua área de abrangência. Mas foi a partir desse período que todos os estados passaram a receber periodicamente as bases do Cadastro Único e a ter atribuições mais claras na gestão dessa base de dados. Entre outras, assumem importante papel na capacitação dos municípios e na coordenação das ações de cadastramento de grupos populacionais específicos, como indígenas e quilombolas.

Além da formalização das atribuições de gestão dos entes federados, o Cadastro Único também evoluiu em outros aspectos da sua regulamentação. O Decreto que o instituiu (nº. 3.877/2001) normatizou o formulário de cadastramento e sua obrigatoriedade de uso, porém não trouxe definições a respeito de aspectos essenciais à manutenção e utilização dos dados cadastrais, tais como procedimentos e periodicidade de coleta e atualização de dados e a política de veiculação e sigilo das informações coletadas. Segundo a referida norma, a responsabilidade pela definição do público a ser cadastrado, assim como da articulação e apoio técnico aos municípios para a organização da logística de dados, era dos órgãos gestores dos programas sociais. O Decreto nº 3.877/2001 deixou uma lacuna normativa sobre os procedimentos de coleta e a periodicidade de atualização das informações cadastrais. De fato, nenhum dos programas de transferência de renda que, à época, eram usuários do Cadastro Único chegou a elaborar instruções detalhadas sobre o assunto.

A unificação da gestão do Cadastro Único à gestão do Bolsa Família, e a vinculação de ambos ao MDS, trouxe maior clareza sobre a quem compete, no nível federal, regulamentar o Cadastro Único e promover a orientação dos municípios. Porém, o amparo legal das regras e procedimentos de coleta ocorreu de fato com a edição do Decreto nº 6.135/2007, que traz definições sobre o público a ser cadastrado, o prazo para a atualização das informações (no máximo a cada dois anos) e a política de sigilo de dados.

Outra fragilidade sanada em 2005 foi a ausência de critérios para a conferência da qualidade e do nível de atualização dos cadastros feitos pelos municípios. A inexistência desses critérios derivava de uma situação mais grave: o órgão gestor do Cadastro Único não tinha acesso integral à base nacional com as informações da família, que fisicamente se situa na Caixa Econômica Federal. Foi somente a partir de fevereiro de 2005, que o MDS passou a receber mensalmente a cópia integral da base do Cadastro Único. Com isso, foi possível estabelecer critérios de verificação das informações registradas, pelo qual se verificou que somente cerca de 30% dos cadastros existentes na base possuíam informações completas (cadastros válidos). A partir desse diagnóstico, iniciou-se um intenso processo de atualização cadastral, com incentivos financeiros a municípios e estados: como resultado, atualmente a proporção de cadastros válidos é superior a 90%, o número de famílias cadastradas passou de 5,6 milhões para 18,6 milhões e mais de 70% dos cadastros estão atualizados.

Com essa iniciativa, delineava-se a supressão de outra dificuldade de gestão, a falta de suporte financeiro a municípios e estados para fomento às ações de cadastramento e atualização cadastral. Existente desde 2005, esse suporte se estruturou em 2006 por meio do Índice de Gestão Descentralizada – IGD. O IGD avalia as proporções de cadastros válidos e atualizados em cada município, além do número de famílias beneficiárias cujas contrapartidas em educação e saúde são acompanhadas. A partir deste mecanismo de avaliação da qualidade da gestão do Cadastro Único, o MDS transfere mensalmente recursos financeiros aos municípios. Quanto mais elevado for o IGD e, portanto, o empenho municipal na gestão do PBF e do Cadastro Único, maior o valor de recursos a ser recebido, conforme o teto definido. Os municípios podem utilizar os recursos em ações referentes ao cadastramento e atualização de dados, ao acompanhamento das condicionalidades do Bolsa Família, à fiscalização, entre outras atividades necessárias à gestão do Cadastro Único e do Bolsa Família.

Outro aspecto que impedia o desenvolvimento exitoso do Cadastro Único referia-se a seu próprio sistema de cadastramento dos dados das famílias de baixa renda. As versões do sistema existentes até 2005 não permitiam que o município atualizasse os cadastros das famílias – qualquer alteração implicava na prática uma reinserção da família no sistema. Essa deficiência, aliada à fragilidade das críticas existentes no próprio sistema e no processamento das informações em nível nacional, contribuiu para que fossem geradas diversas multiplicidades cadastrais. Além disso, os municípios não podiam manejar os dados de sua base para análise das características da população cadastrada residente em seu território. Assim, perdia-se uma das maiores potencialidades deste instrumento: sua utilização para o planejamento e implementação de políticas e programas sociais.

A partir de 2005, o sistema de cadastramento utilizado pelos municípios permite que sejam elaborados relatórios gerenciais com até cinco variáveis constantes no formulário de cadastramento único. Embora esses relatórios ampliem o uso das informações pelos municípios, deve-se sublinhar que o sistema de Cadastro Único somente passará a contar com ferramenta que permita a análise e o tratamento mais amplo dos dados a partir de 2010. Isso ocorrerá por meio da Nova Versão do Sistema de Cadastro Único e do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família, ambos com início de implantação em outubro de 2010.

A nova versão do Sistema de Cadastro Único foi desenvolvida para substituir a ora existente, que é obsoleta em termos tecnológicos e de manejo pouco amigável. O novo sistema funcionará integralmente *on-line* e possibilitará aos municípios que cadastrem, alterem, consultem e manejem as informações das famílias de baixa renda de modo mais simples e efetivo. Ademais, sua implantação virá com um novo formulário de cadastramento, construído após longo debate com instituições de pesquisa e estatística, gestores do Cadastro Único e de seus programas usuários nos três níveis da federação.

Entre outras inovações presentes no formulário estão: a melhoria da captação de informações, tais como renda e escolaridade; o aprimoramento da identificação de famílias indígenas e quilombolas e a possibilidade de identificar outros grupos populacionais específicos (assentados, egressos de trabalho em condição análoga a de escravo, ribeirinhos, entre outros); e a identificação de pessoas que não possuem registro civil de nascimento – documento necessário para o cadastramento e para o exercício da cidadania. A implantação do novo formulário conta com intenso trabalho de capacitação dos municípios, conduzido com a parceria dos estados, por meio do qual já estão formados mais de 8.000 entrevistadores do Cadastro Único. O novo sistema também conta com capacitação específica, a fim de que os municípios saibam operá-lo em todas suas funcionalidades, tão logo seja implantado.

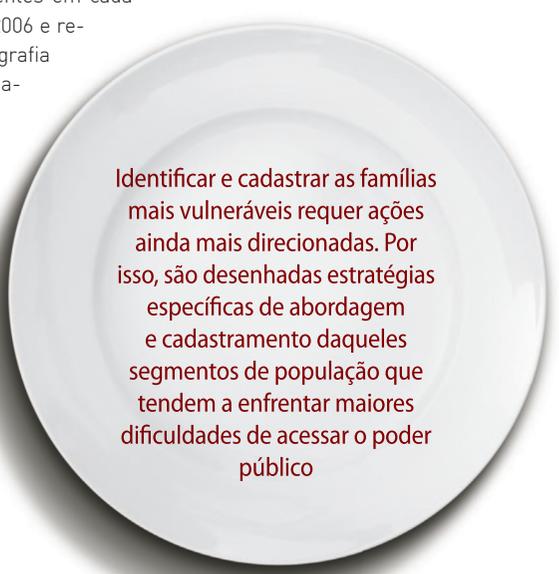
Por seu turno, o Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família concretizará o acesso às informações do Cadastro Único não só aos gestores municipais, mas também aos órgãos gestores de todos os programas sociais que já utilizam, ou que venham a utilizar este instrumento como base de seleção e acompanhamento de seus beneficiários. Este acesso será disponibilizado, observando-se todas as regras legais de sigilo de informações, a fim de não expor nem prejudicar as famílias cadastradas. Objetiva-se, como o Novo Cadastro Único e o Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família, que a utilização do Cadastro Único por programas sociais amplie-se cada vez mais, convergindo as ações do poder público voltadas à melhoria das condições de vida da população mais pobre ou vulnerável do País. Além disso, o Novo Cadastro Único simboliza todo o desenvolvimento deste instrumento nos últimos anos. Sem os aprimoramentos descritos nessa seção, certamente o Cadastro Único não teria a abrangência, completude e o nível de atualização que hoje apresenta.

## **Ações de Cadastramento de Grupos Populacionais Específicos**

Ser base de informações para a seleção de beneficiários de programas sociais implica na grande responsabilidade de garantir que todas as famílias de baixa renda sejam cadastradas. Sem isso, além de perder legitimidade, o Cadastro Único acabaria por excluir os já excluídos. Para ser porta de entrada da rede de proteção social, é preciso um trabalho contínuo no sentido de identificar as famílias de baixa renda ainda não cadastradas, as quais, via de regra, são as mais vulneráveis, com maiores dificuldades de acessar informações e de apresentar suas demandas ao poder público.

Este trabalho, no âmbito do Cadastro Único, conta com uma ferramenta fundamental, que consiste nas estimativas de famílias de baixa renda existentes em cada município. Tais estimativas foram inicialmente elaboradas em 2006 e revisadas em 2009, com a parceria do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Com sua utilização, é possível identificar as localidades onde o número de famílias cadastradas está muito aquém daquele estimado, averiguar a situação junto aos municípios e estabelecer estratégias de ação para melhorar a cobertura do Cadastro Único.

Porém, identificar e cadastrar as famílias mais vulneráveis requer ações ainda mais direcionadas. Por isso, são desenhadas estratégias específicas de abordagem e cadastramento daqueles segmentos de população que tendem a enfrentar maiores dificuldades de acessar o poder público. Nesta seção, são apresentadas as ações voltadas ao cadastramento de famílias indígenas, quilombolas, assentadas e egressas do trabalho escravo.



**Identificar e cadastrar as famílias mais vulneráveis requer ações ainda mais direcionadas. Por isso, são desenhadas estratégias específicas de abordagem e cadastramento daqueles segmentos de população que tendem a enfrentar maiores dificuldades de acessar o poder público**



## Estratégias para o Cadastramento de Famílias Indígenas

O cadastramento das famílias indígenas é realizado a partir de diagnóstico, realizado em parceria com a Fundação Nacional do Índio – FUNAI, sobre as condições de vulnerabilidade social, de consulta prévia aos povos e definição de estratégias específicas, com a respectiva orientação aos municípios.

De acordo com a Convenção 169, da OIT, os povos indígenas precisam ser consultados sobre o interesse em participar de qualquer programa ou projeto, como o caso de ser incluídos no Cadastro Único e em seus programas sociais usuários. Ainda seguindo o preconizado nesta Convenção, para a identificação das famílias indígenas no Cadastro Único, é considerado unicamente o critério da autoidentificação.

Tendo em vista a dificuldade de acesso à documentação por parte das famílias indígenas, a obrigatoriedade da apresentação de CPF ou Título de Eleitor do Responsável pela Unidade Familiar também é flexibilizada. São aceitos quaisquer documentos de identificação, inclusive o Registro Administrativo de Nascimento Indígena – RANI, emitido pela FUNAI.



A capacitação se mantém como a principal ferramenta para instruir os entrevistadores do Cadastro Único sobre a forma mais adequada de entrevistar as famílias indígenas. Essas famílias têm particularidades culturais que precisam ser respeitadas e tratadas de forma diferenciada. Desse modo, tal como para os quilombolas, em 2009 foi elaborado o Guia para Cadastramento de Famílias Indígenas, orientando os municípios sobre todas as etapas que compõem o cadastramento: da identificação dos povos que devem ser cadastrados e a realização da consulta aos padrões de preenchimento dos formulários.

Em julho de 2010, havia 80.406 famílias indígenas identificadas na base nacional do Cadastro Único, entre as quais 66.016 estavam no Programa Bolsa Família.

## Estratégias para o Cadastramento de Famílias Quilombolas

As famílias quilombolas possuem identidade cultural própria, formada por meio de um processo histórico que começou nos tempos da escravidão no Brasil. Para que uma pessoa seja considerada quilombola vale a autodeclaração, conforme garante o Decreto nº 4.887/2003. Desde 2005, a SENARC/MDS desenvolve ações que visam à inclusão das famílias quilombolas no Cadastro Único e no Programa Bolsa Família.

Entre tais ações, se destaca a elaboração de estimativas do número de comunidades e famílias quilombolas nos municípios. Essas estimativas foram compostas a partir de levantamento junto a outros órgãos e instituições federais que atuam diretamente com as comunidades quilombolas, bem como da consulta a gestores estaduais e municipais acerca da existência dessas comunidades. As estimativas, que estão disponíveis no sítio do MDS na internet e são periodicamente atualizadas, obedecem a critérios de autodeclaração e contém desde comunidades não certificadas até comunidades cujo território já está titulado pelos órgãos competentes. Por seu grau de abrangência e qualidade, tais estimativas estão sendo utilizadas por outros órgãos do governo federal para balizar as ações direcionadas a essas comunidades. A estimativa atual do MDS indica a existência de, aproximadamente, 100 mil famílias quilombolas vivendo em cerca de três mil comunidades distribuídas em todas as regiões do Brasil.

Foi também definido padrão de preenchimento específico do formulário do Cadastro Único para identificação dessas famílias. Associado à elaboração das estimativas, este padrão de identificação permite que sejam mapeadas as localidades onde o número de famílias cadastradas está insuficiente, possibilitando a diminuição do erro de exclusão desse grupo populacional. Além disso, a obrigatoriedade da apresentação de CPF e/ou Título de Eleitor pelo Responsável pela Unidade Familiar foi flexibilizada para os quilombolas, que, desde 2008, tem prioridade para inclusão no Bolsa Família (Portaria GM/MDS nº 341/2008).

O amadurecimento, nos últimos 5 anos, do trabalho de fomento à identificação e à inscrição das famílias quilombolas no Cadastro Único tornou clara para a SENARC a necessidade de que a ação de cadastramento seja planejada e executada de forma intersetorial, privilegiando o estabelecimento de parcerias. O MDS orienta que o cadastramento deste segmento populacional pelos municípios seja precedido por diagnóstico sobre sua realidade social na localidade e que seja planejado e realizado com o apoio de parcerias que podem facilitar a realização da atividade: outras secretarias municipais, secretarias de estado, órgãos que atuam diretamente com as comunidades quilombolas, lideranças comunitárias, entre outras. Além disso, orienta que a comunidade quilombola deve ser amplamente informada acerca dos objetivos e das implicações do cadastramento: sobre o que é Cadastro Único, a documentação necessária para a inscrição, o tipo de informação prestada, os programas sociais aos quais as famílias podem ter acesso a partir do cadastramento etc.

Para o êxito deste trabalho, a formação dos gestores municipais e entrevistadores do Cadastro Único para o cadastramento diferenciado das famílias quilombolas também se manteve como atividade contínua e evoluiu. Assim, em 2009, foi elaborado o Guia para o Cadastramento das Famílias Quilombolas, que compõe o material instrucional para a implantação do Novo Cadastro Único. O Guia, além de orientar sobre a identificação dessas famílias no novo formulário de cadastramento, esclarece os gestores municipais sobre como realizar a abordagem dessas famílias e quais as instituições que devem ser parceiras na atividade. Como resultado de todas essas atividades, o número de famílias quilombolas cadastradas passou de 6.391, em 2006, para 37.000, em 2010.

## Estratégias para o Cadastramento de Pessoas em Situação de Rua

O cadastramento de pessoas em situação de rua é realizado por meio de trabalho integrado entre as áreas geradoras do Cadastro Único e da Proteção Social Especial do Sistema Único de Assistência Social – SUAS na localidade. Essa parceria permite a coordenação das ações de identificação e cadastramento das pessoas em situação de rua, sua inclusão na rede de serviços socioassistenciais e nas demais políticas públicas, além do acesso a benefícios e programas de transferência de renda, quando for o caso.

Nessa direção, o processo de cadastramento inclui a identificação das pessoas em situação de rua, a abordagem para seu encaminhamento aos postos de cadastramento e, em sequência, sua inscrição no Cadastro Único. A identificação, orientação e o encaminhamento aos postos de cadastramento devem ser realizados por profissionais da Proteção Social Especial. Nessa etapa, tais profissionais devem também realizar os devidos encaminhamentos para os serviços da rede socioassistencial, de modo a assegurar o acompanhamento dessa população.

Cabe ao gestor do Cadastro Único no município a definição dos locais onde funcionarão os postos de cadastramento, que podem ser aqueles utilizados para o cadastramento das demais famílias ou estabelecidos especialmente para o atendimento desse público. É fundamental que sejam de fácil acesso, próximos aos locais de maior concentração de pessoas em situação de rua, e que disponham da infraestrutura necessária para recebê-las. Para aquelas pessoas em situação de rua que recusam o encaminhamento ao posto de cadastramento, mas demonstram interesse na inclusão no Cadastro Único, a entrevista e o preenchimento do formulário podem ser realizados, excepcionalmente, na rua.

Cabe ao gestor do Cadastro Único, em parceria com a equipe da Proteção Social Especial do SUAS, promover a orientação dos entrevistadores que irão atuar junto às pessoas em situação de rua para a sua inclusão no Cadastro Único. Os entrevistadores do Cadastro Único devem receber, além de recomendações sobre melhores formas de conduzir a entrevista para assegurar a coleta das informações necessárias, orientações quanto às especificidades da população a ser cadastrada. Da mesma forma, os profissionais da Proteção Social Especial devem receber informações sobre o Cadastro Único e seus programas usuários, para a adequada orientação a este segmento de população.

## Estratégias para o Cadastramento de Famílias Assentadas

O cadastramento de famílias assentadas pela Reforma Agrária e beneficiárias do Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF é realizado em parceria com os órgãos executores dos respectivos programas, respectivamente o INCRA e Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. Recomenda-se que gestores municipais do Cadastro Único entrem em contato com as Superintendências Regionais do INCRA - SR e as Unidades Técnicas Estaduais – UTE, órgãos responsáveis pela execução do PNCF em seu respectivo estado, para firmar parceria na ação de cadastramento.

As SRs e UTEs devem apresentar mapeamento dos assentamentos da Reforma Agrária e unidades produtivas do PNCF que estão em situação de vulnerabilidade social. A partir dessa relação, as gestões municipais, em parceria com os referidos órgãos, planejam as ações de cadastramento, que deve ser realizada preferencialmente dentro da comunidade. Em julho de 2010, havia mais de 25.000 famílias assentadas inscritas no Cadastro Único, entre as quais aproximadamente 20.000 recebiam os benefícios do PBF.

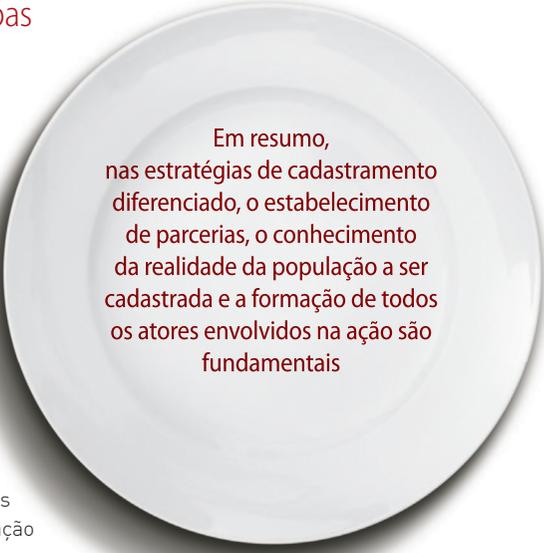
## Estratégias para o Cadastramento de Pessoas Resgatadas de Trabalho em Condição Análoga à de Escravo

Segundo cálculos da Comissão Pastoral da Terra – CPT, existem 25 mil pessoas submetidas às condições análogas ao trabalho escravo no Brasil, o que constitui realidade de grave violação aos direitos humanos. O combate ao trabalho escravo é uma das prioridades do governo federal e as ações exigem parcerias firmes para que essa meta seja atingida.

Cadastrar as pessoas resgatadas e incluí-las prioritariamente no Programa Bolsa Família é uma das responsabilidades do MDS no âmbito de Acordo de Cooperação Técnica firmado com o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, que tem por objeto a implementação de ações de reintegração social dos cidadãos libertados, em apoio ao Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo.

A ação de cadastramento de famílias das pessoas resgatadas do trabalho análogo ao escravo é realizada a partir da relação dos trabalhadores resgatados encaminhada pelo MTE ao MDS. De posse dessa relação, o MDS tenta localizá-los na base nacional do Cadastro Único. Os trabalhadores identificados na base do Cadastro Único, cujas famílias atendam aos critérios de elegibilidade do Programa Bolsa Família, são automaticamente habilitados ao Programa. Isto acontece porque, conforme a Portaria GM/MDS nº 341, de 2008, as famílias das pessoas resgatadas da condição de trabalho análogo ao de escravo são prioritárias para inclusão no Programa Bolsa Família. A relação das pessoas ainda não cadastradas é encaminhada ao responsável pelo cadastramento no município de residência do trabalhador libertado, para que este seja localizado e inscrito no Cadastro Único.

Do total de 19.599 cidadãos resgatados de situação análoga à escravidão, cuja relação foi encaminhada pelo MTE ao MDS, 6.224 foram identificados no Cadastro Único, sendo que 5.126 já eram beneficiários do PBF. Os que ainda não participavam do Programa foram nele inseridos, caso estivessem dentro dos critérios de atendimento. Esses dados denotam a maior dificuldade em se cadastrar essa população, que consiste em localizá-la. Assim, para ampliar a divulgação das orientações sobre o cadastramento desses cidadãos, foi construída orientação específica para os gestores do Cadastro Único e PBF nos municípios, assim como para os fiscais que os resgatam do trabalho em situação análoga a de escravo.



**Em resumo,  
nas estratégias de cadastramento diferenciado, o estabelecimento de parcerias, o conhecimento da realidade da população a ser cadastrada e a formação de todos os atores envolvidos na ação são fundamentais**

## Desafios do Cadastramento de Grupos Populacionais Específicos

Em resumo, nas estratégias de cadastramento diferenciado, o estabelecimento de parcerias, o conhecimento da realidade da população a ser cadastrada e a formação de todos os atores envolvidos na ação são fundamentais. Por isso, em 2010, está em andamento ampla atividade de capacitação dos gestores municipais para o cadastramento desses grupos de população, que conta com a parceria da FUNAI, INCRA, MDA e Organização Internacional do Trabalho – OIT. Nessa atividade, além da sensibilização de gestores e técnicos municipais do Cadastro Único para o tema, são apresentados os contatos de representantes dessas instituições em cada estado, para que a gestão municipal possa posteriormente procurá-los e firmar parceria para as ações de cadastramento.

Para as famílias indígenas, quilombolas e para as pessoas em situação de rua, já há manuais de orientação específicos, que compõem o material instrucional de implantação do Novo Cadastro Único. O Novo Cadastro aprimora em muito a identificação desses segmentos populacionais, trazendo, entre outras, informações sobre a comunidade quilombola de que a família faz parte, o povo indígena a que pertence e a terra indígena onde reside. No caso da população em situação de rua, há formulário específico para sua identificação e caracterização, sendo que os de-

mais grupos também podem ser identificados. Essa abordagem diferenciada objetiva fazer com que os municípios, contando com o apoio dos estados, incorporem o cadastramento desses grupos de população à sua rotina. Afinal, o cadastramento das famílias em maior grau de vulnerabilidade deve ser atividade prioritária na gestão do Cadastro Único, a fim de que possam ser inseridas na rede de proteção social dos três níveis da federação.

## Programas Usuários e Potencialidades de Utilização do Cadastro Único

Em 2004, somente o Programa Bolsa Família utilizava o Cadastro Único como base de seleção de beneficiários e monitoramento, mas felizmente esse cenário se modificou. Já no biênio 2005-2006, foram cadastradas todas as famílias beneficiárias do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI. O PETI foi instituído em 1996, reformulado em 2001 e integrado ao Bolsa Família em 2006. Ingressando no PETI, as famílias fazem jus aos benefícios financeiros do PBF, quando cumprem seus critérios de elegibilidade, ou a benefícios específicos do PETI, caso não estejam dentro dos critérios de atendimento do PBF.



O PETI compõe o Sistema Único de Assistência Social – SUAS e tem como objetivo a erradicação de todas as formas de trabalho infantil. Alia a concessão do benefício financeiro à participação das crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil nos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos da Proteção Social Básica. O Programa atende cerca de 820 mil crianças afastadas do trabalho em mais de 3,5 mil municípios. A identificação das famílias beneficiárias do PETI é feita integralmente por meio do Cadastro Único desde 2006.

Entre 2007 e 2008, mais três importantes iniciativas aderiram à utilização do Cadastro Único: a Carteira do Idoso, a Isenção do Pagamento de Taxa de Inscrição em Concursos Públicos e o ProJovem Adolescente. A Carteira do Idoso é o instrumento de comprovação para que o idoso tenha acesso à gratuidade ou desconto de no mínimo 50% no valor das passagens interestaduais, conforme dispõe o Estatuto do Idoso. É direcionada aos idosos com renda de até 2 salários mínimos, que devem se inscrever no Cadastro Único para solicitá-la. Por seu turno, os integrantes de famílias inscritas no Cadastro Único com renda familiar *per capita* de até ½ salário mínimo, ou renda total de até 3 salários mínimos, são isentos do pagamento de taxas de inscrição em concurso público.

O Projovem Adolescente é um serviço socioeducativo de proteção social básica, ofertado aos jovens pelos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e entidades conveniadas da rede socioassistencial. São atendidos pelo Programa jovens entre 15 e 17 anos pertencentes a famílias participantes do PBF, jovens egressos do PETI ou de programas e serviços de combate ao abuso e à exploração sexual. Também compõem o público do Projovem os adolescentes em cumprimento ou egressos de medidas de proteção ou socioeducativas. Os jovens que devem participar do Programa, mas ainda não estão cadastrados, devem ser inscritos no Cadastro Único. Os dados cadastrais são utilizados no Sistema de Acompanhamento e Gestão do Projovem Adolescente.

Nos anos de 2009 e 2010, mais quatro programas sociais passaram a utilizar as informações do Cadastro Único para selecionar ou acompanhar seu público. Um deles foi o Programa de Cisternas, voltado às famílias rurais do semiárido brasileiro, que estão dentro dos critérios de elegibilidade do Bolsa Família e não possuem fonte de água, ou meios adequados para armazená-la, sendo portanto acometidas pelos efeitos do período da seca, que chegam a durar oito meses na região. O programa é operado em parceria com organizações da sociedade civil ou com o poder público dos estados e municípios, mediante a celebração de convênio. O Programa de Cisternas objetiva fortalecer a sociedade civil, definindo que a seleção das famílias a serem beneficiadas deve ser feita pela própria comunidade, organizada em uma comissão municipal, ou em um conselho já em funcionamento, que tenha a participação da sociedade civil, podendo também ter integrantes do poder público. A seleção das famílias não é feita obrigatoriamente por meio do Cadastro Único, mas, após a seleção, os beneficiários devem ser cadastrados.

O Cadastro Único também é utilizado pelo Programa Minha Casa, Minha Vida nos municípios de até 50 mil habitantes. No caso, as pessoas com renda familiar total de até 3 salários mínimos, pré-selecionadas pelos municípios para aquisição de habitações, devem ser inscritas no Cadastro Único para a conferência de suas informações de renda e propriedade, com base no cruzamento de seu cadastro com dados de outros registros administrativos.

A Tarifa Social de Energia Elétrica, que estabelece descontos na conta de energia elétrica a determinadas unidades consumidoras, conforme seu rendimento e faixas de consumo de energia, já utilizava os dados do Cadastro Único para a concessão do desconto desde 2002. Este uso, porém, ocorria de forma pouco estruturada, o que se modificou com a Lei nº 12.212, de 2010. Com a edição desta lei, passam a ter direito a descontos entre 10% e 65%: (i) todas as famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais, com renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo; (ii) as famílias inscritas no Cadastro Único com renda mensal de até 3 salários mínimos, mas que tenham entre seus membros pessoas em tratamento de saúde que necessitam usar continuamente aparelhos com elevado consumo de energia, também recebem o desconto; e (iii) As famílias que recebem o Benefício de Prestação Continuada.

As famílias indígenas e quilombolas inscritas no Cadastro Único e que tenham renda familiar *per capita* menor ou igual a meio salário mínimo, ou que possuam entre seus moradores beneficiário do BPC, terão direito a desconto de 100% até o limite de consumo de 50 kWh/mês.

Também em 2010, o Benefício de Prestação Continuada – BPC passou a utilizar o Cadastro Único como ferramenta de revisão de seus benefícios e de acompanhamento de seu público. Para tanto, os municípios terão de cadastrar as famílias com integrantes que recebem o BPC e ainda não estão inscritas no Cadastro Único, conforme

cronograma definido pelo MDS. A utilização do Cadastro Único pelo BPC implica grande avanço no sentido de coordenar os benefícios que compõem a proteção social não contributiva no Brasil. Além dos usos já descritos, o Cadastro Único tem se constituído como ferramenta importante, de forma geral, para todos os serviços que integram o SUAS. A intenção não é inserir nos serviços socioassistenciais somente as famílias de baixa renda que estejam cadastradas, o que seria tornar o Cadastro Único uma ferramenta de cerceamento de direitos, já que a assistência social é direito dos que dela necessitam. Porém, a identificação de famílias vulneráveis ainda não cadastradas e sua inscrição no Cadastro Único, ao mesmo tempo em que ampliam as possibilidades de acesso dessas famílias a outros benefícios e serviços usuários do Cadastro Único, fornecem à área de assistência social mecanismos mais efetivos de realizar o acompanhamento socioassistencial.

Pelo exposto, vê-se que houve expressivos avanços nos últimos cinco anos, no sentido de consolidar o Cadastro Único como um pilar de coordenação e convergência de esforços dos programas voltados à população de baixa renda. Espera-se que, com a disponibilização a gestores dos programas usuários e potenciais usuários do Cadastro Único de ferramentas amigáveis de acesso aos dados cadastrais, maiores avanços ocorram nessa direção. Une-se a isto a implantação do Novo Cadastro Único, que representa ganhos na amplitude e na qualidade das informações das famílias de baixa renda.

A ampliação do número de programas sociais que utilizam o Cadastro Único o legitima e consolida como base de identificação e caracterização da população de baixa renda brasileira, mas também imprime à sua gestão um desafio constante. O desafio de mantê-lo sempre com dados abrangentes e atualizados, isto é, de garantir que as ações de cadastramento e atualização cadastral ocorram de forma contínua e permanente. Esta não é tarefa simples, já que o Cadastro Único possui dados de praticamente 30% da população brasileira e é operado majoritariamente pela área de assistência social nos municípios, cuja estruturação também é recente. Assim, é preciso zelo para que nem as atribuições da assistência social nos municípios sejam subsumidas às atividades de cadastramento e atualização cadastral, nem essas atividades sejam prejudicadas. Ou seja, no período atual, a consolidação do Cadastro Único requer intenso investimento na área de assistência social. Os municípios devem receber investimentos em diversas dimensões (como infraestrutura, recursos humanos e financeiros), de modo a fortalecer sua capacidade de operar o Cadastro Único em paralelo com as demais ações que deve realizar no campo da proteção social.

## Considerações Finais

O Cadastro Único possui enorme potencial de contribuição para o sucesso da consolidação da rede de proteção e promoção social. A ampliação do uso dessa base de dados permitirá que um número cada vez maior de iniciativas das três esferas de governo seja direcionado à população de baixa renda, o que será decisivo para a erradicação da fome e a abertura de novas perspectivas de inserção social e econômica desse segmento. Os avanços mais recentes ocorridos no Cadastro Único parecem especialmente promissores para a identificação de populações específicas, como os quilombolas, indígenas, populações em situação de rua, sempre marginalizadas e pouco conhecidas. Com diagnósticos melhores, têm-se melhores políticas e maiores impactos sobre as condições de vida da população pobre brasileira, o que contribui para a efetividade das políticas públicas voltadas à redução da pobreza e da desigualdade no País.

## Referências Bibliográficas

BARTHOLO, L.; DUTRA, R. R. *La Efectividad de las Redes de Protección Social: El rol de los Sistemas Integrados de Información Social*. Estudio de caso: Brasil. BID, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001. Institui o Cadastramento Único para programas sociais do governo federal.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 12.212, de 20 de janeiro de 2010. Dispõe sobre a Tarifa Social de Energia Elétrica; altera as Leis nº 9.991, de 24 de julho de 2000, 10.925, de 23 de julho de 2004, e 10.438, de 26 de abril de 2002; e dá outras providências.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Decreto nº 6.593, de 2 de outubro de 2008. Regulamenta o art. 11 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto à isenção de pagamento de taxa de inscrição em concursos públicos realizados no âmbito do Poder Executivo Federal.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria nº 341, de 7 de outubro de 2008. Dispõe sobre procedimentos operacionais necessários ao ingresso de famílias no Programa Bolsa Família.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria nº 666, de 28 de dezembro de 2005. Disciplina a integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Instrução Operacional nº 1, de 14 de março de 2006. Divulga aos municípios orientações sobre a operacionalização da integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, no que se refere à inserção, no Cadastro Único, das famílias beneficiárias do PETI e famílias com crianças/adolescentes em situação de trabalho.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Decreto nº 5.934, de 18 de outubro de 2006. Estabelece mecanismos e critérios a serem adotados na aplicação do disposto no art. 40 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Instrução Operacional Conjunta nº 2, de 31 de julho de 2007. Divulga procedimentos operacionais para o cadastramento de idosos com 60 anos ou mais, com renda individual mensal igual ou inferior a 2 salários mínimos e sem meios de comprovação de renda, para emissão da Carteira do Idoso.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria nº 44, de 25 de fevereiro de 2009. Estabelece instruções sobre Benefício de Prestação Continuada – BPC referentes aos dispositivos da Norma Operacional Básica – NOB/SUAS/2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria Interministerial MDS/MPS nº 1, de 5 de maio de 2006. Dispõe sobre a descentralização de recursos do orçamento do Fundo Nacional de Assistência Social para as despesas de operacionalização e pagamento do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social e da Renda Mensal Vitalícia a ser realizado pelo Ministério da Previdência Social, por intermédio do Instituto Nacional do Seguro Social e da Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – Dataprev e dá outras providências.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria MDS nº 706, de 17 de setembro de 2010. Dispõe sobre o cadastramento dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social e de suas famílias no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Decreto nº 6.564, de 12 de setembro de 2008. Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, e dá outras providências.

BRASIL. Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais em países independentes e Resolução referente à ação da OIT sobre povos indígenas e tribais. Brasília: OIT, 2005.

## Sobre os Autores

**Leticia Bartholo** é socióloga e mestre em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas. Integra a carreira de especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Atualmente, é diretora do Departamento de Cadastro Único da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC/MDS).

**Ana Maria Machado Vieira** é licenciada em Administração de Empresas pela Faculdade de Economia e Finanças do Rio de Janeiro e mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela ENSP/IPEA. Possui especialização em Sistemas de Informação pela ENSP/FIOCRUZ e Gestão em Saúde pela FGV/RJ. Atualmente, é coordenadora-geral de Operacionalização do Cadastro Único na SENARC.

**Ana Gabriela Sambiasi** é bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo, com especialização em Gestão de Políticas de Saúde. Integra a carreira de especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Atualmente, é coordenadora-geral de Gestão de Processos de Cadastramento na Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC).

**Deuscreide Pereira** é mestre em Linguística pela Universidade Federal de Minas Gerais. Integra a carreira de especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Atualmente, é coordenadora-geral de Apoio à Integração de Ações na Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC).

**Antônio Ibarra** é mestre em Sociologia pela Universidade de Brasília. Especialista em Pesquisas Socioeconômicas e Mercado de Trabalho. Atualmente, está licenciado do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE e responde pela coordenação-geral de Acompanhamento e Qualidade do Cadastro Único – CGAQC na Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC).

# EXPERIÊNCIA

## Lagoa Seca Cria Conselho Intermunicipal e Amplia Controle sobre Cadastro

**Instância, que tem participação de 20 Municípios, assegura funcionalidade, transparência e dinâmica estruturante do Bolsa Família**

"Se não recebesse o Bolsa Família, já teria passado muita fome". A beneficiária Rosemira Pequena Lopes, de 50 anos, fala sobre o Programa com o mesmo entusiasmo com que relata sua devoção pela Virgem dos Pobres. A imagem da santa está bem na entrada de Lagoa Seca, Município paraibano de quase 26 mil habitantes, premiado por desenvolver a prática Conselho Intermunicipal dos Gestores do PBF e CadÚnico.

O Conselho é composto, atualmente, por 20 municípios e tem como objetivo assegurar a funcionalidade, a transparência e a dinâmica estruturante do maior programa de transferência de renda condicionada do mundo.

A ação é desenvolvida desde 2005 e visa solucionar os problemas comuns de ordem cadastral, registro de dados, acompanhamento de condicionalidades e relacionamento com a Caixa Econômica Federal. Entre as cidades envolvidas estão: Alagoa Grande, Alagoa Nova, Alcântil, Areal, Esperança, Fagundes, Juarez Távora, Mari, Massaranduba, Remigio, Riachão de Bacamarte e São Sebastião de Lagoa de Roça.

Segundo o secretário de Ação Social de Lagoa Seca, Iran Barbosa, o Conselho Intermunicipal atraiu a atenção de gestores das cidades vizinhas e a troca de experiências foi fundamental para realizar o monitoramento do cadastro e, consequentemente, excluir os casos de duplicidade cadastral municipal e intermunicipal. "Muitos gestores nos procuram para fazer parte do Conselho. As reuniões são muito importantes, pois cada lugar apresenta seus problemas e trabalhamos juntos para resolvê-los", justifica.

Para fazer a atualização do cadastro, o Conselho realizou a contratação e capacitação da equipe responsável pelas visitas às famílias beneficiadas do PBF. Também realizou a divulgação dos endereços dos postos de atendimento via rádio comunitária, equipes de Saúde da Família e escolas municipais.

No que se refere ao acompanhamento das condicionalidades, foram promovidos seminários formadores e reuniões com as comunidades para esclarecer a importância das condicionalidades e o acompanhamento das famílias pelas equipes de assistência social.

Com relação à promoção de inclusão socioproductiva, cursos de qualificação profissional para dar às famílias do PBF a possibilidade de sair do programa e acesso à documentação básica foram realizados. Buscou-se, ainda, fortalecer o controle social, por meio do convite aos membros do Conselho para participação das reuniões e capacitações técnicas.

O número de beneficiários em todos os Municípios foi ampliado: mais de 500 famílias foram alvo dos programas de inclusão produtiva; mais de mil receberam documentação básica; e cerca de 2 mil foram inseridas no CadÚnico.

Graças à atuação conjunta dos gestores municipais, Rosemira Lopes recebe o benefício do governo federal e garante a alimentação para a sua família. "O dinheiro é pouco, mas é abençoado. Consigo comprar comida e até sandália para o meu filho ir à escola", diz Rosemira.

Fernanda Ribeiro de Souza



# ESCALA BRASILEIRA DE MEDIDA DA INSEGURANÇA ALIMENTAR – EBIA: VALIDAÇÃO, USOS E IMPORTÂNCIA PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Ana Maria Segall Corrêa, Letícia Marin Leon e Rafael Perez Escamilla

## Apresentação

Este artigo descreve o processo de validação da Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar e Fome – EBIA, aponta os resultados de seu uso em inquéritos de abrangência nacional, avalia a evolução das condições de insegurança alimentar entre 2004 e 2006 e mostra a relevância da EBIA, como um instrumento auxiliar das políticas públicas de combate à fome no Brasil. O imediato e relevante resultado deste trabalho foi a disponibilização para os gestores das políticas públicas de uma ferramenta, a EBIA, que possibilitou, com a PNAD de 2004, o primeiro retrato da situação de segurança ou insegurança alimentar das famílias brasileiras e as vulnerabilidades sociais a ela associadas.

## Introdução

Recentemente o IBGE divulgou os resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2009 que aponta expressiva queda do número de pobres no Brasil. Análise complementar feita pelo IPEA, relativa aos resultados da PNAD de 2008, mostra declínio da proporção de pobres no País de 39,4% em 2003 para 25,5% em 2008, redução essa de 35,3% em 5 anos. Ainda mais expressiva, de 50%, foi a queda, no mesmo período, na proporção da população extremamente pobre, que passou de 17,5% para 8,8%.

---

Agradecimento – Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP: Giseli Panigassi, Maria de Fátima A Sampaio, Lucia Kurdian Maranhã, Camila K Gurgel, Maria Bernadete de Carvalho, Sonia Maria Pessoa Pereira Bergamasco, Julieta T. de Oliveira, Valéria Comitre e Luiz Antônio Dombek • Universidade Federal da Paraíba: Rodrigo de Toledo Vianna • Universidade de Brasília: Denise Coitinho, Marília Mendonça Leão e Muriel Gubert • Universidade Federal de Mato Grosso: Lenir Vaz Guimarães, Márcia Montanari • Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia: Lúcia Kiyoko Ozaki Yuyama • State University of Ohio: Hugo Melgar-Quinonez • Organização Pan-Americana da Saúde: Zuleica Portela de Albuquerque e Antônio Escamilla • Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Maria Leonor Pacheco e Rômulo Paes de Sousa. • Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: Terezinha B. T. Coutinho, Ângela F. Jorge, Márcia M. M. Quintislr e Paulo Mitchell • A todos os especialistas e aos participantes dos grupos focais que colaboraram no processo de validação.

Ainda que sejam números a comemorar, é necessário observar que um quarto da população brasileira, quase 50 milhões, é considerada pobre, portanto, com sua qualidade de vida comprometida e saúde sob risco. Outros 15 milhões de brasileiros são os extremamente pobres, aqueles cujos rendimentos não são suficientes para atender às suas necessidades básicas, entre elas o acesso aos alimentos. São milhões de brasileiros que ainda não tem assegurado seu direito a uma alimentação promotora da saúde, do bem estar e da dignidade humana, como estabelecem as recomendações brasileiras sobre segurança alimentar.

A Segurança Alimentar é o 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 social, econômica e ambientalmente sustentáveis. (II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2004)

Esse conceito aponta diversas dimensões de SAN, o que resulta em necessidade de prover indicadores de natureza e abrangências populacionais diferentes para sua avaliação e mensuração. Isto quer dizer que há necessidade de métodos e indicadores que exponham as vulnerabilidades das populações locais e que, prontamente, possam mostrar as mudanças que venham a ocorrer na magnitude das carências alimentares, ou nas iniciativas necessárias ao combate à insegurança alimentar, à fome e suas consequências.

Os indicadores tradicionais para as estimativas da IA respondiam às necessidades dos organismos internacionais de monitorar e comparar, ao longo do tempo, a situação da segurança alimentar e nutricional dos países; e, dos gestores nacionais das políticas públicas, de conhecerem os determinantes ou as causas da insegurança alimentar e, de forma indireta, sua magnitude, sua distribuição geográfica e seu impacto na saúde e nutrição da população.

Entre os indicadores relacionados aos determinantes da insegurança alimentar estão aqueles que medem a disponibilidade de alimentos em um dado país ou região e, portanto, a capacidade desses de produzi-los localmente ou importá-los e, ainda, os indicadores de rendimento familiar que expressam os limites do acesso a uma alimentação em quantidade e qualidade adequadas.

A renda familiar *per capita* é recurso usado para estimar, de forma indireta, a vulnerabilidade à fome, uma vez que os baixos rendimentos podem limitar o acesso aos alimentos disponíveis, sobretudo, em domicílios urbanos e, também, nos rurais onde a própria produção é insuficiente para atender as necessidades de consumo das famílias. Em geral, usa-se a renda para estabelecer um indicador de pobreza a partir de um ponto de corte nas faixas de rendimento. Assume-se que, abaixo de um ponto estabelecido, a família não teria condições de atender às suas necessidades básicas de sobrevivência, entre elas as de alimentação. No Brasil, para seleção de usuários dos programas sociais, têm sido utilizadas frações do Salário Mínimo Familiar *Per capita* – SMPC que, de certa forma, constituem uma aproximação da linha de pobreza média calculada para o País. Atualmente as famílias inscritas no programa bolsa família devem ter um rendimento familiar de até 140 reais, que é valor um pouco acima de um quarto do SMPC.

A capacidade de compra da família, medida pelos gastos com alimentos e outros bens não alimentares é usada como indicador indireto da segurança alimentar. No Brasil o IBGE disponibiliza periodicamente os dados da Pesquisa de Orçamento Familiar – POF, que permite analisar os gastos no domicílio com alimentos e, também, os tipos de alimentos adquiridos, que são considerados uma aproximação razoável da qualidade do consumo alimentar da família e da disponibilidade calórica domiciliar *per capita*. Métodos que avaliam o consumo alimentar individual, por meio de sua frequência semanal ou de recordatório das últimas 24 horas são considerados medidas diretas de consumo alimentar individual, mas indiretas da segurança alimentar domiciliar e são amplamente utilizadas em investigações acadêmicas. As dificuldades operacionais e os custos implicados no seu uso em pesquisas populacionais, com amostras amplas, limitam a utilização dessas técnicas nas estimativas de segurança e níveis de insegurança alimentar domiciliar.



**Nas populações mais pobres há uma clara escolha por alimentos mais densamente energéticos, por serem os mais baratos, o que leva ao risco de sobrepeso, mesmo na presença de restrição alimentar**

Outros indicadores indiretos de medida da segurança alimentar são os indicadores antropométricos, que refletem, nos indivíduos e populações, os impactos das carências alimentares. Níveis de insegurança alimentar grave podem levar à desnutrição, tanto na vida adulta quanto na infância. São ainda escassos os estudos que analisam a relação entre IA, medida de forma direta, e estado nutricional, avaliado pela antropometria. Entretanto, contra o senso comum, tem sido encontrada associação entre IA e sobrepeso, especialmente entre mulheres. Entre as explicações plausíveis para este fenômeno, uma que se destaca é aquela que está relacionada às estratégias de enfrentamento da fome. Nas populações mais pobres há uma clara escolha por alimentos mais densamente energéticos, por serem os mais baratos, o que leva ao risco de sobrepeso, mesmo na presença de restrição alimentar. Isso reforça o entendimento de que os indicadores antropométricos são pouco adequados para estimar os níveis de insegurança alimentar, sobretudo em países que experimentam o fenômeno da transição nutricional, ou naqueles com alta prevalência de sobrepeso e obesidade, especialmente em populações pobres. Significa, também, entender que o sobrepeso pode não ser um problema oposto ao da fome, podendo ser mesmo, uma de suas consequências.

Todos esses indicadores relatados apresentam-se com vantagens e desvantagens, considerando os objetivos das estimativas para as quais estão sendo usados. Na sua maioria são recursos indiretos de análise da magnitude da segurança ou insegurança alimentar. Com exceção das estimativas de consumo alimentar, os demais indicadores são especificamente apropriados para identificar e analisar os determinantes da insegurança alimentar ou dimensionar suas consequências para a saúde e nutrição dos indivíduos e populações.

No final dos anos 80 e início dos anos 90, do século XX, passos importantes foram dados no sentido de investigar indicadores diretos e com validade aceitável para a medida da segurança alimentar familiar. Dois projetos de investigação nos Estados Unidos da América deram base à elaboração de uma escala psicométrica de medida. O primeiro era uma tese de doutorado da Universidade de Cornell e, o outro, uma escala que objetivava identificar famílias em situação de fome para inclusão em projeto de intervenção e alertar a sociedade norte-americana sobre o problema da insegurança alimentar. A junção destas duas experiências permitiu o desenvolvimento de um instrumento de medida com 18 itens, a Household Food Security Survey Module – HFSSM, compondo uma escala capaz, não apenas de mensurar a magnitude da segurança alimentar na população, mas, também, de identificar graus diferentes de insegurança alimentar. Variando da completa satisfação das necessidades alimentares (Segurança Alimentar) às experiências em níveis de progressiva gravidade de restrição de acesso aos alimentos (Insegurança Alimentar Leve, Moderada e Grave). Segundo Radimer *et al*<sup>11</sup> essa progressão reflete a compreensão de que, inicialmente, há a preocupação ou incerteza quanto a capacidade pessoal ou familiar de obter os alimentos necessários para o futuro próximo; em seguida, vem o comprometimento da qualidade da alimentação, como uma estratégia de garantia da quantidade necessária, e, por último, se os problemas que originaram as dificuldades de acesso não se resolvem, ocorre a redução da quantidade, inicialmente para os adultos da família e, na situação mais grave, para as crianças.

Essa escala tem sido usada para acompanhar a evolução dos níveis de segurança alimentar nos Estados Unidos, desde o início dos anos 90, e, em países menos desenvolvidos, a partir de sua adaptação e validação, para as realidades locais. Sua utilização tem permitido avançar das estimativas indiretas da insegurança alimentar, para o dimensionamento direto das deficiências quantitativas e qualitativas de acesso aos alimentos.

As escalas de medida de segurança alimentar, juntamente com os indicadores de disponibilidade de alimentos, os dados de rendimentos familiares e os indicadores de saúde e nutrição constituem recursos metodológicos robustos capazes de: elucidar os determinantes de insegurança alimentar, apontar sua magnitude e as características da população afetada, expor os efeitos da IA e fome sobre a saúde, nutrição e bem estar das pessoas, além de servir de instrumento de alta validade para acompanhamento e avaliação de ações e políticas de combate à fome e de promoção da alimentação saudável.

Em Janeiro de 2003, por ocasião do lançamento da política do programa Fome Zero – FZ um grupo de pesquisadores reunidos na Unicamp discutiu a pertinência e a viabilidade de adaptar e validar, para a realidade brasileira, a escala de medida direta de segurança alimentar desenvolvida, como já descrito, nos Estados Unidos da América do Norte. Essa proposta decorreu da constatação que o programa FZ tinha importante deficiência quanto a definição de métodos para o diagnóstico das populações vulneráveis à IA e, mais ainda, quanto aos indicadores de acompanhamento e avaliação. Suas ações e estratégias baseavam-se fundamentalmente em indicadores de renda, que forneciam estimativas díspares, a depender do método utilizado, para identificar a população vulnerável e criar os critérios de elegibilidade aos programas sociais de transferência de renda. Compreende-se que, naquele momento político, considerando-se a amplitude e diver-

sidade de ações do FZ, as questões técnicas ligadas ao diagnóstico e à avaliação pudessem constituir preocupação secundária dos seus autores. Assim, abriam-se possibilidades para que setores da academia viessem a preencher essa lacuna.

## Métodos para o Desenvolvimento da Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar – EBIA

No Brasil, a investigação para o desenvolvimento da EBIA empregou inicialmente métodos qualitativos seguidos de pré-testes e testes em inquéritos populacionais quantitativos. Contou, nesse processo, com participação de seis instituições de pesquisa: Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP (coordenação), Universidade de Brasília – UnB, Universidade Federal da Paraíba – UFPB, Universidade Federal do Mato Grosso – UFMT e Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia – INPA, e da Universidade de Connecticut – UCONN-USA.

A fase qualitativa do estudo constituiu-se, inicialmente, no que pode ser chamado de validade de face: a avaliação, por grupo de especialistas em nutrição e em gestão pública de programas sociais, da proposta de adequação à realidade local da escala traduzida para o português; e também, da pertinência técnica e política do uso de um modelo de escala originário de população social e culturalmente diferente da brasileira. O grupo de especialistas e de gestores considerou a escala proposta adequada para o diagnóstico de segurança alimentar, acompanhamento e avaliação das políticas públicas. Foram geradas, na reunião desse grupo, algumas sugestões sobre o processo de validação de conteúdo em grupos focais, adequação de linguagem e redução do tempo de referência dos eventos de interesse de 12 meses para 3 meses anteriores à entrevista. Foi sugerido, também, transformar a estrutura da escala de alguns itens afirmativos para o formato de um questionário. Os especialistas sugeriram os indicadores de renda, escolaridade e consumo alimentar da pessoa entrevistada como necessários para a validação externa da escala. Propuseram reduzir os itens da escala original de 18 itens para 15 e mudaram, também, a forma de referência da frequência de cada resposta positiva aos itens da escala.

Os Grupos Focais – GF, em número de 11, organizados em cidades e áreas rurais de quatro macro regiões do País (Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste) contavam com 10 a 12 participantes, selecionados em comunidades pobres, o que possibilitava incluir nas discussões os temas relacionados à experiência dos moradores com a insegurança alimentar e fome. Os grupos focais começavam sempre com a abordagem sobre segurança alimentar, a experiência de vida de cada um e, em seguida, eram colocados na roda os conteúdos centrais da escala, para depois disso serem analisadas, as estruturas de cada item e a adequação da linguagem para cada local.

Em síntese, chamou atenção dos pesquisadores o grau de entendimento e a complexidade das reflexões sobre os temas discutidos que eram verbalizados pela maioria dos participantes dos grupos focais. Alguns exemplos a seguir refletem estas afirmações:

“Não tenho segurança que no fim do mês eu vou ter dinheiro pra fazer compra.”

“Não temos alimentos suficientes o tempo todo. Quando não temos inteiramos com a farinha.”

“Comer apenas um tipo de alimento, mesmo ele sendo saudável, não é alimentação saudável. Nós passamos 15 dias comendo só banana, que é um alimento saudável.”

“Primeiro o aluguel, depois o transporte, a luz e água, só depois vem o alimento.”

“As famílias fazem assim (...) diminuem a alimentação, os pais comem menos pra deixar para os filhos e vão tentando manter o estoquinho pequeno.”

“A fome dói, panela virada, geladeira sem nada, nem ovo para suprir o estômago.”

“Acho que a coisa mais triste é a fome (...) é a pior das violências; eu já passei, eu sei como é triste.”

“Eu acho que qualquer cidadão tinha que ter o suficiente pra se manter; Ter emprego, poder sustentar sua família.”

“Acho muito duro você falar, seu filho chegar e ‘mãe tô com fome’ e você falar não tenho, e não ter de onde tirar (...) eu já passei e sei como é triste.”

“[...] porque a gente passava essa fome, né [...] de não ter onde morar, de não ter trabalho, de não ter condição de colocar as crianças na escola.”

“Eu já passei sim, com os meus filhos pequenos, eu já passei (o depoimento é interrompido nesse momento, porque a senhora G. começou a chorar).”

Os integrantes dos grupos focais entenderam ser útil a existência de um instrumento de avaliação de insegurança alimentar e fome, para que a “situação da população ficasse clara para os políticos e autoridades”. Fizeram sugestões de adequação de linguagem, julgaram de pertinência os 3 últimos meses para lembrança dos eventos e avaliaram que uma única escala poderia ser aplicada, tanto em área urbana quanto rural (Quadro 1). Detalhes destes procedimentos metodológicos podem ser encontrados em outras publicações do grupo de pesquisa.

### Quadro 1 – Itens das Escalas de Medida Domiciliar da Segurança Alimentar, Versão Norte-Americana Original e Versão Adaptada e Validada para o Brasil

HFSSM (USA)*	EBIA – Versão preliminar**
We worried whether our food would run out before we got money to buy more. Was that often, sometimes, or never true for you in the last 12 months?	Nos últimos 3 meses, a Sra. teve a preocupação de que a comida na sua casa acabasse antes que Sra. tivesse condição de comprar mais comida?
The food that we bought just didn't last and we didn't have money to get more. Was that often, sometimes, or never true for you in the last 12 months?	Nos últimos 3 meses, a comida acabou antes que a Sra. tivesse dinheiro para comprar mais?
We couldn't afford to eat balanced meals." Was that often, sometimes, or never true for you in the last 12 months?	Nos últimos 3 meses, a Sra. ficou sem dinheiro para ter uma alimentação saudável e variada?
In the last 12 months, did you or other adults in the household ever cut the size of your meals or skip meals because there wasn't enough money for food? (Yes/No)	Nos últimos 3 meses, a Sra. ou algum adulto em sua casa diminuiu, alguma vez, a quantidade de alimentos nas refeições ou pulou refeições, porque não havia dinheiro suficiente para comprar a comida?
In the last 12 months, did you ever eat less than you felt you should because there wasn't enough money for food? (Yes/No)	Nos últimos 3 meses, a Sra. alguma vez comeu menos do que achou que devia porque não havia dinheiro o suficiente para comprar comida?
In the last 12 months, were you ever hungry, but didn't eat, because you couldn't afford enough food? (Yes/No)	Nos últimos 3 meses, a Sra. alguma vez sentiu fome mas não comeu porque não podia comprar comida suficiente?
In the last 12 months, did you lose weight because you didn't have enough money for food? (Yes/No)	Nos últimos 3 meses, a Sra. perdeu peso porque não tinha dinheiro suficiente para comprar comida?
In the last 12 months did you or other adults in your household ever not eat for whole day because there wasn't enough money for food? (Yes/No)	Nos últimos 3 meses, a Sra. ou qualquer outro adulto em sua casa ficou, alguma vez, um dia inteiro sem comer ou, teve apenas uma refeição ao dia, porque não havia dinheiro para comprar a comida?
We relied on only a few kinds of low-cost food to feed our children because we were running out of money to buy food." Was that often, sometimes, or never true for you in the last 12 months?	Nos últimos 3 meses, a Sra. teve que se arranjar com apenas alguns alimentos para alimentar os moradores com menos de 18 anos, porque o dinheiro acabou?
We couldn't feed our children a balanced meal, because we couldn't afford that." Was that often, sometimes, or never true for you in the last 12 months?	Nos últimos 3 meses, a Sra. não pode oferecer a algum morador com menos de 18 anos, uma alimentação saudável e variada, porque não tinha dinheiro?
The children were not eating enough because we just couldn't afford enough food." Was that often, sometimes, or never true for you in the last 12 months?	Nos últimos 3 meses, algum morador com menos de 18 anos não comeu em quantidade suficiente, porque não havia dinheiro para comprar a comida?
In the last 12 months, did you ever cut the size of any of the children's meals because there wasn't enough money for food?	Nos últimos 3 meses, a Sra., alguma vez, diminuiu a quantidade de alimentos das refeições de algum morador com menos de 18 anos, porque não havia dinheiro suficiente para comprar a comida?
In the last 12 months, were the children ever hungry but you just couldn't afford more food?	Nos últimos 3 meses, algum morador com menos de 18 anos teve fome, mas a Sra. simplesmente não podia comprar mais comida?
In the last 12 months, did any of the children ever skip a meal because there wasn't enough money for food?	Nos últimos 3 meses, alguma vez algum morador com menos de 18 anos deixou de fazer alguma refeição, porque não havia dinheiro para comprar comida?
In the last 12 months did any of the children ever not eat for a whole day because there wasn't enough money for food?	Nos últimos 3 meses, algum morador com menos de 18 anos ficou sem comer por um dia inteiro, porque não havia dinheiro para comprar comida?

\* Algumas perguntas são afirmativas e seguidas da frequência de ocorrência outras são perguntas com respostas Sim ou Não. Outras 3 perguntas complementares e referentes a outras dificuldades de acesso aos alimentos foram excluídas da versão brasileira, por recomendação dos especialistas

\*\* As perguntas brasileiras são todas seguidas das frequências: Em quase todos os dias; Em alguns dias; em apenas 1 ou 2 dias; Não sabe ou recusa responder, exceto para perda de peso que é: Pouco; Médio; Muito; não sabe ou recusa responder. A EBIA sofreu pequenas alterações necessárias para adequação ao questionário da PNAD, após novo teste em campo.

A segunda etapa, quantitativa, do processo de validação da EBIA se deu com a realização de inquéritos em amostras intencionais da população urbana e das áreas rurais de 4 macrorregiões do Brasil – Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste. Buscou-se com estas escolhas aplicar a escala proposta em contextos de diversidades sociais e de hábitos culturais, especialmente alimentares, que são observados no Brasil e, obter, com estes procedimentos, a validade

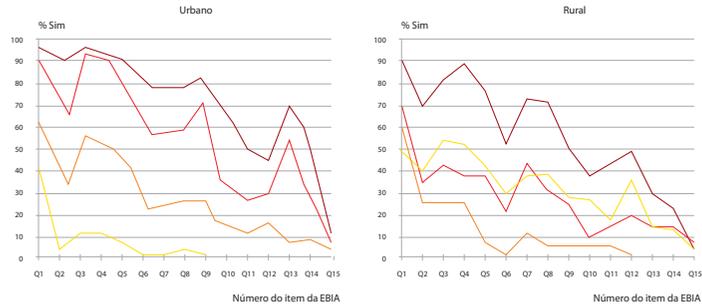
externa ou preditiva, dos itens da escala. Foram selecionadas amostras em áreas próximas das localidades onde foram realizados os grupos focais, com cerca de 200 domicílios em cada área rural e urbana, totalizando, ao final do processo de teste da escala, em mais de 1.800 domicílios. Essa amostra era composta por estratos sociais de classe média, média baixa, pobres e muito pobres. O Gráfico 1 mostra que, em todas as regiões, os itens que significam situação mais grave de restrição alimentar ocorrem com menor frequência, ao contrário daqueles que traduzem menor restrição, o que corresponde ao comportamento teórico esperado da escala. Além disso, ao serem consideradas faixas de rendimentos familiares diferentes, observou-se gradientes, também, diversos de respostas afirmativas aos itens, confirmando a consistência interna da EBIA e anunciando seu alto poder preditivo (validade externa) da segurança/insegurança alimentar. O uso dos escores de respostas positivas aos itens permitiu classificar os domicílios em quatro níveis, Segurança Alimentar (SA), Insegurança Alimentar Leve (IAL), Insegurança Moderada (IAM) e Insegurança Alimentar Grave (IAG). A partir desta classificação foi possível analisar e confirmar a correlação esperada entre a segurança/insegurança alimentar com os gradientes de renda. Observou-se que, em domicílios com rendimentos familiares *per capita* superiores a 1 SM praticamente não existia insegurança alimentar grave, sendo as prevalências de graus moderados, também muito baixos.

Esses mesmos resultados foram observados em investigações posteriores sugerindo ser este o rendimento mínimo que permitiria às famílias satisfazer suas necessidades alimentares, pelo menos do ponto de vista quantitativo.

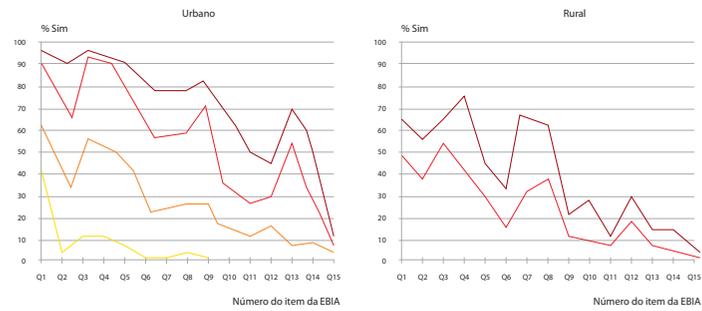


**Gráfico 1 – Consistência Interna para os Quatro Estados das Curvas de Porcentagem de Resposta Afirmativa para Cada Item da EBIA, Segundo Estratos de Renda Domiciliar Mensal em Salários Mínimos. Brasil, 2003**

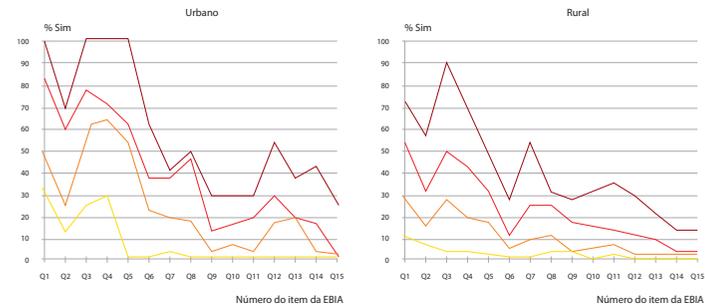
**Amazonas**



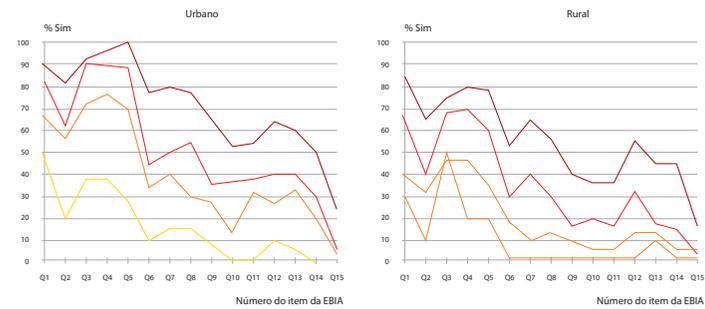
**Paraíba**



**São Paulo**

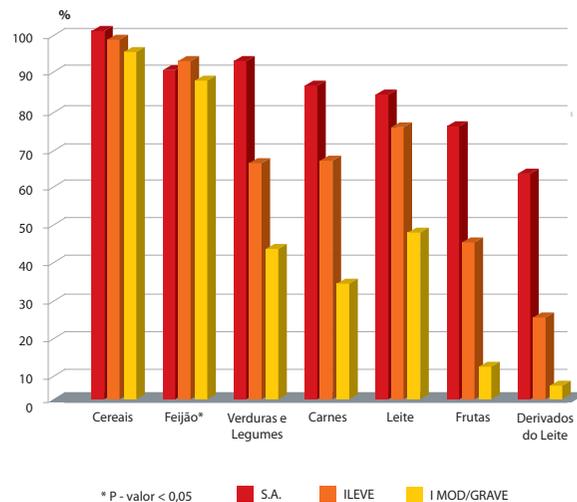


**Brasília/Goias**



Outro resultado importante verificado com o uso da EBIA foi a correlação observada entre segurança/insegurança alimentar e o padrão de dieta da pessoa entrevistada (Gráfico 2), tanto durante o processo de validação, nas quatro regiões, quanto em inquérito com amostra representativa da população urbana de Campinas. Neste último caso, observa-se que os graus de insegurança alimentar praticamente não afetam o consumo diário de cereais, comprometem pouco o de feijão e de forma significativa o de leite e derivados, carnes, verduras e frutas. Em outras palavras, o uso da escala permite captar a perda de qualidade da dieta já nos níveis leves de insegurança alimentar.

**Gráfico 2 – Frequência entre as Pessoas Entrevistadas de Consumo Diário de Alimentos, Segundo Condição de Segurança Alimentar do Domicílio. Campinas (SP), 2003**



Em resumo podemos dizer que a validação da EBIA possibilitou contemplar as especificidades e diversidades nacionais, resultando, em instrumento de medida aplicável à população brasileira, seja ela rural ou urbana. A EBIA é um instrumento de medida de alta validade interna e externa como ficou demonstrado com o uso de diferentes e sofisticados procedimentos analíticos. É importante ainda ressaltar que todas as atividades desenvolvidas para a adequação e validação da EBIA, tanto nos seus aspectos qualitativos quanto quantitativos, foram acompanhadas por avaliadores externos reunidos em três oficinas de trabalho organizadas, independentemente dos pesquisadores envolvidos, por profissionais da Organização Pan-Americana da Saúde e realizadas nas dependências de sua sede em Brasília.

A estrutura da EBIA com suas 15 perguntas, cuja síntese está no Quadro 1, constitui agrupamentos conceituais que permitem estimar as prevalências de segurança alimentar e classificar os domicílios em quatro níveis, de acordo com o número de respostas positivas aos itens da escala. Domicílios em Segurança Alimentar, Insegurança Alimentar Leve, Moderada ou Grave.

## Aplicação e Usos da Escala de Medida da Segurança Alimentar no Brasil

A EBIA tem sido amplamente usada no Brasil, como indicador adequado e válido para as políticas de combate à insegurança alimentar e fome, tanto em âmbito federal quanto municipal e também, com propósitos acadêmicos, atestando sua relevância, neste caso, para a formação de recursos humanos comprometidos com os esforços de combater as desigualdades sociais no nosso País.

Como exemplo de uso para fins acadêmicos e ainda constituindo um passo final do processo de validação, a EBIA foi usada como instrumento de diagnóstico da insegurança alimentar em dois inquéritos municipais,



**A EBIA passou a ser considerada um instrumento importante para a geração de indicador direto de medida domiciliar de segurança alimentar**

realizados em 2003/2004. O primeiro de abrangência e representatividade populacional na cidade de Campinas e outro em Brasília, que investigou a SA em famílias de crianças menores de seis anos de idade, que demandavam os postos de vacinação em dia nacional de imunização. O primeiro originou uma tese de doutorado (UNICAMP) e o segundo uma dissertação de mestrado (UnB). Estes inquéritos populacionais confirmaram a validade, tanto interna quanto externa da EBIA e mostraram os primeiros resultados em grandes populações. Foram encontrados valores de prevalências muito próximos e condizentes com as semelhanças entre as populações das duas cidades. Era de cerca de 60% a proporção de domicílios com garantia de acesso aos alimentos em quantidade e qualidade adequados (segurança alimentar), sendo de 6,6% e 7,6% a proporção em Campinas e Brasília, respectivamente, de insegurança alimentar grave, ou seja, com restrição quantitativa importante de alimentos, permitindo concluir pela existência de fome nesses domicílios, inclusive entre as suas crianças.

Ao final de todo o processo descrito, a EBIA passou a ser considerada um instrumento importante para a geração de indicador direto de medida domiciliar de segurança alimentar. É reconhecida como recurso seguro, de alta validade e de baixo custo para, o monitoramento da IA, a avaliação dos efeitos das políticas públicas setoriais de combate à insegurança alimentar e, também, para a análise dos eventos sociais ou econômicos geradores de impacto no acesso da população aos alimentos.

Em 2004 a EBIA foi incorporada, por acordo entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o IBGE, à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/2004. Surgindo assim, o primeiro diagnóstico, no Brasil, de segurança e insegurança alimentar domiciliar, com abrangência e representatividade nacional. Os resultados mostraram que cerca de 40% da população brasileira convivia com algum grau de insegurança alimentar, sendo 18% com IA Leve, outros 14,1% com IA moderada e 7,7% com IA Grave. O que significava aproximadamente 14 milhões de brasileiros convivendo com a fome e outros 25 milhões com restrição quantitativa importante na sua alimentação, totalizando mais 39 milhões de brasileiros. A PNAD/2004 deixou clara, considerando os resultados oriundos do uso da EBIA, a mesma desigualdade entre as regiões, já apontada por indicadores sociais, econômicos e de saúde.

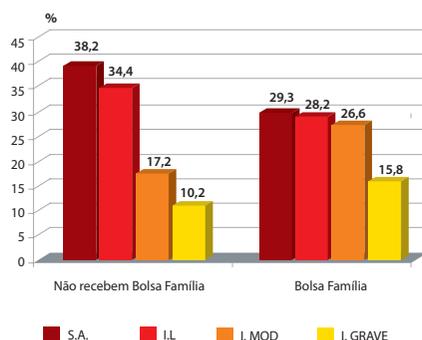
Análises complementares apontaram que, em cada uma das regiões do País, as situações mais críticas eram encontradas nos domicílios com os mais baixos rendimentos, com precárias condições de saneamento, tendo as mulheres como responsáveis pela família, onde residiam crianças pequenas ou adolescentes e, onde o responsável pela família possuía baixa escolaridade. O rendimento familiar *per capita* abaixo de um quarto do salário mínimo da época, por exemplo, aumentava a prevalência de IA grave em 15 vezes, comparativamente a rendimentos superiores a meio SMPC.

As informações da PNAD/2004 mostraram ainda, que os usuários do Programa Bolsa Família – BF apresentavam prevalências mais altas (14,9%) de insegurança alimentar grave, mais que o dobro da observada na média nacional. Isto levantou, à ocasião, polêmica com algumas hipóteses nos jornais diários sobre uma suposta baixa eficiência do programa. Entendeu-se, entretanto, como mais plausível, que a população de usuários concentrava condições outras de vulnerabilidade que reduziam o impacto da transferência de renda sobre o acesso aos alimentos. Essa hipótese foi confirmada ao ser analisada, por meio de modelagem estatística adequada, as mudanças ocorridas no perfil de segurança alimentar a partir do acréscimo de renda oriundo do programa. Observou-se que a cada 10 reais de acréscimo na renda familiar, por meio do BF, a chance de segurança alimentar aumentava em 8%. Isto significa que a cada 60 reais, perto do valor médio de transferência, à época, uma chance de cerca de 50% de mudança de *status*, de acesso familiar aos alimentos, passando o domicílio de situação de insegurança para a segurança alimentar. Estes resultados permitiram a conclusão de que o programa Bolsa Família estava

de fato alcançando os indivíduos ou famílias de maior vulnerabilidade social e, portanto, a insegurança alimentar. A hipótese é que o montante dos recursos transferidos ainda é insuficiente para mudar o *status* de acesso aos alimentos de famílias muito pobres. Estudo do IBASE, com 5000 domicílios onde residiam beneficiários do Bolsa Família revelou que apenas 17% das famílias tinha o acesso garantido aos alimentos, ou seja, viviam em segurança alimentar. Entretanto outros 30% dos domicílios onde residiam beneficiários foram classificados em situação de insegurança alimentar grave. Em 2006, outro inquérito de abrangência nacional, a Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Mulher e da Criança – PNDS/2006 também foi acrescida de um módulo sobre segurança alimentar, contendo a EBIA, por exigência de edital da Secretaria de Ciência e Tecnologia e Insumos Estratégicos do Ministério da Saúde. As análises relativas aos domicílios onde residia pelo menos uma mulher em idade fértil mostraram que a magnitude da insegurança alimentar ainda era grande no Brasil, a despeito das políticas públicas específicas, como o Bolsa Família e da redução da proporção de população pobre e extremamente pobre. Era de 9,7% a prevalência de domicílios com moradores experimentando insegurança alimentar moderada (restrição quantitativa de alimentos entre os adultos) e de 4,8% a insegurança grave, caso em que a restrição alimentar atingia, também, as crianças desses domicílios. As mesmas condições de vulnerabilidade observadas na PNAD/2004 foram também detectadas na PNDS/2006. A insegurança alimentar em qualquer dos seus graus de gravidade eram mais frequentes nos domicílios dos estratos sociais mais baixos, nos domicílios com crianças, onde o responsável era de baixa escolaridade ou mulher. Também como em 2004 os domicílios onde residiam beneficiários do BF tinham prevalências mais altas de insegurança alimentar, mesmo quando selecionados para a análise apenas os domicílios de classe econômica D e E.



**Gráfico 3 – Diferenças de Prevalência de Segurança/Insegurança Alimentar entre Beneficiários de Transferência (n=1873) e Não Beneficiários (n=1708), em Domicílios\* dos Estratos Sociais D+E**



\*Domicílios com mulheres em idade fértil (15-49 anos) e com menores de 18 anos

Fonte: Brasil – PNDS 2006

A tabela abaixo mostra as variações ocorridas nas condições de segurança e insegurança alimentar domiciliar, entre 2004 e 2006. São resultados ainda exploratórios, visto as diferenças amostrais entre os dois inquéritos. Os dados apresentados referem-se, tanto em 2004 como em 2006, apenas aos domicílios onde residiam mulheres com idade entre 15 e 49 anos. Espera-se comparações mais adequadas com 2004, com os dados da PNAD/2009, que estão para ser publicados e são oriundos de base amostrais equivalentes.

**Tabela 3 – Prevalência de Segurança/Insegurança Alimentar em Domicílios com Mulheres em Idade Fértil Segundo Situação**

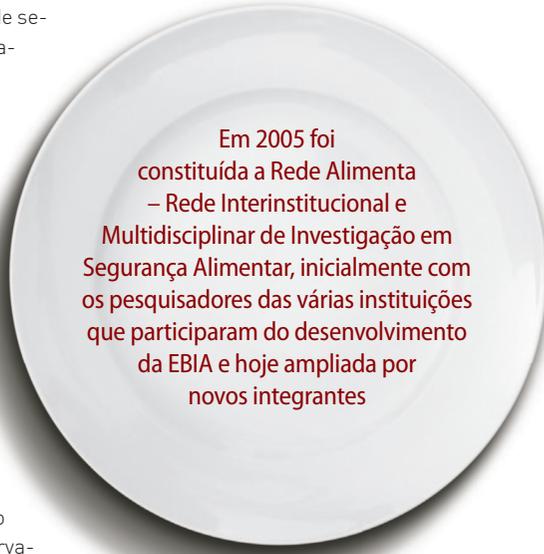
	Segurança Alimentar	Insegurança Leve	Insegurança Moderada	Insegurança Grave
<b>Brasil</b>				
2004	62,4	18,2	12,9	6,5
2006	62,5	23,1	9,7	4,7
<b>Brasil Urbano</b>				
2004	64,4	17,9	11,8	5,9
2006	63,8	22,9	8,8	4,5
<b>Brasil Rural</b>				
2004	51,5	19,8	18,8	9,9
2006	56,3	23,9	13,7	6,1

Fonte: Brasil, PNAD 2004, PNDS 2006

Em apenas dois anos de intervalo entre os dois inquéritos foi possível, com o uso da EBIA, identificar mudanças no perfil de acesso aos alimentos das famílias brasileiras. Ainda que não tenha sido observado neste intervalo de tempo aumento da prevalência de segurança alimentar, foi significativa a redução das prevalências das inseguranças moderada e grave.

No País, vários outros inquéritos populacionais ou estudos relacionados a temas específicos foram realizados nos anos seguintes ao da validação da EBIA tanto por solicitação de gestores municipais dos programas sociais e dos CONSEAS municipais, quanto por interesse dos pesquisadores. Estes reconheceram na EBIA uma possibilidade de melhor compreensão do fenômeno da fome e nova oportunidade de parceria das universidades com a gestão da política pública.

Entre 2004 e 2006 foi realizado um estudo sobre a situação de segurança alimentar de diferentes grupos de agricultores familiares no Brasil. Estudou-se o acesso aos alimentos (segurança alimentar), em relação às condições sociais, características de produção agrícola (tecnologias empregadas e acesso aos financiamentos), as condições de saúde, entre outros fatores. Eram agricultores tradicionais do Vale do Jequitinhonha, os assentados da reforma agrária do Pontal do Paranapanema em São Paulo, os atingidos por barragem do Paraná e os agricultores associados à agroindústria em Santa Catarina. Observou-se um gradiente de insegurança alimentar com maior proporção de insegurança grave entre os agricultores mais pobres e menos assistidos do Vale do Jequitinhonha, seguidos em ordem decrescentes pelos agricultores do Pontal, atingidos por barragem e, por fim, os agricultores associados à agroindústria, que tinham a melhor situação de acesso aos alimentos. Várias condições históricas, sociais e de acesso aos meios de produção agrícola, explicam as diferenças observadas. Mais recentemente outro estudo realizado em quatro municípios da região de fronteira agrícola do estado do Mato Grosso, demonstrou que o enriquecimento com o agronegócio, sobretudo com a monocultura da soja, não resultou em maior segurança alimentar para os moradores dessa região.



**Em 2005 foi constituída a Rede Alimentar – Rede Interinstitucional e Multidisciplinar de Investigação em Segurança Alimentar, inicialmente com os pesquisadores das várias instituições que participaram do desenvolvimento da EBIA e hoje ampliada por novos integrantes**

Em áreas urbanas são muitos os estudos que demonstraram forte associação entre o padrão de segurança alimentar nos domicílios e as condições financeiras e sociais de seus moradores. Entre eles devem ser destacados o inquérito populacional feito na baixada fluminense, inquéritos populacionais em 14 municípios do estado da Paraíba e inquéritos municipais realizados por solicitação e com participação dos gestores municipais como, por exemplo, no município de Matuipe na Bahia e outros dois no estado de São Paulo.

Em 2005 foi constituída a Rede Alimentar – Rede Interinstitucional e Multidisciplinar de Investigação em Segurança Alimentar, inicialmente com os pesquisadores das várias instituições que participaram do desenvolvimento da EBIA e hoje ampliada por novos integrantes. Seus pesquisadores têm buscado adaptá-la para uso em grupos específicos, como os indígenas e outras populações que vivem à margem da sociedade nacional. Alguns de seus projetos envolvem ainda o estudo de indicadores complementares que poderão trazer maior compreensão do fenômeno segurança alimentar.

Após a utilização da EBIA em dois inquéritos nacionais (PNAD/2004 e PNDS/2006) e em vários trabalhos de caráter acadêmico, foi verificada a necessidade de seu aprimoramento, tanto para padronizar sua estrutura, que sofreu ao longo do tempo algumas pequenas modificações quanto para atualizá-la em decorrência da transição nutricional que se verifica no Brasil.

Para a discussão técnica sobre esse aprimoramento foi realizado em Brasília, sob a coordenação da Secretaria de Gestão da Informação – SAGI, em agosto de 2010, uma oficina de trabalho com a participação de pesquisadores, nacionais e internacionais, gestores e técnicos do MDS e do Ministério da Saúde, coordenadores de pesquisa e representantes do IBGE, além de outros convidados. Nesta reunião foi decidida a exclusão de um item sobre perda de peso em decorrência de falta de alimentos, a revisão de estrutura de dois itens, além da inclusão de um outro, sobretudo para guardar comparabilidade com a Escala Latino Americana e Caribenha de Medida da Segurança Alimentar – ELCSA.

## Quadro 2 – Versão Atualizada da Escala Brasileira de Medida da Segurança Alimentar – EBIA

1. Nos últimos três meses, os moradores deste domicílio tiveram a preocupação de que a comida acabasse antes que tivessem dinheiro para comprar mais comida?	8. Nos últimos três meses, algum morador maior de 18 anos de idade ficou um dia inteiro sem comer ou, teve apenas uma refeição ao dia, porque não havia dinheiro para comprar a comida?
2. Nos últimos três meses, os alimentos acabaram antes que os moradores desse domicílio tivessem dinheiro para comprar mais comida?	9. Nos últimos três meses, os moradores com menos de 18 anos de idade, não puderam ter uma alimentação saudável e variada, porque não havia dinheiro para comprar comida?
3. Nos últimos três meses, os moradores desse domicílio ficaram sem dinheiro para ter uma alimentação saudável e variada?	10. Nos últimos 3 meses os moradores menores de 18 anos de idade comeram apenas alguns poucos tipos de alimentos que ainda havia neste domicílio, porque o dinheiro acabou?
4. Nos últimos 3 meses os moradores deste domicílio comeram apenas alguns poucos tipos de alimentos que ainda tinham, porque o dinheiro acabou?	11. Nos últimos 3 meses, algum morador com menos de 18 anos de idade comeu menos do que você achou que devia porque não havia dinheiro para comprar a comida?
5. Nos últimos três meses, algum morador maior de 18 anos de idade deixou de fazer alguma refeição, porque não havia dinheiro para comprar a comida?	12. Nos últimos três meses, foi diminuída a quantidade de alimentos das refeições de algum morador com menos de 18 anos de idade, porque não havia dinheiro suficiente para comprar a comida?
6. Nos últimos três meses, algum morador maior de 18 anos de idade comeu menos do que achou que devia, porque não havia dinheiro para comprar comida?	13. Nos últimos três meses, algum morador com menos de 18 anos de idade deixou de fazer alguma refeição, porque não havia dinheiro para comprar a comida?
7. Nos últimos três meses, algum morador adulto sentiu fome, mas não comeu, porque não tinha dinheiro para comprar comida?	14. Nos últimos três meses, algum morador com menos de 18 anos de idade sentiu fome, mas não comeu porque não havia dinheiro para comprar mais comida?
	15. Nos últimos três meses algum morador com menos de 18 anos de idade ficou um dia inteiro sem comer ou teve apenas uma refeição ao dia, porque não havia dinheiro para comprar comida?

Para a análise de dados coletados com a EBIA revisada e, conseqüente, para a classificação dos domicílios segundo sua condição de segurança alimentar ou grau de insegurança alimentar são necessários o estabelecimento de novos pontos de corte. Eles são relativos ao número, em cada domicílio, de respostas positivas aos itens da escala, o que permite o estabelecimento de um escore como especificado no quadro abaixo.



### Quadro 3 – Pontuação para Classificação dos Domicílios Segundo Nível de Segurança/Insegurança Alimentar

NÍVEL	Nº DE RESPOSTAS POSITIVAS EM DOMICÍLIOS COM MENORES DE 18 ANOS	Nº DE RESPOSTAS POSITIVAS EM DOMICÍLIOS SEM MENORES DE 18 ANOS
Segurança Alimentar	0	0
Insegurança Leve	1-5	1-3
Insegurança Moderada	6-10	4-6
Insegurança Grave	11-15	7-8

## Influência da EBIA na Medição da Insegurança Alimentar na Região da América Latina e do Caribe

A EBIA tem tido um grande impacto na disseminação e harmonização da medição de insegurança alimentar domiciliar, com base na experiência, na região de América Latina e o Caribe.

De fato, os processos de adaptação, validação e aplicação da EBIA foram fundamentais para o desenvolvimento da “Escala Latino-americana y Caribeña de Medición de Seguridad Alimentaria” – ELCSA.

Esta escala já foi aplicada em inquérito nacional na Colômbia, Equador, México e Uruguai. Também em amostras locais, primeiro no Haiti, depois em El Salvador, Guatemala, Honduras, e Nicarágua. O papel de Brasil tem sido fundamental no processo de disseminação de ELCSA, não só pela experiência da EBIA, mas também por contribuir como um dos atores principais na I Conferência de Medição de Insegurança Alimentar na América Latina e no Caribe, como ainda, por ter organizado a II Conferência na UNICAMP, em 2009. O grupo de pesquisa que validou a EBIA também desempenhou um papel fundamental no recente TALHER realizado no Instituto Nacional de Salud Pública, em Cuernavaca, México, patrocinado pela FAO-Roma, para harmonizar a ELCSA em toda a Região.

Um motivo pelo qual diversos governos da Região têm mostrado interesse na ELCSA é pelo exemplo que Brasil tem dado ao mundo ao realizar levantamentos de insegurança alimentar, como por ter associado às medições à tomada de decisões nas políticas públicas de combate à pobreza e à fome. Como já apresentado neste capítulo, a EBIA tem sido utilizada para fazer mapas de risco desde o nível regional até o municipal. Também a EBIA permitiu demonstrar o *targeting* adequado dos programas como o Bolsa Família, e como essa transferência de renda contribui para diminuir o risco de insegurança alimentar grave. Finalmente, os setores acadêmicos de diversos países de América Latina e o Caribe têm sido muito influenciados pelo boom de pesquisas sobre as causas e consequências da insegurança alimentar no Brasil, onde constantemente aparecem artigos em revistas científicas de prestígio. Indiscutivelmente, o processo da EBIA tem sido uma força fundamental para que muitos países da região estejam contemplando a adoção de ELCSA, uma ferramenta que os países podem utilizar para monitorar o direito humano à segurança alimentar e nutricional, da mesma forma em que aconteceu no Brasil.

## Conclusão

O processo de investigação que culminou com o desenvolvimento da EBIA para mensuração direta da situação de segurança e insegurança alimentar no domicílio ultrapassou os interesses exclusivamente acadêmicos. Essa experiência constitui exemplo de parceria bem sucedida entre a academia e as políticas públicas do País.

A EBIA é reconhecida como um instrumento importante para orientação das políticas públicas de combate à insegurança alimentar e a fome. Isso explica a sua inclusão, como indicador em dois inquéritos nacionais já realizados. Fez parte, também, da PNAD de 2009, cujos resultados estarão disponíveis em novembro de 2010 e que

possibilitará a análise da evolução da segurança e insegurança alimentar no Brasil de 2004 a 2009. O desenvolvimento da EBIA e seus desdobramentos têm contribuído para a formação de recursos humanos comprometidos com a solução dos problemas sociais e, em especial, aqueles relativos à alimentação e nutrição, que o Brasil ainda enfrenta.

A EBIA e a sua conseqüente oficialização como ferramenta geradora de indicadores para diagnósticos da segurança alimentar e de monitoramento dos resultados das políticas públicas ultrapassou as fronteiras brasileiras e influenciou o esforço de adaptação e validação de recurso semelhante em toda a América Latina.

Todas as iniciativas relatadas mostraram resultados consistentes e, mais do que isso, alertaram os gestores das políticas públicas e a sociedade brasileira para um problema que aparentemente estava escondido no eufemismo de população socialmente vulnerável ou de risco de insegurança alimentar. Com a EBIA o relato das pessoas sobre a experiência familiar concreta de acesso aos alimentos tanto em qualidade quanto em quantidade, tiveram visibilidade própria e apareceram como condição diretamente mensurável.

## Referências Bibliográficas

IBGE. Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios. 2009. *Síntese de indicadores sociais* – setembro de 2009; 334 p. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/pnad\\_sintese\\_2009.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/pnad_sintese_2009.pdf).

PEA PNAD, 2008. *Primeiras análises*. Comunicado da Presidência nº. 30 2009 [cited 2009 Setembro 2009]; Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/default.jsp>.

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, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/consea/static/documentos/Ou-tros/LivroConsea\\_DocumentoReferencia.pdf](http://www.planalto.gov.br/consea/static/documentos/Ou-tros/LivroConsea_DocumentoReferencia.pdf).

KEPPLER A.; SEGALL-CORRÊA A. Conceituando e Medindo Segurança Alimentar e Nutricional. *Ciência & Saúde Coletiva (on-line)* 2008; 11-19. Disponível em: [http://www.abrasco.org.br/cienciasaudecoletiva/artigos/artigo\\_int.php?id\\_artigo=1511](http://www.abrasco.org.br/cienciasaudecoletiva/artigos/artigo_int.php?id_artigo=1511).

PÉREZ-ESCAMILLA, R.; SEGALL, Corrêa A. M. Food Insecurity Measurement and Indicators: A critical review. *Rev. de Nutr* 2008; 21(Suplemento de Segurança alimentar):15-26.

IBGE. Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) *Antropometria e estado nutricional de crianças, adolescentes e adultos no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE; 2009 Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pof/2008\\_2009/default.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pof/2008_2009/default.shtm).

ADAMS, E.; GRUMMER, Strawn L.; CHAVEZ, G. Food insecurity is associated with increased risk of obesity in Californian Women. *J of Nutr* 2003;133 ((4)):1070-1074.

DREWNOWSKI, A.; SPECTER, S. E. Poverty and obesity: the role of energy density and energy costs. *Am. J. Clin. Nutr* 2004;79(1):6-16.

COATES, J.; WILDE P. E.; WEBB, P.; ROGERS, B. L.; HOUSER, R. F. Comparison of a Qualitative and a Quantitative Approach to Developing a Household Food Insecurity Scale for Bangladesh. *J. Nutr.* 2006;136(5):1420S-1430.

RADIMER, K.; CAMPBELL, K. Development of indicators to assess hunger. *J Nutr* 1990;Suppl:1544S-1548S.

RADIMER, K.; OLSON, C.; GREENE, J.; CAMPBELL C.; HABICHT, J-P. Understanding hunger and developing indicators to assess it in women and children. *J Nutr Educ* 1992;24 Suppl:36-45.

WEHLER, C.; SCOTT, R.; ANDERSON, J. The Community Childhood Hunger Identification Project: A model of domestic hunger - demonstration project in Seattle. *J Nutr Educ* 1992;24 Suppl:29-35.

BICKEL, G. *Guide to Measuring Household Food Security in the United States*. Food and Nutrition Service 2000; Disponível from: [www.ers.usda.gov/publications/fanrr11-1/fanrr11\\_1b.pdf](http://www.ers.usda.gov/publications/fanrr11-1/fanrr11_1b.pdf).

- NORD, M.; ANDREWS, M. WINICKI, J. Frequency and duration of food insecurity and hunger in US households. *J Nutr Educ Behav* 2002; 34(4):194-200.
- FRONGILLO, E. A. Validation of Measures of Food Insecurity and Hunger. *J. Nutr.* 1999; 129(2):506.
- HARRISON, G.; STORMER, A.; HERMAN D.; WINHAM, D. Development of a spanish-language version of the U.S. household food security survey module. *J Nutr Educ* 2003;133(4):1192-7.
- ALVAREZ, M.; ESTRADA, A.; MONTOYA, E.; MELAGR-QUININEZ, H. Validación de Escala de la Seguridad Alimentaria Doméstica en Antioquia, Colômbia. *Salud Publica de Mexico* 2006;48(006):474-481.
- MELGAR-QUINONEZ, H. R.; ZUBIETA, A. C.; MKNELLY, B.; NTEZIYAREMYE, A.; GERARDO, M. F. D.; DUNFORD, C. Household Food Insecurity and Food Expenditure in Bolivia, Burkina Faso, and the Philippines. *J. Nutr.* 2006;136(5):1431S-1437.
- PÉREZ-ESCAMILLA, R.; RANDOLPH, S.; HATHIE, I.; GAYE, I. Adaptation and validation of the USDA food security scale in rural Senegal. *FASEB J* 2004;18(106 A abstract # 104.1).
- BRASIL. *Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil: Projeto Fome Zero*. Instituto da Cidadania 2001. Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br/documentos>.
- SEGALL, A. M.; PEREZ-ESCAMILLA, R.; MARANHA, L. K.; SAMPAIO, M. D. F. A.; VIANNA, R. P. D. T.; YUYAMA, L. et al. In *Segurança alimentar no Brasil: validação de metodologia para acompanhamento e avaliação*. Campinas, 2004; Relatório Técnico. Disponível em: [http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/validacao\\_brasil1.pdf](http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/validacao_brasil1.pdf).
- PÉREZ-ESCAMILLA, R.; SEGALL-CORRÊA, A. M.; MARANHA, L. K.; SAMPAIO, M. F. A.; MARÍN, L.; PANIGASSI, G. An Adapted Version of the US Department of Agriculture Food Insecure Module Is a Valid Tool for Assessing Food Insecurity in Campinas, Brasil. *J Nutr* 2004;134:1923-1928.
- SEGALL-CORRÊA, A. M.; PEREZ-ESCAMILLA, R.; MARIN-LEON L.; YUYAMA, L.; VIANNA, R. P. T.; COITINHO, D.; et al. *Evaluation of household food insecurity in Brazil: validity assessment in diverse sociocultural settings*. Concurso RedSan 2007, 2009, 325p. Disponível em: <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/pdf/memredsan.pdf>.
- SAMPAIO, M. D. F. A.; KEPPLER, A. W.; SEGAL-CORRÊA, A. M.; OLIVEIRA, J. A. D.; PANIGASSI, G., Maranhã LK, et al. In *Segurança Alimentar: Experiência de grupos focais com populações rurais do Estado de São Paulo*. *Segurança Alimentar e Nutricional* 2006;13(1):64-77.
- SEGALL-CORRÊA, A. M., PANIGASSI, G.; SAMPAIO, M.; MARIN-LEÓN, L.; PEREZ-ESCAMILLA, R. Validación de instrumento de medida de la inseguridad alimentaria y hambre, em el contexto de las políticas brasileñas de combate el hambre. *Perspectivas en Nutrición Humana* 2007; 2:89-102.
- MELGAR-QUINONEZ, H.; NORD, M. PÉREZ-ESCAMILLA, R.; SEGAL-CORRÊA, A. M. Psychometric properties of a modified US-household food security survey module in Campinas, Brazil. *European Journal of Clinical Nutrition* 2007; 1:245-257.
- Hackett M, Melgar-Quinoez H, R P-E, Segall Corrêa AM. Gender of respondent does not affect the psychometric properties of the Brazilian Household Food Security Scale. *Int J Epidemiology* 2008; 37(4):766-74.
- PANIGASSI, G., SEGAL-CORRÊA, A. M., MARIN-LEÓN, L.; PÉREZ-ESCAMILLA, R.; SAMPAIO, M. D. F. A., MARANHA, L. K. Insegurança alimentar como indicador de iniquidade: análise de inquérito populacional. *Cad Saúde Pública* 2008; 24:2376-2384.
- LEÃO, M. *Segurança Alimentar e Risco de Sobrepeso e Obesidade em famílias de crianças menores de 6 anos*. Brasília: UnB; 2005.
- IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – *Suplemento de Segurança Alimentar*. Rio de Janeiro: IBGE; 2006.
- SEGALL-CORRÊA, A. M., MARIN-LEÓN, L.; Sampaio M. F. A.; PANIGASSI, G.; Pérez-Escamilla R. *Insegurança Alimentar no Brasil: do Desenvolvimento dos instrumentos de medida aos primeiros resultados nacionais*. Brasília, DF: MDS; 2007, 385-407.
- Hoffmann R. Determinantes da insegurança alimentar no Brasil: Análise dos dados da PNAD de 2004. *Segurança Alimentar e Nutricional* 2008;15:49-61.

SEGALL-CORRÊA, A. M., MARIN-LEÓN, L., PÉREZ-ESCAMILLA, R.; HELITO, H.; PACHECO, L. M. S.; SOUZA, R.P. A transferência de renda no Brasil e a insegurança alimentar; analisando a PNAD 2004. *Rev Nutrição* 2008; 21(Supl):39 - 51.

SALLES-COSTA, R.; SEGALL-CORRÊA, A. M. Novas possibilidades de alimentação a caminho? *Democracia Viva* 2008, 39: 68-73.

BERQUÓ, E.; GARCIA, S.; LAGO, T. *Dimensões do Processo Reprodutivo e da Saúde da Criança-Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher - PNDS 2006*. 1a ed. Brasília: Ministério da Saúde & CEBRAP; 2009, 300 p.

SEGALL-CORRÊA, A. M., MARIN-LEÓN, L., PANIGASSI, G., PEREZ-ESCAMILLA, R. *Segurança Alimentar em Domicílio*. In: Elza Berquó, Sandra Garcia, Tânia Lago, editors. Relatório Final - Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher - PNDS 2006. Brasília: Ministério da Saúde, M S; 2008, 231-248.

VIANNA, R. T.; SEGALL-CORRÊA, A. M. Insegurança alimentar das famílias residentes em municípios do interior do estado da Paraíba, Brasil. *Rev Nutrição* 2008;21:111s-122s.

SALLES-COSTA, R.; PEREIRA, R. A.; VASCONCELLOS, M.T.L.D.; VEIGA, G.V.D., MARINS, V.M.R.D.; JARDIM, B.C. *et al*. Associação entre fatores socioeconômicos e insegurança alimentar: estudo de base populacional na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, Brasil. *Rev Nutrição* 2008; 21: 99s-109s.

FÁVARO, T.; RIBAS, D.; ZORZATTO, J.; SEGALL-CORRÊA, A.; PANIGASSI, G. Segurança alimentar em famílias indígenas Teréna, Mato Grosso do Sul, Brasil. *Cad Saúde Pública* 2007;23:785-793.

SEGALL-CORRÊA, A. M.; SAMPAIO, M. F. A.; MARIN-LEÓN, L.; PANIGASSI, G.; Maranhã, L. K.; Carvalho, M. B.; GURGEL, C. K.; BERGAMASCO, S. M. P. P.; OLIVEIRA, J. T. A.; COMITRE, V.; LISBOA, M. B. C.; TANURE, J.; BRANDERBURG, A.; ZONIN, W. J. In. *Segurança Alimentar em grupos de agricultores familiares nas regiões Sul e Sudeste do Brasil 2006* [Relatório de Pesquisa].

MARIN-LEÓN, L.; SEGAL-CORRÊA, A. M. Saúde e Insegurança Alimentar em População rural. In: 11o. Congresso Mundial de Saúde Pública e 8º. Congresso Brasileiro de Saúde Coletiva, 2006, Rio de Janeiro, RJ. Anais do Congresso, 2006.

GUIMARÃES LV *et al* Segurança alimentar e nutricional da população residente na área de influência da BR163 Financiamento: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

GUIMARÃES LV.; SEGALL-CORRÊA AM.; ;MARIN-LEÓN, L.; MENEGAZ, A.; LOPEZ, MAL.; ESPINOSA, MM. Prevalence of food security and food insecurity in families living in four cities of the agricultural frontier region of the Amazon, Brazil. Proceedings, of the II world Congress of Public health – page 123; Porto- Portugal; September 23-25m, 2010.

PALMEIRA, PA. Análise de segurança alimentar e nutricional: uma contribuição na perspectiva da criança. 2008 Dissertação de Mestrado em Alimentos, *Nutrição e Saúde*. Escola de Nutrição Universidade Federal da Bahia UFBA Orientadora: Santos SMC.

SEGALL-CORRÊA, A. M.; SAMPAIO, M. F. A. *Segurança Alimentar e Nutricional em Americana*: inquérito de base populacional Relatório Técnico. Unicamp, 2006.

SAMPAIO, M. F. A.; SEGALL-CORRÊA, A. M. *Segurança Alimentar e Nutricional em Suzano*: inquérito de base populacional Relatório Técnico. Unicamp, 2007.

YUYAMA. LKO.; PY-DANIEL, V.; ISHIKAWA, NK.; MEDEIROS, J.F.; KEPPLER, A.W.; SEGAL-CORRÊA, A. M. Percepção e compreensão dos conceitos contidos na Escala Brasileira de Insegurança Alimentar, em comunidades indígenas no estado do Amazonas, Brasil. *Rev Nutrição* 2008;21:53s-63s.

PÉREZ-ESCAMILLA, R.; MELGAR-QUIÑONEZ, H.; NORD, M.; ALVAREZ URIBE, MC.; SEGALL-CORRÊA, AM. Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA) [Latinamerican and Caribbean Food Security Scale]. Perspectivas en Nutrición Humana (Colombia) 2007 [Separata]:117-134. Disponible en: <http://revinut.udea.edu.co/separata/pdf/separata1.pdf> [último acceso: 29/set./2010].

PÉREZ-ESCAMILLA, R.; DESSALINES, M.; FINNIGAN, M.; PACHÓN, H.; HROMI-FIEDLER, A.; GUPTA, N. Household food insecurity is associated with childhood malaria in rural Haiti. *J Nutr*. 2009;139(11):2132-8.

PEREZ-ESCAMILLA, R. The Latin American And Caribbean Household Food Security Measurement Scale (ELCSA). *Annals of Nutrition and Metabolism* . 2009; 55 (supplement):70.

Primera Conferencia en America Latina Y Caribe sobre la Medición de la Inseguridad Alimentaria en le Hogar. Memorias. *Perspectivas en Nutrición Humana* (Colombia). Separata, Octubre 2007. Disponible en: <http://revinut.udea.edu.co/separata/pdf/separata1.pdf> [último acceso: Septiembre 29, 2010].

Taller Regional: Armonización de la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria – ELCSA. Países participantes: México, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Instituto Nacional de Salud Pública, Cuernavaca, México; 7 - 10 de septiembre de 2010. Disponible en: <http://revinut.udea.edu.co/separata/pdf/separata1.pdf> [último acceso: 29/set./2010].

GUBERT, M. B.; BENÍCIO, M. H. D.; PACHECO, L. M. S. Estimativas de insegurança alimentar grave nos municípios Brasileiros *Cad. Saúde Pública* 2010; 26(8):1595-1605.

## Sobre os Autores

**Ana Maria Segall Corrêa** é professora associada, epidemiologista, doutora em Saúde Coletiva, professora livre-docente do Departamento de Medicina Preventiva e Social, Universidade Estadual de Campinas.

**Leticia Marin Leon** é médica de Saúde Pública, epidemiologista, doutora em Saúde Coletiva, pesquisadora do Departamento de Medicina Preventiva e Social, Universidade Estadual de Campinas.

**Rafael Perez Escamilla** é PhD, professor de Epidemiologia e diretor da Oficina de Saúde Comunitária, Yale School of Public Health, Universidade de Yale – USA.



# O PROCESSO DE AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL ENTRE 2004 E 2010: A EXPERIÊNCIA DO MDS

Luziele Tapajós, Junia Quiroga, Fernando Pereira e Alexandro Pinto

## **Apresentação**

Este artigo objetiva evidenciar o papel fundamental da avaliação no contexto da estratégia Fome Zero e, de maneira mais específica, no âmbito das políticas implementadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS com foco na promoção de Segurança Alimentar e Nutricional – SAN.

Atividades de avaliação na gestão pública representam potente instrumento de gestão, na medida em que subsidiam o planejamento, a formulação, a implementação e a identificação dos efeitos de políticas, programas, ações ou serviços. No âmbito de transformações nas relações entre Estado e sociedade, associadas aos avanços nas políticas sociais no País na última década, com base nos direitos sociais, a avaliação assume a condição de instrumento estratégico em todo o ciclo das políticas públicas.

Além desta apresentação, o capítulo contempla outras três seções. A primeira seção – introdutória – situa o contexto político e administrativo que motivou a construção de uma Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI no MDS, bem como apresenta o modelo do processo de avaliação adotado. Na segunda seção, o legado da Secretaria ao longo do período considerado é analisado em quatro categorias: histórico dos estudos realizados com foco prioritário em SAN, fomento a grupos de estudos, aporte ao desenvolvimento de metodologias e introdução de SAN nas estatísticas sociais. Finalmente, a terceira seção – intitulada “Balanços e desafios” – sintetiza o conteúdo do capítulo, descreve a atual agenda de estudos e aponta os desafios já identificados para o futuro.

## **Introdução**

No início do governo Lula, em 2003, havia grande desconhecimento sobre as condições enfrentadas pela população brasileira quanto à (in)Segurança Alimentar e Nutricional.

Neste contexto, é importante notar, já havia estudos que diagnosticavam um quadro marcado pelo problema da fome, vivenciado por parte da população extremamente pobre. No entanto, esses estudos eram, por um lado, escassos, representando diagnósticos temporais que não eram reproduzidos ao longo do tempo, o que, portanto, não permitia monitorar a evolução do problema. Por outro lado, os estudos eram elaborados a partir de um aparato metodológico incapaz de contemplar a multidimensionalidade da segurança e insegurança alimentar e nutricional.

É ilustrativo o caso do “Mapa da Fome”, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, em 1993. Em linhas gerais, o estudo do IPEA procurou estimar o contingente populacional que passava fome no País. Baseado em índices de preços, estimou-se que 32 milhões de pessoas não tinham renda suficiente para adquirir itens básicos de alimentação, constituindo, portanto, o contingente de população que passava fome (Peliano, 1993). O estudo teve grande repercussão, de forma que seus dados foram adotados pelo governo federal como estatísticas oficiais, resultando inclusive na criação do Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos – PRODEA (Jaccoud, Hadjab, Chaibub, 2008).

Embora o referido estudo do IPEA, em 1993, tenha representado um grande esforço na ocasião, reconhecia-se, ao longo dos anos de 1990, que a insegurança alimentar e nutricional deveria ter um tratamento metodológico de maior complexidade, que fosse capaz de abordar um tema multidimensional sem reduzi-lo apenas à insuficiência de renda familiar<sup>1</sup>.

De maneira adicional, já no contexto do início do Governo Lula, em 2003, percebia-se que, para concretização do esforço de pesquisa descrito acima, havia a necessidade de se contar com uma iniciativa sistemática de avaliação e monitoramento do problema de insegurança alimentar ao longo do tempo, a partir de uma estrutura institucional autônoma e independente. Grande avanço nessa direção deu-se, em 2004, com a criação do MDS – responsável pela nova estrutura das políticas relacionadas ao desenvolvimento social, reunida pelas áreas de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e de renda de cidadania. Desde seu início, à SAGI foi delegada a finalidade de implementar um sistema de avaliação e monitoramento dos programas e ações sociais executados pelas demais secretarias (Vaitsman, Rodrigues, Paes-Souza, 2006)<sup>2</sup>, além da capacitação de agentes públicos e sociais e disseminação do conhecimento produzido.

No restante desta seção, buscar-se-á descrever de forma mais completa o processo de atuação da SAGI.

## Sistema de Avaliação e Monitoramento da SAGI

Na estrutura atual do MDS, além do Gabinete da Ministra – GM e da Secretaria Executiva – SE, o Ministério conta com quatro secretarias finalísticas: a Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, a Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN, a Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva – SAIP e a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC. A SAGI é uma unidade meio, localizada horizontalmente em relação às secretarias finalísticas.

1 Confirma isso o fato de a instalação do CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, como um conselho de caráter consultivo formado por ministros do governo federal e representantes da sociedade civil, ter ocorrido em 1993, no governo de Itamar Franco (Jaccoud, Hadjab, Chaibub, 2008).

2 Como apontam Vaitsman, Rodrigues e Paes-Souza, já havia tentativas anteriores de se estabelecer em um dado ministério uma secretaria responsável por um sistema de avaliação e monitoramento: “A proposta de uma secretaria com esse fim havia sido feita, em 2003, pelo então secretário executivo do ex-Ministério de Assistência Social – MAS, Ricardo Henriques, que, no entanto, não conseguiu implementá-la no MAS devido a resistências internas. Com a incorporação do MAS ao MDS, a proposta passa a ser defendida por Adriana Aranha, assessora do ministro Patruss Ananias, que a apoia integralmente, assegurando as condições para sua implementação.” (p.15, 2006).



**A institucionalização das funções de avaliação e monitoramento como parte da gestão das políticas e dos programas sociais do MDS é estratégica para o aprimoramento da capacidade institucional do Ministério no seu objetivo de construir e consolidar a rede de proteção e promoção social no País**

Junto às demais secretarias do MDS, a SAGI avalia e monitora políticas, programas, ações e serviços, além de contribuir com a formação de gestores públicos e sociais e disseminar conteúdo técnico. A institucionalização das funções de avaliação e monitoramento como parte da gestão das políticas e dos programas sociais do MDS é estratégica para o aprimoramento da capacidade institucional do Ministério no seu objetivo de construir e consolidar a rede de proteção e promoção social no País.

Basicamente, isso se dá de duas formas. Conforme será detalhado na próxima seção, em uma primeira forma, a SAGI tem estabelecido diversos acordos e parcerias com instituições públicas de pesquisa, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, financiando pesquisas e suplementos de pesquisas sobre temas sociais regularmente conduzidas pelo Instituto, particularmente, em segurança alimentar e nutricional. Este conjunto de pesquisas volta-se para análise de diagnóstico e de monitoramento. De outra forma, por meio de processos licitatórios, a SAGI contrata instituições para execução de estudos de avaliação. Como exemplo, entre 2004 e 2010, a SAGI contratou cerca de 100 estudos de avaliação sobre as diversas políticas, programas, serviços e ações do MDS.

O conjunto destes estudos inclui aqueles com foco prioritário em um dos programas, ações ou serviços e aqueles em que o foco está na rede de proteção ou na integração de seus componentes. Em ambos os casos, a perspectiva priorizada pode ser tanto a gestão e execução (avaliação de processo), quanto os efeitos produzidos pela intervenção social (avaliação de resultados e de impacto).

De maneira geral, a decisão sobre natureza e objeto dos estudos a serem realizados é fruto de um processo coletivo de debate entre os diversos setores do MDS, coordenado pela SAGI e contempla: i) a priorização de programas ainda não avaliados, considerando os objetivos da avaliação, metodologia condizente com o atendimento dos objetivos, disponibilidade de recursos orçamentários para fazer frente aos objetivos e metodologia traçados e inexistência de estudos anteriores, mesmo que realizados por outras instituições; e, ii) as necessidades identificadas de reavaliação periódica dos programas sob a gestão do MDS.

Os estudos contratados por processos licitatórios, dos quais mais de 80 encontram-se concluídos, incluem distintas abordagens metodológicas e técnicas de pesquisa. A decisão quanto à metodologia a ser empregada deriva do processo de interlocução que se estabelece entre o Departamento de Avaliação – DA da SAGI e os representantes da secretaria finalística ou unidade cliente<sup>3</sup>, quando da definição do processo de avaliação.

Esclarecidos os objetivos da avaliação e a metodologia a ser empregada, evolui-se para a elaboração do Termo de Referência – TR, a cargo do DA/SAGI e a posterior contratação do estudo. A forma de contratação varia conforme o escopo do estudo e o montante financeiro que se prevê investir, coerentemente com a legislação que rege contratações na esfera pública e com as regras dos organismos internacionais que usualmente são parceiros do MDS nesses processos.

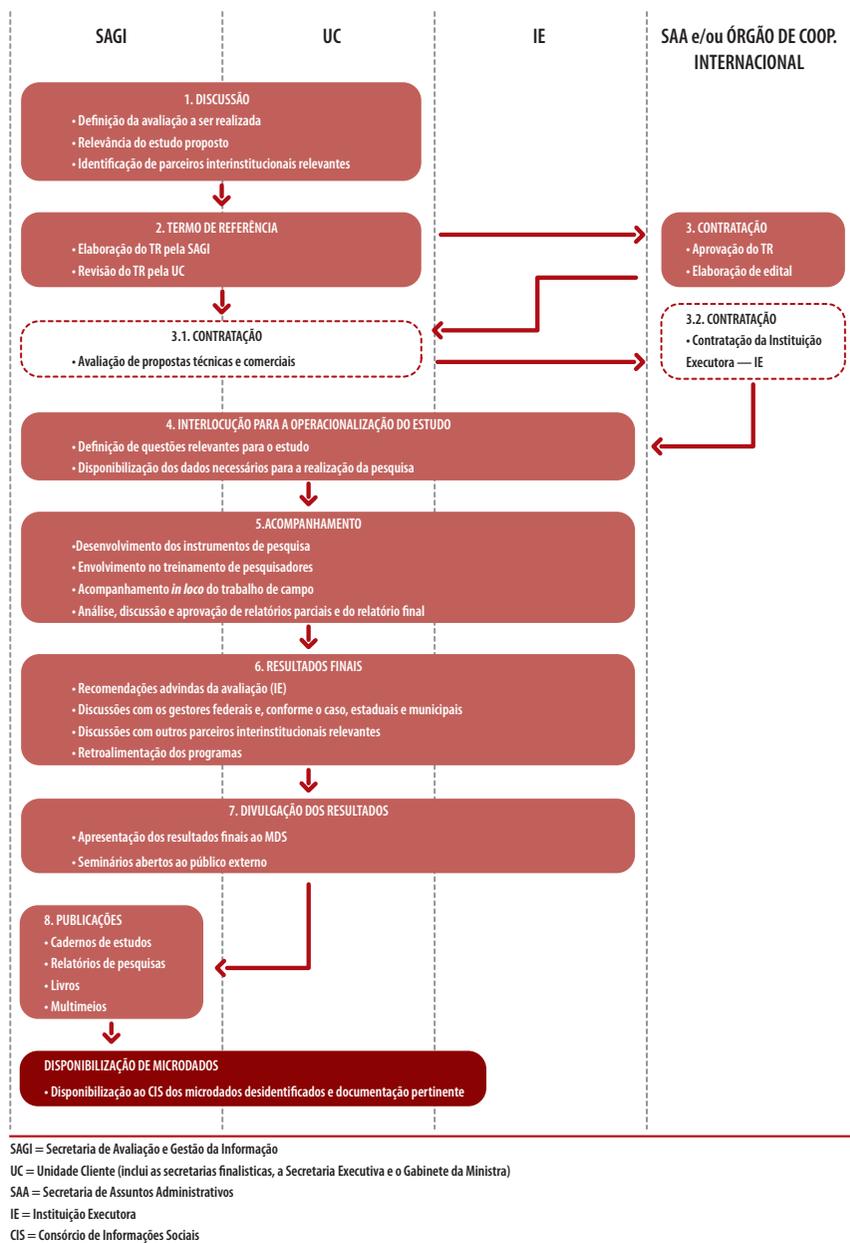
Após a contratação e, ao longo de todo o acompanhamento de uma avaliação, é essencial o envolvimento e cooperação entre gestores e técnicos da SAGI e das unidades clientes. Por um lado, essa parceria é essencial para suprir demandas da instituição executora que envolvem o subsídio no que concerne ao conhecimento de aspectos de gestão que sejam relevantes para a avaliação. Por outro lado – e mais crucial –, o maior envolvimento da unidade cliente é essencial para potencializar o grau de apropriação dos gestores em relação aos resultados

<sup>3</sup> Conforme o caso, há mais de uma secretaria finalística envolvida na interlocução a respeito de um processo de avaliação, que pode incluir também representantes da Secretaria Executiva e do Gabinete da Ministra. Do ponto de vista da SAGI, interpretados como os usuários primeiros das pesquisas de avaliação e – portanto – unidades “clientes”.

da avaliação. Na experiência do DA, fica claro que esse último aspecto é determinante para que, concluída a avaliação, os resultados de fato respondam aos questionamentos para os quais foram concebidos.

O fluxograma do processo de avaliação que compõe o Sistema de Avaliação e Monitoramento da SAGI/MDS é apresentado de maneira simplificada no Quadro 1.

### Quadro 1 – Fluxograma do Sistema de Avaliação e Monitoramento do MDS



Fonte: TORISU, PEREIRA, QUIROGA, 2010.

## Aspectos de Destaque

### Realização de Estudos, Tanto de Caráter Conceitual Como Sobre a Implementação das Ações, Programas e Serviços em SAN

Um dos desafios enfrentados pelo MDS para retratar o fenômeno de SAN, foi a ausência de estatísticas nacionais e a relativa carência de investigações desenvolvidas por instituições de ensino e pesquisa que proovessem informações atualizadas sobre o estado nutricional da população.

A SAGI, assim, adotou como estratégia na superação desta lacuna de informações sobre o próprio fenômeno e nas futuras avaliações dos programas e ações então em implantação pelo Ministério a contratação de empresas/instituições de pesquisas e universidades. Conforme apontam Vaitsman, Rodrigues, Paes-Souza (2006, p. 43), a opção de contratação de pesquisas, em detrimento da sua execução direta, traz três ganhos:

- **de escala** – potencializa a contratação de um número maior de pesquisas em curto espaço temporal. No caso específico da experiência da SAGI, entre 2004 e 2010, foram realizados 51 estudos cujo foco prioritário enquadra-se em um dos eixos da Estratégia Fome Zero. Fora esses, acrescentam-se cerca de cinquenta outros voltados para outras áreas de atuação do Ministério, mas nos quais a abordagem de SAN é no mínimo transversal;
- **de diversidade metodológica e escopo** – aumenta a amplitude de abordagens e técnicas metodológicas, na medida em que transcende a necessidade de recursos humanos especializados em cada metodologia/técnica. Assim, mais uma vez no caso da SAGI, entre 2004 e 2010, foi possível a realização de pesquisas de diversos tipos (quali-quantitativas, surveys e eminentemente qualitativas), escopo (de pequenos estudos de rápida execução até avaliações de maior fôlego como a Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família<sup>4</sup>) e abordagens metodológicas, com o aporte de diferentes áreas do conhecimento. Em se tratando de SAN, esses aspectos ganham ainda mais relevância dada a multidimensionalidade do conceito;
- **de qualidade** – se por um lado a execução indireta permite o desenho mais adequado aos objetivos pretendidos, por outro a seleção pública por meio de licitação possibilita a escolha orientada de propostas metodológicas adequadas (guardado o equilíbrio financeiro) e de *expertise* das instituições, conferindo aumento da qualidade do produto final.

Acrescente-se, ainda, que o modelo organizacional de avaliação e monitoramento do MDS favorece a fidedignidade dos resultados das avaliações conduzidas sob a coordenação da SAGI. Poder-se-ia, assim, afirmar que estamos diante de um modelo misto, que combina as vantagens de uma avaliação externa, no que concerne à independência, com os benefícios do domínio técnico e do conhecimento sobre os programas e ações característicos de uma avaliação interna (Worthen, Sanders e Fitzpatrick, 2004: 288-9).

No campo de SAN foram realizadas 51 avaliações no período de 2005 e 2010, que se focaram nos principais programas sob gestão da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN sem uma concentração em uma ação específica. Na Tabela 1 apresentam-se as avaliações realizadas segundo sua aderência aos eixos da Estratégia Fome Zero. Observe-se que foi criado um quinto eixo – Informação para SAN –, que não existe na versão original da estratégia, para incluir um conjunto de pesquisas de mensuração do público alvo das políticas de SAN.

4 A Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família envolveu cerca de 11 mil famílias entrevistadas em duas rodadas (em 2005 e 2009).

**Tabela 1 – Número de Avaliações Conduzidas pela SAGI Segundo Eixo de Atuação da Estratégia Fome Zero**

<b>EIXO</b>	<b>NÚMERO DE AVALIAÇÕES</b>
I – Acesso aos Alimentos	34
II – Fortalecimento da Agricultura Familiar	5
III – Geração de Renda	1
IV – Articulação, mobilização e controle social	3
V* – Informação para SAN	8
<b>Total</b>	<b>51</b>

Nota: Inclui pesquisas concluídas e em execução.

\*Acrescentou-se o Eixo V – Informação para SAN para a classificação de algumas pesquisas de interesse geral em SAN, tais como o Suplemento de Segurança Alimentar e Nutricional da PNAD e as Chamadas Nutricionais.

Tendo em vista a já referida multidimensionalidade do conceito e, também, refletindo a variedade dos programas e ações, os estudos tiveram escopo variado, contemplando investimentos de volumes financeiros mais baixos, como a Avaliação Continuada<sup>5</sup> da Produção Agroecológica, Integrada e Sustentável – PAIS, em execução pelos técnicos da própria SAGI em parceria com a SESAN e órgãos estaduais, e mais volumosos, como os suplementos de SAN da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios – PNAD.

Com relação ao tipo de instituição contratada, verifica-se a predominância de instituições públicas de ensino, 41,2% (Tabela 2). Em parte, a pequena participação dos institutos privados de pesquisa (17,6%) na carteira de instituições contratadas espelha uma realidade do mercado de pesquisa na área de SAN, ainda concentrado nas instituições públicas. Esses dados reforçam a importância da SAGI na indução da formação de redes de pesquisa no tema, pela constituição de demanda por estudos e pesquisas.

**Tabela 2 – Tipo de Instituição Executora das Avaliações Conduzidas pela SAGI com Foco Prioritário nos Eixos da Estratégia Fome Zero**

<b>TIPO DE INSTITUIÇÃO EXECUTORA</b>	<b>NÚMERO DE PESQUISAS</b>	<b>PERCENTUAL</b>
Instituto privado de pesquisa	9	17,6
Instituto público de pesquisa	10	19,6
Parcerias governos estaduais	1	2,0
Pessoa física	3	5,9
Universidade pública	21	41,2
Universidade privada	2	3,9
Outros	5	9,8
<b>Total</b>	<b>51</b>	<b>100,0</b>

Fonte: DA/SAGI/MDS. Elaboração própria.

<sup>5</sup> Essa Avaliação Continuada tomou a forma de um processo de monitoramento conduzido a partir de um necessário acompanhamento de caráter sistemático.

Didaticamente, o conjunto das pesquisas pode ser dividido em dois blocos – um voltado à mensuração, localização e identificação da insegurança alimentar e nutricional, e outro dedicado à avaliação da implementação e da efetividade das ações promotoras de SAN.

As chamadas nutricionais foram uma estratégia utilizada pela SAGI para retratar a questão da SAN em populações vulneráveis sob o ponto de vista antropométrico. Foram realizados dois estudos, utilizando-se da mobilização das campanhas nacionais de vacinação contra poliomielite, um na região semiárida brasileira e outra em sessenta comunidades quilombolas. Em ambos os estudos, foi possível estimar a prevalência da desnutrição em crianças menores de cinco anos de idade nas regiões específicas.

Pela primeira vez no Brasil foi possível mensurar a insegurança alimentar e nutricional e seus graus de severidade utilizando-se de uma escala psicométrica, a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar e Nutricional – EBIA inserida como suplemento da PNAD, nos anos de 2004 e 2009. Os resultados, disponíveis para os domínios de Unidade da Federação, grandes regiões e País, possibilitaram à SESAN orientar seus esforços para regiões que concentravam maiores prevalências de insegurança alimentar e nutricional.

Assim, estimou-se, em 2004, que mais de 72 milhões de brasileiros vivenciavam algum grau de insegurança alimentar e nutricional, contingente reduzido para 65,5 milhões, em 2009 (IBGE, 2006b e 2010b). Em 2004, cerca de 14,8 milhões de indivíduos (correspondendo a 7% dos domicílios do País) enfrentavam insegurança alimentar grave, ou seja, restrição alimentar que pode ser considerada a experiência de fome nos três meses que antecederam a coleta do dado. Para enfrentar tal situação, no âmbito da SESAN, foram elaborados programas e ações com aporte de recursos superiores a 600 milhões de reais anuais, sendo que, nos anos de 2009 e 2010, esse valor foi superior à marca de 900 milhões de reais anuais (BRASIL, 2010). A estratégia de enfrentamento ainda impõe desafios, porém já se observou a redução da insegurança alimentar grave, pois, em 2009, esse nível de insegurança alimentar foi identificado em 11,1 milhões de indivíduos (5% dos domicílios do país). A segurança alimentar dos domicílios, por outro lado, aumentou de 60,1%, em 2004, para 65,8%, em 2009 (IBGE, 2006b e 2010b).

A responsabilidade para com a aplicação destes recursos, e com a oportunidade histórica de erradicar a insegurança alimentar e nutricional, exigiu outro conjunto de pesquisas voltadas a avaliar o desempenho das ações direcionadas à intervenção na produção, comercialização, distribuição ou consumo de alimentos sob a responsabilidade da SESAN e levadas a cabo pelos diversos parceiros institucionais (públicos e privados).

O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, elemento estruturador dos sistemas locais de segurança alimentar e nutricional, foi objeto de duas avaliações que estudaram desde o processo de seleção dos critérios utilizados pelos órgãos executores para definição dos beneficiários, passando por uma avaliação das formas de implementação das diversas modalidades e chegando até a análise econômica do programa na economia local. A modalidade Leite do PAA, por suas características peculiares, foi avaliada em separado por meio de três pesquisas.

A rede de equipamentos públicos de SAN – REDESAN foi objeto de sete avaliações, sendo três centradas nos restaurantes populares, duas nas cozinhas comunitárias e duas nos bancos de alimentos. Dado que cada equipamento foi pesquisado por no mínimo dois estudos em intervalo de tempo de cerca de dois anos, é possível uma visão longitudinal da evolução da rede.

A lista completa das pesquisas conduzidas pela SAGI – ou com a sua participação<sup>6</sup> – com foco prioritário em SAN, estruturada segundo os eixos da estratégia Fome Zero, encontra-se no anexo I.

## Fomento à Formação de uma Rede Interdisciplinar de Estudos na Área

A introdução do debate de forma ampla e qualificada do tema da SAN na sociedade ainda pode ser considerada recente. Até muito pouco tempo, a questão da fome e da pobreza dominavam os espaços de discussão sobre

<sup>6</sup> A SAGI tanto conduz processos de avaliação – contratando-os ou executando-os diretamente – como apoia outras secretarias, participando do acompanhamento de processos por elas contratados.

as políticas sociais. O próprio conceito de SAN só foi nivelado de forma oficial com a sanção da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN, em 15 de setembro de 2006<sup>7</sup>.

A comunidade acadêmica, reagindo aos movimentos da sociedade e, principalmente, do poder público, que passou a fomentar os estudos, inicia a incorporação da temática de SAN, ainda que de forma lenta. Prado *et al.* (2010) traçam uma evolução do número de instituições, grupos, pesquisadores e pesquisadores doutores no Diretório dos Grupos de Pesquisa no Brasil do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq que mencionaram a segurança alimentar e nutricional como tema de pesquisa nos anos de 2000, 2002 e 2004. Segundo os autores, em 2000, existiam apenas cinco instituições de pesquisas cadastradas no referido diretório que se dedicavam à SAN, em 2002 o quantitativo passa para nove e, mesmo em 2004, no auge das discussões sobre combate à fome, chega-se apenas a 34 grupos.

Esses números demonstram a necessidade do fomento a pesquisas na área de SAN por meio da demanda pública de estudos avaliativos. A SAGI contribuiu para a evolução do número de grupos de pesquisas dedicados a temática, bastando citar que no total foram 26 institutos, empresas ou universidades que executaram avaliações para a Secretaria. Como já relatado, majoritariamente são instituições públicas de ensino, o que possibilita prever uma tendência de continuidade das linhas de pesquisa dada a estabilidade dos professores e pesquisadores.

Esse modelo permite, portanto, a indução de formação de quadros multidisciplinares na condução de pesquisas, já que os processos de contratação incluem a exigência ou pontuação diferenciada, de acordo com a equipe apresentada. Os centros de pesquisa são assim estimulados a compor equipes de profissionais com diferentes experiências e formação o que, em alguns casos, leva inclusive à criação de consórcios entre instituições.

## Aporte ao Desenvolvimento de Metodologias da Mensuração e Análise de SAN

Um dos desafios associados à já referida multidimensionalidade do conceito de SAN tem caráter metodológico e se reflete na inexistência ou insuficiência de técnicas que permitissem abordar a questão em sua plenitude.

As avaliações conduzidas pela SAGI têm apoiado o desenvolvimento de algumas dessas técnicas, como fica claro pelo apoio à criação da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA e por estratégias tais como as das chamadas nutricionais<sup>8</sup>.

## Introdução da Temática de SAN nas Estatísticas Sociais

Como se relatou, ao longo do período considerado, a execução das pesquisas de avaliação contratadas pela SAGI/MDS foi realizada por um amplo leque de instituições de ensino e pesquisa, públicas e privadas. O espectro de instituições alargou-se entre 2004 e 2010 na medida em que as políticas de desenvolvimento social e combate à fome se fortaleceram e os grupos de pesquisa incorporaram a temática aos seus estudos.

De grande importância nesse aspecto é a execução de pesquisas pela via de termos de cooperação estabelecidos entre o MDS e o IBGE. Por esse meio viabilizou-se estudos pioneiros ou a replicação de investigações anteriormente realizadas de abrangência nacional e lançando mão dos mesmos preceitos seguidos nos demais trabalhos do IBGE sob a sua missão de retratar o Brasil com as informações necessárias ao conhecimento de sua realidade e ao exercício da cidadania.

Assim, em 2005 e 2009 foram realizados suplementos de Assistência Social na pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros – MUNIC e, em 2006, apoiou-se a realização da Pesquisa das Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos – PEAS (IBGE, 2006c, 2007, 2010).

7 Lei nº11.346, de 15 de setembro de 2006.

8 Os artigos de SANTOS *et al.* (2010) e SEGALL *et al.* (2010), que também integram este livro, descrevem de maneira mais abrangente algumas metodologias utilizadas em pesquisas que permitem a mensuração em SAN. Respectivamente, os artigos abordam metodologias utilizadas nas chamadas nutricionais, no I Censo e Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua e na I Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição dos Povos Indígenas (SANTOS *et al.*, 2010) e na Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (SEGALL *et al.*, 2010).

Suplementos temáticos vinculados à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD também foram prioridade na parceria entre MDS e IBGE. Constatam desse rol de suplementos: acesso a transferências de renda de programas sociais (2004 e 2006), segurança alimentar (2004 e 2009), aspectos complementares de educação, afazeres domésticos e trabalho infantil (2006). Dentre os suplementos referidos, destaca-se o de segurança alimentar, com a aplicação da EBIA em 2004 e 2009 para identificação e classificação de unidades domiciliares do País de acordo com os graus de severidade do fenômeno. Bem como ocorreu com o suplemento de assistência social da MUNIC, com a replicação do suplemento de SAN potencializou-se a análise da informação pelo acompanhamento da evolução do fenômeno e pelo cruzamento com outras bases de dados ou conjuntos de informação.

Intensa utilização dos resultados dos suplementos descritos tem sido feita na análise da conjuntura social brasileira em teses, dissertações e outros textos de caráter técnico-acadêmico, em múltiplos meios de imprensa e no planejamento de intervenções sociais. O reconhecimento da importância desses estudos reflete-se na inclusão dos mesmos na agenda de temas a serem investigados com regularidade pelo IBGE.

O Censo Demográfico de 2010 incluiu em seu questionário amostral a coleta da informação quanto ao recebimento de benefícios oriundos de transferências de renda governamentais na composição do rendimento domiciliar. O Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares – SIPD, que envolve a reformulação das pesquisas domiciliares amostrais comumente executadas pelo Instituto (Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF – e PNAD) encontra-se em desenvolvimento e prevê, já em sua concepção, a introdução periódica da EBIA, seja na POF ou na PNAD contínua (IBGE, 2006a). Associada à coleta periódica de aspectos tais como a antropometria (atualmente coletada pela POF) a replicação sistemática da EBIA permitirá o acompanhamento da evolução do quadro de (in)segurança alimentar e nutricional da população brasileira subsidiando, portanto, a tomada de decisão quanto às políticas de enfrentamento a serem implementadas.

Os exemplos referidos no parágrafo anterior representam o êxito da estratégia Fome Zero em evidenciar temas que, depreendendo da decisão de implementar políticas que atendessem e combatessem fenômenos como a restrição monetária e alimentar e outras vulnerabilidades, encontram-se hoje incorporados às estatísticas oficiais brasileiras.

## Balanco de Avanços e Desafios

O artigo evidenciou o papel desempenhado pelo sistema de avaliação que vem sendo desenvolvido pela SAGI, no contexto da estratégia Fome Zero, no âmbito das políticas implementadas pelo MDS com foco na promoção de segurança alimentar e nutricional.

Em linhas gerais, verificou-se, em especial a partir de 2004, que o tema de pesquisas em SAN tornou-se ponto importante na agenda de debates entre o governo e a comunidade acadêmica, o que resultou em dois aspectos: i) aprofundamento do tratamento metodológico, abordando a multidimensionalidade do tema SAN; e ii) fomento à pesquisa e, conseqüentemente, maior frequência de estudos de coleta e análise de dados sobre SAN.

Neste aspecto, uma série de avanços foi listada. Desde sua criação (2004), a SAGI/MDS conduziu 51 estudos de SAN por intermédio de 26 diferentes instituições contratadas, através de processos licitatórios, para avaliação dos programas do MDS. Além disso, foram firmadas parcerias e termos de cooperação entre o MDS e o IBGE, com destaque para os suplementos temáticos vinculados à PNAD com a aplicação da EBIA em 2004 e 2009.

Dentre os desafios para o tema nos próximos anos, de maneira não exaustiva mencionam-se dois pontos. Em um contexto mais específico, o primeiro deles é como lidar com SAN em populações específicas, como quilombolas e indígenas, onde a unidade domiciliar não representa a melhor matriz, o que implica a melhor adequação de uma escala como a EBIA. O segundo ponto trata de um contexto mais amplo, da importância de se discutir estratégias de maior integração de práticas de benefícios de transferência de renda com rede de serviços sociais e ações e programas de SAN.

## Referências Bibliográficas

BRASIL. Senado Federal. Orçamento Temático da Segurança Alimentar e Nutricional. Disponível em: [http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado/PS\\_ORCSA/Execucao?p\\_ano=2010](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/PS_ORCSA/Execucao?p_ano=2010). Acesso em: 21 out. 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Texto para discussão: Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares – SIPD*. Rio de Janeiro: IBGE; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, n. 24, 2006a.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: segurança alimentar 2004*. Rio de Janeiro: IBGE; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006b.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Perfil dos municípios brasileiros: assistência social 2005: pesquisa de informações básicas municipais*. Rio de Janeiro: IBGE; MDS, 2006c.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *As entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos no Brasil: 2006*. Rio de Janeiro: IBGE; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: aspectos complementares de educação, afazeres domésticos e trabalho infantil 2006*. Rio de Janeiro: IBGE; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Perfil dos Municípios Brasileiros: assistência social 2009: pesquisa de informações básicas municipais*. Rio de Janeiro: IBGE; MDS, 2010.

JACCOUD, Luciana; HADJAB, Patrícia Dario El-Moor; CHAIBUB, Juliana Rochet. Assistência social e segurança alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). In: RIBEIRO, José Aparecido (Ed.) *Políticas sociais – acompanhamento e análise: vinte anos da Constituição Federal*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2008. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_17/volume01/bps\\_completo\\_1.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_17/volume01/bps_completo_1.pdf). Acesso em: 20 out. 2010.

PELIANO, Anna Maria T. Medeiros (Coord.). *O Mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar*. Brasília, DF: IPEA, 1993, 25 p.

PRADO, Shirley Donizete *et al.* A pesquisa sobre segurança alimentar e nutricional no Brasil de 2000 a 2005: tendências e desafios. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, jan. 2010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232010000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232010000100002&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 21 out. 2010.

SANTOS, L.M.P. *et al.* Mensurar a insegurança alimentar e nutricional nas populações “invisíveis”: uma prioridade do Fome Zero. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010.

SEGALL, *et al.* Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar – EBIA: validação, usos e importância para as políticas públicas. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010.

TORISU, C.; PEREIRA, F.; QUIROGA, J. *Proposta de avaliação do novo modelo de concessão do Benefício de Prestação Continuada – BPC a pessoas com deficiência*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (No prelo 2010).

VAITSMAN, J.; RODRIGUES, R. W. S.; PAES-SOUSA, R. *O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*. Brasília: Unesco/MDS, 2006. (Policy Papers, 17) Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001485/148514por.pdf>. Acesso em: 21 out. 2010.

WORTHEN, B. R.; SANDERS, J. R.; FITZPATRICK, J. L. *Avaliação de programas: concepções e práticas*. São Paulo: Editora Gente, 2004.

## ANEXO 1

### Eixo 01 – Acesso a Alimentos

<b>AÇÕES</b>	<b>PESQUISAS/PROJETOS</b>	<b>ANO DE CONCLUSÃO</b>
Transferência de Renda (Bolsa Família e BPC)	Avaliação de implementação do Programa Bolsa Família em nível municipal.	2008
	Estudo sobre a importância das Transferências do Programa Bolsa Família na renda municipal.	2004
	Pesquisa domiciliar com os beneficiários do Programa Bolsa Família.	2005
	O Programa Bolsa Família e o Enfrentamento das Desigualdades de Gênero.	2006
	Pesquisa de percepção dos beneficiários do Programa Bolsa Família sobre Condições de Segurança Alimentar e Nutricional.	2006
	Pesquisa domiciliar longitudinal: Impacto do Programa Bolsa Família no gasto e consumo das famílias (AIBF Primeira rodada).	2007
	Avaliação do Impacto do Programa Bolsa Alimentação/Bolsa Família (AIBF Terceira Fase).	2006
	Avaliação de impacto epidemiológico e social Programa Bolsa Família – Ipirá/BA.	2006
	Avaliação do controle e fiscalização do Programa Bolsa Família – estudo sobre os resultados das auditorias e fiscalizações de órgãos externos ao MDS.	2006
	Estudos de Caso sobre Controle Social do Programa Bolsa Família.	2009
	O Bolsa Família e o BPC: Cobertura e Importância nos Municípios (Estudo de Rosa Marques, 2006).	2006
	Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família – Segunda Rodada.	2010
	Estudo sobre os programas municipais de transferência de renda.	Não se aplica.
Alimentos a grupos populacionais específicos	Pesquisa de avaliação das ações estruturantes nas comunidades remanescentes de quilombos – primeira avaliação.	2006
	Pesquisa de avaliação das ações estruturantes em comunidades quilombolas – Segunda avaliação.	2010
	Inventário de terreiros.	2010
	Avaliação da Situação de Segurança Alimentar das Comunidades Quilombolas Tituladas.	Em fase de contratação
	Chamada Nutricional Semiárido.	2006
	Chamada Nutricional Quilombola.	2007
Alimentação e nutrição de povos indígenas	Avaliação do Projeto Carteira Indígena: Segurança Alimentar e Desenvolvimento Sustentável em Comunidades Indígenas.	2006
Banco de Alimentos	Avaliação e caracterização dos Bancos de Alimentos implantados no País.	2010
	Avaliação do Programa Banco de Alimentos.	2008

Cozinhas Comunitárias	Avaliação do Projeto Cozinhas Comunitárias.	2006
	Avaliação e caracterização das Cozinhas Comunitárias implantadas no País.	2006
Cisternas	Avaliação dos processos de seleção e capacitação do Programa Cisternas do MDS/ P1MC-ASA: Impacto socioambiental no semiárido brasileiro.	2006
	Pesquisa de avaliação ambiental de <i>performance</i> do programa de cisternas do MDS em parceria com a ASA – Articulação do Semiárido: Índice de sustentabilidade ambiental/ISA.	2006
	Avaliação da Sustentabilidade do Programa Cisternas do MDS em parceria com a ASA (Água-Viva).	2010
Restaurantes Populares	Pesquisa de opinião pública para o levantamento do perfil dos usuários de restaurantes populares – 2005.	2005
	Pesquisa de opinião com usuários dos Restaurantes Populares – 2008.	2008
	Mapeamento e caracterização de restaurantes populares.	2005
Agricultura urbana / Hortas comunitárias	Avaliação e caracterização das hortas comunitárias implantadas no País.	2006
Educação alimentar, nutricional e para consumo	Avaliação do Projeto Criança Saudável, Educação Dez.	2007
Distribuição de Cestas de Alimentos	Distribuição de Cestas de Alimentos.	2007
Programa Agroecológico Sustentável – PAIS	Pesquisa de Avaliação continuada do PAIS.	2010

## Eixo 02 – Agricultura Familiar

AÇÕES	PESQUISAS/PROJETOS	ANO DE CONCLUSÃO
Programa de Aquisição de Alimentos	Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos.	2006
	Estudo dos impactos do Programa de Aquisição de Alimentos nas regiões Sul e Nordeste.	2006
	Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA Modalidade Leite.	2009
	Estudo Qualitativo e Quantitativo sobre o PAA – Modalidade Leite.	2005
	Avaliação das famílias dos beneficiários consumidores do leite e de sua distribuição do Programa de Aquisição de Alimentos – modalidade leite (PAA-Leite).	Em andamento

### Eixo 03 – Geração de Renda

AÇÕES	PESQUISAS/PROJETOS	ANO DE CONCLUSÃO
Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – CONSAD	Avaliação do Projeto CONSAD.	2008

### Eixo 04 – Articulação, Mobilização e Controle Social

AÇÕES	PESQUISAS/PROJETOS	ANO DE CONCLUSÃO
Centro de Referência da Assistência Social – CRAS	Estudos Quali-Quantitativos sobre o Programa de Atenção Integral à Família – PAIF.	2010
	Metodologias de Trabalho Social com Famílias.	2010
	Articulação do Programa Bolsa Família – PBF e do Benefício de Prestação Continuada – BPC com os serviços oferecidos pelo Sistema Único de Assistência Social, especialmente os ofertados nos CRAS e CREAS, em espaços metropolitanos de pobreza e vulnerabilidade.	Em andamento

### Eixo 05 – Informação para SAN

AÇÕES	PESQUISAS/PROJETOS	ANO DE CONCLUSÃO
Segurança Alimentar	Suplemento sobre segurança alimentar da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004 – PNAD.	2006
	Suplemento sobre segurança alimentar da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2009 – PNAD.	2010
	Análise do suplemento sobre segurança alimentar da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004 – PNAD.	2006
	Suplemento sobre Acesso a Transferência de Renda de Programas Sociais.	2008
	Acompanhamento e avaliação da segurança alimentar de famílias brasileiras residentes em área rural das regiões Norte e Nordeste – validação de metodologia e de instrumento de coleta de informação.	2005
	Estudos sobre as contribuições das pesquisas implementadas pela SAGI na área de SAN.	2010
	Suplemento Insegurança Alimentar – PNAD 2009.	2010
	Contratação de um lote de duas pesquisas de opinião.	Em andamento



## Sobre os Autores

**Luziele Tapajós** é doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, secretária de Avaliação e Gestão da Informação do MDS, professora-adjunta da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC – Departamento de Serviço Social.

**Junia Quiroga** é doutora em Demografia pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG e diretora do Departamento de Avaliação da SAGI/MDS.

**Fernando Pereira** é economista, graduado na UNICAMP e mestre pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG e coordenador-geral de Resultados e de Impacto do Departamento de Avaliação da SAGI/MDS.

**Alexandro Pinto** é especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e coordenador-geral de Avaliação da Demanda do Departamento de Avaliação da SAGI/MDS.



# MENSURAR A INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NAS POPULAÇÕES “INVISÍVEIS”: UMA PRIORIDADE DO FOME ZERO

Leonor Maria Pacheco Santos, Rômulo Paes-Sousa, Muriel Bauermann Gubert, Junia Valéria Quiroga da Cunha e Grupo de Pesquisa das Chamadas Nutricionais

## Introdução

Entre 1974 e 2003 foram realizadas quatro pesquisas que permitiam a análise do estado nutricional da população brasileira, a saber: Estudo Nacional de Despesas Familiares (IBGE/ ENDEF, 1974/5), Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição (IBGE/ PNSN, 1989), Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde (BEMFAM/ PNDS, 1995/6) e Pesquisa de Orçamentos Familiares (IBGE/ POF 2002/3). Os resultados dessas e das demais pesquisas nacionais, permitem a desagregação dos resultados para as Unidades da Federação ou para as macrorregiões, não sendo representativos para áreas geográficas específicas, de alta vulnerabilidade, como o Semiárido e assentamentos rurais, nem para povos e comunidades tradicionais, como as comunidades quilombolas. A situação era ainda mais crítica para algumas populações muito vulneráveis, que sequer são recenseadas ou amostradas em pesquisas nacionais, como os povos indígenas e a população de rua.

Assim sendo, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS incluiu, entre as estratégias do Fome Zero, iniciativas de amplo espectro para suprir essas lacunas, em parceria com o Ministério da Saúde – MS, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR, Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, Fundação Nacional de Saúde – FUNASA e muitos outros. Um sumário dos desafios enfrentados para localizar e estudar estes cidadãos “invisíveis”, muitos dos quais habitam locais remotos, de difícil acesso e/ou perigosos será descrito a seguir em seções sobre as “Chamadas nutricionais de crianças menores de cinco anos”, o I Censo e Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua e a I Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição dos povos indígenas. Os estudos só foram possíveis graças à formação de redes de pesquisa envolvendo dezenas de instituições que, por sua vez, mobilizaram centenas de técnicos dedicados e imbuídos da missão de chegar onde nunca antes as pesquisas oficiais haviam chegado e partilhar os problemas cotidianos de milhares de brasileiros que nunca antes haviam sido ouvidos.

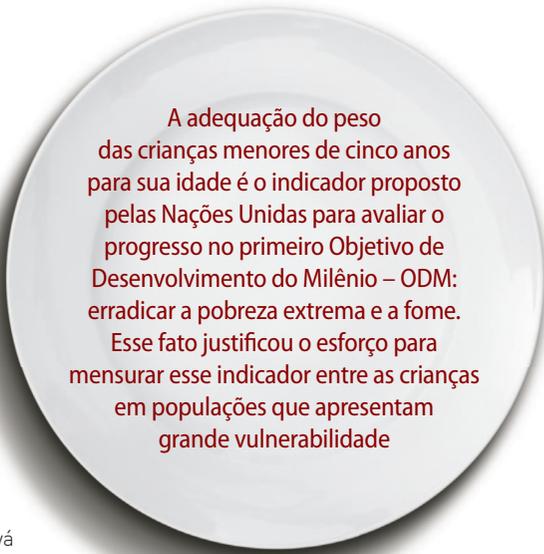
---

Agradecemos às lideranças sociais e comunitárias que confiaram nas propostas de pesquisa a eles apresentadas e que facilitaram o acesso das equipes de pesquisa, bem como às famílias e indivíduos que aceitaram participar da pesquisa e forneceram seus depoimentos pessoais aos entrevistadores. Agradecemos, ainda, aos servidores das esferas estadual e municipal que colaboraram com o processo de coleta, sobretudo no caso das Chamadas Nutricionais.

## Chamadas Nutricionais de Crianças Menores de Cinco Anos

A adequação do peso das crianças menores de cinco anos para sua idade é o indicador proposto pelas Nações Unidas para avaliar o progresso no primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio – ODM: erradicar a pobreza extrema e a fome. Esse fato justificou o esforço para mensurar esse indicador entre as crianças em populações que apresentam grande vulnerabilidade. O diagnóstico nutricional baseado em inquéritos domiciliares constitui a forma ideal para se caracterizar o perfil nutricional de uma dada população e sua evolução ao longo do tempo. Entretanto, o grande volume de recursos humanos e materiais exigidos para a sua execução encarecem os estudos e os torna pouco factíveis. A alternativa implantada foi conciliar o inquérito de saúde e nutrição às Campanhas Nacionais de Vacinação, estratégia que permite que a população-alvo vá ao encontro do pesquisador, não sendo necessária visita domiciliar. Além disso, já se encontra disponibilizada nas unidades de saúde boa parte da estrutura necessária à consecução desta pesquisa (Santos *et al.*, 2008).

A realização das Chamadas Nutricionais associadas às campanhas de vacinação demonstrou ser factível para monitorar as condições nutricionais de grupos específicos em larga escala, oportunizando ainda, o treinamento e atualização profissional de técnicos e auxiliares dos municípios que são responsáveis pela vigilância nutricional. As Chamadas Nutricionais a seguir descritas tem um caráter pioneiro, de vez que não existia no Brasil diagnóstico nacional algum das populações em estudo (Brasil, 2006a e 2008; Santos *et al.*, 2008).



A adequação do peso das crianças menores de cinco anos para sua idade é o indicador proposto pelas Nações Unidas para avaliar o progresso no primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio – ODM: erradicar a pobreza extrema e a fome. Esse fato justificou o esforço para mensurar esse indicador entre as crianças em populações que apresentam grande vulnerabilidade

## Chamada Nutricional Semiárido – 2005

O estudo incluiu as crianças menores de cinco anos de idade que frequentaram os postos de vacinação no dia 20 de agosto de 2005, data da 2ª etapa da Campanha Nacional de Vacinação. O universo da investigação abrangeu os 1.133 municípios do semiárido delimitado pelo Ministério da Integração Nacional, em 2005, localizados em nove estados: oito na região Nordeste (exclui o Maranhão) e Minas Gerais. Nesta região existe uma população estimada de 26 milhões de pessoas, sendo aproximadamente 2,3 milhões de crianças na faixa etária em estudo.

A amostra da pesquisa foi desenhada para obter estimativas independentes para cada um dos estados, mediante amostragem probabilística considerando as Unidades da Federação – UF como domínios. Em cada um dos 277 municípios selecionados foram sorteados dois postos (ou locais de vacina), considerados unidades secundárias de amostragem. O sorteio de postos de vacinação foi realizado de modo a garantir que as áreas rural e urbana estivessem representadas. A metodologia do estudo e a análise de dados foram descritas em detalhe em publicação institucional (Brasil, 2006a).

A seleção da amostra fluiu bem, tendo em vista a delimitação precisa do universo (1.133 municípios) e a possibilidade de obter as listagens dos postos de vacinação junto ao setor saúde. A amostra resultante foi de 16.239 crianças menores de cinco anos.

## Chamada Nutricional nos Assentamentos Rurais – 2005

O universo desta pesquisa foi o conjunto de assentamentos rurais da região Nordeste e no norte de Minas Gerais, que constavam do Cadastro de Projetos do Instituto de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, em 3 de junho de 2005. A listagem incluía 3.329 projetos nos nove estados

do Nordeste e no Norte de Minas Gerais, onde estavam assentadas 213.878 famílias. A estimativa do tamanho da população-alvo era de 102 mil crianças de zero a cinco anos de idade, como descrito em publicação do MDS (Brasil, 2006a).

A amostra foi distribuída em 75 assentamentos, localizados em 40 municípios de 10 estados e alocada proporcionalmente nos estratos. A seleção final das crianças foi feita pelos pesquisadores de campo, no próprio assentamento, por ocasião da pesagem, que ocorreu em agosto de 2005, durante a 2ª etapa da Campanha Nacional de Vacinação. A seleção da amostra ocorreu sem problemas a partir do cadastro do INCRA e um total de 1.305 crianças menores de cinco anos foi incluído no estudo.

## Chamada Nutricional Quilombola – 2006

Esta Chamada seguiu metodologia semelhante às anteriores e coletou dados na vacinação de agosto de 2006. Contudo, o processo de amostragem se mostrou complexo pela inexistência de cadastro consistente e atualizado sobre as comunidades quilombolas no Brasil. À época, 724 comunidades quilombolas constavam no cadastro da Fundação Cultural Palmares. Já segundo levantamento do Centro de Cartografia Aplicada e Informação Geográfica da Universidade de Brasília – CIGA/UNB existiam 843 comunidades, distribuídas em 22 UF. A junção dos dois cadastros resultou em 946 comunidades e serviu de base para amostra. Ainda assim verificaram-se inconsistências, pois alguns municípios selecionados informavam a inexistência da comunidade em seu território, ou quando havia uma comunidade com nome similar, esta não era considerada como remanescente de quilombos pela autoridade municipal.

Devido ao fato de não haver informações a respeito do número aproximado de crianças quilombolas na faixa etária de zero a cinco anos optou-se por um desenho de amostra com conglomeração em 2 estágios. No primeiro estágio seriam sorteadas de forma aleatória as comunidades participantes da amostra e no segundo estágio, a totalidade das crianças foi investigada. A amostragem e a metodologia do estudo já foram publicadas em detalhe (Brasil, 2008).

O especialista em amostragem selecionou 60 comunidades nas 22 UF e a sua distribuição respeitava a proporcionalidade existente no cadastro. Assim, foram selecionadas de uma a sete comunidades quilombolas por estado. A amostra foi desenhada para obter estimativa nacional, não sendo representativa por Unidade da Federação. Este foi o primeiro inquérito nacional de base populacional com comunidades quilombolas. Ao final do processo 2.723 crianças de zero a cinco anos de idade compuseram a amostra.

## Chamada Nutricional na Região Norte – 2007

O Ministério da Saúde coordenou a iniciativa de realizar a Chamada Nutricional na Região Norte na campanha de vacinação de 2007. A amostra foi desenhada para obter estimativas independentes para cada um dos sete estados, mediante amostragem probabilística considerando as Unidades da Federação como domínio. Em cada um dos 106 municípios selecionados foram sorteados postos de vacinação (unidades secundárias de amostragem) em número de um a três no interior, ou de dez nas capitais de estado. A amostra resultante foi de 14.416 crianças de zero a cinco anos.

A ação foi realizada em parceria com o Programa Nacional de Imunizações da Secretaria de Vigilância em Saúde do MS (PNI/SVS), MDS, UNICEF e, principalmente, com as secretarias de saúde dos estados da região Norte.

## Operacionalização das Chamadas Nutricionais

As chamadas nutricionais são pesquisas rápidas, tendo em vista que a coleta de dados pode ocorrer em um dia, porém exigem grande rigor metodológico. Para garantir a qualidade dos resultados é necessário mobilizar especialistas e montar uma sólida rede de cooperação estadual e municipal para levar a cabo uma grande operação logística. (Brasil, 2006a).

O universo a ser investigado deve ser definido claramente e o cálculo e seleção da amostra devem ser rigorosamente planejados, de preferência por especialista, para garantir representatividade. As amostras podem ser autoponderadas, como ocorreu na Chamada Nutricional Quilombola ou então a cada criança será associado um peso amostral, ou fator de expansão, que, atribuído às características investigadas, possibilitará a obtenção de estimativas para o universo da pesquisa. Os fatores de expansão da amostra devem ser calculados com base nos princípios da amostragem por profissional de estatística.

O treinamento para a coleta de dados pode ocorrer em oficinas regionais e/ou estaduais, bem como por meio de multiplicadores experientes e especialmente treinados que visitem todos os municípios no mês anterior à coleta de dados. A equipe local é independente da equipe de vacinação, sendo composta por entrevistadores recrutados em nível municipal; em geral profissionais da área de saúde ou estudantes universitários. Idealmente as equipes locais são compostas por cinco profissionais, sendo um supervisor de equipe; um organizador de fila, responsável pela seleção da criança com intervalo amostral definido; um entrevistador; e dois antropometristas para medir do peso e da estatura das crianças. Cada medição é feita duas vezes.

Para coleta de dados, deve ser elaborado e previamente testado um questionário, que possibilite a elaboração de todos os indicadores de interesse e que seja o mais sucinto possível, dadas as condições de aplicação em campo. Se a opção for de centralizar e digitalizar os questionários para formar diretamente o banco de dados é preciso uma logística complexa para garantir o envio tempestivo dos questionários.



Em geral, a coordenação das chamadas nutricionais tem ficado a cargo do governo federal, em estreita parceria com governos estaduais e municipais. Os gestores estaduais e municipais devem ser informados oficialmente sobre a execução da pesquisa e solicitados a fornecer apoio técnico e logístico. No âmbito dos estados, é interessante contar com uma equipe de coordenação formada por técnicos das secretarias estaduais de saúde e professores das universidades locais. A pactuação com as coordenações de imunização nos três níveis é uma das mais importantes. O compromisso maior de qualquer pesquisa desse tipo consiste em não interferir negativamente na vacinação. A dinâmica do trabalho de campo nos postos de vacinação deve ser planejada cuidadosamente para que isto não ocorra.

## Principais Resultados das Chamadas Nutricionais

O Quadro 1 apresenta um condensado dos resultados de quatro Chamadas Nutricionais realizadas entre 2005 e 2007. Quase 40 mil famílias foram investigadas e suas crianças examinadas, trazendo à luz informações importantes para o planejamento das ações a nível local. A desnutrição crônica (déficit de estatura para a idade) atinge um percentual muito elevado de crianças, sobretudo na região Norte e assentamentos rurais. A maior cobertura do programa Bolsa Família foi registrada nas comunidades quilombolas.

**Quadro 1 – Principais Resultados das Chamadas Nutricionais. Brasil e Regiões, 2004–2007**

PESQUISA	ANO	POPULAÇÃO INVESTIGADA	AMOSTRA	PRINCIPAIS RESULTADOS ALCANÇADOS FREQUÊNCIA (PORCENTAGEM)*
Chamada nutricional de crianças abaixo de 5 anos de idade do Semiárido brasileiro	2005	Crianças abaixo de 5 anos residentes em 277 municípios do semiárido brasileiro	16.239	Déficit de peso para idade: 5,6% Déficit de peso para estatura: 2,8% Déficit de estatura para idade: 6,6% Família inscrita no Bolsa Família: 35,2% Família faz menos de 3 refeições/dia: 7,4%
Chamada nutricional de crianças abaixo de 5 anos de assentamentos rurais da região Nordeste e Norte de Minas Gerais	2005	Crianças abaixo de 5 anos residentes em 75 assentamentos rurais na região Nordeste e no Norte do estado de Minas Gerais	1.305	Déficit de peso para idade: 8,6% Déficit de peso para estatura: 7,3% Déficit de estatura para idade: 15,5% Família inscrita no Bolsa Família: 38,9% Família faz menos de 3 refeições/dia: 19,9%
Chamada nutricional de crianças quilombolas abaixo de 5 anos de idade	2006	Crianças abaixo de 5 anos de idade residentes em 60 comunidades quilombolas localizadas em 22 estados	2.723	Déficit de peso para idade: 8,1% Déficit de peso para estatura: 2% Déficit de estatura para idade: 11,6% Excesso de peso para estatura: 3,9% Família inscrita no Bolsa Família: 51,7%
Chamada nutricional de crianças abaixo de 5 anos de idade da região Norte	2007	Crianças abaixo de 5 anos de idade residentes nos sete estados da região Norte	14.416	Déficit de peso para idade: 5,2% Déficit de peso para estatura: 3,4% Déficit de estatura para idade: 23,1% Excesso de peso para estatura: 12,8%

\* Abaixo de -2 desvio padrão escore, segundo critérios da OMS (WHO 1995)

## Vantagens e Limitações das Chamadas Nutricionais

- **Logística:** organizar a coleta de dados, principalmente antropométricos, é tarefa de difícil logística. A estratégia de chamadas nutricionais evita que o investigador tenha que se deslocar até o domicílio para coletar o dado. A população já vai buscar intencionalmente o posto de vacinação, o que facilita o acesso aos indivíduos a ser investigados. Nas campanhas de vacinação existe grande envolvimento de funcionários das próprias secretarias de saúde na administração da vacina. Esse mesmo tipo de funcionário pode ser recrutado na chamada nutricional, com a vantagem de trabalhar na área de saúde, o que facilita o treinamento. Como a campanha de vacinação desenrola-se principalmente em unidades básicas de saúde, normalmente o próprio equipamento antropométrico da unidade (devidamente calibrado) é utilizado, facilitando a logística.

- **Baixo custo:** enquanto as pesquisas nacionais custam alguns milhões de reais, as chamadas nutricionais são muito mais baratas. Aproveitam a oportunidade da mobilização social já em curso devido à campanha de vacinação, economizando em publicidade e divulgação. Normalmente os dados gerados pelas chamadas nutricionais são de interesse dos gestores de saúde e ação social da localidade, o que faz com que as secretarias estaduais e municipais sejam parceiras da iniciativa, cedendo funcionários para a realização das mesmas, sem ônus. Outra fonte de economia é a utilização do equipamento da própria unidade na chamada nutricional, o que evita gasto com compra de equipamentos, normalmente um dos itens mais caros no orçamento desse tipo de pesquisa.
- **Parcerias:** as chamadas nutricionais normalmente ultrapassam os limites da relação governo federal *versus* governo estadual e governos municipais. Para a realização das chamadas nutricionais, além de serem fortalecidos os laços entre as secretarias municipais e estaduais com os ministérios, foram fomentadas parcerias inter e intraministeriais, além de outras com a academia e organismos internacionais. A relação interministerial foi intensificada, principalmente entre o MDS e MS. Podem ser também agregados a essa iniciativa organismos internacionais, a exemplo do UNICEF, que foi parceiro em todas as chamadas, inclusive doando balanças para a chamada nutricional da região Norte, as quais posteriormente foram incorporadas ao patrimônio das secretarias de saúde envolvidas.
- **Acesso a populações vulneráveis:** a economia de escala propiciada pela estratégia da Chamada Nutricional permite que se trabalhe com amostras maiores de populações frequentemente excluídas das pesquisas nacionais. Em populações moradoras de áreas de difícil acesso – caso das populações quilombolas, ribeirinhas e indígenas –, um único dia de vacinação muitas vezes não é factível para a cobertura desejada, o que faz com que a vacinação (e a coleta de dados da Chamada Nutricional), se estenda eventualmente por mais de um dia, até que todas as crianças menores de cinco anos sejam contempladas. A dificuldade de se amostrar estas populações é, assim, contornada, propiciando a obtenção de uma informação de extrema relevância para a formulação de políticas públicas específicas, principalmente por elas as tradicionalmente mais vulneráveis aos desvios nutricionais.
- **Rapidez:** a chamada nutricional é iniciativa de rápida elaboração e execução. A coleta de dados em geral restringe-se a um único dia. Após a coleta, a velocidade no tratamento e na análise dos dados dependerá da estrutura de que se dispõe. É factível que a pesquisa seja concebida, organizada e os primeiros resultados sejam divulgados em um período de seis meses.
- **Limitações:** a possibilidade de viés de seleção é a principal preocupação nas pesquisas baseadas em dias nacionais de vacinação. Na medida em que a cobertura vacinal é muito alta, diminui a chance desse tipo de viés; no Brasil as coberturas são, em média, superiores a 95%. Ressalta-se, porém, que em algumas áreas de difícil acesso, sobretudo na região Norte, a cobertura vacinal não atinja mais do que 75%. Outra limitação é relativa ao tamanho do questionário, que precisa ser mantido o menor possível.

## I Censo e Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua

Nesta seção descreve-se o esforço político e metodológico do governo brasileiro, representado pelo MDS, na condução do I Censo e Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua<sup>1</sup>. A pesquisa compôs a resposta governamental<sup>2</sup> à demanda pela visibilidade desse segmento por parte das entidades representativas de pessoas em situação de rua, formalizada ao governo no 1º Encontro Nacional de Pessoas em Situação de Rua realizado em Brasília, em setembro de 2005 (Brasil, 2006b).

1 Esta seção sintetiza uma discussão sobre os aspectos políticos e metodológicos relativos ao I Censo e Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua (Quiroga, 2009) e não pretende ser exaustiva no detalhamento do levantamento realizado. Para uma análise mais aprofundada sobre os tais aspectos sugere-se o conjunto de artigos do livro *Rua: aprendendo a contar* (Cunha; Rodrigues, 2009).

2 O instrumento emblemático da resposta governamental às demandas da população em situação de rua pode ser considerado o Decreto Presidencial, assinado em 25 de outubro de 2006, que criou um Grupo de Trabalho Interministerial – GTI com a atribuição de “elaborar estudos e propostas de políticas públicas dirigidas à população em situação de rua [...] [que] devem primar pela ação intersetorial entre as políticas de assistência social, saúde, educação, habitação, trabalho e renda, cultura e garantia de direitos humanos” (Brasil, 2006c).



**O primeiro censo e pesquisa nacional sobre a população em situação de rua foi conduzido em 71 municípios brasileiros. O número abrange 23 capitais de unidades da federação (inclusive o Distrito Federal) e 48 municípios**

À época, a demanda por visibilidade tinha como pano de fundo a necessidade de ações efetivas e coordenadas do Estado no que concerne às políticas orientadas a “esse público” e incluía a incapacidade de responder questões básicas para a elaboração de políticas, tais como: quem eram? quantos eram? como viviam? que necessidades tinham? Cabe ressaltar que esse desconhecimento derivava do fato de a população em situação de rua não ser contabilizada ou caracterizada pelo Censo Demográfico nem outra pesquisa de abrangência nacional, porque as estratégias de coleta de informações utilizadas por esses levantamentos são de base domiciliar. “Esse público”, neste sentido, refere-se a pessoas em situação de rua com idade igual ou superior a dezoito anos<sup>3</sup>.

## Preparação e Condução do Trabalho de Campo

O primeiro censo e pesquisa nacional sobre a população em situação de rua foi conduzido em 71 municípios brasileiros. O número abrange 23 capitais de unidades da federação (inclusive o Distrito Federal) e 48 municípios com população mínima estimada em 300 mil habitantes. Quatro das 27 capitais brasileiras não foram pesquisadas, pois contavam com iniciativas de caráter municipal assemelhadas, são elas: São Paulo, Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre.

Uma etapa crucial da preparação do campo foi a identificação do universo a ser pesquisado. Após intenso processo de discussão entre os três níveis de governo, especialistas da temática, pessoas em situação de rua e entidades representativas, decidiu-se que – além da idade do entrevistado – o lugar em que o entrevistado costuma passar as noites seria utilizado como filtro que garantiria a inclusão do indivíduo na pesquisa. Somente indivíduos adultos que relatassem dormir costumeiramente nas ruas (incluiu os espaços públicos a céu aberto e as construções abandonadas), ou em albergues compuseram o universo da investigação.

Como o objetivo da investigação ultrapassava a quantificação dos sujeitos pesquisados, foram elaborados dois questionários – de extensão e profundidade diferentes – que permitissem a caracterização mínima do universo encontrado e, mais detalhada, de uma amostra de cerca de 10% dos entrevistados. A estimativa da (in)segurança alimentar e nutricional desse público é desafiadora devido a sua condição não domiciliada e de extrema vulnerabilidade. No levantamento em questão, tentou-se uma aproximação da questão por meio de questões sobre as estratégias de obtenção de alimentos, prevalência da alimentação diária, além de práticas de higiene e condições de saúde.

## Coleta de Dados e Principais Resultados

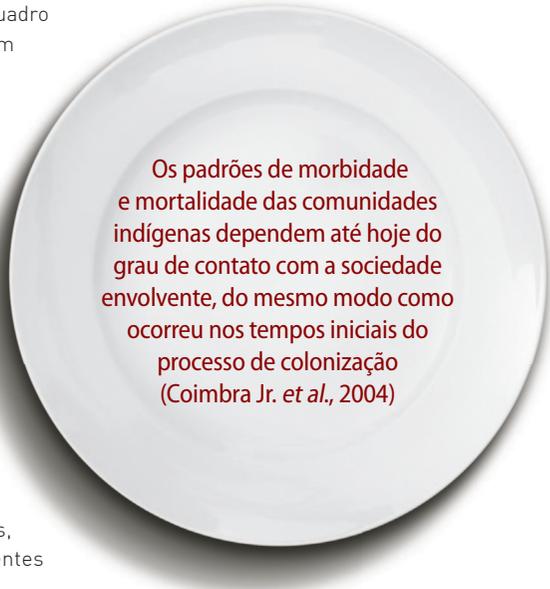
O trabalho de campo foi conduzido de outubro de 2007 a janeiro de 2008. A taxa de recusa foi baixa, 13,3%, o que pode ser um indicador do sucesso da preparação do campo e das estratégias de abordagem. Participaram das atividades incluídas nas estratégias de pesquisa de campo 1.479 indivíduos, 20% desse grupo representado pelas pessoas em situação de rua e representantes de entidades.

O levantamento identificou 31.922 indivíduos adultos vivendo em situação de rua nos 71 municípios pesquisados. No contingente identificado predominam os homens (82%), os indivíduos de idades entre 18 e 44 anos (60%) e os negros (pretos e pardos somam 67%).

<sup>3</sup> A despeito de as crianças e adolescentes se configurarem como importante alvo de políticas sociais, como grupo específico guarda diferenças em relação aos adultos em situação de rua que demandariam ser tratadas em outra pesquisa. De maneira não exaustiva apontam-se algumas dessas diferenças: inclusive eticamente a abordagem de menores exigiria aspectos metodológicos bastante diferenciados em relação aos dos adultos e, por outro lado, as crianças e adolescentes em situação de rua tendem a oscilar entre a casa e a rua, diferenciando, assim, a sua situação do processo mais cristalizado enfrentado pelos adultos na rua.

No que diz respeito à segurança alimentar e nutricional, o quadro revelado foi preocupante, pois 19% dos entrevistados relataram não se alimentar todos os dias. Sinergicamente, o grupo de entrevistados que tem na mendicância a sua principal forma de sustento (15,7%) é mais fortemente marcado pela restrição alimentar (31% deles não se alimentam todos os dias).

A higiene pessoal também é um entrave para esse segmento. A precariedade e inadequação das instalações das quais fazem uso para banho e outras necessidades, podem ocasionar ou agravar problemas de saúde, além de expor esse grupo a situações de risco diversas. Tem-se que é na rua em que principalmente se toma banho (32,6%), seguida por albergues/abrigos (31,4%), banheiros públicos (14,2%) e a casa de parentes ou amigos (5,2%). O local comumente utilizado para as necessidades fisiológicas tem ordenamento assemelhado, e igualmente preocupante, 32,5% utilizam a rua, 25,2% os albergues/abrigos, os 21,3% banheiros públicos, 9,4% os estabelecimentos comerciais e 2,7% a casa de parentes ou amigos.



**Os padrões de morbidade e mortalidade das comunidades indígenas dependem até hoje do grau de contato com a sociedade envolvente, do mesmo modo como ocorreu nos tempos iniciais do processo de colonização (Coimbra Jr. et al., 2004)**

## I Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição dos Povos Indígenas

No Brasil existem cerca de 220 diferentes povos indígenas que falam mais de 180 línguas e ocupam 12,2% do território nacional. A maioria das terras indígenas brasileiras encontra-se na Amazônia Legal (98,6%) (Garnelo et al., 2003). Os padrões de morbidade e mortalidade das comunidades indígenas dependem até hoje do grau de contato com a sociedade envolvente, do mesmo modo como ocorreu nos tempos iniciais do processo de colonização (Coimbra Jr. et al., 2004). Problemas com a alteração do meio ambiente trazem consequências sobre o estilo de vida dos povos indígenas e sobre sua relação com alimentos, sementes, plantas e remédios. A insegurança alimentar e nutricional é um risco.

Apesar da desnutrição crônica, por vezes, atingir metade das crianças menores de cinco anos já se registram doenças crônicas não transmissíveis nos adultos, como diabetes, hipertensão e obesidade. Isto ocorre, sobretudo, em comunidades com modo de vida profundamente alterado pelas mudanças socioculturais, ambientais e antropológicas, nas quais padrões diversificados de mobilidade dão lugar ao sedentarismo e são adotadas práticas alimentares da sociedade envolvente.

Assim, era evidente a necessidade de planejar um levantamento nutricional nacional dos povos indígenas, proposta que emergiu do I Fórum Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional para os Povos Indígenas, que reuniu, em Brasília, mais de 80 lideranças indígenas de todo o Brasil, no final de 2003. Um grupo composto por técnicos da FUNASA, MS, Projeto Vigisus II e da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI do MDS assumiu a tarefa de planejar uma pesquisa nacional, com recursos próprios e do Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD por meio do Projeto Vigisus II (Caldas et al., 2008) Os objetivos gerais foram assim definidos:

Conhecer a situação alimentar e nutricional de crianças menores de cinco anos e mulheres em idade fértil de 14 a 49 anos e seus fatores determinantes entre os povos indígenas para subsidiar a tomada de decisões sobre a definição de políticas públicas eficientes ou, quando for o caso, a reorientação de intervenções em andamento. Apoiar a formação da linha de base do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional nos Distritos Sanitários Especiais Indígenas – DSEIs.

Após os procedimentos de praxe em editais de licitação internacional foi selecionada a proposta liderada pela Associação Brasileira de Pós-graduação em Saúde Coletiva – Abrasco, que coordenava a participação de 12

universidades e institutos de pesquisa em todo o Brasil. O contrato foi assinado em 18 de dezembro de 2007 e o trabalho de campo iniciado em julho de 2008.

A realização do I Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição dos Povos Indígenas, estudo pioneiro no Brasil e quizá no mundo, é um desafio que se impôs tanto aos órgãos de governo quanto às instituições de pesquisa nacionais e que vem sendo enfrentado com seriedade, rigor científico e sensibilidade social. A pesquisa foi concluída, com a divulgação parcial de alguns resultados em 2010.

## Considerações Finais

Destaca-se a importância das estratégias de pesquisa aqui descritas para revelar características de populações específicas e até então invisíveis, de maneira que a vulnerabilidade a que estão sujeitas seja enfrentada por políticas públicas que passam a ser pensadas de maneira igualmente específica – quando o caso requer – ou lançando mão de estratégias diferenciadas para garantir o acesso às mesmas políticas.

Os desafios continuam sendo enfrentados. Mencione-se, por exemplo, que recentemente o MDS contratou uma nova Chamada Nutricional Quilombola. A pesquisa tem por objetivos avaliar o perfil nutricional de crianças menores de cinco anos de idade, bem como a situação de segurança alimentar e nutricional, acesso aos serviços, benefícios e programas governamentais das famílias, e descrever o perfil socioeconômico das comunidades remanescentes de quilombos tituladas. Serão pesquisadas todas as 173 comunidades quilombolas que obtiveram título de posse coletiva da terra emitido pelo INCRA ou por órgãos oficiais estaduais (entre 20 de novembro de 1995 e 14 de outubro de 2009).

## Membros do Grupo de Pesquisa das Chamadas Nutricionais

**Planejamento e coordenação-geral:** Leonor Pacheco, Rômulo Sousa; Micheli Soares, Flavia Henrique, Lucélia Pereira, Dionara Barbosa e José Iturri (MDS); Ana Beatriz Vasconcellos, Muriel Gubert, Janine Coutinho, Antonio Fagundes e Eduardo Nilson (CGPAN/MS).

**Coordenação e articulação intersetorial:** Luciene Alcântara (UFF); Maisa Martins (SSP/RJ); Walkiria Teles (MS/PNI); Bárbara Souza (SEPPIR); Helena Silva (UNICEF); Esther Zaborowski (ENSP); Josilene Brandão (Conaq); Genny Ayres (UNEB); Ester Monteiro (Secr. Cultura Recife/PE); Luís Carvano (UFRJ); Marina Teixeira (Fatos); Sandra Pacheco (UNEB).

**Coordenação estadual e execução:** Patricia Azevedo (SES/AC); Ma Amália Lima e Joelma Atayde (SES/AL); Haroldo Ferreira, Mônica Assunção e Telma Florêncio (UFAL); Ester Mourão (SES/AM); Lucia Yuyama e Dionisia Nagahama (INPA/AM); Ma Conceição Oliveira (UFAM); Ma Balbina Picanço (SES/AP); Ma Cláudia Montal (SES/BA); Mônica Santana, Ana Marlúcia Assis, Ma Conceição Silva e Nedja dos Santos (UFBA); Diva Fernandes e Ana Lúcia Mamede (SES/CE); Derlange Diniz (UECE); Paula Silva, Renato Carpanedo e Simone Daher (SES/ES); Pedro Kitoko (FSV/ES); Ma Janaina Nunes (SES/GO); Estelamaris Monego (UFG/GO); Ma Tereza Frota e Violeta Filgueiras (SES/MA); Sueli Tonial (UFMA); Maria Beatriz Lisboa, Laura do Vale, Daniela Campos e Joana Reis (SES/MG); Éliido Bonomo (UFOP); Glaubia Relvas e Leda Gonçalves (SES/MT); Ma Aparecida Cruz (SES/MS); Ana Rezende (SES/PA); Rosa M Dias e Rosilene Reis (UFPA); Eliane Almeida (SES/PB); Ma Beatriz Dantas e Rodrigo Vianna (UFPB); Rijane Barros, Risia Menezes e Vilma Cerqueira (SES/PE); Mônica Cerqueira (UFPE); Carmen Ramos e Juzilene Silva (SES/PI); Apolônia Nogueira (UFPI); Patrícia B Sens (SES/PR); Madalena Marques (SES/RJ); Zoraia Lima e Julliana Cavalcanti (SES/RN); Clélia Lyra e Cristiane Sales (UFRN); Larissa Reis (SES/RO); Rejane Corrêa Marques (UNIR/RO); Ma Livramento (SES/RR); Antônio Marinho (UFRR); Deise Vetromilla e Ma Alice Lantmann (SES/RS); Rosana Driessen (SES/SC); Francisco Vasconcelos e Maurício Leite (UFSC); Gildena Jaguar e João Alberto Silveira (SES/SE); Antônio Paixão (UFSE); Sílvia Saldiva (SES/SP); Polyana Silva (SES/TO).

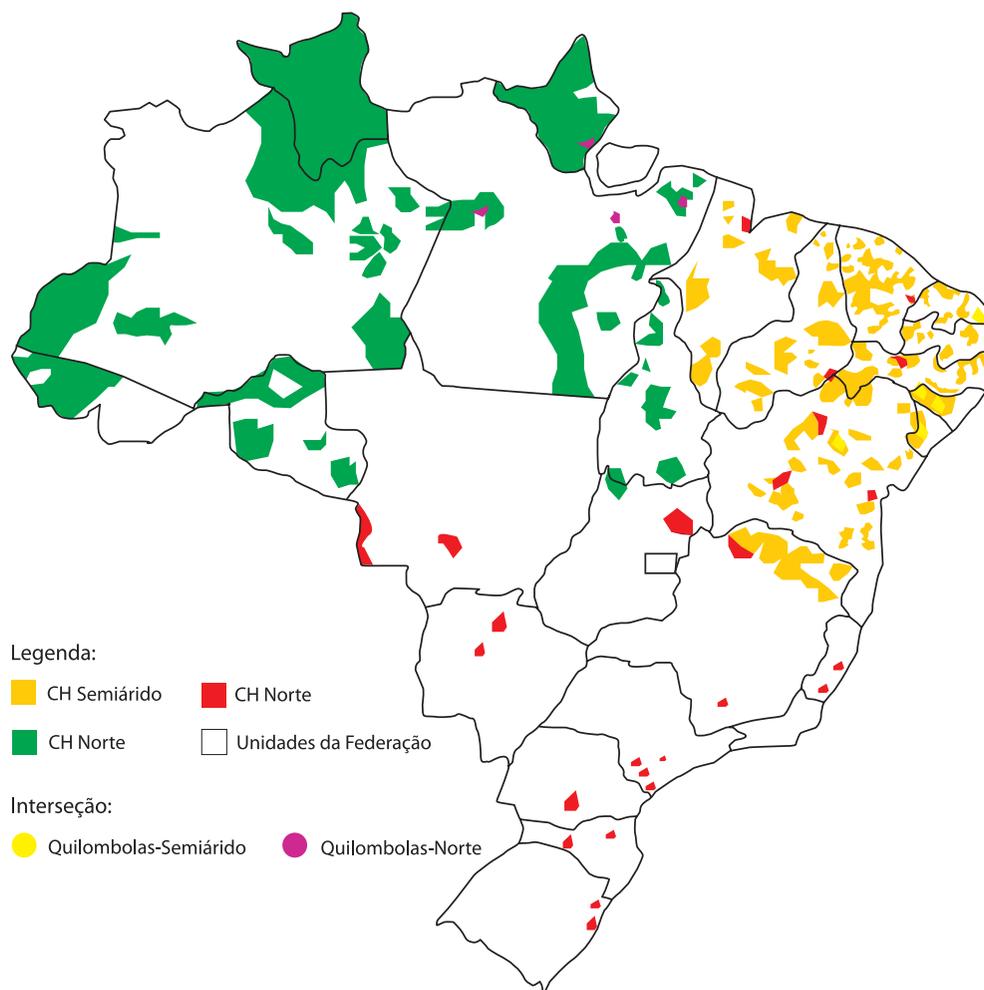
**Análise de dados:** Carlos Monteiro, Wolney Conde e Sílvia Konno (USP); José Augusto Taddei e Fernanda Cobayashi (UNIFESP); Fernando Colugnati (IPTI/SP); Carlos Coimbra Jr, Paulo Basta e Ricardo Santos (ENSP); Erly Moura (MS).

## Referências Bibliográficas

- BEMFAM. *Sociedade Civil Bem-Estar Familiar no Brasil*. Pesquisa nacional sobre demografia e saúde: 1996. Rio de Janeiro: BEMFAM, 1999.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Chamada Nutricional: um estudo sobre a situação nutricional das crianças do semiárido brasileiro*. Cadernos de Estudo, vol. 5, 2006a.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Encontro Nacional sobre população em situação de rua*, 1, 2005, Brasília, DF. Relatório. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2006b.
- BRASIL. Decreto s/n, de 25 de outubro de 2006. Constitui Grupo de Trabalho Interministerial – GTI, com a finalidade de elaborar estudos e apresentar propostas de políticas públicas para a inclusão social da população em situação de rua, conforme disposto na Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, n.206, p.4, 26 out. 2006c. Seção 1.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Políticas Sociais e Chamada Nutricional Quilombola: estudos sobre condições de vida nas comunidades e situação nutricional das crianças*. Cadernos de Estudo, vol. 9, MDS, 2008.
- CALDAS, A. D. R. et al. Desafios na construção do I Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição dos Povos Indígenas. In: *Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*. Cadernos de estudos: desenvolvimento social em debate: povos indígenas: um registro das ações de desenvolvimento social. Brasília, DF: MDS; SAGI, n.10, dez. 2008. 85 p.
- COIMBRA Jr., C. E. A. (Org.). *Epidemiologia e Saúde dos Povos Indígenas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2004. p.15-36.
- CUNHA, J. Q.; RODRIGUES, M. (Org.). *Rua: aprendendo a contar*. Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua. Brasília: MDS, SAGI, SNAS, 2009. 233 p.
- GARNELO, L., MACEDO, G.; BRANDÃO, L. C. *Os Povos Indígenas e a Construção das Políticas de Saúde no Brasil*. Brasília: OPAS, 2003.
- IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional de Despesa Familiar Saúde: aspectos nutricionais*. Rio de Janeiro: IBGE, 1982.
- IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição*. Rio de Janeiro: IBGE, 1989.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa de Orçamentos Familiares 2002-2003: análise da disponibilidade domiciliar de alimentos e do estado nutricional no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.
- QUIROGA, J. *Promoting visibility to fight vulnerability: the experience of the National Survey on Homeless Persons - Brazil, 2008*. (Trabalho apresentado no Vigésimo sexto encontro da União Internacional para o Estudo Científico da População (IUSSP). Seção: Measuring hard-to-count populations and sensitive issues. Marrakesh, 27 de setembro a 2 de outubro de 2009).
- SANTOS, LMP., PAES-SOUSA, R., SILVA JUNIOR, JB., VICTORA, CG. *National Immunization Day: a strategy to monitor health and nutrition indicators*. Bulletin of the World Health Organization 2008, 86 (6): 474- 479.
- WHO. World Health Organization. *Physical status: the use and interpretation of anthropometry*. Genebra: WHO, 1995.

## Anexo

**Mapa 1 – Municípios Pesquisados nas Chamadas Nutricionais**



Fonte: Elaboração do Departamento de Avaliação –DA/SAGI/MDS

## Apresentação dos Autores

**Leonor Maria Pacheco Santos** é PhD em Patologia pela University of Tennessee, professora adjunta do Departamento de Saúde Coletiva da Universidade de Brasília, diretora do Departamento de Ciência e Tecnologia do Ministério da Saúde.

**Rômulo Paes-Sousa** é PhD em Epidemiologia Ambiental pela London School of Hygiene and Tropical Medicine (University of London). Secretário executivo do MDS.

**Muriel Bauermann Gubert** é doutora em Ciências da Saúde pela Universidade de Brasília e Professora adjunta do Departamento de Nutrição da Universidade de Brasília.

**Junia Valéria Quiroga da Cunha** é doutora em Demografia pela Universidade Federal de Minas Gerais e diretora do Departamento de Avaliação da SAGI/MDS.



# O FOME ZERO E A PRODUÇÃO ACADÊMICA REALIZADA NO ÂMBITO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO (2003-2009)

Desider Kremling Gomez

Este artigo tem por objetivo apresentar ao leitor um panorama geral sobre a produção acadêmica elaborada, entre 2003 e 2009, por estudantes dos programas de pós-graduação das universidades brasileiras sobre a Estratégia Fome Zero, com ênfase sobre alguns de seus programas e âmbitos de ação.

O Fome Zero foi lançado oficialmente em 2003, no início do mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, com grande repercussão nacional e internacional. A ampla cobertura jornalística daquele momento e a diversidade de opiniões emitidas durante seu primeiro ano de implantação, tanto críticas quanto entusiastas, além da repercussão que obteve em foros e âmbitos de discussão política multilateral, bem como sua recepção por parte de inúmeros organismos de cooperação internacional, mostram a magnitude de sua relevância, mais ainda quando reivindica o direito à alimentação como um direito humano fundamental e sua incorporação como cerne de uma política pública.

A chamada Estratégia Fome Zero está em execução há quase 8 anos. Ao longo deste período, novas áreas e campos de ação foram instituídos, diversificando e tornando mais complexa sua estrutura institucional e interseccional, assim como diferentes atores se incorporaram às distintas áreas de intervenção.

Diante destas considerações, a inquietude que surge é: como respondeu, ao longo destes anos, a comunidade acadêmica diante da diversidade de temas suscitados pela Estratégia? É lugar comum dentro da comunidade científica que um dos “indicadores” mais reveladores da importância de um tema é o interesse que o mesmo desperta entre pesquisadores e, por conseguinte, a quantidade e qualidade do conhecimento produzido e, finalmente, divulgado.

Na medida em que nosso objetivo, para os fins deste artigo, é proporcionar um quadro geral sobre a produção científica que aborda os temas e assuntos suscitados pela Estratégia Fome Zero, outras questões podem ser colocadas: como os novos pesquisadores, que se aperfeiçoaram em suas atividades de pesquisa e docência nos diferentes programas de pós-graduação do País, procuraram tratar o Fome Zero e seus programas e âmbitos de ação? Quais temáticas, problemas e interrogantes foram levantadas? Quais as instituições que mais se destacaram, nestes últimos sete anos, e que auspiciaram a produção deste conhecimento? Quais as áreas de conhecimento nas quais o tema foi abordado?

## O que Indicam os Dados Disponíveis

O Fome Zero está estruturado tematicamente em quatro grandes eixos, que articulam diferentes áreas de ação e intervenção, a saber: Eixo 1 – Acesso aos alimentos, que concentra, entre outros, o Programa Bolsa Família, o Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional<sup>1</sup>; o Eixo 2 – Fortalecimento da Agricultura Familiar, onde estão integrados o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura e o Programa de Aquisição de Alimentos<sup>2</sup>; o Eixo 3 – Geração de Renda se compõe de programas e/ou áreas de ação como o Economia Solidária e Inclusão Produtiva, Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local, entre outros; finalmente, o quarto eixo – Articulação, Mobilização e Controle Social que reúne, entre outros, o programa Casa da Família CRAS, mobilização e educação cidadã, controle social.

Entretanto, dada a amplitude dos temas envolvidos pela Estratégia e seus quatro eixos, é necessário proceder a um recorte para que possamos atingir minimamente nosso objetivo, que é o de fornecer um panorama sobre a produção acadêmica sobre o Fome Zero. Assim, nosso trabalho se concentrará em levantar e comentar brevemente as características básicas do conhecimento produzido sobre o Programa Bolsa Família, o Programa Nacional de Alimentação Escolar, o programa de Aquisição de Alimentos, Segurança Alimentar (em sua interface com as políticas públicas) e Agricultura Familiar.

Para tanto, utilizaremos como fonte a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações do Ministério da Ciência e Tecnologia ([www.bdt.d.ibict.br](http://www.bdt.d.ibict.br)), que concentra a massa de conhecimento que vem sendo produzida nas universidades brasileiras e em seus programas de pós-graduação. Por intermédio das informações coletadas procederemos a levantar o número de teses e dissertações elaboradas e seu crescimento ao longo dos últimos sete anos, bem como as instituições onde foram defendidas. Faremos uma análise sobre as áreas de conhecimento que mais tem se destacado e, finalmente, breves considerações sobre os temas centrais abordados pelos pesquisadores.

## O Fome Zero como Tema de Pesquisa

Os parâmetros de busca propiciados pela base de dados do IBICT-MCT, indicaram, inicialmente, três teses de doutorado, defendidas em 2006 e 2009, duas delas na UNICAMP e uma na UNESP (campus de Rio Claro), cujos estudos tomam o Fome Zero como objeto de estudo e o analisam enquanto política pública abrangente de combate à fome e garantia ao direito à alimentação. A tese de Takagi (2006), defendida no âmbito do programa de pós-graduação em Economia Aplicada do Instituto de Economia da UNICAMP, propõe explorar o programa Fome Zero, sua concepção, conceitos e princípios norteadores, bem como traçar um histórico de sua implantação e suas frentes de atuação, além de revelar problemas e limitações que caracterizaram este processo. Trata-se de uma contribuição abrangente e, ao mesmo tempo, minuciosa que permite vislumbrar a origem e evolução da Estratégia até 2006.

Outra tese, defendida também na Unicamp, no programa de Doutorado em Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (Almeida, 2006), propõe um estudo comparado entre os programas Comunidade Solidária e o Fome Zero, contrapondo análises acerca das concepções de participação social e comunitária que nortearam a filosofia de cada um, enfocando também os conflitos que surgiram na formulação e implantação de ambas concepções de política pública.

Por último, a tese de Santos (2009) tem como objeto de estudo a fome, para o qual resgata a ampla discussão conceitual que trata o assunto como um problema estrutural vinculado à pobreza e à insegurança alimentar. O autor retoma as teses de Josué de Castro, para, finalmente, traçar uma interpretação sobre a formulação do Projeto Fome Zero, em 2001 e, mais tarde, as concepções que nortearam a implantação do Fome Zero como estratégia governamental de combate à pobreza e promoção da política de segurança alimentar.

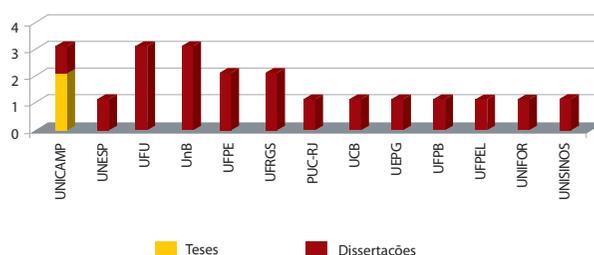
O levantamento realizado permitiu identificar 18 dissertações de mestrado cujo objeto é o Fome Zero, tal como se observa no gráfico seguinte.

1 Integram também o eixo 1: a Promoção de Alimentação para Grupos Populacionais Específicos, o Programa de Cisternas, Fomento a Restaurantes Populares, Bancos de Alimentos, Promoção da Agricultura Urbana, programas destinados à distribuição de vitamina e ferro, alimentação e nutrição de povos indígenas, educação alimentar, nutricional e para o consumo, alimentação saudável/promoção de hábitos saudáveis.

2 Também fazem parte do eixo 2 a Garantia Safra e o Seguro da Agricultura Familiar.

Segundo os dados disponíveis, não há predominância de uma instituição em particular, caracterizando uma produção distribuída de forma mais ou menos equitativa entre as 13 IES (Instituições de Ensino Superior) citadas acima. Quanto às áreas de conhecimento, neste caso, o levantamento permitiu observar uma predominância da área de Economia com seis dissertações, seguida pelas áreas de Ciência Política e Agronomia com três dissertações cada uma, Geografia e Ciências Sociais com duas dissertações, além de Nutrição e Direito. Em geral, as preocupações centrais da maioria dos pesquisadores são as de analisar o processo de implantação do programa em diferentes municípios do País, resultando em estudos de caso específicos que, certamente, muito contribuiriam para uma futura avaliação global da Estratégia. Outras abordagens, embora tenham destacado, em seus respectivos títulos, o Programa Fome Zero como objeto de estudo central de sua proposta de pesquisa, tratam de estudar, em maior grau de profundidade, âmbitos particulares de ação tais como o Programa Bolsa Família, o Programa de Aquisição de Alimentos e aqueles que se dedicam às questões de infraestrutura domiciliar, como o programa cisternas.

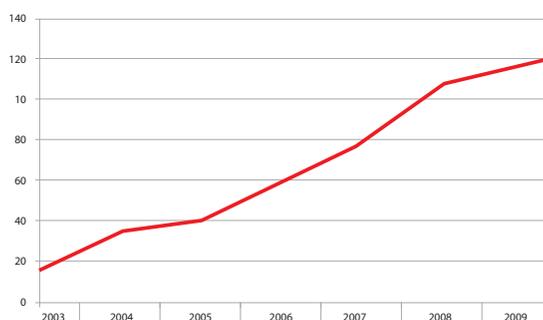
### Teses e Dissertações Elaboradas Sobre a Estratégia Fome Zero (2004-2009)



### A Evolução da Produção de Teses e Dissertações sobre Temáticas e/ou Âmbitos de Ação do Fome Zero

As produções acadêmicas que tratam do Fome Zero enquanto política pública, sua concepção e processo de implantação e execução, foram mencionadas anteriormente. Por outro lado, é expressivo o crescimento do número de teses e dissertações produzidas que tomam por objetos de estudo o Programa Bolsa Família, o Programa de Alimentação Escolar, o Programa de Aquisição de Alimentos, o tema da segurança alimentar em sua interface com as políticas públicas e as problemáticas relacionadas ao grande tópico da agricultura familiar.

### Teses e Dissertações Relacionadas aos Temas e/ou Âmbitos de Ação do Fome Zero

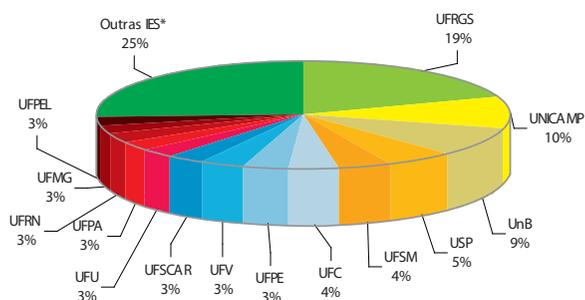


Como observamos no gráfico acima, o número de teses e dissertações produzidas sobre os temas antes mencionados, em 2003, foi de 16, passando, no ano de 2009, para 117. No total, foram produzidos, ao longo dos últimos

sete anos e meio, 462 trabalhos acadêmicos de pesquisa em diferentes programas de mestrado e doutorado das universidades do País, sendo 81 teses e 383 dissertações.

As instituições superiores de ensino que mais produziram trabalhos sobre os temas relacionados ao Fome Zero, foram a Federal do Rio Grande do Sul, com 19% do total de teses e dissertações produzidas, seguida pela UNICAMP com 10%, UnB com 9%, tal como se ressalta no gráfico a seguir.

### Instituições de Ensino Superior – Teses e Dissertações Produzidas sobre Temas e Âmbitos de Ação do Fome Zero



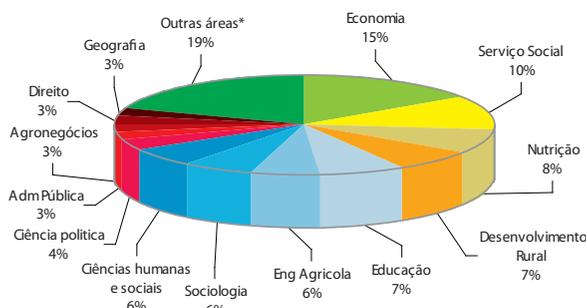
\* "Outras IES" são: UFBA, UFS, UEPG, UNIOESTE, UFPA, UCPEL, UCDB, UFRRJ, UCG, UCB, PUC-RJ, Unisinos, Unifor, Unifacs, UFMS, UECE, UCSAL, FURB, Fund. João Pinheiro, UNIVALI, UNEB, UFRRJ, UFRPE, UFJF, UFCE, UFAL, UEPB, UDESC, UCS, Mackenzie, INPA, Fund. João Pinheiro, Esc. Superior Teologia.

A grande maioria desta produção, tal como é possível vislumbrar, está concentrada em programas de pós-graduação das universidades federais e estaduais, uma vez que as IES particulares, salvo poucas exceções, possuem um número limitado de programas destinados ao aperfeiçoamento em pesquisa e pós-graduação.

### Áreas de Conhecimento e os Programas do Fome Zero

O levantamento realizado permitiu observar que os estudos elaborados se concentram, sobretudo, nas áreas de Economia, Serviço Social, Nutrição, Desenvolvimento Rural, Educação, seguidos por Engenharia Agrícola, Sociologia e Ciências Sociais, como se observa no gráfico.

### Principais Áreas de Conhecimento – Teses e Dissertações Defendidas sobre o Fome Zero e/ou Seus Âmbitos de Ação



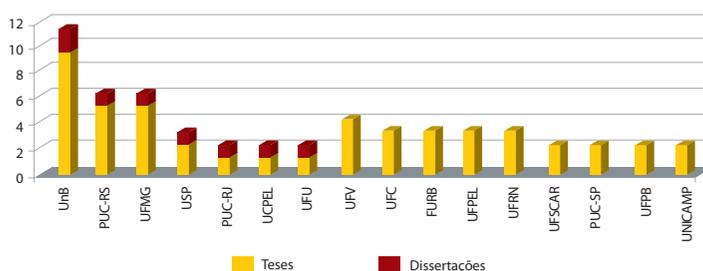
\* Outras áreas incluem: Demografia, Saúde Coletiva, Ciências Médicas, Ciências Sociais Aplicadas, Desenvolvimento Sustentável, Agronomia, Ciência Ambiental, Engenharia Alimentos Extensão Rural (Multidisciplinar), Saúde Pública, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento e Meio Ambiente, Desenvolvimento Regional e Urbano, Engenharia de Produção, Farmácia, Geoprocessamento, Planejamento e Desenvolvimento, Política Social, Políticas Públicas, Psicologia e Tecnologia Alimentos.

Um aspecto importante a ser ressaltado é que o Fome Zero e a complexidade que caracteriza seus âmbitos de ação, bem como a diversidade de atores envolvidos em sua execução, exige, em grande medida, a transdisciplinaridade. É precisamente o que ocorre em grande parte dos estudos de doutorado e mestrado sobre o Fome Zero, como os que foram levantados para este artigo, que, combinando métodos e enfoques teórico-conceituais derivados de distintas disciplinas e áreas de conhecimento, se colocaram como alternativa eficaz para abordar, analisar e interpretar a complexidade e as diferentes dimensões que envolvem os temas relativos à Estratégia. Assim, por exemplo, em várias teses e dissertações na área de Nutrição encontraremos, combinadas ao seu método específico, o uso de técnicas da análise institucional, para caracterizar o processo impulsionado pelos atores governamentais e da sociedade civil, bem como o emprego de etnografias para identificar e interpretar populações específicas. Esse deslocamento metodológico que procura transcender os limites metodológicos rígidos, característica básica da especialização excessiva promovida no século passado, ocorre também nas áreas consideradas mais “duras” como Economia, Agronomia ou Desenvolvimento Rural.

## O Programa Bolsa Família na Produção Acadêmica

Entre 2006 e 2010, foram produzidas 60 dissertações de mestrado e 10 teses de doutorado, cuja abordagem principal é o Programa Bolsa Família. As pesquisas foram realizadas em 31 instituições de ensino superior federal e estadual, com programas de pós-graduação reconhecidos pela CAPES. Como se pode observar no gráfico abaixo, a Universidade de Brasília foi a instituição responsável pelo maior número de defesas (dois doutorados e nove dissertações) e depois PUC-RS e UFMG.

**Teses e Dissertações – Bolsa Família (2006-2010) Principais IES\***



\*Foram também defendidas dissertações nas seguintes Instituições de Ensino Superior, todas com uma defesa apenas ao longo do período mencionado: Esc. Superior Teologia, Fund. João Pinheiro, Mackenzie, PUC-SP, UCSAL, UECE, UEPG, UFBA, UFJF, UFPA, UFPB, UFRGS, UFSC, Unicamp e Unifacs.

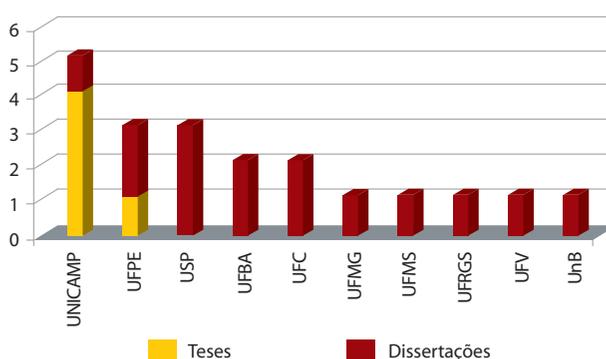
Observou-se também que nas teses de doutorado predominaram os estudos desenvolvidos nos programas de pós em Serviço Social e Ciências Sociais. Nas dissertações de mestrado, prevalecem as áreas relativas ao Serviço Social, à Economia e à Educação.

O conjunto da produção acadêmica sobre o Bolsa Família permite identificar que as principais preocupações giram em torno da avaliação e análise da implantação e execução do programa em vários municípios do País (estudos de caso) e seus impactos econômicos e sociais. Também se destaca a preocupação pelo estudo de grupos beneficiários, onde, sobretudo, procura-se relevar as percepções que as comunidades locais nutrem a respeito do programa. Abordagens que privilegiam questões como a inclusão social, cidadania e participação de beneficiários também merecem ser destacadas, já que estes temas, que são componentes do Eixo 4 da Estratégia (Controle e participação social), permeiam estudos em várias áreas.

## O Programa Nacional de Alimentação Escolar

Quanto ao PNAE, foram elaboradas 5 teses de doutorado, sendo quatro delas na UNICAMP, onde duas foram elaboradas para cumprir os requisitos do Programa de Pós-graduação em Engenharia de alimentos; as outras duas foram desenvolvidas em programas de medicina e educação. Outra tese de doutorado, defendida na UFPE, foi produzida na área de economia. Quanto às 15 dissertações, predominam as elaboradas para os programas de pós-graduação de nutrição na USP, UFPE e UFV, que enfocam prioritariamente o consumo e estado nutricional de estudantes de diferentes níveis educacionais.

**Teses e Dissertações Produzidas sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (2004-2010)**

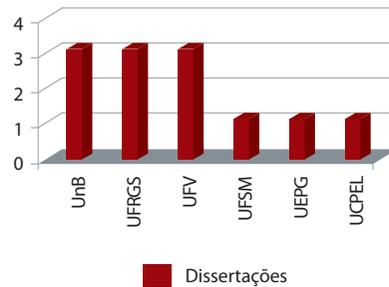


Vale a pena destacar, mais uma vez, a importância dos estudos de caráter multidisciplinar como os que se dedicam, por exemplo, a explorar a questão da segurança alimentar, sustentabilidade, direito à alimentação e qualidade de vida, como os que foram desenvolvidos na UnB e UFC. Observa-se, entretanto, que o tema não tem sido suficientemente explorado, constituindo um campo de estudos promissor a ser considerado pelos futuros pesquisadores, dada a importância indiscutível da temática.

## O Programa de Aquisição de Alimentos

O tema foi abordado em 10 dissertações de mestrado defendidas nas instituições indicadas no gráfico abaixo. Quanto às áreas de conhecimento, o campo tem sido explorado basicamente em programas multidisciplinares como Desenvolvimento Rural da UFRGS e UFPEL, Extensão Rural na UFV e UFSM e Agronegócios na UnB. Basicamente, os estudos procuram focar os vínculos entre o PAA e a agricultura familiar, procurando explorar sua implantação e dinâmica em diferentes municípios, bem como identificar a percepção e envolvimento de atores locais no processo impulsionado pelo programa.

## Dissertações sobre o Programa de Aquisição de Alimentos

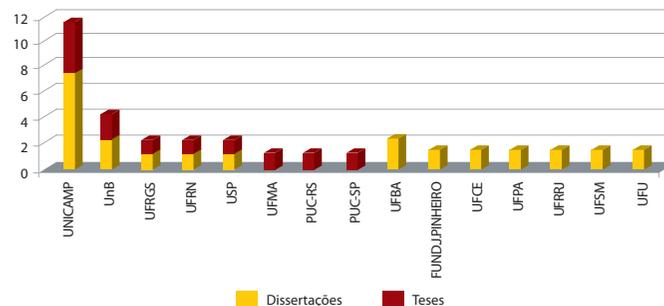


## Segurança Alimentar e Políticas Públicas

O tema referente à segurança alimentar tem ocupado, nos últimos anos, um lugar de destaque na produção acadêmica desenvolvida nas universidades brasileiras. Como já mencionado anteriormente, para os fins deste artigo, foi necessário delimitar o campo, relacionando-o de forma mais precisa ao grande tópico das políticas públicas, procurando, por meio deste procedimento, reduzir o universo e adequá-lo aos objetivos deste artigo.

Sobre o tema da segurança alimentar e políticas públicas foram produzidas 12 teses e 20 dissertações, em 15 instituições de ensino superior. Como se observa no gráfico abaixo, a UNICAMP é a instituição onde houve o maior número de defesas de teses e dissertações.

### Teses e Dissertações Produzidas sobre Segurança Alimentar e Políticas Públicas (2006-2010)



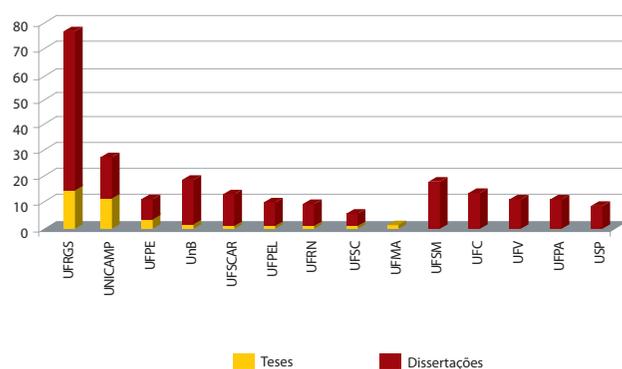
Observou-se também que nos programas de doutorado não há uma disciplina ou área de conhecimento predominante, havendo um equilíbrio significativo entre vários campos. As teses foram produzidas em diferentes programas de pós-graduação como Direito, Serviço Social, Sociologia, Economia, Ciência Política, Engenharia Agrícola, Saúde Coletiva e Nutrição. Os principais enfoques tratam da política nacional de segurança alimentar e nutricional que vem sendo executada nos últimos anos, bem como procuram analisar as questões socioeconômicas e políticas que permeiam o tema.

Quanto às 20 dissertações de mestrado produzidas, estas também se caracterizam pelo equilíbrio relativo entre as diversas áreas de conhecimento. Foram elaboradas nas áreas do Direito, Sociologia, Economia, Nutrição, Saúde Coletiva, Desenvolvimento Rural, Agronomia, Administração e também em programas multidisciplinares como Desenvolvimento Sustentável, Políticas Públicas e Planejamento e Desenvolvimento. Os principais temas e questões levantadas por estas dissertações tratam da implantação da política de segurança alimentar em diferentes municípios e localidades, bem como aqueles estudos que se dedicam a discutir o direito à alimentação. Merece um destaque especial as dissertações que abordam a segurança alimentar em diferentes comunidades quilombolas, elaboradas em programas de pós-graduação da UFBA, UFPA e UFRGS.

## Agricultura Familiar

O campo de estudos relacionado à agricultura familiar é extenso e também vem se destacando pelo interesse que tem despertado entre mestrandos e doutorandos nos últimos anos. Entre 2003 e 2009, por exemplo, foram elaboradas sobre o tema mais de 200 dissertações e 49 teses de doutorado. É possível observar, no gráfico seguinte, que a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) se destaca como a instituição de ensino superior com maior número de teses e dissertações sobre o tema. Posteriormente, encontraremos a UNICAMP e, logo, UFPE e UnB.

### Teses e Dissertações – por IES Agricultura Familiar (2002-2010)\*



\*Além das IES listadas no gráfico, nas seguintes universidades o tema a agricultura familiar também foi tratado em diferentes programas de mestrado: FURB, PUC-RJ UFS, UFU, UFLA, UNIOESTE, UCDB, UFMG, UFBA, UCG, UFRRJ, UEPG, UCB, UFPE, PUC-SP, UNIVALI, UDESC, UCPEL, PUC-RS, UCS, UFRPE, UFAL, UEPB, UNIFOR, UNEB, UCSAL, UECE, INPA, UFMS, UFG, UFGD, UERJ, UNISINOS e Unifacs.

As áreas de conhecimento com maior destaque, no doutorado, são Desenvolvimento Rural, sobretudo na UFRGS, Economia e Engenharia Agrícola dos programas de pós-graduação da UNICAMP e, finalmente, Sociologia em várias IES. Quanto às abordagens podemos citar as análises que privilegiam o caráter, organização e estrutura



da produção familiar destinadas ao consumo em diferentes localidades. Os assuntos relativos ao desenvolvimento local, sustentabilidade e meio ambiente também constituíram o interesse de conhecimento e estudo em várias instituições. Há também diversos enfoques que procuram caracterizar o perfil de famílias produtoras, além da discussão promovida sobre os temas direitos sociais e econômicos, inclusão social, qualificação profissional na agricultura e modernização agrícola, entre outros. Várias dissertações exploraram os impactos do PRONAF sobre famílias produtoras e seus municípios de residência, enquanto outros pesquisadores se dedicaram a analisar as possibilidades e potencialidades da agricultura familiar na produção de biocombustíveis.

## Comentário Final

Em primeiro lugar, devemos acentuar que o Fome Zero e seus programas/âmbitos de ação tem tido uma repercussão significativa, não somente nos chamados altos níveis de deliberação governamental ou nas instâncias que promovem a cooperação multilateral, mas, sobretudo, nos espaços locais, entre famílias, comunidades e municípios do País. Esta dimensão vem despertando o interesse crescente por parte da comunidade acadêmica, especialmente entre mestrandos e doutorandos que buscam aperfeiçoar-se nos diversos programas de pós-graduação existentes nas universidades brasileiras. Os dados que mostram o incremento do número de pesquisas (teses e dissertações) constituem um indicador claro desse processo e apontam, por outro lado, a existência de um movimento importante no sentido de superar preconceitos que ainda prevalecem tanto entre certos setores da comunidade universitária, com suas críticas ao suposto excesso de pragmatismo das ações estatais, quanto de gestores e decisores públicos, que viam, até há pouco tempo, a academia como um espaço pouco eficaz no atendimento das necessidades mais imediatas da sociedade e de governos. Programas de grande envergadura, como o Fome Zero, certamente contribuem para aproximar a ambos, em busca de conhecimentos que podem, além de informar e refletir criticamente, fomentar espaços de avaliação permanente das políticas públicas de um modo geral.

Em segundo lugar, conforme os dados obtidos, ainda há concentração da produção acadêmica em universidades do Sul e Sudeste, mas é preciso destacar que houve também crescimento considerável de pesquisas realizadas nas instituições de ensino superior do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, nas quais tem sido elaborados importantes e valiosos estudos, que permitem, se bem apropriados e compreendidos, meditar sobre as diferentes dimensões de execução dos programas e ações do Fome Zero.

Em terceiro lugar, é também relevante destacar o caráter cada vez mais transdisciplinar do conhecimento produzido que, ao conciliar métodos e enfoques de diferentes disciplinas, permitem estudar e entender, de forma mais eficaz, temas complexos e multifacetados, como os suscitados pelo Fome Zero e seus programas. Vale mencionar novamente o exemplo de áreas de conhecimento, como nutrição e agronomia, que tradicionalmente não se ocupavam dos assuntos relativos às políticas públicas e que, nos últimos anos, tem enriquecido, de um modo qualitativamente distinto, o acervo de conhecimentos existente.

Finalmente, deve-se ressaltar a importância das bases de dados *on-line*, como a Biblioteca de Teses e Dissertações do MCT, que permitem o acesso indistinto à produção acadêmica tanto por parte de pesquisadores, líderes comunitários e pelo público em geral. O acesso livre e público aos estudos de mestrado e doutorado ampliam possibilidades, reduzem custos de pesquisa e promovem o intercâmbio acadêmico entre universidades e pesquisadores das diferentes regiões do País.

## Referências Bibliográficas

ALMEIDA, C. (2006). *O marco discursivo da participação solidária e a redefinição da questão social: construção democrática e lutas políticas no Brasil pós 90*. Doutorado em Ciências Sociais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (s/d). *Cidadania: o principal ingrediente do Fome Zero*. Brasília, MDS.

SOUSA SANTOS, B. de (2003). *Um discurso sobre as ciências*. Coimbra, Ed. Almedina.

SANTOS, L. (2009). *Da geografia da fome ao Fome Zero: contribuição ao estudo da fome no Brasil*. Tese de Doutorado, Programa de Pós-graduação em Geografia, Instituto de Geociências e Ciências Exatas, UNESP-Rio Claro.

TAKAGI, M. (2006). *A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. Teses de doutorado, Instituto de Economia, UNICAMP.

## Anexo – Lista de Siglas das Instituições de Ensino Superior Citadas

INPA – Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia  
 Mackenzie – Universidade Presbiteriana Mackenzie  
 PUC-RJ – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro  
 UCB – Universidade Católica de Brasília  
 UCDB – Universidade Católica Dom Bosco (Mato Grosso do Sul)  
 UCG – Universidade Católica de Goiás  
 UCPEL – Universidade Católica de Pelotas  
 UCS – Universidade de Caxias do Sul  
 UCSAL – Universidade Católica de Salvador  
 UDESC – Universidade do Estado de Santa Catarina  
 UECE – Universidade Estadual do Ceará  
 UEPB – Universidade Estadual da Paraíba  
 UEPG – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
 UFAL – Universidade Federal de Alagoas  
 UFBA – Universidade Federal da Bahia  
 UFC – Universidade Federal do Ceará  
 UFCE – Universidade Federal do Ceará  
 UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora  
 UFLA – Universidade Federal de Lavras  
 UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais  
 UFMS – Universidade Federal do Mato Grosso do Sul  
 UFPA – Universidade Federal do Pará  
 UFPE – Universidade Federal de Pernambuco  
 UFPEL – Universidade Federal de Pelotas  
 UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
 UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
 UFRPE – Universidade Federal Rural de Pernambuco  
 UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
 UFS – Universidade Federal de Sergipe  
 UFSM – Universidade Federal de Santa Maria  
 UFU – Universidade Federal de Uberlândia  
 UFV – Universidade Federal de Viçosa  
 UnB – Universidade de Brasília  
 UNEB – Universidade do Estado da Bahia



UNESP – Universidade Estadual Paulista  
UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas  
UNIFACS – Universidade Salvador (Bahia)  
UNIFOR – Universidade de Fortaleza  
UNIOESTE – Universidade Estadual do Oeste do Paraná  
UNISINOS – Universidade do Vale do Rio dos Sinos  
UNIVALI – Universidade do Vale do Itajaí  
UFSCAR – Universidade Federal de São Carlos  
USP – Universidade de São Paulo

## **Apresentação do Autor**

**Desider Kremling Gomez** é historiador e doutor em Sociologia pelo Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas – CEPPAC da Universidade de Brasília. Foi coordenador docente da Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais – FLACSO – Sede Acadêmica no Brasil (2006-2009) e consultor do Projeto BRA/01/024–PNUD/MEC – Cooperação Técnica ao Programa Nacional do Bolsa Família (2009-2010).



# A PROJEÇÃO INTERNACIONAL DA ESTRATÉGIA FOME ZERO

Bianca Lazarini Cunha

## Introdução

A partir de 2003, com o Governo Lula, a política externa brasileira ganhou uma nova diretriz: o combate à fome e à pobreza, cujo alicerce vem a ser um programa de governo intitulado Fome Zero, que reúne em sua composição uma série de programas e ações articuladas e integradas, a fim de fortalecer políticas públicas que pudessem contribuir para a erradicação da fome e da pobreza no Brasil.

Assim, ainda em seu discurso de posse, o Presidente Lula, ao lançar o Programa Fome Zero, afirma o compromisso de garantir à população brasileira o direito de fazer três refeições ao dia e sustenta a necessidade de somar forças, capacidades e instrumentos para defender a dignidade humana:

[...] defini entre as prioridades de meu governo um programa de segurança alimentar que leva o nome de "Fome Zero". (...) se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida. É por isso que hoje conclamo: vamos acabar com a fome em nosso País. Transformemos o fim da fome em uma grande causa nacional (...) essa é uma causa que pode e deve ser de todos, sem distinção de classe, partido, ideologia. Em face do clamor dos que padecem o flagelo da fome, deve prevalecer o imperativo ético de somar forças, capacidades e instrumentos para defender o que é mais sagrado: a dignidade humana.

[Discurso de posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 1º de janeiro de 2003.]

As diretrizes do Fome Zero passaram a compor a pauta da cooperação do Brasil com os países em desenvolvimento. Com base no compromisso com o combate à fome e à pobreza, o Brasil concertou alianças com diversos Estados com objetivo de estabelecer parcerias e propor mecanismos para garantia da segurança alimentar e nutricional. Dentro desta perspectiva, o Fome Zero passou a ser um tema recorrente nos discursos internacionais do Presidente Lula, incentivando a criação de iniciativas de combate à fome, pautando o tema em diversos Foros Econômicos, intensificando o Diálogo Sul-Sul, redirecionando a cooperação técnica internacional brasileira, e, principalmente, criando uma consciência mundial em torno deste tema.

Diante do exposto, o presente artigo pretende contextualizar a projeção internacional da estratégia Fome Zero, o redirecionamento da cooperação técnica brasileira, a assistência humanitária internacional, o papel da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO e as principais lições aprendidas com essa estratégia.

---

Agradeço à equipe da Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome do Ministério das Relações Exteriores, na pessoa do Ministro Milton Rondó, que gentilmente contribuiu com a revisão e forneceu o Relatório de Assistência Humanitária do GTI/AHI, que subsidiou parte deste artigo. Agradeço igualmente à Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, na pessoa do Senhor Nilton Melo, que forneceu as tabelas de Doação Emergencial de Alimentos.

## A Projeção Internacional da Estratégia Fome Zero

Lançado como Programa ainda no primeiro ano de governo, o Fome Zero foi idealizado em 2001 pelo Instituto da Cidadania, com a participação intensa da sociedade civil, que por décadas já militava na questão do combate à fome no Brasil. Incorporado ao programa do Governo Lula em 2003, o Fome Zero trouxe como inovação as questões da articulação, integração e transversalidade de programas e ações que contribuem para o combate à fome e à pobreza, o estímulo a participação e ao controle social nas políticas públicas e a promoção da inclusão social das populações mais vulneráveis.

Tantos foram os programas incorporados ao Fome Zero que, em 2004, foi instituído um Grupo de Trabalho Interministerial, responsável por discutir, monitorar e redimensionar o programa, que passou então a ser denominado como uma "Estratégia impulsionada pelo Governo Federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada, priorizando as pessoas com dificuldade de acesso aos alimentos. Esta estratégia se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional e contribui para erradicação da extrema pobreza e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à Fome." (Brasil. MDS, 2005)

A estratégia foi dividida em quatro eixos de atuação, a saber: Acesso a Alimentos, Fortalecimento da Agricultura Familiar, Geração de Renda e Articulação, Mobilização e Controle Social, e apresentou uma perspectiva positiva de integração dos programas e ações dentro de cada eixo.

Posto como prioridade na agenda social do governo, o Fome Zero, ganha projeção internacional ao ser levado pelo Presidente Lula aos mais importantes foros e reuniões internacionais, recebe apoio da comunidade internacional e passa a integrar a agenda global.

Em setembro de 2003, durante a V Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio – OMC, realizada em Cancún, o Brasil liderou a criação do G20 (grupo que reúne países em desenvolvimento, como Brasil, Índia, África do Sul, Argentina, entre outros, favoráveis à eliminação dos subsídios à exportação e à proteção da agricultura familiar e camponesa), que teve a oportunidade de apresentar à OMC as reivindicações dos Países do Sul, contendo assim algumas imposições dos países desenvolvidos.

Em 2004, o Presidente Lula, em parceria com os Chefes de Estado e de Governo da França, Chile, Espanha, e com o apoio do então secretário-geral da ONU, Koffi Annan, organizou, em Nova York, o "Encontro de Líderes para a Ação contra a Fome e a Pobreza". Alemanha e Argélia também se somaram à iniciativa. O encontro teve o objetivo de estimular o debate internacional sobre mecanismos inovadores de financiamento do desenvolvimento e combate à fome e à pobreza. Mais de cinquenta governantes compareceram ao evento, e a Declaração de Nova York (documento resultante da reunião) contou com o apoio de mais de cem países.

A iniciativa brasileira colocou a questão do combate à fome e à pobreza em posição de relevo na agenda internacional. A discussão sobre fontes inovadoras de financiamento ganhou espaço na Organização das Nações Unidas, no Banco Mundial e no Fundo Monetário Internacional. Um grupo técnico, formado por representantes dos países promotores da Ação contra a Fome e a Pobreza, investigou possíveis alternativas inovadoras para combater a fome e a pobreza. Fruto de diversas discussões entre os países promotores da iniciativa foi criada, em 2006, a Central Internacional de Compra de Medicamentos – CICOM, que tem como objetivo distribuir medicamentos contra a AIDS, tuberculose e Malária para os países africanos com alta incidência dessas doenças. A França implementou uma taxação nas passagens aéreas, cujos recursos serão destinados a compra destes medicamentos.

Ainda em 2004, o Brasil aderiu, juntamente com 187 países, às Diretrizes Voluntárias para Direito à Alimentação, que consistem em proporcionar uma orientação prática às nações, no que se refere aos seus esforços para conseguir a realização progressiva do direito humano a uma alimentação adequada no contexto da



**O Fome Zero trouxe como inovação as questões da articulação, integração e transversalidade de programas e ações que contribuem para o combate à fome e à pobreza, o estímulo à participação e ao controle social nas políticas públicas e a promoção da inclusão social das populações mais vulneráveis**

segurança alimentar e nutricional. Isso significa garantir a disponibilidade de alimentos em quantidade suficiente e de qualidade apropriada para satisfazer as necessidades alimentares dos indivíduos, a acessibilidade física e econômica universal, inclusive dos grupos vulneráveis, alimentos adequados, livres de substâncias nocivas e aceitáveis para uma cultura determinada, ou os meios para consegui-las. (Brasil. MDS, 2005)

Outra iniciativa de grande relevância foi a criação, em março de 2004, do Fundo IBAS para o Alívio da Fome e da Pobreza. Implementado pelos países que compõem o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul, o Fundo busca apoiar projetos que contribuam para assistir as necessidades dos países de menor desenvolvimento relativo. Grupos de Trabalhos foram criados com propósito de discutir, entre os países participantes, temas específicos como erradicação da pobreza, microfinanças, políticas sociais, saúde, entre outros.

Em setembro de 2005, foi lançada pelo então Presidente da Guatemala, Óscar Berger, e pelo Presidente Lula, a Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome – ALCSH, que tem o apoio da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO. Essa iniciativa tem como compromisso o esforço de erradicar a fome na região da América Latina e Caribe até 2025, oferecendo aos Estados apoio na elaboração de políticas públicas e programas para erradicar a fome, que garantam a institucionalização das estratégias para a garantia da segurança alimentar e nutricional, além de um plano de ação contra a fome, ajustado às necessidades específicas de cada país.

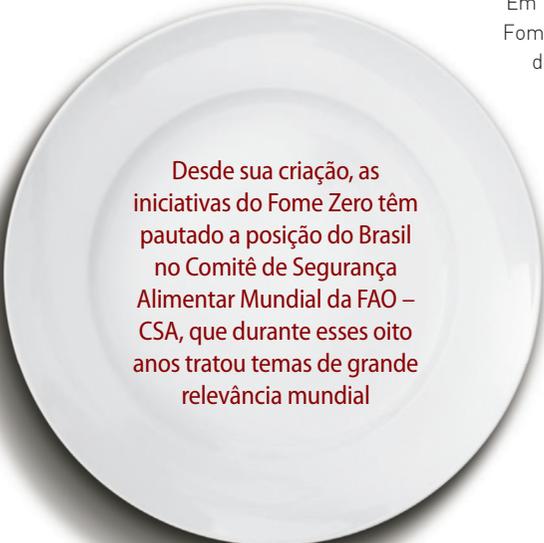
A iniciativa foi posteriormente endossada pelos 29 países da região, e tem como objetivos básicos:

- Destacar o problema da fome e o Direito à Alimentação nas agendas nacionais, regionais e subregionais, assim como na agenda dos organismos internacionais. O Direito à Alimentação deve ser uma política de Estado e a sociedade deve estar informada a respeito de sua garantia e implementação.
- Reforçar as capacidades dos países de implantar políticas públicas e programas para erradicar a fome e garantir o direito à alimentação de seus cidadãos, num marco institucional adequado.
- Monitorar o estado da Segurança Alimentar e Nutricional – SAN dos países envolvidos no marco dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM até 2015 e, posteriormente, até a vitória final sobre a fome na região. Isto será feito através de estudos que reforçam o conhecimento sobre as causas da fome e de propostas fundadas sobre as estratégias para sua erradicação.

Em 2006, o Fome Zero foi apresentado em Genebra, durante a 33ª Sessão do Comitê Permanente de Nutrição da ONU – SCN, que na ocasião deu início a discussão do tema “Double Burden of Malnutrition: a Global Agenda” (dupla carga de desnutrição; uma agenda global), termo utilizado pelas Nações Unidas para caracterizar a ocorrência simultânea de casos de desnutrição e obesidade, fenômeno que vem atingindo diferentes grupos populacionais. A dupla carga de doenças se refere à obesidade e má nutrição, que hoje em dia crescem assustadoramente em todo o mundo, devido a causas diversas, entre elas a ausência de políticas públicas que incentivem o consumo de alimentos saudáveis e que ofereçam estes alimentos a preços mais acessíveis; a escassa cultura de hábitos alimentares saudáveis; aumento da ingestão de alimentos industrializados; entre outros.

Em 2007, o então Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Patrus Ananias, apresentou o Fome Zero durante a I Reunião de Ministros Encarregados de Assuntos Sociais e Desenvolvimento nos Países Árabes e Sul-Americanos – ASPA, realizada no Egito, propiciando a oportunidade de intercâmbio de conhecimentos muito importante para a relação América do Sul- Países Árabes.

Desde sua criação, as iniciativas do Fome Zero têm pautado a posição do Brasil no Comitê de Segurança Alimentar Mundial da FAO – CSA, que durante esses oito anos tratou temas de grande relevância mundial como: avaliação da situação de segurança alimentar mundial; aprovação das diretrizes voluntárias para direito humano à alimentação adequada; o progresso alcançado pelos países no marco das deliberações da Cúpula Mundial sobre a Alimentação, ocorrida em 1996, bem como os avanços obtidos na aplicação do seu Plano de Ação; o



**Desde sua criação, as iniciativas do Fome Zero têm pautado a posição do Brasil no Comitê de Segurança Alimentar Mundial da FAO – CSA, que durante esses oito anos tratou temas de grande relevância mundial**

progresso da Aliança Internacional contra a Fome; a Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural; a Alta dos Preços dos Alimentos; a Reforma do Comitê de Segurança Alimentar da FAO, entre outros.

Os foros supramencionados contam com uma agenda permanente de reuniões, nas quais o Fome Zero sempre se fez presente. Portanto, ao longo desses últimos anos, as iniciativas que compõem o Fome Zero constituíram de forma intensa agendas bilaterais e multilaterais, contribuindo com as mais diversas discussões nos níveis local, regional e internacional, relacionadas ao combate à fome e à pobreza e ao desenvolvimento social.

## O Redirecionamento da Cooperação Técnica Internacional Brasileira a partir de 2003

Para entender a evolução da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento – CTPD, praticada pelo Brasil, é necessário ir aos seus primórdios. A cooperação técnica brasileira iniciou-se na década de 1950, e como em todo país em desenvolvimento na condição de receptora e não de prestadora. Evoluiu, de forma gradual, para um modelo dual, em que o País, sem renunciar completamente à condição de recipiendário da cooperação técnica, passa também a se habilitar como prestador, no contexto dos países em desenvolvimento. (Puente, 2010)

O governo brasileiro tem como pressuposto fundamental que a cooperação técnica recebida deve contribuir significativamente para o desenvolvimento socioeconômico do País e para a construção da autonomia nacional nos temas abrangidos. A mesma preocupação aplica-se à cooperação técnica prestada pelo Brasil a outros países, sendo que a missão da CTPD nacional é definida pela Agência Brasileira de Cooperação como a de contribuir para o adensamento das relações do Brasil com os países em desenvolvimento para a ampliação dos seus intercâmbios, para a geração, disseminação e utilização de conhecimentos técnicos, para a capacitação de seus recursos humanos e para o fortalecimento de suas instituições. (sítio eletrônico da ABC)

A cooperação técnica entre países em desenvolvimento praticada pelo Brasil reflete as diretrizes da política externa brasileira, que entre seus objetivos permanentes podemos destacar o estreitamento das relações com os países da América Latina e Caribe, em especial o Haiti, a aproximação com os países africanos de língua portuguesa, com os quais mantemos vínculos históricos e culturais, incluindo mais recentemente o Timor Leste.

A cooperação internacional brasileira baseia-se nos princípios da solidariedade e da corresponsabilidade, não tendo fins lucrativos ou comerciais. Procura sempre atuar de acordo com as prioridades dos países parceiros, mediante transferência de conhecimento sem qualquer imposição. (Moreira, 2005)

A cooperação técnica horizontal no discurso diplomático do primeiro mandato do Governo Lula, evidencia uma sensível mudança em relação ao período do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a qual passa a ser vista e admitida com maior nitidez, como instrumento de política externa. E as referências, tanto as relativas às iniciativas de cooperação *lato sensu*, quanto aquelas específicas à cooperação técnica são mais numerosas. (Puente, 2010)

Essa mudança de perspectiva pode ser verificada ainda nos discursos de posse do Presidente da República, em 2003, que resgata e demonstra a intenção de ampliar os esforços no âmbito da cooperação Sul-Sul.

A ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista, (...) o mesmo empenho de cooperação concreta e de diálogos substantivos com a América do Sul teremos com todos os países da América Latina. (...) Reafirmaremos os laços profundos que nos unem a todo o continente africano e nossa disposição de contribuir ativamente para que desenvolva as suas enormes potencialidades. (...) Apoiaremos os esforços para tornar a ONU e suas agências instrumentos ágeis e eficazes da promoção do desenvolvimento social e econômico, do combate à fome, à pobreza e às desigualdades (...)

(Discurso de posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 1º de janeiro de 2003.)

É justamente neste espírito de promoção do desenvolvimento social e do combate à fome e à pobreza, que o Fome Zero começa a ser utilizado como impulsor da cooperação técnica internacional brasileira.

No plano nacional, a integração e a articulação dos programas e ações e dos entes federados, aliada à participação da sociedade civil na elaboração e controle das políticas públicas, e o foco na família, foram as grandes inovações que permearam os diálogos internacionais estabelecidos no âmbito da estratégia Fome Zero.



Diferentemente da maioria de iniciativas isoladas já propostas por diversos países com foco em determinados territórios ou em determinadas políticas, o Fome Zero se consolidou com toda a sua abrangência como uma estratégia de fácil adaptação nos países com características socioeconômicas semelhantes ao Brasil.

Assim, é possível citar alguns programas que foram inspirados nos moldes do Fome Zero: o Programa “*Desnutrición Cero*” implementado no marco da cooperação técnica bilateral Brasil – Bolívia; O Programa “*Hambre Cero*” implementado na Nicarágua com o apoio da FAO, O Programa “*MANA – Plano de Segurança Alimentar e Nutricional de Antioquia*”, na Colômbia; ainda na Colômbia o Programa “*Bogotá sin Hambre*”; O Programa Solidariedade da República Dominicana “*Comer es Primero*”; O Programa “*Purchase for Progress*” implementado em vários países pelo Programa Mundial de Alimentos – PMA; entre outros.

Muitos projetos de cooperação técnica internacional foram firmados no âmbito do Fome Zero, alguns bilaterais outros multilaterais, envolvendo tanto os diversos programas e ações, quanto os Ministérios que compõem esta estratégia. Permito-me citar alguns países com os quais o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome possui acordos de cooperação e/ou diálogos nesta área: Angola, Bolívia, Canadá, Egito, Equador, El Salvador, Gana, Haiti, Nicarágua, Guatemala, Moçambique, Peru, Venezuela, Vietnã, entre outros.

Alguns Organismos e Agências Internacionais atuaram como facilitadores dentro do processo de diálogo e cooperação entre o Fome Zero e os países em desenvolvimento, entre eles cabe destacar: a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO; o Departamento do Reino Unido para Cooperação Internacional – DFID; o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD; a Organização dos Estados Americanos OEA; o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID; o Programa Mundial de Alimentos – PMA; o Banco Mundial – BIRD; a Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO; a Agência Espanhola de Cooperação Internacional – AECI; entre outros.

É importante mencionar a atenção conferida ao êxito do Fome zero, por duas áreas no Ministério das Relações Exteriores – MRE. São elas:

- A Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome – CGFOME, ligada à secretária-geral do Itamaraty, que tem como atribuições articular os seguintes temas: Segurança Alimentar e Nutricional, inclusive Direito à Alimentação; Desenvolvimento Agrário (Reforma Agrária e Agricultura Familiar); Pesca Artesanal; Instituto Social Brasil-Argentina; Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola – FIDA; Programa Mundial de Alimentos – PMA; Fórum Social Mundial; Diálogo com a Sociedade Civil e Assistência Humanitária Internacional, Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO em parceria com outros setores no MRE.

- A Agência Brasileira de Cooperação, que tem como atribuição negociar, coordenar, implementar e acompanhar os programas e projetos brasileiros de cooperação técnica, executados com base nos acordos firmados pelo Brasil com outros países e organismos internacionais.

## O Fome Zero e a Assistência Humanitária Internacional

O governo brasileiro, por questão de princípio e de respeito à soberania dos Estados e em consonância com a Resolução nº 46/182 da Assembleia-Geral das Nações Unidas – AGNU, presta assistência humanitária mediante solicitação do país beneficiário que, em geral, é convidado a apresentar uma lista de prioridades às Embaixadas brasileiras. O Brasil tenta atender aos pedidos, de acordo com suas possibilidades, na ordem exata de prioridade indicada pelo governo solicitante de assistência humanitária. (Brasil. MRE. 2006-2009)

Diante disso, foi criado, em 21 de junho de 2006, por Decreto Presidencial, o Grupo de Trabalho sobre Assistência Humanitária Internacional – GTI-AHI, coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores, e composto por mais 14 ministérios, com o objetivo de coordenar os esforços brasileiros de assistência humanitária internacional e formular propostas e projetos de lei, que visem a autorização *lato sensu* para ações humanitárias internacionais empreendidas pelo Brasil.

Os recursos para Assistência Humanitária Internacional são autorizados pela Lei Orçamentária Anual – LOA, na rubrica do Ministério das Relações Exteriores. Esses recursos são utilizados para doação de alimentos, medicamentos, telhados e produtos de primeira necessidade, inclusive por meio de repasse de recursos às Embaixadas e aos Consulados brasileiros localizados em países vítimas de catástrofes naturais, conflitos armados e convulsões sociais. (Brasil. MRE, 2006-2009)

No que diz respeito à assistência alimentar, o Brasil tem desenvolvido um novo paradigma de assistência humanitária, com base na experiência brasileira do Fome Zero, em especial o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, que é uma das mais exitosas políticas públicas brasileiras. Com base no referido Programa, o Brasil privilegia a compra local de alimentos, nos países em vulnerabilidade, para fornecimento à população em situação de insegurança alimentar e nutricional. Além de garantir o acesso ao alimento aos necessitados, a estratégia brasileira ajuda a promover o ciclo virtuoso da agricultura nos países beneficiários.

O incentivo à compra local de alimentos, sobretudo daqueles provenientes da agricultura familiar, reflete o novo modelo de assistência alimentar do Brasil, que busca articular a assistência humanitária emergencial com desenvolvimento socioeconômico sustentável. Desse modo, o Governo Brasileiro tem defendido internacionalmente a evolução do conceito de “Assistência Humanitária Sustentável”.

Desde 2006, o Brasil já prestou assistência humanitária a mais de 50 países. A assistência ocorre por três maneiras distintas: (a) doação de alimentos estocados no Armazém Humanitário Internacional, que está sob responsabilidade do GTI-AHI, e conta com apoio da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB; (b) envio de recursos financeiros às Embaixadas Brasileiras nos países beneficiários, para a aquisição dos suprimentos e (c) contribuição voluntária emergencial e organismos internacionais afetos à assistência humanitária, para compra de suprimentos e apoio a projetos na área de reconstrução de regiões atingidas por calamidades socionaturais, resiliência de instituições públicas, desenvolvimento agrícola e garantia de segurança alimentar e nutricional.

Em relação à doação emergencial de Alimentos, a Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, (órgão responsável pelo acompanhamento da trajetória da produção agrícola brasileira, contribuindo com a decisão do agricultor na hora de plantar, colher e armazenar e segue até a distribuição do produto no mercado, fase em que a garantia dos preços mínimos oferecidos pelo governo é traduzida em abundância no abastecimento e estímulo à produção), tem contribuído, desde 2004, com várias ações de assistência humanitária internacional, provendo alimentos a países acometidos por catástrofes de quaisquer natureza, que assolam populações nos mais diversos países, principalmente nos países da América Latina.

Os principais alimentos doados são: arroz, açúcar, fubá de milho, flocos de milho, farinha de mandioca, farinha de trigo, feijão, sal, sardinha em lata, óleo de soja, macarrão, leite em pó, entre outros.

A tabela a seguir relaciona a quantidade de alimentos doados com os países receptores, desde 2004 até junho de 2010.

<b>DOAÇÃO EMERGENCIAL DE ALIMENTOS</b>							
<b>PAÍSES RECEPTORES</b>	<b>TOTAL DE ALIMENTOS EM KG</b>						
	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
BOLÍVIA			14.075	25.950	5.500		
CUBA					528.570	19.805.930	
EL SALVADOR		2.000				13.975	
EQUADOR			17.210				
FAIXA DE GAZA						8.383	
GUATEMALA		4.000					
GUIANA EM GEORGETOWN		17.016					
HAITI	30.000	21.010			527.530	15.400.350	161.687
HONDURAS						10.300.150	
JAMAICA				10.080	500.000		
MOÇAMBIQUE					6.000		
PAQUISTÃO		14.700					
PERU				46.030			14.042
SRI LANKA		66.000					
TAILÂNDIA/BANGCOC	8.000						
ZÂMBIA					6.500		
					Total em Toneladas		47.554

Fonte: Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB

## O Papel da FAO no Contexto da Estratégia Fome Zero

A Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO, criada em 16 de outubro de 1945, tem como objetivo auxiliar os países membros no combate à fome, no desenvolvimento agrícola, na melhoria da nutrição, no estímulo à criação de políticas de segurança alimentar, na gestão sustentável de recursos hídricos e no desenvolvimento de atividades florestais e pesqueiras, com a finalidade de assegurar uma boa nutrição a todos.

A FAO, sediada em Roma, conta com 191 países membros mais a Comunidade Europeia, e se estrutura da seguinte forma: 5 Escritórios Regionais, 11 Escritórios Subregionais e 78 Escritórios Nacionais. Desde sua fundação, a FAO tem dado especial atenção ao desenvolvimento de áreas rurais, onde vivem 70% da população mundial pobre, que sofre com o flagelo da fome.

O Escritório da FAO no Brasil completa, no ano de 2010, 31 anos de funcionamento, e entre as suas prioridades de atuação estão redução da fome e da insegurança alimentar e nutricional, promoção de boas práticas para geração de emprego rural e aumento da produtividade com a sustentabilidade socioambiental na agricultura, pecuária, gestão florestal, pesqueira e agrícola, estímulo na relação entre o governo e a sociedade civil organizada, apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar e na consecução do direito humano à alimentação adequada. (sítio eletrônico da FAO)

Diante dessas prioridades, no período de transição de governo, em dezembro de 2002, o presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva solicitou ao diretor geral da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação - FAO colaboração para a constituição de uma equipe, de técnicos da FAO, do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e do Banco Mundial - BM que trabalhasse com uma equipe nacional na revisão do desenho e componentes do Projeto Fome Zero, que foi formulado no ano de 2000 como resultado das percepções das caravanas da cidadania, de intensos debates com a sociedade civil, do apoio do Instituto da Cidadania e principalmente do apelo da população

por onde as caravanas passavam. O Projeto foi coordenado por José Graziano da Silva, atual Representante Regional da FAO para América Latina e Caribe e ex-Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar do Governo Lula.

A revisão do projeto Fome Zero foi um exercício estimulante para todos os envolvidos e culminou com um respaldo geral aos objetivos e ao conteúdo do programa, mas também suscitou preocupações com os grandes desafios – especialmente os de tipo institucional – que encontrariam durante a sua implementação. O relatório 1 da equipe, entretanto, já sublinhava que “um dos principais problemas a ser enfrentados pelo novo governo seria como reconciliar as grandes expectativas do povo brasileiro por resultados imediatos de larga escala com a necessidade de garantir qualidade, evitar a continuação da cultura de dependência e minimizar os efeitos colaterais não desejados”. (FAO. Fome Zero: 2006)

Posto isso, em 2003, o Fome Zero é lançado como “um Programa criado para combater a fome e suas causas estruturais, que geram exclusão social. Em outras palavras, o Fome Zero foi criado para garantir a segurança alimentar de todos os brasileiros e brasileiras. Segurança alimentar é mais do que acabar com a fome hoje. Ter segurança alimentar significa garantir que todas as famílias tenham condições de se alimentar dignamente com regularidade, quantidade e qualidade necessárias à manutenção de sua saúde física e mental. Este programa reúne um conjunto de políticas públicas que envolvem os três níveis de governo: o federal, o estadual e o municipal. No caso do governo federal, compromete todos os Ministérios”. (Frei Betto, 2003)

Com a extinção do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar – MESA, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, criado em janeiro 2004, assumiu a coordenação do Fome Zero e propôs a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial do Fome Zero – GT Fome Zero, para melhor definir os objetivos e a abrangência do programa. Com isso, foi feita uma divisão do programa em eixos de atuação e um mapeamento dos programas e ações dentro de cada eixo, redefinindo o conceito e propondo uma ação mais articulada do Governo no âmbito do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA.

Em 2005, após um amplo debate dentro do GT Fome Zero, o Fome Zero renasce como uma “uma estratégia do governo federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada, priorizando as pessoas com dificuldade de acesso aos alimentos. Esta iniciativa se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional e contribui para a erradicação da extrema pobreza e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome.” (Brasil. MDS, 2005)

A estratégia contempla um conjunto de mais de 30 programas e ações que se baseiam na intersetorialidade e transversalidade das ações estatais em todas as esferas de governo; no desenvolvimento de ações conjuntas entre o Estado e a sociedade; na superação das desigualdades econômicas, sociais, de gênero e raça; na articulação entre o orçamento e a gestão e entre ações estruturantes e medidas emergenciais. Sua coordenação coube ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que se articula com os Ministérios: do Desenvolvimento Agrário, da Saúde, da Educação, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Trabalho e Emprego, da Ciência e Tecnologia, da Integração Nacional, do Meio Ambiente, da Fazenda, além do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, para implementação dos programas.

Embora tenham passado por uma revisão e adequação técnico política, os programas e ações que compõem a estratégia Fome Zero obtiveram avanços significativos ao longo dos oito anos, que somados à liderança internacional do Presidente Lula no combate à fome e à pobreza e as importantes iniciativas e cooperações técnicas internacionais firmadas, aguçaram ainda mais a curiosidade e o interesse do público internacional sobre o tema.

Diante do interesse dos países em aprender e ampliar a experiência brasileira, a FAO, por intermédio do Programa Especial de Segurança Alimentar, que trabalha com mais de 100 países em desenvolvimento com vistas a alcançar a meta da Cúpula Mundial da Alimentação, propôs um novo estudo sobre o Fome Zero, realizado em 2006, chefiado pelos consultores: Benjamin Davis, Andrew Macmillan, Alberta Mascaretti e Fernando Soto Baquero, o qual apontou as Principais Lições Aprendidas com esta estratégia.

## **FAO: 10 Lições Aprendidas com o Fome Zero**

(<http://www.rlc.fao.org/>)

- 1 - Crescimento agrícola não necessariamente elimina a fome
- 2 - Compromisso político no combate à fome

- 3 - Definição de metas e objetivos claros
- 4 - Transferência de renda reduz a fome
- 5 - Coordenação entre programas com enfoque multissetorial à luz da SAN
- 6 - Participação da sociedade civil e do setor privado
- 7 - Abordagem diferenciada para o meio urbano e o rural
- 8 - Importância de agir nas causas estruturais da insegurança alimentar
- 9 - Monitoramento e avaliação
- 10 - Importância de sistemas de cadastramento social

As Lições Aprendidas servem como um manual de boas práticas realizadas pelo Brasil no âmbito do combate à fome e à pobreza e da garantia da segurança alimentar e nutricional, que podem ser replicadas a outros países se bem adaptadas às condições locais, além de contribuir com o trabalho de organizações internacionais que atuam nessa área.

Além dos estudos anteriormente mencionados, foi firmado o Projeto UTF/BRA/064 entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a FAO, para apoiar a implementação e o alcance de resultados do Programa Fome Zero. O projeto teve início em outubro de 2004 e tem por finalidade três macro-objetivos:

- Suporte à Implementação e Gestão da Política de Segurança Alimentar e Nutricional;
- Redução da Vulnerabilidade à Insegurança Alimentar em Áreas Rurais, Urbanas e Periurbanas;
- Implantação do Sistema de Avaliação da Estratégia Fome Zero.

Este projeto auxiliou no mapeamento e identificação das experiências de combate à fome em curso no País, o que proporcionou uma visão ampliada do sucesso e impactos das ações já implementadas, e contribuiu para o processo de planejamento e aperfeiçoamento das políticas desenvolvidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

## Considerações Finais

Muito embora o Fome Zero tenha ficado no imaginário da população brasileira como uma marca do governo Lula, mais do que uma estratégia política de erradicação da fome e da pobreza, para o público externo esta estratégia representa um modelo de como um compromisso político e a articulação de políticas públicas torna-se imprescindível para assegurar direitos básicos a população.

É sob a ótica da construção de direitos que considero a estratégia uma experiência exitosa, principalmente na área da segurança alimentar e nutricional, onde podem ser vistos nitidamente os avanços obtidos através da criação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, da aprovação do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e da inclusão do direito humano à alimentação na Constituição Federal. Todos estes atos aliados à participação da sociedade civil, tornam efetivos os preceitos constitucionais brasileiros.

Acredito que a ideia força da estratégia Fome Zero permanecerá ecoando durante longos anos nos diálogos e políticas de governo dos países do Sul, e que o constante processo de aprendizagem na construção e implementação dessas políticas aliadas aos acordos internacionais firmados entre os países da região, possibilitará a construção de políticas sólidas de desenvolvimento social para as gerações futuras.



**Acredito que a ideia força da estratégia Fome Zero permanecerá ecoando durante longos anos nos diálogos e políticas de governo dos países do Sul**

## Referências Bibliográficas

Discurso de Posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, perante o Congresso Nacional, em 1º de janeiro de 2003. Disponível em: <http://www.info.planalto.gov.br/>

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Revista de Balanço Fome Zero*, Brasília, 2005.

PUENTE, Carlos. *A Cooperação Técnica Horizontal do Brasil*. FUNAG, 2010.

Histórico da Cooperação Técnica Brasileira. Disponível em: <http://www.abc.gov.br>

MOREIRA, Lauro. *O Itamaraty e a Cooperação Horizontal*. Boletim da Associação dos Diplomatas Brasileiros, Ano XII – Nº 49, 2005.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório de Assistência Humanitária*. A Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome – CGFOME, 2006-2009.

FAO. *Fome Zero: Lições Principais*. Santiago-Chile, 2006.

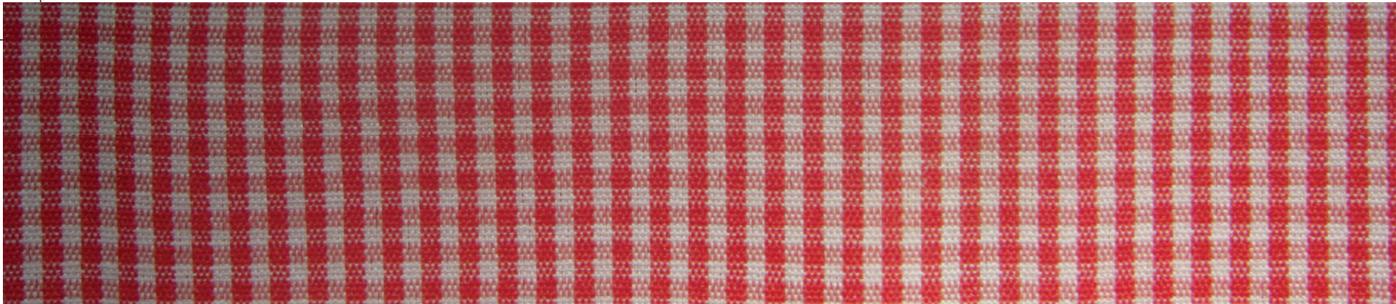
FAO. *Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional*. Roma, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Cidadania: O Principal Ingrediente do Fome Zero*, Brasília, 2005.

FREI BETO, Claudius. *Programa Fome Zero – Como Participar*, Brasília, 2003.

## Apresentação da Autora

**Bianca Lazarini Cunha** é analista internacional formada pela Universidade Católica de Brasília, pós-graduada em Gestão Pública, assessora do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome desde 2004, atuou como assessora internacional do Fome Zero, chefe substituta da Assessoria Internacional e atualmente assessora da assessoria Especial do Fome Zero.



# **BRASIL FOME ZERO: LIÇÕES PRINCIPAIS**

**Documento de Trabalho Videoconferência Bolívia, Brasil, Chile,  
Colômbia, Guatemala, Peru e Venezuela (14 de agosto de 2006)**

**ESCRITÓRIO REGIONAL DA FAO  
PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE  
SANTIAGO, CHILE**

**Agosto de 2006**

## BRASIL

### PRINCIPAIS LIÇÕES DO FOME ZERO

#### I. Introdução

1.01 O lançamento do Programa Fome Zero (FZ) pelo Governo Federal, em janeiro de 2003, despertou a consciência popular brasileira para o paradoxo da existência de milhões de famílias vivendo sem o suficiente para comer em um país de abundância de alimentos e com um “boom” do setor de exportação de produtos agrícolas. O compromisso do recém-eleito presidente de erradicar a fome, tocou a consciência nacional de forma expressiva, obtendo um apoio massivo da população.

1.02 Em dezembro de 2002, pouco tempo antes da posse do novo Governo, o presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva solicitou ao diretor-geral da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) colaboração para a constituição de uma equipe, de técnicos da FAO, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial (BM) que trabalharia com uma equipe nacional na revisão do desenho e componentes do Projeto Fome Zero. Foi um exercício estimulante para todos os envolvidos, o que culminou com um respaldo geral aos objetivos e ao conteúdo do programa, mas também suscitou preocupações com os grandes desafios – especialmente os de tipo institucional – que encontrariam durante a sua implementação. O relatório<sup>1</sup>, da equipe, entretanto, já sublinhava que “Um dos principais problemas a ser enfrentados pelo novo Governo seria como reconciliar as grandes expectativas do povo brasileiro por resultados imediatos de larga escala com a necessidade de garantir qualidade, evitar a continuação da cultura de dependência e minimizar os efeitos colaterais não desejados”.

1.03 A determinação do presidente Lula de por fim à fome no Brasil durante o seu mandato, refletida nas metas do Fome Zero (FZ), despertou um considerável interesse internacional. Esse interesse foi maior nos países em desenvolvimento, onde se fazem esforços por alcançar o objetivo da Cúpula Mundial da Alimentação de reduzir à metade o número de pessoas desnutridas no mundo até 2015, posteriormente fixada como o primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio, de reduzir à metade a pobreza e a fome até 2015. Esse interesse internacional foi reforçado pelas iniciativas do presidente Lula, em conjunto com os chefes de estado da França, Chile e Espanha durante o Encontro dos Líderes por uma Ação contra a Fome e a Pobreza, que teve lugar na sede da ONU, em Nova Iorque, em setembro de 2004, da qual participaram mais de 100 governos. No contexto dessa iniciativa global, os presidentes do Brasil e da Guatemala lançaram em outubro de 2005 a iniciativa para erradicar de vez a fome na América Latina e o Caribe até o ano 2025, que foi posteriormente endossado pelos 29 países da Região presentes à Conferência Regional da FAO, realizada em Caracas, em abril de 2006.

1.04 Por intermédio do Programa Especial de Segurança Alimentar, a FAO trabalha com mais de 100 países em desenvolvimento com vistas a alcançar a meta da Cúpula Mundial da Alimentação. Muitos desses países, inspirados, em parte, pela liderança do presidente Lula, estão trabalhando na elaboração e execução de programas nacionais de segurança alimentar para alcançar a meta. Eles estão extremamente interessados em aprender com a experiência brasileira e ampliá-la, beneficiando-se da cooperação técnica brasileira.

1.05 Esse interesse é particularmente forte na América Latina e no Caribe. Por isso uma videoconferência está sendo preparada sob os auspícios do escritório regional da FAO, para o dia 14 de agosto de 2006, conectando líderes dos programas nacionais de segurança alimentar da Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Guatemala, Peru e Venezuela. Esta breve revisão do Fome Zero foi preparada para servir de base para a videoconferência por uma equipe da FAO que vem acompanhando a implantação do FZ desde o seu início<sup>2</sup>. A base do documento é um sumário de uma revisão de muitos documentos onde se descreve a evolução do FZ e contém uma avaliação do

1 FAO, IDB, WB: Brasil, Projeto Fome Zero. Relatório conjunto FAO/IDB/WB/Grupo de Trabalho da Equipe de Transição, Brasília, dezembro de 2002.

2 Benjamin Davis, Andrew MacMillan, Alberta Mascaretti e Fernando Soto Baquero

desempenho e do impacto dos seus maiores componentes. Ao escrever o documento, a equipe também aproveitou as entrevistas com muitas pessoas preocupadas e relacionadas com a erradicação da fome e da pobreza no País.

1.06 Embora tendo sido preparado especificamente para essa videoconferência, este documento será disponibilizado para todas as instituições interessadas que trabalhem com programas de segurança alimentar em outros países, nos *web-sites* da FAO ([www.fao.org](http://www.fao.org) ou [www.rlc.fao.org](http://www.rlc.fao.org)).

1.07 Uma versão ampliada do documento será preparada pela equipe como base para discussões no período pós-eleitoral com as novas autoridades para informar como a FAO pode contribuir para o futuro dos programas relacionados com segurança alimentar.

## II. Fome Zero

2.01 Fome Zero é um conceito em evolução. Em 2003, ele era descrito como “um programa criado para combater a fome e suas causas estruturais, que geram exclusão social. Em outras palavras, o Fome Zero foi criado para garantir a segurança alimentar de todos os brasileiros e brasileiras. Segurança alimentar é mais do que acabar com a fome hoje. Ter segurança alimentar significa garantir que todas as famílias tenham condições de se alimentar dignamente com regularidade, quantidade e qualidade necessárias à manutenção de sua saúde física e mental. Este programa reúne um conjunto de políticas públicas que envolvem os três níveis de governo: o federal, o estadual e o municipal. No caso do governo federal, compromete todos os Ministérios”.<sup>3</sup>

2.02 Mais recentemente, em 2005, o Fome Zero foi descrito nos seguintes termos: “O Fome Zero é uma estratégia do governo federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada, priorizando as pessoas com dificuldade de acesso aos alimentos. Esta iniciativa se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional e contribui para a erradicação da extrema pobreza e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome;”<sup>4</sup>

2.03 Em termos práticos, o FZ, hoje, consiste de um conjunto de mais de 30 programas complementares (Anexo 1) direcionados a combater as causas imediatas e subjacentes da fome e da insegurança alimentar implementados pelo ou com o apoio do governo federal. Com esses programas, entre outros, o Brasil pretende assegurar o cumprimento do seu compromisso de alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, não somente a primeira meta relacionada com a redução da fome e da pobreza, mas também com as metas relacionadas com a educação, a saúde, o meio ambiente e igualdade de gênero. A coordenação do FZ é realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que assumiu essa responsabilidade em 2004, após a extinção do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA). Alguns programas são implementados diretamente pelo MDS, que por sua vez também faz contribuições a outros programas executados por outros ministérios ou entidades, com aporte de recursos dos seus próprios orçamentos e de outras fontes de recursos não orçamentárias.

2.04 Os maiores programas, em termos de investimento, número de beneficiários e visibilidade, são:

- Bolsa Família, um programa de transferência de renda, dirigido às famílias pobres, condicionada à assistência das crianças à escola e ao controle da saúde;
- Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que garante alimentação escolar às crianças de creches e escolas públicas;
- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) que provê crédito subsidiado e serviços técnicos a agricultores familiares;
- Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que promove a compra de alimentos da agricultura familiar para sua distribuição local a instituições e programas alimentares;
- Programa de Construção de Cisternas, para coletar água de chuva para seu uso doméstico no semiárido do Nordeste do País.

<sup>3</sup> Frei Betto, Claudius: Programa Fome Zero – Como Participar, Brasília, 2003.

<sup>4</sup> MDS: Cidadania: O Principal Ingrediente do Fome Zero, Brasília, 2005

2.05 Outros programas envolvem distribuição de alimentos às populações excluídas, restaurantes populares, bancos de alimentos, agricultura urbana, distribuição de vitamina A, de ferro, educação nutricional, monitoramento da nutrição e saúde e incentivos fiscais para empresas que façam investimentos na manutenção de restaurantes para seus trabalhadores.

2.06 Além do seu papel na coordenação dos programas FZ, o MDS é diretamente responsável pelo Bolsa Família, assim como outros programas de proteção social, nãointegrantes do FZ. Aprimorou o Cadastro Único como um instrumento chave para a seleção dos participantes do Bolsa Família. O Ministério é também responsável por ações de monitoramento e avaliação.

2.07 O Conselho Nacional para Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), restabelecido em 2003, reúne todos os ministérios concernentes, assim como os representantes da sociedade civil relacionados com a temática da segurança alimentar, para assessorar o governo na formulação de políticas e na elaboração de programas. Os CONSEAs também existem nos níveis estadual e municipal. Um Grupo de Trabalho Interministerial do Fome Zero foi criado pela presidência para contribuir com a coordenação multisetorial no governo Federal.

2.08 O financiamento de atividades relacionadas ao FZ aumentou significativamente desde o lançamento do programa. O total dos investimentos do governo federal mediante os orçamentos do MESA/MDS e outros ministérios aumentou de R\$ 4,9 bilhões em 2003 para R\$ 11,6 bilhões em 2006 em valores correntes. Adicionalmente, o total de recursos disponíveis para crédito rural, teve um expressivo aumento de R\$ 3,8 bilhões a R\$ 9 bilhões. Fundos adicionais foram investidos na redução da fome e na segurança alimentar por autoridades estaduais e municipais, pela sociedade civil e pelo setor privado.

### III. Evolução e Resultados

3.01 Muito foi feito para aliviar o problema da fome ao longo dos anos por grupos religiosos, ONGs e autoridades locais. Vários governos introduziram grande número de programas destinados a criar melhores condições de vida para a população carente. Apesar de tudo isso, a fome e a insegurança alimentar continuaram a afetar a vida de muitos brasileiros, impedindo-os de contribuir efetivamente para a prosperidade geral do País e de se beneficiar-se dela. Com o lançamento do FZ, o governo federal aproveitou as experiências anteriores, diferenciando-se ao admitir explicitamente que era responsável, em última instância, pela garantia da segurança alimentar e nutricional de todos os brasileiros. A melhoria na segurança alimentar passou a fazer parte de um conjunto de direitos sociais que articulados e integrados em sistemas de redes contribuem para a emancipação dos pobres e o que lhes dá condições para conquistar outros direitos como cidadãos brasileiros. Ao criar o MESA, em 2003, e depois integrá-lo ao MDS, no ano seguinte, e ao recriar o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e estimulá-lo sua organização em nível local, pretendeu-se criar um canal institucional para construção de parceria entre o governo e instituições da sociedade civil comprometidas com o combate à fome e à insegurança alimentar.

3.02 O estabelecimento de um objetivo ambicioso – buscar que todos os brasileiros fizessem três refeições por dia até o final de seu mandato de quatro anos – era essencial para garantir a prioridade política e o foco necessário sobre a necessidade de uma ação rápida e de longo alcance. Entretanto, esse fato criou expectativas de que o problema de insegurança alimentar, que possui profundas raízes históricas, poderia ser resolvido de um dia para o outro.

3.03 Foram imensas as dificuldades encontradas pelo novo Governo para criar e por em marcha novas instituições capazes de gerar um programa amplo que pudesse enfrentar todas as dimensões do problema da segurança alimentar em cada rincão da nação, respondendo às necessidades das comunidades mais marginalizadas. Elas tornaram-se ainda mais complexas pela ausência de um marco legal e de procedimentos para implementar as ações. Muitos resultados foram alcançados no primeiro ano do FZ, coordenado pelo recém-criado Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), especialmente na região Nordeste, escolhida como prioritária para iniciar os programas do Cartão Alimentação (que depois seria incorporado ao Bolsa Família), construção de cisternas e alfabetização da população mais carente. Porém, o muito que foi realizado em tão pouco tempo foi considerado insuficiente, em relação às expectativas da população e às consequentes reclamações e críticas da mídia.

3.04 O Governo mostrou sua audácia ao proceder a uma reengenharia do programa no início de 2004 que manteve vigente os objetivos originais e a determinação de alcançá-los no curto prazo, introduzindo ajustes em sua estratégia. As mudanças que culminaram com a criação do MDS, reforçaram as ações que vinham sendo realizadas, ampliou-se a escala dos programas de transferência de renda – o Bolsa Família – resultante da unificação do Cartão Alimentação com outros programas similares. E apontou para uma dinâmica de integração de diversas áreas sociais do governo federal principalmente no que diz respeito a transversabilidade e intersetorialidade. Alguns dos componentes estruturais do FZ foram continuados e expandidos, ainda que sob a responsabilidade de outros Ministérios. Por meio do conjunto de programas que constitui o FZ, o Governo pode reforçar substancialmente as tendências de longo prazo da melhoria dos indicadores nutricionais e de segurança alimentar no País e está perto de alcançar a meta original de curto prazo do FZ. Adicionalmente, houve progresso também na criação de um marco institucional e capacidade de tratamento das causas estruturais subjacentes à insegurança alimentar.

3.05 Ainda há muito espaço para melhorar a eficiência, a focalização, o impacto e a sustentabilidade dos programas do FZ no futuro. Porém, é impressionante ver o que Brasil já alcançou durante os últimos três anos e meio, construindo sobre a base de programas anteriores, mas ampliando sua envergadura e alcance, aumentando seus recursos e acrescentando novos componentes. A situação atual, em meados de 2006, é (Ver Tabela 1):

- 11,1 milhões de famílias pobres em todo o Brasil – cerca de 45 milhões de pessoas ou 25% da população do País – recebem hoje uma transferência média ao redor de R\$ 60 mensais, por meio do Bolsa Família, provendo as mães de meios para assegurar que todos os membros da família tenham o suficiente para comer. Cerca de 73% dos beneficiários estão no quintil da população de mais baixa renda e 94% nos dois quintis de menor renda<sup>5</sup>. As transferências, em média, aumentaram em 21% a renda dos seus beneficiários.
- Estudos recentes feitos pelo MDS evidenciam que os beneficiários do Bolsa Família estão gastando aproximadamente 76% desse valor em alimentação e que um número maior de famílias melhorou a frequência das refeições e o seu conteúdo nutricional. Por outro lado, comparando famílias que não recebem e que recebem Bolsa Família tem sido encontradas evidências que, estas últimas têm 62% de probabilidade de que crianças de seis a 11 meses sofram de desnutrição crônica. Esses dados foram confirmados por pesquisas mais amplas, podendo-se concluir que o programa está tendo um importante impacto nutricional como fator de proteção contra a desnutrição crônica<sup>6</sup>. Parece evidente que o substancial fluxo de recursos do Bolsa Família para as comunidades pobres esteja induzindo o crescimento econômico local, justamente onde ele é mais necessário.
- Todas as crianças e adolescentes brasileiros que estudam nas escolas públicas – um total de 36,3 milhões – melhoraram seu acesso a uma refeição nutritiva diariamente em sua creche, pré-escola ou escola fundamental. Tendo quase duplicado os recursos alocados por participante, o Programa de Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) ampliou as oportunidades de melhoria na qualidade da alimentação. Alguns esforços iniciais têm sido realizados para que a alimentação escolar seja provida por alimentos comprados localmente da agricultura familiar, na incorporação da educação nutricional no currículo do ensino básico, assim como tem sido dada especial atenção às necessidades da dieta das populações indígenas e quilombolas, respeitando seus hábitos alimentares, com o objetivo de ampliar seu impacto social.
- O rápido crescimento do PRONAF e a combinação de uma significativa participação de agricultores no gerenciamento do programa, juntamente com o fortalecimento da assistência técnica e o rápido crescimento do crédito subsidiado vêm contribuindo para o importante incremento da produção e ingresso das unidades familiares rurais, da renda e, de acordo com estudos recentes, também na dinamização do crescimento das economias locais<sup>7</sup>. Quase 2 milhões de pequenos produtores agrícolas, incluindo assentados da Reforma Agrária, têm acesso ao crédito, sendo que mais de 700,000 deles pela primeira vez na vida. Os recursos alocados no crédito foram rapidamente aumentados a partir de 2003, ultrapassando os R\$ 9 bilhões em 2006, com um significativo aporte de recursos extraorçamentários. Também foi modificado o escopo e ampliada a escala de programas de seguro de safra para a agricultura familiar.

5 See Castaneda, T., K. Lindert, B. de la Briere, L. Fernandez, C. Hubert, O. Larranaga, M. Orozco, R. Viquez. Designing and Implementing Household Targeting Systems: Lessons from Latin America and the United States, World Bank, Social Protection Discussion Paper Series n° 0526

6 Monteiro, C., W. Conde, S. Konno. Análise do inquérito "Chamada Nutricional 2005", Universidade de São Paulo, Abril de 2006.

7 Mattei, L. Impacto do PRONAF: Análise de indicadores, MDA/NEAA. Brasília, 2005

- Os agricultores familiares também têm sido beneficiados pela rápida expansão dos programas de compras de seus produtos feitas pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), destinadas a suprir as necessidades dos programas de emergência e das comunidades isoladas, favorecendo tanto os produtores como os consumidores.
- Desde 2003, cerca de 150 mil famílias residentes em zonas afetadas pela seca construíram cisternas, mediante um programa executado por uma rede de ONGs, a Articulação do Semiárido (ASA) parcialmente financiado com doações privadas. O acesso direto à água limpa contribui para a melhoria da nutrição e para a redução da mortalidade infantil, liberando a força de trabalho com a redução do tempo de coleta de água e diminuindo a dependência econômica e política dos provedores de água.
- Os programas urbanos destinados a incrementar os padrões nutricionais entre os mais necessitados, por intermédio de parcerias com as autoridades locais, ONGs e o setor privado, incluem os restaurantes populares subsidiados, as cozinhas comunitárias, os bancos de alimentos e a agricultura urbana.
- Alimentos têm sido distribuídos, de forma planejada, quando necessário, às famílias afetadas por situações de emergência ou indigência, incluindo acampados da reforma agrária.

3.06 Mais além do arcabouço formal do Fome Zero e, sem financiá-las com recursos do orçamento do Governo Federal, tem ocorrido um grande leque de iniciativas que estão contribuindo para melhorar a situação nutricional no Brasil e a criar as bases para alcançar a segurança alimentar de caráter duradouro. No início de 2003, a capacidade governamental se viu ultrapassada pelo enorme volume de doações de bens e produtos, provenientes de empresas, organizações da sociedade civil e indivíduos. O setor privado tem sido particularmente ativo na promoção, financiamento e gerenciamento de uma cadeia altamente crescente de bancos de alimentos nas maiores cidades brasileiras. Organizações e movimentos da sociedade civil estão influenciando na formulação e gestão de políticas, chamando a atenção para: as desigualdades existentes na sociedade brasileira, especialmente com relação à distribuição de terras; problemas ambientais, incluindo o desmatamento da Floresta Amazônica por meio da expansão da monocultura e os riscos associados aos organismos geneticamente modificados e por meio do crescimento da conscientização pública dos direitos humanos, incluindo o Direito Humano à Alimentação Adequada. Uma iniciativa da sociedade civil que merece destaque, tem sido a distribuição de material educativo sobre nutrição na forma de milhões de cartilhas para escolas primárias por todo o país. Essa iniciativa é particularmente importante dada a enorme controvérsia existente no Brasil em relação à propaganda da indústria de alimentos e bebidas que influencia os hábitos alimentares, especialmente das crianças.

**Quadro 1 – Recursos do Estado Brasileiro Investidos no Fome Zero 2003-2006 e Número de Beneficiários 1**

Programas	2003		2006 (estimado)	
	Orçamento Realizado (milhões R\$)	Beneficiários (milhões)	Orçamento (milhões R\$)	Beneficiários (milhões)
Bolsa Família	3.360	3,6 famílias	8.325	11,1 famílias
PNAE	954	37,3 alunos	1.313	36,3 alunos
PAA e leite	224	0,05 produtores	621	0,1 produtores
Cisternas	25	0,03 famílias	70	0,08 famílias (1)
Programas urbanos (2)	7	n.a	53	n.a
Outros (3)	356	n.a	549	n.a
<b>TOTAL</b>	<b>4,926</b>		<b>11,606</b>	
PRONAF (4)	3.806	0,9 produtores	9,000	2,0 produtores

Fonte: MDS

(1) Total acumulado 2003-2006 150.000 famílias.

(2) Agricultura urbana, banco de alimentos, restaurantes populares, cozinhas comunitárias.

(3) Cestas de alimentos, educação nutricional, distribuição de vitamina A e Ferro, Consórcios Intermunicipais, casas famílias etc.

(4) Fonte MDA: inclui recursos disponíveis para crédito rural.

3.07 O sistema descentralizado de governo no Brasil, implica que cada um dos 5,568 municípios possui uma grande autonomia, portanto a capacidade do governo federal de executar os programas de âmbito nacional é

relativamente limitada. Existe duas implicações importantes adicionais de grande relevância para o FZ, além da necessidade de ter que negociar sempre as formas como são implementadas as políticas federais nos níveis locais. A primeira, que varia muito de um município a outro a cobertura e a velocidade com os programas executados. A segunda, que requer esforços para alcançar o compromisso local e as capacidades para assegurar que os programas sejam adequadamente implementados.

3.08 A partir de 2003, foi fortalecida a institucionalidade orientada à luta contra a fome e à insegurança alimentar, no amplo contexto da estratégia brasileira para redução da pobreza.

- A recriação do CONSEA em nível nacional e local estabeleceu um fórum no qual todos os atores-chave da esfera governamental e da sociedade civil podem discutir, em parceria, os temas relacionados com a segurança alimentar e nutricional. O CONSEA nacional tem contribuído no estabelecimento de diretrizes de políticas alimentares e nutricionais, no desenho de programas, na negociação com êxito de maiores volumes de recursos orçamentários e na manutenção das prioridades e bom funcionamento dos programas. Mas, com importantes exceções, os CONSEAs em nível estadual e municipal precisam ser consolidados.
- O estabelecimento em 2004 do MDS e a unificação dos principais programas de transferência de renda permitiram a criação, expansão e progressivo melhoramento da gestão do Cadastro Único. Isto ampliou as opções para melhorar a eficiência, reduzir custo de transação, tanto para o Governo como para os participantes, e aumentar a transparência. O Cadastro Único, agora, oferece uma plataforma valiosa sobre a qual pode-se desenhar e focalizar iniciativas complementares para a segurança alimentar e a redução da pobreza.
- A iminente aprovação, pelo Senado Federal, do projeto da Lei Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) que garante o direito de todos os brasileiros à alimentação adequada, estabelece a base legal para a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional destinado a assegurar esses direitos.
- A promulgação de uma Lei da Agricultura Familiar que reconhece sua importância econômica (o setor contribui com 40% do PIB agropecuário) e estabelece políticas públicas para facilitar seu acesso ao crédito, assistência técnica, seguro agrícola e comercialização de seus produtos.
- Um Grupo de Trabalho Interministerial do Fome Zero foi criado pela Câmara de Políticas Sociais da Casa Civil da Presidência da República, para reforçar a transversalidade e a colaboração multissetorial na implementação dos programas.
- Uma Secretaria especializada e um sistema de monitoramento e avaliação foram constituídos no MDS o que está produzindo diversas avaliações que se traduzem em melhoras paulatinas na focalização e na gestão dos programas. Esse sistema se articulará com o sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), implementado pelo Ministério da Saúde e planejado monitorar a situação nutricional de toda a população brasileira.

3.09. Muitos destes resultados concretos ainda não são reconhecidos pelos formadores de opinião pública no Brasil. Mesmo sendo documentados por meio de vários estudos e publicações governamentais, há uma ampla incompreensão sobre o continuado crescimento dos programas de segurança alimentar e nutricional do governo federal e a percepção de que tudo se concentra numa única iniciativa – o Bolsa Família.

3.10 Frequentemente a mídia tem prestado muita atenção ao Fome Zero, pautando espaço na televisão e nos jornais para referir-se aos aspectos mais controversos da estratégia. Isso tem influído na percepção da opinião pública sobre o que se consideraria suas fortalezas e debilidades e essa vigilância da imprensa tem contribuído para corrigir e melhorar a implementação dos programas. Há uma enorme controvérsia no Brasil referente à propaganda da indústria de alimentos e bebidas que influencia negativamente os hábitos alimentares, especialmente das crianças.

3.11 Além de seu impacto no Brasil, o compromisso do Governo de acabar com a fome e a insegurança alimentar, expresso no FZ, tem produzido efeitos de longo alcance em muitos outros países, não apenas na América Latina, mas também na África e na Ásia. A liderança internacional do presidente Luiz Inácio Lula da Silva inspirou outros chefes de estado a seguir o exemplo brasileiro no desenho, financiamento e implementação de programas nacionais de segurança alimentar, se bem que ainda um pouco distante do que foi alcançado

pelo programa brasileiro. O Brasil tem exercido um papel cada vez mais expressivo e articulado nos fóruns internacionais relacionados com temas de segurança alimentar, incluindo direitos humanos à alimentação adequada e reforma agrária. Além disso, crescem as expectativas de que o apoio a programas relacionados com a segurança alimentar se tornem um componente cada vez mais importante da cooperação técnica bilateral do Brasil, especialmente nos países lusófonos, mas também no Haiti, Bolívia, Peru e Paraguai. Os países que endossaram a Iniciativa para a América Latina e o Caribe sem Fome no ano 2025, na Conferência Regional da FAO, realizada em Caracas, em abril de 2006, estão fortemente interessados em conhecer a experiência do Brasil com o FZ. Muitos países gostariam de dar as boas-vindas à expansão da cooperação técnica brasileira no desenho e implementação de programas, entretanto o mecanismo formal de cooperação ainda não está adequado para responder a tais demandas.

## IV. Principais Lições

4.01. Muitas lições, relevantes para outros países, podem ser aprendidas com a experiência brasileira, se bem adaptadas às condições locais. Elas são também relevantes para instituições internacionais dedicadas a erradicar a fome, como a FAO. Isso inclui:

- O crescimento agrícola, especialmente baseado no dinamismo do setor do agronegócio, não resulta automaticamente na redução da fome, podendo até exacerbá-la, produto da concorrência imperfeita nos mercados (financeiros e de produtos) e a tendência à concentração da terra. Tampouco irá o crescimento econômico, necessariamente, resultar numa redução proporcional da pobreza e da fome, especialmente em economias com uma distribuição muito desigual da renda. O primeiro dos ODM pode ser alcançado por meio de programas específicos dirigidos a tratar das causas subjacentes da fome e a pobreza. Progressos na redução da fome e na melhoria da segurança alimentar serão refletidos num declínio acelerado na pobreza extrema e gerar seus próprios retornos de benefícios econômicos.
- Um forte e sustentável compromisso político, preferencialmente suprapartidário, que conte com amplo apoio popular, de adotar a erradicação da fome como um objetivo nacional, é essencial para superar as resistências dos que têm interesse de perpetuar a situação de dependência. Este compromisso estará reforçado quando o Estado aprova leis e políticas públicas, garantindo sua continuidade, independente de quem estiver à frente do Governo.
- A necessidade de audácia e clareza ao estabelecer objetivos, apesar dos riscos de se conseguir uma baixa aceitação inicial em função das expectativas geradas. Qualquer objetivo que limite a determinação de erradicar de forma permanente a fome e que permita a todos os cidadãos desfrutar da alimentação, num período relativamente curto, é inadequado para a ação de mobilização na escala que se requer.
- A importância de uma atuação tão rápida quanto possível para ampliar a capacidade de produção e/ou aquisição de alimentos de toda a população que padece de insegurança alimentar e, ao mesmo tempo, colocar em marcha instituições, políticas e programas que enfrentem as causas complexas e subjacentes da sua vulnerabilidade em relação à fome, à desnutrição e à insegurança alimentar, respeitando os direitos e a dignidade de todos. Esta posição está plenamente de acordo com as recomendações "twin-track approach" da FAO.
- É necessário adotar um enfoque multissetorial para a segurança alimentar, viabilizado pelo estabelecimento de acordos institucionais que levem a um compromisso total e coordenado de todas as entidades relacionadas com a produção, a qualidade e o consumo de alimentos, além de outros temas relacionados com saúde, nutrição e educação e com uma definição clara de suas responsabilidades. A coordenação é mais efetiva quando uma parte importante dos recursos públicos é canalizada mediante uma agência líder.
- A sociedade civil pode ter um papel vital no desenho e na implementação de programas, especialmente mediante seu envolvimento na criação e fortalecimento de instituições, tais como o CONSEA ou alianças nacionais contra a fome, que possam apoiar a parceria governo-sociedade civil nos níveis nacional e local. Abrir espaços e estimular, incluindo financiamento, o envolvimento da sociedade civil e do setor privado, para que contribuam para a erradicação da fome e para a segurança alimentar.

- No desenho de programas é útil diferenciar as necessidades e oportunidades para melhoramento da segurança alimentar no meio rural, urbano e áreas metropolitanas e elaborar programas específicos para essa finalidade.
- O reconhecimento de que os programas de segurança alimentar em grande escala estão em constante construção e, por conseguinte, necessitam de correções no curso da sua implementação. Para tornar viável esse processo de ajustes, é indispensável implementar, desde o início, sistemas de monitoramento e avaliação destinados a gerar um fluxo contínuo de informação confiável sobre a atuação e impacto do programa, utilizando indicadores relevantes para aperfeiçoar a gestão do programa.
- São necessários investimentos substanciais em um sistema de gerenciamento dos programas que, incluindo um cadastro único, permita identificar os beneficiários de cada programa, monitorar a implementação e a prestação de contas dos recursos e contribuir para o aperfeiçoamento paulatino do processo de focalização.
- O fato de que programas de segurança alimentar/redução da pobreza em larga escala podem ser fiscalmente sustentáveis mesmo em países com menor desenvolvimento econômico que o Brasil. Em 2006, o custo do Bolsa Família alcançou somente 1,0 % do Orçamento Nacional e o 0,4% do PIB estimado<sup>8</sup>. O custo anual por participante foi de aproximadamente 25 centavos de dólar por dia e a contribuição do programa de merenda escolar custou apenas 0.10 centavos por dia para cada criança. Há uma crescente evidência de que os principais componentes do FZ estão começando a gerar benefícios econômicos e que eles poderiam, portanto, não ser considerados como gastos em proteção social, mas sim como investimentos viáveis.

4.02 É importante lembrar que o FZ é ainda novo e é muito cedo para avaliar a total extensão do seu impacto na sociedade e na economia brasileira. Isso somente será possível com o passar do tempo, quando as crianças até agora física e mentalmente diminuídas de nascença, começarem a frequentar a escola; quando aqueles de outra forma, se ausentariam das mesmas e teriam sua capacidade de aprender restringida pela má nutrição entrarem no mercado de trabalho e, quando adultos, encontrarem melhores perspectivas de encontrar trabalho. Nem poderemos saber, por algum tempo, qual será o impacto econômico do programa, particularmente, o impacto resultante do estímulo provocado pela transferência substancial de recursos para as comunidades carentes, pela tradução da necessidade de alimentação numa demanda real e pela maior capacidade de aprendizado e de trabalho dos beneficiários. A nossa expectativa, baseada na experiência de outros países, é de que a transferência de renda, por parte do programa Bolsa Família, não somente resultará numa melhor nutrição, saúde e produtividade, mas, também, resultará em investimentos produtivos de pequena escala, mas significativos, na produção o que reduzirá a vulnerabilidade das famílias aos choques e as protegerá da falência. Além disso, é de se esperar – embora isso seja ainda uma especulação – que o crescimento econômico resultante poderá gerar receitas fiscais que significariam um razoável retorno do investimento original.

4.03 O FZ suscita ainda muitas discussões no Brasil, a ponto de que a extensão do debate tende a distrair a atenção do reconhecimento dos importantes resultados já obtidos. Três temas atuais em debate são:

- A medida na qual as condicionalidades e o controle social a nível local deve ser acoplada à transferência de renda do programa Bolsa Família para assegurar que logre também metas nutricionais.
- O risco da criação de dependências a longo prazo.
- A extensão da ênfase nas causas subjacentes da fome, *vis-à-vis* a obtenção de melhoras de curto prazo nos aspectos nutricionais.

4.04 Em relação ao primeiro ponto, o que parece importante não é somente que tipos de condicionamentos são impostos ou não, mas que deverá ocorrer um melhoramento da qualidade dos serviços, especialmente nas áreas da saúde e educação, incluindo programas de treinamento para jovens e adultos, acessíveis à população carente. Pode ser também que, com a expansão dos programas de educação nutricional, possivelmente, com o uso da mídia, seja possível alcançar não apenas os beneficiários diretos do Programa

8 Fonte: Ministério do Planejamento: website, Resultado Primário do Governo Federal, Capítulo IV Despesas.

Bolsa Família, mas todos os brasileiros. O foco deve ser a alimentação saudável e o estilo de vida, simultaneamente, direcionando para temas relacionados com a má nutrição, insegurança alimentar e obesidade, procurando contra-atacar o impacto massivo da propaganda que promove hábitos alimentares inadequados, particularmente entre as crianças.

4.05 Em relação ao segundo ponto, parece evidente – especialmente para a mãe, que encara a realidade de não poder alimentar sua criança – de que nada pode induzir a uma maior dependência ou ameaça à dignidade humana do que a insegurança no acesso à alimentação adequada. Isto implica em que seja necessário desenhar estratégias de saída para o FZ em torno do conceito de construção do autorrespeito e autoconfiança e que qualquer movimento na direção de reduzir as transferências antes que os participantes tenham alcançado uma real capacidade de satisfazer seus requerimentos essenciais de alimentação, de forma sustentável, seria evidentemente um retrocesso.

4.06 O terceiro ponto é na verdade questão de como enfrentar as causas reais da fome, por meio de políticas que promovam mudanças estruturais, como é o clássico caso da reforma agrária para beneficiar a população rural sem acesso à terra. Pode-se argumentar que isso é uma questão de prazos e recursos uma vez que sabidamente as mudanças estruturais requerem maiores instrumentos. Entretanto, parece haver evidentes vantagens no desenho de programas que, desde que sejam factíveis do ponto de vista institucional e fiscal, antecipem a necessidade de criar condições que reduzam o risco de uma dependência das transferências de renda a longo prazo. As transferências, por si mesmas, devem criar algumas das condições para a erradicação permanente da fome. Porém, não serão suficientes e necessitam ser complementadas também por programas de grande escala em capacitação, geração de emprego e, em muitos casos, redistribuição de terras e outros ativos.

4.07 Esses e muitos outros aspectos devem ser considerados pelos outros países quando elaborarem seus programas nacionais de segurança alimentar adaptados às suas necessidades particulares e potencialidades locais, baseados na encorajadora experiência brasileira, na extensão que julgarem relevante. O debate é importante mas, se existe uma lição para ser aprendida com o Brasil, esta consiste em que é preciso aceitar que estamos num processo de aprendizagem. O que sabemos é que, quando a sobrevivência de muitas pessoas está em risco, é melhor embarcar rapidamente em programas de larga escala, mesmo com conhecimento e informação imperfeito, aceitando a existência de falhas e fazer as subsequentes correções, do que adiar sem fazer nada até que um consenso seja alcançado.

## V. Próximos Passos

5.01 A equipe da FAO que participou desta missão irá preparar um relatório mais completo, que aprofundará nas questões que considera de maior relevância, não somente para reforçar o compromisso de erradicar a fome em outros países, mas também para contribuir ao seu próprio processo de reflexão interna. Para a elaboração desse informe ampliado, a equipe se beneficiará dos comentários e sugestões que apresentem os que lerem esta breve nota. O relatório completo, que não deverá ser publicado antes de novembro de 2006, levará em conta a provável evolução que terão no futuro os programas de segurança alimentar e nutricional no Brasil e as melhores formas de como a FAO poderia contribuir para sua efetiva implementação.

## ANEXO 1

### Programas do Fome Zero

#### Transferência de Renda:

- Bolsa Família

#### Programas de Alimentação e Nutrição:

- Alimentação Escolar (PNAE)
- Alimentos a grupos populacionais específicos
- Cisternas
- Restaurantes Populares
- Bancos de Alimentos
- Agricultura urbana/Hortas comunitárias
- Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN)
- Distribuição de Vitamina A (Vitamina A+)
- Distribuição de ferro (Saúde de Ferro)
- Alimentação e nutrição de povos indígenas
- Educação alimentar, nutricional e para consumo
- Alimentação Saudável/Promoção de Hábitos Saudáveis

#### Incentivos Fiscais:

- Alimentação do Trabalhador (PAT)

#### Redução dos Tributos:

- Desoneração da cesta básica de alimentos

#### Fortalecimento da Agricultura Familiar:

- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)
- Garantia-Safra
- Seguro da Agricultura Familiar
- Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)

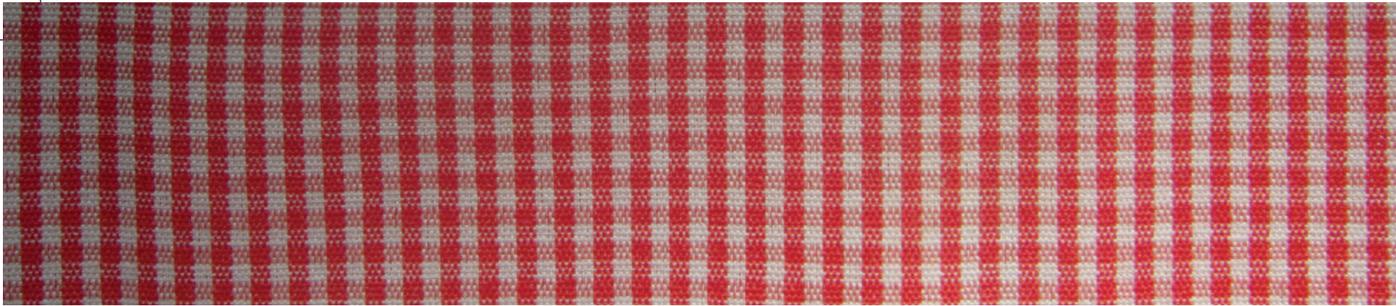
## Geração de Renda:

- Qualificação social e profissional
- Economia solidária e inclusão produtiva
- Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD)
- Organização produtiva de comunidades (Produzir)
- Desenvolvimento de cooperativas de catadores
- Microcrédito produtivo orientado

## Articulação, Mobilização e Controle Social:

- Casa das famílias – Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)
- Mobilização social e educação cidadã
- Capacitação de agentes públicos e sociais
- Mutirões e doações
- Parcerias com empresas e entidades
- Controle social – conselhos da área social

Fonte: MDS



# IMPLICAÇÕES DA ESTRATÉGIA FOME ZERO PARA OUTROS PAÍSES

Andrew MacMillan

## Introdução

Em 1945, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO “nasceu da ideia de estar livre da privação”. A visão de “estar livre da privação”, explicam os fundadores, “significa a derrota da fome e a realização das necessidades básicas de uma vida decente e respeitável (...). A convicção de que esta realidade pode ser alcançada tem se espalhado”<sup>1</sup>.

Nos últimos 65 anos, o mundo tem visto um grande aumento na produção agrícola. A média de disponibilidade de alimentos *per capita* aumentou 40% em relação à população mundial, que cresceu de 2,5 bilhões para quase 7 bilhões. No entanto, apesar do fato de que está sendo produzido alimento suficiente para atender às necessidades de toda a humanidade, a fome e a desnutrição persistem em uma escala espantosa. O número de famintos ultrapassou a casa de 1 bilhão e mais de 3 bilhões de pessoas sofrem de outras formas de desnutrição, incluindo cerca de 1 bilhão que estão acima do peso ou são obesos.

Ao longo de sua existência, a FAO tem afirmado continuamente que acabar com a fome é totalmente possível. Na Cúpula Mundial de Alimentação de 2002, a FAO lamentou o fracasso de muitos governos em cumprir sucessivos compromissos para a erradicação da fome. “Reconhecemos que existem desafios nas dimensões técnicas e de distribuição, mas sabemos que isso pode ser resolvido desde que haja vontade política para alcançar os objetivos, o que se reflete em uma mobilização adequada de recursos”.

Nos documentos técnicos preparatórios para a Cúpula de 2002, a FAO destacou que “a fome é tanto uma causa quanto um efeito da extrema pobreza; a erradicação da fome através de medidas que ampliem o acesso ao alimento, seja por meio do aumento da produção ou por outros meios, é o passo inicial e crucial para a redução da pobreza extrema”. Ela aconselhou os governos a aplicar uma abordagem de duas vias para a redução da fome, que combine “a provisão de redes de segurança social com programas vigorosos de desenvolvimento rural”<sup>2</sup>.

---

1 United Nations Interim Commission on Food and Agriculture, the work of FAO, Washington, 1945.

2 FAO (Cúpula Mundial da Alimentação – cinco anos depois), Roma, 2002.

O Programa Fome Zero, lançado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva na sua posse em janeiro de 2003, tem sido de enorme significância internacional, pois confirmou que, com um compromisso político firme e uma liderança visionária, pode-se obter um rápido progresso na redução da fome e da desnutrição por meio de programas que se dirijam simultaneamente ao acesso e à produção de alimentos. O exemplo do Brasil já serviu de extraordinária inspiração para outros países, especialmente na América Latina e na África Lusófona, que estão empenhados em erradicar a fome, mas que ainda têm que colocar em prática programas de sucesso. Existem muitas lições que esses países e outros podem aprender com o Fome Zero sobre como elaborar e gerenciar um programa de sucesso.

Acima de tudo, o Brasil mostra que, ao tornar a erradicação da fome o foco central da política nacional de desenvolvimento, os caminhos se abrem para que os mais pobres da sociedade consigam se libertar das severas limitações que eles enfrentam em seu dia a dia. O Brasil comprova também que, como resultado da redução da fome, as nações podem se beneficiar da maior prosperidade originada no reconhecimento do direito de todas as pessoas terem acesso à alimentação adequada. Quando as pessoas comem bem, elas gozam de melhor saúde, alcançam níveis mais altos de desempenho educacional, aumentam sua participação na força de trabalho e trabalham com maior produtividade. Tudo isto, por sua vez, leva a uma maior igualdade de renda, à redução significativa na incidência da pobreza extrema e a maiores oportunidades para o crescimento econômico. Isto foi enfatizado recentemente por Lula: "Eu acho que é ótimo que as pessoas finalmente entendam que fazer os pobres menos pobres é bom para a economia. Eles se tornam consumidores, eles vão para os *shoppings*, eles compram itens que somente a classe média podia comprar antes".

Este artigo destaca vários elementos chave da abordagem do Brasil para erradicar a fome, e avalia a sua relevância para o mundo como um todo e especialmente para os países que se comprometeram a reduzir a fome e observam o Brasil como um modelo. Examina o que o Fome Zero pode esclarecer sobre compromisso político, abordagens estratégicas, foco e objetivo, arranjos institucionais, sustentabilidade e impacto. Encerra com algumas breves conclusões.



**Acima de tudo,  
o Brasil mostra que, ao tornar  
a erradicação da fome o foco  
central da política nacional de  
desenvolvimento, os caminhos se  
abrem para que os mais pobres  
da sociedade consigam se libertar  
das severas limitações que eles  
enfrentam em seu dia a dia**

## **A Profundidade e a Permanência do Compromisso Nacional**

Cúpulas são baseadas na ideia um tanto ingênua de que o compromisso de um presidente com uma meta global, tal como reduzir a fome pela metade até 2015, será traduzido imediatamente em políticas e ações necessárias. Nenhum outro presidente poderia ter demonstrado maior empenho pessoal com a ideia de erradicar a fome do que Lula que, após sua eleição, havia dito: "Se, no final do meu mandato, todos os brasileiros puderem ter três refeições por dia, terei cumprido a minha missão na vida". Mais ainda, ele foi o primeiro a reconhecer que, para obter sucesso, o compromisso nacional deve ir muito além, especialmente em uma sociedade democrática. No início de seu primeiro mandato, ele deixou isso claro no seguinte trecho:

Penso que o Brasil deu uma oportunidade a si mesmo. O Fome Zero não será um milagre de um presidente da república. Acho que será um milagre da sociedade brasileira. Se cada entidade empresarial, se cada pessoa que tenha alma, consciência política, neste País, resolver adotar essa campanha, o governo não precisa nem saber, porque não queremos paternidade do resultado. Se alguém na sua cidade, se alguém na sua vila, se alguém na sua comunidade quiser fazer alguma coisa, pelo amor de Deus, faça! Não fique esperando o governo! Faça, porque o que nós queremos não é ver a cor da semente, o que nós queremos é ver o resultado que essa semente vai dar, se a sociedade brasileira assumir para si a responsabilidade de acabar com a fome no nosso País.<sup>3</sup>

3 Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, 2003.

O Fome Zero foi recebido com enorme entusiasmo e apoio prático pela população, porque a maioria dos brasileiros tinha vergonha de que alguém pudesse estar cronicamente faminto em um País que exporta grandes quantidades de alimentos para o resto do mundo. O programa ofereceu muitas formas para que os brasileiros pudessem contribuir e participar na execução, e a resposta foi surpreendente.

Igualmente importante, do ponto de vista do comprometimento e liderança política, no entanto, foi a adoção feita pelo Presidente Lula da meta extremamente ambiciosa de erradicar a fome nos seus primeiros 4 anos de mandato. Mesmo que a meta não fosse efetivamente alcançável, teve o efeito de galvanizar todos os envolvidos em uma ação imediata, de uma forma que nunca poderia ter acontecido se o Brasil tivesse assinado a meta da Cúpula de reduzir pela metade a fome até 2015 – uma meta de “autoderrota”, pois significa que um governo está deliberadamente pretendendo permitir que metade das pessoas famintas encarem a perspectiva de uma vida curta e privada de alegria e saúde.

Finalmente, a partir de 2003, percebeu-se a necessidade de garantir a manutenção das mudanças e conquistas realizadas pelo Fome Zero, impedindo que futuros governos abrissem mão do compromisso de acabar com a fome. Isso levou à aprovação de uma Lei de Segurança Alimentar e Nutrição em 2006 e, muito emblematicamente, em 2010, de uma Emenda à Constituição Brasileira, que incorpora o direito à alimentação como um direito fundamental de todos os cidadãos.

Assim, as implicações para outros países que buscam acabar com a fome são: que seus líderes devem fazer todo o possível para assegurar que seu programa tenha o mais amplo apoio popular possível, que esse programa deve permitir que todos possam ter acesso adequado à comida, e que seja definido um horizonte de tempo relativamente curto para a realização de suas metas. Legislação e emendas constitucionais são recomendáveis para garantir a sustentabilidade das conquistas,

Em termos gerais, isso implica a necessidade de uma campanha bastante ambiciosa destinada a angariar apoio popular para a adoção de uma meta objetiva para a erradicação da fome e a preparação e execução de planos nacionais para a sua realização.



## Abordagens Estratégicas: Combinação de Acesso Imediato à Alimentação Adequada com Reformas Estruturais

O Fome Zero foi concebido por seus criadores para trazer mudanças fundamentais na gestão da economia do Brasil, permitindo a inclusão plena de todos os cidadãos nos processos de desenvolvimento econômico e social e assegurando o respeito aos direitos humanos, especialmente o direito à alimentação adequada. Dessa forma, em 2003 a erradicação da fome tornou-se o objetivo principal nos esforços do governo para reduzir a pobreza extrema e para reverter a tendência crescente em relação à desigualdade de renda.

O objetivo imediato do Fome Zero era assegurar que, dentro do menor prazo possível, todos os brasileiros pudessem ter acesso à alimentação adequada. No entanto, reconheceu-se a necessidade de simultaneamente priorizar reformas nas políticas e no desenvolvimento de programas que pudessem começar a enfrentar as causas subjacentes e estruturais da fome, da desnutrição e da pobreza de forma a criar, a médio prazo, condições nas quais todos os brasileiros pudessem se alimentar adequadamente sem uma excessiva dependência de apoio do Estado. Isto implicava abrir caminhos para o desenvolvimento econômico que permitiria uma maior igualdade na distribuição de renda e riqueza – incluindo a terra, o acesso universal aos serviços essenciais (especialmente saúde e educação, bem como o abastecimento de água potável, saneamento e eletricidade) e crescimento em oportunidades de emprego. Significava também a libertação das camadas mais pobres da população das relações de dependência arraigada que se desenvolveram na sociedade rural brasileira desde os tempos da escravidão, e eram particularmente evidentes no Nordeste, em que a incidência da fome e da desnutrição era maior.

A grande questão para o Brasil foi como obter o equilíbrio justo entre as medidas imediatas para melhorar o acesso aos alimentos e as reformas estruturais mais fundamentais. Se a meta do Presidente Lula de permitir que todos os brasileiros comam bem dentro de 4 anos era factível, isto demandaria um grande aumento no número de pessoas inscritas em programas de proteção social e que se beneficiavam de outras intervenções específicas (por exemplo, as refeições escolares, as cantinas de empresas para trabalhadores, os bancos de alimentos etc.). O perigo era que estas intervenções poderiam desviar a atenção da gestão e dos recursos financeiros das atividades dirigidas às causas estruturais do problema. De fato, alguns dos mais fortes apoiadores iniciais do Fome Zero manifestaram sérias preocupações sobre os riscos de criar uma sociedade de bem-estar dependente, na qual a dignidade e a autossuficiência dos beneficiários seria prejudicada pelas “doações”. Mas diminuir o ritmo do crescimento da rede de proteção social para que acompanhasse o ritmo das reformas estruturais perpetuaria desnecessariamente a fome que afligia milhões de brasileiros. O pragmatismo ditava que a rede de proteção social deveria ser ampliada tão rápido quanto fosse institucionalmente viável.

No início do mandato de Lula, o Brasil já estava operando um número de programas de proteção social, beneficiando quase 5 milhões de famílias. O Fome Zero introduziu um Cartão Alimentação que, até dezembro de 2003, já havia permitido que um adicional de 1,9 milhão de famílias muito pobres pudesse comprar mais comida. Mas logo ficou claro que, para ser administrativamente viável chegar a todos aqueles que precisam, vários programas de proteção social, incluindo o Programa Cartão Alimentação e o Bolsa Alimentação operado pelo Ministério da Saúde, deveriam ser convertidos em um único programa de transferência de renda. Isso foi feito no final de 2003 com a criação do Bolsa Família, estendendo-o para finalmente chegar a mais de 11 milhões de famílias – cerca de 50 milhões de pessoas – dentro dos próximos quatro anos (mais de 12 milhões de famílias em 2010). Ao mesmo tempo, a cobertura do programa de merenda escolar aumentou de 37 para 47 milhões de crianças ao longo dos últimos oito anos.

A principal questão estratégica a ser abordada em relação ao Bolsa Família<sup>4</sup> era até que ponto ir quanto a exigência de condicionalidades para aqueles elegíveis como beneficiários do programa. Enquanto as condicionalidades podem ser usadas para encorajar o “bom” comportamento dos participantes e aumentar a probabilidade de os resultados serem sustentáveis, a sua supervisão aumentava os custos administrativos. Além disso, as condicionalidades só trariam benefícios reais se houvesse uma adequada capacidade institucional para prestar os serviços necessários com um bom nível de qualidade. O Brasil optou por exigir prova de frequência regular à escola por parte das crianças, bem como de controles periódicos de saúde como condições para continuar a receber o benefício do Bolsa

4 O Bolsa Família é formalmente parte da Estratégia Fome Zero, no Eixo 1, de Acesso à Alimentação. É administrado por uma secretaria separada no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Como sucessor do Cartão Alimentação no Fome Zero e por ser o principal instrumento para a redução da incidência da fome, ele é considerado neste artigo como efetivamente parte do Fome Zero.

Família. Em retrospecto, uma condicionalidade que exigisse que os chefes de famílias participantes se envolvessem em ações de formação de nutrição básica poderia ter maximizado os benefícios de saúde e nutrição do programa.

A própria natureza dos componentes da agenda de reformas estruturais leva a crer que eles foram obrigados a se desenvolver mais lentamente. No entanto, o rápido ritmo de crescimento alcançado pelo Bolsa Família e pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE aumentou a demanda por alimentos. Uma das escolhas estratégicas mais importantes feita pelo Brasil foi assegurar que o setor agrícola de pequena escala (familiar), incluindo assentamentos da reforma agrária, no qual havia uma alta concentração de pobreza rural, se beneficiasse dessas novas fontes de demanda. Isso implicava na necessidade de um maior nível de envolvimento do governo na provisão de crédito agrícola (PRONAF) e de assistência técnica, e na compra de produtos selecionados da agricultura familiar através do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, de forma a garantir abastecimento emergencial para famílias e comunidades que venham a passar por situações de fome extrema. Estas ações representaram uma reversão significativa das políticas das quais o setor público havia se retirado progressivamente durante os anos de 1990. Os recursos alocados nesses programas foram multiplicados por seis nos últimos oito anos.

Enquanto melhorias significativas têm sido observadas nos padrões de distribuição de renda, em parte como resultado do Bolsa Família, tem havido progressos menos rápidos na alteração de distribuição do acesso a terrenos agrícolas. Houve uma aceleração no processo de reforma agrária e tem havido melhorias na prestação de apoio técnico e crédito para os assentados, mas a velocidade que isso tem acontecido tem sido mais lenta do que muitos de seus protagonistas gostariam. Continua a haver forte resistência política, apoiada pelas classes proprietárias de terras, que detêm a extensão da reforma agrária no Brasil.

*A implicação mais importante da experiência do Fome Zero para os outros países é que, com as estratégias adequadas no lugar certo, é possível gerar reduções muito rápidas da fome e da desnutrição. O Brasil mostra como, concentrando os esforços diretamente na redução da fome, é possível dar início a um processo benigno muito mais amplo de transformação social e econômica que emancipa o extremamente pobre não só da fome, mas também de muitos dos outros constrangimentos sociais e econômicos, oferecendo-lhes nova dignidade em suas vidas. O Bolsa Família tem efetivamente empoderado um número muito grande de pessoas pobres para desempenharem um papel ativo na sociedade brasileira e seus processos democráticos. Tem mostrado também que, numa democracia, cuidar dos pobres é uma garantia de sucesso eleitoral.*

*O Brasil também demonstra que, ao invés de adotar uma abordagem orientada pela oferta para a redução da fome, a qual é centrada apenas na expansão da produção de alimentos, faz sentido traduzir necessidades não atendidas de alimentos em aumento da demanda, e utilizar essa demanda expandida para estimular o crescimento agrícola. Sugere ainda que, na maioria dos países, o compromisso de acabar com a fome deveria implicar que seja dada maior prioridade à criação de um programa nacional de proteção social, voltado para todas as pessoas pobres, que lhes permita o acesso aos alimentos que necessitam para uma vida saudável e produtiva. Se o aumento na demanda de alimentos gerada por este programa for deliberadamente proveniente principalmente da pequena agricultura, ele também pode se tornar um importante motor para um amplo desenvolvimento rural.*

*Soluções duradouras para os problemas da fome e da pobreza, no entanto, na maioria dos casos necessitarão também de medidas que abordem as causas fundamentais da fome e da pobreza, especialmente através de ampliação do acesso à terra e à infraestrutura, a escolas e a serviços de saúde, de água potável e de saneamento, e também através da expansão do mercado de trabalho. Estes são essenciais para permitir que a população pobre saia das dependências que limitam sua liberdade e para a criação de uma sociedade mais justa e igualitária. Mas, isolados, não necessariamente conseguirão reduzir de forma significativa o número de pessoas que sofrem de fome crônica, pelo menos no curto prazo.*

## **Seleção dos Beneficiários, Sistemas de Gestão e Orientação para Evitar a Dependência nos Programas de Proteção Social**

O Bolsa Família é um programa extremamente ambicioso e de longo alcance. É objeto de polêmicas no Brasil, tanto quanto programas de proteção social costumam ser em muitos outros países. As preocupações muitas vezes são expressas quanto ao fato de o programa ser suscetível a vazamentos nos benefícios e à corrupção, bem como a altos custos administrativos, e aos perigos de criar e perpetuar dependências. Cada uma dessas preocupações tem sido abordada no projeto do Bolsa Família, embora nem sempre a contento de todos.

Uma das questões mais complexas que os governos enfrentam é como garantir uma segmentação precisa dos beneficiários de programas de combate à fome, especialmente dos componentes que facilitem o acesso das famílias pobres à alimentação. Quanto mais precisa for a definição de público de um programa (para atingir os mais necessitados), maior será a eficiência na utilização de recursos. Em termos práticos, no entanto, certamente há problemas em decidir onde traçar a linha entre os aptos e não aptos a serem assistidos. A aplicação das decisões, especialmente em pequenas comunidades, pode gerar dificuldades. De certa forma, atingir o objetivo é mais fácil quando um programa visa à inclusão de todas as pessoas extremamente pobres, como faz o Bolsa Família, do que quando se destina a beneficiar apenas um segmento específico dos pobres ou região de um país.

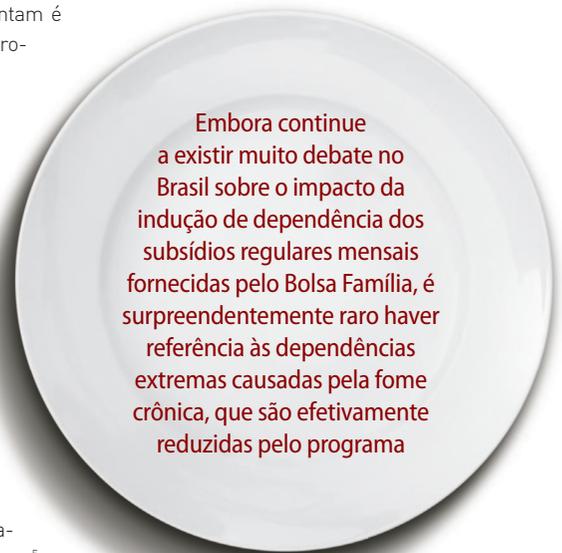
Muita atenção tem sido dada à questão da segmentação do público do Bolsa Família, e os resultados são positivos, já que 75% das transferências foram para o quinto mais pobre da população e 94% das transferências atingiram os dois quintos mais pobres<sup>5</sup>. Contudo, estes números disfarçaram o fato de que, por conta das cotas municipais para o número de famílias aptas terem sido estabelecidas com base em resultados de pesquisas domiciliares de renda, mais de 2 milhões de famílias aptas podem ter sido excluídas, entre 2006 e 2009, quando houve a retificação da base.<sup>6</sup>

A responsabilidade pela seleção do público beneficiário é dividida entre o nível federal e os mais de 5.000 municípios do Brasil, com as respectivas responsabilidades definidas em contratos. As propostas para incluir as famílias no programa são feitas pelos municípios com base em entrevistas elaboradas para verificar seus recursos, através de estimativas de renda autodeclaradas. Famílias que reivindicam a inclusão podem solicitar tais entrevistas. Os nomes das famílias aprovadas são avaliados a nível federal e, se confirmados como aptos, colocados no Cadastro Único, cuja manutenção é feita pela Caixa Econômica Federal, que atua como agente liberador de fundos para o programa. A supervisão e o controle são executados pelo Ministério do Desenvolvimento Social. Cada família tem de ser recadastrada a cada dois anos, através de entrevista, para continuar apta a receber os benefícios.

O governo oferece uma série de incentivos relacionados ao desempenho dos municípios para que melhorem as metas e a administração, e estes são certificados com a melhoria do desempenho e também com a eliminação da fraude e da corrupção. O uso de cartões eletrônicos e de registros numéricos para a retirada mensal dos benefícios através de bancos ou casas lotéricas reduz os riscos de intermediários capturarem parte dos benefícios. O fato de que, sempre que possível, os cartões sejam emitidos em nome das mulheres, ao invés de para os homens, da família (93% são emitidos em nome das mulheres), também é reconhecidamente um fator que ajuda a garantir que os recursos sejam bem utilizados. Os custos administrativos representam cerca de 5% do total dos benefícios liberados.

Embora continue a existir muito debate no Brasil sobre o impacto da indução de dependência dos subsídios regulares mensais fornecidas pelo Bolsa Família, é surpreendentemente raro haver referência às dependências extremas causadas pela fome crônica, que são efetivamente reduzidas pelo programa. No entanto, nenhuma condição humana pode induzir mais a dependência ou comprometer mais a dignidade individual do que não poder alimentar os filhos ou a si mesmo. A fome obriga as pessoas a vender seus poucos bens, a se endividar, ao trabalho escravo, a pedir esmolas, a se prostituir ou até mesmo a roubar. Como foi observado em muitos países durante a crise do preço dos alimentos de 2007-2008, o desespero que a fome crônica induz pode levar os cidadãos normais cumpridores da lei a arriscar suas vidas em rebeliões para pressionar os governos a responder às suas necessidades mais básicas.

Assim sendo, qualquer programa que permita que pessoas famintas passem a comer adequadamente elimina estes casos extremos de dependência. A questão é como desenvolver programas que atinjam este objetivo



5 Lindert, K. et al, 2007.

6 Soares, S. et al, 2010.

sem criar novas fontes de dependência. Porém, o simples fato de que pessoas que foram privadas de alimentação adequada, e são agora capazes de se alimentar, as coloca em uma posição na qual elas podem se tornar mais autoconfiantes e capazes, devido à sua melhor saúde, ter mais energia e força física, para competir no mercado de trabalho. Entre 2003 e 2009, o número de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza foi reduzido para metade, passando de 34% para 17%, em parte devido ao impacto do Bolsa Família. Além disso, o fato de que cerca de 75% do subsídio mensal é gasto na compra de alimentos tem se refletido em um aumento significativo da participação dos adultos, especialmente mulheres, na força de trabalho das famílias beneficiadas pelo Bolsa Família.

Ao incluir condicionalidades de que todas as crianças das famílias participantes frequentem a escola regularmente e tenham exames de saúde e vacinação, o Bolsa Família garante que as crianças beneficiem-se de uma melhor educação e saúde, quebrando a natureza intergeracional do problema da fome. A principal restrição encontrada na aplicação das condicionalidades (e na garantia do seu resultado) é a oferta de serviços de educação e saúde de qualidade: por exemplo, as crianças podem ter ido à escola regularmente, mas aprenderam pouco, devido à falta de bons professores.

Ao longo do tempo, a gestão do Bolsa Família tem procurado ampliar o leque de possibilidades de aprendizagem disponível aos participantes. Oferece programas de alfabetização e executa vários programas de geração de emprego e renda. O PBF também firmou parcerias com outras instituições para ampliar o acesso dos beneficiários ao microcrédito, e muitas Organizações da Sociedade Civil são responsáveis pela implantação de elementos importantes do programa (por exemplo, construção de cisternas no semiárido).

Finalmente, como observado anteriormente, os sistemas adotados para a seleção de beneficiários e para o pagamento de subsídios deixam pouco espaço para paternalismo ou clientelismo.

*Entre os vários argumentos que são colocados contra programas de proteção social envolvendo transferências de dinheiro, um deles é que esses programas seriam altamente suscetíveis à corrupção e que uma grande parte dos benefícios pode acabar com famílias não elegíveis. A experiência do Brasil é relevante para outros países na medida em que mostra que, mesmo em um ambiente de gestão muito descentralizada, é possível criar sistemas que minimizem as possibilidades de corrupção e garantam razoavelmente o alcance dos objetivos. Uma implicação para outros países da experiência do Brasil com o Bolsa Família é a percepção de que a inclusão das condicionalidades para a concessão de benefícios às famílias deve oferecer perspectivas para o crescimento e fortalecimento da autoconfiança das crianças das famílias beneficiárias. No entanto, para a concretização de todos os resultados esperados, podem ser necessários investimentos complementares na melhoria da qualidade e da capacidade dos serviços (dos serviços públicos de saúde e educação, por exemplo) para que estes possam responder adequadamente às demandas dos participantes do programa de proteção social.*

**O CONSEA também se fez sentir no âmbito internacional, garantindo que os acordos internacionais em que o Brasil é parte sejam consistentes com o reconhecimento do direito dos cidadãos à alimentação. Ele também promoveu o conceito de erradicação da fome e do direito à alimentação em reuniões intergovernamentais e através de programas de cooperação técnica bilaterais do Brasil**

## Criação de Instituições Efetivas

O Fome Zero exigiu a criação de capacidade institucional para abordar os problemas da fome e da desnutrição a partir de uma perspectiva multidisciplinar e nas regiões mais distantes do vasto território do Brasil. Considerando a vantagem do diagnóstico retrospectivo, pode-se mencionar hoje que o Brasil cometeu um erro com a criação do Ministério Especial para a Segurança Alimentar e o Combate à Fome, no início do Programa Fome Zero. Ao mesmo tempo em que sinalizava a enorme importância atribuída ao programa, significava também que tempo seria perdido na estruturação e alocação de pessoal no Ministério e no estabelecimento de relações de trabalho eficazes com outras entidades Federais e Municipais, antes que ele pudesse ser efetivo no seu propósito. Apesar destes problemas, as suas realizações durante o primeiro ano do programa foram bastante consideráveis.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> FAO, Santiago, 2009.



No final de 2003, no entanto, tomou-se a decisão de dissolver o Ministério Especial e transferir todas as suas responsabilidades para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. O MDS agiu rapidamente para fundir vários programas de proteção social existentes, inclusive o Cartão Alimentação, no Bolsa Família, e estabeleceu áreas separadas para o Bolsa Família e o Fome Zero. Também abandonou a prática, lançada pelo Ministério Especial, de criar Comitês Municipais de Segurança Alimentar e para orientar e supervisionar as iniciativas locais sob a égide do Programa Fome Zero; em vez disso, contou com as Prefeituras para essas funções.

Esta mudança institucional permitiu que o Programa Fome Zero aproveitasse a experiência e a capacidade do antigo Ministério de Assistência Social, mas, ao fazê-lo, acabou por mudar o foco do Programa, desviando-o de seus componentes “estruturais” relacionados à Agricultura e voltando-se para o Bolsa Família, que rapidamente emergiu como o elemento dominante no combate à fome. Este fato, juntamente com o aumento da confiança nas prefeituras para a implementação do programa, causou alguma consternação entre alguns dos criadores do Fome Zero, que os interpretaram como uma mudança no sentido “assistencialista” e uma abertura para o “clientelismo”, embora essa mudança tenha facilitado a rápida expansão das transferências de renda para as famílias que enfrentam a fome diariamente, o que permitiu que o programa chegasse perto das metas estabelecidas pelo Presidente Lula.

Provavelmente, a medida institucional mais importante tomada no momento do lançamento do Fome Zero foi o reestabelecimento, sob a supervisão da Presidência da República, do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA<sup>8</sup> que reúne representantes de instituições governamentais e da sociedade civil para assessorar o presidente na formulação de políticas e programas que melhorem a segurança alimentar e nutricional no Brasil. Dezenove dos seus membros são ministros e outros representantes do governo federal, e 38 são representantes da sociedade civil. Além de 23 observadores, incluindo alguns representantes de agências da ONU e ONGs internacionais, que são convidados para as suas reuniões.

O CONSEA também serve como modelo para conselhos similares nos Estados e nos demais níveis do governo, e reúne os delegados em conferências bienais, garantindo assim ampla participação no seu trabalho.

O Conselho, especialmente os membros da sociedade civil, tem sido extremamente influente na defesa do conceito do Direito Humano à Alimentação Adequada e na criação de um consenso político que levou este Direito a ser incorporado na Constituição do Brasil. Ele tem promovido ativamente a legislação que assegura a coerência e a sustentabilidade de muitos dos programas iniciados pelo Fome Zero, particularmente através da criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutrição – SISAN, incluindo a formação de uma Câmara Interministerial – CAISAN para reforçar a coordenação dentro governo. Além disso, tem contribuído muito para fortalecer os vínculos criados entre as atividades destinadas a ampliar o acesso aos alimentos e as oportunidades para a expansão da produção da agricultura familiar no Brasil. O CONSEA também se fez sentir no âmbito internacional, garantindo que os acordos internacionais em que o Brasil é parte sejam consistentes com o reconhecimento do direito dos cidadãos à alimentação. Ele também promoveu o conceito de erradicação da fome e do direito à alimentação em reuniões intergovernamentais e através de programas de cooperação técnica bilaterais do Brasil. Devido à credibilidade da experiência do Fome Zero, as propostas do Brasil para o fortalecimento da Comissão sobre Segurança Alimentar Mundial – CFS têm sido levadas muito a sério por outros membros do governo e a sociedade civil.

Uma das grandes vantagens do CONSEA é que ele permite um debate aprofundado sobre as direções nas quais os programas devem desenvolver-se e entre um amplo espectro de *stakeholders*, de modo que quando as decisões são tomadas pelo governo, todos os envolvidos já possuem conhecimento amplo sobre suas implicações.

Por fim, cabe mencionar que o Brasil tem tratado a difícil questão de, simultaneamente, promover a agricultura em escala comercial e da agricultura familiar de pequena escala, mantendo dois ministérios distintos. O Ministério da Agricultura é responsável pelo setor de grande escala, enquanto o Ministério do Desenvolvimento Agrário gerencia os programas governamentais de desenvolvimento rural, apoio à agricultura em pequena escala, e reforma agrária.

*O Brasil tem definido alguns precedentes importantes no cenário institucional que podem ser relevantes para outros países, com as adequadas adaptações.*

---

8 CONSEA, Brasília, 2009.

*Em primeiro lugar, atribuir a responsabilidade para o programa de combate à fome ao Ministério de Desenvolvimento Social, e não como em tantos países, ao Ministério responsável pela agricultura e desenvolvimento rural. Isso facilita muito o uso de programas de proteção social como principais instrumentos para reduzir a incidência da fome através da ampliação do acesso aos alimentos. Evita o risco grave de perpetuar a ideia de que a fome crônica e a desnutrição são essencialmente problemas relacionados com a produção, o que tem levado à aplicação de soluções inadequadas e lentidão na erradicação da fome.*

*Em segundo lugar, o CONSEA é um modelo valioso para o envolvimento do setor público com a sociedade civil na definição de orientações políticas e na indução de procedimentos legislativos que garantam a sustentabilidade dos programas que a atual administração iniciou. Este modelo não funcionaria em países onde a sociedade civil se vê como um crítica da falta de ação do governo em questões relacionadas com a fome, mas onde há um consenso geral sobre as prioridades, como no Brasil, é altamente relevante.*

*O grande desafio para países que não são tão institucionalmente avançados como o Brasil será o de imitar seu exemplo na criação de sistemas eficazes de gestão, incluindo a capacidade de criar e atualizar continuamente um cadastro de famílias elegíveis e para organizar transferências regulares de renda a serem feitas para as pessoas que vivem em áreas remotas, sem envolver um grande número de intermediários potencialmente "sequestradores de recursos".*



## A Possibilidade de Acabar com a Fome

As informações disponíveis não permitem uma análise do custo-benefício do Fome Zero. Isto se dá em parte por causa da enorme amplitude e complexidade da estratégia, que tem mais de 40 subprogramas diferentes, desenvolvidos para atender as necessidades dos diferentes subgrupos da população do Brasil – grávidas, lactantes, crianças, alunos, os sem-teto, operários, minorias étnicas e assim por diante. Pode se atribuir também à dificuldade de mensurar ganhos específicos para muitas das atividades em curso, dado que alguns dos resultados podem ser em parte devidos a outras políticas ou programas, e porque alguns resultados não são mensuráveis orçamentariamente.

Por exemplo, há um amplo consenso de que o Bolsa Família contribuiu significativamente para a constante melhoria na distribuição de renda que ocorre desde 2003. No entanto, existem outros programas de assistência social em vigor, incluindo as pensões e subsídios de invalidez, bem como o aumento do salário mínimo, que também contribuíram para esta mudança. Mesmo que a parte relativa ao Bolsa Família nessa mudança pudesse ser desvinculada, como poderia ser avaliada em termos financeiros? Há uma percepção geral de que, num País em que a distribuição de renda tem sido altamente distorcida, qualquer movimento no sentido de maior igualdade é desejável, especialmente se envolver reduções significativas na incidência da extrema pobreza, mas mensurar em cifras seria mera especulação.

Vários números, no entanto, surgiram a partir de levantamentos e avaliações. Em conjunto, fornecem uma impressão convincente de que o Fome Zero, incluindo o Bolsa Família, custa muito pouco em relação ao PIB e às receitas fiscais, mas está tendo um impacto de longo alcance e extremamente benéfico na sociedade e na economia do Brasil. Além disso, muitos desses resultados – como aqueles atribuíveis à nutrição infantil ou melhor frequência na escola – estão apenas começando a aparecer agora, porém crescerão progressivamente no futuro.

A seleção destes indicadores é dada abaixo:

<b>Gastos Governamentais:<sup>9</sup></b>			
Bolsa Família	2003	US\$ 1.9 bilhão	
	2008	US\$ 6.1 bilhão (11.1 milhões de famílias)	
Merenda Escolar	2009	US\$ 1.2 bilhão (47 milhões de crianças)	
Restaurantes Populares	2008	US\$ 285 milhões (11.8 milhões de trabalhadores)	
Crédito Rural para Agricultura Familiar – PRONAF	2008	US\$ 7.6 bilhão (2 milhões de contratos)	
Distribuição de Renda: Índice de GINI <sup>10</sup>	1996	0.600	
	2003	0.587	
	2008	0.544	
<b>Taxa de Crescimento Anual (2001-08):</b>			
[de acordo com a renda do grupo] <sup>11</sup>	<b>Mínimo</b>	10%	8.1%
	<b>Máximo</b>	10%	1.5%

9 Aranha, A. 2009.

10 Aranha, A. *op cit.*

11 Barros, R.P., 2009.

<b>Pobreza:</b> <sup>12</sup>		
% de pobreza na população total	2003	39.4%
	2008	25.3%
% de pobreza extrema na população total	2003	17.5%
	2008	8.8%
<b>Pobreza:</b> <sup>13</sup>		
% da população vivendo com menos de US\$1/ por dia	2003	7.4%
	2006	4.7%
<b>Participação da força de trabalho</b> <sup>14</sup>		
% maior do que o de não beneficiários	2006	2.6% (mulheres 4.3%)
<b>Nutrição:</b> <sup>15</sup>		
% crianças menores de 5 anos famintas	1996	13.0%
	2006	7.0%
<b>Mortalidade infantil em menores de 5 anos</b> <sup>16</sup>		
	1990	57 por 1000
	2006	20 por 1000

Embora houvesse muita preocupação sobre a sua viabilidade financeira quando o Fome Zero foi lançado, o custo anual do Bolsa Família (números de 2006) foi de pouco mais de 1% das despesas totais do governo federal, ou cerca de 0,4% do PIB.<sup>17</sup> A transferência média por família em 2008 foi equivalente a US\$ 56 dólares por mês, ou cerca de US\$ 12 dólares por mês por beneficiário individual. O custo do programa de merenda escolar é de cerca de US\$ 250 dólares por aluno por ano.

Nem todas as mudanças na distribuição de renda, na incidência da extrema pobreza ou na redução da desnutrição na infância podem ser atribuídas ao Fome Zero, mas há um consenso geral de que o seu impacto tem sido significativo em todas estas áreas. Em particular, pesquisa recente mostrou que o aumento do poder aquisitivo foi o fator mais importante na redução muito rápida na desnutrição infantil, que ocorreu no Nordeste do Brasil entre 1996 e 2006<sup>18</sup>. Na verdade, parece que os custos dos principais componentes do programa são um preço pequeno a se pagar considerando as mudanças fundamentais que trazem em relação à renda, saúde, nutrição e independência econômica dos extremamente pobres do Brasil.

Embora não haja, por enquanto, nenhuma base objetiva para fundamentar esta afirmação, é mais do que razoável supor que o Fome Zero se "custeou" através de sua contribuição para o crescimento econômico e das receitas fiscais. É muito provável que, dado o fato de que o Fome Zero aumentou o poder de compra de mais de um quarto da população, isso eventualmente se traduzirá em crescimento do PIB, simplesmente porque incorpora pessoas mais capazes na força de trabalho e traduz a necessidade de alimentos e outros itens essenciais em aumento da demanda por bens produzidos localmente. A redução dos riscos que a previsibilidade de recebimento de um complemento de renda também induz alguns investimentos em ativos produtivos. Além disso, estudos têm mostrado que melhorias na nutrição, que se refletem em maior altura e níveis mais altos de energia humana disponível para trabalhar, contribuem significativamente para o crescimento econômico a longo prazo.<sup>19</sup>

12 State of the World's Children, 2008.

13 Aranha, A. *op cit.*

14 Soares, F.V. *et al.*, 2007.

15 UNICEF, State of the World's Children, 2008.

16 Monteiro, C.A. *et al.*, 2009.

17 Calculado em: FAO, Major Lessons from Fome Zero, Santiago, 2006

18 Lovadino de Lima *et al.*, 2010.

19 Por exemplo, ver: FOGEL, R. W., 2004; e ARCAND, J-L., 2001.

Finalmente, é importante notar que o Fome Zero contribuiu significativamente para a excepcional resistência do Brasil à crise global dos preços dos alimentos e posterior quase colapso dos sistemas financeiros. Um aumento no valor das transferências do Bolsa Família e no Programa de Nacional de Alimentação Escolar permitiu que as pessoas mais pobres do País continuassem a se alimentar adequadamente, mesmo com uma queda temporária do PIB. Injeções adicionais de capital no setor de agricultura familiar, que produz quase 40% dos alimentos consumidos localmente, permitiram a continuidade da expansão da produção para o mercado interno. O fato de que as instituições já estão organizadas para atender à fome crônica e à desnutrição significa que já existe um sistema disponível que pode ser imediatamente aproveitado para reduzir a vulnerabilidade a todos os tipos de desastres possíveis.

Provavelmente, a implicação mais importante da experiência do Brasil para outros países é que uma abordagem direta para acabar com a fome crônica, permitindo que os pobres e, especialmente, os extremamente pobres, tenham acesso às suas necessidades alimentares essenciais, pode contribuir de forma significativa e rápida para melhorar a alimentação. Isso quebra o ciclo vicioso por meio do qual a pobreza leva à fome que, por sua vez, agrava a pobreza, geralmente transmitida entre gerações. Uma abordagem direta também traz importantes contribuições para a melhoria da distribuição de renda e para a redução da pobreza extrema que, juntamente com melhor nutrição e amplo investimento na agricultura familiar para responder ao crescimento da demanda por alimentos, certamente contribui para o crescimento econômico do País.

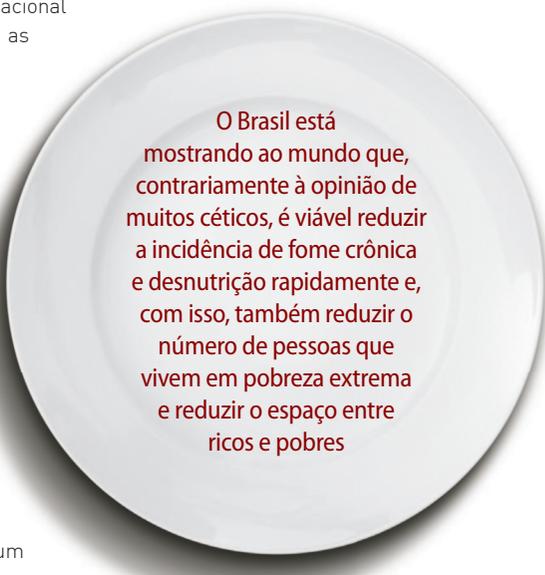
*O que está totalmente claro é que, se o Brasil tivesse seguido apenas uma abordagem orientada pela oferta para acabar com a fome, focando principalmente, na melhoria do desempenho dos seus pequenos agricultores, como muitos outros países fizeram, o impacto no número de famintos teria sido muito pequeno.*

*Para países de baixa renda que procuram imitar a experiência do Brasil, a principal questão é a sustentabilidade deste modelo. Há margem de manobra, em especial para as nações mais pobres, modular o valor das transferências de renda por família, para que sejam compatíveis com o PIB per capita do país em questão, atingindo o custo marginal de cobrir a distância entre os indicadores atuais de nutrição e os desejáveis para os extremamente pobres. Existem algumas evidências na Ásia e na África de que é possível, mesmo em países com PIB per capita muito baixo.<sup>20</sup>*

## Algumas Conclusões Plausíveis

Se todos os governos tivessem cumprido os acordos feitos nas sucessivas Cúpulas Mundiais sobre Fome, enorme progresso já teria sido alcançado em relação a um mundo livre da fome. O que também seria verdade se as partes signatárias do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais tivessem respeitado as suas obrigações. Infelizmente, não é esse o caso, e parece que no caso das declarações internacionais muitos líderes silenciosamente esquecem o que prometeram fazer assim que retornam a seus países – especialmente quando os principais beneficiários seriam os pobres marginalizados. O fato da experiência brasileira mostrar que atendendo às necessidades básicas dos pobres e contribuindo para uma maior igualdade de renda faz sentido eleitoral, com sorte encorajará outros líderes a seguirem este exemplo.

Ao lançar o Fome Zero como peça central do programa de seu governo, no primeiro dia no cargo de presidente em janeiro de 2003, Lula surgiu como um líder global na luta contra a fome. O Brasil está mostrando ao mundo que, contrariamente à opinião de muitos céticos, é viável reduzir a incidência de fome crônica e desnutrição rapidamente e, com isso, também reduzir o número de pessoas que vivem em pobreza extrema e reduzir o espaço entre ricos e pobres. O Brasil ainda tem um



**O Brasil está mostrando ao mundo que, contrariamente à opinião de muitos céticos, é viável reduzir a incidência de fome crônica e desnutrição rapidamente e, com isso, também reduzir o número de pessoas que vivem em pobreza extrema e reduzir o espaço entre ricos e pobres**

20 Ver sítio eletrônico ILO: Is a Social Protection Floor Initiative Affordable? <http://www.ilo.org/gimi/gess/ShowWiki.do?wid=29>

longo caminho a percorrer para alcançar uma maior igualdade de oportunidades para seus cidadãos, mas o Fome Zero está mostrando que é perfeitamente possível combinar rápido crescimento econômico com melhorias progressivas na distribuição de renda e alimentação. Ele também demonstra que é possível promover o crescimento, tanto da agricultura de pequena e larga escala, ao mesmo tempo, aplicando-se diferentes políticas, incentivos e tecnologias nas duas principais áreas de produção.

Os países que estão comprometidos a acabar com a fome estão naturalmente olhando para o Brasil para obter orientação sobre como abordar a elaboração e a execução de programas eficazes. Cada país se defronta com sua própria situação muito específica, para a qual os programas devem ser adaptados. No entanto, na maioria dos casos, eles podem seguir o Brasil das seguintes maneiras:

1. Ser muito corajoso. Apontar para a erradicação total e duradoura da fome, respeitando o direito de todos os cidadãos a uma alimentação adequada, no menor tempo possível.
2. Compreender as razões específicas e locais do país pelas quais as pessoas passam fome e estão desnutridas.
3. Na medida em que o problema é a incapacidade para adquirir o acesso aos alimentos, lidar com ele diretamente, pondo em prática os programas de proteção social almejados, canalizados o máximo possível para as mulheres, e apoiados pela educação nutricional.
4. Usar a demanda adicional criada por estes programas para estimular o crescimento agrícola, especialmente em comunidades rurais pobres concentradas na agricultura de pequena escala.
5. Expandir os investimentos em água potável, saneamento, proteção e imunização de doenças e educação (especialmente para as meninas), pois estes também contribuem de forma importante para a redução da desnutrição.<sup>21</sup>
6. Ao mesmo tempo, começar a resolver as restrições estruturais mais complexas que são a causa subjacente para a existência da fome e da desnutrição, reconhecendo que elas levarão mais tempo para se resolver.
7. Criar instituições que coloquem todas as entidades governamentais envolvidas e representantes da sociedade civil em conjunto para aconselhar as autoridades nacionais e locais sobre os rumos da política e do desenvolvimento do programa. Assegurar uma boa coordenação interministerial, a nível nacional e descentralizado.
8. Incentivar medidas no campo da legislação, incluindo possíveis mudanças na Constituição, para assegurar a sustentabilidade dos programas, que permitam que as pessoas garantam seu direito à alimentação adequada em relação a possíveis mudanças de governo.

Esperemos que, inspirados pelo exemplo do Brasil, mais e mais governos adotem o conceito de erradicação da fome e de outras formas de privação relacionadas à desnutrição, e pactuem uma data para alcançar isso. Fazer o contrário significa que nossa geração terá perdido uma oportunidade sem precedentes para libertar a humanidade das amarras da fome. Levará à morte prematura e desnecessária de pessoas que agora compartilham este planeta conosco, com as quais temos alguma responsabilidade, devido ao nosso consentimento implícito à falta de uma ação decisiva dos nossos governos.

Um fracasso na erradicação da fome e na desnutrição certamente acende os sinais de frustração, inquietação e instabilidade à medida que as disparidades entre ricos e pobres ampliam-se visivelmente em formas que, graças aos meios de comunicação atuais, todos podem perceber. Como os fundadores da FAO observaram em 1945, quando o mundo emergia da mais terrível das guerras, a persistência da fome e da "privação" é potencialmente a maior ameaça para a paz mundial. É de interesse de todos que se criem condições duradouras para a paz.

---

21 Como evidenciado no Nordeste do Brasil: ver Lovadino *et al.*, *op cit.*

## Referências Bibliográficas

ARANHA, A. *Zero Hunger – The Brazilian Development Strategy: Economic Growth with Social Inclusion*, Apresentação. Brasília, 2009.

BARROS, RP. *Sobre a Evolução Recente da pobreza e da Desigualdade*, IPEA, Brasília, 2009.

CONSEA, *Building Up the National Policy for Food and Nutrition Security: the Brazilian Experience*, Brasília, 2009. [A Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: A Experiência Brasileira].

FAO (Cúpula Mundial da Alimentação – cinco anos depois), *Mobilizing the Political Will and Resources to Banish World Hunger*, Rome, 2002 (Mobilizando a Vontade Política para Eliminar a Fome do Mundo, Roma, 2002).

FAO, *The Brazilian Fome Zero Strategy: a Reference for Designing Food and Nutrition Policies*, Santiago, 2009. [A Estratégia Fome Zero do Brasil: Referência para Elaboração de Políticas de Alimentação e Nutrição].

FAO, *Major Lessons from Fome Zero*, Santiago, 2006.

FOGEL, RW. *The Escape from Hunger and Premature Death, 1700-2100*, Cambridge, 2004; e Arcand, J-L., *Undernourishment and Economic Growth: The Efficiency Cost of Hunger*, FAO, 2001.

LINDERT, K. *et al. The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Familia Program: implementing conditional cash transfers in a decentralised context*; World Bank Social Protection Discussion Paper 0709 (Os Fundamentos do Programa Bolsa Família Brasileiro: implementando transferência de renda condicionada em um contexto de descentralização - Texto para Discussão sobre Proteção Social do Banco Mundial), Washington DC, 2007.

LIMA, L. *et al., Causes of the Accelerated Decline in Child Undernutrition in Northeastern Brazil*, *Rev. Saude Publica* 2010; 44(1)

MONTEIRO, C.A. *et al., Decline in Child Undernutrition in Brazil*, 2009. [Declínio da Desnutrição Infantil no Brasil].

Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, Lançamento do Mesa Brasil, Brasília, 24/02/2003.

UNICEF, *State of the World's Children*, 2008.

SOARES, F.V. *et al., Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Familia Cash Transfer Programmes in Comparative Perspective*, IPC Evaluation Note No. 1, 2007 [Avaliação do Impacto da Transferência de Renda do Programa Bolsa Família em Perspectiva Comparada].

SOARES, S. *et al, Targeting and Coverage of the Bolsa Familia Program: Why Knowing what you Measure is Important in Choosing the Numbers* (draft), UNDP, 2010. [Público e Cobertura do Programa Bolsa Família: Porque é importante saber o que medir quando escolhemos os números, versão preliminar, PNUD, 2010].

United Nations Interim Commission on Food and Agriculture, *The Work of FAO*, Washington, 1945.

## Apresentação do Autor

**Andrew MacMillan** é economista, especializado em Agricultura Tropical (Universidades de Cambridge e de West Indies). Trabalhou como especialista em Gestão Agrícola na Jamaica antes de se juntar à FAO, em 1970. Avaliou e apoiou a elaboração dos projetos de investimento em agricultura em mais de 40 países. Foi diretor de Operações de Campo e responsável, na FAO, pelo Programa Especial de Segurança Alimentar. Coordenou a equipe FAO/BID/Banco Mundial na revisão da proposta Fome Zero, durante o período de transição de 2002, logo após a eleição do Presidente Lula, e avaliou o progresso do programa ao final do primeiro mandato (2006). Ver <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/fomezero/pdf/fomeng.pdf>. Atualmente aposentado, mas ativas campanhas para erradicação da fome e apoio à educação no Quênia ([www.gotmatar.org](http://www.gotmatar.org)).



# PAÍSES COMBATEM A FOME SEGUNDO A ABORDAGEM DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

Progressos significativos na aplicação do direito à alimentação em escala nacional na África, América Latina e Sul da Ásia

Olivier De Schutter

A Estratégia Fome Zero, implementada no Brasil desde 2003, é a vanguarda de um movimento mundial em direção à adoção de estratégias participativas com o objetivo de promover o Direito à Alimentação, que também possui exemplos em outros países, embora em escala muito mais reduzida. O artigo a seguir foi preparado pelo Relator Especial da ONU para o Direito à Alimentação colocando o exemplo do Brasil em um contexto internacional mais amplo, apontando que experiências o Brasil inspirou tanto na América Latina quanto em outros continentes.

“Devemos, coletivamente, acelerar medidas [...] a fim de inserir o mundo em um caminho que alcance a conquista progressiva do direito à alimentação adequada segundo a perspectiva da segurança alimentar nacional”.

Declaração da Cúpula Mundial sobre Segurança Alimentar. Roma, 16-18 de Novembro de 2009

## 2010: Hora de Fazer um Balanço do Progresso

Em seu livro pioneiro publicado em 1981, *A Pobreza e a Fome*, Amartya K. Sen enfatizou que a fome e a desnutrição não são necessariamente atribuíveis à falta de alimentos disponíveis<sup>1</sup>.

---

**Agradecimentos:** O Relator Especial agradece a ajuda de Arne Vandenbogaerde, Vanloqueren Gaëtan, Corsi Jessica, Doering Laurence e Claeys Priscila na preparação desta nota informativa. Ele também gostaria de agradecer a Barbara Ekwall (Coordenadora da Unidade de Direito à Alimentação, Food and Agriculture Organization), o Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos – ACDH, Sérgio Sauer (Relator Nacional para o Direito à Alimentação, Água e Territorial Rural, Brasil), Ana Maria Suarez (FIAN Internacional), Sibonile Khoza (Diretor de relações intergovernamentais e Responsabilidades Constitucionais, Ministério do Premier, o Governo Provincial de Cabo Ocidental, África do Sul) e Raj Patel (Professor Visitante no Centro UC Berkeley Africano para Estudos, Pesquisas Sócio Honorário da Faculdade de Estudos do Desenvolvimento da Universidade de KwaZulu-Natal) por seus comentários sobre este trabalho. Todavia, o autor é o único responsável pelo conteúdo e recomendações neste artigo.

---

1 A.K. Sen, *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford Univ. Press, 1981.

De fato, com base no seu estudo sobre alguns dos casos de fome mais importantes deste século, Sen chamou a atenção para o fato de que pode haver aumento de pessoas com fome em épocas de aumento da produção rural, como resultado da renda de certos grupos permanecer muito baixa enquanto a renda de outros grupos aumenta. A originalidade de sua tese está no fato de Sen ter se distanciado de um viés que prima pelos valores agregados, e ter focado, em vez disso, na situação dos grupos mais vulneráveis da sociedade: se tais grupos não progredirem junto com o aumento da produtividade, então, quaisquer ganhos que tivermos na melhoria da produção serão simplesmente incapazes de amenizar a fome por si só. O direito à alimentação pode ajudar no direcionamento da nossa atenção para os mais pobres. Ampara, uma vez que responsabiliza os governos, proibindo-os de permanecerem passivos diante desta situação.

A implicação da abordagem de Sen é que a fome resulta da submissão, da marginalização e da pobreza. As pessoas não passam fome porque produzimos muito pouco: elas estão famintas porque não tem como ter acesso aos alimentos que estão disponíveis no mercado, ou porque lhes faltam os recursos necessários para produzir seus próprios alimentos; elas estão famintas porque não têm acesso econômico à alimentação adequada. É por essa razão que o reconhecimento da alimentação como um direito humano pode ser vital para atingir a sustentabilidade e a segurança alimentar em longo prazo. A Declaração da Cúpula Mundial sobre Segurança Alimentar, convocada em Roma, em novembro de 2009, reafirma isto claramente, em consonância com a Cúpula Mundial da Alimentação de 1996, a qual, pela primeira vez, solicitou que fosse dado ao direito à alimentação um conteúdo mais concreto e operacional.

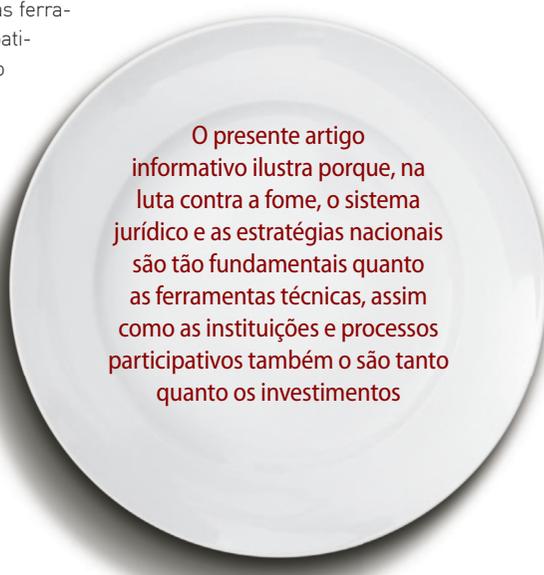
A reunião dos Representantes de Estado em Roma, em novembro de 2009, não apenas confirmou a vontade política de melhorar os mecanismos de governança em relação à segurança alimentar mundial, possivelmente trazendo uma maior coerência política com a reforma da Comissão para a Segurança Alimentar Mundial; eles também relembrou fortemente a necessidade de uma rápida evolução no direito à alimentação nos níveis nacionais. Como afirmaram, "Lutaremos por um mundo livre da fome em que os países apliquem as 'Diretrizes Voluntárias para a conquista progressiva do direito à alimentação adequada, dentro do contexto de segurança alimentar nacional' e iremos apoiar a aplicação prática de diretrizes baseadas nos princípios da participação, da transparência e da responsabilidade" (parágrafo 16).

A crise alimentar de 2008, decisivamente, colocou a questão da fome de volta às agendas nacionais, com a promessa de investimento em agricultura como a principal opção nova de política, complementada por maiores esforços na coordenação como compromisso internacional. No entanto, o assunto atual mais urgente relacionado à agricultura não é quanto, mas como. A direção dos esforços nos níveis nacionais será crucial para o sucesso duradouro na progressiva conquista do direito à alimentação, como destaca a Declaração da Cúpula Mundial sobre Segurança Alimentar.

## Revisão do Progresso

O presente artigo informativo ilustra porque, na luta contra a fome, o sistema jurídico e as estratégias nacionais são tão fundamentais quanto as ferramentas técnicas, assim como as instituições e processos participativos também o são, tanto quanto os investimentos, se avaliarmos o sucesso a longo prazo. Fundamentar os esforços nacionais no direito à alimentação pode trazer um significado muito diferente para as políticas de segurança alimentar.

Fazer um balanço dos esforços nacionais cinco anos depois da adoção, em 2004, das Diretrizes Voluntárias da FAO para Apoio à Realização Progressiva do Direito à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar Nacional (posteriormente denominadas Diretrizes para o Direito à Alimentação), é particularmente pertinente, a fim de tirarmos lições do que foi alcançado. Este artigo é uma contribuição para a revisão desses avanços. Não se deve entendê-la como uma revisão abrangente, no entanto ela visa uma melhor compreensão do cumprimento dos países quanto ao direito à alimentação, e apressar o aprendizado de todos sobre o assunto.



**O presente artigo informativo ilustra porque, na luta contra a fome, o sistema jurídico e as estratégias nacionais são tão fundamentais quanto as ferramentas técnicas, assim como as instituições e processos participativos também o são tanto quanto os investimentos**

O artigo está dividido em cinco seções:

- A inclusão do direito à alimentação nas Constituições (Seção 1);
- Arranjos legais e constitucionais (Seção 2);
- Desenvolvimento de estratégias nacionais com base no direito à alimentação (Seção 3);
- O uso do direito à alimentação nos tribunais (Seção 4);
- Criação de instituições que assegurem o processo para a conquista progressiva do direito à alimentação (Seção 5).

Este artigo explica a contribuição do direito à alimentação no aperfeiçoamento dos mecanismos de *accountability* e para assegurar que as políticas adotadas pelos governos sigam na direção certa. A importância do direito à alimentação não se limita às dimensões exploradas aqui. Por exemplo, os impactos da liberação do comércio ou de acordos de investimento poderiam ser avaliados através do conteúdo normativo do direito à alimentação, e as formas como se organizam as doações de alimentos poderiam ser melhoradas levando-se em conta o cumprimento das exigências dos requisitos do direito à alimentação. Em todas essas áreas, os princípios de participação, *accountability*, não discriminação, transparência, dignidade humana, empoderamento, e o Estado de Direito, assim como a atenção aos mais vulneráveis, deveriam ser considerados a fim de garantir que as políticas projetadas para os pobres não sejam projetadas sem eles, e que a situação dos mais vulneráveis seja efetivamente melhorada, e deveríamos, assim, ser capazes de garantir que a conquista do direito à alimentação não seja confundida com o aumento da produção de produtos agrícolas, ou indicadores macroeconômicos.

Este artigo concentra-se exclusivamente nas dimensões institucionais do direito à alimentação, sem examinar suas consequências em setores específicos ligados à segurança alimentar. Os exemplos abaixo mostram que, algumas vezes, os progressos se deram muito rapidamente depois que governos recém-eleitos decidiram estabelecer estratégias nacionais, como no Brasil e no Equador, e que, em outros casos, as iniciativas ainda estão em andamento e por terminar. Em todos os casos, mudanças significativas só foram possíveis graças aos em-



penhos de longa duração e o comprometimento de uma sociedade civil ativa. Esforços sociais também são parte da história em alguns exemplos, confirmando o ditado: "direitos são raramente dados, eles são tirados". Isso não deveria ser nenhuma surpresa, a segurança alimentar é uma questão de economia política e inclusão social. Empoderamento e participação são, portanto, fundamentais para o sucesso a longo prazo das estratégias baseadas no direito à alimentação. Alguns países, como Moçambique, estão mostrando que processos colaborativos e participativos garantirão a estabilidade dos resultados das políticas nacionais, fatores críticos para a melhoria da segurança alimentar.

Existem vários outros países que estão a caminho da conquista do direito à alimentação e que estão adotando uma abordagem baseada em direitos relacionados à segurança alimentar. Os exemplos destacados nesta nota mostram a diversidade no cenário de conquistas, mas não pretende ser uma análise sistemática da implementação do direito à alimentação em nível nacional. A Unidade de Direito à Alimentação recentemente desenvolveu dois novos abrangentes bancos de dados para fornecer um panorama amplo da atual legislação nacional de direito à alimentação e das estratégias regionais e nacionais almeçadas no cumprimento do direito à alimentação em todo o globo.

### Países Avaliados neste Relatório



#### 1996-2004: Progressos no Nível Internacional

Em 1996, a Cúpula Mundial da Alimentação, convocada em Roma, solicitou que fosse dado um enfoque mais concreto e operacional ao direito à alimentação. Em 2004, os 187 Estados-membros do Conselho Geral da Organização das Nações Unidas – Organização para a Alimentação e a Agricultura – FAO adotaram as Diretrizes Voluntárias de Apoio a Conquista Contínua do Direito a uma Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar Nacional. As diretrizes baseiam-se no direito internacional e contém recomendações aos países sobre como cumprir as suas obrigações nos termos do artigo 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Entre essas duas datas, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotou sua Linha Geral nº12 sobre o direito à alimentação; e a Comissão de Direitos Humanos, definiu a competência do Relator Especial sobre o Direito à Alimentação. Posteriormente, o conteúdo normativo do direito à alimentação foi esclarecido, o que, por sua vez, facilitou a aceitação e inclusão do direito à alimentação no contexto nacional, ilustrado neste trabalho.

### 1948-2010: Progressos no Nível Internacional

- 1948 Declaração Universal dos Direitos Humanos, art.25.
- 1974 Conferência Mundial de Alimentação da ONU – Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e Desnutrição.
- 1976 Entrada em vigor do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, incluindo artigo 11 sobre o direito à alimentação adequada.
- 1987 Criação do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – início de uma interpretação jurídica mais precisa sobre os direitos ESC.
- 1988 Adoção do Direito à Alimentação (art.12), no Protocolo Adicional à Convenção das Américas sobre Direitos Humanos na área dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (“Protocolo de San Salvador”).
- 1996 Comitê Mundial da Alimentação da FAO – Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar Mundial – primeiro plano coerente a fazer do direito à alimentação uma realidade.
- 1999 Adoção da Linha Geral nº12 “O Direito à Alimentação Adequada” pela Comissão dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, descrevendo as várias obrigações do Estado derivadas do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em relação ao direito à alimentação.
- 2000 Estabelecimento de um Relator Especial para o Direito à Alimentação pela antiga Comissão de Direitos Humanos.
- 2000 Adoção das Metas de Desenvolvimento do Milênio, incluindo a Meta 1 que se propõe a erradicar a pobreza extrema e a fome até 2015.
- 2002 Declaração de Roma, no Comitê Mundial da Alimentação, solicitando a criação de um grupo de trabalho intergovernamental, para elaborar diretrizes voluntárias para alcançar a realização progressiva do direito à alimentação.
- 2004 Adoção das Diretrizes Voluntárias da FAO sobre o Direito à Alimentação, que oferecem orientações aos Estados para implementação de suas obrigações quanto ao direito à alimentação.
- 2009 Adoção do Protocolo Opcional ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, tornando o direito à alimentação um direito judicial a nível internacional.
- 2010 Brasil: o Congresso Nacional vota a Emenda Constitucional sobre o direito à alimentação.

### Progressos nos Níveis Nacionais (países selecionados)

- 1996 África do Sul inclui o direito à alimentação na sua Constituição.
- 2001 Tribunal Constitucional da Índia reconhece o direito à alimentação no caso da União Popular pelas Liberdades Cívicas – PUCL, transformando políticas em direitos aplicáveis.
- 2005 A Índia adota a Lei Nacional de Garantia de Emprego Rural e a Lei do Direito à Informação.
- 2005 Guatemala adota uma Lei sobre o direito à alimentação.
- 2005 África do Sul: um caso é submetido à Corte da Igualdade Sul-africana pedindo a proteção dos meios de subsistência dos pescadores tradicionais.
- 2006 O Brasil adota uma Lei referente ao direito à alimentação.
- 2006 Mali adota Lei sobre Política Agrícola.
- 2007 A Relatoria Nacional do Brasil sobre o Direito à Alimentação, Água e Agricultura executa com sucesso uma ação em favor de moradores de favelas.
- 2007 África do Sul: a Corte da Igualdade exige uma alteração da política da pesca em conformidade com o direito à alimentação.
- 2008 Equador inclui o direito à alimentação na sua Constituição.
- 2008 Nepal: Um caso sobre o direito à alimentação é apresentado no Tribunal Constitucional nepalês, que emite uma medida provisória para a provisão imediata de alimentos para as comunidades famintas.
- 2009 A Nicarágua adota uma Lei sobre o direito à alimentação.
- 2009 O Malauí conclui projeto de Direito à Alimentação (Adoção prevista para 2010).
- 2009 Moçambique cria um Comitê para a elaboração de Lei ao Direito à Alimentação, que apresenta um projeto de lei sobre o Direito à Alimentação Adequada para o governo antes do final de 2010.
- 2009 O Equador elabora uma Lei com base na Soberania Alimentar.
- 2009 O Nepal inclui o direito à soberania alimentar em sua constituição provisória.
- 2009 A Índia está elaborando uma Lei Nacional de Segurança Alimentar.

## O Direito à Alimentação como um Direito Constitucional

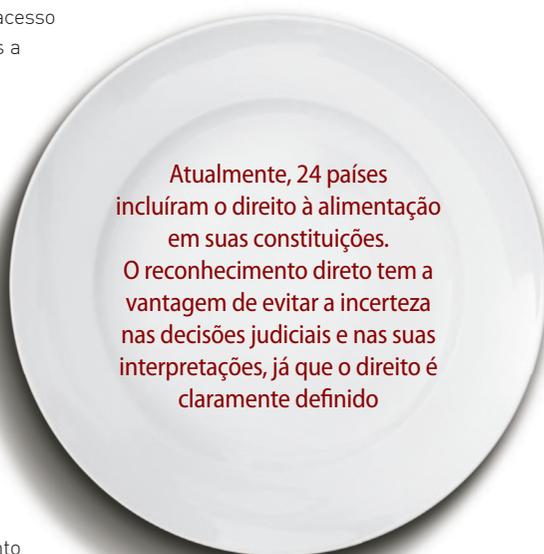
O reconhecimento do direito à alimentação como um direito jurídico nos níveis nacionais e internacionais ganha terreno ano após ano<sup>2</sup>. Muitos países estão incluindo ou já incluíram o direito à alimentação em suas constituições como recomendado pela Diretriz do Direito à Alimentação 7.2. O último país que incluiu o direito à alimentação na sua Constituição foi o Brasil, com a votação de uma alteração na Constituição pela Câmara dos Deputados, no dia 4 fevereiro de 2010, passo importante no sentido de garantir maior *accountability* do direito à alimentação. A Bolívia inseriu o direito à alimentação no art. 16, da constituição, em 2009, e no ano anterior, o Equador incluiu o direito a alimentação na sua cons-

2 Para alguns relatórios sobre justiça no direito à alimentação, consulte: “Report on the Justiciability of the Right to Food” by the Special Rapporteur on the right to food, Mr. Jean Ziegler, UN Doc. E/CN.4/2002/58 (10 January 2002); Christophe Golay “The Right to Food and Access to Justice: Examples at the National, Regional, and International Levels” (FAO, Rome, 2009); FIAN “How to Promote the Justiciability of the Right to Food – A Multidimensional Strategic Proposal” (FIAN, Heidelberg, 2008).

tituição afirmando que o direito à alimentação é “o direito de ter acesso irrestrito e permanente à alimentação e nutrição correspondentes a cultura e tradições de seu povo, garantindo uma vida saudável e digna”<sup>3</sup>. Anteriormente, em 1996, a África do Sul incluiu o direito à alimentação na sua constituição, no artigo 27.1. Atualmente, o Nepal está perto de adotar uma nova constituição e reconheceu o direito à alimentação diretamente na sua constituição provisória de 2009.

O direito constitucional à alimentação é a base mais forte que o direito à alimentação pode ter, uma vez que todas as demais leis devem estar em conformidade com as disposições constitucionais. Incluir o direito a alimentação na Constituição implica que este direito não pode ser facilmente retirado e garante uma maior segurança do que em leis ordinárias.

O reconhecimento explícito do direito à alimentação em constituições é pouco notado. Atualmente, 24 países incluíram o direito à alimentação em suas constituições<sup>4</sup>. O reconhecimento direto tem a vantagem de evitar a incerteza nas decisões judiciais e nas suas interpretações, já que o direito é claramente definido. A inserção do direito à alimentação na constituição dos países melhora a *accountability*, já que as normas constitucionais limitam as ações e políticas de todos os ramos do governo. Cada política ou ato do governo precisa estar em consonância com a Constituição, e atos considerados inconstitucionais terão de ser anulados, afastados ou adaptados imediatamente (por exemplo, ver Seção 4 em casos de Tribunal). Além disso, o reconhecimento constitucional permite que haja uma transposição ou efeito cascata que vai do direito constitucional para as leis nacionais, para as políticas e estratégias e para o nível dos programas. Esta continuidade terá de ser construída de forma a aplicar as disposições constitucionais. Na prática, isso não é seguido necessariamente nesta ordem, os programas às vezes se desenvolvem antes das leis (exemplo, Índia), ou as leis são criadas antes do reconhecimento constitucional real (por exemplo, Brasil). O aspecto importante, no entanto, é que estes elementos diferentes sejam ajustados ao longo desta continuidade, para se conquistar progressivamente o direito à alimentação. A inserção do direito à alimentação na Constituição não é, portanto, uma ação meramente simbólica. Ela impõe que todas as ramificações do Estado tomem medidas para respeitar, proteger e cumprir o direito à alimentação através da adoção de leis adequadas, e pela execução de políticas e programas, que visem cumprimento do direito à alimentação. Ao mesmo tempo, o reconhecimento constitucional é um passo importante para empoderar as pessoas na conquista de seu direito à alimentação, uma vez que podem se valer do direito a alimentação reconhecido na constituição para exigir políticas adequadas e leis que estabeleçam um ambiente propício para que conquistem seu direito à alimentação.



**Atualmente, 24 países  
incluíram o direito à alimentação  
em suas constituições.  
O reconhecimento direto tem a  
vantagem de evitar a incerteza  
nas decisões judiciais e nas suas  
interpretações, já que o direito é  
claramente definido**

## A Contribuição de um Ordenamento Jurídico

A Linha Geral nº 12 da Comissão dos Assuntos Econômicos, Sociais e Culturais, bem como as Diretrizes de Direito à Alimentação, exortam os Estados a desenvolverem uma estrutura jurídica em seu caminho rumo a uma abordagem baseada em direitos para a segurança alimentar. Esta seção destaca algumas das características das leis gerais de direito a alimentação que foram recentemente implantadas por vários países em todos os continentes.

3 Artigo 13 da Constituição do Equador.

4 Muitas vezes, o direito à alimentação é reconhecido como uma diretriz para o Estado (por exemplo, na Índia) ou é assegurado através de outros direitos, como o direito à vida. Em outros casos, foi incorporado na constituição através do reconhecimento do ICESCR (Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais) como parte de um bloco de constitucionalidade, “bloque de constitucionalidad” (Por exemplo, na Colômbia, art. 93).

## Leis Gerais Ganham Espaço

Vários países adotaram leis sobre segurança alimentar ou similares: a Nicarágua, em 2009, o Brasil, em 2006, e a Guatemala, em 2005. Muitos outros estão atualmente no processo de elaboração de Leis como parte de seus esforços para adoção de uma estratégia de direito à alimentação como uma contribuição para a melhoria da segurança alimentar: os esforços estão em curso na Bolívia, Índia, Malauí, Moçambique, e África do Sul. Esta consolidação do direito à alimentação na legislação nacional pode ser diferente já que os países podem optar por incluir o direito à alimentação em uma lei abrangente, ou incluí-lo em legislações setoriais (tais como os direitos dos pescadores ou direitos ambientais). Algumas legislações apresentam um ajuste entre estas possibilidades: Mali, por exemplo, adotou, em 2006, a sua Lei de Política Agrícola (Loi d'orientation agricole), que visa facilitar o acesso físico e econômico aos recursos naturais para os produtores rurais, incluindo os grupos vulneráveis, como mulheres, mas também tem objetivo<sup>5</sup> maior.

Há um reconhecimento geral de que a criação de leis pode contribuir significativamente para a conquista do direito à alimentação, de diversas maneiras:

- garantindo que os órgãos governamentais sejam responsabilizados se não cumprirem com as obrigações que a lei lhes impõe;
- assegurando que o direito à alimentação estará no centro das estratégias de desenvolvimento nacional, o qual deve ser mencionado nos diálogos entre os países em desenvolvimento e os países doadores que busquem fornecer ajuda internacional;
- fortalecendo a posição dos países envolvidos em negociações relacionadas ao comércio ou investimento, servindo como referência para seus parceiros quanto às obrigações que lhes são impostas, do ponto de vista nacional.

O ideal é que uma lei nacional sobre o direito à alimentação seja uma tradução das disposições incluídas na ICESCR (Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais) em esfera nacional, uma vez que ela “pode dar uma definição precisa do alcance e do conteúdo deste direito humano, estabelecer obrigações para as entidades públicas e privadas, estabelecer mecanismos institucionais necessários e dar a base legal para a legislação subsidiária e outras medidas necessárias a serem tomadas pela autoridade estatal competente”<sup>6</sup>. Uma lei assim facilita – e é imperativa – no cumprimento do direito à alimentação no nível nacional. Essas leis podem: a) incluir instituições específicas de acompanhamento que constantemente avaliem os progressos realizados no que diz respeito à realização do direito à alimentação em um país; e b) reconhecer a judicialização do direito à alimentação ou fornecer outros mecanismos de recurso perante órgãos independentes. O fortalecimento do direito à alimentação em lei nacional faz com que o direito à alimentação opere em escala nacional, uma vez que as vítimas das violações do direito à alimentação podem se apropriar da lei, e utilizá-la para procurar soluções e *accountability*. Ela não só facilitará a apropriação por parte das vítimas de violações, mas também por parte dos *stakeholders* institucionais.

### Exemplos no Equador, Malauí, Nicarágua e Índia

- O Equador aprovou uma lei geral, em 2009, fortemente enraizada nos princípios do direito à alimentação. A nova Constituição de 2008, contendo disposições sobre o direito à alimentação, provocou o desenvolvimento de uma Lei Nacional de Soberania Alimentar. A lei do Equador inclui várias disposições notáveis. Um dos pontos fortes da lei do Equador é a ênfase dada a inúmeras disposições sobre os pequenos agricultores, que em muitos países subdesenvolvidos constituem a maioria das pessoas afetadas pela fome e pela insegurança alimentar. Por exemplo, a lei promove o acesso ao capital e ao investimento para a produção agrícola para pequenas e médias empresas e, deste modo, promove o acesso das pessoas à alimentação adequada, melhorando a sua capacidade de produzir.

Outro elemento ilustrativo dessa lei é a atenção ao princípio fundamental dos direitos humanos de participação: a lei exige a maior participação possível no desenvolvimento das leis de soberania alimentar (capítulo V). As pessoas só podem conquistar o seu direito à alimentação quando lhes é permitido participar de forma significativa nas decisões relevantes para elas. A participação destaca mais uma vez a capacidade do povo de buscar uma saída para seus próprios problemas e reconhece o poder e

<sup>5</sup> FAO - IIED, The Right to Food and Access to Natural Resources - Using Human Rights Arguments and Mechanisms to Improve Resource Access for the Rural Poor” Right to Food Study (FAO, Rome, 2008).

<sup>6</sup> FAO Methodological Toolbox on the Right to Food – Guide on Legislating for the Right to Food, p.4

o potencial conhecimento que ele tem para lidar com os mesmos. As pessoas devem estar envolvidas em processos de decisão e devem ter voz nas decisões sobre seu próprio futuro. Essa lei é de longe pioneira nas suas disposições em matéria de educação, coagindo o Estado a incluir no ensino fundamental, cursos sobre alimentação adequada para a promoção do consumo equilibrado de alimentos e nutrientes. Outros elementos importantes são a proteção dos povos indígenas e o estabelecimento de prazos e obrigações simultâneas para que o governo cumpra o direito à alimentação.

- O Malauí está em processo de adotar uma lei geral relacionada ao direito à alimentação através da cooperação estreita entre o governo, a sociedade civil e as organizações internacionais. Este grande compromisso com todos os stakeholders é crucial, já que fomenta a apropriação da lei pelos diversos setores da sociedade, leva em conta todos os interesses e, portanto, facilita a sua apropriação e aplicação.
- Do mesmo modo, a Nicarágua, que tem uma lei geral em vigor desde 19 de junho de 2009, adotou uma abordagem participativa para desenvolvê-la, razão pela qual agora recebe um apoio amplo de todos os atores relevantes.
- Na Índia, até o momento, o Governo ainda debate o esboço do projeto do Conselho Nacional de Segurança, embora atualmente não haja consenso na sociedade civil de que isso vá representar um passo à frente no cumprimento das obrigações da Índia para com o direito à alimentação.

As leis gerais, apesar de estarem focadas principalmente no nível nacional, devem, idealmente, conter um componente internacional sólido e facilitar a cooperação internacional em direção à conquista do direito à alimentação adequada. A cooperação Internacional é de fato um elemento fundamental do direito à alimentação adequada incluído no art. 2,1 e 11 da ICESCR (Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais). A necessidade de cooperação internacional, em relação à conquista do direito à alimentação, também pode ser encontrada no Guia do Direito à Alimentação<sup>7</sup>. O Brasil incluiu em sua Lei Nacional sobre a Alimentação e Segurança Nutricional a obrigação de promover a cooperação técnica entre os países, a fim de conquistar o direito à alimentação em nível internacional. Isso levou o País a oferecer orientação e apoio sobre o direito à alimentação, por exemplo, para Moçambique. Da mesma forma, o apoio das organizações internacionais e organizações intergovernamentais, em termos de defesa e financiamento são elementos importantes na elaboração de uma Lei e mostrou-se crucial no avanço do direito à alimentação em vários países. Moçambique, Bolívia, Nepal e Equador, entre outros, estão recebendo apoio técnico e financeiro da FAO para realizar consultas com a sociedade civil e desenvolver suas Leis.

No Malauí, uma primeira avaliação sobre o direito à alimentação, realizada por uma ONG internacional, descobriu as necessidades da população, as diferentes partes envolvidas e legislações existentes. A ONG realizou uma missão de estudo e provocou o desenvolvimento de uma rede sobre direito a alimentação, que mais tarde tornou-se a espinha dorsal da campanha pela Lei do direito à alimentação<sup>8</sup>. O projeto de Lei do Malauí sobre o direito à alimentação, que ainda está pendente, esclarecia a obrigação do governo de respeitar, proteger e cumprir o direito à alimentação. Além disso, obriga o governo a fazer intervenções específicas nos grupos mais vulneráveis à insegurança alimentar, através de programas direcionados e medidas eficientes que aumentem o acesso desses grupos às fontes de produção. O projeto de lei garante também a participação de todos os *stakeholders*, através da criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar, composto por membros da sociedade civil, associações de agricultores, universidades e do setor privado, bem como de seis ministérios<sup>9</sup>, e da Comissão de Direitos Humanos do Malauí. O Conselho é um órgão consultivo sobre assuntos relacionados à segurança alimentar, reportando-se ao Presidente e ao Parlamento. Ele tem a tarefa de realizar a avaliação do impacto da política do direito à alimentação e de recomendar a combinação de políticas governamentais que incidam sobre o direito à alimentação.

Em todos os países, uma proposta de Lei abrangente sobre o direito à alimentação implica sérias mudanças na estrutura institucional do Estado. Moçambique incluiu no seu projeto de Estratégia Nacional de Alimentação e Nutrição um componente vital que costuma ser frequentemente ignorado: a necessidade de conduzir avaliações do impacto de políticas do direito à alimentação e as estimativas de alocações orçamentárias necessárias. Na linha geral nº 12, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais já enfatizou a necessidade de abordar a

7 Ver o capítulo III das Diretrizes Voluntárias, que agrega as recomendações relativas às Medidas, Ações e Compromissos Internacionais.

8 Da mesma forma, Moçambique recebeu apoio técnico e financeiro da FAO para realizar consultas com a sociedade civil e desenvolver a sua lei. O desenvolvimento da lei foi incluído no Plano Ação para Redução da Pobreza Absoluta – PARPA II. A Secretária de Segurança Técnica Alimentar e Nutricional – SETSAN pretende apresentar um projeto de lei sobre o Direito à Alimentação Adequada para o governo antes do final de 2010.

9 As Secretarias de Agricultura, de HIV/AIDS, de Terra, de Saúde, de Recursos Naturais e de Meio Ambiente, e da Justiça.

questão de mobilização<sup>10</sup> de recursos. A execução de uma análise prévia a fim de prever os impactos econômicos, orçamentários e administrativos da nova Lei é fundamental para uma execução adequada da mesma.

Os países são obrigados a utilizar o máximo de seus recursos disponíveis de acordo com o art. 2.1, do ICESCR, a fim de conquistar progressivamente o direito à alimentação. Isso significa que os recursos deveriam ser alocados de modo que a várias instituições criadas ou fortalecidas pela Lei possam cumprir suas obrigações. A nova Lei do Malauí sobre o direito à alimentação reconheceria essa obrigação, e salientou a obrigação de procurar apoio internacional para a conquista do direito à alimentação. Até os programas e as estruturas mais avançadas, referentes ao direito à alimentação, podem ter problemas na sua execução devido às restrições orçamentárias e de recursos. Quando isto é causado pela estrutura regressiva do sistema de tributação, essa estrutura pode ter que ser revista.<sup>11</sup>

## Estratégias Nacionais: Instrumentos para Realização do Direito à Alimentação

As leis sozinhas não são suficientes para se conquistar o direito à alimentação em um país. Através da adoção de uma estratégia nacional para a conquista do direito à alimentação e a execução dos programas sob tal estratégia, o direito à alimentação é operacionalizado e colocado em ação a nível nacional.

A participação das pessoas afetadas é a chave para o sucesso de tal estratégia. Isto implica que as pessoas precisam ser incluídas no processo decisório em torno do direito à alimentação, uma vez que isso garante que as reais necessidades sejam identificadas e eficientemente atendidas. A participação aumenta ainda mais a consciência em torno do direito à alimentação e, assim, empodera as pessoas para perceberem e reivindicarem seu direito à alimentação, à medida que elas estejam conscientes de seus direitos e o que isso implica. A participação de todas as camadas da sociedade, incluindo as mulheres, os grupos indígenas e outros grupos vulneráveis, garante uma maior atenção e a não discriminação do governo nas suas ações e políticas de alimentação. A não discriminação, a participação, a *accountability*, são todos princípios fundamentais dos direitos humanos à medida que a atenção despendida a eles promove a criação de um ambiente propício para que as pessoas conquistem seu direito à alimentação.

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais tem insistido na necessidade dos Estados trabalharem pela “adoção de uma estratégia nacional para garantir segurança alimentar e nutricional para todos, baseada nos princípios dos direitos humanos e que defina os objetivos, a formulação de políticas e marcos referenciais correspondentes”.<sup>12</sup>

A Diretriz 3, do Guia de Orientações para Direito à Alimentação fornece indicações úteis sobre como os países membros podem adotar uma Estratégia Nacional, com base nos Direitos Humanos, para a realização do direito à alimentação adequada. Tal estratégia nacional deve incluir o estabelecimento de mecanismos institucionais adequados, particularmente para: (i) identificar, o mais cedo possível, as ameaças iminentes ao direito à alimentação adequada, através de sistemas de monitoramento adequado; (ii) melhorar a coordenação entre os diferentes ministérios e os níveis nacional e subnacional do governo; (iii) melhorar a *accountability*, com uma divisão clara das responsabilidades, e o estabelecimento de cronogramas precisos para a realização das dimensões do direito à alimentação, que exigem implementação contínua; (iv) assegurar a participação adequada, sobretudo, dos segmentos da população com mais insegurança alimentar e, finalmente; (v) assegurar que seja dada atenção especial à necessidade de melhorar a situação dos segmentos mais vulneráveis da sociedade, incluindo as meninas e as mulheres cuja situação especial deve ser considerada (Diretriz 3.9.), ao princípio da não discriminação, bem como à inclusão explícita de acesso à alimentação adequada como parte de estratégias mais amplas de redução da pobreza (Diretrizes 3.4. e 3.5.).

10 Ver Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Linha Geral No. 12 [1999]: “o direito à alimentação adequada [de acordo com o qual o Estado deve “identificar os recursos disponíveis para cumprir os objetivos [da estratégia nacional] e a melhor relação custo-benefício para usá-los”].

11 Enquanto o Brasil tem feito progressos notáveis na concretização do direito à alimentação por meio da oferta de programas sob a Estratégia Fome Zero, alguns desafios ainda permanecem nessa matéria. Veja o relatório do Relator Especial sobre o direito à alimentação que se seguiu à sua missão ao Brasil em outubro 2009 (doc ONU. A/HRC/13/33/Add.6) (Março 2010).

12 Linha Geral nº 12, parágrafo 21 (Doc das Nações Unidas. E/C.12/1999/5) 12 de maio de 1999.

## A Estratégia Fome Zero do Brasil

O Brasil, por meio da estratégia Fome Zero, criou uma série de políticas sociais que pretendem abordar a insegurança alimentar no Brasil. A estratégia Fome Zero, em vigor desde 2003, conta com 1% do orçamento nacional, e está sempre em aperfeiçoamento. Apesar de muito trabalho ainda precisar ser feito, a estratégia Fome Zero ajudou a alcançar reduções significativas na mortalidade infantil (Caiu 73% desde 2002), dos níveis de desnutrição e da pobreza desde a sua criação.

A estratégia, que se baseia no direito à alimentação para todos, inclui 53 iniciativas que são executadas por diversos Ministérios do País. Essas iniciativas dividem-se sob os quatro princípios básicos da estratégia: ações de emergência, aumento da oferta de alimentos básicos, melhoria dos rendimentos e fornecimento de alimentos baratos. Ocorrem tanto em nível estrutural (Estado) quanto em nível regional, e em níveis locais, como os restaurantes populares ou os bancos de alimentos. Alguns dos programas de maior destaque são o Programa Bolsa Família, que transfere dinheiro às famílias pobres e o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, que oferece refeições gratuitas aos alunos. Desde julho de 2009, 30% dos alimentos adquiridos para o programa de alimentação escolar veio de pequenos agricultores familiares (pelo PAA – Programa de Aquisição da Agricultura), apresentando um incentivo poderoso para inúmeros destes agricultores; para o ano fiscal de 2009, mais de 313 milhões de euros (mais de 418 milhões de dólares) foi gasto em compras da produção de pequenos agricultores familiares.<sup>13</sup>

Os governos deveriam ser encorajados a fazer esses programas tornarem-se direitos legais e não apenas opções políticas. No Brasil, por exemplo, enquanto o programa de alimentação escolar – PNAE é colocado sob uma norma legislativa, o Programa Bolsa Família não é um direito legal e pode, portanto, ser abolido em 2011 pelo governo seguinte. Ao tornar estes programas direitos legais, sua permanência é garantida. Na Índia, por exemplo, o Programa Nacional de Garantia ao Trabalho é estruturado por uma Lei de Garantia de Emprego Rural (Lei NREGA, ver abaixo) que estipula as obrigações legais dos governos e dos Estados na execução do programa, facilitando, assim, o monitoramento independente da execução do programa e fornecendo soluções às vítimas de implementações inadequadas ou discriminatórias.

De um modo geral, a institucionalização de programas que contribuem para a implementação do direito à alimentação (ou seja, a transformação de tais programas em atos legislativos) apresenta uma série de vantagens e pode contribuir significativamente para a sua eficácia e sustentabilidade. A definição clara dos beneficiários na legislação – tornando o acesso à assistência social ou a sistemas de amparo um direito para os beneficiários – pode limitar o risco de desvio de recursos, como resultado da corrupção ou clientelismo. Também pode melhorar a *accountability* da administração responsável pela execução, especialmente se os tribunais ou outras instituições independentes tiverem poder para monitorar a execução. Definir os benefícios alocados através do programa como um direito de todos (ou de todos aqueles que se qualificam, aos quais o programa é direcionado) pode reduzir o elemento do estigma ligado à participação no programa, que poderia, de outra forma, reduzir significativamente a participação do público elegível.

**Os governos deveriam ser encorajados a fazer esses programas tornarem-se direitos legais e não apenas opções políticas. De um modo geral, a institucionalização de programas que contribuem para a implementação do direito à alimentação (ou seja, a transformação de tais programas em atos legislativos) apresenta uma série de vantagens e pode contribuir significativamente para a sua eficácia e sustentabilidade**

## Lei Nacional de Garantia de Emprego Rural da Índia

A Índia tem dado passos importantes a fim de resolver as necessidades de sua população, reconhecendo-a como detentora de direitos. As políticas e os programas sociais que foram estabelecidos na Índia são baseados no entendimento do direito à alimentação como o direito de acesso aos meios para produzir alimentos ou aos meios para obter renda suficiente para a aquisição de alimentos adequados.

<sup>13</sup> Ver também: Relatório do Relator Especial sobre o direito à alimentação "Missão ao Brasil", apresentado ao Conselho de Direitos Humanos [A/HRC/13/33/Add.6] (Março 2010), p. 38.

De acordo com a sua obrigação de garantir o Direito à Alimentação e de seguir o Guia de Orientações ao Direito à Alimentação, a Índia criou várias redes de segurança para as pessoas pobres e que sofrem de insegurança alimentar. Por exemplo, a Lei Nacional de Garantia de Emprego Rural – NREGA, de 2005, garante 100 dias de trabalho não qualificado para pessoas que vivem em áreas rurais. Os governos locais são obrigados a aplicar esta lei através da criação de um Programa de Garantia de Emprego Rural. Segundo o programa, o trabalho deve ser providenciado aos candidatos no prazo de 15 dias, e se não for encontrado, um subsídio de desemprego deve ser pago. Outras disposições da lei dispõem que os trabalhadores devem receber um salário mínimo que devem ser pagos em tempo hábil.

A NREGA dá às pessoas meios de conquistar seu direito à alimentação, proporcionando-lhes acesso econômico (financeiro) à alimentação adequada quando se encontram em situação de insegurança econômica. Podemos falar que houve um avanço no sistema de segurança social da Índia. Apesar do fato de que a lei tenha suas falhas – como o limite de 100 dias ou o fato de que os idosos são deixados de fora – ela pode fazer uma enorme diferença para os muitos trabalhadores rurais desempregados.

Certos problemas de execução persistem, entretanto. Primeiro, há casos de corrupção, exclusão e discriminação na execução do programa. Em certos casos, os trabalhadores não recebem trabalho, seus salários não são pagos, ou o são apenas meses depois do trabalho, os trabalhadores enfrentam dificuldades para se registrar no NREGA, e subsídios de desemprego não são pagos. Um segundo obstáculo para a plena aplicação do NREGA é a falta de conhecimento sobre as suas disposições, pois muitas pessoas que vivem em áreas rurais são analfabetas e não têm acesso a informações sobre o NREGA. Consequentemente, elas não têm conhecimento de quais são os seus direitos e como podem exigí-los. A falta de transparência também se manifesta na execução do programa e na falta de dados oficiais confiáveis. Isto é importante uma vez que as pessoas já procuraram com sucesso seu direito à alimentação perante a Suprema Corte (ver seção 4), e como a Índia decretou atos de combate à corrupção, tais como o Ato de Direito à Informação – RTI, que podem ser usados pelas vítimas da violação aos Direitos à Alimentação, quando forem exigidos seus direitos. Obrigações e responsabilidades estão claramente definidas, facilitando assim a responsabilização e a possibilidade dos trabalhadores exigirem seus direitos. A Campanha de Direito à Alimentação, uma rede de organizações comprometidas com a conquista do Direito à Alimentação, tem feito campanha desde 2005 em toda a Índia em prol da implementação da NREGA. O progresso é visível, como no Rajastão, onde uma média de 77 dias de trabalho está sendo oferecida. No entanto, o Rajastão ainda é um simples exemplo, e a maioria dos países não conseguiram resultados semelhantes<sup>14</sup>.

## Estratégias na África, Ásia e América Latina

A NREGA indiana não é a única em sua categoria. Outros sistemas públicos de trabalho similares têm sido desenvolvidos em outros lugares: os exemplos incluem o Programa de Trabalho pela Água na África do Sul desde 2004, ou o programa argentino Jefes de Hogar, que, e desde 2002 oferece 20 horas de trabalho por semana às famílias com filhos.

**Bangladesh** também mudou nesse sentido. Em setembro de 2008, além da ampliação do já existente programa de rede de segurança alimentar, como o de Política Alimentar Nacional (2006) e da Estratégia Nacional de Redução Acelerada da Pobreza (2008), tanto em termos de cobertura e benefícios, Bangladesh deu início à primeira fase de 100 dias de um Programa de Geração de Emprego – EGP, que atende aos mais pobres e desempregados, especialmente aqueles afetados pela temporada de desemprego, em resposta ao encarecimento dos alimentos. Com um alcance estimado de dois milhões de famílias (Cerca de 10 milhões de beneficiários) e com o objetivo de gerar 200 milhões de emprego por ano, o EGP é o maior programa de segurança do Governo focado na geração de emprego. No entanto, de acordo com determinados relatórios encomendados pelo governo, sua eficiência tem sido severamente prejudicada por problemas de gestão e pela ausência de mecanismos de responsabilização adequados<sup>15</sup>.

14 Jean Drèze e Christian Oldiges "Employment Guarantee – The Official Picture", Frontline 2009.

15 Ver: "Background document to the second report on the global food crisis", Mr. Olivier De Schutter, Relator Especial para o Direito à Alimentação, (UN Doc. A/HRC/12/31), Junho de 2009 e, para mais detalhes, "Study of the first phase of the 100-day employment generation programme", encomendado pelo Ministry of Food and Disaster Management of the Government of Bangladesh e conduzido por National Food Policy Capacity Strengthening Programme (NFPCSP), BRAC Research and Evaluation Division (RED) and BRAC Development Institute (BDI) of BRAC University, 10 de Fevereiro 2009.

**Moçambique** colocou o direito à alimentação no centro de sua Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional 2008-2015 (ESAN II – Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional), que visa avançar nos objetivos de segurança alimentar incluídos no Plano Estratégico de Redução da Pobreza do país (PARPA II – Plano de Ação Para a Redução da Pobreza Absoluta). O PARPA II inclui aspectos essenciais do direito à alimentação, tal como a importância da segurança alimentar e nutricional como um tema transversal a ser aplicado em todas as esferas de desenvolvimento de Moçambique. Tanto o PARPA II quanto a ESAN II foram concebidos por meio de consultas amplas e participativas, envolvendo funcionários do governo, a sociedade civil, o setor privado e parceiros internacionais. Os temas chave para o acesso à alimentação encontrados na ESAN II são:

- O mapeamento das prioridades da política relacionadas ao direito à alimentação e o estabelecimento de prazos para seu cumprimento (em conformidade com a Diretriz 3.3). As áreas políticas são organizadas em cinco pilares temáticos: Produção e Disponibilidade, Acesso, Uso e Utilização (por exemplo, a saúde e as práticas alimentares e nutricionais), Ajuste (por exemplo, a segurança alimentar) e Estabilidade (por exemplo, rendas sustentáveis e redes de segurança).
- A ESAN II amplia o papel desempenhado pelo Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutrição de Moçambique – SETSAN para incluir o mapeamento da insegurança e da vulnerabilidade alimentar, avaliar o impacto da política e a capacidade de construir o Direito à Alimentação – que não foram incluídos na estratégia antecessora ESAN I – além da função de coordenação interdepartamental do SETSAN. A estratégia inclui também as estimativas para as alocações necessárias de orçamento.
- A ESAN II inclui um “Plano de Ação” que define as políticas setoriais e intersetoriais e os programas que precisam ser seguidos para pôr em prática o direito à alimentação, e os órgãos governamentais responsáveis por fazer isso. Embora muitos dos itens sejam bastante amplos, como “o aumento e a melhora da infraestrutura e dos serviços relacionados à cadeia alimentar”, outros são mais específicos como a aprovação de uma lei de Direito à Alimentação.

Moçambique tem, assim, alcançado sucesso em desenvolver uma estratégia que inclui pontos de referência claros e responsabilidades, e que destacam a necessidade de um ordenamento jurídico de apoio a esta estratégia.

**Nicarágua** recentemente elaborou uma estratégia abrangente de combate à fome e desnutrição. Esta Política de segurança e soberania alimentar e nutricional (Política Setorial de Seguridade e Soberania Alimentar e Nutricional, 2009) está sendo executada por meio de diferentes programas sociais.

O mais recente esforço da Nicarágua na redução da fome e da desnutrição é o seu Programa *Hambre Cero* (Fome Zero que visa empoderar as mulheres agricultoras chefes de família, lhes fornecendo um tipo de “vale” produtivo, o qual lhes permite cuidar de animais, plantas, sementes e outros insumos de modo que elas possam melhorar a sua capacidade de produzir alimentos e estabelecer cooperativas com outros produtores.

O programa pode ser fortalecido com a institucionalização e melhoria da qualidade da informação e transparência do funcionamento do programa<sup>16</sup>. Tem-se observado também neste contexto que um aumento dos recursos alocados no Gabinete da Ouvidoria, a fim de controlar eficazmente o funcionamento do sistema nacional de soberania alimentar e nutricional, e a realização progressiva do direito à alimentação, conforme previsto no seu direito de soberania alimentar de 2009, poderia beneficiar a implantação do programa *Hambre Cero* (Fome Zero).

## O Papel dos Tribunais

Foi destacado que um direito só é plenamente legal “*Se não for somente reconhecido como tal, mas se houverem mecanismos processuais que permitam às vítimas de violações o acesso à revisão judicial*”<sup>17</sup>. À medida em que mais e mais países aprovam leis sobre o direito à alimentação ou incluem-no em suas constituições, os tribunais terão cada vez mais uma função importante. Já testemunhamos violações do direito à alimentação

<sup>16</sup> Relatório do Relator Especial sobre o direito à alimentação, Missão para a Nicarágua, apresentou ao Conselho de Direitos Humanos [A/HRC/13/33 / Add.5] (Março 2010).

<sup>17</sup> FIAN “How to Promote the Justiciability of the Right to Food - a Multidimensional Strategic Proposal” (FIAN, Heidelberg, 2008) P.7.

apresentadas perante os tribunais em países como Argentina, Colômbia, Suíça e Paraguai<sup>18</sup>. A seguir nós vamos discutir alguns dos casos mais recentes relacionados ao direito à alimentação.

## Processos Judiciais Bem-sucedidos

Um dos exemplos mais marcantes de um processo jurídico é o caso da União Popular das Liberdades Civis – PUCL que moveu ação, em 2001, perante a Suprema Corte da Índia<sup>19</sup>. O caso foi apresentado a partir da indignação pela ocorrência de mortes por fome no Estado do Rajastão; enquanto ao mesmo tempo havia um suprimento nacional de grãos estocado e que não havia sido distribuído à população. O caso foi levado perante a Suprema Corte através do sistema de ação pública da Índia, o que permite qualquer cidadão ir ao tribunal, em nome do interesse do povo, sem ter que dizer os nomes das vítimas lesadas.

Posteriormente, o caso gerou uma série de ordens judiciais provisórias – ainda em andamento – que impuseram a aplicação dos diversos programas criados anteriormente pelo governo e determinaram referências claras e concretas para o governo seguir. O caso levou ao desenvolvimento de uma campanha forte da sociedade civil pelo direito à alimentação em todo o país. Na Índia, a função de conscientização crescente dessas campanhas é muito importante, uma vez que a discriminação ainda é muito difundida (em sociedades baseadas em castas), e os mais pobres entre os pobres, tais como os Dalits ou as tribos indígenas, têm pouca noção de quais são os seus direitos, uma vez que estão acostumados a ter nenhum.

Assim, o caso funciona também como um instrumento de reivindicação (*advocacy*). Ele não só produziu um senso de apropriação de direitos entre os mais pobres, mas também facilitou a aceitação por parte de advogados e juizes da aplicação jurídica do direito à alimentação. ONG's tais como a Rede dos Direitos Humanos estão oferecendo ensino jurídico ao Poder Judiciário da Índia sobre o direito à alimentação, utilizando o caso como um exemplo.

Vários casos foram apresentados com sucesso desde então em toda a Índia, tanto na primeira instância quanto nos tribunais superiores exigindo a implantação do direito à alimentação. O caso também aumentou as demandas e a preocupação com o atual debate sobre a Lei Nacional de Segurança Alimentar (também conhecida como Lei de Direito à Alimentação) na sociedade indiana. De fato, a Índia precisa agora transformar os comandos da Suprema Corte em direitos legais permanentes. O caso demonstrou o potencial de trazer mudança através da ação coletiva e o valor de se ter um ordenamento jurídico, a fim de fazer valer o direito à alimentação. Por exemplo, hoje, a implementação do sistema de refeição do meio dia, ordenada pela Suprema Corte, tem quase abrangência universal, uma vez que atualmente mais de 118 milhões de crianças indianas que frequentam a escola primária recebem uma refeição diária. Uma grande conquista tendo em vista que o programa não era executado antes das ordens do Tribunal em 2001<sup>20</sup>.

Em 2008, um caso de direito à alimentação também foi submetido à Suprema Corte no Nepal<sup>21</sup>. O caso de direito à alimentação no Nepal, assim como na Índia, foi uma reação à crescente insegurança alimentar no país. No Nepal, o problema não é a disponibilidade de alimentos, mas sim a péssima distribuição de alimentos, notadamente a falta de acesso físico à alimentação adequada. O caso apresentado em 15 de setembro 2008, visou obrigar o governo a facilitar acesso à alimentação adequada para o povo nepalês. O caso está em andamento até o presente momento, mas uma medida provisória foi emitida 10 dias após a sua apresentação. A Suprema Corte ordenou a imediata provisão de alimentos para os distritos que apresentavam insegurança alimentar, a fim de evitar que as pessoas morressem de fome. As alegações feitas ao caso vão além do simples fornecimento de alimentos, mas também insistem na criação de um ordenamento jurídico adequado, a implantação de infraestruturas essenciais, instalações de armazenamento,

18 Colômbia, a Corte Constitucional, Defensor del Pueblo, doutor Jaime Córdoba Triviño (en representación de varias personas Integrantes del Grupo Etnico Indígena U'wa) c / Ministerio del Medio Ambiente y Occidental de Colombia, Inc. s. Acción de tutela, Sentencia SU-039/1997; Supremo Tribunal Federal, gegen V. Einwohnergemeinde X. Regierungsrat und des Kantons Bern, 1995, Argentina, Corte Suprema de Justicia de la Nación, Defensor del Pueblo de la Nación c. Estado y otra Nacionaly, 2007; processo da Terra Indígena Comunidade Yakyé Axa contra o Paraguai, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 17 junho de 2005.

19 Writ Petição (Civil) nº 196/2001 da União Popular pelas Liberdades Civis contra União da Índia e outros.

20 Reetika Khara "Mid-Day Meals in Primary Schools – Achievements and Challenges" em Economic and Political Weekly, novembro de 2006; para os números exatos, ver sítio eletrônico do Ministério do Desenvolvimento de Recursos Humanos: <http://education.nic.in/Sche.asp>

21 Mani Prakash Sharma e outros, em nome do Fórum para a Proteção de Interesse Público (Pró Pública) v. Primeiro-Ministro e o Gabinete do Conselho do Ministro e outros, Petição Mandado n.º 0065-w0-149 de 2065 BS (2008)

e um sistema de distribuição de alimentos. Responsabilidade, Estado de Direito, e a criação de mecanismos judiciais para que as pessoas possam reivindicar os seus direitos, são fundamentais em uma abordagem baseada em direitos no que diz respeito à insegurança alimentar. O caso é um desenvolvimento positivo para o Nepal e fornece um ponto de partida para a implantação de estruturas e políticas de alimentação.

Em 2002, o Relator Nacional sobre o Direito à Alimentação, à Água e à Terra Rural, nomeado pela sociedade civil brasileira, e aqui atuando com o apoio da ONG ABRANDH<sup>22</sup>, realizou um inquérito na favela de Sururu de Capote, localizada ao lado de um lago no centro de Maceió, capital do Estado de Alagoas. A comunidade, de cerca de 1.500 famílias, vivia na lama e tinham moradias de lona plástica, sem a mínima infraestrutura básica e em condições de higiene e saúde extremamente precárias. Um exame médico com os menores de cinco anos de idade revelou um lamentável estado de desnutrição crônica<sup>23</sup>. Sem endereço, os moradores foram excluídos do programa Bolsa Família, e foram afastados dos serviços de saúde da cidade. Além disso, a área carecia de salas de aula. A principal fonte de sustento dos moradores era um depósito de lixo nas proximidades, bem como atividades de pesca, em pequena escala. Finalmente, a comunidade tinha sofrido vários despejos violentos, mas havia sido forçada a retornar para o lago, por falta de oportunidades de sustento em outro lugar. Os moradores de outras três favelas ao lado do lago, Mundaú, Torre e Muvuca, enfrentavam situações semelhantes.

Juntaram-se ao Relator Nacional nesta investigação os Procuradores do Ministério Público. As provas reunidas levaram primeiramente a cinco audiências públicas e esforços para negociar os Termos de Ajustamento de Conduta com as autoridades municipais de Maceió e o governo do estado de Alagoas. No entanto, quando essas medidas não conseguiram trazer mudança significativa, os procuradores moveram uma ação coletiva no Conselho dos Direitos das Crianças e Adolescentes, considerando que o município de Maceió havia violado os direitos sociais, econômicos e culturais, particularmente o direito à alimentação das famílias que vivem nas quatro comunidades da Orla Lagunar<sup>24</sup>. Em 10 de setembro de 2007, com base tanto no direito nacional como internacional, o juiz Bittencourt Araújo proferiu uma decisão que é uma das mais agudas defesas de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da jurisprudência brasileira até hoje<sup>25</sup>. O julgamento foi realizado em 14 de novembro de 2007 pela Justiça Estadual (Tribunal de Justiça).

Independentemente do fato de que o município apelou em uma série de recursos, ele foi obrigado a cumprir os termos do acordo por meio de medidas provisórias imediatas. Ou seja, a cidade tem que garantir que as crianças e adolescentes das comunidades afetadas possam frequentar a escola, se necessário construindo escolas na área. Essa medida deve garantir que as crianças e adolescentes em questão se beneficiarão da merenda escolar. A identificação formal foi estendida para as famílias que viviam junto ao lago, o que lhes permitiu receber o recurso do programa federal de transferência de renda Bolsa Família. Finalmente, a cidade está atualmente trabalhando na extensão dos serviços de saúde para as quatro comunidades da favela. Assim, a execução da ordem, embora a passos lentos, trouxe alívio vital para a população junto ao lago, e tirou muitas pessoas da miséria absoluta<sup>26</sup>.

Outro exemplo do crescimento da jurisprudência do direito à alimentação no mundo é o caso em andamento das comunidades tradicionais Sul-Africanas de pescadores<sup>27</sup>. Na África do Sul, os pescadores tradicionais se juntaram e foram ao tribunal quando eles perderam seus direitos de pesca e, portanto, seus meios de subsistência, devido à política e a legislação governamental da pesca. Os pescadores tradicionais decidiram tomar uma atitude e levar o seu caso perante o Tribunal da Igualdade Sul-Africana em 2005. Uma ordem judicial emitida em 2007 decidiu pelos pescadores, que levou o governo a elaborar uma nova lei e uma política que protegesse os direitos socioeconômicos

22 Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos.

23 Dos menores de cinco anos de idade, 80% estavam anêmicos, 87% de resultados positivos para parasitas intestinais, enquanto quase metade das crianças medidas estavam abaixo da altura média para sua idade e a maioria estava abaixo do peso. FAO, 2007, Lições Aprendidas no Brasil, p. 4.

24 Em particular o Ministério Público Federal, o Ministério Público Federal do Trabalho e dos Direitos dos Trabalhadores, e Promotores Públicos Estaduais para a Proteção de Crianças e Adolescentes, e para a Proteção do Direito à Saúde assinaram a petição judicial contra o município. A ação coletiva foi movida em 12 de março de 2007, ação nº 4.830/07, 2ª Vara da Infância e Juventude de Maceió.

25 A sentença afirma que o município de Maceió é o responsável por violar os direitos à alimentação, saúde e educação dos filhos e adolescentes das comunidades Orla Lagunar. As sentenças implicam ainda em diversas medidas a serem tomadas para corrigir as violações e estabeleceu um prazo de 60 dias para o município elaborar um plano de implementação, e seis meses para realizar esse plano. Finalmente, a sentença também obriga o município a estender os serviços sociais aos moradores das comunidades afetadas.

26 A. Beurlen, em entrevista.

27 Kenneth George e outros Contra o Ministério de Assuntos Ambientais e Turismo: Corte da Igualdade no Supremo Tribunal da África do Sul [Divisão Provincial do Cabo da Boa Esperança], Arquivo Nº CE 1 / 2005.

**Apesar do progresso ainda insuficiente, o caso ilustra não apenas como vítimas de violações do direito à alimentação podem ser empoderadas através de uma ação judicial e como as políticas governamentais e as leis podem ser corrigidas; mas também a importância de ter acesso aos mecanismos de denúncia**

dos pescadores. A Corte garantiu que os pescadores teriam um acesso igual aos recursos do mar e criou medidas provisórias como o "Pacote de espécies", que permitia que os pescadores pescassem determinadas espécies marinhas até que uma nova lei e uma nova política fossem colocadas em vigor. O Tribunal condenou a discriminação que os demandantes estavam enfrentando no acesso à alimentação adequada. No entanto, os requerentes ainda estão lutando, e argumentam que o pacote de espécies é insuficiente para apoiar sua subsistência. Não obstante a ordem judicial e as promessas do governo, uma nova lei e uma nova política que leve em conta o direito à alimentação dos pescadores tradicionais ainda precisa ser elaborada. Os pescadores estão ameaçando levar o caso ao tribunal novamente, caso nenhum progresso seja feito em breve.

Muito importante aqui é que o acesso à justiça para estes pescadores artesanais é facilitado pela existência do Tribunal da Igualdade Sul-Africana. O Tribunal da Igualdade é uma função especial de toda Suprema Corte da África do Sul, e visa manter a cláusula de igualdade da Constituição<sup>28</sup>. Para cumprir o seu mandato, o Tribunal da Igualdade pode recorrer a uma variedade de formas de reparação, indisponível para outros tribunais Sul-Africanos. Em especial, pode recorrer a uma série de representações, a fim de implantar medidas especiais para enfrentar tal discriminação. É por isso que os pescadores buscaram a competência do Tribunal da Igualdade.

Apesar do progresso ainda insuficiente, o caso ilustra não apenas como vítimas de violações do direito à alimentação podem ser empoderadas através de uma ação judicial e como as políticas governamentais e as leis podem ser corrigidas; mas também a importância de ter acesso aos mecanismos de denúncia. A próxima seção trata das instituições que podem ajudar a proteger e cumprir o direito à alimentação das pessoas.

## **Assegurando o Processo a partir da Criação de um Ordenamento Institucional**

É imperativo que instituições nacionais sejam criadas para monitorar e avaliar a situação do direito à alimentação em um país. A Diretriz 5 do Direito à Alimentação declara que os países "devem avaliar, se necessário, a competência e o desempenho das instituições públicas relevante e, onde necessário, estabelecer, melhorar ou reformar sua organização e estrutura para contribuir para a realização do direito à alimentação"<sup>29</sup>. Vários países seguiram esta orientação e criaram novas estruturas em direção à conquista do direito à alimentação em seus países.

### **Inovações Institucionais do Brasil**

O trabalho da sociedade civil e do Brasil em relação ao direito à alimentação têm sido inovador na criação de instituições que visam o avanço em direção à concretização do direito à alimentação. O Brasil tem uma Secretaria Especial para os Direitos Humanos, encarregada da elaboração de políticas que promovam os direitos humanos. A Secretaria tem um departamento pequeno, o Conselho de Defesa dos Direitos do Homem, que trata do monitoramento das violações dos direitos humanos. Em 2005, este departamento criou a Comissão Especial de Monitoramento das Violações do Direito Humano à Alimentação Adequada, para melhorar o seu trabalho de acompanhamento do direito

<sup>28</sup> Todos são iguais perante a lei e têm direito a igual proteção e benefício da lei (Seção 1).

<sup>29</sup> Veja também a Linha Geral 10 sobre "O Papel das Instituições Nacionais de Direitos Humanos na Proteção dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais", pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

à alimentação. Em 2000, por meio da iniciativa da sociedade civil brasileira, a Relatoria Nacional – seguindo o modelo do sistema de procedimentos especiais do Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas – foi criada a fim de reforçar a proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais. Seis relatores nacionais foram nomeados com as seguintes competências: Alimentação, Água e Terra, Habitação, Educação, Trabalho, Saúde e Meio Ambiente.

A Relatoria Nacional para o Direito à Alimentação, Água e Terra tem sido ativa na integração do direito à alimentação não apenas na função dos políticos e legisladores, mas também com o Ministério Público. Isto foi ilustrado pelo papel importante do Relator na inserção do direito à alimentação na Lei Brasileira de Segurança Alimentar<sup>30</sup>. O Relator tem atuado mais ativamente como um investigador de violações do direito à alimentação a nível nacional. Até o momento, o trabalho resultou em relatórios, audiências públicas, e processos judiciais, como a bem-sucedida ação das favelas de Maceió. O relator, portanto, funciona como um motor para o avanço da abordagem dos direitos no que se refere à insegurança alimentar; garantindo e reforçando o acesso ao mecanismo de reclamação para os mais pobres e despertando a consciência de toda a sociedade e do governo do Brasil sobre o direito à alimentação<sup>31</sup>.

Além do desenvolvimento destas instituições, o Brasil continua demonstrando seu empenho político na defesa do direito à alimentação, e continua reforçando a sua estrutura institucional pró-direito à alimentação. A Lei de Segurança Alimentar, de 2006, desenvolvida com o apoio da Relatoria Nacional, estabeleceu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA, criado em 2003), como uma estrutura permanente do governo. O CONSEA garante a execução correta de vários programas de acesso à alimentação relacionados à estratégia Fome Zero e garante a participação da população na formulação das recomendações para o governo em questões de segurança alimentar, assim como assegura a participação igualitária entre sociedade civil e representantes do Congresso. Por exemplo, o CONSEA realizou uma vigorosa campanha pública para a recente inclusão do direito à alimentação na Constituição brasileira.

No entanto, há preocupações sobre a capacidade dessas instituições de desempenharem as suas missões no cumprimento contínuo do direito à alimentação. O funcionamento destas instituições deve ser reforçado através da liberação de fundos e recursos adequados, já que essas carecem de recursos e são então incapazes de funcionar de forma adequada em relação aos seus objetivos. Isso não implica apenas apoio financeiro, mas também na garantia de que as autoridades tenham a capacidade necessária para trabalhar na realização do direito à alimentação, que exige treinamento e monitoramento<sup>32</sup> adequados.

## Iniciativas na Índia e no Nepal

Através do caso PUCL, descrito anteriormente, a Índia tem designado comissários para atuar no direito à alimentação. Estes Comissários desempenham um papel vital no monitoramento da execução das ordens judiciais, fornecendo informações à Suprema Corte, e fornecendo recomendações na ação jurídica e política. Os comissários provaram ser extremamente úteis, mas seus poderes são restritos devido à sua fixação no caso PUCL. O mandato dos Comissários poderá ser institucionalizado e ampliado no futuro. Deve-se notar que o Guia do Direito à Alimentação, Diretriz 18.1 incentiva os países a estabelecerem instituições de direitos humanos ou ouvidorias. Estas precisam ser autônomas e independentes do governo, em conformidade com os Princípios de Paris.

Conforme descrito anteriormente, o Nepal está à beira da adoção de uma nova Constituição. A Constituição, que contém várias disposições pertinentes ao direito à alimentação, reforça a competência da Comissão dos Direitos Humanos do Nepal. A Comissão Nacional de Direitos Humanos – CNDH, um órgão anteriormente estatutário torna-se agora um corpo constitucional independente com uma competência ampla para “assegurar o respeito, a proteção e a promoção dos direitos humanos e sua implantação efetiva”<sup>33</sup>. A Comissão pode apresentar queixa

30 A Relatoria Nacional também ajudou o Ministério Público Federal dos Direitos do Cidadão, no âmbito do Ministério Público Federal, a definir um Grupo de Trabalho sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada. O Grupo de Trabalho, conseqüentemente, lançou um manual sobre como processar as violações do direito à alimentação, que foi distribuído aos magistrados do Ministério Público em todo o Brasil.

31 Agora, na Colômbia, a Plataforma Colombiana de Direitos Humanos, com o apoio da FIAN, está promovendo a criação de uma relatoria nacional sobre o Direito à Alimentação e outra sobre o Direito ao Trabalho.

32 Ver o último relatório do Relator Especial sobre o direito à alimentação em sua missão para o Brasil (UN doc. A/HRC/13/33/Add.6) [Março 2010].

33 Artigo 132 da Constituição.



perante a Corte, mediante inquérito ou por meio de informações recebidas de pessoas físicas ou organizações<sup>34</sup>. Além disso, a Comissão pode fazer recomendações sobre a ação política e revisar a legislação existente sobre a sua compatibilidade com os direitos humanos. A Comissão tem, portanto, o potencial para ser um instrumento poderoso na garantia da responsabilidade e da execução do direito à alimentação. Dada a sua ampla e poderosa competência, a Comissão precisará de recursos financeiros e humanos consideráveis para cumprir o seu papel.

---

<sup>34</sup> A Comissão exerce os mesmos poderes que o Tribunal para exigir que qualquer pessoa compareça perante a Comissão para a gravação de seu depoimento e informações ou proceder à sua verificação, recepção e análise de provas, e para ordenar a produção de qualquer prova física.

## Conclusões

Se a fome e a desnutrição forem, de fato, como ilustrado por Sen, resultado da falta de *accountability* e das desigualdades sociais que passam despercebidas ou impunes, proteger os direitos dos pobres como direitos legais pode contribuir significativamente para a segurança alimentar sustentável. Os exemplos discutidos ilustram a velocidade na qual os desenvolvimentos ocorreram na última década, tanto internacionalmente quanto nacionalmente, especialmente desde a aprovação das Diretrizes Voluntárias do direito à alimentação pelos Estados-Membros do Conselho da FAO em novembro de 2004. Muito progresso ainda precisa ser feito, entretanto. Especificamente, as seguintes medidas poderiam ajudar a promover a aplicação destas orientações e melhorar a proteção do direito à alimentação adequada através de mecanismos institucionais nacionais:

1. **Os governos devem se esforçar para adotar o direito à alimentação adequada em suas constituições, reconhecendo o mesmo como um direito dos cidadãos com o qual todos os órgãos do Estado, incluindo o Legislativo, devem se comprometer.** Tornar o direito à alimentação um direito constitucional garante sua permanência no ordenamento jurídico de um país e retira-o do âmbito político e de possíveis mudanças no ambiente político. A adoção na Constituição também exige o desenvolvimento de leis e políticas adequadas para dar cumprimento ao dispositivo constitucional.
2. **Os parlamentos nacionais devem ser incentivados a trabalhar no sentido da adoção de leis que estabeleçam um mecanismo participativo, focado na adoção de uma estratégia nacional visando o cumprimento do direito à alimentação.** Tanto a existência de tal mecanismo participativo quanto a definição, em uma estratégia nacional, de prazos precisos para a remoção dos obstáculos que atrapalham a conquista plena do direito à alimentação, com uma clara atribuição de responsabilidades dos diferentes ramos de governo, deve ampliar a *accountability*. As organizações locais podem apoiar tal processo, como ilustrado, por exemplo, pelo papel desempenhado na América Latina pelo Fórum Parlamentar contra a fome, como parte da Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome. Assistência técnica na adoção de tal legislação está sendo fornecida a um número de países pela Unidade de Direito à alimentação da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO, e as ferramentas desenvolvidas pela Unidade, incluindo o Guia sobre o direito à alimentação, são extremamente valiosos na orientação nesta área<sup>35</sup>.
3. **Tais leis e as estratégias nacionais só serão bem-sucedidas se houver uma sociedade civil bem organizada e partidos políticos que possam contar com esses instrumentos para engajar os atores, governamentais e não governamentais, em suas responsabilidades.** Mas é igualmente importante reconhecer que a criação de mecanismos participativos e a adoção de ordenamentos jurídicos e estratégias nacionais, por sua vez, podem ser incentivos poderosos para as organizações não governamentais mobilizarem os seus esforços, e para partidos políticos da oposição desempenharem seu papel obrigando os governos a melhor justificar suas ações.
4. **As instituições que são criadas como parte de uma estratégia nacional para a conquista do direito à alimentação devem ter recursos suficientes.** Isto é verdade tanto para órgãos participativos em que a sociedade civil esteja envolvida, como para os organismos de controle independentes, incluindo instituições nacionais de direitos humanos e tribunais, como condição para sua independência.
5. **O direito à alimentação só será realmente conquistado quando as vítimas tiverem acesso a um sistema judiciário independente ou a outros mecanismos de reclamações para denunciar violações do direito à alimentação.** Os direitos são “direitos” que devem ser protegidos legalmente. Isso exige não só que os tribunais tenham poder para decidir reivindicações com base no direito à alimentação, mas também que as vítimas em potencial sejam devidamente informadas dos seus direitos. As instituições que facilitam o acesso aos tribunais, como já visto na África do Sul com o Tribunal da Igualdade, podem ser um complemento útil e, por vezes, indispensável, uma vez que os procedimentos legais geralmente são complexos e caros.

35 O Guia está disponível em [www.fao.org/righttofood/publi09/guide\\_on\\_legislating.pdf](http://www.fao.org/righttofood/publi09/guide_on_legislating.pdf)

6. **A contribuição de ordenamentos institucionais legais e adequados, com base no direito à alimentação, à segurança alimentar, ainda é difícil de avaliar, em parte por causa da complexidade da análise causal em tais áreas e em parte devido ao caráter recente dos programas inovadores descritos acima. Mais pesquisas deverão preencher essa lacuna.** As instituições e organizações de pesquisa, incluindo a FAO e o IFPRI, bem como as instituições acadêmicas com especialidade em políticas de segurança alimentar, devem empreender pesquisas e programas que objetivem avaliar as alterações e os impactos da implantação nacional do direito à alimentação, especialmente nos países que incluíram estes princípios em suas constituições, leis, tribunais, instituições, políticas e programas.
7. **A Comissão para Segurança Alimentar Mundial também tem um papel importante a desempenhar na avaliação do impacto do reconhecimento do direito à alimentação e na aceleração do aprendizado coletivo baseado no intercâmbio das melhores práticas.** Cinco anos após a aprovação das Diretrizes Voluntárias, seria especialmente apropriado fazer um balanço dos esforços para aplicar estas orientações e tirar lições a partir do que foi alcançado. Uma iniciativa da Comissão para Segurança Alimentar – CFS de coletar informações de todos os governos sobre implantação das orientações, especialmente no que se refere à adoção de estratégias nacionais, seria bem-vinda a fim de acelerar o aprendizado coletivo a este respeito. O quadro de especialistas de alto nível, dos que colaboram com o CFS no seu trabalho, também pode ser solicitado a preparar uma revisão de algumas dessas estratégias nacionais na conquista do direito à alimentação, examinando as razões pelas quais alguns esforços falharam, enquanto outros países alcançaram sucesso.

## Leitura Adicional

Missões do Relator Especial Olivier de Schutter, Sobre o Direito à Alimentação a Benin, Brasil, Guatemala e Nicarágua, e todas as demais missões feitas na vigência dos mandatos do Relatores Especiais (2001-2010) <http://www2.ohchr.org/english/issues/food/visits.htm>

FAO. Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security, (Diretrizes Voluntárias para a Realização Progressiva do Direito à Alimentação Adequada) adotadas na Sessão 127 do Conselho da FAO. Novembro de 2004 (FAO, Rome, 2005), [http://www.fao.org/righttofood/publi\\_01\\_en.htm](http://www.fao.org/righttofood/publi_01_en.htm)

Committee on Economic, Social, and Cultural Rights, General Comment 12 - The Right to Adequate Food (Art.11), UN Doc. E/C.12/1999/5, (12 May 1999) <http://daccess-ods.un.org/TMP/3233273.html>

FAO. Banco de dados legislativo, [http://www.fao.org/righttofood/kc/legal\\_db\\_en.asp?lang=EN](http://www.fao.org/righttofood/kc/legal_db_en.asp?lang=EN)

FAO, Banco de dados sobre estratégias nacionais para realização do direito à alimentação, [http://www.fao.org/righttofood/inaction/ajustice\\_strategylist\\_en.htm](http://www.fao.org/righttofood/inaction/ajustice_strategylist_en.htm)

FAO. Methodological Toolbox on the Right to Food – Guide on Legislating for the Right to Food, [http://www.fao.org/righttofood/publi\\_02\\_en.htm](http://www.fao.org/righttofood/publi_02_en.htm) (Guia Metodológico para o Direito à Alimentação).

FAO. The Right to food Guidelines, Information Papers and Case Studies, (FAO, Roma, 2006) [http://www.fao.org/docs/eims/upload/214344/RtFG\\_Eng\\_draft\\_03.pdf](http://www.fao.org/docs/eims/upload/214344/RtFG_Eng_draft_03.pdf)

FAO. The Right to Food in Practice – Implementation at the National Level, (FAO, Roma, 2006) [http://www.fao.org/docs/eims/upload/214719/AH189\\_en.pdf](http://www.fao.org/docs/eims/upload/214719/AH189_en.pdf)

FAO. The Right to Food and Access to Justice, Right to Food study, (FAO, Roma, 2009) [http://www.fao.org/righttofood/publi09/justiciability\\_en.pdf](http://www.fao.org/righttofood/publi09/justiciability_en.pdf)

FAO. IIED, The Right to Food and Access to Natural Resources - Using Human Rights Arguments and Mechanisms to Improve Resource Access for the Rural Poor” Right to Food Study (FAO, Rome. 2008), [http://www.fao.org/righttofood/publi09/natural\\_resources\\_en.pdf](http://www.fao.org/righttofood/publi09/natural_resources_en.pdf)

FIAN. Access to Land and Productive Resources - Towards a human rights Approach Using the FAO Voluntary Guidelines on the Right to Food (Novembro de 2008) <http://www.an.org/resources/documents/others/access-to-land-and-productive-resources-2>

FIAN. Screen state action against hunger! How to use the Voluntary Guidelines on the Right to Food to monitor public policies? (Novembro de 2007) <http://www.an.org/resources/documents/others/screen-state-action-against-hunger>

FIAN. Advancing the Right to Adequate Food at the National Level - Some Lessons Learned, (Março de 2010) <http://www.an.org/resources/documents/others/advancing-the-right-to-adequate-food-at-the-national-level>

## Sítios Eletrônicos Relevantes

Relatórios da Relatoria Especial: <http://www.srfood.org/> ou <http://www2.ohchr.org/english/issues/food/annual.htm>

FAO. Right to food Unit: [http://www.fao.org/righttofood/index\\_en.htm](http://www.fao.org/righttofood/index_en.htm)

Office of the High Commissioner for Human Rights, Committee on Economic, - Social, and Cultural Rights, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/index.htm>

## Apresentação do Autor

**Olivier De Schutter** (LL.M., Harvard University; Ph.D., University of Louvain (UCL), relator especial da ONU para o direito à alimentação desde março de 2008, posição para a qual foi indicado pelo Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas. Ele é independente de qualquer governo ou organização e reporta-se ao Conselho de Direitos Humanos e à Assembleia Geral das Nações Unidas.

É professor da Universidade Católica de Louvain e do College of Europe (Natolin). É também membro da Global Law School Faculty da Universidade de Nova Iorque (NYU) e professor visitante na Universidade de Columbia. Entre 2002 e 2006 coordenou a Rede Independente de Especialistas em Direitos Fundamentais da União Europeia (EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights), um grupo de alto nível que aconselhava as instituições da União Europeia sobre assuntos relativos a direitos fundamentais. Atuou em várias ocasiões como especialista do Conselho da Europa e para a União Europeia. De 2004 até sua indicação para a Relatoria Especial da ONU, foi secretário-geral da Federação Internacional de Direitos Humanos – FIDH para assuntos de direitos humanos e globalização. Possui publicações nas áreas de Direitos Humanos Internacionais e Direitos Fundamentais na União Europeia, com especial ênfase em direitos econômicos e sociais e na relação entre governança e direitos humanos. Seu livro mais recente é *International Human Rights Law* (Cambridge Univ. Press, 2010).



# O FOME ZERO E AS ONGS INTERNACIONAIS<sup>1</sup>

Adriano Campolina de Oliveira Soares

A posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva para seu primeiro mandato, em janeiro de 2003, foi marcada por grande expectativa das organizações não governamentais nacionais e internacionais. Afinal iniciava-se um governo que prometia dar prioridade ao combate à miséria e à fome. A promessa feita durante a campanha eleitoral pelo então candidato Lula de que cada brasileiro e brasileira teria três refeições por dia, simbolizava esse compromisso e despertava imenso interesse das ONGs comprometidas com o direito humano à alimentação, com a segurança alimentar e nutricional e com a soberania alimentar. O combate à fome figurava como ponto central das lutas sociais da sociedade civil brasileira há muitas décadas e, de certa forma, os compromissos do novo governo são resultado de uma construção coletiva do conjunto da sociedade que influenciou decisivamente a construção da agenda do Partido dos Trabalhadores nessa temática.

O compromisso do novo governo com o combate à fome despertava interesse também pela própria natureza da elaboração de seu programa. O Fome Zero foi elaborado pelo Instituto da Cidadania tomando em conta a vasta experiência da sociedade civil brasileira no combate à fome. O conjunto de ONGs e movimentos sociais vinha construindo há muito tempo uma agenda programática de combate à fome, que tinha no Fórum Brasileiro pela Segurança Alimentar e Nutricional um espaço de articulação dessa agenda. Esta experiência e posicionamento da sociedade civil brasileira contribuiu substancialmente na elaboração do Fome Zero. Cabe ressaltar que essas organizações da sociedade civil interagiram também com várias experiências pioneiras de construção de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional implementadas pelos governos democrático-populares em nível municipal e estadual anteriores ao governo Lula.

O Governo Lula reconheceu essa contribuição e recriou um canal institucional para a expressão do posicionamento da sociedade civil em temas relacionados à segurança alimentar com o reestabelecimento do CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Através do CONSEA e das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, a sociedade civil organizada voltou a contar com um espaço institucional para influenciar não só o Fome Zero, mas o conjunto das políticas públicas que impactam a segurança alimentar.

Pode-se dizer, portanto, que o Fome Zero é o resultado da vontade política, experiência e compromisso do novo governo com a erradicação da fome combinada com a abertura de canais de diálogo com uma sociedade civil organizada portadora de uma agenda de políticas para a segurança alimentar e nutricional construída durante décadas de lutas sociais e construção de alternativas voltadas ao combate à fome.

A partir desse entendimento, de que o Fome Zero foi uma conquista da sociedade civil brasileira, passamos a descrever como uma ONG internacional de desenvolvimento relacionou-se com o Fome Zero e a partir desse caso, analisar o impacto do Fome Zero na agenda das ONGs internacionais de desenvolvimento e erradicação da pobreza.

---

<sup>1</sup> A expressão ONGs internacionais engloba um universo imenso de organizações dedicadas a uma enorme diversidade de temas e posicionamentos políticos. Neste artigo descrevem-se como ONGs Internacionais as relacionadas com o Fome Zero e buscam-se algumas conclusões em relação às chamadas ONGs internacionais focadas em desenvolvimento e combate à pobreza.

## O Fome Zero e a ActionAid Internacional<sup>2</sup>

A ActionAid Internacional atua no Brasil desde 1999, com projetos de desenvolvimento local nas regiões Norte, Nordeste e Sudeste, focados em segurança alimentar e nutricional, educação, direitos das mulheres, governança justa e democrática e discriminação racial. Esses projetos locais são implementados em parceria com organizações não governamentais e movimentos sociais brasileiros e buscam a organização e mobilização das pessoas excluídas como sujeitos de direitos que reivindicam a garantia de seus direitos através de políticas públicas. Em nível local busca-se a implementação de alternativas, organização e mobilização por políticas e acompanhamento e monitoramento das mesmas. A ActionAid também atua em nível nacional buscando influenciar políticas públicas por meio de campanhas, pesquisa sobre políticas e fortalecimento de redes e plataformas. Em nível internacional a ActionAid busca também influenciar a tomada de decisões em organismos internacionais e multilaterais. A ActionAid adota uma abordagem de direitos e, portanto, atua para que as populações empobrecidas se organizem como detentores de direitos e reivindiquem que o Estado cumpra sua função fundamental de garantir, promover, prover e respeitar os direitos humanos. Nesse contexto, o engajamento da ActionAid com o governo sempre foi um engajamento crítico. No caso do direito humano à alimentação essa mesma postura de reivindicar junto com as populações excluídas que o Estado garantisse esse direito marcou a relação da ONG com o governo.

A implementação dos vários eixos do Fome Zero teve grande impacto sobre a forma de atuação da ActionAid Internacional. A estratégia de atuação local dessa ONG no Brasil foi profundamente transformada com a prioridade em combater a fome. Em nível nacional as campanhas da ActionAid relacionadas à segurança alimentar também sofreram impactos diretos do Fome Zero. Finalmente observamos também impactos internacionais, sobretudo em relação às negociações internacionais de comércio, desenvolvimento rural e reforma agrária e, mais recentemente, nas negociações decorrentes da crise mundial do preço dos alimentos. A seguir descreveremos esses impactos.

## Fome Zero e Programas Locais

A nova disposição política do governo de implementar uma estratégia de combate à fome através de várias iniciativas significou uma transformação na atuação da ActionAid e parceiros em nível local. Por um lado, o processo inicial de desenho e consolidação dos eixos do Fome Zero significava uma oportunidade ímpar de influenciar o desenho das novas políticas públicas. A ActionAid sempre tratou os programas locais como laboratório de políticas públicas e tentou capacitar as pessoas para participar dos conselhos de desenvolvimento rural, saúde etc. A ActionAid também sempre buscou construir o controle social das políticas públicas. O advento do Governo Lula propiciou um maior foco na incidência do controle sobre as políticas relativas ao Fome Zero a nível local, articulando melhor essa incidência com a incidência a nível nacional e internacional. Exemplo disso foi o engajamento de vários parceiros na luta por 1 milhão de cisternas. As novas políticas públicas ou ampliação de políticas existentes como o PRONAF significou também uma ampliação do trabalho local de conscientização dos trabalhadores e trabalhadoras sobre seus direitos de acesso às novas políticas e programas. Em resumo, o impacto do Fome Zero na atuação local da ActionAid pode ser resumido com maior foco na construção de capacidades e empoderamento das organizações populares para um



A ActionAid Internacional atua no Brasil desde 1999, com projetos de desenvolvimento local nas regiões Norte, Nordeste e Sudeste, focados em segurança alimentar e nutricional, educação, direitos das mulheres, governança justa e democrática e discriminação racial

<sup>2</sup> ActionAid Internacional é uma organização não governamental dedicada ao desenvolvimento e erradicação da pobreza desde 1972. A ActionAid adota uma abordagem de direitos e trabalha em comunidades de cerca de 50 países com programas de empoderamento, solidariedade e incidência sobre políticas públicas, buscando construir a erradicação da pobreza através do protagonismo das comunidades empobrecidas na busca de seus direitos.

engajamento crítico com o Estado na formulação das políticas e no controle social de sua execução. Um exemplo desta reorientação de foco foi um processo de monitoramento local e nacional do Programa de Aquisição de Alimentos, com ênfase no impacto dessa política pública sobre as mulheres (Romano, 2009).

## Fome Zero e a Atuação Nacional

A ActionAid também colaborou com lutas nacionais de movimentos sociais, ONGs, redes e alianças em nível nacional. Um exemplo foi o apoio aos movimentos de agricultores e agricultoras familiares pela ampliação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e o Programa de Aquisição de Alimentos. Nesse nível de atuação observou-se também um impacto da nova orientação política do governo de priorizar o combate à fome e consolidar espaços de participação social. Essa nova disposição política significou uma ampliação do investimento de ActionAid e parceiros na participação nos conselhos, sobretudo o CONSEA e as conferências nacionais de SAN. Ocorreu também uma necessidade de ampliar o apoio às redes e alianças regionais e nacionais para a formulação de proposições de políticas públicas e a mobilização para a conquista das mesmas. Quando a ActionAid lançou no Brasil a campanha Alimentação, parte da campanha internacional *HungerFREE*, esse lançamento foi feito com a mobilização das mulheres quebradeiras de coco babaçu e seus movimentos e a apresentação de suas reivindicações ao congresso nacional e ao governo federal.



Essa nova assertividade política representada pelo Fome Zero criou oportunidades além das políticas específicas de SAN. Por exemplo, obervou-se que a prioridade do combate à fome gerou oportunidades de mudanças políticas em áreas como o comércio internacional. A ActionAid e vários outras ONGs e movimentos há muito vinham se organizando em uma rede, a Rede Brasileira pela Integração dos Povos – REBRIP, que se mobilizava contra as negociações de livre comércio que colocavam em risco direitos das populações excluídas. No âmbito dessa rede constituiu-se um grupo de trabalho em agricultura que buscava salvaguardar os interesses da agricultura familiar e camponesa nas negociações bilaterais e multilaterais de comércio. O novo governo iniciou um diálogo com esse grupo de trabalho que permitiu que, pela primeira vez, os interesses da agricultura familiar fossem levados em conta, ao menos parcialmente, no posicionamento do governo brasileiro nas negociações de comércio. A nova disposição política do Governo Lula permitiu até mesmo a criação de um grupo de trabalho no Ministério do Desenvolvimento Agrário com a participação da sociedade civil e a organização de uma seminário conjunto do governo brasileiro, ONGs internacionais como ActionAid e Oxfam e REBRIP sobre agricultura familiar, segurança alimentar e comércio. Nesse seminário, ocorrido em agosto de 2003, vários governos e representações da sociedade civil e dos movimentos da agricultura familiar e camponesa buscaram construir uma agenda em que o direito à alimentação e os direitos da agricultura familiar fossem considerados nas negociações comerciais.

Vale ressaltar que a posição brasileira nas negociações internacionais de comércio anteriores ao Governo Lula tinham prioridade única na busca da ampliação de mercados para o agronegócio, através da eliminação de barreiras comerciais e dos subsídios agrícolas dos países do Norte que distorciam os mercados de produtos agrícolas. Esse posicionamento refletia-se na própria participação do governo brasileiro no grupo de CAIRNS<sup>3</sup>.

A nova orientação política resultou em uma inflexão do posicionamento brasileiro nas negociações da OMC. Pela primeira vez o Brasil passa a incluir, ainda que parcialmente, os interesses da agricultura familiar em sua estratégia de negociação. O Brasil passa a atuar pela primeira vez conjuntamente com a Índia e outros países que tinham a defesa de sua agricultura familiar uma prioridade nessas negociações. A criação do G20<sup>4</sup> simboliza tal inflexão, e sua defesa de salvaguardas para a agricultura familiar e segurança alimentar e dos chamados produtos especiais confere substância a tal inflexão. Delgado e Soares identificam a nova assertividade do governo brasileiro e a construção ainda que incipiente de uma agenda da agricultura familiar como elementos da origem do G20 (Soares e Delgado, 2004). O impacto dessa mudança para as ONGs como a ActionAid foi a necessidade de maior investimento para permitir o desenvolvimento de capacidades dos movimentos sociais para participar nos vários fóruns de formação da posição brasileira e nas negociações da OMC propriamente dita. A ActionAid foi desafiada ainda a intensificar e aprofundar suas pesquisas e análises das diversas propostas em negociação e seus impactos sobre a segurança alimentar. Durante a conferência ministerial da OMC em Cancun (2003), o novo posicionamento brasileiro foi saudado por inúmeras ONGs internacionais e foi considerado decisivo para impedir um acordo multilateral de comércio que tendia a ser profundamente desequilibrado em favor dos interesses dos países desenvolvidos e que poderia trazer graves impactos à agricultura familiar e a segurança alimentar.

Como dito anteriormente, essa relação com o governo ocorreu no marco de um engajamento crítico que, conquistou inflexões significativas. Em outros casos, entretanto, a sociedade civil teve suas propostas enfraquecidas ou derrotadas como, por exemplo, em relação aos produtos transgênicos.

A mobilização da sociedade civil e a vontade política do novo governo traduziram-se na aprovação de uma emenda à Constituição para o reconhecimento constitucional do direito humano à alimentação. A ActionAid e sua campanha Alimentação mais uma vez se integra a esse esforço coletivo vitorioso, liderado pelo CONSEA.

3 Grupo que reunia países agroexportadores como Canadá, Brasil, Argentina, Austrália, Nova Zelândia etc. e tinha como pauta a eliminação de subsídios e ampliação do acesso a mercados.

4 Nos referimos aqui ao G20 no âmbito da OMC, grupo que reúne países como África do Sul, Brasil, Índia, Indonésia, Argentina etc. Esse grupo tinha ênfase na eliminação dos subsídios à exportação e era mais favorável à proteção da agricultura familiar e camponesa.

## O Fome Zero e a Agenda Internacional de Segurança Alimentar

O Fome Zero despertou grande interesse de ONGs internacionais de desenvolvimento desde o início de sua implementação. Esse interesse deve-se tanto à inédita prioridade política conferida à erradicação da fome no Brasil quanto ao desenho do programa que combinava ações emergenciais e ações estruturantes nos seus vários eixos de atuação. Essa arquitetura, onde ações de acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda e articulação, mobilização e controle social se coordenam na busca sustentável da segurança alimentar, chamou a atenção de algumas ONGs. A ActionAid Internacional ao lançar sua campanha *HungerFREE* buscou analisar a experiência do Fome Zero e, em vários países, passou a reivindicar a construção de estratégias semelhantes. A ActionAid passou a reivindicar, por exemplo, a centralidade de programas de proteção social e transferência de renda, da merenda escolar e do apoio à produção familiar e camponesa em mais de 20 países onde a campanha *HungerFREE* foi implementada. No caso da campanha regional MERCOSUL SEM FOME, a ActionAid e parceiros buscaram agenda semelhante, acrescida da necessidade de criação de conselhos com a participação da sociedade civil.

Em 2006, a prioridade do governo federal no combate à fome e seu compromisso com o fortalecimento da agricultura familiar (um dos eixos do Fome Zero), levou o governo brasileiro a sediar a Conferência Internacional sobre Desenvolvimento Rural e Reforma Agrária (ICARRD na sigla em inglês) no âmbito da FAO. Tal conferência foi fruto do novo posicionamento do governo, sem o qual haveria riscos para a sua realização e não contava com o apoio de vários países desenvolvidos. Nesse momento, a liderança brasileira criou uma oportunidade para ONGs internacionais focadas em segurança alimentar e movimentos sociais de se mobilizarem para influenciar os acordos nessas áreas cruciais para a segurança alimentar. Ainda no âmbito da FAO, pode-se notar uma tradução do paradigma do Fome Zero no posicionamento ativo do Brasil em defesa da noção do Direito Humano à Alimentação e das diretrizes voluntárias para implementação progressiva do mesmo. Nesse âmbito multilateral o governo brasileiro, informado pelo Fome Zero, foi decisivo para conquistar alguns avanços e não permitir retrocessos. O eixo do Fome Zero que se relaciona à participação e controle social também traduziu-se no posicionamento brasileiro sobre a reforma do Conselho de Segurança Alimentar da FAO, com importante ênfase na participação da sociedade civil. Nessas oportunidades na FAO, observou-se que o Fome Zero traduziu-se em posicionamento internacional mais assertivo ampliando os espaços de participações da sociedade civil e ao mesmo tempo desafiando a sociedade civil a elaborar propostas relacionadas à governança global em segurança alimentar.

A crise mundial de alimentos, provocada pelo aumento dos preços agrícolas em 2008 trouxe a segurança alimentar e nutricional para o centro das discussões políticas internacionais e conferiu renovada atenção global ao Fome Zero. A ampliação dos preços agrícolas elevou o número de pessoas em situação de insegurança alimentar para mais de 1 bilhão de pessoas. Embora fortes compromissos de redução da fome tenham sido assumidos pelos governos na Cúpula Mundial da Alimentação, de 1996, e reafirmados nos objetivos do milênio (redução da fome à metade até 2015), observou-se que a implementação estava muito aquém do necessário, e com a crise dos alimentos houve até mesmo reversão de alguns modestos avanços.

Nesse novo contexto de aumento da fome, um forte debate internacional ocorreu tanto em relação ao entendimento das causas da crise quanto em relação à busca de soluções para a mesma. Dentre as causas várias ONGs internacionais apontaram para causas conjunturais e estruturais. As causas conjunturais relacionavam-se ao aumento da demanda por alimentos (aumento do consumo em algumas regiões, expansão da demanda de algumas *commodities* para produção de biocombustíveis); aumentos dos custos de produção, sobretudo devido aos preços do petróleo; quebras de safra devido a fatores climáticos, especulação no mercado futuro de *commodities* e baixo nível nos estoques mundiais. Em relação às causas estruturais identificou-se uma redução substancial no investimento público em agricultura (crédito, pesquisa, extensão) ao longo de décadas de neoliberalismo, redução nos mecanismos de controle de preços e redução das políticas públicas de segurança alimentar (merenda escolar, estoques públicos etc. Com o dramático aumento da fome, novas cúpulas de alimentação foram convocadas na busca de acordos para o enfretamento dessa crise.

Várias ONGs internacionais atuaram no sentido de assegurar que a resposta à crise dos alimentos privilegiasse o apoio à agricultura familiar e camponesa, às mulheres agricultoras, à agricultura sustentável, e a criação e/ou fortalecimento de políticas de proteção social. Ao mesmo tempo observou-se que outros atores, sobretudo alguns governos de países desenvolvidos e companhias multinacionais do agronegócio, buscavam como solução à crise a ampliação de um modelo de produção agrícola vinculado à revolução verde e monocultivos de *commodities* em grandes extensões.

Nesse debate sobre qual paradigma de segurança alimentar seria o mais adequado para solucionar a crise dos alimentos, o Fome Zero ganhou grande destaque.

A ActionAid buscou influenciar o debate criando um estudo comparativo sobre o progresso de vários países no combate à fome. A campanha *HUNGERFREE* lançou um “scorecard” intitulado “*who is really fighting hunger*”. Nessa publicação a ONG comparou o progresso de 29 países em desenvolvimento no combate à fome e 22 países desenvolvidos em relação à sua contribuição para a erradicação da fome no Sul. No caso dos países em desenvolvimento, foram comparados critérios em relação à escala e intensidade da fome (% de crianças até 5 anos desnutridas, % de pessoas desnutridas em relação à população total, déficit alimentar da população desnutrida); as garantias legais do direito à alimentação (garantia constitucional, garantia infraconstitucional); agricultura sustentável (orçamento para agricultura, garantia do acesso de mulheres à terra, país signatário do IAASTD<sup>5</sup>) e proteção social (nutrição de crianças e juventude; merenda escolar, garantia de renda mínima, programas de nutrição de mulheres grávidas e aleitamento materno; programas de distribuição de alimentos; aposentadoria). O *scorecard* da ActionAid apontou o Brasil como primeiro colocado entre os países em desenvolvimento. Ao analisar a *performance* impressionante do Brasil, a publicação afirma: “O presidente Lula demonstrou que grandes avanços na redução da fome podem ser alcançados em pouco tempo, desde que haja vontade política. O programa Fome Zero lançou um impressionante pacote de políticas para combater a fome, incluindo transferência de renda, bancos de alimentos, cozinhas comunitárias, merenda escolar produzida a partir de compras locais. O Fome Zero atingiu 44 milhões de pessoas afetadas pela fome e contribuiu para uma redução de 73% da desnutrição infantil”. O relatório destaca ainda a participação da sociedade civil no CONSEA e a garantia legal do direito à alimentação através da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional e a importância do Bolsa Família (ActionAid, 2009). No relatório de 2009 o Brasil foi seguido por China, Gana, Vietnã e Malauí.



Em 2010, a ActionAid produziu uma vez mais o *HUNGERFREE Scorecard*, e pela segunda vez consecutiva o Brasil foi considerado o país em desenvolvimento (dentre os países analisados) com o melhor progresso no combate à fome. Ao analisar o desempenho do Brasil o relatório comenta “Brasil lidera o *scorecard* pelo segundo ano consecutivo pelo progresso significativo no combate à fome. O Brasil reduziu em mais da metade a desnutrição infantil até 10 anos e deve atingir a meta do milênio antes de 2015. O Brasil, com a liderança do presidente Lula e através de pressão da sociedade civil, estabeleceu várias políticas voltadas aos pobres nos últimos anos. Um símbolo desses avanços é o programa Fome Zero, desenhado para erradicar a pobreza através de uma estratégia abrangente envolvendo 53 iniciativas para ampliar a segurança alimentar.” O relatório destaca ainda a inserção do direito humano a alimentação na Constituição Federal e o impacto do Bolsa Família em 12 milhões de famílias, e a redução da pobreza extrema de 21 milhões de pessoas, em 2003, para 8,9 milhões, em 2008 (ActionAid, 2010).

Considerando o engajamento crítico que marca a relação da ActionAid com governos, os relatórios expressam também críticas e preocupações. Em 2009, afirmou-se a preocupação com a expansão de biocombustíveis e o potencial de competição da utilização de recursos para produção de agrocombustíveis com a produção de alimentos na utilização de terra, crédito etc. Em 2010, destacou-se a preocupação com o volume de investimentos na agricultura familiar sendo substancialmente inferior aos investimentos no agronegócio.

Ambos os relatórios foram amplamente divulgados em fóruns internacionais como a Assembleia-Geral das Nações Unidas e a Cúpula Mundial da Alimentação. Com os resultados do *HUNGERFREE Scorecard* a ActionAid passou a reivindicar, juntamente com vários parceiros locais na América Latina, África e Ásia, que os gover-

5 International Assessment of Agriculture Science and Technology for Development



**Consideramos que o Fome Zero oferece um paradigma de construção da segurança alimentar radicalmente diferente desse paradigma dominante de expansão do paradigma da revolução verde**

nos de países em desenvolvimento passassem a adotar estratégias similares ao Fome Zero, com ênfase na agricultura sustentável, produção familiar, transferência de renda e proteção social. Na sua relação crítica com os países em desenvolvimento, a ActionAid também reivindica que a cooperação internacional dos países ricos e que os organismos multilaterais muitas vezes por eles controlados, concentrem seu financiamento em estratégias similares ao Fome Zero.

## **O Fome Zero e Agenda Internacional de Segurança Alimentar**

Em resposta à crise mundial de alimentos, observou-se uma escalada de investimentos em agricultura, sobretudo na África. Grande parte desses investimentos, seja na cooperação internacional, investimentos públicos em nível nacional ou investimentos privados, têm sido na direção de uma ampliação da produção e produtividade agrícolas com foco na modernização da agricultura comercial, com foco em monocultivos em grandes extensões de terra. Consideramos que o Fome Zero oferece um paradigma de construção da segurança alimentar radicalmente diferente desse paradigma dominante de expansão do paradigma da revolução verde.

É nesse debate de paradigmas de segurança alimentar que a experiência do Fome Zero ganha importância. Os avanços que o Brasil conquistou no combate à fome deveriam-se à articulação de políticas de acesso aos alimentos (com ênfase na transferência de renda, restaurantes populares e merenda escolar), de fortalecimento da agricultura familiar (com ênfase na ampliação do PRONAF e criação do PAA); geração de renda e controle cidadão das políticas públicas (com ênfase nos conselhos e comitês gestores locais e no CONSEA). Foi essa articulação estratégica de ações emergenciais com ações estruturantes que garantiu o imenso sucesso do Brasil no combate à fome. Acima de tudo o Fome Zero dá corpo a um paradigma de segurança alimentar e nutricional baseado na noção do direito humano à alimentação que privilegia produção sustentável e familiar, a potencialização de mercados locais, o respeito à diversidade cultural e de hábitos alimentares e a busca de distribuição de renda e recursos para garantia da segurança alimentar de longo prazo. É essa concepção abrangente e estratégica do Fome Zero que mais se aproxima do posicionamento das ONGs internacionais de desenvolvimento. Foi essa a concepção que se mostrou possível e que garantiu os maiores sucessos no combate à fome.

Esse paradigma, construído pela sociedade civil brasileira, tem grande impacto na forma de atuação das ONGs internacionais no Brasil, em outros países em desenvolvimento, nos países desenvolvidos e nos fóruns internacionais. O Fome Zero significou uma mudança de ênfase e/ou foco nos projetos locais na direção da construção de capacidades para o controle cidadão das políticas públicas e na articulação de lutas para influenciar o desenho de políticas. O Fome Zero contribuiu também para que ONGs internacionais como a ActionAid pudessem reivindicar, a partir de uma experiência exitosa, a construção de estratégias similares em outros países do mundo. Finalmente o Fome Zero permitiu um questionamento profundo do paradigma dominante de busca da solução da fome pela ampliação do agronegócio exportador. Esse modelo de produção e distribuição de alimentos é centrado no agronegócio, no monocultivo de exportação em grandes extensões, nas tecnologias da revolução verde e transgênicos, na redução ou quase eliminação do papel regulador e indutor do estado e na concentração de renda e poder nas multinacionais do agro. Foi justamente esse modelo que foi implementado nas últimas décadas e resultou na ampliação da fome. Obviamente esse paradigma dominante também existe no próprio governo brasileiro e também se expressa em outras políticas públicas.

Por outro lado, o país que obteve maior sucesso no combate à fome, o Brasil, implementou uma estratégia, o Fome Zero, que se baseia em princípios opostos ao paradigma dominante. O sucesso brasileiro no combate à fome é resultado de uma estratégia que resgata o papel do estado na proteção social, transferência e geração

de renda, fortalecimento da agricultura familiar. Essa mesma estratégia privilegia também o papel da mobilização social e o papel participação social no monitoramento e controle da implementação de políticas públicas. O Fome Zero comprovou o acerto de uma opção pela agricultura sustentável e assentada na produção familiar, por políticas robustas de garantia de renda mínima, transferência de renda e proteção social e por um papel ativo da sociedade. Enfim, o Fome Zero comprovou que esse é o paradigma capaz de erradicar a fome, seu sucesso permitiu que ONGs e movimentos internacionais pudessem comprovar que as bases nas quais eles se assentam são as capazes de realmente combater a fome.

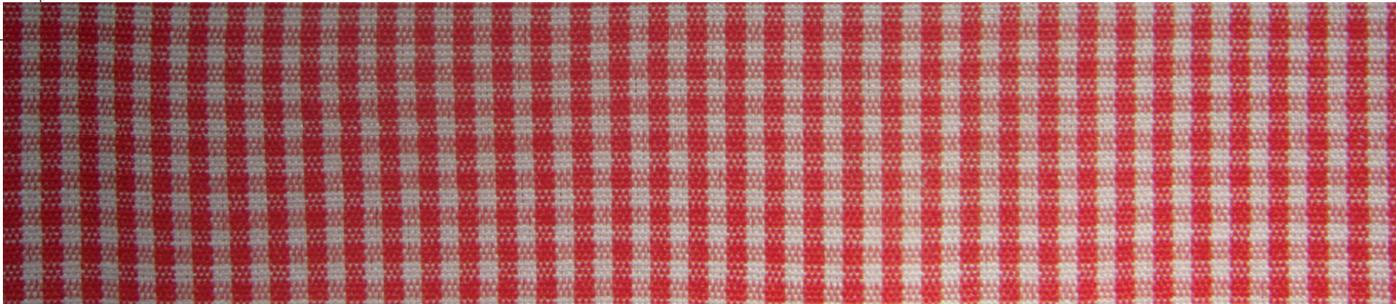
Para além das ONGs, o paradigma do Fome Zero vem influenciando decisivamente os debates internacionais de segurança alimentar na direção do fortalecimento das políticas de proteção social e transferência de renda, e da produção familiar sustentável. Para além do impacto que o Fome Zero já obteve nos fóruns internacionais, parece essencial que a cooperação brasileira se pautar por esse paradigma de sucesso, na sua atuação nas negociações internacionais relacionadas à segurança alimentar e na cooperação internacional promovida pelo Brasil. Em que pese a existência de outros paradigmas em disputa na sociedade brasileira, nos parece que é o paradigma representado pelo Fome Zero aquele que deve pautar o posicionamento internacional e a cooperação brasileira. Dessa forma os sucessos obtidos no Brasil terão maior chance de ser alcançados em outras partes do mundo.

## Referências Bibliográficas

- ACTIONAID. Who is really fighting hunger? *HungerFREE* scorecard 2009 [www.actionaid.org](http://www.actionaid.org)
- ACTIONAID. Who is really fighting hunger? *HungerFREE* scorecard 2009 [www.actionaid.org](http://www.actionaid.org)
- SOARES, Adriano Campolina de Oliveira. *G20: Origem, significados e implicações para a política comercial brasileira*. Dissertação de mestrado. CPDA/UFRRJ 2004.
- ROMANO, Jorge. *Olhar crítico sobre monitoramento de políticas públicas pela sociedade civil e aprofundamento da democracia*. Experiências nacionais e internacionais, ActionAid / Fundação Ford, 2009.

## Apresentação do Autor

**Adriano Campolina** é engenheiro agrônomo formado pela UFV e mestre em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pelo CPDA/UFRRJ, e é diretor da ActionAid Internacional, responsável pela atuação dessa ONG na área do Direito à Alimentação em programas na África, Ásia e América Latina. As opiniões apresentadas neste artigo são de responsabilidade exclusiva do autor e não representam a posição da ActionAid.



# SOBERANIA ALIMENTAR: UMA NECESSIDADE DOS POVOS

O direito à alimentação é um direito humano básico, incluído na Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas em 1944. "Todas as pessoas têm direito a uma boa nutrição como condição sine qua non para um desenvolvimento pleno, físico e mental" (artigo 25)

João Pedro Stedile e Horacio Martins de Carvalho

## A Situação Mundial: O Domínio das Empresas Transnacionais sobre os Alimentos

A fome e a desnutrição que atingem milhões de seres humanos sempre foram, ao longo da história da humanidade, um dos problemas socioeconômicos mais graves da organização das sociedades. Sua ocorrência esteve ligada a diversos fenômenos como: a) pouco conhecimento acumulado de técnicas de produção de alimentos mais produtivas; b) disputa e perda dos territórios mais férteis para produção de alimentos; c) ocorrência de fenômenos naturais que destruíam colheitas e fontes de alimentos; d) epidemias que atingiam grande parte da população e também impediam a produção de alimentos; e) ocorrência de guerras generalizadas que mobilizavam os trabalhadores e imobilizavam as áreas agricultáveis para produção de alimentos.

Durante o século XX, as sociedades se organizaram de tal maneira que a maioria desses fenômenos já não foram responsáveis pela ocorrência de fome e desnutrição. No entanto, a fome e a desnutrição jamais atingiram tantas pessoas como na era contemporânea da história da humanidade. Onde estaria a causa agora?

---

Agradecemos a contribuição dos pesquisadores da Via Campesina: Peter Rosset, Francisca Rodriguez, Pamela Caro, Irene Leon, Paul Nicholson e Eric Gimenez.

A explicação pode ser encontrada nas teses de nosso querido Josué de Castro: "a fome e a desnutrição não é uma ocorrência natural, mas resultado das relações sociais e de produção que os homens estabelecem entre si".

De fato, a ocorrência da fome que atinge milhões de pessoas, em 2009 alcançou a um bilhão de seres humanos e em 2010 recuou para 925 milhões, tem suas causas no controle da produção e na distribuição da produção e da renda entre as pessoas.

Nunca antes na humanidade a produção de alimentos esteve tão concentrada sob controle de uma mesma matriz de produção. Nunca antes na humanidade tão poucas empresas oligopolizaram o mercado, atuando a nível internacional e tiveram tanto controle sobre a produção e comércio de produtos alimentícios como agora. Estima-se que menos de 50 grandes empresas transnacionais tenham o controle majoritário da produção de sementes, de insumos agrícolas e da produção e distribuição dos alimentos em todo mundo.

O direito à alimentação, sob o manto do capitalismo internacionalizado, não é mais um direito humano, independente de sua condição social, de cor da pele, local de moradia, gênero e idade. Agora, o acesso à alimentos está regido pelas leis capitalistas do lucro e da acumulação. E, portanto, as pessoas só têm acesso à alimentos se tiverem dinheiro e renda para comprá-los. E como há uma elevada concentração da renda, em praticamente todas as sociedades, e mais gravemente nos países do hemisfério sul, as populações pobres, majoritárias que vivem nesses países, sofrem as consequências da falta de acesso aos alimentos.

Vive-se uma situação mundial em que nunca antes o planeta havia produzido tantos alimentos, em função das técnicas agrícolas e da capacidade de beneficiamento e armazenamento, mas mesmo assim, nunca antes tantas pessoas estiveram privadas do acesso a esse direito humano, que fere a sobrevivência da própria espécie.

As chamadas políticas públicas, de responsabilidade dos governos que controlam os aparatos estatais, relacionadas com a política de abastecimento alimentar, estão estabelecidas no âmbito geral de uma correlação de forças políticas determinadas pela macroeconomia mundial e corroboradas pelas práticas dos organismos multilaterais de defesa dos mercados oligopolistas. Assim, o comportamento do Fundo Monetário Internacional (FMI), da Organização Mundial do Comércio (OMC) e do Banco Mundial, sempre defenderam em primeiro lugar os interesses das empresas, encobertos sob o manto da liberdade de circulação do capital e das mercadorias. E no máximo, agora, defendem políticas governamentais compensatórias, para que a fome e a desnutrição não se transformem em tragédias sociais ou conflitos políticos internacionais. O outro organismo das Nações Unidas, criado para cuidar especificamente do tema, a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) está completamente ausente e incapaz de propor políticas de mudanças estruturais aos governos. A FAO se transformou nas últimas décadas em apenas um organismo burocrático de pesquisa e registro dos volumes da fome e da desnutrição que atinge a humanidade. Ajuda a denunciar, porém não tem forças para combater suas causas.

Mesmo as políticas compensatórias recomendadas por esses organismos internacionais acabam atuando muito mais sobre o rebaixamento do custo de vida nas grandes cidades e assim, facilitam a manutenção e agravamento de baixos salários e das condicionantes de desigualdade social registradas em todos os países do hemisfério sul. E isso não tem sido contraditório, mas funcional aos interesses dominantes das grandes empresas e governos imperiais, com sua oligopolização do comércio de alimentos e com a política de dependência dos países pobres, periféricos, perante os mercados internacionais de alimentos controlados por essas grandes empresas transnacionais.

Um dos principais estudiosos contemporâneos do problema, o professor suíço e consultor das Nações Unidas, Jean Ziegler nos adverte que: "Uma das principais causas da fome e da desnutrição de milhões de seres humanos é a especulação, que sobrevêm, sobretudo, da Chicago Commodity Stock Exchange (Bolsa das matérias-primas agrícolas de Chicago), onde são estabelecidos os preços de quase todos os produtos alimentícios do mundo [...]. Para resolver a crise alguns sugerem as seguintes soluções: regulação da especulação [...] em vetar de modo absoluto a transformação dos produtos agrícolas em biocarburantes [...] uma outra poderia ser que as instituições como Bretton Woods e a OMC poderiam mudar os parâmetros de sua política na agricultura e dar prioridade absoluta aos investimentos nos produtos de primeira necessidade e na produção local, incluindo sistemas de irrigação, infraestrutura, sementes, pesticidas etc. Trata-se, pois, de um problema de coerência. Muitos países que fazem parte da Internacional Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Convenção Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais) são também membros das instituições Bretton Woods e OMC [...]"<sup>1</sup>

1 ZIEGLER, Jean (2009). *Aqueles que violam o direito à nutrição*. Arquivo 3 p.

Os programas de distribuição de alimentos através da FAO, para as populações mais pobres dos países periféricos, são apenas paliativos, não alcançam toda população e são cada vez mais reduzidos na amplitude. É até certo ponto irônico que os alimentos distribuídos pelo Programa Alimentar Mundial (PAM) para reduzir a fome de milhões de pessoas – e cujos fundos são constituídos por doações de vários governos no mundo –, são adquiridos junto às grandes empresas multinacionais no mercado de alimentos internacional. E inclusive, as empresas usam desse programa para induzir o consumo de alimentos transgênicos, às vezes ainda proibidos nos países receptores e/ou usam de estoques com prazos de vencimento do valor nutritivo em risco. Sua importância é tão limitada, que todo programa mundial do PAM para todos os países que têm populações famintas é menor em recursos do que o programa bolsa família do governo brasileiro. E se compararmos os trilhões de dólares gastos pelos governos nos países do norte com socorros financeiros aos bancos na última crise (2008-9), veremos o quanto é ridícula a aplicação de alguns poucos milhões de dólares em ajuda alimentar ao sul.

Para Mazoyer<sup>2</sup>, “a enorme distorção existente no sistema agrícola e alimentar mundial está na base das desigualdades de renda e de desenvolvimento entre os países. Esse quadro agrícola, por sua vez, é uma herança histórica e é uma ilusão pensar que somente o excedente produtivo poderá resolver o problema de falta de alimentos para grande parte da população mundial [...] A grande maioria destes pobres, mal nutridos, subalimentados e que acabam também morrendo, são pessoas que vivem no meio rural e contraditoriamente poderiam produzir seus próprios alimentos. Desde que iniciaram as campanhas de combate à fome, o número de famintos só tem aumentado e o único fator de redução neste número de famintos é a alta da mortalidade por fome. Isto é uma tragédia”.

“A saída requer políticas estruturais corajosas abrigadas sob um novo guarda-chuva de segurança alimentar. Talvez esse seja o pior momento da crise para as populações mais vulneráveis do planeta. O agito das apostas na antessala da recuperação (financeira mundial – HMC) significa também o ponto máximo das privações na vida de populações marcadas por carências elementares e um adicional de fome e de famintos no mundo. Não por acaso, as últimas estimativas da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação indicam que a humanidade pela primeira vez na sua história ultrapassou a triste barreira de um bilhão de pessoas subnutridas: em pleno século XXI, um de cada seis habitantes do planeta passa fome! [...] Nesse fundo do poço não há saída para os países mais pobres sem ajuda internacional: quanto maior a demanda por incentivos fiscais e políticas sociais, menor a disponibilidade de receitas; mais dramática, por conseguinte, a contração da renda e da atividade econômica; maiores os níveis de desemprego e, por consequência, mais miséria”.<sup>3</sup>

**Para Mazoyer<sup>2</sup>, a enorme distorção existente no sistema agrícola e alimentar mundial está na base das desigualdades de renda e de desenvolvimento entre os países. Esse quadro agrícola, por sua vez, é uma herança histórica e é uma ilusão pensar que somente o excedente produtivo poderá resolver o problema de falta de alimentos para grande parte da população mundial**

Tudo leva a crer que em nome da competitividade na produção agropecuária e florestal nos mercados mundiais, as grandes empresas transnacionais e não os governos nacionais é que deverão definir e implementar as macropolíticas estratégicas de abastecimento alimentar em todo o mundo. Não apenas controlando as cadeias alimentares mais importantes, seja do ponto de vista dos volumes negociados, como também dos produtos de interesse da agroindustrialização e da padronização dos alimentos em todo mundo, controlando internamente em dezenas de países os principais produtos tanto no comércio por atacado como no varejo, por meio das cadeias multinacionais de supermercados.

Vejam só, Paul Conway, vice-presidente sênior da Cargill e responsável pelas iniciativas dessa empresa em segurança alimentar, afirmou<sup>4</sup> que “a promoção de um sistema de comércio livre e aberto,

2 MAZOYER, Marcel. Entrevista concedida a Débora Prado (2010), In: *Segurança alimentar é o grande desafio do século XXI*. São Paulo, setembro, arquivo 4 p.

3 SILVA, José Graziano. *No fundo do poço da crise tem mais fome*. São Paulo: Valor Econômico, 2009.

4 CARGILL. *Autossuficiência alimentar fracassará*, diz (2009), In Valor Econômico, 10 de novembro; <http://www.seagri.ba.gov.br/noticias.asp?qact=vie&exibir=clipping&notid=19574>.

segundo o qual os países possam produzir aquilo em que forem mais capazes [...] e excedentes que possam ser transacionados através da fronteiras internacionais, é a atitude mais correta a tomar [...]. Nem todos os países podem ser autossuficientes por si sós em todos os gêneros alimentícios básicos [...] O mundo todo ficou muito sossegado sobre a segurança alimentar e, com certeza, provavelmente ficou indevidamente complacente”. O alerta emitido pela maior *'trader'* de *commodities* agrícolas do mundo ocorreu às vésperas da Cúpula Mundial sobre Segurança Alimentar da ONU (novembro 2009 - HMC), em Roma, a primeira desde 2002. O encontro de cúpula foi provocado pela forte alta no preço dos gêneros básicos, como arroz e trigo, que no ano passado atingiram picos recordes, desencadeando distúrbios por alimentos do Bangladesh ao Haiti.

Essas macropolíticas alimentares mundiais já estão sendo parcialmente consolidadas, considerando-se que “[...] as maiores empresas alimentícias do mundo (Nestlé, Monsanto, Bunge, Dreyfuss, Kraft Foods, Pepsi-cola, Coca-Cola, Unilever, Tyson Foods, Cargill, Marte, ADM, Danone) controlam 26% do mercado mundial, e 100 cadeias de vendas diretas ao consumidor controlam 40% do mercado global [...] Resumindo, uma absurda minoria de empresas e uns quantos multimilionários que possuem as suas ações, controlam enormes percentagens dos alimentos, agroindústrias e dos mercados básicos para a sobrevivência, como os da alimentação e da saúde. Isso permite uma pesada ingerência sobre as políticas nacionais e internacionais, moldando à sua conveniência as regulações e os modelos de produção e consumo que se aplicam nos países”.<sup>5</sup> Não é em vão que a escassez de estoques de alimentos de 2007 e 2008, a mais grave em 30 anos, deflagrou distúrbios em vários países e ajudou a precipitar a queda de governos.<sup>6</sup>

A artificialização da agricultura pelo crescente uso de insumos de origem industrial, a agroindustrialização dos alimentos, a padronização mundial dos hábitos alimentares da população e a manipulação industrial para a oferta de alimentos com sabores, odores e aparências similares aos naturais, aliados ao aumento da oligopolização dos controles corporativos das cadeias produtivas alimentares, nos indica, entre outros fatores, que inversamente à construção de uma soberania alimentar, se caminha uma tirania da dieta alimentar, homogeneizada e manipulada, em busca apenas de altos lucros para as grandes corporações agroindustriais. Sendo provável que até 2050 a população mundial aumente dos atuais 6,3 bilhões para mais de 9 bilhões, tudo leva a crer que a produção agrícola precisará crescer em 70% na oferta de alimentos para sobrevivência da humanidade, segundo o Fundo Internacional para Desenvolvimento da Agricultura. Ora essa perspectiva coloca em aberto a expansão do agronegócio internacional. Daí a busca pela apropriação de terras agricultáveis no Brasil não apenas compromete os biomas no País como fazem do seu povo, em particular os camponeses, povos indígenas, ribeirinhos, quilombolas e extrativistas, meros objetos a serem descartados de seus territórios para darem lugar ao interesses de lucro do agronegócio.

O mesmo vem sucedendo com a situação rural de outros países latino-americanos e com os povos rurais da África e Ásia. Segundo a FAO, a savana africana cobre 25 países e teria capacidade de ser um novo centro de produção de grãos e alimentos no mundo mais produtivo que o cerrado brasileiro. Hoje, apenas 10% da área de cerca de 400 milhões de hectares que vai do Senegal à África do Sul é utilizada. Para FAO e Banco Mundial, os investimentos no cerrado brasileiro nos anos de 1980 colocaram o Brasil como um dos principais fornecedores de alimentos no mundo, ameaçando a posição americana em algumas áreas como soja. Apesar dos desafios, a FAO estima que a África esteja em posição mais vantajosa hoje que o Brasil tinha nos anos de 1970 e 1980 para receber investimentos. Uma série de governos árabes tem adquirido terras no Sudão, Uganda e outros países para investir na agricultura, embora a maioria dessas iniciativas tenha como objetivo apenas de exportação. A China também



Um novo estudo, liderado por Holly Gibbs, da Universidade de Stanford, concluiu que nas décadas de 1980 e 1990 mais de 55% das novas terras agrícolas foram resultantes da eliminação de florestas naturais e outros 28% de florestas já exploradas

5 RIBEIRO, Silvia. *Los que se quieren comer el mundo: corporaciones*, 2008. Boletim ALAI, 05 de janeiro 2009.

6 BLAS, Javier. COURTNEY Weaver e SIMON Mundy (2020). *Cresce o temor por oferta de alimentos*. Reportagem publicada no Financial Times e reproduzida pelo jornal Valor, em 3 de setembro 2020.



partiu em busca de terras na África para garantir seu próprio abastecimento. O continente (africano) conta com terras e interesse estrangeiro. Mas, de acordo com a FAO, o perigo é de que novos projetos árabes e chineses acabem se transformando em uma nova onda de "colonialismo"<sup>7</sup>.

Esse avanço sobre as terras dos países em desenvolvimento pelos capitais estrangeiros para a produção de *commodities* compromete os biomas e afeta o meio ambiente, além da profunda desarticulação social e cultural que provocam. "Um novo estudo, liderado por Holly Gibbs, da Universidade de Stanford, concluiu que nas décadas de 1980 e 1990 mais de 55% das novas terras agrícolas foram resultantes da eliminação de florestas naturais e outros 28% de florestas já exploradas"<sup>8</sup>. Essas apropriações das terras africanas pelo capital ("revolução verde burguesa" em curso atual na África) e nas terras latino-americanas que se concretizam há décadas ("revolução verde burguesa" da década de 1970 na América Latina e Ásia) têm seguidamente desestruturado as organizações sociais e culturais dos povos originários, gerando em contrapartida novas formas de organização e movimentos sociais desses povos e um novo conceito de soberania alimentar no âmbito dos Estados Plurinacionais Comunitários.<sup>9</sup>

Estamos assistindo, também, a uma ofensiva do capital internacional sobre recursos naturais e terras disponíveis no hemisfério sul, para produção de energia, os chamados agrocombustíveis, que podem ser usados nos veículos individuais, sozinhos ou mesclados com a gasolina e o óleo diesel. Evidentemente que isso afetará a produção de alimentos, pela utilização de terras férteis para o monocultivo de plantas agroenergéticas, como a cana-de-açúcar, soja, palma africana etc. Esse processo ademais contribui para a elevação dos preços dos alimentos, pois os preços da produção de agrocombustíveis estão relacionados com os preços internacionais do petróleo, e elevam a média da renda da terra e dos preços médios de todos os produtos agrícolas. E finalmente, a ampliação de áreas de agricultura baseadas em grande escalas de monocultivos com uso intensivo de venenos agrícolas, afetam o equilíbrio do meio ambiente, destroem a biodiversidade, afetam o nível das águas e, por conseguinte, a médio prazo trarão consequências danosas a toda produção agrícola, naquelas regiões.

Essa tendência geral pelo controle oligopolizado mundial da produção, processamento e distribuição de alimentos tende a sugerir novas formas de colonialismo. Essas estratégias macropolíticas sobre o abastecimento

7 CHADE, Jamil. *Embrapa quer exportar alimento produzido na África*. Reportagem in O Estado de S. Paulo, 23/06/2009.

8 MULLER, Fernanda B. (2010). *Maior parte da expansão agrícola ocorreu às custas das florestas tropicais*. In CarbonoBrasil, Mercado Ético, 03 de setembro de 2010. < <http://mercadoetico.terra.com.br/arquivo/maior-parte-da-expansao-agricola-ocorreu-as-custas-das-florestas-tropicais/> >.

9 Ver CAOÍ (2008). *Estados Plurinacionales Comunitários. Para que otros mundos sean posibles*. Lima, CAOÍ.

alimentar ditadas pelas empresas transnacionais segue no sentido inverso de qualquer consideração e proposta de soberania alimentar. A agricultura brasileira está seguindo nesse caminho, apesar dos programas governamentais que visam compensar os distúrbios na oferta de alimentos provocados pelos mercados oligopolizados. Não é em demasia assinalar, conforme observou Peter Rosset, em 2008, que as mesmas empresas transnacionais que controlam os mercados de grãos no Brasil fazem com que “61% de todos os contratos futuros de grãos nos EUA sejam adquiridos por fundos (de risco) multimercados [...] Esses fundos têm ‘descoberto’ o ‘*commodities trading*’ (comércio de bens) como resultado do colapso do verdadeiro mercado estatal nos EUA, e estão em busca desesperada de novas áreas de investimentos. Eles vivem da volatilidade nos preços, tirando seus lucros das oscilações tanto para altas como para quedas, e estão atualmente inflando a ‘bolha’ das *commodities*, que está deixando a alimentação fora do alcance das pessoas pobres por todo o mundo”.<sup>10</sup>

Outro exemplo grotesco da especulação financeira buscando lucro fácil e virtual, com o comércio de papéis de *commodities* agrícolas é dado pelo banco ABN Amro. O gigante financeiro ABN Amro é particularmente adepto a obter lucro no atual mercado. Como provedor de produtos de investimento em *commodities* para investidores privados, o ABN Amro se tornou a partir de março de 2008 o primeiro banco a oferecer certificados que permitem aos pequenos investidores apostarem na alta dos preços do arroz na Bolsa de Futuros de Chicago. O departamento de *marketing* do banco reagiu com precisão fria às manchetes sobre a fome ao redor do mundo. Quando especialistas alertaram sobre a crise de fome iminente e a instabilidade política associada a ela, o ABN Amro apresentou uma nova campanha publicitária em seu sítio eletrônico. Com a proibição pela Índia da exportação de arroz, dizia o anúncio, a oferta mundial de arroz caiu ao mínimo: agora o ABN Amro está possibilitando, pela primeira vez, investir no alimento básico mais importante da Ásia.<sup>11</sup>

Os modelos de produção e tecnológico praticados pelo agronegócio no Brasil e em muitos países, ao buscarem o controle da oferta dos produtos alimentares e dos sistemas agrícolas, com elevada predisposição para a permissividade na presença do capital estrangeiro através de acordos e fusões agroindustriais entre empresas nacionais e estrangeiras, inclusive para a apropriação de terras, prejudica as iniciativas favoráveis à soberania alimentar nacional. Impõem condições concretas para que o abastecimento alimentar brasileiro fique subordinado ao mercado internacional sob o controle das grandes empresas privadas. Isso já resultou na eliminação dos estoques estratégicos governamentais nacionais a partir das pressões da Organização Mundial do Comércio (OMC) em nome do livre comércio mundial e das distorções mercantis que esses estoques poderiam provocar. Isso levou a que no passado os governos com vocação neoliberal tenham inclusive eliminado e privatizado as redes públicas de armazenagem no Brasil e em todo mundo. Deixaram assim a oferta de alimentos à mercê dos interesses das grandes empresas.

Em 2005, Chonchol<sup>12</sup>, em um estudo sobre a soberania alimentar na América Latina, ponderava que “[...] no âmbito das relações entre agricultores e grandes empresas ligadas ao setor (agroquímicos, sementes, agroindústrias alimentares ou de cadeia de supermercados), também se observa no período (1980-2000 – HMC) que se seguiu às reformas e no contexto da globalização, um aumento do poder de pressão dessas empresas – a maioria transnacionais – sobre os agricultores. Por trás dessa pressão crescente observa-se um processo intenso de fusões e aquisições entre os grandes grupos transnacionais (produtores de sementes, agroquímicos e alimentos, empresas biotecnológicas, grandes cadeias internacionais de supermercados etc.). Tais processos estão proporcionando uma modificação na estrutura do mercado dessas indústrias, com uma forte tendência para a concentração e a internacionalização da produção, inclusive das decisões produtivas concernentes à agricultura dos países latino-americanos<sup>13</sup>. Tudo isso ligado ao enfraquecimento do papel dos estados nacionais na formulação e aplicação das políticas setoriais para a agricultura, é o que está conduzindo ao desaparecimento da soberania alimentar dos diversos países, junto com uma intensificação das diferenças entre as regiões mais desenvolvidas e as mais pobres.”

Mas a humanidade tem sobrevivido aos sucessivos modelos concentradores de bens e de riquezas, que alteraram os preceitos equilibrados de produção para o sustento, substituindo-os por negociações de lucro, cuja consequência está a fome, que atinge agora 925 milhões de pessoas. Cerca de 40 países enfrentam um estado

10 Cf. Patrícia Fachi, In *A Crise Alimentar: Discussão com Peter Rosset*. Entrevista com Peter Rosset em 19/05/2008. Página da UNISINOS.

11 BALZLI, Beat e FRANK Hornig. *O papel dos especuladores na crise global de alimentos*. Extraído da revista alemã *Der Spiegel* de 24.04.08, via AEPET.

12 CHONCHOL, Jacques. A soberania alimentar, In *Estudos Avançados*. vol. 19 nº. 55, São Paulo, Sept./Dec. 2005. Dossiê América Latina, p. 17.

13 Desarrollo Rural en América Latina y El Caribe, CEPAL, 2001, p. 83; citado por Chonchol, op. cit.

de emergência alimentícia permanente e, nos países em desenvolvimento, uma em cada seis pessoas padece de desnutrição<sup>14</sup>, a ponto de, a cada 3,6 segundos, alguém, geralmente uma menina, morrer de inanição. Enquanto isso, alguns países registram excedentes alimentares e excessos no consumo.

Com uma cifra de negócios de cerca de 3,5 trilhões de dólares, o comércio dos alimentos processados é, atualmente, um dos filões mais rentáveis que existem; mas a clientela para comprá-los não é universal, pois mais de um bilhão de pessoas vive com uma renda de um dólar ou menos por dia e 2,7 bilhões com menos de dois; três quintas partes da população nos 61 países mais pobres recebem 6% da renda mundial<sup>15</sup>. Isto mostra a irracionalidade da perspectiva comercial para encarar a questão, pois as diferenças estruturais inerentes ao capitalismo e a ausência de uma distribuição justa dos recursos alimentícios aparecem, de todos os pontos de vista, como os alicerces sobre os quais se ergue a crise alimentar que afeta o mundo.

A padronização dos alimentos pelas empresas transnacionais afeta diretamente os hábitos alimentares e as práticas domésticas que as populações tinham, de prover seus próprios alimentos, baseados nos biomas onde vivem e na sua cultura alimentar centenária. Para que se tenha uma ideia, as hortas domésticas nos países periféricos e agrários, “[...] são, muitas vezes, verdadeiros laboratórios experimentais informais, onde elas transferem, favorecem e cuidam das espécies autóctones, experimentando-as a fundo e adotando-as para obter produtos específicos e se possível variados, que estão em condições de produzir. Um estudo recente realizado na Ásia mostrou que 60 hortas de um mesmo povoado continham cerca de 230 espécies vegetais diferentes. A diversidade de cada horta era de 15 a 60 espécies”<sup>16</sup>. Na Índia “as mulheres utilizam 150 espécies diferentes de plantas para a alimentação humana e animal e para os cuidados com a saúde. Em Bengala Ocidental, há 124 espécies de ‘pragas’ colhidas nos arrozais que têm importância econômica para as agricultoras. Na região de Veracruz, no México, as camponesas utilizam cerca de 435 espécies de flora e fauna silvestres, das quais 229 são comestíveis”<sup>17</sup>. Essa biodiversidade está relacionada com os padrões alimentares e com práticas de medicina preventiva, pois além de um alimento saudável, local, os condimentos utilizados servem também como medicinas naturais preventivas e garantidores da saúde da população.

Tudo isso está sendo destruído pela sanha do capital internacional. E se transforma em mais pobreza, migrações das populações e fome.

## Soberania Alimentar: Conceitos e Trajetória

Houve nas últimas décadas uma evolução positiva sobre os termos e conceitos utilizados para analisar o problema da fome e da desnutrição. Durante a maior parte do século XX o assunto era tratado como um problema social decorrente de fenômenos naturais. Foi a obra de Josué de Castro, em *Geografia da fome* traduzida para mais de 40 idiomas, que consolidou o conceito de que **a fome era um problema social, resultante da forma de organização social da produção e distribuição dos alimentos**. E sua contribuição teórica foi tão importante, que as Nações Unidas lhe concederam o cargo de primeiro secretário-geral da FAO, na década de 1950.

Posteriormente, na década de 1990 avançou-se para o **conceito de segurança alimentar**. Esse conceito foi construído pelos governos ao redor da FAO, com o intuito de que nos marcos dos direitos humanos, todas as pessoas tivessem direito assegurado a alimentação, e caberia aos governos o dever de implementar políticas públicas, que garantissem o acesso aos alimentos. Assim, todas as pessoas teriam a “segurança” da sobrevivência. Teriam a segurança garantida pelos governos de que ofertariam os alimentos necessários para sua sobrevivência.

Esse passo foi importante, porque se constituiu em uma política pública, de obrigação de todos os governos de resolver o problema da fome de sua população. Porém, foi insuficiente.

14 FAO, Agricultura mundial: caminhando para 2015/2030. Informe resumido. – 2006, <http://www.fao.org/docrep/004/y3557s/y3557s00.HTM> Ver Anexo 1.

15 Fast facts: The face of poverty, Millenium Project, United Nations, 2001.

16 Sally Bunning, and Catherine Hill, Farmemrs’ Rights in the Conservation and Use of Plant Genetic Resources: Who are the Farmers?, Women in Development Service (SDWW) FAO Women and Population Division, [www.fao.org](http://www.fao.org).

17 SHIVA, Vandana. “A masculinização da agricultura: Monocultura, monopólios e mitos”, outubro de 1998, [www.grain.org/sp/publications/biodiv172-sp.cfm](http://www.grain.org/sp/publications/biodiv172-sp.cfm).

E mais recentemente surgiu então, um novo conceito **da soberania alimentar**. O conceito foi introduzido em 1996 pela Via Campesina, no contexto da Cúpula Mundial sobre a Alimentação (CMA) realizada em Roma pela FAO. O debate oficial girava em torno da noção de segurança alimentar, reafirmando-a como “o direito de toda pessoa a ter acesso a alimentos saudáveis e nutritivos, em consonância com o direito a uma alimentação apropriada e com o direito fundamental de não passar fome”. No entanto, as organizações camponesas e em especial as delegadas mulheres, presentes no Fórum paralelo à Cúpula, foram críticas em relação aos termos utilizados na discussão dos governos, que em consonância com a hegemonia do neoliberalismo e o surgimento da OMC na década de 1990, ajustaram a definição de segurança alimentar tentando assegurar esse direito à alimentação através da liberalização do comércio de alimentos, abrindo caminho para fazer da alimentação um grande e lucrativo negócio (para as empresas transnacionais, para a indústria química, para o *fast food*, entre outras).

As organizações camponesas contrapuseram então ao conceito de segurança alimentar o de Soberania Alimentar. Partindo de um princípio prévio ao conceito de soberania alimentar, o de que “o alimento não é uma mercadoria, é um direito humano”<sup>18</sup>, e a produção e distribuição dos alimentos é uma questão de sobrevivência dos seres humanos, portanto, é uma questão de soberania popular e nacional. Assim, soberania alimentar significa que além de ter acesso aos alimentos, o povo, as populações de cada país, tem o direito de produzi-los. E será isso que lhes garantirá a soberania sobre suas existências. O controle da produção dos seus próprios alimentos é fundamental para que as populações tenham garantia de acessá-los durante todo ano. Tenham a garantia de que esses alimentos estão adequados ao seu bioma onde vivem, às suas necessidades nutricionais e aos seus hábitos alimentares. O alimento é a energia que necessitamos para a sobrevivência, de acordo com o meio ambiente onde as pessoas vivem e se reproduzem socialmente.

Daí se evoluiu para o conceito **de que soberania alimentar significa que cada comunidade, cada município, cada região, cada povo, tem o direito e o dever de produzir seus próprios alimentos**. Por mais dificuldades naturais que houver, em qualquer parte do nosso planeta, as pessoas podem sobreviver e se reproduzir dignamente. Já existe conhecimento científico acumulado, para enfrentar as dificuldades naturais e garantir a produção de bens suficientes para sua reprodução social.

E se a produção e distribuição de alimentos fazem parte da soberania de um povo, ele é inegociável e não pode ficar dependente de vontades políticas ou práticas de governos de outros países. Como advertia Jose Martí, já no início do século XX, em relação à dependência da América Latina face aos capitais estrangeiros: “Um povo que não consegue produzir seus próprios alimentos, é um povo escravo. Escravo e dependente do outro país que lhe fornecer as condições de sobrevivência!”.

Este novo e transgressor conceito representa uma ruptura com relação à organização dos mercados agrícolas imposta pelas empresas transnacionais e governos neoliberais no seio das negociações da OMC e da FAO, cujas orientações políticas já tinham violado as normas protecionistas para a agricultura familiar, implementadas por alguns governos nacionalistas e populares, mediante impostos sobre as importações baratas de alimentos, favorecendo o preço de alimentos nacionais, outorgando faixas de preços e mantendo os poderes dos compradores públicos<sup>19</sup>.

A utopia de uma soberania alimentar, concepção fundamental para se fortalecer a visão de mundo favorável a uma democratização econômica, social, étnica e de gênero contra-hegemônica à neoliberal, teve mais tarde, um complemento essencial na conferência mundial de soberania alimentar realizada em Mali (2007) na Declaração de Nyéléni<sup>20</sup> quando se afirmou que: **“A soberania é o direito dos povos a alimentos nutritivos e culturalmente adequados, acessíveis, produzidos de forma sustentável e ecológica, e seu direito de decidir seu próprio sistema alimentar e produtivo. Isso coloca aqueles que produzem, distribuem e consomem alimentos no coração dos sistemas e políticas alimentares, acima das exigências dos mercados e das empresas”**. Defende os interesses, e as inclui, para as gerações futuras. Nos oferece uma estratégia para resistir e dismantlar o comércio livre e corporativo e o regime alimentício atual e para processar os sistemas alimentares, agrícolas, pecuários e de pesca

18 Entrevista de Camila Montecinos, (Pesquisadora do Chile) revista Grain, agosto de 2010.

19 Entrevista de Camila Montecinos. (Pesquisadores do Chile) Revista Grain, agosto de 2010.

20 DECLARAÇÃO DE NYÉLÉNI. Foro Mundial por la Soberania Alimentaria. Nyéléni, Selingue, Mali. 28 de febrero de 2007.

para que sejam gerenciados pelos produtores e produtoras locais. A soberania alimentar dá prioridade para as economias locais e aos mercados locais e nacionais, e outorga o poder aos camponeses e à agricultura familiar, à pesca artesanal e ao pastoreio tradicional. Coloca a produção alimentar, a distribuição e o consumo sobre a base da sustentabilidade ambiental, social e econômica. A soberania alimentar promove o comércio transparente que garante renda digna para todos os povos, e os direitos dos consumidores para controlar sua própria alimentação e nutrição. Garante que os direitos de acesso e gestão de nossa terra, de nossos territórios, de nossas águas, de nossas sementes, de nosso gado e da biodiversidade nas mãos daqueles que produzem os alimentos. A soberania alimentar supõe novas relações sociais livres da opressão e desigualdades entre os homens e mulheres, povos, grupos raciais, classes sociais e gerações.

Sendo a soberania alimentar uma concepção que se constrói a partir da soberania popular, é absolutamente incompatível qualquer estratégia que ensaie tornar os interesses privados de lucro sobrepostos aos interesses da população. E onde houver uma crescente redução da presença do Estado, nas definições e nos controles estratégicos da produção, processamento e distribuição dos alimentos básicos, e com o fortalecimento pelas políticas das grandes empresas nacionais e transnacionais do agronegócio, tudo leva a crer que essa condição coloca em risco a possibilidade da própria segurança alimentar, pois submete a lógica de abastecimento aos interesses das empresas que controlam os mercados nacionais e internacionais. E isso coloca em risco a própria produção soberana de alimentos, praticado pelos camponeses, pequenos e médios agricultores e na autonomia que as regiões sempre tiveram na produção de alimentos.

As organizações sociais e camponesas que cunharam o termo “Soberania Alimentar” enfatizam a ideia de ele ser mais do que um conceito. Trata-se de um princípio e de uma ética de vida que não responde a uma definição acadêmica, mas emerge de um processo coletivo de construção, participativo, popular e progressivo e foi se enriquecendo quanto a seus conteúdos como resultado de um conjunto de debates e discussões políticas iniciadas no próprio processo de conformação da instância que abriga as organizações camponesas críticas das atuais políticas agrárias liberalizadoras e de alimentação. A Via Campesina, fundada em 1992, e a sua instância latino-americana, a CLOC, constituída em 1994, são as principais organizações interessadas na defesa deste princípio<sup>21</sup>. A conferência de Mali consolidou também uma grande aliança com outros movimentos sociais de pescadores, pastores, mulheres do campo e da cidade, consumidores, ambientalistas, nutricionistas, pesquisadores, cientistas, movimentos de saúde pública e com governos progressistas que construíram coletivamente esse novo entendimento de soberania alimentar.

**A sociedade brasileira  
padece ainda desse grave problema  
estrutural, do seu modo de produção e  
organização social, que não consegue  
garantir soberania alimentar ao seu  
povo. Durante muitos anos,  
as estatísticas revelavam que mais de  
50 milhões de brasileiros passavam  
fome todos os dias**

Nos diversos documentos e declarações elaboradas coletivamente, o conceito então de **Soberania Alimentar** foi agregando o conjunto de direitos dos povos de definir suas próprias políticas de agricultura e de alimentação, o que inclui proteger o meio ambiente e os recursos naturais, regulamentar a produção agropecuária e o comércio agrícola interno para o desenvolvimento sustentável, proteger os mercados locais e nacionais contra as importações e limitar o *dumping* social e econômico de produtos nos mercados. Materializa-se no direito de decidir como organizar **o que produzir e como plantar e criar**, como organizar a distribuição e consumo de alimentos, de acordo com as necessidades das comunidades, em quantidade e qualidade suficientes, priorizando produtos locais e variedades nativas (CLOC: 2010: 23 - 25). Para Francisca Rodríguez (Anamuri – organização campesina Chilena) trata-se “não só de um princípio, de um direito

<sup>21</sup> A Via Campesina é um movimento social internacional de camponeses, pequenos e médios produtores, mulheres e jovens do campo, indígenas, camponeses sem terra e trabalhadores agrícolas. É representativo, legítimo e com identidade que vincula as lutas sociais dos cinco continentes. Reúne 148 organizações de 68 países. A CLOC, referência latino-americana, reúne 52 organizações de 20 países. [www.viacampesina.com](http://www.viacampesina.com). Reconhece-se que ativistas e profissionais de organizações não governamentais nacionais e internacionais desempenharam um papel relevante na promoção da Soberania Alimentar, como National Family Farm Coalition (FIAM), Land Research Action Network, Grain e CET-SUR no Chile, para citar algumas. No caso das organizações do movimento feminista e de mulheres, destaca-se a participação da Marcha Mundial de Mulheres (MMMM).

ao alimento, mas de uma ética de vida, de uma maneira de ver o mundo e de construí-lo em bases de justiça e de igualdade”.

Mais recentemente, na Conferência dos Povos sobre Mudanças Climáticas realizada em Cochabamba, em abril de 2010, foi ratificado que **Soberania Alimentar** refere-se ao direito dos povos a controlar suas próprias sementes, terras e água, garantindo, por meio de uma produção local e culturalmente apropriada, o acesso dos povos a alimentos suficientes, variados e nutritivos em complementação com a Mãe Terra e aprofundando a produção autônoma, participativa, comunitária e compartilhada de cada nação e povo. Nessa proposta foram reafirmadas novas visões e conceituações baseadas no pensamento do “Bom Viver”, ou Bem Viver, o Sumak Kawsay, conceito que nasce da herança ancestral andina, latino-americana, como alternativa que vem se tecendo a partir das organizações populares de base. E ao mesmo tempo está em consonância com os direitos dos povos de controle de seus territórios, seus recursos naturais, de sua fertilidade, de sua reprodução social e da integração entre as etnias e povos de acordo com interesses comuns e não apenas determinado pelo comércio e o lucro. E há também uma influência na construção do conceito, da visão feminina do mundo, a partir da fertilidade e da reprodução social da humanidade em condições igualitárias e justas.

As declarações e acordos construídos nos fóruns, seminários, conferências nacionais, mundiais, com a participação da maior parte das instituições da sociedade civil, de movimentos camponeses, de mulheres e de alguns setores governamentais sobre a soberania alimentar, ainda não tem tido, infelizmente, ressonância prática, transformadas em políticas públicas na maioria dos governos e nos organismos internacionais.

## O Caso Brasileiro

A sociedade brasileira padece ainda desse grave problema estrutural, do seu modo de produção e organização social, que não consegue garantir soberania alimentar ao seu povo. Durante muitos anos, as estatísticas revelavam que mais de 50 milhões de brasileiros passavam fome todos os dias.

Essa situação trágica se resolveu parcialmente, a partir do ano de 2003, quando o presidente da República eleito pautou a sociedade e o governo com o tema da fome no Brasil.

O governo retomou a participação popular com a recriação do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e com a realização de várias conferências, inclusive de segurança alimentar. Institucionalmente, criou um ministério específico para tratar da questão, primeiramente o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA) e posteriormente o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Para atuar de forma integrada no combate à fome, foi implantada a estratégia Fome Zero, que consistia em priorizar um conjunto de programas e ações de diversos ministérios para o enfrentamento da insegurança alimentar no Brasil.

Dentre os programas e ações integradas que compõem o Fome Zero, destaca-se a criação do Bolsa Família, do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e da implantação de uma rede de equipamentos de segurança alimentar em todo o País, como restaurantes populares, cozinhas comunitárias e banco de alimentos. Houve ampliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), inclusive com compras diretamente dos agricultores familiares e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) juntamente com o plano Safra.

Ainda que o número de brasileiros que passam fome no Brasil tenha diminuído com essas ações, as causas do problema não foram afetadas e, portanto, persiste a gravidade. As estatísticas revelam que ainda há ao redor de 60 milhões de brasileiros que não se alimentam adequadamente, ainda que não sintam fome endêmica.



**O Brasil se transformou no maior consumidor mundial de agrotóxicos, consumindo, na safra de 2009/2010, nada menos do que um bilhão de litros de venenos. Uma média de seis litros por pessoa e/ou 150 litros por hectare cultivado com lavouras. Isso é uma verdadeira tragédia**

As causas dessa situação estão amplamente analisadas em muitos estudos, ensaios e pesquisas em nossa academia, nos jornais e nas instituições públicas. E este livro representa uma boa amostra dessas reflexões. Poderíamos sintetizar que a estrutura injusta e desigual da riqueza produzida e concentrada, ao longo dos 500 anos de capitalismo, produziu uma sociedade extremamente desigual, em que 5% da população controlam a ampla maioria do patrimônio de riqueza acumulada; na injusta distribuição anual da renda produzida que destina a maior parte para o capital e a menor parte para os trabalhadores; na injusta propriedade dos bens da natureza, em especial da terra, em que apenas um por cento dos grandes proprietários detém mais de 46% de todas as terras; e na constatação de que empresas capitalistas, sediadas nas cidades com foco em outras atividades produtivas, controlam mais de 170 milhões de hectares de terra. E, mais ainda, que o capital estrangeiro já se apropriou de mais de 40 milhões de hectares, segundo estimativas conservadoras.

São diversos os fatores que impedem efetivamente a concretização da soberania alimentar no Brasil, sendo o mais importante o modelo de produção e tecnológico neoliberal da agricultura e da agroindustrialização implantado há décadas no País. Nesse sentido, é bem elucidativa a posição sobre o tema, da Declaração de Brasília:<sup>22</sup> “Afirmamos que a fome e a pobreza não são produtos da casualidade, senão de um modelo que viola o direito à vida digna das pessoas e dos povos, acrescentando a subordinação da mulher, explorando seu trabalho e inviabilizando sua contribuição social, econômica e cultural. Apesar das evidências em todo o mundo dos nefastos efeitos do modelo neoliberal, o sistema internacional, os governos e as transnacionais insistem em submeter o planeta a um desenvolvimento que esgota as possibilidades mesmas da vida, convertendo as pessoas em meros agentes produtivos, sem rosto e sem história. A liberalização econômica, como único caminho para o desenvolvimento, é diretamente proporcional ao crescimento da pobreza e da fome na região; o não exercício da soberania alimentar compromete gravemente a soberania dos próprios Estados”.

A concentração da propriedade da terra no Brasil ao alcançar 0,857 segundo o índice de Gini, de acordo com os dados do Censo Agropecuário de 2006, superior ao índice de concentração da década de 1920; a histórica presença quase intocada de 178 milhões de hectares em regime de pastagens, dos quais cerca de um terço se encontra em situação de degradação dos solos; o acentuado crescimento dos plantios de sementes transgênicas, seja para o cultivo de grãos seja para as hortaliças, entre diversos outros cultivos; a desagregação do campesinato pela pressão social e física devida à ampliação dos latifúndios modernos por exploração de monocultivo de soja, cana-de-açúcar, milho, eucalipto, entre outros cultivos, nos dá uma amostra de que o acesso à terra pelos camponeses e o fortalecimento dos mercados locais, conforme sugere a Declaração de Nyéléni, é uma quimera, assim como a possibilidade de que a soberania alimentar se torne um direito dos povos a alimentos nutritivos e culturalmente adequados.

A redução drástica do papel do Estado nesse setor desde a década de 1990, ainda que alguns organismos e programas permaneçam e outros tenham sido criados e sejam da maior relevância como exemplos a CONAB, PRONAF, o direito à merenda escolar abastecida por produtos da agricultura familiar, o que se constata é a ampliação do controle das empresas e do capital sobre os mercados de alimentos operando com baixa ou escassa regulamentação.

Destaca-se também como práticas antissoberania alimentar o crescente controle que as empresas exercem na propriedade privada das sementes, por meio da imposição de sementes transgênicas. A produção e o direito universal sobre as sementes, como patrimônio coletivo da humanidade, são a base da soberania alimentar do povo.

Por outro lado, o modo de produção do agronegócio, baseado na monocultura e na ampliação permanente da escala em busca de taxas de lucros cada vez maiores, impõe o uso permanente e cada vez maior de venenos agrícolas. O Brasil se transformou no maior consumidor mundial de agrotóxicos, consumindo, na safra de 2009/2010, nada menos do que um bilhão de litros de venenos. Uma média de seis litros por pessoas ou 150 litros por hectare cultivado com lavouras. Isso é uma verdadeira tragédia. Pois nossa população está sendo abastecida com alimentos cada vez mais contaminados. E nossa natureza vem sendo agredida a cada ano, perdendo sua biodiversidade, seu equilíbrio climático e afetando também a qualidade da água e do ar que respiramos.

Assim, as políticas em curso de segurança alimentar são importantes, porém insuficientes para atacar a raiz do problema. Os programas governamentais compensatórios como o ‘Bolsa Família’, entre diversos outros similares que contribuem para a redução da insegurança alimentar de milhões de pessoas em situação de pobreza, tendem

22 DECLARAÇÃO DA CONFERÊNCIA ESPECIAL para la Soberanía Alimentaria, por los Derechos y por la Vida. Brasília, 10 y 13 de abril de 2008. Apoyo del Comité Internacional para la Soberanía Alimentaria – CIP (Coordinación Regional América Latina y el Caribe). Conferencia que antecedió a la 30ª Conferencia Regional de la FAO.

a ser confundidos com políticas de soberania alimentar quando, de fato, pelo seu caráter conjuntural, possam ser considerados como ações emergenciais de minimização da insegurança alimentar devido à pobreza extremada.

A tendência da lógica dominante do capital no Brasil é atribuir o abastecimento alimentar da população, amplo senso, aos interesses comerciais das grandes empresas nacionais e transnacionais do setor alimentar. Isso significa submeter uma dimensão da soberania nacional aos interesses do lucro e das vontades privadas, ambos supostamente regidos pelos mercados oligopolizados. Ora, essa perspectiva contradiz historicamente o próprio conceito de soberania nacional que tem na Nação soberana sua referência fundamental. E por maior e mais intensa que a práxis liberal implantada, não é o interesse privado que deve reger o público no âmbito da afirmação de uma soberania, mesmo restrita como a alimentar.

Mesmo as conclusões da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – III CNSAN, realizada em Fortaleza, 2007, foram enfáticas e reafirmaram que o objetivo da segurança alimentar e nutricional implica uma concepção de desenvolvimento socioeconômico que questiona os componentes do modelo hegemônico no Brasil que são geradores de desigualdade, pobreza e fome e com impactos negativos sobre o meio ambiente e a saúde.<sup>23</sup>

## Políticas Estruturantes para Alcançar a Soberania Alimentar

As hipóteses para a construção de uma soberania alimentar no Brasil, no âmbito mais geral de afirmação da soberania popular, necessitariam de reformas estruturais no meio rural e no atual modelo de produção agrícola do País. Entre elas se destacariam, como essenciais:

- Uma reforma agrária ampla e massiva que a democratize a posse e uso da terra, tendo como consequências a garantia de acesso a 4 milhões de famílias de trabalhadores que querem produzir na agricultura. Para isso é preciso desapropriar os maiores latifúndios, sobretudo os de propriedade do capital estrangeiro e de empresas não agrícolas, bancos etc.;
- Mudar o atual modelo de produção e de tecnologia agrícola dominante para uma outra concepção de produção de alimentos saudáveis, baseados na agroecologia, agricultura ecológica, orgânica e outros caminhos que garantam produção e oferta abundante em todos os locais, regional e a nível nacional;
- Limitar o tamanho máximo da propriedade e posse da terra, e garantir o princípio do interesse de toda sociedade sobre os bens da natureza, água e biodiversidade;
- Reformular o papel do Estado para que ele ordene o processo de soberania alimentar, garantindo a sua produção e distribuição em todas as regiões do País;
- Controle direto do governo sobre o comércio exterior (importação/exportação) de alimentos e sobre as taxas de juros e de câmbio;
- Implementar um amplo programa de pequenas e médias agroindústrias instaladas em todos os municípios do País, na forma cooperativa;
- Garantir estoques reguladores de alimentos saudáveis, por parte do governo, para garantia de acesso a toda população;
- Desenvolvimento de um novo modelo econômico, baseado na ampla distribuição de renda, na garantia de emprego e renda para toda população; na universalização da educação e na implementação de uma indústria nacional voltada para o mercado interno;
- O conhecimento e plena liberdade para *intercambiar e melhorar sementes* é um componente fundamental da Soberania Alimentar, porque sua existência em diversidade permite assegurar a abundância alimentar, servir de base a uma nutrição adequada e variada, e desenvolver formas culinárias culturalmente próprias e desejadas. As sementes são o início e o fim dos ciclos de produção camponesa, são criação coletiva que reflete a história dos povos e de suas mulheres, as quais foram suas criadoras e principais

23 DECLARAÇÃO FINAL da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), realizada no Centro de Convenções do município de Fortaleza (CE), nos dias 3 a 6 de julho de 2007. 6 de julho de 2007.

guardiãs e aperfeiçoadoras. Seu desaparecimento leva ao desaparecimento das culturas dos povos do campo e de comunidades. Como não são apropriáveis, devem manter seu caráter de patrimônio coletivo<sup>24</sup>;

- Impedir o uso e fomento de sementes transgênicas. Elas representam a propriedade privada da vida, da possibilidade da livre reprodução, e acima de tudo representam a destruição de toda biodiversidade, pois elas não conseguem se reproduzir sem contaminação de todas as demais sementes. Além de pesar dúvidas e a falta de pesquisa sobre suas consequências para a saúde animal e humana;
- *O direito dos povos e de todo povo brasileiro a consumir* de acordo com fatores culturais, éticos, religiosos, estéticos, de qualidade alimentícia, que implica alimentos saudáveis, acessíveis e culturalmente apropriados (CLOC, 2010, p. 23), é condição *sine qua non* para alcançarmos a soberania alimentar verdadeira.

## Referências Bibliográficas

FAO, Agricultura mundial: caminhando para 2015/2030. Informe resumido, 2006, < <http://www.fao.org/docrep/004/y3557s/y3557s00.HTM> > Ver Anexo 1.

CAOI (2008). Estados Plurinacionales Comunitários. Para que otros mundos sean posibles. Lima, CAOI.

Fast facts: The face of poverty, Millenium Project, United Nations, 2001.

Entrevista de Camila Montecinos, (Pesquisadora do Chile) revista Grain, agosto de 2010.

## Apresentação dos Autores

**João Pedro Stedile** é economista e membro da coordenação nacional do MST e da Via Campesina Brasil.

**Horacio Martins de Carvalho** é agrônomo e consultor da Via Campesina.

<sup>24</sup> Documento Campanha em defesa das sementes da Via Campesina "Sementes, patrimônio dos povos a serviço da humanidade" (sem data).



# AGRICULTURA URBANA E SUA INTEGRAÇÃO EM PROGRAMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS: A EXPERIÊNCIA DO BRASIL<sup>1</sup>

Alain Santandreu e Gunther Merzthal

## Contexto Regional no qual se Desenvolve a Agricultura Urbana

Apesar dos esforços realizados nos últimos anos pelos países da América Latina e o Caribe, sua capacidade para alcançar um desenvolvimento com equidade, tem sido afetada pelos efeitos combinados de um processo acelerado e não planejado de urbanização, a recessão econômica global, o aumento do preço dos alimentos e os impactos, cada vez mais evidentes, das mudanças climáticas.

Embora o ritmo de crescimento das cidades tenha se desacelerado, passando dos 3% anuais em 1980, para 1,7% anual nos anos 2000 (Jordan e Martinez, 2009; *Um Habitat*, 2010), a América Latina e o Caribe são as regiões mais urbanizadas do planeta, com 77% de sua população vivendo nas cidades, e esta porcentagem continua aumentando.<sup>2</sup> A região abriga cinco das 30 cidades mais habitadas do mundo e 51 de suas cidades têm mais de 1 milhão de habitantes. Só o Brasil concentra 29 regiões metropolitanas com mais de 400 municípios e cerca de 80 milhões de pessoas.

Na América Latina e no Caribe, a urbanização e a pobreza parecem caminhar de mãos dadas. Segundo dados da CEPAL (Jordan e Martinez, 2009), quase um terço da população urbana mora em favelas ou bairros marginais, ocupando habitações de má qualidade, em bairros inseguros e com pouco acesso aos serviços básicos de água e saneamento. Apesar do crescimento econômico registrado em boa parte dos países, a desigualdade continua sendo um problema na região, já que os 10% mais ricos da população detém 48% da renda, enquanto que os 10% mais pobres só detém 1,6%. Pelo menos um quarto da população vive com menos de dois dólares por dia, o que em valores absolutos significa que, aproximadamente, 47 milhões de pessoas vivem na pobreza em um continente em que o trabalho autônomo afeta quase um terço de sua população.

---

1 A informação de contexto do presente artigo toma como referência um texto de divulgação elaborado pelo IPES/RUAF junto ao Escritório Regional da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação no Brasil para a América Latina e o Caribe – FAO/ALC e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil, durante o Fórum Urbano Mundial realizado na cidade do Rio de Janeiro, em março de 2010.

2 Embora existam enormes diferenças, utilizamos a denominação favelas (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL) ou bairros marginais (UN-HABITAT), para fazer referência às áreas urbanas degradadas, localizadas tanto no interior quanto na periferia das cidades, que dependendo da fonte e do País podem ser nomeadas povoados recém-formados, favelas, casas miseráveis, barracos, colônias etc.

**Tabela 1 – População total, urbana e em favelas**

Área geográfica	População total, 2005 (milhões de pessoas)	População urbana, 2005 (milhões de pessoas)	% de população urbana, 2005	População em favelas, 2001 (milhões de pessoas)
África	906	347	38	187
Ásia	3905	1553	38	533
Europa	728	526	72	33
América Latina e Caribe	561	434	77	128
América do Norte	331	267	81	21

Fonte: CEPAL, 2009

A expansão urbana tem pressionado o crescimento das regiões metropolitanas das cidades grandes e médias, intensificando a má nutrição urbana e periurbana, especialmente nos setores de pobreza e extrema pobreza. A situação é crítica devido à alta volatilidade nos preços dos alimentos e ao impacto da recessão econômica e do desemprego. Lembremos que em média, na região, os pobres e os extremamente pobres gastam mais de 50% de sua renda com alimentos. As pesquisas recentes da FAO (2008) indicam que entre 45 e 50 milhões de pessoas – das quais aproximadamente nove milhões são crianças menores de cinco anos – se encontram subnutridas. Não é em vão que a redução pela metade da porcentagem de pessoas que padecem com a fome é um dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

A expansão urbana também tem levado a perda de áreas de produção de alimentos na periferia das cidades, a um aumento na demanda de água para o consumo humano e outros usos não agrícolas, e ao aumento dos resíduos sólidos e líquidos urbanos. Nos próximos 20 anos, a mudança climática representará ameaças e impactos concretos que implicam, para algumas regiões, uma menor disponibilidade e escassez de água, enquanto que, para outras, o aumento nas precipitações. Estas mudanças já elevaram a ocorrência de inundações, desmoronamentos e secas, e espera-se que o aumento da temperatura média repercuta nos ciclos produtivos dos alimentos e, como consequência, na qualidade de vida da população.

Nesse contexto, cada vez mais os governos locais e nacionais implementam programas de agricultura urbana como uma estratégia para combater a pobreza, melhorar a segurança alimentar e nutricional, aliviar os efeitos das mudanças climáticas e possibilitar ampliação da renda de suas populações, especialmente as mais pobres. Além disso, numerosas Organizações não Governamentais – ONGs, universidades, movimentos sociais e o setor privado, com compromisso social, promovem a Agricultura Urbana e Periurbana – AUP nos diversos países da região.

Nos sítios e chácaras localizados na periferia das cidades, as hortas comunitárias implantadas em espaços vagos (por exemplo, sob as linhas de alta tensão ou junto às estradas e canais de água), hortas em espaços institucionais como hospitais e empresas, e milhares de hortas familiares em quintais, terraços e escolas, são só alguns exemplos que mostram a presença crescente da agricultura nas cidades.

## O que É a Agricultura Urbana e Periurbana e quais São Seus Principais Benefícios?

A produção de alimentos no interior e na periferia das cidades não é uma novidade. Ao longo da história e seguindo diferentes modelos e padrões, as pessoas cultivaram seus próprios alimentos quase de forma permanente, intensificando-se nas épocas de guerra, para enfrentar a alta nos preços dos alimentos ou superar desastres naturais. Alguns modelos de cidades como o missionário jesuíta do século XVI e, mais recentemente, os jardins obreiros europeus, no final do século XIX, incorporaram a produção urbana de alimentos para o autoconsumo como parte do planejamento e paisagismo urbano.

Entendemos a agricultura urbana e periurbana como uma atividade multifuncional e multicomponente, que inclui a produção ou transformação inócua de produtos agrícolas e pecuários em zonas intra e periurbana, para o autoconsumo ou comercialização, (re)aproveitando eficiente e sustentavelmente recursos e insumos locais, respeitando os saberes e conhecimentos das comunidades e promovendo a equidade de gênero, através do uso das



tecnologias apropriadas e processos participativos para a melhoria da qualidade de vida da população e a gestão urbana, social e ambientalmente sustentável das cidades.

No entanto, promover hortas não significa desenvolver a agricultura urbana, assim como a distribuição de cestas de alimentos não significa promover a segurança alimentar e nutricional. A diferença entre as hortas e a agricultura urbana radica na abordagem que permita articular uma grande variedade de ações com benefícios em diversos campos, como o combate à pobreza, a inclusão social, o planejamento sustentável do território urbano, o aumento da capacidade de suporte, a adaptação à mudança climática e a melhoria da segurança alimentar e nutricional.

A agricultura urbana e periurbana **contribui com a segurança alimentar e nutricional** fornecendo o acesso aos alimentos para o autoconsumo permitindo economizar nos gastos com alimentação, melhorando e diversificando a dieta e os hábitos alimentares, valorizando e recuperando plantios nativos com alto valor nutricional, e ampliando a disponibilidade de alimentos frescos, ricos em micronutrientes e a preços competitivos nos mercados locais. Em El Alto (Bolívia), recentes avaliações realizadas pela FAO mostram que os agricultores urbanos que produzem hortaliças em estufas a mais de 4000 m<sup>2</sup> aumentaram significativamente seu consumo e diversidade dietética, passando de 6 a 15 espécies de frutas e verduras em sua cesta alimentar básica. Em Antioquia (Colômbia), o consumo de frutas e hortaliças aumentou consideravelmente, passando de 47 a 62 gramas ao dia *per capita* em apenas 6 meses de implementação de um programa de governo com apoio da FAO. Em Cuba, os organopônicos urbanos que cobrem aproximadamente 30 mil hectares produzem mais de 3 milhões de toneladas de verdura fresca ao ano.

Também **constitui uma fonte de emprego e melhoria da renda** por meio da venda orientada ao mercado e da comercialização dos excedentes da produção, que não requer mão de obra qualificada nem fortes investimentos para sua instalação. Estudos recentes realizados em Belo Horizonte (Brasil) como parte das atividades desenvolvidas pela Fundação RUAF e IPES, mostram que os agricultores urbanos que produzem hortaliças em hortas comunitárias com superfícies de 150 e 200 m<sup>2</sup> por família, conseguem rendimentos de aproximadamente 80 e 100 dólares mensais combinando a venda nas hortas, nas feiras e em escolas e creches municipais. Em Quito (Equador), os agricultores vinculados ao AGRUPAR – um programa municipal de agricultura urbana com mais de 10 anos – que cultivam áreas entre 500 e 1000 m<sup>2</sup> por família com hortaliças e tomate orgânico certificado, obtêm, em



média, 500 dólares mensais ao vender sua produção em biofeiras e restaurantes. Em Bogotá, Medellín e Cartagena (Colômbia), mais de 50 mil agricultores urbanos que produzem em varandas, terraços e quintais economizam em média 1,3 dólares ao dia consumindo os alimentos que plantaram. A proximidade dos agricultores urbanos dos mercados tem levado cidades como Montevideú (Uruguai), Rosário (Argentina) e Quito (Equador) a desenvolverem sistemas diversificados de comercialização que incluem feiras comunitárias e biofeiras municipais, pontos de vendas em hortas, distribuição de cestas básicas em domicílio e vendas institucionais em empresas, restaurantes populares e escolas.

A agricultura urbana e periurbana também **permite fortalecer a capacidade dos grupos vulneráveis e excluídos**, contribuindo para melhorar sua inclusão social e sua participação cidadã. Os 63% dos produtores de Rosário (Argentina) e os 76% dos agricultores urbanos de Vila Maria del Triunfo (Peru) são mulheres, pobres e com baixo nível educacional. Em Bogotá (Colômbia) a produção urbana de alimentos contribuiu na inserção dos excluídos, desenraizados e, vítimas do conflito armado. E em Moreno (Argentina), o programa municipal de agricultura urbana implantou mais de 4.000 hortas familiares e 29 hortas comunitárias beneficiando a população em situação de risco social. Cada vez mais são frequentes os projetos em albergues e orfanatos, prisões e hospitais que beneficiam pessoas portadoras do HIV, mães adolescentes e pessoas portadoras de doenças crônicas.

A agricultura urbana e periurbana **contribui para a melhoria da gestão sustentável do espaço urbano e periurbano**. Em Teresina (Brasil), aproximadamente 192 hectares de áreas urbanas e periurbanas vagas são ocupadas com hortas comunitárias, e em Curitiba (Brasil), os programas Nosso Quintal e Lavoura, com mais de 23 anos de existência, ocupam aproximadamente 218 hectares vagos, nos quais se produziram, durante 2009, 4.100 toneladas de alimentos. Enquanto em Rosário, mais de 10 hectares de solos urbanos públicos e privados (por convênio) localizados em áreas de risco social e ambiental são utilizados para desenvolver hortas comunitárias e Parques Horta.

Também contribui na diminuição dos efeitos da mudança climática e no aumento à resistência urbana. Em cidades desérticas como Villa Maria del Triunfo, Villa El Salvador ou Tacna, no Peru, onde chove somente 25mm ao ano, a agricultura urbana e periurbana incrementou as áreas verdes contribuindo na melhoria da paisagem e da qualidade do ambiente através de sistemas agroflorestais urbanos e periurbanos. E, em cidades densamente habitadas contribui no aumento da capacidade de infiltração, melhora a recarga dos aquíferos e diminui o escoamento evitando desmoronamentos e inundações. Além disso, permite aproveitar resíduos sólidos e líquidos urbanos através do uso de tecnologias apropriadas. Em Havana (Cuba), os resíduos orgânicos dos restaurantes são tratados para serem utilizados como alimento inofensivo para porcos e, em Lima – Peru, as águas residuais tratadas são utilizadas para a irrigação das áreas agroflorestais.

**A agricultura urbana e periurbana contribui com a segurança alimentar e nutricional fornecendo o acesso aos alimentos para o autoconsumo, permitindo economizar nos gastos com alimentação, melhorando e diversificando a dieta e os hábitos alimentares, valorizando e recuperando plantios nativos com alto valor nutricional e ampliando a disponibilidade de alimentos frescos, ricos em micronutrientes e a preços competitivos nos mercados locais**

## **A Agricultura Urbana nas Agendas Públicas Municipais e Nacionais**

Identificar que a agricultura urbana proporciona diversos benefícios motivou cada vez mais os governos locais e nacionais a implantarem programas ou integrá-los as suas políticas públicas. Em nível regional, diversas instituições assinaram as Declarações de Quito – Equador (2000), La Paz – Bolívia (2007) e Medellín – Colômbia (2008), procurando dar visibilidade à prática da agricultura urbana e periurbana e suas contribuições ao desenvolvimento urbano sustentável; fornecer recomendações e alinhamentos para sua promoção dirigidos aos governos e agentes locais e nacionais, e motivar os governos e agentes a promovê-la e apoiá-la.

Em termos gerais, a institucionalização da agricultura urbana e periurbana combina o fortalecimento institucional para melhorar a produção, a transformação e a comercialização; a criação de espaços multitorais para o planejamento e controle das ações; e a sua

articulação com outras políticas públicas como a da segurança alimentar, desenvolvimento econômico ou gestão ambiental, para citar só alguns exemplos.

Como resultado dos processos de fortalecimento institucional normalmente se criam Programas, Gerências, Subgerências ou Coordenadorias instaladas na estrutura orgânica dos municípios, as agências governamentais ou os ministérios envolvidos. Os programas do Município de Rosário e Quito são dois bons exemplos de escala municipal, e a Coordenadoria-Geral de Agricultura Urbana do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome no Brasil, um exemplo de escala nacional.

Para promover o diálogo, a articulação e coordenação entre as iniciativas públicas (governos nacionais, estaduais, locais) e privadas (sociedade civil, academia, empresa privada), e formular instrumentos de planejamento e gestão para promover a agricultura urbana se estabelecem Fóruns, Grupos de Apoio, Mesas de debates ou espaços multitorais integrados por diversos órgãos de governo, ONGs, universidades, empresas, organizações de base comunitárias e movimentos sociais – incluídos os grupos e organizações de agricultores urbanos – interessados em desenvolver a atividade. Esses espaços elaboram planos ou agendas estratégicas combinados identificando as principais ações e os recursos necessários e exercem o controle social sobre as ações desenvolvidas. Algumas cidades como Villa Maria del Triunfo, Bogotá e Belo Horizonte formularam participativamente planos e agendas estratégicas para a promoção da agricultura urbana e periurbana em escala municipal. Além disso, é importante mencionar que estes espaços priorizam em seus planos e agendas a formulação de políticas, marcos legais e normativos e a institucionalização, acompanhando coletivamente seu desenho, formulação e implantação.

Dependendo dos contextos, a agricultura urbana e periurbana se articula com as políticas públicas locais, buscando sinergias e transformando-se em uma “política pública que contribui para a conquista de outras políticas públicas”. Desta forma, a agricultura urbana e periurbana em Rosário se insere no Plano Estratégico da cidade como uma atividade geradora de rendimentos e ocupação do espaço urbano; no Plano Integral de Desenvolvimento Combinado de Vila El Salvador, como parte de suas linhas estratégicas de cidade saudável e desenvolvimento econômico; e na Política Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional de Bogotá como uma estratégia para garantir o acesso oportuno e permanente a alimentos nutritivos, seguros e inofensivos.

Na América Latina e no Caribe, dois países, Cuba e Brasil, contam com políticas públicas que promovem a agricultura urbana e periurbana em escala nacional, e alguns governos implantam programas nacionais de apoio à produção urbana e periurbana de alimentos como o Programa Pró-Horta do Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária/Ministério de Agricultura, Pecuária e Pesca (Argentina) ou o Programa Agrorural do Ministério de Agricultura do Peru.

Em Cuba, o Programa Nacional de Agricultura Urbana, criado há mais de 10 anos, fortaleceu a atividade em escala nacional, provincial e municipal. Surgido como uma resposta à crise alimentar derivada dos impactos do bloqueio e o desabastecimento produzido depois da queda do bloco socialista – que representava mais dos 80% das relações comerciais da Ilha –, a agricultura urbana consolidou-se como uma estratégia permanente de produção de alimentos saudáveis, em especial, para sua população urbana. O modelo de produção de alimentos saudáveis, em especial para sua população urbana. O modelo cubano de produção orgânica urbana e periurbana de alimentos combina sítios e chácaras, unidades básicas de produção agrícola e pecuária – UBPC, espaços urbanos com cultivos semiprotégidos, organopônicos de alto rendimento, hortas intensivas, casas de produção de mudas, casas de cultivos protegidos e hortas em quintais, junto a escritórios e lojas agrícolas para a provisão de insumos para a produção.

Seu modelo de organização se apoia no Grupo Nacional de Agricultura Urbana, criado em 1989 com caráter multidisciplinar e interinstitucional, que depende do Ministério de Agricultura e é formado por representantes dos Ministérios da Educação, do Açúcar, da Educação Superior e das Forças Armadas Revolucionárias, junto com 15 instituições científicas e entidades vinculadas a temas agrícolas.

As crises, independente de sua origem, impactam negativamente e por longo período em quem as sofre, atingindo com especial crueldade os mais pobres e vulneráveis. Os imigrantes rurais, deslocados, desempregados, pobres urbanos, pessoas com HIV, os indígenas, as mulheres, as crianças e os idosos são os grupos que mais sofrem com a falta de alimento nos lares. Neste sentido, contar com programas e políticas públicas de agricultura urbana poderia contribuir consideravelmente para alcançar o consumo mínimo de hortaliças e verduras recomendado pela FAO e a Organização Mundial da Saúde – OMS de 400 gramas/dia (ou seu equivalente de 146 quilos/

peçoas/ano), como o demonstra Cuba, que conseguiu alcançar essa meta a partir de seu Programa Nacional de Agricultura Urbana implantado desde 1990.

A crescente atenção e promoção da agricultura urbana por parte dos governos nacionais não só pode ser observada nesta região, mas também é uma tendência global. Em países africanos como Serra Leoa, a agricultura urbana faz parte do Programa Nacional de Segurança Alimentar “Operation Feed the Nation” – Operação Alimentar à Nação, e em Gana faz parte da Política Nacional de Desenvolvimento do Setor Agrícola e Alimentação – FASDEP II. Em Sri Lanka a produção urbana de alimentos é parte da Campanha Nacional para motivar a produção doméstica de alimentos (2007-2010) e na China a agricultura urbana faz parte de um dos componentes centrais da política nacional “O Novo campo – New Country Side”. (Ruaf, 2009).

## Panorama da Agricultura Urbana e Periurbana no Brasil

A agricultura urbana e periurbana no Brasil não é uma novidade. Um estudo realizado em 2007 por IPES/RUAF e REDE por encargo do MDS/SESAN nas regiões metropolitanas de Belo Horizonte (MG), Curitiba (PR), Porto Alegre (RS), Rio de Janeiro (RJ), São Paulo (SP), Brasília (DF) e Goiânia (GO), Belém (PA), Fortaleza (CE), Recife (PE) e Salvador (BA); identificou mais de 600 experiências, algumas com mais de 20 anos de existência (Santandreu e Lovo, 2007).

A pesquisa mostrou que a produção urbana e periurbana de alimentos se desenvolve em todas as regiões do Brasil, compreendendo uma grande diversidade de contextos, com uma ampla capacidade de expansão e muitas possibilidades de consolidar-se como uma atividade permanente e multifuncional em escala local, que melhore a segurança alimentar e nutricional e seja geradora de trabalho, emprego e renda. Os agricultores urbanos brasileiros são produtores familiares convencionais – mesmo que muitos se encontrem em processo de transição em direção à agroecologia – e orgânicos (inclusive certificados), assentados em áreas rurais, indígenas e quilombolas, pobres urbanos localizados nas áreas urbanas e periurbanas, em especial mulheres chefes de famílias e aposentados.

75% das experiências pesquisadas encontram-se nas capitais das regiões metropolitanas, o que representa uma característica importante da agricultura urbana e periurbana brasileira, devido ao fato de as capitais concentrarem importantes contingentes da população, apresentarem porcentagens elevadas de urbanização – inclusive algumas delas como Curitiba e Belo Horizonte não têm área rural. Existem iniciativas financiadas pelo governo federal (por meio do MDS, outros ministérios e agências), iniciativas promovidas e financiadas pelos governos locais e estaduais, pela sociedade civil, academia, e também, por empresas públicas e privadas.

No Brasil – da mesma forma que em outros países da região – existe uma diferença muito clara entre: I) os agricultores já inseridos no mercado que desenvolvem suas atividades na área periurbana; II) os movimentos sociais e as cooperativas orientadas à segurança alimentar e nutricional, e à comercialização que desenvolvem suas atividades tanto em espaços internos quanto periurbanos; e III) quem se beneficia dos programas governamentais (especialmente os vinculados ao programa Fome Zero), iniciativas dos governos locais e outras iniciativas promovidas por algumas organizações da sociedade civil, como pastorais e ONGs que normalmente orientam a atividade para a segurança alimentar e nutricional, comercializando o excedente e que desenvolvem suas atividades em espaços intraurbanos.

A diversidade das atividades é a principal característica das experiências identificadas. Sete de cada dez experiências identificadas incluem a produção como sua atividade principal e quase a metade comercializam total ou parcialmente seus produtos, no entanto, só 16% – geralmente as que são promovidas pela sociedade civil – realizam algum tipo de transformação artesanal ou semi-industrial como forma de agregar valor. A maior parte inclui a segurança alimentar como um dos seus objetivos. A agroextração e a colheita, atividades pouco identificadas nos estudos clássicos de agricultura urbana e periurbana, são muito importantes, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste vinculados às populações negras, indígenas e quilombolas. A troca e as doações são destinos muito frequentes dos produtos, ainda que na maioria das vezes não estejam vinculadas a experiências de economia solidária. E 44% prestam algum tipo de serviço, como capacitação, pesquisa ou microcrédito. Algumas experiências se encontram acopladas a associações, o que facilita sua organização, enquanto outras se encontram organizadas em grupos.

Mais da metade dos que produzem no Sul, Sudoeste, Norte e Nordeste do País o fazem de forma orgânica ou agroecológica, sendo uma prática muito ampla nas experiências promovidas pela sociedade civil no âmbito intraurbano. Em contraste, 85% das experiências produtivas identificadas no Centro-Oeste utilizam métodos convencionais.

No Brasil, o governo federal por intermédio de diversos ministérios – dos quais se destaca o MDS – e agências, é um financiador ativo de experiências da agricultura urbana e periurbana, promovidas tanto pelas prefeituras quanto pela sociedade civil. Os próprios governos locais e estaduais também financiam uma grande diversidade de experiências, especialmente onde existem atividades de agricultura urbana e periurbana consolidadas. As ONGs e as universidades destinam recursos próprios e elaboram projetos específicos para apoiar os agricultores urbanos. A presença de movimentos sociais (urbanos e rurais) como o Movimento Sem Terra – MST, o Movimento Nacional de Luta pela Moradia – MNLM e o Movimento dos Trabalhadores Desempregados – MTD desenvolvendo a agricultura urbana e periurbana, é uma característica da realidade brasileira. As empresas podem ser consideradas como um ator emergente no apoio financeiro à atividade, especialmente em projetos junto a agricultores com recursos escassos. Mas os agricultores urbanos são, sem dúvida, os principais financiadores de suas próprias experiências, em especial aqueles consolidados no mercado. A economia solidária ainda permanece marginalizada na dinâmica da agricultura urbana e periurbana brasileira e a cooperação internacional pode ser considerada ausente.

O desenvolvimento dos marcos legais ainda é limitado, tanto em escala municipal e estadual quanto federal, observando-se avanços com a aprovação e regulamentação de algumas Leis Estaduais como as de Minas Gerais e Goiânia; e municipais como as de Caxias do Sul, no Rio Grande do Sul; Apicás, em Mato Grosso; São Paulo, Ribeirão Branco e Santo André, em São Paulo; Brasília; Governador Valadares, em Minas Gerais; Fortaleza e Maracanaú, no Ceará; e João Pessoa, na Paraíba.

## Implementação da Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana no Brasil: Um Modelo em Construção

Dos 12 milhões de famílias atendidas pelo programa Bolsa Família, mais de 7 milhões têm residência urbana, o que pareceria justificar a execução de ações e políticas focalizadas nas cidades e nos territórios metropolitanos.

Neste contexto e como parte da estratégia Fome Zero, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS implementa a **Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana** focalizando suas ações na população urbana e periurbana articulada a Rede de Proteção Social e a Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição formada pelos Restaurantes Populares, os Bancos de Alimentos, as Cozinhas Comunitárias, as Feiras e Mercados Populares.

A política nacional de agricultura urbana e periurbana dialoga diretamente com os princípios que orientam a Lei de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN e faz parte expressa da recentemente aprovada Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, que promove a “*estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos*”, fortalecendo “*a agricultura familiar e a produção urbana e periurbana de alimentos*”.

Anteriormente, a II (2004) e III (2007) Conferência Nacional de Segurança Alimentar já incorporaram a agricultura urbana entre suas diretrizes e ações estratégicas. A II Conferência orientou sobre a necessidade de “*elaborar diagnósticos participativos, coordenados pelos CONSEAs (ou conselhos afins) com o fim de subsidiar a criação de uma Política Nacional de Agricultura Urbana por meio de: Identificação das diversas iniciativas de agricultura urbana desenvolvidas pelo poder público e sociedade civil, avaliando seus potenciais e limitações para a promoção de SAN; e Levantamento georreferenciado municipal indicando os espaços públicos e privados passíveis de utilização em um programa de agricultura urbana com a garantia da ampla divulgação destes dados*”. E a III Conferência foi além, propondo “*Implantar uma política nacional de agricultura urbana e periurbana e pesca artesanal sustentáveis através de um projeto de lei, incluindo indígenas não aldeados entre seus beneficiários, com dotação orçamentária e linha de crédito especial, integrando iniciativas de produção, extrativismo, beneficiamento/transformação, comercialização e serviços (assessoria, formação e capacitação) de alimentos em bases agroecológicas e de economia solidária*”.

A Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana se apoia em um conjunto de princípios e diretrizes políticas que incluem:

- Promoção da produção, transformação e comercialização dos produtos da agricultura urbana e periurbana;
- Fortalecimento das organizações sociais de agricultores urbanos e periurbanos;
- Formação e assistência técnica permanente e de qualidade para os agricultores urbanos e periurbanos;
- Formação e capacitação dos gestores da política e aos projetos produtivos;
- Apoio à agroecologia e à economia solidária;
- Articulação da Rede de Serviços Públicos da agricultura urbana e periurbana.

Com esse marco, a estratégia seguida pelo MDS, desde 2004, constitui um verdadeiro “**modelo em construção**” que articula as seguintes ações:

1. Geração e disseminação de conhecimento sobre a realidade da agricultura urbana e sua contribuição à segurança alimentar e outros desafios urbanos e periurbanos no Brasil através da pesquisa aplicada e participativa;
2. Criação de uma estrutura administrativa que institucionalize a agricultura urbana no MDS;
3. Dotação do orçamento público para financiar o apoio à agricultura urbana e periurbana;
4. Criação de uma rede operacional descentralizada que articula agentes públicos e privados para a implementação da política;
5. Fortalecer as capacidades de tomadores de decisão e gestores públicos e os membros da rede operacional que lhes permita desenvolver ações integrais que promovam a agricultura urbana e periurbana e busquem sua sustentabilidade;
6. Instalação de coletivos para o controle social da política em nível nacional e local;
7. Cooperação Sul-Sul e disseminação das atividades, resultados e impactos em nível nacional, regional (ALC) e global.

Para mudar a realidade é necessário compreendê-la, o que torna imprescindível **gerar e disseminar o conhecimento** sobre as experiências bem sucedidas – algumas com mais de 20 anos no País – promovidas tanto pelo poder público quanto pela sociedade civil e o setor privado, a identificação e georreferenciamento de espaços disponíveis nas cidades e os territórios metropolitanos para o desenvolvimento da agricultura, a identificação de sistemas de distribuição urbana de alimentos, para citar só alguns exemplos de pesquisas nacionais promovidas no período.

O seguinte passo é a gestão de mudança, que implica articular diversas ações para consolidar a institucionalidade, financiar ações, fortalecer capacidades e implementar um sistema operacional e coletivo de controle social da política de agricultura urbana e periurbana a nível nacional. Além disso, e como parte da estratégia de cooperação Sul-Sul promovida pelo governo brasileiro, a agricultura urbana formou parte das ações desenvolvidas em diversos países em escala regional e global.

Para **consolidar a institucionalização**, o MDS criou a Coordenadoria-Geral de Agricultura Urbana vinculada ao Departamento de Promoção de Sistemas Descentralizados da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar. E desde 2004, vem financiando editais com foco em diversas atividades de apoio à agricultura urbana e periurbana em municípios e territórios metropolitanos. Até 2009 foram destinados mais de 34 milhões de dólares para a promoção de hortas em municípios (desde 2004), a implantação dos Centros de Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana em regiões metropolitanas (desde 2008), o apoio à criação de projetos econômicos solidários agroalimentares urbanos com as Incubadoras Universitárias de Cooperativas Populares (desde 2007), a comercialização direta local através de Feiras Populares (desde 2007) e diversas ações de segurança alimentar em áreas de reforma agrária (desde 2005).

Para **fortalecer as capacidades** do pessoal vinculado à promoção dos agricultores urbanos foram promovidos cursos presenciais e virtuais em parceria com IPES/RUAF e o Oficina Regional da FAO para América Latina e o Caribe que contribuíram para melhorar as capacidades de técnicos e gestores dos Centros de Apoio à AUP e da equipe da Coordenadoria-Geral de Agricultura Urbana do MDS.

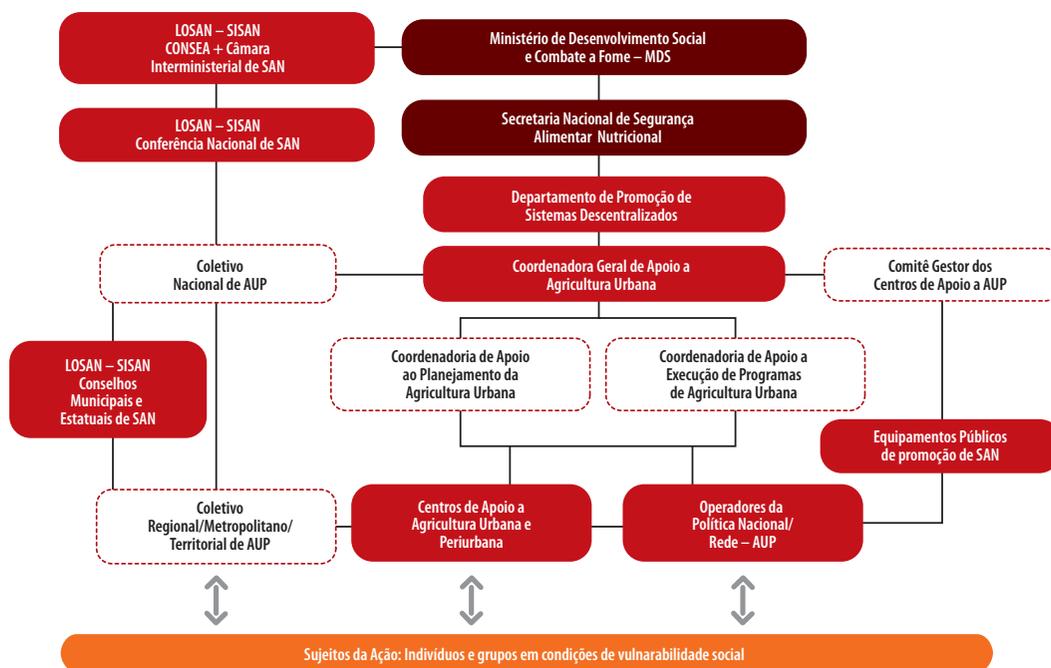
Os Centros Metropolitanos de Agricultura Urbana e Periurbana – CAUP constituem a estratégia principal de um **sistema operacional descentralizado** que permita desenvolver a Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana articulada à Política Nacional de SAN, prestar serviços públicos de qualidade para os agricultores urbanos e integrar e articular as iniciativas e os atores sociais interessados em apoiar a agricultura urbana nos territórios. O financiamento de centros administrados por universidades, governos e centros de pesquisa com ativa participação de ONGs e movimentos sociais constitui outra característica do modelo que procura ancorar-se na sociedade tanto para sua implementação quanto para o controle.

Boa parte dos recursos dos CAUP foi dirigida para prestar serviços públicos gratuitos de qualidade para os agricultores urbanos, o que constitui outra característica do modelo, no entanto, privilegia o caráter social da política, reforçando o papel das políticas públicas e o Estado em sua implementação. Os serviços incluem o acompanhamento, a promoção e a assessoria técnica para os agricultores; o fomento e a provisão de insumos de qualidade a um preço justo; a criação de capital social a partir da implantação de ações de capacitação permanentes e o estabelecimento de espaços de referência demonstrativos que contribuam para motivar os outros com a prática da atividade. Junto aos CAUP, o modelo articula a intervenção de outros atores com capacidades de execução local – como ONGs, universidades, empresas de pesquisa, municípios e estados, entre outros – concedidos como operadores da política.

Ao mesmo tempo, procurou-se implementar um sistema de controle social da política a partir da instalação de coletivos em nível nacional e local. O Coletivo Nacional da AUP é um espaço de participação e consulta, planejamento estratégico, monitoramento e avaliação da implementação da política, coordena suas ações com a Coordenadoria-Geral e se reúne de forma periódica, ao menos uma vez por ano em um Seminário Nacional. Por sua vez, o Comitê Gestor dos CAUP, formado por representantes dos Centros, tem funções operacionais e de coordenação, além de planejar o desenvolvimento das ações nos territórios.

Os CAUP se articulam à política e ao Sistema Nacional SAN através de seu Coletivo Nacional, mas também por meio dos Conselhos Municipais e Estaduais de SAN, e com a participação de outros agentes interessados em apoiar a agricultura urbana e rural como universidades, movimentos sociais, outros municípios e Estados.

### Rede – AUP ↔ SISTEMA NACIONAL DE SAN



Embora estejamos diante de um modelo em construção, as ações desenvolvidas no Brasil até o presente momento demonstram que com vontade política é possível convencer outras pessoas de que a melhoria da qualidade de vida dos mais pobres pode deixar de ser uma ficção para transformar-se lentamente, em uma realidade

Finalmente, desde 2006, a promoção da agricultura urbana e periurbana também foi objeto da **cooperação Sul-Sul** levada adiante pelo governo federal e permitiu disseminar atividades e estratégias e fornecer cooperação técnica concreta a diversos países. O MDS fez parte do Conselho Consultivo Regional da América Latina e Caribe do Programa Cidades Cultivando para o Futuro (CCF), uma iniciativa global promovida pela Fundação RUAF e administrada na ALC pelo IPES. Como parte das atividades de disseminação enviou participantes para os Seminários Internacionais de AUP organizados pela FAO, IPES e diversos governos locais e nacionais em La Paz (2007) e Medellín (2009). Também o MDS apresentou sua experiência nos Fóruns Urbanos Mundiais da China (2008) e co-organizou um evento especial no Fórum Urbano Mundial, realizado no Rio de Janeiro (2010), junto à Fundação RUAF, IPES, o Banco Mundial e FAO. Por último, desenvolveu ações de assistência técnica nas cidades de Rosário e Lima e, como apoio às estratégias de cooperação com os governos do Equador e Cuba.

## Alguns Resultados do Modelo em Construção

O desenho e implementação da política nacional de agricultura urbana e periurbana no Brasil mostram a importância do desenvolvimento de políticas específicas – como a agricultura urbana e periurbana – para contribuir com as políticas estruturantes – como a segurança alimentar e nutricional.

A **focalização da política nacional de AUP**, através do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal – CADÚNICO, que identifica e caracteriza as famílias com uma renda mínima mensal de até meio salário mínimo por pessoa, permitiu beneficiar mais de 120.000 famílias de agricultores urbanos e periurbanos em todo o Brasil.

A **consolidação da rede operacional descentralizada** permitiu instalar 11 centros de Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana nas Regiões Metropolitanas do Brasil contribuindo para que os agricultores urbanos se beneficiassem com os serviços gratuitos e de qualidade de assistência técnica e fomento, e de insumos a preços razoáveis como sendo parte de um conceito de proteção social que surge do reconhecimento do papel do estado na promoção das políticas sociais. O modelo de gestão descentralizado baseado em centros administrados por universidades, governos, organizações e centros de pesquisa com participação de ONGs e movimentos sociais constitui outra característica do modelo que busca ancorar-se na sociedade reconhecendo seu papel histórico e sua contribuição para promoção da agricultura urbana e periurbana no Brasil.

A **criação de uma rede de controle social** colocou em debate a importância de construir e implementar as políticas públicas com participação social, mostrando que é possível incorporar ao processo uma grande diversidade de atores interessados em promover a agricultura urbana e periurbana. Em especial no Brasil, onde os movimentos sociais têm um papel ativo no debate público e são sujeitos na construção coletiva das políticas públicas.

O **financiamento de atividades de investigação e fortalecimento de capacidades** a gestores públicos, em especial em um modelo no qual as diversas organizações e instituições assumem um importante papel na implantação da política, permitiu unificar conceitos, compartilhar experiências e trocar conhecimentos potencializando o desenvolvimento das ações.

Embora estejamos diante de um modelo em construção, as ações desenvolvidas no Brasil até o presente momento demonstram que com vontade política é possível convencer outras pessoas de que a melhoria da qualidade de vida dos mais pobres pode deixar de ser uma ficção para transformar-se lentamente, em uma realidade.

## Referências Bibliográficas

- JORDAN, R. e MARTINEZ, R. 2009. *Pobreza y precariedad urbana en América Latina y El Caribe*. 2009. CEPAL, Santiago de Chile, Chile.
- DE ZEEUW, H. e DUBBELING, M. 2009. *Cities, food and agriculture: Challenges and the way forward*. RUAF, Leusden, The Netherlands.
- FAO, IICA. 2009. *Construcción del Sistema y de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional: la experiencia brasileña*. FAO, IICA, Brasília, Brasil.
- FAO. 2008. *Panorama del Hambre en América Latina y El Caribe*. Oficina Regional de FAO para América Latina y El Caribe, Observatorio del Hambre de la Iniciativa América Latina sin hambre, Santiago, Chile.
- GONZALEZ NOVO, M.; CASTELLANOS, A. e PRICE, J. 2008. *Testimonios: agricultura urbana en ciudad de La Habana*. IPES, ACTAF y OXFAM, La Habana, Cuba,
- MAZZUCA, A.; PONCE, M. e TERRILE, R. 2009. *La agricultura urbana en Rosario: balance y perspectivas*. IPES, Municipalidad de Rosario, CEPAR y OXFAM Novib, Lima, Perú.
- PNUD. 2010. *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, San José, Costa Rica.
- SANTANDREU, A. e LOVO, I. 2007. *Panorama de la agricultura urbana y periurbana en Brasil y directrices políticas para su promoción*. Cuaderno de Agricultura Urbana nº 4, IPES, Fundación RUAF, REDE, FAO y MDS, Lima, Perú.
- UNFPA. 2007. *Estado de la población mundial*. Fondo de Población de las Naciones Unidas, Nueva York, Estados Unidos.
- UN-Hábitat. 2010. *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ROLAC), Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Río de Janeiro, Brasil.

## Apresentação dos Autores

**Alain Santandreu** é sociólogo, assessor regional em Gestão do Conhecimento na América Latina e no Caribe pela Fundação RUAF (Holanda) e pelo IPES Promoção do Desenvolvimento Sustentável (Peru). [alain@ipes.org.pe](mailto:alain@ipes.org.pe); [alain\\_santandreu@yahoo.com](mailto:alain_santandreu@yahoo.com).

**Gunther Merzthal** é comunicador social, coordenador regional para a América Latina e o Caribe em Agricultura e Florestamento Urbano da Fundação RUAF (Holanda) e IPES Promoção do Desenvolvimento Sustentável (Peru). [gunther@ipes.org.pe](mailto:gunther@ipes.org.pe); [gmerzthal@hotmail.com](mailto:gmerzthal@hotmail.com).



# FOME ZERO E OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO – UM SÓ DESAFIO: REDUÇÃO DA MISÉRIA E DA DESIGUALDADE

Wagner Caetano Alves de Oliveira e Davi Luiz Schmidt

## Introdução

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) são um conjunto de oito diretrizes estabelecidas com base na Declaração do Milênio. Esse documento, proposto pelos países membros da Organização das Nações Unidas (ONU) em 2000, foi criado para contribuir com a construção de um mundo mais pacífico, justo e sustentável, no século XXI, no início do terceiro milênio. Lembra Kofi A Annan, secretário geral das Nações Unidas naquele momento, que sua intenção, ao propor a realização da Cúpula do Milênio, era “utilizar a força simbólica do Milênio para ir ao encontro das necessidades reais das pessoas de todo o mundo”<sup>1</sup>. Desse esforço resultou o estabelecimento da plataforma humanitária de maior relevância do mundo contemporâneo.

A ONU, junto com 191 Países-Membros, estabeleceu oito objetivos, que são:

1. Erradicar a extrema pobreza e a fome;
2. Atingir o ensino básico universal;
3. Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres;
4. Reduzir a mortalidade na infância;
5. Melhorar a saúde materna;
6. Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças;
7. Garantir a sustentabilidade ambiental;
8. Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.

---

<sup>1</sup> Declaração do Milênio das Nações Unidas. p. 2 Disponível em <http://www.min-edu.pt/innovbasic/biblioteca/dh-milenio/declaracao-milenio.htm>  
Acesso em 7 jun. 2009.



A partir de 2003, o Brasil adotou medidas concretas e específicas em relação a temas também relacionados nos Objetivos do Milênio, por duas razões. A primeira, porque todos constam de nossa Constituição, promulgada em 1988. A segunda, porque o projeto iniciado com o governo Lula enfatiza temas sociais, forjado nas lutas contra as injustiças sociais históricas do País. Em 30 de janeiro de 2003, dizia o presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento institucional do programa Fome Zero e instalação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar - CONSEA<sup>2</sup>:

Fome é, sim, falta de comida. Mas é também não ter uma alimentação adequada. Fome é não poder consumir todas as proteínas, vitaminas, calorias e sais minerais que o nosso corpo e a nossa mente precisam para se desenvolver; que as nossas crianças precisam para estudar e aprender; que um adulto precisa para se capacitar e trabalhar. É por isso que não adianta apenas distribuir comida. Se não atacarmos as causas da fome, ela sempre irá voltar, como já aconteceu outras vezes em nossa história.

O projeto Fome Zero combina, de um modo novo, o emergencial com o estrutural. É preciso dar o peixe e ensinar a pescar, ao mesmo tempo. Ensinar a pescar é criar empregos nas regiões onde hoje existem fome e pobreza. Ensinar a pescar significa melhorar as condições de vida da população. Ensinar a pescar é dar ao povo uma educação de qualidade. É saúde digna. É salário e renda. Ensinar a pescar é fazer a reforma agrária. É incentivar a agricultura familiar. É estimular o cooperativismo, o microcrédito e a alfabetização. É preparar as pessoas para uma profissão e um emprego. É criar condições para que elas se sustentem sozinhas. Ensinar a pescar, enfim, é libertar milhões de brasileiros, definitivamente, da humilhação das cestas básicas.

Portanto, temos o encontro de propósitos entre a política social adotada pelo governo do presidente Lula e a política social mundial expressa pelos Objetivos do Milênio. Pelo discurso acima transcrito, observa-se que o Programa Fome Zero e o primeiro Objetivo do Milênio – *Erradicar a Fome e a Miséria* – simbolizam e sintetizam uma política única e abrangente de emancipação, de inclusão e de justiça social.

O conteúdo para elaboração da Declaração do Milênio foi extraído principalmente das conferências internacionais da década de 1990, (de meio ambiente, população, gênero, direitos humanos e desenvolvimento social) numa grande agenda mundial de desenvolvimento, definindo metas claras, prazos e indicadores do progresso alcançado.

Reconhecendo a relação dos ODMs com diversos de seus artigos constitucionais, (ver quadro 1) o Brasil tornou-se signatário dessa declaração já em 2000. Assim, assumiu o compromisso de trabalhar para cumprir, até 2015, os objetivos e as metas previstos nos ODM e ampliar seu desenvolvimento.

## **A Democracia Participativa como Ambiente Ideal para o Cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**

Diz a Declaração do Milênio, na página 2:

Os homens e as mulheres têm o direito de viver a sua vida e de criar os seus filhos com dignidade, sem fome e sem medo da violência, da opressão e da injustiça. A melhor forma de garantir esses direitos é através de governos de democracia participativa baseados na vontade popular<sup>3</sup>.

O Brasil democrático vem criando e fortalecendo instrumentos que garantem um diálogo permanente entre o Estado e a sociedade civil. A quantidade de pessoas e organizações sociais envolvidas nos processos participativos e a expansão dos espaços públicos partilhados entre governo e a sociedade conferem ao Brasil um ambiente cada vez mais favorável para tratar do déficit social ainda existente. São muitos exemplos de canais abertos ou revitalizados

---

2 Discurso proferido em 30 de janeiro de 2003, portanto, no primeiro mês de governo. <http://www.info.planalto.gov.br/download/discursos/pr010.doc> Acesso em 4 nov. 2010.

3 Declaração do Milênio das Nações Unidas. p. 2 Disponível em <http://www.min-edu.pt/inovbasic/biblioteca/dh-milenio/declaracao-milenio.htm> Acesso em 7 jun. 2009.

pelo governo federal com o objetivo de incluir a experiência acumulada pela sociedade civil brasileira na elaboração, acompanhamento e controle das grandes políticas públicas.

A Secretaria-Geral da Presidência da República tem a atribuição de coordenar e articular o relacionamento do governo com as entidades da sociedade civil. Pauta-se pela diretriz de construir espaços de interação, compreendendo a democracia como processo político e social e tendo a participação dos cidadãos como um dos parâmetros para definir a prática democrática. Esse compromisso com a cidadania implica assegurar espaços de participação em todo o ciclo de produção de políticas públicas, a começar pela concepção, perpassando pelo monitoramento, avaliação e revisão. O sentido geral é o de fazer com que o Estado seja mais poroso às agendas produzidas e crie formas de incorporar novos sujeitos sociais na produção dessas políticas.

## Os Méritos da Criação dessa Plataforma Humanitária

Os ODMs converteram-se no maior compromisso da história por “um futuro mais pacífico, mais próspero e mais justo”, como registra a Declaração do Milênio, de 2000. Também essa carta de compromissos afirma que o melhor ambiente para o cumprimento dos ODMs é um governo que pratica a democracia participativa para tomar as suas decisões.

Sobre a Constituição brasileira, promulgada em 1988, podemos afirmar o mesmo. Mais ainda, a nossa constituição deu tratamento inovador sobre as formas representativas e formas participativas de democracia, como constatam os professores Leonardo Avritzer e Maria de Lourdes Pereira (AVRITZER & PEREIRA, p.35). Ela gerou um sistema político híbrido, apresentando uma combinação entre essas formas, na sua arquitetura mais genérica. Estão previstas formas diretas de expressão, como plebiscitos, referendos e iniciativas populares, assim como estão previstos conselhos de política e a participação da sociedade civil na deliberação sobre as políticas públicas.

Além desse encontro de propósitos com a política de governo do período 2003 – 2010, os Objetivos do Milênio tem o mérito de dar um **sentido de finalidade e direção comuns**, constituídos que são de uma concepção de direitos humanos e justiça social, com metas e indicadores claramente propostas para facilitar o acompanhamento e a avaliação dos resultados.

Outro aspecto que merece reconhecimento é a possibilidade da **articulação dos diferentes atores do desenvolvimento**, na medida que se conquista os diferentes setores da sociedade política e da sociedade civil para esse consenso internacional de objetivos de desenvolvimento da história da ONU.

## Mobilização e Advocacia

Para dar conhecimento, conscientizar e mobilizar a sociedade e os governos brasileiros em torno do tema, em 2004, o governo federal e o Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento (PNUD) apoiaram a iniciativa de organizações da sociedade civil e do setor produtivo na criação do **Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade**. Dessa iniciativa, nasceu a campanha “Nós Podemos – 8 Jeitos de Mudar o Mundo”, de promoção das metas do milênio. A campanha idealizou oito ícones, que representam os ODM, e que rapidamente se espalharam pelo território nacional. Os símbolos também foram adotados por outros países e pela própria sede das Nações Unidas.

Outra iniciativa foi a criação do **Prêmio ODM Brasil**, proposto pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da primeira Semana Nacional pela Cidadania e Solidariedade, em 9 de agosto de 2004. A ideia era pre-



Os ODMs converteram-se no maior compromisso da história por “um futuro mais pacífico, mais próspero e mais justo”, como registra a Declaração do Milênio, de 2000

miar práticas positivas de governos e de organizações, com foco nos ODM. O objetivo era estimular novas ações e reconhecer as já existentes.

Em suas três edições – em 2005, 2007/2008 e 2009/2010 – foram inscritos 3.500 projetos de instituições da sociedade civil e do setor produtivo, assim como dos governos municipais. Embora a importância primeira do Prêmio seja a participação, a escolha dos projetos exitosos com direito ao prêmio se dá levando em conta determinados critérios, visitas técnicas às instituições concorrentes e por último a submissão a um júri de especialistas das diversas áreas. Os critérios são: contribuição para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM); impacto no público atendido; participação da comunidade; existência de parcerias; potencial de replicabilidade; complementaridade e integração com outras políticas.

Outra estratégia de divulgação, conscientização e mobilização foi a realização de três ciclos de **seminários estaduais**, sendo que os dois primeiros se voltaram à divulgação e discussão dos ODMs e do Prêmio, reunindo 3.000 e 9.000 lideranças sociais, respectivamente. O terceiro ciclo se ocupou da divulgação do quarto Relatório Nacional de Acompanhamento dos ODMs, de resto muito importante, por reunir 7.000 lideranças sociais. Com essa iniciativa, as lideranças, principalmente os integrantes dos núcleos estaduais, tiveram oportunidade de tomar conhecimento dos ODMs, com os resultados do momento e os desafios para o cumprimento dos Objetivos, ao faltar cinco anos para o prazo estabelecido.

Deve-se ainda incluir neste conjunto de atividades de divulgação e advocacia três publicações que foram amplamente distribuídas. São o Guia para a Municipalização dos ODMs, o **Guia de Mobilização dos ODMs e o Guia do Prêmio ODM**.<sup>4</sup>

O primeiro – Guia para a Municipalização – está no contexto da criação de uma consciência nacional pelo cumprimento dos ODM, o que exige certamente uma ação articulada entre todos os entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios). Grande parte dos esforços depende dos gestores locais, pois se na média muitos dos indicadores brasileiros são razoáveis ou bons, os dados desagregados revelam muitas fragilidades regionais e locais. Nesse contexto, os municípios podem e devem assumir um papel de protagonistas do desenvolvimento. Por estarem próximos da população, eles têm uma posição estratégica na hora de dialogar e compreender os anseios da comunidade. Além disso, são responsáveis pela gestão de diversas políticas públicas que contribuem para os ODM.

Portanto, esse Guia para a Municipalização dos Objetivos do Milênio foi concebido para ajudar os gestores municipais, seus quadros técnicos e os municípios a identificar como contribuir para a melhoria das condições de vida da população. De forma didática, a obra apresenta a relação entre os ODM e os poderes locais, uma sugestão metodológica para municipalizar os ODM, além dos indicadores básicos que podem ser adotados por qualquer município disposto a monitorar e avaliar o processo.

A obra é uma iniciativa do PNUD e da ONG Agenda Pública, com o apoio de diversas organizações da sociedade civil, do Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade e do Governo Federal. A produção de seu conteúdo teve a colaboração do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, cuja missão é promover o planejamento e a melhoria da gestão pública para o desenvolvimento sustentável e socialmente inclusivo do país, assim como da Secretaria-Geral da Presidência da República.

O Guia de Mobilização reúne uma rica experiência de ações de diversas instituições, em especial do Núcleo estadual de ODM do Paraná, que acreditam que é possível acelerar a transformação social através do comprometimento da sociedade em geral.



4 Disponível em [www.odmbrasil.org.br](http://www.odmbrasil.org.br) e em [www.nospodemos.org.br](http://www.nospodemos.org.br) Acesso em 25 out. 2010.

O Guia do Prêmio ODM reúne os diferentes aspectos que o compõem, como sua concepção, o lugar que ocupa na estratégia do cumprimento dos ODMs, as normas, a estrutura e os resultados das três edições.

## Estratégias

Dizia o presidente Lula, em discurso no dia 9 de agosto de 2004, por ocasião da primeira Semana Nacional pela Cidadania e Solidariedade:

O que vocês estão fazendo aqui, hoje, é um gesto extraordinário. A instituição de uma Semana de Solidariedade, onde a gente vai extrair o potencial de cada homem, de cada mulher, de cada poder público neste País, de cada instituição para que ela possa fazer um pouco mais com a planilha na mão, acompanhando, eu não tenho dúvida nenhuma que se vai chegar no final do mandato e se vai no PNUD dizer: "olha, encontrei um país que cumpriu as Metas do Milênio, porque a sociedade brasileira ajudou a construir."<sup>5</sup>

Desde que começaram as ações que honram os compromissos assinados pelo Brasil em 2000, sempre se primou pelo estabelecimento e fortalecimento de parcerias. O Prêmio, por exemplo, tem a coordenação do governo federal, através da Secretaria-Geral da Presidência da República, do PNUD e do Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade. Mas desde o início participam a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil e a Petrobrás, através de seus departamentos de Responsabilidade Social.

As parcerias se ampliaram significativamente a partir da realização das edições do Prêmio ODM e da criação dos **núcleos estaduais** de ODM. Para dar alguns exemplos, a UNIMED, o SEBRAE, os CORREIOS, ELETRONORTE, ELETROSUL, assim como o Banco do Nordeste e o SESI já participam em diversos núcleos, alguns com papéis de grande importância. As Universidades e Instituições de Ensino Superior Comunitárias, além de terem participação individual em diversos núcleos, preparam, através de seu fórum nacional, uma articulação interna a suas 60 unidades, e externa junto à coordenação nacional de ODMs.

5 Disponível em <http://www.info.planalto.gov.br/> Acesso em 29 out. 2010.



Essa medida – de criar os núcleos – foi proposta em todas as Unidades da Federação e prontamente aceita, e tem como razão a necessidade de uma instância estadual que seja catalizadora e disseminadora das reflexões e ações dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. O Prêmio se beneficiou em sua 2ª e 3ª edição, aumentando o número de projetos inscritos em quase todos os estados. Além disso, um grande número de lideranças sociais e instituições públicas e privadas têm agora conhecimento desse pacto social mundial, com expressiva adesão.

Quanto à adesão dos órgãos federais aos ODMs, desde 2003 o Presidente da República orienta a atuação tanto para o cumprimento do papel de cada ministério, como também para a forte integração entre os ministérios e sua integração em nível de governos e de instituições da sociedade civil. O encontro de propósitos entre o programa de governo destes oito anos e os Objetivos do Milênio facilitou o diálogo entre os diferentes atores políticos e sociais pelo estabelecimento de projetos, programas e políticas adequadas para a superação dos obstáculos e, conseqüentemente, pela melhoria dos índices no cumprimento das metas. Os resultados aparecem com clareza, como registra o quarto Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos do Milênio:

Em 1990, 25,6% dos brasileiros tinham renda domiciliar per capita abaixo da linha da pobreza internacional de US\$ PPC 1,25/dia. A cada quatro brasileiros, um tinha renda diária cujo poder de compra no mercado local era inferior ao poder de compra de US\$ 1,25 nos EUA. A redução da pobreza extrema desde 1990 foi de tal ordem que, em 2008, apenas 4,8% da população eram pobres segundo o critério internacional (um a cada 20 brasileiros). No período, o Brasil logrou reduzir a pobreza a menos de um quinto do nível de 1990, superando a meta que se havia proposto (RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DOS OBJETIVOS DO MILÊNIO, Março de 2010, p. 22).

## Produção de Informações

Ao lado das iniciativas de realizar a divulgação desta agenda de direitos humanos, assim como de chamar as pessoas e as instituições para essa causa, mostrava-se necessário produzir informações que indicassem o estágio dos Objetivos e das Metas no País, nos estados e nos municípios, pois só assim seria possível planejar o seu cumprimento. Neste sentido, foram importantes duas iniciativas, uma realizada pelo governo federal e outra coordenada pelo PNUD e realizada por instituições da sociedade civil.

A primeira teve lugar ainda em 2003, quando o presidente da República instituiu “Grupo Técnico para acompanhamento das Metas e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”.<sup>6</sup> Com essa orientação, o governo, sob a responsabilidade da Casa Civil, já elaborou quatro **Relatórios Nacionais** de Acompanhamento dos Objetivos do Milênio – em 2004, 2005, 2007 e 2010. Assim, o governo federal cumpre uma orientação que consta da Declaração do Milênio, em seu item 31, página 16<sup>7</sup>:

Pedimos à Assembleia-Geral que examine periodicamente os progressos alcançados na aplicação das medidas propostas por esta Declaração e ao secretário-geral que publique relatórios periódicos, para que sejam apreciados pela Assembleia e sirvam de base para a adoção de medidas ulteriores.

A segunda iniciativa que cabe destacar é a da criação do **Portal ODM** – [www.portalodm.org.br](http://www.portalodm.org.br) – que cumpre um papel complementar em relação aos Relatórios referidos acima, uma vez que se ocupa em apresentar dados sobre a situação dos 26 estados, do Distrito Federal e dos 5.565 municípios brasileiros em relação ao cumprimento dos ODMs.

É uma ferramenta que tem como finalidade permitir que cada cidadão possa acompanhar a realidade de seu município e envolvê-lo no processo de implementação de políticas públicas. Ao mesmo tempo, as empresas poderão contar com um instrumento importante na definição de suas ações de responsabilidade social corporativa em nível municipal, como explica o próprio portal. O portal foi desenvolvido pelo Observatório de Indicadores de Sustentabilidade (Orbis), programa do Sesi do Paraná, Sistema Fiep e Instituto de Promoção do Desenvolvimento (IPD), sob a coordenação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância

6 O decreto é de 31 de outubro de 2003. O seu art. 2º reza: “Caberá ao Grupo Técnico subsidiar a elaboração de plano de ação do governo brasileiro para o alcance das Metas e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e monitorar o progresso do Brasil em relação às referidas Metas e Objetivos, por meio de levantamento de dados e informações pertinentes junto aos órgãos setoriais nos três níveis de governo...” Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/DNN/2003/Dnn10011.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2003/Dnn10011.htm) Acesso em 28 out. 2010.

7 Declaração do Milênio. Disponível em <http://www.pnud.org.br/odm/index.php?lay=odmi&id=odmi#> Acesso em 28 out. 2010.

(UNICEF), Movimento Nós Podemos Paraná, Núcleo de Apoio a Políticas Públicas (NAPP), Ministério do Planejamento e Secretaria Geral da Presidência da República.

O Portal disponibiliza ainda uma biblioteca multimídia com publicações, relatórios, imagens e vídeos sobre os ODM, que podem ser atualizados pelos próprios usuários. Como fonte de informação, o site trará canal de notícias, banco de boas práticas e uma agenda com eventos e capacitações importantes. Tudo *on-line*, de forma prática e interativa!

Ao lado dessas iniciativas de abrangência nacional, há estudos e pesquisas regionais e estaduais. Citamos dois exemplos: no Rio Grande do Sul, a Fundação de Economia e Estatística – FEE<sup>8</sup>, da estrutura do Estado, realizou estudo sobre a situação dos municípios gaúchos, considerando algumas das Metas do Milênio. Também o estado do Ceará possui pesquisa referente aos seus 184 municípios, realizada pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE<sup>9</sup>. A propósito, esse estudo servirá de base para a implantação da municipalização naquele estado, que será realizada em consonância com a elaboração do Plano Plurianual 2012 - 2015, que o governo atual denomina PPA participativo.

Consideramos igualmente estratégico a criação dos endereços eletrônicos dos ODMs, capazes de reunir as principais informações alusivas ao tema. Destacamos dois deles: o endereço eletrônico principal do Prêmio ODM – [www.odmbrasil.org.br](http://www.odmbrasil.org.br) –, mas que veicula outras informações, facilitadas pelo funcionamento em rede. O outro endereço foi criado pelo Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade – [www.nospodemos.org.br](http://www.nospodemos.org.br) – útil para dinamizar e interligar a atuação dos núcleos estaduais.

Por último, a coordenação do Prêmio ODM adotou a Rede Ideea-ODMs – Rede de Intercâmbio e Difusão de Experiências Bem-Sucedidas para Alcançar os ODMs. É uma iniciativa da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL. Assim, se realiza o objetivo número dois do Prêmio ODM – *construir um banco de práticas de referência para sociedade e gestores públicos, no marco das políticas públicas*<sup>10</sup> – para promover intercâmbio de experiências e incrementar o arsenal de conhecimentos dos funcionários públicos, da sociedade civil dos e especialistas em desenvolvimento em geral.

## Marcos Regulatórios – Criação e Revisão de Normas a partir dos Princípios da Participação Social

A democracia participativa constitui-se no melhor ambiente para criar as condições de cumprir os Objetivos do Milênio

Como afirmamos no segundo capítulo, a democracia participativa constitui-se no melhor ambiente para criar as condições de cumprir os Objetivos do Milênio. Exemplificamos a afirmação através da criação de marcos regulatórios na área do Objetivo nº 1 – Erradicar a extrema pobreza e a fome – mais precisamente em relação a duas metas deste objetivo: “Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população que sofre de fome (meta da ONU) e “Erradicar a fome entre 1990 e 2015” (meta brasileira). Pois ao longo do governo do presidente Lula foi corrigida uma limitação da Constituição de 1988, incluindo a alimentação como direito social, [art. 6º da Constituição] ao lado da educação, da saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados<sup>11</sup>. A inclusão se deu através da Emenda Constitucional 64, de 4 de fevereiro

8 O estudo está disponível em [www.fee.tche.br](http://www.fee.tche.br) Acesso em 28 out. 2010.

9 Disponível em [http://www.ipece.ce.gov.br/arquivos/ODM\\_Ceara\\_IPECE.pdf](http://www.ipece.ce.gov.br/arquivos/ODM_Ceara_IPECE.pdf) Acesso em 29 out. 2010.

10 O decreto que institui o Prêmio é de 15 de dezembro de 2005. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Dnn/Dnn10732.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Dnn/Dnn10732.htm) Acesso em 4 nov. 2010.

11 Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm) Acesso em 29 out. 2010.

de 2010, proposta pelo senador Antonio Carlos Valadares (PSB/SE) em 2003, mas que foi assumida pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, pelas conferências de Segurança Alimentar e Nutricional, por abaixo-assinados e pela atuação da Frente Parlamentar de Segurança Alimentar e Nutricional do Congresso Nacional. Pode-se afirmar, portanto, que a atuação no campo da democracia participativa criou as condições para a qualidade da atuação da democracia representativa.

Outro desafio regulatório se deu em relação à alimentação educacional – que é o maior programa brasileiro de segurança alimentar, ao atender cerca de 47 milhões de alunos com alimentação diária nas escolas públicas e filantrópicas brasileiras. A partir de 2009, a legislação foi alterada<sup>12</sup> estendendo o direito à alimentação ao ensino médio e obrigando que 30% da alimentação seja oriunda da agricultura familiar local. Esse aperfeiçoamento da legislação foi também amplamente discutido em conselhos e conferências nacionais, que propuseram as melhorias junto com o Ministério da Educação.

Por último, também foi a segunda Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional que apresentou entre suas proposições a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, acolhida pelo Congresso em 2006.<sup>13</sup> A exemplo do Sistema Único de Saúde – SUS e do Sistema Nacional de Assistência Social – SUAS, o SISAN é uma política pública por meio da qual “o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada”, como afirma o art. 1º da Lei que a instituiu.

Portanto, os três marcos regulatórios apresentados formam um arcabouço legal que confere condições aos órgãos públicos e à sociedade civil de avançar no cumprimento do primeiro e mais importante objetivo e suas respectivas metas da grande plataforma humanitária estabelecida no início deste século e do novo milênio. Mas reafirmamos – é à guisa de exemplo que relatamos o que se sucedeu em relação ao objetivo nº 1, pois houve adequação e elaboração normativa em todos os temas presentes nos ODMs.

## Considerações Finais

Como mostramos acima, há um forte **encontro de propósitos** entre o Fome Zero e os ODMs, que se complementam, através dos quais se realiza um diálogo interno e externo, horizontal e vertical. Internamente, os ODMs permitem o acompanhamento vertical do estágio do cumprimento das metas no país, nos estados e nos municípios, indicando aos gestores, aos departamentos de responsabilidade social do setor produtivo, os locais e temas que mais necessitam de atenção. Externamente, cumprem o mesmo papel, acrescido das informações que são solicitadas pelo objetivo nº 8 – todos pelo desenvolvimento – que estabelece como tarefa o acompanhamento da participação dos países desenvolvidos no auxílio e desenvolvimento dos países mais pobres. Assim, o diálogo entre os países se torna mais fácil e compreensível, na medida que os objetivos, as metas e os indicadores são comparáveis.

O Fome Zero, através de seus eixos e programas, cerca a fome e procura eliminar a um a um os obstáculos para o acesso à alimentação saudável e adequada. O fortalecimento da Agricultura Familiar, a geração de renda, a articulação, mobilização e controle social formam as diretrizes para as ações necessárias à eliminação da fome e, por consequência, da miséria.

Outro ponto de desafio comum é a **construção das políticas através da democracia participativa**, tanto as referentes aos ODMs, como as referentes aos programas do atual governo. A política do Fome Zero construiu e aperfeiçoou seus programas através de intenso diálogo com a população, com as conferências nacionais, estaduais e municipais, com a forte atuação dos conselhos de políticas e de direitos.

Na condição de agenda básica para o desenvolvimento, os **ODMs** pavimentam o caminho para o crescimento e a justiça social quando **transformados em políticas públicas**. Assim, as normas referentes à Segurança Alimentar e Nutricional acima citadas, os programas de transferência de renda condicionada atingindo 12,4 milhões de

12 A lei é de 16 de junho de 2009, sob o nº 11.947 – Melhoria e ampliação da legislação da Alimentação Escolar, estendida para toda a educação básica e estabelecendo que 30% da alimentação deve ser oriunda da agricultura familiar. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm) Acesso em 29 out. 2010.

13 A lei é de 15 de setembro de 2006 – nº 11.346, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, com vistas a assegurar o direito humano à alimentação. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm) Acesso em 28 out. 2010.

lares, a adoção do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, que reconhece as conexões entre educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização, são alguns exemplos de políticas que cumprem os ODMs e sedimentam as bases para o desenvolvimento sustentado.

Mas, para que os ODMs prestem o serviço para o qual foram criados, relacionamos acima uma série de quesitos que estão sendo cumpridos, nesta resenha – como **a produção de informações, a mobilização e advocacia, a criação e adequação da legislação, além da necessidade da municipalização**. São diretrizes em pleno desenvolvimento, perceptíveis através de diversos exemplos apresentados, que contribuirão para o alcance das metas principalmente dos municípios, até 2015.

Portanto, o Fome Zero e os Objetivos do Milênio são duas estratégias que se fundem, e que, ao serem implementadas, se fortalecem no trabalho pela redução da miséria e da desigualdade, da inclusão social e do pagamento de dívidas históricas que o país ainda tem com muitos de seus cidadãos.

## Referências Bibliográficas

AVRITZER, Leonardo, PEREIRA, Maria de Lourdes D. *Democracia, participação e instituições híbridas*. Belo Horizonte: UFMG / DCP, 2002.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; AGENDA PÚBLICA – AGENDA DE ANÁLISE E COOPERAÇÃO EM POLÍTICA PÚBLICA; MINISTÉRIO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Guia para a Municipalização dos ODMs – Referências para a Adaptação de Indicadores e Metas à Realidade Local*. 2009. Disponível em [www.odmbrasil.org.br](http://www.odmbrasil.org.br) Acesso em 14 nov. 2010.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA DO PARANÁ. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Guia de Mobilização – Nós Podemos ... mobilizar em Prol dos Objetivos do Milênio*. 2009. Disponível em [www.odmbrasil.org.br](http://www.odmbrasil.org.br) Acesso em 14 nov. 2010.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* – Relatório Nacional de Acompanhamento – Setembro de 2004. Disponível em [www.odmbrasil.org.br](http://www.odmbrasil.org.br) Acesso em 15 nov. 2010.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* – Relatório Nacional de Acompanhamento – Setembro de 2005. Disponível em [www.odmbrasil.org.br](http://www.odmbrasil.org.br) Acesso em 15 nov. 2010.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* – Relatório Nacional de Acompanhamento. Setembro de 2007. Disponível em [www.odmbrasil.org.br](http://www.odmbrasil.org.br) Acesso em 15 nov. 2010.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* – Relatório Nacional de Acompanhamento. Março 2010. Disponível em [www.odmbrasil.org.br](http://www.odmbrasil.org.br) Acesso em 15 nov. 2010.

SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Guia do Prêmio ODM*. 2009. Disponível em [www.odmbrasil.org.br](http://www.odmbrasil.org.br) Acesso em 15 nov. 2010.

## Sobre os Autores

**Wagner Caetano Alves de Oliveira** é secretário nacional de Estudos e Pesquisas Político-Institucionais da Secretaria-Geral da Presidência da República. Formado em História, com especialização em Administração Pública Municipal e pós-graduando em Democracia Participativa pela UFMG. Participou das administrações municipais durante a gestão do prefeito Patrus Ananias (1993/1996) e do prefeito Célio de Castro (1996/2002), como administrador regional e diretor da Empresa de Transporte e Trânsito – BHTRANS. Desde 2006, coordena o Prêmio Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

**Davi Luiz Schmidt** é assessor e integrante da coordenação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da Secretaria Nacional de Estudos e Pesquisas Político-Institucionais da Secretaria-Geral da Presidência da República. Formado em Letras, com especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, e com mestrado em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Participou das administrações municipais durante a gestão do prefeito Olívio Dutra (1989/1992), do prefeito Tarso Genro (1993/1996 e 2001/2002) e do prefeito João Verle (2003/2004), em Porto Alegre, como coordenador regional do Orçamento Participativo, como coordenador do Projeto Fome Zero e como secretário-adjunto da Secretaria Municipal de Educação.

## Quadro 1 – Relação entre Objetivos do Milênio e a Constituição Federal

OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO	ARTIGOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL
 <p><b>1</b> ERRADICAR A EXTREMA POBREZA E A FOME</p>	<p>Artigo 3º, Inciso III – Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais</p>
 <p><b>2</b> ATINGIR O ENSINO BÁSICO UNIVERSAL</p>	<p>Artigo 3º, Inciso I – Construir uma sociedade livre, justa e solidária Artigo 205º – A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho</p>
 <p><b>3</b> PROMOVER A IGUALDADE ENTRE OS SEXOS E A AUTONOMIA DA MULHER</p>	<p>Artigo 3º, Inciso IV – Promover o bem-estar de todos, sem preconceitos de raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação</p>
 <p><b>4</b> REDUZIR A MORTALIDADE INFANTIL</p>	<p>Artigo 3º, Inciso IV – Promover o bem-estar de todos, sem preconceitos de raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação Artigo 196º – A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação</p>
 <p><b>5</b> MELHORAR A SAÚDE MATERNA</p>	<p>Artigo 3º, Inciso IV – Promover o bem-estar de todos, sem preconceitos de raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação Artigo 196º – A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação</p>
 <p><b>6</b> COMBATER O HIV/AIDS, A MALARIA E OUTRAS DOENÇAS</p>	<p>Artigo 3º, Inciso IV – Promover o bem-estar de todos, sem preconceitos de raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação Artigo 196º – A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação</p>
 <p><b>7</b> GARANTIR A SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL</p>	<p>Artigo 3º, Inciso IV – Promover o bem-estar de todos, sem preconceitos de raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação Artigo 225º – Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações</p>
 <p><b>8</b> ESTABELEÇER UMA PARCERIA MUNDIAL PARA O DESENVOLVIMENTO</p>	<p>Artigo 3º, Inciso II – Garantir o desenvolvimento nacional Artigo 4º, Inciso IX – Cooperação entre os povos para o progresso da humanidade</p>

## Quadro 2 – Número de Projetos Inscritos nas Três Edições do Prêmio ODM

CATEGORIAS	1ª EDIÇÃO	2ª EDIÇÃO	3ª EDIÇÃO
Organizações	443	572	785
Prefeituras	364	490	692
Destaques	113	-	-
TOTAIS	920	1062	1.447
Premiados	8 prefeituras 9 organizações 10 destaques	8 prefeituras 12 organizações	12 prefeituras 8 organizações

## Quadro 3 – PROJETOS PREMIADOS DA 1ª EDIÇÃO – 2005

NOME DO PROJETO	INSTITUIÇÃO	SÍNTESE
<b>ORGANIZAÇÕES</b>		
1 Dançando para não Dançar.	Associação Dançando para não Dançar (RJ)	Curso de balé para crianças de comunidades carentes. O projeto atende cerca de 480 crianças, de treze comunidades da cidade do Rio de Janeiro [Cantagalo, Pavão-Pavãozinho, Rocinha, Mangueira, Chapéu-Mangueira, Babilônia, Macacos, Tuiuti, Jacarezinho, Salgueiro, Dona Marta, Oswaldo Cruz e Borel]. O trabalho inclui suporte socioeducativo às crianças. Incentiva à participação do núcleo familiar.
2 Barraginhas. Captação superficial de água das chuvas, com revitalização de mananciais	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa Milho e Sorgo-MG)	Implantado em mais de 300 municípios de Minas Gerais. As barraginhas captam a água superficial de chuvas, impedindo erosões e escurrimentos artificiais. A recuperação de áreas degradadas é uma das consequências positivas da tecnologia, assim como a perenização de mananciais com água de boa qualidade. Os principais beneficiados com a implantação das barraginhas são os agricultores familiares.
3 Agroturismo.	Associação de Agroturismo Acolhida na Colônia (SC)	Valorização da agricultura familiar ao oferecer alternativas de renda para os produtores. Um segmento do turismo desenvolvido no espaço rural por agricultores familiares organizados, dispostos a compartilhar seu modo de vida, patrimônio cultural e natural, mantendo suas atividades econômicas, oferecendo produtos e serviços de qualidade, valorizando e respeitando o ambiente e a cultura local e proporcionando bem estar aos envolvidos.
4 Metodologia Themis de Acesso à Justiça.	Themis Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero (RS)	A instituição leva conhecimentos básicos do Direito às mulheres, promove a capacitação legal de mulheres líderes comunitárias em assuntos vinculados aos direitos humanos das mulheres e estrutura do Estado, visando o exercício da cidadania e a multiplicação de informações. Após esta capacitação legal, as mulheres formam-se Promotoras Legais Populares (PLPs) e passam a atuar como agentes de cidadania e de direitos humanos em suas comunidades, promovendo o controle social e advocacia. A principal intervenção das promotoras nas suas comunidades ocorre no SIM – Serviço de Informação à Mulher, que recebe mulheres da comunidade em situação de vulnerabilidade, violência e discriminação.
5 Organização Social e Políticas Públicas para a Redução da Mortalidade Infantil por Anemia Falciforme	Associação de Anemia Falciforme do Estado de São Paulo (AAFESP)	Propiciar o diagnóstico precoce da doença e apoio às famílias dos doentes. É uma instituição sem fins lucrativos, constituída por amigos, familiares e doentes falciformes, tendo como meta a organização social dos doentes falciformes, visando ao desenvolvimento das potencialidades individuais e coletivas.
6 Programa Escrevendo o Futuro	Fundação Social Itaú (SP)	Proporcionar melhoria na capacidade de leitura e escrita para alunos de quarta e quinta séries do ensino fundamental. O Programa Escrevendo o Futuro, criado pela Fundação Itaú Social em 2002, tem como objetivo contribuir para o aperfeiçoamento da escrita dos alunos da 4ª e 5ª séries do ensino fundamental das escolas públicas brasileiras e para a formação de educadores, professores polivalentes e de Língua Portuguesa.

7	Projeto Um Milhão de Cisternas	Associação Programa Um Milhão de Cisternas para o Semiárido	Programa de formação e mobilização social para a convivência com o semiárido. A construção de cisternas que acumulem a água da chuva captada nos telhados, estocando-a para os períodos de estiagem, é uma solução simples, relativamente barata e que pode pôr fim definitivamente à falta de água para o consumo humano em todo o Semiárido brasileiro.
8	Menarca de Promoção à Saúde da Menina	Sociedade Educacional Professor Altair Mongruel (PR)	Prevenção e informação sobre a saúde da mulher para meninas entre 12 e 15 anos. O Projeto Menarca de Promoção à Saúde da Menina, desenvolvido pelo Colégio Sepam, desde 11 de setembro de 2002, tem como objetivo levar informação de forma clara e precisa visando à valorização da mulher e a conscientização de jovens a respeito de assuntos que envolvem sexualidade e prevenção.
9	Couro Ecológico	Associação Intercomunitária de Mini e Pequenos Produtores Rurais da Margem Direita do Rio Tapajós de Piquiatuba a Revolta (PA)	Plano de negócios e de produção para famílias que trabalham na confecção de artefatos de látex. Mais de 2.900 quilômetros separam São Paulo, cidade mais populosa do Brasil, de Belém, capital do Pará. Exatos 726,3 quilômetros separam Belém de Belterra, município do centro-oeste paraense. Cerca de 60 quilômetros – por estrada de terra – separam o centro de Belterra de Maguary, comunidade de 56 famílias seringueiras. Mas esse local incrustado na Amazônia tem inusitados vínculos com vitrines de lojas da Itália, Inglaterra, Irlanda, França e Alemanha. O povoado de Maguary – Pará – produz bolsas, malas, mochilas e brinquedos de um material batizado de “couro ecológico” – feito à base de látex e algodão, imitando o couro animal. A produção é resultado do projeto também chamado Couro Ecológico, lançado em 1995 e que já ganhou apoio de instituições internacionais e do Ministério do Meio Ambiente.
<b>PREFEITURAS</b>			
10	Escola de Gestante	Prefeitura de Apucarana (PR)	Assistência à gestante e recém-nascidos, com ações de planejamento familiar, visitas às gestantes em risco, incentivo ao aleitamento materno, acompanhamento de recém-nascidos com problemas e distribuição de kits para enxoval e para curativo umbilical.
11	Coleta de Orgânicos com Ecocidadania	Prefeitura de Belo Horizonte (MG)	Redução do desperdício de alimentos, melhoria nutricional, combate à fome, redução de resíduos aterrados e educação para o consumo. O projeto atende a 15 mil pessoas por mês.
12	Casa Rosa Mulher – Centro de Referência para Mulheres em Situação de Violência	Prefeitura de Rio Branco (AC)	Atendimento a adolescentes e mulheres que vivem em situação de risco social e de violência. A Casa Rosa Mulher dá assistência a mulheres vítimas de violência doméstica, prostituição ou risco pessoal e social. Oferece ações de atendimento em saúde, psicologia, apoio jurídico e atividades educativas e formativas.
13	Santo André Mais Igual	Prefeitura de Santo André (SP)	Aplicação conjunta e simultânea, em um mesmo local da cidade, de projetos de inclusão social. Já atendeu mais de 21 mil pessoas, com urbanização e políticas sociais e econômicas.
14	Polo Brasileiro de Cosméticos	Prefeitura de Diadema (SP)	Arranjo Produtivo Local com incentivo às pequenas e médias empresas do setor, com a criação de um polo de cosméticos com mais de 100 empresários do ramo.
15	Semeando Educação e Saúde na Agricultura Familiar	Prefeitura de Três Passos (RS)	Educação no meio rural para reduzir a migração; implantação de ações de saúde e práticas agrícolas para jovens filhos de pequenos produtores.
16	Trevo de Quatro Folhas	Prefeitura de Sobral (CE)	Melhoria na qualidade de atenção ao pré-natal, ao parto, ao puerpério e ao bebê e atuação de mães sociais, para auxiliar a gestante com problemas de saúde; e padrinhos sociais, que contribuem com cestas básicas.
17	Programa Socioambiental de Coroa do Meio	Prefeitura de Aracaju (SE)	Projeto de reurbanização da Coroa do Meio, com substituição de palafitas por casas de alvenaria, recuperação do mangue a programas de geração de emprego e renda.
<b>DESTAQUE</b>			
18	Herbert de Souza	Prefeitura de Diadema (SP)	O Betinho é símbolo da determinação e do trabalho pela cidadania, pela solidariedade e pelo respeito aos direitos humanos. Entre outras iniciativas, criou e dedicou-se à Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida, que inspirou a campanha contra a fome que mobiliza todo o País, desde 1993. A campanha do Betinho é o marco das lutas da sociedade brasileira para a promoção da cidadania, pelo direito ao emprego e pelo uso da terra.

### MENÇÃO HONROSA

19	Publicitário Percival Caropreso	Tem emprestado seu talento para a divulgação e fortalecimento do Terceiro Setor no Brasil há mais de 15 anos. Desenvolveu a campanha publicitária para divulgação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que foi reconhecida pela Organização das Nações Unidas (ONU) como uma das cinco melhores do mundo. São dele todas as peças publicitárias para os ODM no Brasil e os ícones dos oito objetivos utilizados na Itália, Albânia, Guianas e no site da ONU para os jovens.
20	ASMARE – Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Material Reaproveitável – Belo Horizonte - MG	Nasceu da mobilização de 20 catadores de papel, com o apoio da Pastoral de Rua, da Arquidiocese de Belo Horizonte. A entidade busca garantir a integração de catadores com a sociedade civil e o poder público na gestão da coleta seletiva, qualificação para o trabalho e geração de renda aos catadores moradores de rua. Foi indicada pelo papel que representa na luta pela sobrevivência de uma parcela dos desfavorecidos, pela contribuição da associação na consolidação de preceitos de desenvolvimento sustentável e de resgate da cidadania.
21	A Associação Vaga-lume (SP)	Tem como missão contribuir com o desenvolvimento de São Paulo, educacional, cultural e organizacional de comunidades rurais da Amazônia. Promoveu a criação de bibliotecas comunitárias em 90 comunidades rurais de 20 municípios da Amazônia Legal.
22	Dinorá Couto Cançado (DF)	Como coordenadora de bibliotecas do governo do Distrito Federal, criou uma biblioteca para pessoas portadoras de deficiência visual, a Biblioteca Braille Dorina Nowill, em Taguatinga. Atendeu, assim, à ideia que tiveram a professora Dalila de Lara e suas duas alunas deficientes visuais, Neuma Pereira e Noeme Rocha.
23	Dom Cláudio Cardeal Hummes	Arcebispo de São Paulo, tem como principal projeto o Centro de Atendimento ao Trabalhador (CEAT), unindo a Igreja Católica, a sociedade civil e o governo em ações de combate ao desemprego. Em novembro de 2003, ganhou da imprensa europeia o título de "Cardeal dos Trabalhadores", após falar como convidado no Parlamento Europeu 2003.
24	O Grupo Mulheres de Pombal (PB)	São as marias, joanas, franciscas, severinas que vivem numa pequena cidade. Por sua condição social, recebiam os benefícios do Programa Bolsa Família, do governo federal. Agindo de forma organizada, conseguiram aposentadoria rural ou puderam aumentar a renda familiar com a venda de doces e salgados.
25	O Grupo de Trabalho Amazônico (GTA)	Desenvolve vários trabalhos voltados para a exploração sustentável de florestas, como ações ligadas ao Programa de Apoio ao Agroextrativismo, do Ministério do Meio Ambiente. Supervisionou a implantação de 165 projetos propostos por entidades e produtores familiares em nove estados da Amazônia Legal.
26	Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu	Desde 1991, promove a articulação das trabalhadoras rurais, donas de casa, mães, avós e esposas que se dedicam à coleta, quebra, beneficiamento e comercialização do coco de babaçu. Atua nos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Pará, onde estão cerca de 400 mil famílias vivendo da exploração do babaçu. O movimento visa garantir o direito ao trabalho e as sustentabilidade da atividade, com a proteção das florestas.

### PROJETOS PREMIADOS 2ª EDIÇÃO – 2007/2008

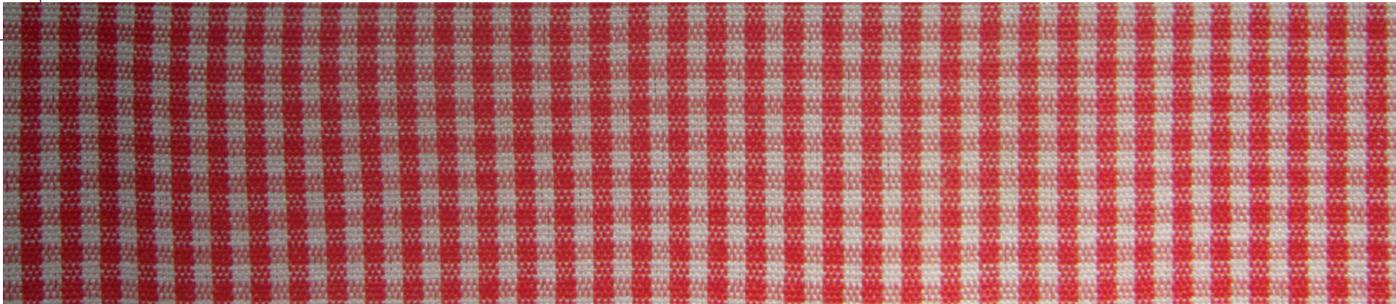
NOME DO PROJETO	INSTITUIÇÃO	SÍNTESE
<b>ORGANIZAÇÕES</b>		
1 Proformar – Programa de Formação e Valorização de Profissionais da Educação	Universidade do Estado do Amazonas (AM)	É uma modalidade de ensino à distância que visa a melhorar a qualidade do ensino com a qualificação de professores da Educação Infantil e séries iniciais do Ensino Fundamental da rede pública de Manaus e do interior. Tem duração de 36 meses, dá apoio a deficientes visuais e auditivos. Há módulo de formação de professores indígenas. Já diplomou 8.840 professores, beneficiando indiretamente 434.550 alunos.
2 Um Novo Modo de Viver e Produzir na Amazônia	Associação dos Pequenos Agrossilvicultores do Projeto Reça (RO)	Desenvolve ações que visam fixar as famílias na propriedade, diminuir o êxodo rural e o desmatamento, por meio da organização solidária e do fomento ao desenvolvimento social, cultural, ambiental e econômico.
3 Banco Palmas	Instituto Palmas de Desenvolvimento e Socioeconomia Solidária (CE)	O Instituto criou o Banco Palmas para combater a pobreza no Conjunto Palmeira, um bairro de Fortaleza que possui trinta mil habitantes, dos quais 80% tem renda inferior a dois salários mínimos. O Banco desenvolve uma rede econômica local, estimulando a produção e o consumo na própria comunidade.
4 Educação Inovadora em Novos Alagados- Projeto CLUBERÉ	Sociedade 1º de Maio de Novos Alagados (BA)	É um espaço de reforço ao aprendizado de crianças e jovens. Eles têm acesso a atividades culturais, como aulas de dança e de instrumentos musicais, capoeira, futebol, e reforço educacional em Português, Matemática e Estudos Sociais. O ponto forte é a elevada capacidade de manter o interesse das crianças e jovens na aprendizagem.
5 Obirin Lonan	Comunidade dos Pequenos Profetas (PE)	Oferece atendimento psicossocial a crianças e adolescentes do sexo feminino, de 12 a 21 anos, que vivem nas ruas e são vítimas de violência sexual. O objetivo é melhorar a qualidade de vida e a inclusão social dessas mulheres, 80% delas pertencentes à raça negra.
6 Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Baixo Sul da Bahia - DIS Baixo Sul	Fundação Odebrecht (BA)	Concentrado em 11 municípios, o Programa, que se volta para adolescentes e jovens do meio rural, contribui para o desenvolvimento integrado e sustentável da região, por meio da promoção e integração dos capitais produtivo, humano, social e ambiental.

7	Projeto Mãos que Trabalham: Transformando a Vida das Mulheres dos Territórios do Sisal, Bacia do Jacuípe e Portal do Sertão	Movimento de Organização Comunitária (BA)	O Projeto atua na organização de empreendimentos de economia solidária, compostos exclusivamente por mulheres, e apoia a inserção dos produtos nos mercados locais, institucionais e solidários.
8	Pesquisador Cooperado	Cooperativa dos Pescadores e Artesãos de Pai André e Bonsucesso - COORIMBATÁ (MT)	A Cooperativa, em parceria com pesquisadores da Universidade Federal de Mato Grosso, estabeleceu uma forma ágil de garantir o sucesso de ações articuladas com as comunidades de baixa renda, por meio da formalização da pesquisa científica. Na Universidade, a pesquisa é coordenada por um "pesquisador cooperado", formalmente associado à Cooperativa, que direciona suas pesquisas para a solução de problemas da cooperativa.
9	CREN - Centro de Recuperação e Educação Nutricional	Salus Associação para a Saúde - Núcleo Salus Paulista (SP)	Além do tratamento oferecido às crianças em semi-internato e atendimento ambulatorial, o Centro realiza ações que promovem a garantia de direitos à cidadania e segurança alimentar e nutricional nas comunidades atendidas.
10	Associação para Valorização e Promoção de Excepcionais – AVAPE (SP)		Atua em conjunto com empresas para incluir pessoas com deficiências físicas e mentais em ocupações que vão desde a montagem de equipamentos, produção de alimentos e atividades de marcenaria, até trabalhos administrativos, em <i>call centers</i> – seja para venda ou atendimento de clientes – a atividades que envolvam informática.
11	Uma Perspectiva integral da saúde Reestruturação Familiar	Associação Saúde Criança Renascer (RJ)	Criada por meio da mobilização da sociedade civil e de funcionários do Hospital da Lagoa, para prestar assistência a crianças doentes de comunidades carentes do Rio de Janeiro, especialmente da Baixada Fluminense e da Zona Oeste.
12	Programa de Recomposição da Mata Ciliar	COPACOL Cooperativa Agroindustrial Consolata (PR)	Desenvolve um programa para promover a recuperação de Áreas de Preservação Permanente (APPs), principalmente as matas ciliares em 40 rios, córregos e nascentes. Visa motivar os proprietários de terras a restaurar as áreas e os níveis do lençol freático para aumentar a quantidade de água e melhorar sua qualidade. Estimula também a técnica do plantio direto, que evita a erosão causada pela chuva.
<b>PREFEITURAS</b>			
13	Escola Anani - Um Programa de (re)qualificação da Educação Básica no Município de Ananindeua	Prefeitura de Ananindeua (PA)	Reúne ações que asseguram uma educação de qualidade e tem como objetivos principais reduzir a evasão escolar, corrigir as distorções de idade e série, diminuir o índice de repetência, valorizar os profissionais de magistério. Por sua influência, já se ampliou e se revitalizou escolas, construiu-se o Centro de Referência de Educação Infantil, criaram-se telecentros comunitários e o ônibus da biblioteca.
14	Estratégias para Elevação da Proficiência da Língua Portuguesa e Matemática nas Séries Iniciais do Ensino Fundamental	Prefeitura de Sobral (CE)	Portuguesa e Matemática por meio da qualificação da aprendizagem do 1º ao 5º ano da educação básica. Como resultados, destacam-se a melhoria do desempenho escolar, o aumento das taxas de aprovação e de assiduidade, além da queda dos índices de evasão.
15	Parto Humanizado com Enfoque no Aleitamento Materno Exclusivo	Prefeitura de Itaiçaba (CE)	A partir da identificação de problemas relacionados ao parto, ao pós-parto e à desnutrição, foi criado o programa que acompanha a gestante desde o primeiro mês e tem a possibilidade de realizar todos os exames para garantir sua saúde e a do bebê. Como resultados, houve melhoria nos indicadores de aleitamento materno e queda nos índices de desnutrição e mortalidade infantil.
16	BH de Mãos Dadas Contra a Aids	Prefeitura de Belo Horizonte (MG)	Tem por objetivo diminuir a incidência da doença, o preconceito sexual e o estigma em relação ao portador do vírus HIV. São desenvolvidas atividades de capacitação de lideranças comunitárias. Somente em 2007 foram capacitados cerca de 1.900 multiplicadores. Nos dois anos, mais de 53 mil pessoas foram atendidas pelo programa.
17	Casa Beth Lobo: Centro de Referência da Mulher em Situação de Violência Doméstica	Prefeitura do Município de Diadema (SP)	Funciona há 16 anos e já atendeu a mais de 13 mil mulheres. A entidade presta atendimento social, jurídico e psicológico, e oferece cursos de capacitação para geração de renda. Entre as ações, desenvolve o projeto Saia da Crise (capacitação para geração de renda) e Masculinidades (formação de grupos de homens para reflexão sobre a violência contra a mulher).
18	Programa de Desenvolvimento Social Parque Ambiental Sambaituba	Prefeitura de São Vicente (SP)	A desativação do lixão do município deu lugar ao Parque. Houve o cadastramento dos catadores, o encaminhamento das crianças para escolas e creches municipais, organização dos documentos da população e inclusão nos programas de transferência de renda. As famílias em situação de risco foram removidas e foram criados projetos de apoio à moradia.
19	Programa de Interação Família e Escola	Prefeitura de Taboão da Serra (SP)	O Programa está possibilitando o resgate do valor da figura do professor no âmbito familiar e da importância da presença da família na escola. Os professores já visitaram mais de 20 mil famílias; há parcerias com as Secretarias de Saúde e Assistência Social para aumentar a rede de proteção social dos educandos.
20	Programa Mãe Curitiba	Prefeitura de Curitiba (PR)	Tem o objetivo de assegurar a humanização, a segurança e a qualidade do atendimento às gestantes e crianças nos serviços de saúde, visando à redução da mortalidade materna e infantil. Desde 1999, 147 mil gestantes já foram beneficiadas pelo programa.

## PROJETOS PREMIADOS DA 3ª EDIÇÃO – 2009/2010

PROJETO	INSTITUIÇÃO	SÍNTESE
<b>ORGANIZAÇÕES</b>		
01 Promovendo a Vida e Desenvolvimento Saudável	Associação A Nossa Família – Amapá	Visa garantir assistência integral à saúde das gestantes e das crianças de zero a cinco anos em situação de vulnerabilidade social, que residem no município de Santana (AP), em localidades carentes de recursos materiais e com baixa cobertura dos sistemas de saúde e de abastecimento de água e esgoto.
02 Planejamento Estratégico Comunitário – Plano Bem Maior	Associação Ateliê de Ideias – ESPÍRITO SANTO	Há dois anos, a Associação criou o Planejamento Estratégico Comunitário para contribuir com o combate à pobreza em oito comunidades de baixa renda do município de Vitória (ES). O projeto foi concebido no âmbito do Fórum de Desenvolvimento Comunitário, denominado Fórum Bem Maior, a partir da necessidade de se fazer um diagnóstico sobre os conhecimentos e potencialidades dos moradores.
03 Animadores Comunitários – Ação Voluntária que faz a Diferença	Associação Recreativa de Solonópole – CEARÁ	A iniciativa Animadores Comunitários – ação voluntária que faz a diferença, desenvolvida há 15 anos pela Associação Recreativa de Solonópolis (CE), busca contribuir para a redução da mortalidade infantil no Brasil e para manter o índice zero no município. Para isso, são desenvolvidas ações voltadas à orientação e ao acompanhamento a gestantes e mães nutrizes.
04 Convivência com a Realidade Semiárida, Promovendo o Acesso à Água, Solidariedade e Cidadania	Centro de Educação Popular e Formação Social – CEPFS – PARAÍBA	A iniciativa é desenvolvida há 15 anos pelo Centro de Educação Popular e Formação Social (CEPFS) para promover e incentivar dinâmicas de organização comunitária que possibilitem a melhoria da qualidade de vida de famílias de agricultores familiares, por meio da sustentabilidade ambiental.
05 Pesca de Peixes em Rios e Lagos (DRS Pesca de Captura ou Extração)	Colônia dos Pescadores Z4 Tefé – AMAZONAS	A Colônia dos Pescadores Z4 foi criada com o objetivo de agregar os pescadores em uma única entidade que pudesse defender e fortalecer os interesses da classe, de forma a garantir direitos trabalhistas e sociais. A iniciativa Pesca de Peixes em Rios e Lagos (DRS Pesca de Captura ou Extração), implementada há dois anos pela Colônia, desenvolve a atividade pesqueira, orienta os pescadores na defesa de seus direitos e na questão do desenvolvimento sustentável.
06 Juventude Fazendo Gênero	Consórcio Regional de Promoção da Cidadania: Mulheres das Gerais – MINAS GERAIS	O Consórcio Regional desenvolve ações de combate a todas as formas de discriminação contra as mulheres, além de promover formação e capacitação na perspectiva de gênero. O projeto Juventude Fazendo Gênero constitui uma ferramenta pedagógica de desenvolvimento comunitário para a efetivação de ações voltadas à prevenção da violência contra as mulheres.
07 Arte-Educação	Grupo Cultural Arte Consciente – BAHIA	O Grupo, por meio do projeto Arte-Educação, trabalha para o processo de inclusão das crianças e adolescentes da comunidade, por meio da participação em atividades artísticas, esportivas, de educação, cultura e lazer. As práticas do Grupo valorizam a vida e a expectativa do desenvolvimento integral e visam acolher e atender crianças e adolescentes em situação de risco físico e social.
08 Baú de Leitura	Movimento de Organização Comunitária – BAHIA	O projeto Baú de Leitura teve início em 1999 por iniciativa do Movimento de Organização Comunitária (MOC) como estratégia complementar no combate ao trabalho infantil e ao analfabetismo na zona rural. Além de incentivar a leitura lúdica e reflexiva, as crianças passaram a ter acesso à escola, às artes e aos esportes por meio do projeto.
09 Encauchados de Vegetais da Amazônia	Polo de Proteção da Biodiversidade e Uso Sustentável dos Recursos Naturais – Poloprobio – ACRE	O projeto Encauchados de Vegetais da Amazônia, desenvolvido pelo Polo de Proteção da Biodiversidade e Uso Sustentável dos Recursos Naturais (Poloprobio), busca incorporar a sabedoria tradicional dos povos indígenas na manipulação do látex nativo, a partir de uma tecnologia simples, barata e de fácil assimilação. Trata-se da técnica de fabricação dos encauchados – sacos impermeáveis em que o látex não é coagulado nem defumado, mas concentrado por meio da secagem pela evaporação em temperatura ambiente.
<b>PREFEITURAS</b>		
10 Programa Abastecer	BELO HORIZONTE – MINAS GERAIS	O Programa Abastecer, criado pela Prefeitura de Belo Horizonte (MG) em 1973, consiste em garantir o acesso da população, em diversas regiões da cidade, a produtos hortifrutigranjeiros de qualidade e a preços acessíveis. Por meio de parceria com empresários, o programa promove a competição entre agentes do comércio varejista a partir da permissão de uso de espaços públicos.

11	Programa Municipal de Saúde Indígena	BOA VISTA – RORAIMA	O Programa Municipal de Saúde Indígena, coordenado pela Prefeitura de Boa Vista (RR) foi criado há quatro anos para assegurar aos povos indígenas o acesso integral à saúde. A iniciativa reconhece a eficácia da medicina das comunidades tradicionais e o direito desses povos à sua cultura. Por esse motivo, o projeto adotou um modelo complementar e diferenciado de atendimento, feito na forma de rodízio nas comunidades, com cronograma previamente divulgado.
12	Projeto Estufa	BOA VISTA – RORAIMA	O Projeto Estufa é uma iniciativa da Prefeitura Municipal de Boa Vista para incentivar a agricultura familiar e promover a substituição da importação de produtos hortifrutigranjeiros. Foram implantadas estufas nas propriedades agrícolas para o plantio de hortaliças e sua comercialização no mercado local.
13	Coleta Seletiva de Materiais Recicláveis	CACULÉ – BAHIA	A prática Coleta Seletiva de Materiais Recicláveis, desenvolvida pela Prefeitura de Caculé (BA), tem por objetivo diminuir o impacto do lixo sobre o meio ambiente, proporcionar a preservação dos recursos naturais e a sustentabilidade ambiental, promovendo a inclusão social dos catadores de materiais recicláveis, com geração de emprego e renda.
14	Nave-Mãe	CAMPINAS – SÃO PAULO	O objetivo do programa Nave-Mãe, desenvolvido pela Prefeitura de Campinas (SP), é aumentar a oferta de vagas na Educação Infantil e melhorar a qualidade do atendimento às crianças. O programa oferece creches com capacidade para abrigar até 500 crianças. Trata-se de um conceito inédito e inovador, que busca a universalização do atendimento à Educação Infantil, com espaços amplos e adequados ao desenvolvimento das crianças.
15	Rede Municipal de Bibliotecas Escolares de Curitiba	CURITIBA – PARANÁ	O incentivo à leitura é uma das ações prioritárias da Prefeitura de Curitiba (PR) para avançar na qualidade de ensino e da educação básica para todos. Por meio do projeto Rede Municipal de Bibliotecas escolares de Curitiba, busca-se ofertar ao cidadão condições para melhoria da sua qualidade de vida. Cada biblioteca inaugurada representa um novo espaço de saber, cultura e integração com a comunidade.
16	Sustentabilidade Ambiental Através do Cultivo do Cacau, pelo SAF	NOVO REPARTIMENTO – PARÁ	O objetivo da prática Sustentabilidade Ambiental Através do Cultivo de Cacau, pelo Sistema Agroflorestal (SAF) – uma iniciativa da Prefeitura de Novo Repartimento (PA) – é fazer com que o agricultor torne sua propriedade rural mais viável economicamente. O projeto busca a implantação e/ou ampliação das áreas plantadas com cacau, intercaladas com outras espécies florestais, promovendo o reflorestamento de áreas desmatadas.
17	Cozinha Comunitária – Nutrição à Mesa	ORÓS – CEARÁ	Cozinha Comunitária – Nutrição à Mesa é um projeto que contribui para erradicar a extrema pobreza e a fome de famílias de baixa renda da cidade de Orós (CE). A prática contribui para que essas famílias tenham acesso a uma alimentação saudável e qualificação profissional por meio de capacitações e aumento da renda familiar, com a venda de produtos de panificação fabricados na Padaria Comunitária.
18	Projeto de Recuperação de Minas e Nascentes	OSASCO – SÃO PAULO	O Projeto de Recuperação de Minas e Nascentes, desenvolvido pela Prefeitura de Osasco (SP), busca reverter as perdas de recursos hídricos por meio da identificação, recuperação e preservação das minas e nascentes, que são isoladas do esgoto e dos demais meios de poluição.
19	Vigilância da Criança com Risco de Mortalidade	OSASCO – SÃO PAULO	Desenvolvido pela Prefeitura de Osasco (SP) há cinco anos, o projeto Vigilância da Criança com Risco de Mortalidade visa identificar os fatores de risco e propor políticas públicas para redução da mortalidade de crianças menores de um ano. Entre as ações implementadas estão o fortalecimento do pré-natal, a constituição de uma rede responsável pelo encaminhamento de pacientes e usuários a outros serviços de saúde ou sociais, e a criação de vínculo entre usuários e unidades básicas de saúde.
20	Agricultura Urbana	PENÁPOLIS – SÃO PAULO	Há mais de 10 anos, a Prefeitura Municipal de Penápolis (SP) disponibiliza terrenos públicos, geralmente em áreas verdes legais, e os oferece para uso de famílias cadastradas na produção de hortaliças, legumes e ervas medicinais. Trata-se da iniciativa Agricultura Urbana, que tem por objetivos principais a produção de alimentos, a reciclagem de lixo e a promoção da educação ambiental.



# GRANDES IMPACTOS: A REALIDADE BRASILEIRA EM 2010

Luziele Tapajós e Maria Cristina Abreu

## Introdução

Analisar a evolução de indicadores sociais como resultado da articulação recente entre políticas sociais e econômicas e descrever os avanços institucionais das políticas sociais capitaneadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS é a finalidade do presente artigo. Pretende ainda apresentar reflexões a respeito do novo formato institucional da área no bojo da estratégia Fome Zero, a marca mais significativa para o projeto de desenvolvimento social do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Evidenciar resultados, no presente caso, necessariamente supõe discorrer acerca de temas como declínio da desigualdade, da pobreza, da miséria e da fome, ao tempo que requer apresentar o contexto de um significativo seriado de transformações pelas quais passa a sociedade brasileira. Isto porque o governo Lula inaugura um distinto padrão de empreender políticas sociais e, nesse sentido, estabelece como princípio fundamental o direito de todos os brasileiros de terem uma vida justa e digna.

Na concepção inicial do governo, a diretriz prioritária das políticas sociais incorpora o desenvolvimento de mecanismos de articulação com os governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais, bem como com a sociedade civil, objetivando a construção coletiva da política social, em respeito ao Pacto Federativo.

O contexto de criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome teve como base a unificação de três estruturas até então existentes – o Ministério de Assistência Social, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome e a Secretaria Executiva do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família, extinguindo os referidos órgãos – e a integração da política de Assistência Social e das ações de Segurança Alimentar e Nutricional e de Renda de Cidadania.

A criação do MDS foi orientada no sentido de universalizar os direitos básicos junto a indivíduos e segmentos populacionais em situação de vulnerabilidade, contribuindo para o desenvolvimento econômico por meio da inclusão social de milhões de brasileiros. Dentro dessa lógica a questão social passa a ser tratada como uma política de Estado, superando decisivamente o viés assistencialista e filantrópico enfatizado em governos anteriores. Nesse contexto, a preocupação em consolidar políticas sociais mais abrangentes e sustentáveis levou o MDS a empreender esforços responsáveis e coletivos na condução de políticas sociais estruturantes.

Os resultados desse projeto inédito serão objeto do artigo na primeira seção, onde são apontadas as mudanças sociais ocorridas, com ênfase para a pobreza e desigualdade, para a fome e a insegurança alimentar e nutricional e a importância das transferências de renda.

Na sequência, serão considerados os aspectos de planejamento para o crescimento econômico. A tese experimentada pelo atual governo é que o crescimento econômico não se descola do desenvolvimento social, e vice-versa. A seção aponta para o debate acerca de um ciclo de desenvolvimento sustentado com potencial para alimentar relações virtuosas interdependentes, no qual o combate à pobreza e à miséria produz melhorias nas condições de vida com efeitos positivos sobre o crescimento econômico, que, por sua vez, cria impactos na redução da miséria, e assim por diante.

Finalmente, na seção final, apresenta-se um retrato social do Brasil atual em que novas estruturas institucionais estão fortalecidas para o combate à pobreza e para o apoio à inclusão social das famílias mais pobres na cidadania.

## As Mudanças Necessárias e a Alteração da Realidade Social

A política de desenvolvimento experimentada nos últimos oito anos sob a liderança do presidente Lula resultou em uma nova realidade para a área social brasileira. Efetivamente, em 2003, o País vivia um momento difícil, com ameaça da volta da inflação, de aumento do desemprego, desprestígio internacional, e intimidado pelo Fundo Monetário Nacional – FMI. Além disso, pouco era feito para mudar as condições de vida da maioria da população, o que agravava a situação de desigualdade social em que vivíamos. O Estado brasileiro estava enfraquecido pelos anos de desmonte de suas estruturas e a privatização de boa parte de suas funções.

O que estava em tela então era um desafio de grande monta: planejar e consolidar um conjunto de políticas sociais para combater a desigualdade, a fome e a miséria, tendo em vista o modelo excludente de desenvolvimento, característico no País. Todos os esforços do nascente MDS foram direcionados para a construção da rede de proteção e promoção social no País, que representava, na sua essência, parte primordial de um projeto de nação, até porque o princípio do qual se partia era que a promoção das políticas sociais não tem um fim em si mesmas e só se completam quando alcançam o objetivo de emancipação social, cultural e econômica das pessoas em situação de necessidade social.

Amartya Sen<sup>1</sup>, quando se refere ao conceito de desenvolvimento humano, afirma que a pobreza não diz respeito apenas ao baixo nível de renda, mas à privação das capacidades básicas dos indivíduos, que lhes limita as oportunidades na vida. Não há como negar que pessoas, famílias, e às vezes comunidades inteiras que, excluídas do processo produtivo, perdem a identidade, a autoestima e a confiança. Perdem a capacidade de ter ação proativa na vida e ter convívio social; por isso demandam uma atenção dos governos e da sociedade civil.

A decisão do governo federal de priorizar as ações de proteção e promoção das famílias e comunidades mais pobres integra a e se concretiza na construção de um projeto nacional que apoia o crescimento econômico com distribuição de renda e o desenvolvimento humano.

## Pobreza e Desigualdade

Entre 2003 e 2009 houve melhora substantiva em vários indicadores que evidenciam o declínio da miséria e da pobreza. O Brasil não adota oficialmente uma metodologia para definir a linha de pobreza. Para as análises, os pesquisadores e os diversos institutos de pesquisa adotam linhas de corte discricionárias, usualmente utilizando informações sobre a renda das famílias com dados de pesquisas realizadas pelo IBGE. A principal fonte de dados é a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, realizada anualmente junto a cerca de 150 mil domicílios, que representa a amostra mais abrangente existente no País.

Com base nesses dados, e considerando como pobres aqueles com renda *per capita* abaixo de ½ salário mínimo (R\$ 232,50, em 2009), 27,9 milhões de pessoas superaram a pobreza no Governo Lula. O País era praticamente dividido ao meio entre pobres (46,8%) e não pobres (53,2%) em 2003 e avançou para a marca de 70,3% de população não pobre, atingindo o seu melhor nível histórico.

1 SEN, A. K. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

A vida dos brasileiros melhorou e dados incontestes confirmam a redução da pobreza e o enfrentamento da fome, como os do Ministério da Saúde que informam que a desnutrição infantil (menores de 5 anos com baixo peso) caiu em 61,6% entre os anos de 2003 e 2008. O compromisso assumido de combater a exclusão, a pobreza e a desigualdade é hoje realidade no Brasil. A tabela abaixo consegue demonstrar esse novo momento da vida nacional.

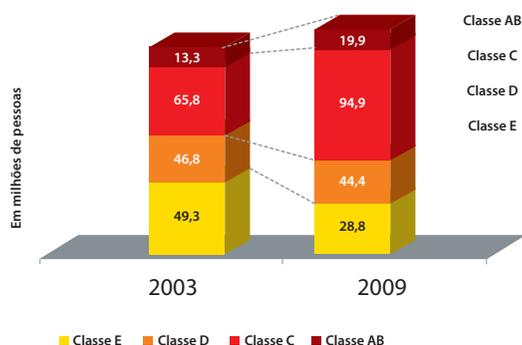
**Tabela 1 - Evolução da População Segundo Classes de Renda**

Classes	2003		2009	
	Nº	em %	Nº	em %
Classes AB	13.322.409	7,6	19.967.739	10,6
Classe C	65.871.283	37,6	94.934.828	50,4
Classe D	46.884.477	26,7	44.453.034	23,6
Classe E	49.319.851	28,1	28.838.782	15,3
Total	175.398.020	100,0	188.194.383	100,0

Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração FGV/CPS

Entre 2003 e 2009 houve a ascensão social de 35,7 milhões de pessoas que foram incorporadas às classes AB e C, 29,0 milhões de pessoas passaram a pertencer à classe C, e 6,6 milhões de pessoas ascenderam às classes AB. Por outro lado 2,4 milhões deixaram a classe D, e 20,4 milhões de pessoas deixaram a classe E. O gráfico 1 apresenta a evolução da população brasileira segundo classes de renda indica essa evolução, que ocorreu para todos os estratos sociais, em termos percentuais.

**Gráfico 1 – Evolução da População Brasileira Segundo Classes de Renda**



Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração FGV/CPS

Outra mudança de destaque é a diminuição da desigualdade social no período recente. Para se ter ideia da não trivialidade desse fato, entre 1981 a 2001, manteve-se a assimetria de 50% mais pobres da população apropriando-se de 10% da renda, enquanto que os 10% mais ricos apropriavam-se de 50% das riquezas. Toda a sorte de turbulência econômica ocorreu no período citado, sem que houvesse alteração nessa estrutura de apropriação de rendas (Henriques, 2003).

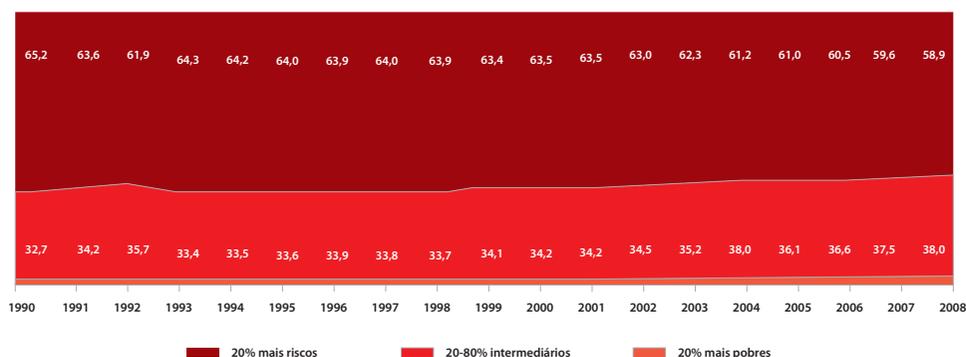
Entre 2003 e 2009, no entanto, os 10% mais ricos da população tiveram aumento na renda *per capita* de 1,49% enquanto que a renda *per capita* dos mais pobres cresceu 6,79% ao ano. (FGV, 2010).

Captando o mesmo fenômeno, estudo do IPEA indica que, entre os anos 2001 e 2007, a taxa de crescimento anual da renda dos mais pobres foi quase três vezes superior à média nacional e, ao contrário do que historicamente ocorreu no País, esta redução na pobreza resultou fundamentalmente da redução no grau de desigualdade, em torno de 60% (IPEA, 2009).

O gráfico abaixo – publicado no Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, março de 2010 – mostra a evolução recente da porcentagem da renda nacional detida por estratos de renda entre 1990 e 2008. A observação desse gráfico leva a constatação de que, em que pesem os avanços, o País continua muito desigual e com grandes desafios pela frente.

## Gráfico 2 – Evolução da Desigualdade Brasileira

Porcentagem da renda nacional detida por estratos de renda  
Brasil\*, 1999/2008



Os índices mais conhecidos para medição da desigualdade refletem mudanças importantes. O índice de Gini, que considera aspectos das dimensões de renda, saúde e educação, e varia de 0 a 1 de modo que quanto mais próximo de 1 maior a desigualdade, passou de 0,5967 em 2001 para 0,5448 em 2009. De 2003 para 2009 o Gini recuou em meia 1,2% ao ano. A redução ocorrida nos últimos anos é inédita desde que o índice começou a ser calculado, nos anos 70.

O índice de Theil-T, mais sensível às variações nas camadas mais pobres da população, cai 3,2% ao ano entre os anos de 2002 e 2008. Contudo, é no ano de 2009, na pós-crise mundial, que o índice revela maior aceleração da mudança na desigualdade, com queda de 6,2%. Isso chama atenção para a inovação socioeconômica da desconcentração de renda que está caracterizando o crescimento e desenvolvimento social recente (Neri, 2010).

O Índice de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas – IDH é um importante indicador composto que mede os avanços de cada País em função de três dimensões básicas do desenvolvimento humano: uma vida saudável, de nível digno de renda, e com acesso à educação. O IDH brasileiro apresenta evolução ascendente desde a década de 1980, em 2003, o índice era de 0,792 tendo atingido, no ano de 2005, o grau de desenvolvimento elevado, com 0,800 pontos. Em 2007, o IDH brasileiro foi de 0,813.

## A Fome e a Insegurança Alimentar e Nutricional

Diminuir a fome e a insegurança alimentar foi um dos principais objetivos organizadores da ação dos governos de Lula. A pesquisa sobre orçamentos familiares realizada pelo IBGE (POF), que levanta dados sobre as despesas monetárias das famílias e também coleta dados a respeito de antropometria (medidas de peso e altura), na edição

2008/2009, confirmou as tendências de redução da desnutrição no País em todas as faixas etárias, sendo mais intensa nos estratos mais afetados pelo problema.

Segundo esta pesquisa, a desnutrição na infância que atinge crianças menores de cinco anos está concentrada nas famílias com os mais baixos rendimentos e, do ponto de vista geográfico, na região Norte do País. A prevalência no déficit de altura foi de 6% para o Brasil, sendo maiores no primeiro ano de vida (8,8%), na Região Norte (8,5%), e entre as famílias com renda *per capita* até ¼ de salário mínimo (8,2%).

O melhor desempenho na redução da desnutrição na infância foi na região Nordeste que, entre 1989 e 2009, passou de 24,5% para 7,9% em meninos, e de 23,6% para 6,9% em meninas. Com isso diminuíram-se as diferenças regionais. Os índices atuais aproximam a região Nordeste ao Sul (4,7% entre meninos e 4% entre meninas), Sudeste (6,2% e 5,3%, respectivamente) e ao Centro-Oeste (6,8% e 7,4%). Todavia, a região Norte mantém-se desigual com a maior taxa de desnutrição infantil do Brasil (12,2% entre os meninos e 10,3% entre as meninas).

Já na faixa etária de 20 anos ou mais de idade, a prevalência de déficit de peso foi de 2,7%, e oscilou em torno de 2% a 3% em todas as regiões, sem apresentar variações entre domicílios na área urbana e rural. Esse valor é considerado dentro do limite normal pela Organização Mundial de Saúde.

Paralelamente, por todo o Brasil, verifica-se aumento da prevalência de obesidade a partir de 5 anos de idade. De maneira geral, a prevalência de déficit de peso foi de 3,4% e de obesidade 4,9%. O aumento do sobrepeso e obesidade mostrou-se proporcional à renda familiar *per capita*, exceto para as mulheres dos estratos mais ricos da população. Com relação aos dois primeiros quintis de renda, que corresponde ao estrato mais pobre da população, o problema da obesidade é menor. No entanto, considerando apenas a população na faixa etária entre 5 e 9 anos, a obesidade (14,3%) ultrapassa a prevalência de desnutrição (4,1%).

Reduzir a fome é meta do acordo internacional em torno do cumprimento de Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM, esforço internacional coordenado pelo PNUD – ONU, do qual o Brasil é parte signatária. Para a pobreza extrema, a meta brasileira era a de, até 2015, reduzi-la não à metade, mas a um quarto do nível de 1990. As pesquisas mostram que essa meta foi alcançada em 2007 e superada em 2008. O conjunto de ações estruturadas para o combate à fome e à pobreza, associadas a outros fatores, como o crescimento da economia e a geração de empregos, possibilitaram não apenas eliminar pela metade a proporção da população pobre no País como também cumprir a meta mais ousada, assumida voluntariamente em 2005, de reduzir essa proporção para um quarto da população total. O Brasil lidera, pelo 2º ano consecutivo, ranking do progresso de países em desenvolvimento na luta contra a fome, organizado pela ONG ActionAid (Actionaid, 2009).

Um dos principais indicadores para acompanhar a evolução da redução da fome pelo mundo é a porcentagem de crianças de 0 a 4 anos de idade com peso abaixo do esperado para a idade. Em 1996, 4,2% das crianças tinham peso bem abaixo do esperado para a sua idade, e, dez anos depois, essa porcentagem havia se reduzido a menos da metade, passando em 2006 a 1,8%. O fato de esse valor estar abaixo dos 2,3% observados na população de referência, isto é, de ser menor do que entre crianças saudáveis e bem alimentadas, indica que é pequeno o risco de crianças consumirem quantidade insuficiente de calorias e proteínas hoje no Brasil (IPEA, 2010).

Dessa forma, políticas organizadas sob o paradigma Fome Zero em 2003, foram fundamentais para que a fome e a desnutrição em crianças de zero a quatro anos de idade fossem, em termos da média estatística do País, eliminadas já em 2009, embora esse problema persista em determinados grupos sociais e regiões geográficas.

Pesquisa de opinião, realizada pelo Datafolha, em 2010, para o MDS, entrevistou pessoas com renda familiar de até dois salários mínimos e constatou que a falta de alimentação é percebida como um problema na vida de muitas pessoas. Por falta de dinheiro, 44% já passaram fome alguma vez na vida e 13% afirmam ter passado fome alguma vez nos últimos três meses. Para 56%, o dinheiro não é suficiente para comprar comida. A escola é responsável por pelo menos uma refeição da maioria dos menores de idade da família (86%), sendo que o café da manhã e o lanche da tarde são as refeições mais consumidas nas escolas. 60% dos entrevistados são beneficiários ou alguém do domicílio é beneficiário de algum dos programas do governo federal.

## A Importância das Transferências de Renda

As Iniciativas de Transferência de Renda ligadas às políticas sociais são recentes na história do Brasil. O caráter dessas ações de grande relevância são ainda pouco compreendidas e muitas vezes tal incompreensão produz avaliações obtusas. Uma das mais recorrentes é apresentar as ações de Transferência de Renda como um problema para o mercado formal de trabalho. Os resultados das ações de transferência de renda, conjugadas a outras iniciativas da área social e de outros setores do governo, já comprovam que não há uma relação de causalidade entre política social e enfraquecimento do mercado de trabalho. Inversamente, proteger famílias mais pobres excluídas do mercado de trabalho tem conduzido à democratização do acesso ao trabalho (Paes-Sousa, 2010).

É preciso estabelecer as diferenças entre os programas de transferência de renda. O Benefício de Prestação Continuada – BPC, benefício previsto na Constituição de 1988, foi concebido para substituir renda de idosos e pessoas com deficiência que não tenham condições de prover a si ou a sua família e atribui um salário mínimo ao beneficiário cuja renda *per capita* mensal é inferior a um quarto do salário mínimo. Esses beneficiários não possuem condições de entrar no mercado de trabalho.

O Programa Bolsa Família – PBF e outros programas de transferência de renda, por sua vez, objetivam complementar e não substituir renda. Os valores dos benefícios não são a principal renda familiar, entretanto realizam um papel importante no aumento do orçamento familiar das famílias mais pobres (Idem, 2010). Os Programas Bolsa Família e o BPC são tipicamente assistenciais, relacionados à Lei Orgânica da Assistência Social, pois são programas não contributivos e se destinam seletivamente a famílias ou pessoas pobres. Do ponto de vista de sua natureza, são programas de transferência monetária, distintos, portanto, dos programas assistenciais que oferecem serviços à população usuária. E têm por público-alvo as pessoas e famílias pobres, exigindo, portanto, teste de meios para a sua concessão. Ambos supõem teste de meios, porém diferem entre si no que tange aos seus fundamentos legais e objetivos. Enquanto o BPC/LOAS corresponde a direito social constitucionalmente determinado, e cumpre o papel de substituir renda, o Bolsa Família tem origem em iniciativa do Executivo Federal, com apoio em legislação ordinária, com o papel de complementar a renda (Idem, 2010)<sup>2</sup>.

O Programa Bolsa Família é o maior e mais ambicioso programa de transferência de renda da história do Brasil. Foi criado para enfrentar o maior desafio da sociedade brasileira, que é o de combater a fome e a miséria, e promover a emancipação das famílias mais pobres do País. Transferência de renda porque o governo concede mensalmente benefícios em dinheiro para famílias mais necessitadas.

Resultado da unificação de todos os benefícios sociais (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e o Auxílio Gás) o Programa Bolsa Família possibilitou a racionalização de esforços dando mais agilidade na liberação do dinheiro a quem precisa, reduzindo as burocracias e criando mais facilidade no controle dos recursos, dando assim mais transparência ao programa. Contrariando o viés assistencialista, o Programa Bolsa Família condiciona a transferência de renda à inserção e manutenção de crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos de idade nas redes de ensino e ao acompanhamento das gestantes, nutrízes e crianças até 7 anos pela rede de saúde (pré-natal, vacinação e acompanhamento nutricional). Desse modo, por meio das condicionalidades, o programa promove o acesso a direitos sociais básicos de saúde e educação, bem como o exercício da cidadania.

Os dois últimos anos do mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso foram marcados pela criação de diversos programas federais de transferência de renda. Em 2002, havia sete programas desse tipo em funcionamento: o Programa Bolsa Escola, o Programa Bolsa Alimentação, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, o Programa Bolsa Renda, o Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Local e Humano, a Bolsa Qualificação e o Auxílio Gás. Contudo, essa estratégia criava graves problemas: fragmentação institucional; pulverização de recursos, multiplicidade de bases de dados para seleção dos beneficiários; sobreposição de beneficiários, debilidade da conexão dos programas com o sistema de proteção social não contributiva. Na prática, os setores possuíam o “seu” programa de transferência de renda para atender a uma pequena parcela da população pobre do País de forma sobreposta e emergencial.

2 O caráter assistencial do benefício do Programa Bolsa Família está vinculado à fase atual do programa, na medida em que está prevista sua transição para a Renda Básica de Cidadania – RBC, incondicional, como um direito de todos participarem da riqueza da nação, conforme consta na Lei nº 10.853/2004, aprovada no Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 8 de janeiro de 2004.

A criação do Programa Bolsa Família, em 2003, representa uma ruptura com o paradigma de proteção social vigente até então. O PBF unifica os públicos-alvo, os critérios de elegibilidade e a estrutura de gestão de diversos programas de transferência de renda, e se propõe a atender ao universo da população em condição de pobreza, feito sem precedentes na história da assistência social no Brasil. Outro diferencial do PBF é o modelo de gestão intersetorial, descentralizado e com controle social. A execução do Programa envolve diretamente três importantes ministérios: o MDS, o Ministério da Educação e o Ministério da Saúde, que trabalham em conjunto para viabilizar o acompanhamento da frequência escolar e do cumprimento da agenda de saúde básica pelas famílias beneficiárias.

O PBF também se distingue dos antigos programas federais de transferência de renda por reconhecer a importância da Federação Brasileira. Além disso, foram criados instrumentos como o Índice de Gestão Descentralizada estadual e municipal, por meio dos quais são transferidos recursos aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para fortalecer a gestão local do PBF.

Finalmente, cabe destacar que o valor dos benefícios e o limite de renda familiar por pessoa para ingresso no Programa têm sido atualizados periodicamente para preservar o poder aquisitivo da população atendida e garantir o impacto do PBF sobre a pobreza e a desigualdade.

O Programa Bolsa Família atendia, em dezembro de 2003, 3,6 milhões de famílias e teve sua cobertura expandida ano a ano. No final de 2004, 6,6 milhões de famílias eram atendidas; em 2005, 8,7 milhões; em 2006, 11,0 milhões, número que se manteve em 2007 e foi levemente reduzido em 2008 (10,6 milhões). Em 2009 o Programa alcançou 12,4 milhões de famílias e encerrará o ano de 2010 com 12,7 milhões de famílias beneficiadas. Os valores pagos em benefícios também aumentaram significativamente. Em 2004, primeiro ano completo do Programa, R\$ 3,8 bilhões foram gastos com o pagamento de benefícios. Em 2005, foram R\$ 5,7 bilhões; em 2006, R\$ 7,5 bilhões; em 2007, R\$ 9,0 bilhões; em 2008, 10,6 bilhões. Em 2009, com a nova expansão, os recursos saltaram para R\$ 12,5 bilhões. Até agosto de 2010, foram destinados ao pagamento de benefícios R\$ 9,4 bilhões, valor que deve chegar a R\$ 13,4 bilhões até o final do ano de 2010, conforme tabela abaixo:

**Tabela 2 – Programa Bolsa Família em Números**

Ano	Número de famílias atendidas	Valores (R\$)
2003*	3.615.596	570.144.695,00
2004	6.571.839	3.791.785.038,00
2005	8.700.445	5.691.667.041,00
2006	10.965.810	7.524.661.322,00
2007	11.043.076	8.965.499.608,00
2008	10.557.996	10.606.500.193,00
2009	12.370.915	12.454.702.501,00
2010**	12.740.644	9.434.933.865,00

Fonte (2004-2010): Matriz de Informação Social

\*Dados de planilha de acompanhamento da SENARC/MDS

\*\*Os dados referem-se ao acumulado até agosto. A projeção de valores para 2010 é de R\$ 13,4 bilhões

O Benefício de Prestação Continuada, o BPC, tem por objetivo proteger as pessoas idosas e as pessoas com deficiência, face às vulnerabilidades decorrentes da velhice e da deficiência, agravadas pela insuficiência de renda, assegurando-lhes o sustento e favorecendo o acesso às demais políticas sociais e a outras aquisições, bem como a superação das desvantagens sociais enfrentadas e a conquista de sua autonomia. A instituição desse benefício tem como pressuposto o reconhecimento de que o mercado é incapaz de absorver aqueles cidadãos que não dispõem de condições de concorrência para o trabalho e, portanto, não podem contribuir para o sistema previdenciário. Desta forma, o BPC preencheu uma lacuna no Sistema de Proteção Social Brasileiro, incluindo nas

políticas públicas uma parcela da população anteriormente desprovida de cobertura

Em 1974, a Lei nº 6.179/74 criou a Renda Mensal Vitalícia – RMV, um benefício previdenciário no valor de um salário mínimo, destinado a idosos (70 ou mais anos) e a pessoas em situação de invalidez que tivessem contribuído com a previdência por no mínimo 12 meses ou exercido anteriormente, por no mínimo 5 anos, atividade remunerada não coberta pela Previdência Social.

Com a implantação do BPC, em 1996, a RMV foi extinta, sendo mantido o pagamento apenas às pessoas que já faziam jus a esse benefício quando da sua extinção. A grande distinção entre esses dois benefícios é que a RMV se vincula ao trabalho e/ou à contribuição previdenciária e o BPC configura-se como um direito de cidadania, um bem meritório, independente de contribuições prévias.

O BPC foi criado para atender às reivindicações de pessoas com deficiência, que argumentavam ser incapazes para o desempenho de atividades no padrão regular de trabalho e não possuírem recursos para seu sustento. A inclusão dessa garantia na Constituição Federal de 1988 encerrou a etapa da conquista do direito e inaugurou o momento de sua efetivação.

De 2002 a julho de 2010, o quantitativo de pessoas com deficiência beneficiárias do BPC cresceu 75,6% e o de beneficiários idosos, 171,6%. A previsão para 2010 é que sejam investidos R\$ 20,1 bilhões no pagamento do benefício, sendo R\$ 10,4 bilhões destinados a pessoas com deficiência e R\$ 9,7 bilhões aos idosos, atendendo a 3,4 milhões de beneficiários (1,8 milhão de pessoas com deficiência e 1,6 milhão de idosos).

A variação no número de benefícios sempre se mostra positiva, em razão do progressivo envelhecimento populacional e ao aumento da expectativa de vida, suscitando o surgimento de novas necessidades que, associadas às instabilidades e precariedades relacionadas à situação de trabalho, podem incidir no quantitativo de requerentes ao BPC.

O crescimento observado na quantidade de beneficiários (tanto idosos quanto pessoas com deficiência) também reflete o avanço em ações realizadas para garantir a informação e superar as barreiras para a requisição do benefício, na perspectiva da universalização do acesso ao BPC para todos os que atendam os critérios estabelecidos legalmente.

Além disso, a expansão do quantitativo de beneficiários idosos decorre também das mudanças implementadas pelo Estatuto do Idoso (2003), que gerou importantes alterações nos critérios de acesso desse público ao benefício.

Pesquisas e estudos do IPEA, entre 2006 e 2009, demonstraram que o BPC contribuiu em 12% da redução observada na desigualdade de renda das famílias, 5% na redução da pobreza e mais de 7% na redução da pobreza extrema no País, no período compreendido entre 2003 e 2008. Daí apreende-se os impactos positivos do BPC na reversão do quadro de pobreza e desigualdade de renda das famílias, em razão do alto índice de focalização do benefício.

O programa Bolsa Família tem tido uma importante participação para redução da fome e da pobreza no Brasil. Já em 2006, 93% das crianças e 82% dos adultos das famílias beneficiárias faziam três ou mais refeições diárias (DATAUFF, 2006). Desde o seu início, o programa Bolsa Família já honrava o compromisso do presidente feito em seu discurso de posse em 2003 quando afirmou que “se no final do meu mandato, cada brasileiro puder se alimentar três vezes ao dia, terei realizado a missão da minha vida”.

Por outro lado, pela urgência do gasto, o dinheiro distribuído por meio do benefício volta imediatamente para a economia. Por esse prisma, o programa Bolsa Família representa uma forma alternativa de injeção de recursos via criação de demanda por produtos essenciais destinados a satisfazer as necessidades imediatas de consumo da população mais pobre. Os valores repassados para as famílias de cada município, em conjunto, no período de janeiro a outubro de 2006, representaram 15,0% das transferências constitucionais federais efetuadas aos municípios. Na Região Nordeste esse percentual é ainda maior (23,5%), na Região Norte é próximo a média nacional (16%), e nas demais regiões está um pouco abaixo da média nacional: na Região Centro-Oeste (10,5%), na Região Sudeste (10,4%) e na Região Sul (8,4%) (BRASIL; MDS; SAGI, 2007).

Estudo de impacto contratado pelo MDS esteve em campo nos anos de 2005 e 2009 para duas rodadas de entrevistas com amostra de famílias beneficiárias e não beneficiárias de perfil assemelhado (contrafactual) em

busca de conhecer com rigor científico as contribuições do programa nas condições de vida das famílias.

Os resultados afirmam a importância do programa, pois explicam o aumento do peso das crianças beneficiárias ocorrido entre 2005 e 2009. A ocorrência de crianças beneficiárias consideradas nutridas foi 39,4% maior que crianças que não fazem parte do programa. Foram também registrados impactos nas áreas de saúde e educação.

O leite materno é o único alimento até os 6 meses de vida em proporção maior nas famílias beneficiárias (62%) do que nas não beneficiárias (54%). A participação no programa tem o efeito de diminuir a incidência de partos prematuros (14% a mais de partos com bebês a termo), e aumentar a taxa de cumprimento ao calendário de vacinação, especialmente no caso da necessidade de doses repetidas. Na área de educação, verificou-se o aumento da frequência escolar de crianças de 6 a 17 anos (4,4%). Constatou-se ainda a probabilidade maior de crianças de famílias beneficiárias progredirem de um ano para outro nas escolas. Este resultado é maior entre as meninas com idades entre 15 e 17 anos – que são parte do grupo que tem maior risco de abandono. A participação no programa Bolsa Família aumenta a probabilidade em 19 pontos percentuais de que uma menina de 15 anos permaneça na escola. (BRASIL, MDS; SAGI, 2010).

Por fim, citar o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, outro importante programa de transferência direta de renda do governo federal para famílias de crianças e adolescentes envolvidos no trabalho precoce. Seu objetivo é erradicar as piores formas de trabalho infantil no País, aquelas consideradas perigosas, penosas, insalubres ou degradantes. Para isso, o PETI concede uma bolsa às famílias desses meninos e meninas, na faixa etária dos 7 aos 15, em substituição à renda que traziam para casa. Em contrapartida, as famílias têm que matricular seus filhos na escola e fazê-los frequentar o serviço socioeducativo, que é oferecido no contraturno escolar.

## Planejamento para o Crescimento Econômico com Desenvolvimento Social

### A Economia a Favor de Todos

A política econômica no atual governo adotou a estratégia de dinamizar a economia pela base. Na mensagem presidencial de lançamento do Plano Plurianual 2004-2007 é afirmado que a essência daquele plano era fazer da justiça social a nova alavanca do desenvolvimento. No lançamento do PPA 2008-2011, essa essência é reafirmada com o desafio de acelerar o crescimento econômico, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades regionais. Para dar andamento ao projeto que realiza essa visão, foi necessária a convergência de um conjunto de iniciativas tanto do lado econômico quanto do lado social.

Do lado econômico, o planejamento de ajuste fiscal adotou visão de longo prazo para permitir as condições necessárias para o crescimento do Produto Interno Bruto – PIB. Algumas dessas condições colocaram o investimento na ordem do dia e mantiveram uma trajetória de queda da dívida líquida sobre o PIB, além de favorecerem as condições para a queda progressiva na taxa de juros, com controle de metas de inflação.

A taxa Selic, índice pelo qual as taxas de juros cobradas pelo mercado se balizam no Brasil, encerrou 2009 em 8,75% a.a., apresentando uma redução de 47% na comparação com 2003, quando estava em 16,50% a.a. A inflação, por sua vez, fechou 2009 em 4,31% a.a. Esse número é 54% inferior ao de 2003 quando o Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA foi de 9,30% a.a. Quanto à dívida líquida do setor público, ela foi de 53% do PIB em 2003 e passou a 43% do PIB em 2009, apresentando uma queda de 20%. E o PIB brasileiro cresceu em 3,6% a.a. no período entre 2003 e 2009, contra 2,5% a.a. na década de 1990 (PR, 2010).

A responsabilidade fiscal do atual governo não tem centralidade absoluta em cortes de gastos públicos, pois mesmo em época de crise foram mantidos os investimentos e os gastos com programas sociais. A responsabilidade fiscal está na capacidade de formação de um superávit primário, capaz de acumular nos 12 meses pós-crise mundial (de jan/09 a jan/10) 73,3 bilhões (2,32% do PIB). O Brasil apresenta baixa vulnerabilidade externa, dado que suas reservas internacionais (alta liquidez) alcançaram 241,3 bilhões de dólares em fevereiro de 2010. Em 2003, esse número era de 49 bilhões de dólares.

Além disso, o País conquistou a desindexação da dívida interna das moedas externas, e passou a ser credor do Fundo Monetário Internacional. Passou de US\$ 20,8 bilhões devidos em 2002, para US\$ 10 bilhões emprestados em 2009. Hoje reúne condições macroeconômicas melhores para progredir crescendo.

Para o sucesso desse plano de desenvolvimento econômico foram fundamentais a maior disponibilidade de crédito e os investimentos em grandes obras de infraestrutura por meio do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. O PAC, concebido para estimular os setores produtivos e, ao mesmo tempo, levar benefícios sociais para todas as regiões do País, executou, de acordo com o balanço do comitê gestor do programa, investimentos que totalizam R\$ 463,9 bilhões até o dia 27 de maio de 2010. O montante representa 70,7% dos R\$ 656,5 bilhões previstos para o período 2007-2010.

Quanto à disponibilidade de crédito, segundo dados do Banco Central, em dezembro de 2009 o volume total de crédito do sistema financeiro chegou a R\$ 1,410 trilhão, um aumento de 267% em relação a janeiro de 2003. É o maior valor desde o início da série histórica, em 1995.

Considerando o mês de dezembro de 2002, o crédito total era de 22% em relação ao PIB, com 5,1% disponíveis para pessoa física. Em dezembro de 2009, o total de crédito foi de 45% do PIB sendo 14,7% para pessoa física. A participação dos bancos públicos na concessão de empréstimos cresceu: passou de 37,6% do total em jan/03, para 41,3% em dez/09. O aumento dessa participação foi decisivo para a expansão da carteira total do sistema financeiro (PR, 2010).

## Mais Empregos e Melhores Salários

Na fronteira entre o social e o econômico, uma das estratégias mais importantes foi a política de valorização do salário mínimo. Do primeiro ao último ano do governo Lula foram feitos reajustes, com valores sempre superiores às inflações médias anuais medidas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC. Com isso, no acumulado de 2002 a 2010, o ganho no poder real de compra do salário atingiu 53,67%.

São vultosos os impactos dessa política na economia e na vida das pessoas. Estima-se que 46,1 milhões de pessoas têm seus rendimentos referenciados no salário mínimo. No Brasil, existe a vinculação constitucional entre o salário mínimo e o piso dos benefícios previdenciários e assistenciais permanentes. O aumento concedido em 2010 (variação de R\$ 45,00 que eleva o salário mínimo para R\$ 510,00) deverá gerar um custo adicional de 10,85 bilhões de reais para as contas da previdência, mas também propiciará o incremento de renda na economia de 26,6 bilhões de reais, sendo que 7,7 bilhões de reais a mais devem retornar aos cofres públicos com a arrecadação tributária. Tomando-se como referência o estado de São Paulo, a relação entre a quantidade de cestas básicas adquiridas com um salário mínimo subiu de 1,42 em 2002 para 2,23 em 2010. (DIEESE, 2010).

Com investimentos em obras de infraestrutura e mais crédito disponível, os aumentos reais do salário mínimo não impactaram negativamente na oferta de empregos formais e o País viu crescer, junto com os salários, o número de trabalhadores com carteira assinada entre 2002 e 2010 na taxa de 37,5% (RAIS/IBGE). Além disso, o País não cresce apenas na geração de empregos, mas também cresce bastante – acima da inflação – no valor do salário médio pago aos trabalhadores. De 2003 a 2009, a média anual do rendimento real dos trabalhadores cresceu 14,3%, e a dos empregados com carteira assinada cresceu 7,3% (PME/IBGE – Retrospectiva 2003-2009). O percentual das pessoas ocupadas que contribuíam para a previdência passou de 61,2%, em 2003, para 66,8%, em 2009.

## Rede de Proteção Social e Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional

Para a formação da rede de proteção e promoção social ensejada como prioritária no Governo Lula, foram operadas as mudanças por meio de políticas estruturantes e ações integradas, alterando a visão de que essas iniciativas eram um “custo” econômico e não um investimento no Brasil e nos brasileiros. Tal estratégia buscou a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais pobre e vulnerável. Até mesmo para uma avaliação custo-benefício é importante chamar a atenção para os montantes envolvidos.

Não cabe aqui uma descrição dos avanços que cada política social empreendeu em sua área. Também não é o caso de apontar as ações e programas do MDS de forma exaustiva. Estes vão além do escopo desse trabalho. Não são citados, por exemplo, programas como o Pró-Jovem Adolescente, o Programa BPC na escola; ou ações de gestão importantíssimas relacionadas ao Cadastro Único para Programas Sociais, ou a recente atribuição do MDS na gestão da certificação para as isenções fiscais e tributárias que beneficiam as entidades consideradas beneficentes (CEBAS). No entanto, são apresentados os alguns pontos que indicam nova realidade institucional para as políticas públicas nas quais o MDS está à frente, além de como tem ocorrido a integração desses esforços à estratégia Fome Zero, a título de exemplo.

Cabe ressaltar que a formalização de uma estrutura de ações socioassistenciais e benefícios de transferência de renda articulados em torno de uma concepção de política pública, ainda é uma instituição recente na história do Brasil, e avançou consideravelmente. São notórios os avanços institucionais que conferem maior capacidade ao Estado brasileiro para operar políticas de proteção e promoção social para a sua população mais vulnerável.

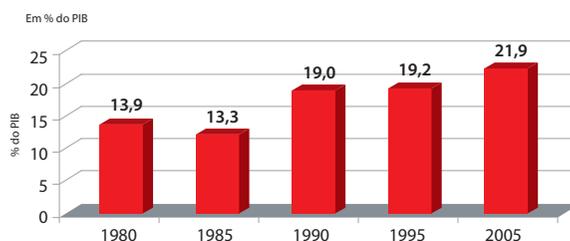
### Investimentos Sociais

O período recente foi marcado por avanços significativos relacionados à marcha estruturadora das políticas sociais. Nisso se incluem as políticas de trabalho e renda, desenvolvimento agrário, educação e cultura, além das políticas que compõem a seguridade social brasileira: saúde, assistência e previdência.

Programas e ações sociais do governo federal estão presentes em todos os municípios brasileiros. Programas como Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada, Seguro-Desemprego, Aposentadoria Rural, PRONAF, Arranjos Produtivos Locais, Cisternas, e tantos outros, que formam um colchão de proteção para os grupos da população mais vulneráveis e promovem melhores condições para o desenvolvimento das capacidades de todos.

O custo financeiro de tudo o que se executa em proteção ou promoção social no Brasil, incluindo os salários de servidores públicos ativos e inativos, ou, em outras palavras, o gasto que financia as políticas sociais a partir do governo federal, passou de 19,2% do PIB, em 1995, para 21,9% do PIB, em 2005, conforme pode ser observado no gráfico abaixo (IPEA, 2008). Dada a prioridade do governo à área social esse gasto permaneceu crescendo nos últimos anos. Estima-se que deva estar próximo a 25% do PIB em 2010.

**Gráfico 3 – Gasto Público na Política Social**



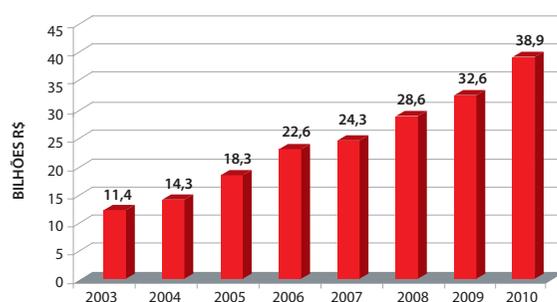
Fontes: Para 1980, 1985 e 1990: Médici e Maciel (1996); Para 1995: Fernando et alli (1998); 2005: Elaboração própria

Em outro estudo realizado sobre o Gasto Social considerando o ano de 2007, observou-se que a maioria dos recursos executados na área social (95,3%) ficou concentrada em apenas cinco ministérios: Previdência Social (56,2%), Saúde (14,5%), Trabalho e Emprego (9,0%), Educação (8,4%) e Desenvolvimento Social e Combate à Fome (7,2%). (IPEA, 2008).

Quando se destacam os principais itens de gasto, segundo a natureza da despesa, observa-se que a maior parte do Orçamento dos órgãos públicos da área social (82,6%) é absorvida por "Outras Despesas Correntes". É por meio desta rubrica que se realizam as despesas mais vultosas das políticas sociais, em um leque extremamente diversificado: benefícios do Regime Geral de Previdência Social; transferências de renda condicionada (Bolsa Família); benefícios de prestação continuada a idosos e portadores de deficiência (BPC-LOAS); a maioria dos programas e ações do Sistema Único de Saúde (SUS), inclusive os recursos transferidos aos Fundos de Saúde estaduais e municipais; aos pagamentos de Seguro-Desemprego; além das típicas despesas com fornecedores de materiais de consumo necessários à implementação e gestão das políticas públicas (IPEA, 2008)

Todos esses avanços não se dão sem razão. Uma gestão social desenvolvida com metas claras e mensurada por avaliações e monitoramento aliada a melhores procedimentos gerenciais sustentam a mais significativa mudança social que esse País jamais assistiu. Para ilustrar, o orçamento da área social no Brasil, em 2002, era de aproximadamente R\$ 4 bilhões de reais e o próximo gráfico demonstra a evolução desse orçamento, agora calcado na estrutura do MDS desde 2003:

**Gráfico 4 – Evolução Orçamentária do MDS – 2003 a 2010**



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Em 2010, o governo federal ampliou os recursos para o MDS em 3,41 vezes o orçamento de 2003. Hoje, com orçamento em torno de R\$ 40 bilhões, o MDS, entre outras ações, o coordena dois grandes Sistemas Públicos: o Sistema Único da Assistência Social – SUAS, implantado em 2005, e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, instituído em 2007.

## O Sistema Único de Assistência Social – SUAS

À exceção da Carta Magna de 1988 e da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, que é de 1993, os marcos legais que estruturam o SUAS estão situados na gestão do atual governo, com destaque para: Política Nacional de Assistência Social – PNAS, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, em 2004; Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS), de 2005, que disciplina a descentralização administrativa do Sistema, a relação entre as três esferas do governo e as formas de aplicação dos recursos públicos; Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS), em 2006; e, mais recentemente, um conjunto de normativas destinadas a tipificar os serviços oferecidos no sistema.

O Sistema Único de Assistência Social funciona de forma descentralizada e participativa. As instâncias deliberativas e de controle social, de caráter paritário entre governo e sociedade civil, estão presentes nas três esferas

federativas (CNAS, CEAS, CAS-DF e CMAS). Atualmente, conta com sistemas informatizados que compõem a denominada rede SUAS, na qual se realizam o registro e a divulgação de dados sobre recursos repassados; acompanhamento e processamento de informações sobre programas, serviços e benefícios socioassistenciais disponibilizados; gerenciamento de convênios; suporte à gestão orçamentária e financeira. A rede SUAS oferece as condições necessárias para que a operação do sistema se faça de forma transparente, organizada, e com controle social.

Nos anos de 2005 e 2009 o IBGE realizou como suplemento da PNAD a pesquisa de Informações Básicas Municipais na área de assistência social – MUNIC obtendo dados sobre a gestão da assistência social a partir de uma dezena de temas, tais como: caracterização e infraestrutura do órgão gestor da política de assistência social, recursos humanos, legislação e instrumentos de planejamento, conselhos municipais, recursos financeiros, convênios e parcerias e serviços socioassistenciais. Os resultados mostram as condições atuais para que a área de assistência se afirme enquanto direito social e dever do Estado, com alguma autonomia frente às vicissitudes da vida política. Entre esses resultados destacam-se:

- Secretarias - em 2009, 99,9% dos municípios brasileiros possuíam estrutura organizacional para tratar da política de assistência social. Destes, 70,1% possuíam estrutura na forma de secretaria municipal exclusiva; 22,5%, secretaria em conjunto com outra política; 4,6%, setor subordinado diretamente à chefia do executivo; e 2,6%, setor subordinado à outra secretaria;
- Conselho - 99,3% possuem Conselho Municipal de Assistência Social, sendo 58,0% deles com composição de maior representação da sociedade civil. Em relação ao caráter do conselho, registra-se um decréscimo na proporção de municípios com conselhos deliberativos, passando de 94,8%, em 2005, para 91,6%, em 2009;
- Plano - 93,1% possuem Plano Municipal de Assistência Social, dentre estes, 96,7% afirmam que o Plano é regulamentado por instrumento legal;
- Fundo - 97,7% afirmam possuir Fundo Municipal de Assistência Municipal, dos quais 91,4% são constituídos por unidade orçamentária. 87,3% declararam receber cofinanciamento federal e/ou estadual para a função de assistência social. Desses, 97,6% tiveram cofinanciamento federal e 44,0% cofinanciamento estadual. Dos municípios que receberam cofinanciamento federal, 88,6% afirmaram receber recursos pela modalidade fundo a fundo e 20,5% por convênios.

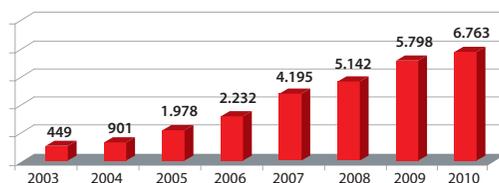
Além do avanço normativo, e do avanço nas estruturas de gestão, foram criadas condições institucionais, físicas e de recursos humanos para a prestação dos serviços socioassistenciais à população. Segundo a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, a concepção da assistência social como direito à proteção social tem duplo efeito: o de suprir sob dado padrão pré-definido um recebimento e o de desenvolver capacidades para maior autonomia. Neste sentido ela é aliada ao desenvolvimento humano e social e não tuteladora ou assistencialista (PNAS, 2004).

Privações materiais, manifestas em termos de baixos rendimentos e níveis de consumo, encontram-se no cerne do problema das famílias mais pobres, mas não o resumem. Há também outros aspectos, como má nutrição e suas consequências, o acesso insuficiente a bens produtivos e a serviços públicos básicos, assim como ao mercado de trabalho e as precárias condições de saúde, educação, moradia, além dos problemas de discriminação de sexo e de raça que, por seu turno, restringem o potencial de obtenção de renda (CODES, 2008). Estigmas sociais são barreiras para que pessoas pobres saiam dessas situações, e se desdobram em sentimentos de vulnerabilidade e insegurança que precisam ser transformados. Os serviços socioassistenciais objetivam promover a inclusão social das famílias trabalhando com toda essa complexidade, e estão organizados em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial.

O Centro de Referência de Assistência Social – CRAS é uma unidade pública estatal descentralizada ligada ao SUAS, responsável pela oferta de serviços de proteção social básica em territórios de vulnerabilidade social. Os serviços da PSB são, entre outros: Programa de Atenção Integral à Família – PAIF, programa de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento à pobreza, centros de convivência para idosos, serviços para crianças de 0 a 6 anos de idade, serviços socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens até 24 anos, incluído programas de incentivo ao protagonismo juvenil. É objetivo dessa atuação contribuir para a melhoria da qualidade de vida, por meio do fortalecimento da função protetiva das famílias, da prevenção da ruptura de vínculos familiares e comunitários,

da promoção do acesso aos serviços socioassistenciais e demais políticas setoriais, resultando no usufruto de direitos e no desenvolvimento de potencialidades e aquisições sociais e materiais às famílias. Destaca-se a evolução desses equipamentos, conforme gráfico a seguir:

**Gráfico 5 – Expansão da Rede CRAS – Brasil, 2003 a 2010**



Fonte: MDS, Censo CRAS 2010 \*Dados de setembro de 2010

Até o final de 2010, é meta alcançar o cofinanciamento para 7.190 CRAS. Deste modo, os serviços da Proteção Social Básica cofinanciados pelo governo federal estarão presentes em todos os municípios brasileiros. Todo esse processo de expansão fundamenta-se na aplicação de critérios universais para a priorização dos municípios a serem contemplados, sendo tais critérios aprovados no Conselho Nacional de Assistência Social e pactuados na Comissão Intergestores Tripartite. Para a partilha de recursos financeiros entre os estados e o DF, foi utilizado o Índice SUAS<sup>3</sup>, previsto na NOB-SUAS (2005).

Em 2008, a expansão do cofinanciamento para o programa priorizou duas agendas sociais do governo federal, os "Territórios da Cidadania" (Ministério do Desenvolvimento Agrário e Casa Civil) e os "Territórios da Paz" (PRONASCI – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania do Ministério da Justiça).

O Censo<sup>4</sup> CRAS 2009 registra a existência de 5.798 CRAS, distribuídos em 4.329 municípios. Destes, 4.870 CRAS (84%) informaram que 1,7 milhão de famílias estavam em acompanhamento pelo PAIF no mês de referência (agosto/2009). Os municípios informaram ainda que, em média, os CRAS realizam 41 mil atividades coletivas por semana, nas quais participam mais de 800 mil pessoas.

Em 2010 o CRAS/PAIF contou com duas expansões. A primeira, com o redirecionamento dos recursos originários do Piso Básico de Transição (extinto a partir de janeiro/2010) e a segunda proveniente do Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas. Dessa forma, o ano de 2010 deverá se encerrar com aproximadamente 7.190 CRAS cofinanciados, ampliando sua cobertura para 24,5 milhões de famílias referenciadas.

Estudo quantitativo e qualitativo realizado pelo Instituto Via Pública para o MDS sobre o Programa de Atenção Integral à Família – PAIF, principal serviço oferecido nos CRAS, mostrou que, em 2009, sua função era de porta de entrada na rede socioassistencial local. De uma maneira geral, pode-se afirmar que o PAIF desempenha a função, em primeiro lugar, de acompanhar as famílias que não cumprem as condicionalidades do Programa Bolsa Família; em segundo lugar, através da rede socioassistencial, cumpre o papel de encaminhar as demandas para outros equipamentos sociais e, em terceiro lugar, atende as demandas emergenciais da população que chega "espontaneamente" aos CRAS através de benefícios. O desafio tem sido alcançar um trabalho de "prevenção" de riscos – isto é, de conscientização da população para que conheça seus direitos e se torne protagonista de sua própria vida.

No nível da Proteção Social Especial, o SUAS conta com o Centro de Referência Especializado de Assistência social como unidade física de referência. Os serviços ofertados nesse nível de proteção são os de média complexidade – que abrangem orientação e apoio sociofamiliar, plantão social, abordagem de rua, cuidado no domicílio, serviço de habilitação e reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência e medidas socioeducativas em meio aberto que se relacionam com a prestação de serviços à comunidade e liberdade assistida; e os de alta

3 O Índice SUAS é um indicador que considera a porcentagem da população abaixo da linha de pobreza, a receita corrente líquida do município e o total de recursos de Assistência Social já aplicados no município pelo governo federal.

4 O Censo do Sistema Único de Assistência Social – Censo SUAS tem a finalidade de coletar informações sobre os serviços, programas e projetos de assistência social realizados no âmbito das unidades públicas de assistência social e das entidades.

complexidade – que visam à proteção integral, ou seja, que incluem moradia, alimentação, higienização e, se for o caso, trabalho protegido, para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça. Tais serviços podem ser: atendimento integral institucional, casa lar, asilo, república, casa de passagem, albergue, família substituta, família acolhedora, medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade e trabalho protegido.

O Censo CREAS 2009 registra a existência de 1.200 unidades CREAS, sendo 1.149 Municipais e 51 Regionais, perfazendo uma cobertura a 1.336 municípios. Em junho/2010 ocorreu a expansão qualificada do PAEFI e do Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida – LA e de Prestação de Serviços à Comunidade – PSC, com recursos originários do Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas.

Deste modo, o governo federal atualmente cofinancia serviços em 2.028 CREAS, de um total de 2.036 existentes, distribuídos em 1.811 municípios por todas as unidades da federação. Estes Centros ofertam atendimento especializado a cerca de 120 mil famílias. Aproximadamente 900 destas unidades ofertam também atendimentos a cerca de 70 mil adolescentes e jovens (12 a 21 anos) que estão em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto.

Com base nos dados do Censo SUAS, sabe-se que em 2009 trabalham nos territórios socialmente vulneráveis do Brasil um total de 55.290 funcionários de CRAS e CREAS. Diariamente, esses profissionais (com perfil regulado pela NOB-RH) batalham a inclusão social ao lado das famílias. Priorizam o atendimento àquelas inscritas no Cadastro Único (24,6 milhões de famílias), especialmente as famílias BPC e PBF, para favorecer o acesso a direitos e o ingresso nas oportunidades de desenvolvimento social disponíveis localmente, levando em consideração o respeito às suas especificidades, estimulando o protagonismo, e com acompanhamento periódico.

## O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN, Lei nº11.346, de 2006, cria um novo cenário para o enfrentamento da realidade do combate à fome no País. Ao instituir o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN organiza o primeiro sistema aberto organizador e integrador das ações governamentais e não governamentais, assim como as políticas públicas de diversos setores, articuladas em uma política nacional. (IPEA, 2009).

A LOSAN ainda define que é do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA a atribuição de propor diretrizes para política nacional da área, assim como de articular, acompanhar e monitorar a implementação e a convergência de ações inerentes a esta política. Foi previsto, além disso, a criação da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – Caisan, o que ocorreu em 2007 mediante o Decreto nº 6.273. Essa câmara articula 19 ministérios com missão de promover a integração dos órgãos e das entidades do governo federal ligados à temática.

Um dos maiores avanços, e resultados, desse movimento que envolve a criação de uma política articulada de Estado para essa área foi a aprovação da PEC nº 47 que inclui o direito humano à alimentação adequada e saudável entre os direitos sociais estabelecidos no art. 6º, da Constituição.

Se por um lado esse fato traz desafios num contexto no qual as instituições e as ações respondem a iniciativas e objetivos específicos e autônomos (Maluf, 2008, *apud* Jaccoud, Hadjab E Chaibub, 2009), por outro, esse sistema aberto, marcado pela intersetorialidade e pela busca de sinergias, se aproxima bastante da forma como é operada a estratégia Fome Zero.

De certa forma, a institucionalização do SISAN garante a perenidade de pelo menos parte dos esforços empreendidos pela estratégia Fome Zero. O avanço original de regulamentação que o SISAN representa faz com a que a articulação em torno da segurança alimentar deixe de ser uma política de governo, para se transformar em uma política de Estado.

Cabe destacar que, em 2008, a partir da criação do Programa de Apoio a Gestão e Implementação do Sistema Nacional na Lei Orçamentária Anual – LOA, o MDS passou a apoiar governos estaduais em seus esforços de

implantação do SISAN, por meio de convênios que visam o fortalecimento dos CONSEAs estaduais e a criação de instrumentos legais para a consolidação do Sistema (CONAB, 2009).

Em linhas gerais, o Fome Zero é uma estratégia impulsionada pelo governo federal que busca assegurar o direito à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos no Brasil. Numa analogia, pode-se dizer que a estratégia Fome Zero está para a inclusão social assim como o PAC está para o crescimento econômico.

São políticas grandes, vinculadas a mandatos e planos de governo, compostas por ações diversas, que visam alcançar resultados estruturais e emancipatórios. Envolve ampla concertação de esforços, e estabelecimento de parcerias entre os entes federados, entre o poder público e a sociedade civil, entre nacionais e não nacionais. A gestão se faz por meio de Comitê Gestor no qual participam representantes do governo e da sociedade.

Por meio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, do Ministério da Saúde, do Ministério da Educação, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Ministério do Trabalho e Emprego, do Ministério da Ciência e Tecnologia, do Ministério da Integração Nacional, do Ministério do Meio Ambiente, do Ministério da Justiça e da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, além do Ministério da Fazenda, o governo federal articula políticas sociais com estados e municípios e, com a participação da sociedade, implementa programas e ações que buscam superar a pobreza e, conseqüentemente, as desigualdades de acesso aos alimentos em quantidade e qualidade suficientes, de forma digna, regular e sustentável.

Outra contribuição importante do MDS está relacionada ao monitoramento e avaliação das ações relacionadas à Segurança Alimentar e Nutricional. Em que pese a importante contribuição do "Mapa da Fome" que estimou cerca de 32 milhões de pessoas como o contingente de população que passava fome (PELIANO, 1993), havia, no ano de 2003, desconhecimento sobre as condições enfrentadas pela população brasileira quanto a (in)segurança alimentar e nutricional.

Na parte de monitoramento, o MDS participa do GT que atualiza uma Matriz de Indicadores para acompanhamento da realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA, no contexto do SISAN. Na parte de avaliação, contribuiu contratando e acompanhando tecnicamente 32 avaliações no período de 2005 e 2010. Esses estudos estiveram voltados à mensuração, localização e identificação da insegurança alimentar e nutricional; ou voltados à avaliação da implementação e da efetividade das ações promotoras de SAN.

Desse conjunto de estudos se destacam as chamadas nutricionais. Foram dois estudos que se apoiaram na mobilização das campanhas nacionais de vacinação contra poliomielite, um na região semiárida brasileira e outra em sessenta comunidades quilombolas. Em ambos os estudos, foi possível estimar a prevalência da desnutrição em crianças menores de cinco anos de idade nas regiões específicas. Hoje o País conta com a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar e Nutricional – EBIA, que foi inserida como suplemento da PNAD, nos anos de 2004 e 2009. Os resultados, disponíveis para os domínios de Unidade da Federação, grandes regiões e País, tem possibilitado a orientação de esforços para regiões que concentravam maiores prevalências de insegurança alimentar e nutricional.

## Considerações Finais

O MDS participou e articulou a estratégia Fome Zero fazendo chegar aos cidadãos brasileiros serviços, programas e benefícios que contribuem para que o País cumpra as diretrizes de erradicação da extrema pobreza e da desigualdade, de redução das assimetrias de oportunidades de acessos, de garantia de segurança alimentar e nutricional e assistência social.

Considerando as ações finalísticas do MDS, pode-se apontar como contribuições: o Programa Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada, Cestas de Alimentos, Cisternas, Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição (Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias, Banco de Alimentos), Agricultura Urbana e

Periurbana, Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA, PlanSeQ, Bolsa Família (integrante do Plano Nacional de Qualificação – PNQ), projetos de economia solidária e inclusão produtiva, apoio aos CONSADs, Programa de Atenção Integral à Família – PAIF.

O SUAS e o SISAN são sistemas diferenciados na sua arquitetura institucional e grau de amadurecimento, porém ambos possuem formas descentralizadas para implementar a gestão democrática de ações do Estado. As ações de ambos, relacionados com as ações de transferência de renda, são bases, junto a outras frentes, da estratégia Fome Zero, fundamentais para a proteção e promoção social dos mais vulneráveis.

Em linhas gerais, deve ser ressaltado que, embora os gastos com os programas sociais se constituam, no primeiro momento, em fator determinante para a evolução negativa das contas fiscais, sua contribuição para a superação da crise recente e, de forma mais ampla, para a melhora nas condições de sobrevivência e desenvolvimento de parcela relevante da população brasileira, já está se mostrando significativa.

Entre os desafios que continuam presentes estão a integração serviço-benefício e a maior articulação entre políticas de diversos setores. No plano da regulamentação persiste a necessidade de aprovação da PL nº 3.077/2008, também chamado de PL SUAS, que propõe alterações na LOAS, visando repercutir ali os princípios propostos pela PNAS; e a PEC nº 431-A, de 2001, que propõe o acréscimo de dois parágrafos ao art. 204, da CF/1988, tornando obrigatória a destinação de 5% dos recursos do orçamento dos estados, do DF e dos municípios para custeio da Assistência Social.

A nova realidade brasileira, em 2010, conta com a presença de uma política social muito mais estruturada e com melhores condições de tornar um fato a sociedade almejada pela Constituição Cidadã de 1988. A Agenda Social do Fome Zero não só ampliou direitos de cidadania com integração decisiva dos órgãos executores de políticas nos âmbitos federal, estadual, municipal e distrital e com articulação entre governo e sociedade civil como também comprova que o desenvolvimento, com distribuição de renda e sustentabilidade, rompe com a falsa dicotomia entre o social e o econômico.

## Referências Bibliográficas

- ACTIONAID. *Who's Really Fighting Hunger?* 2009. [http://www.actionaid.org/docs/HungerFREE\\_scorecards.pdf](http://www.actionaid.org/docs/HungerFREE_scorecards.pdf)
- BARROS, R. P. *Determinantes da queda na desigualdade de renda no Brasil*. In: CASTRO, J. A.; RIBEIRO, J. A. C. (Org.). *Situação Social Brasileira 2007*. Brasília: IPEA, 2009.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social - PNAS 2004 e Norma Operacional Básica - NOB SUAS*. Brasília, DF: MDS; SNAS, 2005.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Cadernos de Estudos: desenvolvimento social em debate: Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS*. Brasília, DF: MDS; SAGI, 2007.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2010/agosto/veja-os-principais-pontos-da-pesquisa-de-avaliacao-de-impacto-do-bolsa-familia>.
- BRASIL. Presidência da República do Brasil. Secretaria de Comunicação Social. *Destaques: ações e programas do Governo Federal / Secretaria de Comunicação Social – Brasília, 2010*.
- BRASIL. Presidência da República. *Relatório do Programa de Aceleração do Crescimento*. 10º Balanço, de janeiro a abril de 2010. <http://www.brasil.gov.br/pac/relatorios/nacionais/10o-balanço>
- CASTRO, J. A. *Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005*. Texto para Discussão nº 1324, Brasília: IPEA, 2008.
- CODES, A. L. *A trajetória do pensamento científico sobre pobreza*. Em direção a uma visão complexa. Texto para Discussão nº 1332, Brasília: IPEA, 2008
- CONAB. *Subsídio para Balanço das Ações Governamentais de Segurança Alimentar e Nutricional e da Implantação do Sistema Nacional*. Brasília, 2009.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). *Nota Técnica Número 86* – Janeiro de 2010

HENRIQUES, R. *Desnaturalizar a desigualdade e erradicar a pobreza no Brasil*. In: Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social / organizado por Marlova Jovchelovitch Noletto e Jorge Werthein. – Brasília : UNESCO, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Perfil dos Municípios Brasileiros: assistência social 2009* / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Mensal de Emprego*. Principais destaques da evolução do mercado de trabalho nas regiões metropolitanas abrangidas pela pesquisa. Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre 2003-2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2009

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *O Brasil em quatro décadas*. Texto para Discussão nº1500, edição comemorativa. Brasília: IPEA, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – Relatório Nacional de acompanhamento* – Brasília: IPEA, 2010.

JACCOUD; HADJAB E CHAIBUB. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise – Vinte Anos da Constituição Federal*. vol. 1 nº 17, capítulo 4 – Assistência Social e Segurança Alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). IPEA, 2009.

NERI, M. C. (coord.). *A nova classe média*. O lado brilhante dos pobres. Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2010.

PAES-SOUSA, R. *Transferência de renda e emprego formal*. Artigo publicado no jornal O Estado de Minas, em 12 de julho de 2010.

RIBEIRO, JOSÉ APARECIDO e CHAVES, JOSÉ. Nota Técnica IPEA. Gasto Social Federal: execução orçamentária dos órgãos sociais federais em 2007 e primeiras impressões. Brasília, IPEA: 2008

## Apresentação das Autoras

**Luziele Tapajós** é doutora em Serviço Social pela PUC-SP, professora adjunta da Universidade Federal de Santa Catarina, secretária de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – SAGI/MDS.

**Maria Cristina Abreu** é mestre em Políticas Sociais pela Universidade de Brasília – UnB e assessora do gabinete SAGI/MDS.



# ABERTURA DE NOVO CICLO: DESAFIOS E PERSPECTIVAS DAS POLÍTICAS DE COMBATE À FOME

Adriana Aranha, Ana Fonseca, Francisco Menezes e Walter Belik

## **A Implantação de um Novo Modelo de Desenvolvimento Social**

Os resultados obtidos pelo Brasil no combate à fome e à pobreza, revelados por pesquisas nacionais e internacionais, devem-se, entre outras iniciativas, aos programas sociais do governo federal. Muitos se engajaram nessa luta, que contou com a parceria dos estados, municípios, instituições não governamentais e, sobretudo, com a disposição da sociedade brasileira de melhorar seu autorretrato.

A ampliação das políticas sociais no Brasil proposta pelo governo federal mobilizou o Estado e a sociedade no combate à fome. O esforço político, institucional e operacional para a construção de sistemas públicos resultou na construção do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN e na implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. O SISAN, de vocação multissetorial, articula ações de uma rede de proteção e promoção social, por meio da gestão de políticas públicas com efetiva capacidade de, simultaneamente, proteger e promover o direito das famílias ao acesso à alimentação saudável, ao mesmo tempo em que fortalece e desenvolve a agricultura familiar e outras ações do lado da oferta de alimentos.

Em 2010, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 64, que inclui o direito à alimentação como um dos direitos sociais no artigo 6º da Constituição, o Estado brasileiro passou a ter deveres como o de criar mecanismos para proteger e promover tal direito, institucionalizando aquela construção política que havia sido desencadeada pelo lançamento do Fome Zero no início de 2003. É importante notar que a trajetória do combate à fome no Brasil, iniciada desde Josué de Castro, contou com atores importantes que, de certa forma, contribuíram e muito para o sucesso da experiência mais recente: uma sociedade civil comprometida e atenta para a situação de miséria e fome que parte da população se encontra; um corpo de especialistas e intelectuais comprometidos com a pesquisa e investimento em dados que desvendem as verdadeiras causas da fome e um governo comprometido com esta causa.

A não dispersão de ações e a priorização dos programas e ações foi um passo fundamental para o êxito do Fome Zero. De uma só vez, o programa conseguiu reunir todas as dimensões colocadas pela SAN em um Plano de Ação articulado.

Os programas e ações do Fome Zero vinculam políticas de desenvolvimento econômico e social. Apontam para mudanças na estrutura produtiva, fortalecendo a agricultura familiar, os pequenos negócios, o desenvolvimento

agrário e a geração de emprego e renda na cidade e no campo. No que se refere ao acesso, o Fome Zero, por meio da implantação e aumento de investimentos na área de alimentação e nutrição, promoveu uma verdadeira revolução no campo da Alimentação Escolar, além de estimular sistemas descentralizados na área de segurança alimentar e nutricional, como Restaurantes Populares, Bancos de Alimentos e Cozinhas Comunitárias. Também possibilitou o acesso aos alimentos, por meio da transferência de renda direta para as famílias, como é o caso do Programa Bolsa Família.

O Fome Zero comprovou o acerto de uma opção pela agricultura sustentável e assentada na produção familiar, por políticas de garantia de renda mínima, transferência de renda e proteção social e por um papel ativo da sociedade. Enfim, o Fome Zero comprovou que, para o caso brasileiro, esse é o novo paradigma capaz de erradicar a fome.

A articulação entre ações estruturantes e medidas emergenciais, mencionada na literatura, ocorre na prática nos programas Bolsa Família, de Alimentação Escolar, de Fortalecimento da Agricultura Familiar (em especial pelas ações Seguro da Agricultura Familiar e Garantia-Safra) e de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar e ações de construção de cisternas e de distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos. Da mesma forma, o empoderamento com a participação e o controle da sociedade ocorre, na prática, por intermédio do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, vinculado à Presidência da República, e pelos conselhos de controle social nas esferas federal, estadual e municipal, ou ainda pelas ações de mobilização e educação cidadã.

No que se refere à coordenação administrativa, o Fome Zero apresenta também uma inovação, com a integração entre as áreas de segurança alimentar e nutricional e as demais políticas públicas. Essa integração das diversas áreas sociais, com objetivos comuns traçados e implantados, foi o que permitiu um melhor cumprimento das metas, tornando o Estado mais eficiente e ágil e busca, por meio de formas alternativas de atuação, a justiça e a igualdade social. Isto apresenta uma possibilidade de mudança e de melhoria de atuação frente aos problemas sociais, dentre eles, o da fome.

No plano internacional, o Fome Zero vem influenciando decisivamente os debates de segurança alimentar na direção do fortalecimento das políticas de proteção social e transferência de renda, e da produção familiar sustentável. É certo que o Brasil ainda tem um longo caminho a percorrer para alcançar uma maior igualdade de oportunidades para seus cidadãos, mas o Fome Zero está mostrando que é perfeitamente possível combinar o rápido crescimento econômico com melhorias progressivas na área social.

## O Novo Ciclo de Desafios a Serem Enfrentados

Podemos mencionar praticamente sete tipos de desafios a serem enfrentados nesse novo ciclo que se abre, tendo o Brasil consolidado um modelo de política de desenvolvimento social que tem como base o reconhecimento de direitos por parte do Estado e a institucionalização de novas formas de intervenção e participação popular:

### a. Desafios de Ordem Horizontal: Integração de Setores

Quanto mais garantida a integração das diversas áreas envolvidas neste tema, estimuladas as diversas parcerias – intergovernamental, entre as três esferas de governo, com a sociedade civil, com a iniciativa privada – e promovidos os devidos canais de participação popular e controle público sobre as ações estatais, maior é a possibilidade de consolidação efetiva dessa política.

As possibilidades de consolidar conquistas e avançar na montagem do Sistema e da Política Nacional de SAN dependem do período decisivo que será o futuro próximo. Algumas estacas vêm sendo fincadas ou, ainda melhor, escoradas tanto no plano legal-institucional, quanto na concepção de programas e na consolidação de espaços de participação. A montagem de um sistema intersetorial como o que pretendemos não se faz sem demanda social nessa direção, por melhores que sejam as intenções dos setores de governo envolvidos.

Um outro caso importante é a falta de articulação na organização de um programa de educação alimentar para a população brasileira. Observa-se que foram produzidos diversos materiais sobre o assunto para públicos variados, mas houve uma baixa articulação entre essas ações.

A Segurança Alimentar e Nutricional é, em sua essência, um tema intersetorial. No entanto, a cultura política que prevalece no Brasil é setorial. A estrutura de governo divide-se por setores e o orçamento é disputado por setores. A sociedade, por sua vez, também se organiza por setores. No amplo espectro da Segurança Alimentar e Nutricional apresentam-se os representantes da produção e dos produtores rurais, da saúde e de seus profissionais, da educação e de seus profissionais, do consumo e dos consumidores, dos grupos populacionais e de outros tantos empenhados na defesa de seus interesses específicos. Avançar rumo à implantação de políticas de forma intersetorial é um desafio importante e o fortalecimento de espaços institucionalizados de definição conjunta de políticas e sua implantação com prioridade territorial, como a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN, é fundamental para os próximos anos.

## b. Desafios de Ordem Vertical: Pactos Federativos

O caráter sistêmico das políticas públicas, a descentralização de seus programas, a pactuação entre suas instâncias federadas, sua capilaridade e seu controle social servem de referência positiva para o sistema de Segurança Alimentar e Nutricional. A descentralização permite o desenvolvimento de formas inovadoras e criativas na implementação, gestão, monitoramento, avaliação e informação. Junto ao processo de descentralização, se reconhece as desigualdades socioterritoriais na sua configuração.

Como a proposta vigente no Brasil é a de construção de um sistema nacional de segurança alimentar e nutricional, há que se conseguir criar vasos comunicantes entre os diferentes entes, nos planos federal, estadual e municipal e, mais ainda, impulsionar aqueles que se tornam mais lentos e fracos. O problema é que, na medida em que a proposta do Fome Zero parte do governo federal – e não poderia deixar de ser assim – as sinapses se dão e se aceleram na parte superior da pirâmide governamental e estas não ocorrem, ou têm uma resposta lenta na base.

A cooperação dos estados e municípios, principais atores no processo de descentralização da política, confere a capilaridade necessária para que os programas de Segurança Alimentar e Nutricional alcancem os territórios mais remotos, muitas vezes excluídos pela localização geográfica, e que, coincidentemente, apresentam maior deterioração de seus indicadores sociais, embora existam indicadores ruins também nas regiões metropolitanas, exacerbados pela alta concentração populacional.

## c. Expansão e Universalização dos Programas: Ampliação e Abrangência

As políticas de educação alimentar e educação para o consumo vêm sendo fortalecidas pelos resultados de pesquisas recentes que apontam a expansão da obesidade e do sobrepeso dos brasileiros. A criação de mecanismos de monitoramento permite a identificação de famílias em condições de vulnerabilidade à fome no âmbito dos municípios, que requerem ações para inclusão imediata em programas de proteção social, como os de transferência de renda e assistência social, entre outros.

Alguns exemplos podem ser citados:

O Fome Zero teve também uma atuação muito tímida em relação aos Programas de Agricultura Urbana. Trata-se de uma importante área de atuação que mereceria um enfoque mais abrangente vinculando a produção em áreas urbanas ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, ao Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e a outros programas de compra institucional.

De modo geral, podemos afirmar que o Fome Zero não conseguiu aprofundar e até mesmo refundar uma política de abastecimento para as populações urbanas. Há uma clara concentração das grandes redes de distribuição no abastecimento de alimentos que ainda tem um peso significativo na cesta de consumo da população mais pobre. As centrais públicas de abastecimento precisam retomar o papel que lhes foi atribuído no início dos anos de 1970. Evidentemente, as centrais deveriam assumir novas funções decorrentes das mudanças no abastecimento, no espaço urbano e nas condições de transporte e distribuição de alimentos.

O PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador deveria repensar o seu foco e privilegiar trabalhadores de mais baixa renda e pensar em possibilidades de incluir os trabalhadores do mercado informal, que são a parcela mais vulnerável da escala social. Ele deveria ser associado a uma política de educação alimentar, de forma a diminuir os excessos e a prevalência de doenças crônicas adquiridas pela má alimentação decorrente da falta de controle sobre os cardápios e sobre a quantidade de calorias ingeridas.

Embora se tenha superado a inexistência de políticas agrícolas clássicas (crédito, extensão rural, seguros e mercados), estas devem ser organizadas em função do desenvolvimento dos biomas e realidades brasileiras (semiárido, amazônia, cerrado, etnias, raças, gerações e gênero); focalizadas, ainda, em temas que atualmente são de responsabilidade da agricultura: segurança alimentar, meio ambiente e energia. O desafio consiste em organizar o universo da agricultura familiar em políticas setoriais, buscando escala, inserção de mercado, marcas próprias com os apelos culturais regionais específicos. A organização de redes de cooperação econômica e social será fundamental para a gestão da expansão e consolidação da nova economia rural brasileira.

#### d. Busca Ativa do Público a Ser Atendido pelos Programas

Cabe garantir a execução de políticas específicas e continuar na busca pela inclusão dos povos e comunidades tradicionais nas políticas universais, como o Programa de Aquisição de Alimentos, o Acesso à Água, a Política Nacional de Assistência Técnica, o Bolsa Família, entre outras. Muitos agricultores familiares acessaram pela primeira vez algumas políticas públicas, caso do PRONAF com mais de 2,2 milhões de beneficiários. Entretanto, o Censo Agropecuário de 2006 registra 4,4 milhões de estabelecimentos familiares. Assim, o esforço contínuo de todas as instituições públicas se justifica por muito mais tempo. Esse talvez seja um dos principais desafios de um novo ciclo para a Política Social Brasileira. Isso porque a cultura política no nosso País valoriza em muito o lançamento de novos programas e a parcialização das ações, mas pouca atenção se dá ao aprofundamento e o reforço de programas que já estão funcionando a contento.

#### e. Expansão de Recursos

Aumento do valor *per capita* previsto nos dispositivos legais, de forma automática, de acordo com indexador econômico a ser definido, para garantia de melhor qualidade da alimentação escolar. O mesmo se pode ressaltar em relação a outros recursos para a política social, como é o caso do Bolsa Família. Programas como o PAA, que adquire a produção diretamente dos produtores familiares, e o Cisterna, que armazena água da chuva no semiárido brasileiro, precisam ser expandidos para todas as realidades que deles necessitam. Ou seja, todas as casas do semiárido e todos os pequenos agricultores familiares brasileiros.

Em determinados casos torna-se fundamental contar com recursos das esferas estadual e municipal de governo, como ocorre com o PNAE – Programa Nacional da Alimentação Escolar. No entanto, podemos observar certo abandono por conta destes outros níveis administrativos tendo em vista a não identificação de outros agentes e gestores com planos que não foram estabelecidos nas suas esferas de governo. É certo que existem problemas administrativos e legais que impedem a expansão de recursos para determinados programas, mas faltam também canais de comunicação entre os diversos níveis mencionados, deficiência essa que poderá ser reduzida com a entrada em funcionamento do SISAN.

#### f. Consolidação de Sistemas Integrados

A integração dos Conselhos de Segurança Alimentar apresenta um novo desafio. Esta é uma tarefa colocada para todas as áreas: pensar em formas alternativas e criativas de agrupar e integrar os diversos conselhos existentes nas áreas da saúde, assistência social, criança e adolescente etc., que preservem a identidade e a especificidade de cada um, ao mesmo tempo em que os integrem rumo a um processo de participação popular mais maduro e unificado na área social.

Dentro da atual estrutura federativa brasileira, a figura do Consórcio Público é uma importante ferramenta de trabalho, podendo corroborar com o desenvolvimento do território, de forma intersetorial e integrada, ajudando a desmontar a cultura política localista, ou o chamado "municipalismo autárquico". O Consórcio Público pode e deve cumprir este papel de instância articuladora intermediária do projeto de desenvolvimento dos territórios.

O Cadastro Único possui enorme potencial de contribuição para o sucesso da consolidação da rede de proteção e promoção social. A ampliação do uso dessa base de dados permitirá que um número cada vez maior de iniciativas das três esferas de governo seja direcionado à população de baixa renda, o que será decisivo para a erradicação da fome e a abertura de novas perspectivas de inserção social e econômica desse segmento.

### g. Aprimorar a Participação da Sociedade Civil nos Programas e a Própria Representação da Participação Popular

Uma primeira constatação na relação Estado-sociedade é a dificuldade de encontrar soluções que viabilizem parcerias concretas, com transparência necessária, mas flexibilidade suficiente, para absorver uma grande demanda de parcerias de ambas as partes. Para isso, é fundamental que sejam aperfeiçoadas as normas para a superação de entraves burocráticos que constantemente impedem que as ações sejam desenvolvidas com mais dinamismo e de forma continuada.

No SISAN, com os CONSEAs Federal, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais, é frequente a dissonância entre governos estaduais ou municipais que rejeitam a ideia da existência do CONSEA e a disposição da sociedade em tê-los. Mas essa discordância também acontece, sobretudo, nos municípios, onde a incipiência da organização da sociedade é ainda incapaz de dar conta do que o Conselho exige.

## Novas e Velhas Questões

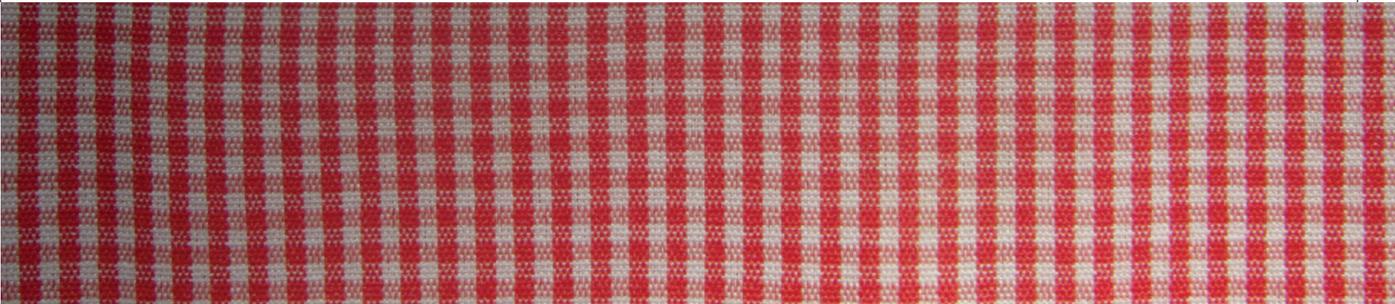
Embora a economia venha crescendo e beneficiando a todos e o percentual de pessoas pobres seja o menor em 15 anos, continua elevado o número de famílias em situação de pobreza. Portanto, é necessário continuar caminhando nesta direção: crescimento econômico com distribuição de renda e inclusão social.

As regiões e pessoas mais pobres precisam de mais investimentos. Isto requer também maior integração entre as políticas sociais, metas claras, transparência e prestação de contas e avaliação de impacto dos programas.

Se o Brasil persistir no rumo de acabar com a fome e a pobreza, e isto é desejado pela sociedade brasileira, o ciclo seguinte do Fome Zero poderá ser promissor. Podemos apontar três programas que projetam o Fome Zero para o futuro: a compra da agricultura familiar ligada com a alimentação escolar; o programa das cisternas; e o terceiro é a educação alimentar. Nesse particular, o mundo hoje está tomando consciência de que o problema da alimentação não é um problema exclusivo dos pobres, pelo contrário, o tema da obesidade é um tema devastador nos países ricos, associado à má nutrição, à saúde, à redução da quantidade de alimentos, e ao seu modo de preparo.

As bases e estruturas permanentes do Fome Zero são essenciais para esse processo, pois ao mesmo tempo em que algumas pessoas saem da situação de vulnerabilidade, outras estão entrando, de forma que o ciclo intergeracional da pobreza requer esforço e tempo para ser quebrado. Por isso, a sociedade deve contar com estruturas permanentes de atendimento e superação dos seus problemas.

A nova realidade brasileira conta com a presença de uma política social muito mais estruturada e com melhores condições de tornar concreta a sociedade almejada pela Constituição Cidadã de 1988. A Agenda Social do Fome Zero não só ampliou direitos de cidadania com integração decisiva dos órgãos executores de políticas nos âmbitos federal, estadual, municipal e distrital e com articulação entre governo e sociedade civil como também comprova que o desenvolvimento, com distribuição de renda e sustentabilidade, pode romper a falsa dicotomia entre o social e o econômico.



# ANEXOS

Consideramos importante finalizar esta coleção com informações sobre a execução dos programas que compõem a Estratégia Fome Zero.

Para tanto, a equipe da Assessoria Fome Zero elaborou um roteiro de monitoramento, contendo informações qualitativas e quantitativas para ser preenchido pelos gestores dos programas.

Contamos com o apoio da maioria dos gestores que prontamente nos atendeu e enviou o roteiro preenchido, subsidiando este anexo da publicação. Aproveitamos a oportunidade para agradecer a todos os gestores pela presteza, mesmo em momento de finalização de execução e encerramento de exercício.

Trabalhamos com um marco temporal de setembro de 2010, o que pode justificar algumas diferenças de números que porventura surjam em outras publicações sobre os programas. Ressaltamos, também, que este anexo é um esforço de oferecer ao cidadão uma prestação de contas da estratégia Fome Zero, entretanto, muitas das informações nele contidas de forma sintética foram abordadas analiticamente em vários dos textos da coleção.

A fim de dar uma coerência organizacional, os quadros foram ordenados por grupos de programas de cada eixo do Fome Zero. As informações vão desde ano de criação, órgão responsável, principais marcos legais, impactos e resultados, até dados orçamentários e financeiros das execuções. Portanto, além do levantamento orçamentário e financeiro, o leitor também encontrará informações sobre a gestão dos programas, ainda que de forma concisa.

Incluímos, também, um gráfico com os recursos executados de 2003 a 2010 com o somatório de todos os programas do Fome Zero, considerando informações fornecidas pela Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Consideradas essas ressalvas, os quadros que se seguem constituem uma sistematização da execução e evolução dos programas que compõem a estratégia Fome Zero ao longo do período 2003 a 2010 para mostrar, de forma transparente e o mais simplificada possível, a aplicação dos recursos e os resultados e impactos das políticas sociais integradas ao Fome Zero.

## Anexos

- Quadro 1 – Informações Gerais Sobre os Programas que Compõem o Fome Zero
- Quadro 2 – Resultados, Estratégias de Integração, Obstáculos e Comentários sobre os Programas que Compõem o Fome Zero
- Tabela 1 – Execução Orçamentária e Público Beneficiado pelos Programas que Compõem o Fome Zero
- Tabela 2 – Execução Orçamentária e Financeira do Programa de Agricultura Urbana
- Tabela 3 – Execução Orçamentária e Financeira do Programa de Distribuição de Ferro
- Tabela 4 – Execução Orçamentária e Financeira do Programa de Distribuição de Vitamina A
- Tabela 5 – Execução Orçamentária e Financeira do Programa de Alimentação do Trabalhador
- Tabela 6 – Empresas Fornecedoras e Trabalhadores Beneficiados pelo Programa de Alimentação do Trabalhador
- Tabela 7 – Execução Orçamentária e Financeira do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar
- Tabela 8 – Execução Orçamentária e Financeira do Programa Consórcio de Segurança Alimentar
- Tabela 9 – Valores de Benefícios do Programa Bolsa Família por Período
- Tabela 10 – Condicionalidades do Programa Bolsa Família
- Tabela 11 – Índice de Gestão Descentralizada de Municípios – IGD-M
- Tabela 12 – Evolução do Cadastro Único
- Tabela 13 – Programa Próximo Passo – Convênios com MTE e com Entidades sem Fins Lucrativos
- Tabela 14 – Programa Próximo Passo Construção Civil – Convênios com Estados e Municípios
- Tabela 15 – Informações Adicionais sobre o Programa de Agricultura Urbana
- Tabela 16 – Informações Adicionais sobre o Programa Banco de Alimentos
- Tabela 17 – Indicadores de Resultados Educação Alimentar e Nutricional – 2004 a 2009
- Tabela 18 – Economia Solidária e Inclusão Produtiva – Resultados Gerais
- Tabela 19 – Quantidade de CRAS – Brasil, 2003 e 2010
- Tabela 20 – Informações Adicionais sobre os Equipamentos de SAN
- Tabela 21 – Informações Adicionais sobre o PAA
- Tabela 22 – Execução do PAA no Período de 2003 a 2009 por Modalidade
- Tabela 23 – Evolução da Execução do PAA por Modalidade, de 2003 a 2010
- Tabela 24 – Adesões e Número de Agricultores Pagos/ A Pagar do Programa Garantia-Safra
- Tabela 25 – Recursos Disponibilizados e Valor por Agricultor/Safra do Programa Garantia-Safra
- Tabela 26 – Evolução do Valor Benefício/Família – Garantia-Safra
- Gráfico 1 – Banco de Alimentos Média do Volume (Kg) de Alimentos Coletados e Distribuídos por Ana 2007 a 2009
- Gráfico 2 – Banco de Alimentos – Média de Entidades Atendidas/Mês por Ano
- Gráfico 3 – Expansão da Rede CRAS – Brasil, 2003 a 2010
- Gráfico 4 – Evolução dos Recursos da Estratégia Fome Zero no Período de 2003 a 2010

**Quadro 1 – Informações Gerais Sobre os Programas que Compõem o Fome Zero**

Ação ou Programa	Órgão/Setor	Eixo do Fome Zero	Início	Modelo de implementação	Beneficiários	Principais marcos legais
Programa Bolsa Família	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Secretaria Nacional de Renda da Cidadania	Ampliação do acesso aos alimentos	Outubro/2003	Transferência direta de renda com condicionalidades à população pobre. Modelo de gestão intersetorial, descentralizado e com controle social. O modelo descentralizado permite que União, estados, Distrito Federal e municípios compartilhem decisões sobre a operacionalização do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, criando bases de colaboração para o combate à pobreza, à desigualdade e à exclusão social, conforme previsto na Constituição Federal.	Famílias pobres com renda familiar per capita de até R\$ 140 por mês.	Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008. Lei nº 12.058, de 13 de outubro de 2009. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004 e suas alterações.
2ª água	Ministério do Desenvolvimento Social Secretaria de Segurança Alimentar Departamento de promoção da alimentação adequada	Ampliação do acesso aos alimentos	Abril/2008	Termo de parceria com a Associação Programa Um Milhão de Cisternas; Convênio com quatro estados do semiárido: Rio Grande do Norte, Piauí, Bahia e Ceará.	Famílias que não dispõem de acesso à fonte de água potável localizadas na zona rural do semiárido brasileiro, com renda per capita familiar de até meio salário mínimo ou, no caso dos idosos, renda total da família de até três salários mínimos, e que tenham tido acesso à primeira água, em especial, por meio das cisternas de 16 mil litros.	2008: Criação da Ação orçamentária: Acesso à Água para produção de alimentos para o autoconsumo; 2010: Criação da Coordenação Geral de Acesso à Água na estrutura do MDS; 2010: Publicação do Decreto de Regulamentação da Lei de Saneamento (Decreto 7.217, de 21 de julho de 2010), com Cap VI dedicado ao acesso difuso à água para população de baixa renda.
Programa de Aquisição de Alimentos	Ministério do Desenvolvimento Social Secretaria Nacional de Segurança Alimentar Departamento de Apoio à Produção Familiar e Acesso à Alimentação	Fortalecimento da Agricultura Familiar	Julho/2003	Execução federalizada em parceria com a CONAB; Execução descentralizada através de parceria com Governos Estaduais, Distrital e Municipais. Em todo o território nacional com prioridade para as Regiões Metropolitanas, Semiárido, Territórios da Cidadania e CONSADS	<b>Fornecedor:</b> agricultores familiares, com prioridade para povos e comunidades tradicionais, indígenas, pescadores, acampados e assentados da Reforma Agrária, agricultores familiares pobres e suas organizações. <b>Consumidor:</b> população em vulnerabilidade social; Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição (Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimentos) e pela Rede Socioassistencial, especialmente a referenciada pelos Centros de Referência da Assistência Social - CRAS e Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS.	Lei nº 10.696/2003; Decreto nº 6.447/2008; Lei nº 11.326/2006; Lei nº 11.718/2008; Resoluções do Grupo Gestor do PAA.

Ação ou Programa	Órgão/Setor	Eixo do Fome Zero	Início	Modelo de implementação	Beneficiários	Principais marcos legais
Programa Nacional de Suplementação de Ferro	Ministério da Saúde Coordenação Geral da Política Nacional de Alimentação e Nutrição Departamento de Atenção Básica	Ampliação do acesso aos alimentos	Maio/2005	Termo de Referência - Aquisição de Medicamentos e outros insumos de saúde no âmbito do Ministério da Saúde	Crianças de 6 meses a 18 meses de idade, (25 mg de ferro elementar uma vez por semana) podendo estender a faixa etária para quatro a 24 meses; Gestantes a partir da 20ª semana (40 mg de ferro elementar + 5mg de ácido fólico uma vez ao dia); e mulheres até o 3º mês pós-parto (40 mg de ferro elementar diariamente)	Portaria nº 730, de 13 de maio de 2005.
Distribuição de Vitamina A	Ministério da Saúde Coordenação Geral da Política Nacional de Alimentação e Nutrição Departamento de Atenção Básica	Ampliação do acesso aos alimentos	Maio/2005	Termo de Referência: Aquisição de Medicamentos e outros insumos de saúde no âmbito do Ministério da Saúde	O Programa distribui cápsulas de 100.000 UI para crianças de 6 a 11 meses de idade e de 200.000 UI para crianças de 12 a 59 meses de idade e puerperas. A suplementação é realizada de 6 em 6 meses para as crianças e para as puérperas em dose única.	Portaria nº 729, de 13 de maio de 2005.
Programa Nacional de Alimentação Escolar	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Diretoria de Ações Educacionais Coordenação Geral de Programa de Alimentação Escolar	Ampliação do acesso aos alimentos	1955	Descentralização para Prefeituras, Estados e Escolas Federais As Prefeituras atendem às escolas filantrópicas e comunitárias.	O público-alvo são os alunos da rede pública de ensino da educação básica, que compreende, conforme prevê a legislação, a educação infantil, o ensino médio e a Educação de Jovens e Adultos.	Artigos 205 e 208 da Constituição Federal de 1988; Lei de Diretrizes e Bases da Educação 1996; Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172, de 9/1/2001); Resolução nº 32, de 10/8/2006; Resolução CFN nº 358, de 18/5/2005; Portaria Interministerial nº 1.010/2006; Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN; Resolução nº 38, de 19/8/2008; Medida Provisória nº 455, de 28/1/2009

Ação ou Programa	Órgão/Setor	Eixo de Fome Zero	Início	Modelo de implementação	Beneficiários	Principais marcos legais
Cisternas	Ministério do Desenvolvimento Social e Secretária de Segurança Alimentar Departamento de promoção da alimentação adequada	Ampliação do acesso aos alimentos	Julho/2003	Termo de parceria com a Associação Programa Um Milhão de Cisternas; convênio com os nove estados do semiárido; convênio com prefeituras consideradas prioritárias.	Famílias que não dispõem de acesso à fonte de água potável localizadas na zona rural do semiárido brasileiro, com renda per capita familiar de até meio salário mínimo ou, no caso dos idosos, renda total da família de até três salários mínimos, devendo ser priorizadas aquelas enquadradas nos critérios de elegibilidade do Programa Bolsa Família (PBF).	2004: Criação da Ação orçamentária: Construção de Sistemas de Placasa para Armazenamento de Água; 2007: Estruturação e lançamento de nova modalidade de execução ledital para municípios; 2008: Criação da Ação orçamentária: Acesso à Água para produção de alimentos para o autoconsumo; Jan/2009: Publicação da Instrução Normativa 01 SENARC/SESAN, sobre público alvo e integração dos Cadastros do Programa Cisternas e CadÚnico; 2010: Criação da Coordenação Geral de Acesso à Água na estrutura do MDS; 2010: Publicação do Decreto de Regulamentação da Lei de Saneamento (Decreto 7.217, de 21 de julho de 2010), com Cap VI dedicado ao acesso difuso à água para população de baixa renda.
Educação Alimentar e Nutricional	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Secretaria Nacional de Segurança Alimentar Departamento de Promoção da Alimentação Adequada	Ampliação do acesso aos alimentos	11/8/2004	Parcerias com estados, Distrito Federal, municípios e entidades privadas sem fins lucrativos, com propostas afetas ao tema da Educação Alimentar e Nutricional mediante apresentação de projetos vinculados às ações da SESAN	Beneficiários das ações do Fome Zero.	Em 2004, a Ação chamava-se "Capacitação em educação alimentar, nutricional e para o consumo" e pertencia ao programa 1048 – Educação para a alimentação saudável, vinculado Gabinete do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar. Em 15 de setembro de 2006, foi sancionada a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN – Lei nº 11.346/2006)
Agricultura Urbana/ hortas comunitárias	Ministério do Desenvolvimento Social Secretaria Nacional de Segurança Alimentar Diretoria de Sistemas Descentralizados de SAN Coordenação Geral de Agricultura Urbana	Ampliação do acesso aos alimentos	Janeiro/2004	Transferência de recursos através de editais ou termos de cooperação aos órgãos ou entidades da administração direta ou indireta dos governos estaduais, municipais ou do Distrito Federal, bem como de outros entes da sociedade civil, para a celebração de convênios e termos de parceria.	O público beneficiário é composto por famílias em situação de vulnerabilidade social e alimentar, habitantes de áreas urbanas e periurbanas das cidades, agricultores familiares, inscritos no cadastro único, prioritariamente beneficiários do Bolsa Família.	O Comitê Gestor dos Centros de Apoio à Agricultura Urbana deliberou, em sua última reunião ocorrida em abril de 2010, uma comissão para a elaboração/apresentação de uma proposta de lei que regulamente a Agricultura Urbana no país. O instrumento normativo no qual as ações se pautam até o presente momento é a Lei Orgânica de Segurança Alimentar – LOSAN, 2006.

Ação ou Programa	Órgão/Setor	Eixo do Fome Zero	Início	Modelo de implementação	Beneficiários	Principais marcos legais
Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional SISVAN	Ministério da Saúde Coordenação Geral da Política Nacional de Alimentação e Nutrição e DATASUS	Ampliação do acesso aos alimentos	31/8/1990	Pactuação entre união, estados e municípios	O SISVAN Web registra as informações do estado nutricional e do consumo alimentar dos usuários do Sistema Único de Saúde, atendidos tanto nos Estabelecimentos de Saúde como por profissionais da Estratégia Saúde da Família e Programa Agentes Comunitários de Saúde. Permite a realização da avaliação do estado nutricional por meio das referências mais atuais, como o padrão da Organização Mundial da Saúde de 2006 para crianças menores de 5 anos. Além disso, permite o registro de marcadores do consumo alimentar para indivíduos de todas as idades. O Módulo de gestão é on-line e voltado especificamente para o monitoramento das condicionalidades de saúde dos beneficiários do Programa Bolsa Família, que são: cumprimento do calendário de vacinação e acompanhamento do crescimento e desenvolvimento das crianças menores de 7 anos e acompanhamento da saúde de gestante, exigida a participação nas consultas do pré-natal e pós-parto.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ano de 1990: promulgação da Lei Orgânica de Saúde, que regulamentou o Sistema Único de Saúde, a qual recomenda a adoção da Vigilância Nutricional no âmbito do SUS;</li> <li>• Portaria 1.156 publicada em 31 de agosto de 1990: criação do SISVAN;</li> <li>• Portaria GM/MS 709 em 11 de junho de 1999: o SISVAN foi adotado como um dos pré-requisitos para a adesão ao Programa de Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais;</li> <li>• Portaria nº 710, de 10 de junho de 1999: aprovada a Política Nacional de Alimentação e Nutrição – PNAN. A terceira diretriz determina que a Vigilância Alimentar e Nutricional seja ampliada e aperfeiçoada;</li> <li>• Sistema informatizado (SISVAN WEB);</li> <li>• Sistema anunciado oficialmente no dia 10 de dezembro de 2007;</li> <li>• Acesso para todos os municípios foi disponibilizado no dia 13 de janeiro de 2008.</li> </ul>
Banco de alimentos	Ministério do Desenvolvimento Social Secretaria Nacional de Segurança Alimentar Diretoria de Sistemas Descentralizados de SAN Coordenação Geral de Equipamentos Públicos	Ampliação do acesso aos alimentos	2003	2003 a 2007: convênios celebrados com municípios e governos estaduais. 2007 a 2009: contratos de repasse celebrados com municípios e governos estaduais por meio do agente operador, Caixa Econômica Federal.	Os principais beneficiários dos Bancos de Alimentos são as entidades socioassistenciais do Sistema Único de Assistência Social (Suas) que atendem pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, por meio da produção e fornecimento de refeições. Estão entre eles os mais diversos tipos de entidades: creches, abrigos, casa para idosos, centros de recuperação, projetos sociais, entre outros.	<p>Aprovação da Lei Orgânica SAN (LOSAN) em 2006; Aprovação da Emenda Constitucional (PEC) nº 64 em 2010; Assinatura do Decreto nº 7.272, que instituiu a Política Nacional de SAN, em agosto de 2010.</p>

Ação ou Programa	Órgão/Setor	Eixo do Fome Zero	Início	Modelo de implementação	Beneficiários	Principais marcos legais
Cozinhas comunitárias	Ministério do Desenvolvimento Social Secretaria Nacional de Segurança Alimentar Diretoria de Sistemas Descentralizados de SAN Coordenação Geral de Equipamentos Públicos	Ampliação do acesso aos alimentos	2003	Até 2007, o repasse de recursos foi feito por meio de Convênios. Desde então, estão sendo utilizados Contratos de Repasse.	O público-alvo das Cozinhas é formado por pessoas em situação de insegurança alimentar, preferencialmente aquelas indicadas pelos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS).	LEI Nº 11.346, DE 15 DE SETEMBRO DE 2006 – LOSAN EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 64, DE 4 DE FEVEREIRO DE 2010 DECRETO Nº 7.272, DE 25 DE AGOSTO DE 2010 – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN
Restaurantes Populares	Ministério do Desenvolvimento Social Secretaria Nacional de Segurança Alimentar Diretoria de Sistemas Descentralizados de SAN Coordenação Geral de Equipamentos Públicos	Ampliação do acesso aos alimentos	2003	De 2003 a 2005, os repasses de recursos eram realizados por meio de Convênios. Desde então, estão sendo utilizados Contratos de Repasse, firmados com Estados, Distrito Federal e Municípios, processo intermediado por um agente operador (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL).	Uma característica dos Restaurantes Populares é o acesso universal aos seus serviços. Contudo, espera-se que esse equipamento público alcance preferencialmente a população em situação de risco ou vulnerabilidade alimentar e nutricional, em especial as famílias de pequeno orçamento familiar. Por esse motivo, as unidades são estrategicamente localizadas em áreas de grande fluxo de pessoas, como grandes centros urbanos ou próximas a terminais de transporte coletivo, redes de saúde e redes de proteção social.	LEI Nº 11.346, DE 15 DE SETEMBRO DE 2006 – LOSAN EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 64, DE 4 DE FEVEREIRO DE 2010 DECRETO Nº 7.272, DE 25 DE AGOSTO DE 2010 – POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – PNSAN

Ação ou Programa	Órgão/Setor	Eixo do Fome Zero	Início	Modelo de implementação	Beneficiários	Principais marcos legais
Garantia Safra	Ministério do Desenvolvimento Agrário Departamento de Financiamento à Produção Coordenação Nacional do Garantia Safra	Fortalecimento da Agricultura Familiar	Abril 2002	A cada ano agrícola, é necessário que os Estados da região Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo façam adesão ao Programa Garantia-Safra, junto ao Governo Federal. Através do Termo de Adesão, cada Estado se compromete a divulgar o Programa para os municípios e se comprometem a depositar no Fundo Garantia-Safra o percentual de até 6% do valor a ser disponibilizado aos agricultores que perderem sua produção, hoje R\$ 640,00, por agricultor aderido. O agricultor/a familiar, por sua vez, antes de realizar o plantio, faz adesão ao Programa através de aporte ao Fundo Garantia-Safra no percentual de até 1% do valor que terá direito, caso tenha perda. Finalizando o processo de adesão e iniciado o plantio, cabe às prefeituras municipais fazerem comunicação de ocorrência de perda ao MDA, caso haja possibilidade de perda da produção.	Agricultores/as familiares com renda de até 1,5 salário mínimo que plantam entre 0,6 e 10 hectares de feijão, milho, arroz, mandioca, algodão ou outras atividades agrícolas de convivência com o Semiárido, conforme determina o § 3º, art. 10, Lei nº 10.420/2002, que vivem em municípios sujeitos a perda de safra por razão do fenômeno de estiagem ou excesso hídrico, situados na área de atuação da SUDENE, que compreende a região Nordeste, Norte de Minas, Vale do Jequitinhonha, Mucuri e município do Espírito Santo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lei nº 10.420, de 10 de abril de 2002</li> <li>Cria o Fundo Garantia-Safra e institui o Benefício Garantia-Safra, destinado a agricultores familiares vitimados pelo fenômeno de estiagem, nas regiões que especifica.</li> <li>Decreto nº 4.962, de 22 de janeiro de 2004</li> <li>Regulamenta a Lei nº 10.420, de 10 de abril de 2002, que cria o Garantia Safra, dispõe sobre o Comitê Gestor do Garantia Safra, e dá outras providências.</li> <li>Portaria nº 70, de 20 de outubro de 2006</li> <li>Trata dos procedimentos de verificação de plantio e constatação de perda</li> <li>Portaria nº 01, de 25 de janeiro de 2007</li> <li>Trata da DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf, modelo 9.2, utilizada para inscrição ao Garantia-Safra.</li> <li>Portaria nº 15, publicada em 28 de agosto de 2009</li> </ul> <p>Trata dos procedimentos de verificação de plantio e constatação de perda a partir da safra 2009/2010. Resoluções anuais do Comitê Gestor.</p>
Segurança Alimentar e Nutricional para Povos e Comunidades Tradicionais	Ministério do Desenvolvimento Social Secretaria Nacional de Segurança Alimentar Departamento de Promoção à Alimentação Adequada	Ampliação do acesso aos alimentos	2004	- Convênios com municípios e estados para apoiar projetos de Segurança Alimentar e Nutricional para Povos e Comunidades Tradicionais; - Termo de Cooperação Técnica com órgãos federais para apoio a projetos de Segurança Alimentar e Nutricional para Povos e Comunidades Tradicionais. - Parcerias com organismos internacionais e associações comunitárias.	Povos e Comunidades Tradicionais, conforme definido no artigo 3º do Decreto nº 6.040, de 2007. "Art 3º Para fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por: I – Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição." Entre os Povos e Comunidades Tradicionais do Brasil, estão os povos indígenas, os quilombolas, os povos de terreiro, os extrativistas, os ribeirinhos, os caboclos, os pescadores artesanais, os pomeranos, os ciganos, os gerizeiros, os pantaneiros, os seringueiros, as quebradeiras de coco babaçu, os faxinalenses, os caiçaras, as comunidades de fundo, dentre outros.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004</li> <li>- define que as diretrizes para elaboração, execução, monitoramento da política para Povos e Comunidades Tradicionais devem ser construídas conjuntamente com esses povos e comunidades respeitando-se à identidade social e cultural, costumes e tradições e suas instituições.</li> <li>Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007 - Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades - PNDS/PC.</li> <li>Traz os conceitos de Povos e Comunidades Tradicionais e de Territórios Tradicionais, as diretrizes e princípios da PNDS/PC.</li> <li>Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010</li> <li>- Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, e define que o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional deverá conter políticas, programas e ações para povos e comunidades tradicionais (Inciso XIV, art. 2º)</li> </ul>

<b>Ação ou Programa</b>	<b>Órgão/Setor</b>	<b>Eixo do Fome Zero</b>	<b>Início</b>	<b>Modelo de implementação</b>	<b>Beneficiários</b>	<b>Principais marcos legais</b>
Programa de Alimentação do Trabalhador	Ministério do Trabalho e Emprego Departamento de Segurança e Saúde no Trabalho Coordenação do Programa de Alimentação do Trabalhador	Ampliação do acesso aos alimentos	Abril/1976	Renúncia Fiscal	Trabalhadores, preferencialmente os que recebem até 5 salários mínimos.	Lei nº 6.321/1976 e Decreto nº 5/1991.
Alimentos a grupos populacionais específicos	Ministério do Desenvolvimento Social Secretaria Nacional de Segurança Alimentar Departamento de Apoio à Produção Familiar e Acesso à Alimentação	Ampliação do acesso aos alimentos	2003	Termos de Cooperação com a CONAB, para descentralização de recursos visando à aquisição de alimentos que compõem as cestas e para operacionalização da Ação (armazenamento, montagem das cestas, e parte do transporte e distribuição). Acordo de Cooperação Técnica e Operacional com sete órgãos públicos e uma entidade da Sociedade Civil (FUNAI e FUNASA, MDA e INCRA, Fundação Cultural Palmares, SEPIIR, Ministério da Pesca e Aquicultura, Movimento Nacional dos Atingidos por Barragem)	Famílias de acampados, de quilombolas, de indígenas, de atingidos por barragem, de comunidades de terreiros e de pescadores artesanais, que estão enfrentando situação de insegurança alimentar e nutricional, por não terem condições de produzir ou obter seu próprio alimento.	Decreto nº 6.040 de 7/2/2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e comunidades tradicionais.
Economia Solidária	Ministério do Trabalho e Emprego Secretaria Nacional de Economia Solidária	Promoção de Processos de Inserção Produtiva	Janeiro/2004	Convênios com Organizações da Sociedade Civil e com Governos Municipais e Estaduais. Termos de Cooperação com Universidades Federais e com outros órgãos públicos federais.	Trabalhadores(as) em risco de desemprego, desempregados e autônomos, cooperativas, empresas autogerenciárias, associações, agências de fomento da economia solidária e fóruns municipais e regionais de desenvolvimento	Decreto nº 5.063, de 8 de maio de 2004 Decreto nº 5.811, de 21 de junho de 2006
Consórcios de Segurança Alimentar	Ministério do Desenvolvimento Social Secretaria Nacional de Segurança Alimentar Departamento de Promoção à Alimentação Adequada	Promoção de Processos de Inserção Produtiva	2003	Convênios com Estados, municípios e, a partir do ano de 2010, convênios com Consórcios Públicos de direito público.	Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e famílias elegíveis ao PBF	Lei 11.105/2005 Decreto 6.010/2007

Ação ou Programa	Órgão/Setor	Eixo do Fome Zero	Início	Modelo de implementação	Beneficiários	Principais marcos legais
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar	Ministério do Desenvolvimento Agrário Departamento de Financiamento e Proteção da Produção	Fortalecimento da Agricultura Familiar	Agosto/1996	O Pronaf utiliza o instrumento do financiamento (reembolsável) de atividades produtivas agropecuárias e não agropecuárias, diretamente para o público alvo. Os recursos do financiamento são gestados pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), que é formado pelo Banco Central do Brasil, Ministério do Planejamento e Ministério da Fazenda. Como fontes de recursos: - Fundos Constitucionais de Financiamento – Fundo do Nordeste (FNE), Fundo do Norte (FNO) e Fundo do Centro-oeste (FCO). - Orçamento Geral da União - Recursos previstos nas exigibilidades bancárias (de acordo com o Manual de Crédito Rural – 6.2)	Agricultores familiares, assentados de Reforma Agrária ou Programa Nacional de Crédito Fundiário, quilombolas, indígenas, extrativistas e pescadores Lei nº 11.326/2006.	Lei nº 11.326/2006 – também chamada Lei da Agricultura Familiar - reconhece a categoria agricultor familiar e dá outras providências, no âmbito das políticas e ações do Estado. Manual de Crédito Rural (MCR), Cap. 10 – que trata exclusivamente sobre o Pronaf. Os normativos dispostos no MCR são constantemente ajustados de acordo com o diálogo estabelecido entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário e as entidades e organizações parceiras. Quando são necessários ajustes, isto se dá por meio de Resoluções aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Decreto nº 6.882/2009, institui o Programa de Desenvolvimento Sustentável da Unidade Familiar de Produção – Pronaf Sustentável

**Quadro 2 – Resultados, Estratégias de Integração, Obstáculos e Comentários Sobre os Programas que Compõem o Fome Zero**

Ação ou Programa	Estratégia de integração com outros programas/ações	Principais obstáculos enfrentados	Principais resultados, impactos, comentários e desafios sobre a ação/programa
Programa Bolsa Família	A principal maneira de integrar o Programa Bolsa Família a outros programas e ações é via Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Unificação dos Programas: a unificação dos chamados programas remanescentes representou o principal obstáculo enfrentado, já que implicou unificação dos cadastros, criação de novos sistemas (como de acompanhamento de condicionalidades), entre outras medidas.</li> <li>- Coordenação federativa: o Bolsa Família é implementado por meio de uma parceria entre o governo federal, os estados e os municípios. O desafio da articulação federativa exigiu o desenho de instrumentos de cooperação específicos.</li> <li>- Intersetorialidade: o Bolsa Família depende, para seu sucesso, do acompanhamento das condicionalidades em saúde e educação, o que faz da intersetorialidade uma exigência do Programa. A crescente cooperação entre os Ministérios do Desenvolvimento Social, da Educação e da Saúde, bem como a criação do Fórum Intergovernamental e Intersetorial de Condicionalidades, possibilitaram a superação das dificuldades inerentes às políticas intersetoriais.</li> </ul>	<p>Resultados</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 12,8 milhões de famílias beneficiárias (mais de 50 milhões de pessoas)</li> <li>- 5.565 municípios aderiram ao Programa.</li> <li>- 13,6 milhões de crianças entre 6 e 15 anos com condicionalidades em educação acompanhadas.</li> <li>- 1,3 milhão de adolescentes entre 16 e 17 anos com condicionalidades em educação acompanhadas.</li> <li>- 6,8 milhões de famílias com acompanhamento integral das condicionalidades de saúde.</li> <li>- Impacto</li> <li>- O Programa responde por 16% da redução do coeficiente de Gini ocorrida entre 1999 e 2009 (apesar de responder por apenas 0,8% da renda reportada na Pnad/IBGE) (Fonte: Ipea).</li> <li>- O Programa responde por 1/3 da queda da extrema pobreza ocorrida entre 1999 e 2009 (Fonte: Ipea).</li> <li>- O Programa aumenta a frequência escolar de crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos em 4,4 pontos percentuais (Fonte: Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família – AIBF, 2ª rodada).</li> <li>- O Programa aumenta a aprovação escolar de crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos em 6,0 pontos percentuais (Fonte: AIBF, 2ª rodada).</li> <li>- As grávidas beneficiárias do Programa têm 1,5 consultas pré-natal a mais do que as grávidas não beneficiárias com igual perfil socioeconômico (Fonte: AIBF, 2ª rodada).</li> </ul>
Cisternas	Ministério da Saúde – realização de eventos conjuntos de mobilização e disseminação de informações, com destaque para o seminário ocorrido em 2008, que provocou diversas ações nos Estados e Municípios. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania/ MDS, publicação da Instrução Operacional 01/2009, com vistas a orientar os gestores quanto ao cadastramento dos beneficiários das cisternas no Cad.Único. Tal instrução prepara as bases para uma integração mais efetiva entre os dois cadastros.	<p>Incertezas quanto à aplicação de legislação para o terceiro setor: mudança da Lei de Diretrizes Orçamentárias, Obrigatoriedade de prego para OSCIPs, novas interpretações da CONJUR, às vezes contraditória com interpretações anteriores, novas interpretações da Controladoria Geral da União</p> <p>Dificuldade em manter o fluxo orçamentário e financeiro pelas questões acima expostas.</p> <p>Dilema: em 2009, o programa buscou atingir a execução física e financeira no primeiro semestre para justificar a solicitação de suplementação orçamentária. O projeto de Lei de suplementação foi aprovado no Congresso, mas o financeiro foi contingenciado pelo Executivo. O resultado foi a paralisação do programa por cerca de 6 meses com enormes prejuízos operacionais.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O programa tem causado uma revolução silenciosa no Semiárido. O acesso à água potável causa transformações profundas na vida das famílias;</li> <li>- Gestão eficaz = execução orçamentária sempre acima dos 98%, sistemas de informações e controle contendo credibilidade ao programa e presença constante e envolvimento nos processos de transformação e mobilização dos atores da sociedade civil e governos locais que ocorreram no semiárido;</li> <li>- consolidação de uma experiência inédita no Brasil de parceria Estado e sociedade civil na execução de políticas públicas, como a parceria com a Associação Programa Um Milhão de Cisternas/Articulação no Semiárido</li> <li>- Redução do tempo dedicado para busca e transporte de água em especial para mulheres e crianças;</li> <li>- Maior tempo para lazer das crianças e para dedicação dos adultos aos filhos;</li> <li>- Melhoria da qualidade da água consumida pela família;</li> <li>- Redução na frequência em que adultos e crianças ficam doentes.</li> <li>- (Avaliação dos Impactos Sociais do Programa Cisternas.</li> <li>- MDS/SAGI - EMBRAPA - Semiárido, 2007).</li> <li>- Demanda pelas populações atendidas do acesso a outros direitos e serviços (saúde, educação, segunda água, assistência técnica rural etc.);</li> </ul>

Ação ou Programa	Estratégia de integração com outros programas/ações	Principais obstáculos enfrentados	Principais resultados, impactos, comentários e desafios sobre a ação/programa
<p>2ª água</p>	<p>Durante o ano de 2008, buscou-se iniciar uma articulação para incluir a Educação Alimentar e Nutricional nas capacitações do programa. Em alguns casos já observados, tem-se verificado a incorporação do beneficiário da segunda água no Programa de Aquisição de Alimentos PAA. O Ministério do Desenvolvimento Agrário tem apoiado a ASA no Programa Uma Terra e Duas Águas (P1+2), atuando de maneira complementar com o MDS. O Ministério da Integração Nacional, por meio da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e Parnaíba (CODEVASF), é parceiro do MDS na implementação da ação, tendo aportado cerca de R\$ 20 milhões, fundamentais para o desenvolvimento da ação.</p>	<p>Com o aporte realizado pela CODEVASF e diante do planejamento realizado de desenvolvimento da ação, não foram observados grandes obstáculos no período. O obstáculo maior é como garantir a continuidade da ação.</p>	<p>O principal desafio continua a ser o da universalização do acesso à água (ainda estamos em cerca de 30% de atendimento de uma demanda de 1,3 milhões de famílias)</p> <p>As primeiras avaliações de campo, têm revelado que as tecnologias de acesso à água permitem a diversificação da produção familiar, a diversificação da dieta alimentar, a geração de renda na venda de excedentes e melhoria da segurança alimentar das famílias;</p> <p>A ação de segunda água precisa aumentar a escala e abrangência sob pena de se configurar como mais um projeto piloto/demonstrativo: atingir 6.115 famílias em um universo de mais de 1 milhão de famílias sem acesso à água é muito pouco se considerarmos a perspectiva do direito ou de um projeto efetivo de transformação da região. O ideal seria incluir a ação no PAC e aumentar sensivelmente os recursos. A ação já alcançou o amadurecimento necessário para essa ampliação.</p>
<p>Programa de Aquisição de Alimentos</p>	<p>Integração com a RedeSAN na doação de produtos a Bancos de Alimentos, Cozinhas Comunitárias e Restaurantes Populares;</p> <p>Articulação com a Coordenação Geral de promoção de Desenvolvimento Local para atendimento a povos e comunidades tradicionais;</p> <p>Integração com os Centros de Referência da Assistência Social – CRAS nos municípios para atendimento às famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional;</p> <p>Priorização dos beneficiários do Bolsa Família no público beneficiário do Programa;</p> <p>Priorização dos Grupos de Mulheres Trabalhadoras Rurais cadastradas no Programa de Organização Produtiva da AEGRE/MDA;</p> <p>Priorização dos pescadores e aqüicultores em parceria com o Ministério da Pesca;</p> <p>Incentivo à aquisição de produtos da agrobiodiversidade e inserção de agricultores agroextrativistas no Programa, em parceria com o MMA;</p> <p>Integração com o SISAN.</p>	<p>Emissão de Declaração de Aptidão ao PRONAF deficiente;</p> <p>Emissão de DAP para povos e comunidades tradicionais deficiente;</p> <p>Cobrança de ICMS;</p> <p>Emissão de Notas Fiscais;</p> <p>Falta de um Sistema de Gestão dos Dados do Programa;</p> <p>Logística na operacionalização do Programa (transporte, local de distribuição dos alimentos);</p> <p>Assistência Técnica deficiente e pouco interesse na agricultura familiar;</p> <p>Acompanhamento <i>in loco</i> dos Convênios (poucos recursos humanos).</p>	<p>O PAA é uma alternativa aos canais tradicionais de comercialização, quer pela minimização do poder dos atravessadores, quer pelo preço mais justo pago aos agricultores. Possibilita a comercialização de produtos antes destinados quase que exclusivamente ao seu próprio consumo, elevando sua renda e inserção no mercado;</p> <p>Resultados e avanços:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A participação de preletores na implantação do PAA contribui para o êxito do Programa, assim como a maior interação entre instituições, ONGs e outros órgãos fortalecem os seus resultados;</li> <li>- Seleção de Estados e Municípios por meio de Editais de Seleção Pública;</li> <li>- Instituição de normas do Programa por meio da publicação de Manuais de Orientação ao Proponente;</li> <li>- Isenção de desconto do ICMS e INSS no pagamento ao agricultor;</li> <li>- Participação dos Conselhos no Controle Social;</li> <li>- Pagamento direto na conta dos agricultores familiares;</li> <li>- Recomposição dos estoques públicos de alimentos;</li> <li>- As entidades apontam a diminuição dos custos na aquisição de alimentos, a melhoria da qualidade das refeições e a valorização dos produtos regionais;</li> <li>- Os intermediários passam a praticar relação mais justa com os agricultores, mesmo com aqueles não inseridos no Programa.</li> </ul>

Ação ou Programa	Estratégia de integração com outros programas/ações	Principais obstáculos enfrentados	Principais resultados, impactos, comentários e desafios sobre a ação/programa
Programa Nacional de Alimentação Escolar	<p>- Alimentos a grupos populacionais específicos: SEPP/IR, FUNAI</p> <p>- Alimentação e nutrição de povos indígenas: SECAD/MEC, FUNAI</p> <p>- Educação alimentar, nutricional e para o consumo: MDS, MS, Universidades</p> <p>- Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar: Grupo Gestor do PAA</p> <p>Referência de Preços do PAA para compra da Agricultura Familiar.</p>	<p>a) Avanços conceituais do ponto de vista da execução, sem o devido acompanhamento dos marcos legais (promulgação de lei específica somente em 2009);</p> <p>b) Baixa quantidade e itinerância de servidores para execução do programa na esfera central;</p> <p>c) Pouco envolvimento e participação da comunidade estudantil e dos profissionais da educação no debate e encaminhamentos das questões que compõem a execução cotidiana do programa;</p> <p>d) Articulação insuficiente entre as três esferas de gestão (federal, estadual e municipal) para o debate da gestão do programa como estratégia de melhoria de qualidade da educação básica brasileira;</p> <p>e) Dificuldade em consolidar a participação social por meio do fortalecimento e qualificação dos conselhos de alimentação escolar para maior controle social e mais efetividade da aplicação dos recursos;</p> <p>f) Dificuldades ocasionadas pela centralização da gestão do Programa;</p> <p>g) Precariedade dos sistemas virtuais de controle técnico-administrativo do programa;</p> <p>h) Dificuldade em elevar o trabalho de controle de qualidade dos alimentos oferecidos na alimentação escolar, devido ao grande número de municípios;</p> <p>i) Dificuldade no monitoramento e avaliação do PNAE junto aos municípios devido à extensão geográfica do país, dificuldade de acesso às escolas e número insuficiente de técnicos para realizar as ações de acompanhamento.</p>	<p>- Avanços no que concerne à concepção do Programa, à reformulação de vários direcionamentos e estratégias fundamentais para seu aprimoramento, à oferta da alimentação como instrumento pedagógico e à ampliação da abrangência de atendimento dos estudantes.</p> <p>- Universalização do atendimento aos alunos da rede pública de toda a educação básica, tendo em vista que, além de se ter tido um aumento de mais de 10 milhões de escolares recebendo alimentação durante o período letivo nas escolas, essa ampliação assentou-se numa perspectiva do conceito da alimentação, incorporando efetivamente os princípios da educação e da segurança alimentar e nutricional. Esse conceito introduz uma visão mais ampla que favorece a formulação de políticas públicas e a garantia de condições sistêmicas de acesso aos alimentos, com qualidade nutricional básica e para tanto, com a incorporação, pela escola, do ato de alimentar-se como uma ação educativa, como prática pedagógica e como elemento essencial do processo ensino-aprendizagem.</p> <p>Os principais desafios a serem enfrentados, sem escala de prioridades, são os listados a seguir:</p> <p>a) Aumento gradativo do per capita para garantia de melhor qualidade da oferta de alimentação na escola;</p> <p>b) Maior envolvimento e participação da comunidade estudantil e dos profissionais da educação no debate e encaminhamentos das questões que compõem a execução cotidiana do programa;</p> <p>c) Ampliação quali-quantitativa da relação entre alimentação escolar, segurança alimentar e nutricional e educação;</p> <p>d) Maior investimento conceitual na análise da relação alimentação escolar e processos educativos e pedagógicos em desenvolvimento nas unidades federadas;</p> <p>e) Fortalecimento da articulação com as instâncias governamentais responsáveis pelo trabalho de educação alimentar no país;</p> <p>f) Maior articulação com outros programas desenvolvidos nas esferas federais, estaduais e municipais, dentre eles o Programa Nacional do Livro Didático, Programa Nacional de Transporte Escolar, Educação Integral, Programa de Aquisição de Alimentos e outros;</p> <p>g) Maior articulação entre as três esferas de gestão (federal, estadual e municipal) no debate da gestão do programa como estratégia de melhoria de qualidade da educação básica brasileira;</p> <p>h) Promoção de mais estudos e pesquisas com vistas a subsidiar profissionais da educação e da saúde no enfrentamento dos desafios cotidianos do programa, sobretudo nas suas tarefas de intervir no processo educativo, de promover hábitos alimentares saudáveis, de garantir o direito à alimentação adequada e de melhorar a qualidade de vida dos estudantes brasileiros;</p> <p>i) Consolidação da participação social por meio do fortalecimento e qualificação dos conselhos de alimentação escolar para maior controle social e mais efetividade da aplicação dos recursos;</p> <p>j) Garantia de mais articulação com outros setores do governo e da sociedade civil organizada, ampliando o escopo de interseccionalidade e de participação nos encaminhamentos e rumos das políticas;</p> <p>k) Descentralização da gestão do Programa, por meio da [re] institucionalização de espaços regionais de atendimento e assessoramento aos entes federados;</p> <p>l) Aperfeiçoamento dos sistemas virtuais de controle técnico-administrativo do programa;</p> <p>m) Promoção gradativa do processo de escolarização na gestão dos recursos, configurando autonomia e maior capacidade planejamento e execução técnica, financeira e pedagógica do programa por parte das escolas;</p> <p>n) Garantia do amplo debate com entidades representativas de profissionais da educação sobre as implicações da alimentação escolar na qualidade da educação pública brasileira;</p> <p>o) Ampliação do trabalho de controle de qualidade dos alimentos oferecidos na alimentação escolar, por meio do fortalecimento dos gestores que atuam na aquisição de alimentos.</p>

Ação ou Programa	Estratégia de integração com outros programas/ações	Principais obstáculos enfrentados	Principais resultados, impactos, comentários e desafios sobre a ação/programa
<p>Educação Alimentar e Nutricional</p>	<p>Entre 2004 e 2010, foram realizadas ações de Educação Alimentar e Nutricional e formações/capacitações em DHAA e SAN nos diversos setores como Saúde, Educação, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Cultura, Desenvolvimento Agrário e Vigilância Sanitária, além de iniciativas intersetoriais, viabilizadas pela formalização de parcerias entre os setores governamentais, as universidades e a sociedade civil.</p>	<p>A estratégia da intersectorialidade se apresenta como prioritária na construção de espaços legítimos para o diálogo entre os diferentes setores envolvidos na dinâmica alimentar, visando assegurar o acesso a uma alimentação digna, promover saúde e qualidade de vida. Com isso, torna-se especialmente importante para a garantia da segurança alimentar e nutricional da população.</p> <p>Os desafios da Educação Alimentar e Nutricional para os próximos anos propõem como reflexão a seguinte indagação: como favorecer o desenvolvimento de práticas alimentares adequadas, saudáveis, sustentáveis para os indivíduos e para a nossa sociedade?</p>	<p>A proposta que se apresenta hoje neste campo é muito maior do que apontar novas teorias e métodos educativos em nutrição; a Educação Alimentar e Nutricional deve se orientar por uma prática transformadora, que leve em conta a realidade social e cultural dos sujeitos, em resposta às necessidades do serviço. Muitos desafios se colocam, sobretudo, que este seja um diálogo amplamente estabelecido com os vários setores da sociedade e do governo; que se torne objeto de convergência e de articulação das políticas sociais e de proteção; que aponte rumos para o desenvolvimento de uma Estratégia Nacional de Educação Alimentar e Nutricional; que a relação educação e alimentação seja percebida na sua abrangência e efetividade em todas as esferas, a todo o tempo na luta pela dignidade humana.</p>
<p>Programa Nacional de Suplementação de Ferro e Vitamina A</p>	<p>SISVAN - Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falhas operacionais de distribuição por parte de Farmanguihos, acarretando a descontinuidade do programa na rede de saúde;</li> <li>- Resistência por parte de alguns profissionais, em função da dosagem e do esquema semanal, além da cultura médica de fazer tratamento da anemia e não a prevenção, assim como a não aceitabilidade do produto por parte das crianças, em função do sabor;</li> <li>- Alta rotatividade dos profissionais na rede de saúde;</li> <li>- Envio de suplementos com data de validade inferior a 1 (um) ano;</li> <li>- Perda de suplementos nos municípios, por motivo de vencimento;</li> <li>- Baixa cobertura de acompanhamento e suplementação;</li> <li>- Pouca sensibilização dos gestores estaduais e municipais para a ampliação da cobertura da distribuição do suplemento de ferro e da distribuição de megadoses de vitamina A;</li> <li>- Vitamina A;</li> <li>- Baixa cobertura de suplementação de crianças de 12 a 59 meses;</li> <li>- Pouca inserção de dados do sistema de gerenciamento pelos municípios;</li> <li>- Não avaliação do processo e da efetividade desse Programa;</li> <li>- Falta de divulgação sobre o Programa em meios de comunicação de massa;</li> <li>- Ausência de estratégias contínuas para incentivar a suplementação de Vitamina A em crianças de 12 a 59 meses;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento da prevalência da anemia;</li> <li>- 100% dos coordenadores estaduais de Alimentação e Nutrição capacitados;</li> <li>- Diminuição da deficiência de vitamina A, como a cegueira noturna;</li> <li>- 100% dos coordenadores estaduais de Alimentação e Nutrição, capacitados.</li> </ul>

Ação ou Programa	Estratégia de integração com outros programas/ações	Principais obstáculos enfrentados	Principais resultados, impactos, comentários e desafios sobre a ação/programa
<p>Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional - SISVAN</p>	<p>O Módulo de Gestão voltado para o monitoramento das condicionalidades de saúde dos beneficiários do Programa Bolsa Família. Tanto o acompanhamento das condicionalidades de saúde do Programa Bolsa Família quanto o estado nutricional de crianças menores de cinco anos de idade fazem parte do Pacto pela Vida, que estabelece compromissos e metas anuais dos três níveis de gestão do Sistema Único de Saúde para ações e políticas prioritárias.</p> <p>O SISVAN, na qualidade de ferramenta com usos epidemiológicos e gerenciais, também constitui o sistema responsável pelo acompanhamento e monitoramento de outras ações e programas, tais como a Rede Amamenta (voltada para o estímulo ao aleitamento materno), a Estratégia Nacional para a Alimentação Complementar Saudável (ENPACS) e o Programa Saúde na Escola (PSE), além de permitir o acompanhamento de programas de âmbito estadual e municipal e inserção nas salas de situação em saúde, reforçando seu papel como instrumento de monitoramento e de articulação das ações e programas no território.</p>	<p>- Irregularidade na coleta e envio das informações pelos municípios.</p> <p>- Dificuldade para acessar o Sistema por falta de computadores e conexão adequada à Internet.</p>	<p>O sistema permite o monitoramento do estado nutricional e do consumo alimentar da população brasileira e constitui o sistema de informações que articula o setor saúde com os demais setores da segurança alimentar e nutricional no âmbito do território. A informatização do sistema possibilitou agilidade na consolidação das informações em diferentes níveis e áreas de abrangências, bem como sua utilização para o acompanhamento de programas e ações.</p> <p>O SISVAN Web tem apresentado resultados muito satisfatórios, alcançando mais de 13 milhões de acompanhamentos em 2009. Avaliando-se os dados do ano de 2009, verifica-se uma preponderância de registros do estado nutricional de adultos e crianças, fase considerada como prioritária por sua vulnerabilidade etária.</p> <p>Em relação aos dados de consumo alimentar, no mesmo período, foram obtidos aproximadamente 46 mil registros de menores de 5 anos de idade e aproximadamente 334 mil registros de indivíduos com 5 anos ou mais, abrangendo as demais fases da vida. Todas as informações registradas nos sistemas são públicas e estão disponíveis nos sites do DATASUS e da CGPAN.</p> <p>Dois importantes desafios do SISVAN são a expansão da cobertura populacional do acompanhamento alimentar e nutricional e a consolidação e o uso das informações disponibilizadas para a gestão de ações e recursos voltados a ações de alimentação e nutrição e de estratégias gerais de saúde.</p>
<p>Agricultura Urbana/ hortas comunitárias</p>	<p>A principal estratégia de integração com outros programas e ações da SESAN tem sido o lançamento de Editais conjuntos, bem como o mapeamento das ações das diferentes coordenadorias para que os agricultores urbanos possam ser contemplados.</p>	<p>Acreditamos que, dentre outros, dois obstáculos devem ter prioridade de superação com a continuidade das ações.</p> <p>O primeiro, sem dúvida, é a criação de um marco legal que "dê identidade aos agricultores urbanos brasileiros", fazendo que os mesmos possam acessar linhas de crédito e benefícios oferecidos por outros programas governamentais, como por exemplo as compras públicas e o programa de aquisição de alimentos. Isso já acontece em relação aos agricultores Periurbanos, por serem, muitas vezes, caracterizados como agricultores familiares (e por isso, possuem DAP), porém o mesmo não ocorre para os agricultores intra-urbanos.</p> <p>O segundo trata-se da sustentabilidade dos equipamentos públicos de Agricultura Urbana, os CAAUP's, ainda muito dependentes de transferência de recursos do MDS.</p>	<p>Até o presente momento, as ações de AUI beneficiaram 128.238 famílias em todo o País, alcançando 309 municípios das 5 regiões, totalizando R\$96.033.433,84. Ao todo são 221 feiras populares luma por município, 167 municípios atendidos por meio da implantação de hortas e agroindústrias, e 12 CAAUP's - Centros de Apoio à AUP, espaços locais de articulação e promoção da AUP nos Estados, promovendo o fomento produtivo, assistência técnica e capacitação para os agricultores e agricultoras.</p>

Ação ou Programa	Estratégia de integração com outros programas/ações	Principais obstáculos enfrentados	Principais resultados, impactos, comentários e desafios sobre a ação/programa
<p>Banco de alimentos</p>	<p>O programa banco de alimentos opera em articulação com os Restaurantes Populares e as Cozinhas Comunitárias, fornecendo gêneros alimentícios para o preparo das refeições servidas à população em situação de insegurança alimentar. Além disso, é um importante equipamento público para recepção e distribuição de gêneros oriundos do PAA.</p>	<p>Um desafio importante diz respeito à falta de institucionalização do Programa. É necessária a definição clara dos compromissos e responsabilidades dos entes federados na implementação das ações que hoje, ainda, não estão colocados em dispositivos legais que possam garantir a unidade da execução, a padronização dos serviços e a garantia da sustentabilidade do Banco de Alimentos como equipamento público.</p>	<p>Os bancos de alimentos são equipamentos públicos destinados ao armazenamento e processamento estratégico de alimentos provenientes de doações oferecidas por parceiros do setor alimentício e por ações governamentais, visando à diminuição do desperdício e ao melhor aproveitamento dos alimentos, com vistas na aplicação de boas práticas ambientais, que são distribuídos gratuitamente, preferencialmente, às entidades da rede de proteção e promoção social incluídas no Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social.</p> <p>Em 2003, o extinto Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar – MESA, executou recursos da Ação Combate à Fome por Meio de Educação Alimentar e Melhoria das Condições Socioeconômicas das Famílias (programa 0071, ação 2071), para a implantação ou ampliação de Bancos de Alimentos já existentes (TCU, Relatório de Avaliação do Programa Banco de Alimentos, Brasília, 2005).</p> <p>A promoção de ações de educação alimentar e nutricional perpassa pelo Banco de Alimentos e busca valorizar a adoção de hábitos alimentares regionais saudáveis para a melhoria das condições gerais de saúde da população, além de subsidiar a melhoria das técnicas de processamento e preparo dos alimentos e refeições.</p> <p>Apesar de estar relacionado como parte integrante do Fome Zero no eixo acesso ao alimento, desempenha um papel fundamental na articulação dos outros eixos, principalmente, por servir como entreposto do PAA e desenvolver ações locais relacionadas à geração de trabalho e renda e mobilização social. Desde 2003, vem se apresentando como um importante Equipamento Público no combate à fome, ao desperdício de alimentos e à insegurança alimentar, além de ser estratégico para a consolidação dos Sistemas Locais de SAN.</p>
<p>Cozinhas comunitárias</p>	<p>Integração com Assistência Social Básica: Os Editais do Programa Cozinhas Comunitárias em 2009 e 2010 trazem como item obrigatório de habilitação o fato do município ter CRAS em pleno funcionamento e cadastrado no último Censo CRAS realizado;</p> <p>Integração com o Programa de Aquisição dos Alimentos (PAA – Municipal - Compra Direta Local): Em 2009 e 2010 o Edital do PAA traz uma lista de municípios que podem se candidatar ao Edital; um dos filtros utilizado para a elaboração dessa lista é o fato de o município ter Cozinha Comunitária em pleno funcionamento;</p> <p>Integração com o Programa Banco de Alimentos: nas localidades onde existem o programa Banco de Alimentos, a Cozinha Comunitária torna-se instituição beneficiária, recebendo doações de alimentos.</p>	<p>O público-alvo do projeto, que são pessoas vulneráveis à insegurança alimentar, está concentrado nas periferias das grandes cidades e em pequenos municípios; estes possuem dificuldades econômicas para sustentar os gastos das prefeituras que são cobertos em grande parte por repasses federais, principalmente os que são feitos pelo Fundo de Participação dos Municípios – FPM. Assim, tal situação tem causado dificuldades para a manutenção das unidades de Cozinhas Comunitárias que iniciam o funcionamento e depois de algum tempo de funcionamento encerram suas atividades ou diminuem o atendimento, principalmente por falta de recursos para custear o projeto.</p>	<p>O Programa Cozinhas Comunitárias tem como objetivo principal a oferta de refeições gratuitas ou a preços acessíveis para a população em insegurança alimentar. A implantação da Cozinha Comunitária aumenta o potencial para iniciar de forma concreta a política de segurança alimentar e nutricional em pequenos municípios.</p> <p>O programa vem sofrendo constante aperfeiçoamento desde a sua implantação em 2003 e já obteve mudanças na sua estrutura física e nos equipamentos que podem ser comprados, o que proporciona estrutura física e funcional mais adequada às atividades do equipamento público de alimentação e nutrição. Houve também a ampliação da sua funcionalidade com a inserção dos módulos multifuncionais (recepção de PAA, atendimento como Banco de Alimentos, Atendimento como CRAS, atendimento como Centro de Referência em Segurança Alimentar etc).</p> <p>Ampliação da oferta de refeições de qualidade e adequadas nas cidades contempladas com o programa, onde as Cozinhas Comunitárias funcionam de forma plena, seguindo as diretrizes do programa.</p> <p>Ações de Educação Alimentar e capacitação profissional da comunidade que é atendida pelo Programa, desenvolvimento do censo de cidadania nos beneficiários (emissão de documentos, acesso a rede de saúde e rede social), além do fortalecimento da referência e contrarreferência com a assistência social básica por meio do CRAS.</p> <p>Impacto na renda das famílias beneficiadas, que podem utilizar o dinheiro que utilizavam para a compra de alimentos para outras necessidades básicas ou mesmo para complementar a alimentação, que geralmente é restrita em nutrientes.</p>

Ação ou Programa	Estratégia de integração com outros programas/ações	Principais obstáculos enfrentados	Principais resultados, impactos, comentários e desafios sobre a ação/programa
Restaurantes Populares	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Integração com o Programa de Aquisição dos Alimentos (PAA) – Municipal – Compra Direta Local, recebendo gêneros oriundos da agricultura familiar.</li> <li>- Integração com o Programa Banco de Alimentos: nas localidades onde existe o programa Banco de Alimentos, o Restaurante Popular torna-se instituição beneficiária, recebendo doações de alimentos.</li> </ul>	<p>Um desafio importante diz respeito à falta de institucionalização do Programa. É necessária a definição clara dos compromissos e responsabilidades dos entes federados na implementação das ações que hoje, ainda, não estão colocados em dispositivos legais que possam garantir a unidade da execução, a padronização dos serviços e a garantia da sustentabilidade do Restaurante Popular como equipamento público.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ampliação da oferta de refeições saudáveis de qualidade e adequadas nas cidades contempladas com o programa, onde os Restaurantes Populares funcionam de forma plena e seguindo as diretrizes do programa.</li> <li>- Ações de Educação Alimentar e capacitação profissional da população atendida pelo Programa.</li> <li>- Impacto na renda das famílias beneficiadas, uma que o dinheiro que utilizavam para a compra de alimentos pode ser aproveitado para atender a outras necessidades básicas ou mesmo para complementar a alimentação, que geralmente é restrita em nutrientes.</li> <li>- A implantação dos Restaurantes Populares aumenta o potencial para iniciar de forma concreta a política de segurança alimentar e nutricional em municípios com mais de 100 mil habitantes.</li> </ul> <p>O Programa vem sofrendo constante aperfeiçoamento desde a sua implantação em 2003 e já obteve mudanças na sua estrutura física e nos equipamentos que podem ser comprados, o que proporciona estrutura física e funcional mais adequada às atividades do equipamento público de alimentação e nutrição.</p>
Garantia Safra	PRONAF e Seguro Safra	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sustentabilidade financeira do Fundo: adesões crescentes, pagamentos superiores à dotação financeira inicialmente planejada;</li> <li>- Precariedade de funcionamento dos Conselhos no que diz respeito ao cumprimento das suas funções perante o Programa;</li> <li>- Instrumentos insuficientes para determinar perda por excesso hídrico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O Fundo Garantia-Safra em um marco legal: Lei nº 10.420/2001 e Decreto nº 4.962</li> <li>- Reconhece as especificidades climáticas do semiárido e se contrapõe à indústria da seca.</li> <li>- Propõe a melhoria de convivência com o semiárido (introdução de tecnologias, capacitação, estímulo ao associativismo/cooperativismo e ampliação de acesso ao crédito).</li> <li>- Arranjo institucional que envolve os três entes federativos + agricultores/as – fundo garantia-safra.</li> <li>- Um programa com lógica, foco e que minimiza os efeitos das adversidades climáticas para as famílias em caso de perda.</li> <li>- O pagamento do Garantia-Safra acontece mediante o encaminhamento da comunicação de ocorrência de perda – COP, elaboração de laudos amostrais de vistorias, confronto com dados agroclimáticos – INMET e comprovação de, no mínimo, 50% de perda.</li> <li>- Tem instâncias de Gestão e controle social.</li> <li>- Identifica os/as agricultores/as mais vulneráveis.</li> <li>- Contribui para minimizar o processo migratório.</li> <li>- Fortalece a economia local.</li> </ul>
Segurança Alimentar e Nutricional para Povos e Comunidades Tradicionais	<p>Focalização de Ações para comunidades quilombolas nos Estados prioritários definidos a partir do Relatório de Gestão 2009 do Programa Brasil Quilombola.</p> <p>Participação em instâncias como a Comissão Nacional de Política Indigenista, Comissão Permanente de Povos e Comunidades Tradicionais e Povos Indígenas do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, entre outras.</p> <p>Articulação cotidiana com parceiros, como Ministério do Meio Ambiente, do Desenvolvimento Agrário, Fundação Nacional do Índio, Secretaria de Política de Promoção da Igualdade Racial e Fundação Cultural Palmares.</p>	<p>Um dos principais obstáculos enfrentados se reporta à inexistência de instrumentos legais e de mecanismos de repasse adequados ao atendimento direto, facilitado e prioritário, que respeite às especificidades dos povos e comunidades tradicionais. Além disso, a inexistência de dados sobre esses povos e comunidades compromete seu acesso às políticas sociais de caráter universal, bem como a criação de políticas específicas adequadas às especificidades e a realidade sociocultural desses povos e comunidades.</p>	<p>Entre os anos de 2004 e 2010, foram beneficiadas 33.849 famílias de povos e comunidades tradicionais, a um montante de R\$ 24.589.371,73.</p> <p>Por meio de atividades como a Carteira Indígena e o Edital 10/2007, foram beneficiadas 23.329 famílias indígenas (valor: R\$ 15.819.789,18).</p> <p>Já outras atividades – editais de apoio a projetos, termos e acordos de cooperação – beneficiaram 2.561 famílias quilombolas (valor: R\$3.374.577,37).</p> <p>Há ainda aquelas atividades que são compostas por projetos que contemplam diversos povos e comunidades tradicionais simultaneamente, como é o caso do Edital 10/2009 e do Termo de Cooperação com o MMA para a capacitação de Arranjos Produtivos Locais, que beneficiaram 5.914 famílias de indígenas, quilombolas, pescadores artesanais e comunidades de terreiro (valor: R\$ 5.395.005,18).</p> <p>Importante destacar que os povos e comunidades tradicionais, pela primeira vez, entraram efetivamente para a agenda política do Estado Brasileiro, a partir do Governo do Presidente Lula. Para além, esses povos e comunidades foram protagonistas desse processo participando da elaboração, implementação, monitoramento e controle social das ações.</p>
Programa de Alimentação do Trabalhador	Equipamentos de SAN	Inclusão das micros e pequenas empresas no programa	<p>O PAT é destinado, prioritariamente, ao atendimento dos trabalhadores de baixa renda, isto é, aqueles que ganham até cinco salários mínimos mensais. Entretanto, as empresas beneficiárias podem incluir no programa trabalhador de renda mais elevada, desde que esteja garantido o atendimento da totalidade dos trabalhadores que recebem até cinco salários mínimos e o benefício não tenha valor inferior àqueles concedidos aos de rendimento mais elevado.</p> <p>O programa beneficia cerca de 13 milhões de trabalhadores de 130 mil empresas participantes.</p>

Ação ou Programa	Estratégia de integração com outros programas/ações	Principais obstáculos enfrentados	Principais resultados, impactos, comentários e desafios sobre a ação/programa
Economia Solidária	<p>Articulação de políticas de fortalecimento da economia solidária e estímulo à participação da sociedade civil na elaboração e avaliação dessas políticas;</p> <p>Articulação e integração de políticas públicas de Economia Solidária com estados e municípios;</p> <p>Integração da economia solidária com os processos estratégicos de desenvolvimento local, regional e urbano priorizando a organização de cadeias produtivas, envolvendo setores como: material reciclável, confecção, artesanato e outros;</p> <p>Fomento e constituição de empreendimentos e de cadeias produtivas solidárias a partir das oportunidades e recursos existentes em outras políticas sociais e setoriais do governo federal (segurança alimentar, habitação, saneamento, reforma agrária, educação de jovens e adultos, e outros);</p> <p>importantes avanços na articulação da economia solidária com as políticas de educação, sobretudo nos programas de Educação de Jovens e Adultos, de elevação de escolaridade e de educação profissional, além da ampliação das incubadoras de economia solidária e demais iniciativas de ensino, pesquisa e extensão nas universidades e centros de ensino tecnológico.</p>	<p>Apesar dos avanços, as políticas públicas existentes ainda são limitadas, fragmentadas e com pouca abrangência, aquém da necessidade real, daqueles e daquelas que fazem a economia solidária no Brasil. Os programas de economia solidária também sofrem com a limitação dos recursos financeiros, da estrutura institucional e de pessoal com formação técnica específica para operacionalização das ações. Parte desses limites tem relação com a pouca institucionalização política e jurídica da economia solidária e das políticas públicas para o seu fortalecimento.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Foram implantadas diversas ações de formação, de qualificação social e profissional, de incubação, de assessoramento técnico a Redes de Cooperação de EES e de promoção do desenvolvimento local e economia solidária em comunidades rurais e urbanas.</li> <li>- Também foram formados gestores governamentais de políticas públicas federais, estaduais e municipais de economia solidária, formadores, multiplicadores e agentes de desenvolvimento comunitário, além da criação dos Centros de Formação em Economia Solidária – CFES.</li> <li>- No fomento à produção e comercialização solidárias, foram apoiados centenas de projetos, beneficiando milhares de trabalhadores(as) em processos de recuperação de empresas em regime de autogestão, na criação e fortalecimento de Redes de Cooperação de produção, comercialização e consumo.</li> <li>- Melhoria na produção e organização da comercialização direta de produtos e serviços da economia solidária em feiras, exposições, centrais de comercialização, lojas solidárias etc., além da formulação de uma base normativa que está em vias de institucionalização por meio do Sistema Brasileiro de Comércio Justo e Solidário.</li> <li>- Iniciativas de fomento aos Bancos Comunitários de Desenvolvimento, que foram disseminados e multiplicados em várias regiões do País. Da mesma forma, foram executadas ações de apoio às organizações que operam com Fundos Rotativos Solidários para viabilizar ações produtivas associativas e sustentáveis.</li> <li>- Foram realizadas iniciativas de divulgação dos seus significados, práticas e valores. O Sistema de Informação em Economia Solidária – SIES, com o mapeamento de empreendimentos econômicos solidários, também contribui para a visibilidade e o reconhecimento da economia solidária no Brasil, sendo inclusive modelo para ações similares em outros países.</li> <li>- Expansão de políticas públicas de economia solidária em governos estaduais e municipais, inclusive com a criação de leis e a implantação de conselhos estaduais e municipais de economia solidária como reconhecimento dos processos organizativos da economia solidária.</li> <li>- Destaca-se a implantação de equipamentos públicos de apoio à Economia Solidária, tais como os Centros Públicos de Economia Solidária com o objetivo de prestar serviços de formação, informação e de apoio organizativo e de comercialização voltadas principalmente ao fomento e criação de empreendimentos econômicos solidários em várias cadeias produtivas.</li> <li>- Proposição de projeto de lei específico para as Cooperativas de Trabalho, do Cooperativismo Social e da Lei Geral do Cooperativismo, além da inclusão das cooperativas de consumo na parte não tributária do Super Simples, com a mobilização de órgãos do governo federal e das organizações de economia solidária (fóruns, redes e uniões). Todo esse processo levou ao amadurecimento de uma proposta de Lei Orgânica da Política Nacional de Desenvolvimento da Economia Solidária que está em debate na sociedade civil e nos órgãos governamentais nos estados e municípios.</li> <li>- Surgimento de espaços para a realização de ações de promoção da economia solidária em várias unidades da federação, envolvendo tanto prefeleiras como governos estaduais e outros órgãos e instituições públicas federais. Com isso, pôde-se perceber o crescimento e fortalecimento da economia solidária, com a conquista de maior espaço social e visibilidade em nível nacional, ao mesmo tempo em que, no plano territorial e local observou-se intenso acúmulo de experiências significativas de formação, produção, trabalho, consumo, comercialização e iniciativas artístico-culturais que valorizam o trabalho associado e adotam os princípios e práticas da sustentabilidade e da solidariedade.</li> </ul>

Ação ou Programa	Estratégia de integração com outros programas/ações	Principais obstáculos enfrentados	Principais resultados, impactos, comentários e desafios sobre a ação/programa
<p>Consortício de Segurança Alimentar</p>	<p>Nos últimos anos o MDS tem procurado rediscutir com os representantes destes territórios CONSAD a sua institucionalidade. Assim, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome - MDS, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA e a Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República (SAF/PR), vêm promovendo rodadas de discussões sobre a possibilidade de constituição de consórcios públicos, com personalidade jurídica de direito público (de acordo com a nova legislação), em algumas áreas de CONSAD e de Territórios da Cidadania.</p> <p>Para a primeira rodada de discussões, foram escolhidos 11 territórios.</p> <p>A estratégia requereu que fossem realizadas discussões com prefeitos e representantes da sociedade civil organizada nos Fóruns dos CONSAD e nos colegiados dos Territórios da Cidadania, sobre a oportunidade para estes territórios na constituição de Consórcios Públicos, com personalidade jurídica de direito público. Esta estratégia prevê, ainda, a realização da mesma discussão nos demais territórios no próximo ano.</p>	<p>Articular as prefeituras em torno de um consórcio que não podem executar de fato as ações no território em função de sua fragilidade institucional.</p> <p>Por este motivo o MDS está apoiando o processo de constituição de Consórcios Públicos de Direito Público em áreas de CONSAD, conforme Lei 11.107/2005 e Decreto 6.017/2007.</p>	<p>Entre 2004 e 2010 foram apoiados em territórios CONSAD mais de 230 diferentes projetos de incentivo a produção de alimentos. Estes projetos beneficiaram mais de 40.000 famílias.</p>
<p>Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar</p>	<p>- Estão associados ao PRONAF outras políticas de seguro contra o risco climático - Seguro da Agricultura Familiar - SEAF e contra risco de queda de preços Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar - PGPAP. Estes programas criados entre 2004 e 2006 diminuem o risco do endividamento no crédito PRONAF, quando as adversidades se manifestam.</p> <p>- Inserção do crédito do PRONAF como meta territorializada no Programa Territórios da Cidadania.</p> <p>- Fortalecimento da Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER - Todos os convênios efetivados entre o MDA e empresas de ATER possuem metas associadas ao conjunto das políticas da agricultura familiar desenvolvidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.</p> <p>- Fortalecimento das relações interministeriais e seus respectivos programas.</p> <p>- Ações de capacitação dos mediadores locais (técnicos de ATER, agentes financeiros e organizações dos agricultores familiares) sobre as políticas públicas da agricultura familiar (inclusive o PRONAF).</p>	<p>- Necessidade de ampliar a capacidade da assistência técnica e extensão rural no atendimento do público alvo.</p> <p>- Ampliar a integração do crédito PRONAF, no âmbito das estratégias de desenvolvimento local.</p>	<p>- Aumento de 268.784 famílias atendidas no PRONAF de 2003 a 2009</p> <p>- Aumento de 288% no valor aplicado pelo programa de 2003 a 2009.</p>

**Tabela 1 – Execução Orçamentária e Financeira e Público Beneficiado pelos Programas que Compõem o Fome Zero**

Eixo	Programa	Ano	Orçamento (R\$) (a)	Recursos executados (R\$)	Público beneficiado	Unidade do Público beneficiado
Ampliação do acesso aos alimentos	Bolsa Família (b)	2003	0,00	0	3.615.596	famílias atendidas
		2004 ©	5.342.999.999,00	3.791.785.038,00	6.571.839	
		2005	5.401.110.777,00	5.691.667.041,00	8.700.445	
		2006	8.325.769.650,00	7.524.661.322,00	10.965.810	
		2007	8.776.704.124,00	8.965.499.608,00	11.043.076	
		2008	10.856.432.346,00	10.606.500.193,00	10.557.996	
		2009	12.105.950.001,00	12.454.702.501,00	12.370.915	
		2010	13.110.000.000,00	11.907.713.439,00	12.632.150	
		TOTAL	63.918.966.897,00	60.942.529.142,00	12.632.150 (d)	
		Programa Nacional de Alimentação Escolar	2003	964.548.987,00	954.164.176,68	
	2004		1.025.000.000,00	1.014.315.000,00	36.925.937	
	2005		1.264.999.999,00	1.225.712.902,84	35.823.841	
	2006		1.496.036.142,00	1.480.312.595,15	36.180.242	
	2007		1.528.918.556,00	1.520.238.812,86	35.450.000	
	2008		1.490.402.104,66	1.488.063.870,98	36.458.256	
	2009		2.026.625.172,00	2.013.785.551,00	46.381.843	
	2010		3.043.201.902,00	2.056.905.823,40	46.280.772	
	TOTAL		12.839.732.862,66	11.753.498.732,91	46.280.772 (d)	
	Cisternas	2003	24.783.176	24.783.176	6.553	cisternas construídas
2004		63.305.371	63.305.371	36.487		
2005 (e)		64.259.916	121.371.065	39.338		
2006		63.511.266	62.027.103	68.541		
2007		65.996.734	65.847.176	42.343		
2008		53.931.273	53.931.273	24.173		
2009 (f)		114.825.093	57.367.814	69.574		
2010 (g)		122.246.916	104.523.207	16.588		
TOTAL	572.859.745	553.156.185	303.597			
Segunda Água	2007	3.202.858,50	11.700.000 (h)	0	cisternas construídas	
	2008	22.500.000	26.499.657 (i)	583		
	2009	25.102.000	32.600.517,44 (j)	2.003		
	2010	25.000.000	16.349.660	3.529		
	TOTAL	75.804.858,50	87.149.634,44	6.115		

Eixo	Programa	Ano	Orçamento (R\$)	Recursos executados (R\$)	Público beneficiado	Unidade do Público beneficiado
Ampliação do acesso aos alimentos	Restaurantes Populares	2003	2.234.995,05	2.234.995,05	1.000	refeições/dia (referência de acordo com as unidades inauguradas por ano)
		2004	21.790.950,00	18.515.467,00	7.000	
		2005	38.006.800,00	34.027.632,00	11.300	
		2006	35.500.000,00	34.295.291,00	21.100	
		2007	31.950.000,00	29.963.561,00	50.100	
		2008 (k)	34.905.000,00	9.167.575,00	92.850	
		2009 (k)	58.522.500,00	21.894.797,00	105.950	
		2010 (k)	38.030.000,00	29.864.893,00	123.450	
		TOTAL	260.940.245,05	179.964.211	123.450 (d)	
	Cozinhas Comunitárias	2003	1.050.963,63	1.050.963,63	0	refeições/dia
		2004	20.386.400,00	17.110.917,00	20.567	
		2005	38.006.800,00	34.027.632,00	23.233	
		2006	5.480.000,00	4.765.081,00	26.944	
		2007	6.342.197,00	3.220.000,00	37.876	
		2008 (k)	34.905.000,00	9.167.575,00	78.977	
		2009 (k)	58.522.500,00	21.894.797,00	81.511	
		2010 (k)	38.030.000,00	29.864.893,00	87.202	
		TOTAL	202.723.860,63	121.101.858,63	87.202 (d)	
	Banco de Alimentos	2003	611.195,00	611.195,00	1.628	média de entidades atendidas/mês
		2004	5.628.100,00	4.199.169,00	1.628	
		2005	4.725.000,00	1.263.389,00	1.628	
		2006	5.001.970,00	3.212.262,00	1.628	
		2007	4.069.773,00	2.420.552,00	1.498	
		2008	6.411.790,00	2.648.000,00	2.088	
		2009	7.781.887,00	2.760.000,00	2.615	
		2010	6.571.790,00	2.875.000,00	3.000	
		TOTAL	40.801.505,00	19.989.567,00	1964,13	

Eixo	Programa	Ano	Orçamento (R\$)	Recursos executados (R\$)	Público beneficiado	Unidade do Público beneficiado	
	Segurança Alimentar para Povos e Comunidades Tradicionais	2003		Entre 2004 e 2007 os recursos aplicados para Povos e Comunidades Tradicionais eram provenientes da ação "Apoio à Melhoria das Condições Socioeconômica das Famílias". Considerando que apenas uma parte do recurso desta ação era utilizada para esta finalidade, não há possibilidade de precisar o orçamento inicial destinado aos Povos e Comunidades Tradicionais neste período.	0	famílias atendidas	
		2004			3.370		
		2005			7.172		
		2006			1.850		
		2007			5.195		
		2008	4.900.000,00	4.900.000,00	3.827		
		2009	5.390.000,00	1.921.835,12	6.428		
		2010	6.000.000,00	3.218.311,00 (L)	6.006		
		TOTAL	16.290.000,00	10.040.146,12	33.848		
		Ampliação do acesso aos alimentos	Educação Alimentar e Nutricional	2003	0		0
2004	4.700.000,00			4.700.000,00			
2005	6.000.000,00			5.481.324,00			
2006	6.000.000,00			5.880.000,00			
2007	6.000.000,00			5.999.118,00			
2008	6.000.000,00			5.671.423,00			
2009	6.000.000,00			4.165.443,00			
2010 (m)	6.000.000,00			6.000.000,00			
TOTAL	40.700.000,00			37.897.308,00			
	Alimentos a grupos populacionais específicos			2003	66025205 (n)		254.911
		2004	8.342.556,00	8.130.676,00	447.764		
		2005	46.000.000,00	45.853.547,00	505.375		
		2006	45.080.000,00	43.308.559,00	343.592		
		2007	46.000.000,00	44.140.394,00	402.726		
		2008	41.400.000,00	40.687.366,00	354.218		
		2009	69.656.000,00	41.035.929,00	338.446		
		2010	72.180.000,00	17.958.223 (g)	387.060		
		TOTAL	394.683.761,00	241.114.694,00	379261,50	número médio	
		Fortalecimento da Agricultura Familiar	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar	2003	5.022.500.000	3.807.001.713	1.138.173
2004	6.328.400.000			5.764.609.923	1.612.427		
2005	8.165.950.000			6.407.134.336	1.671.960		
2006	9.464.800.000			8.106.258.988	1.858.950		
2007	11.079.360.000			9.310.614.711	1.722.208		
2008	12.571.735.000			9.898.198.061	1.464.982		
2009	14.158.352.650			10.977.636.430	1.406.957		
2010 (g)	16.740.519.090			6.608.701.309	771.001		
TOTAL	83.531.616.740,00			60.880.155.471,00	1.455.832,25	número médio	

Eixo	Programa	Ano	Orçamento (R\$)	Recursos executados (R\$)	Público beneficiado	Unidade do Público beneficiado
Fortalecimento da Agricultura Familiar	Garantia-Safra	2003	33.048,18	46.791,80	85.076	agricultores familiares
		2004	29.341,95	41.695,50	75.810	
		2005	47.497,07	116.236,45	211.339	
		2006	58.836,03	58.344,55	106.081	
		2007	57.142,97	173.800,00	316.000	
		2008	92.169,99	100.180,85	182.147	
		2009	130.486,13	232.945,90	423.538	
		2010 (p)	136.457,87	236.867,40	430.668	
<b>TOTAL</b>			<b>584.980,19</b>	<b>1.006.862,45</b>	<b>228.832,38</b>	número médio
Eixo	Programa	Ano	Orçamento (R\$)	Recursos executados (R\$)	Público beneficiado	Unidade do Público beneficiado
Promoção de Processos de Inserção e inclusão Produtiva	Economia Solidária e inclusão Produtiva	2004	19.641.105,00	18.654.648,00	diversos (detalhamento no Quadro nº 15)	
		2005	13.949.226,00	12.411.376,00		
		2006	12.840.644,00	7.555.775,00		
		2007	33.956.000,00	31.963.497,00		
		2008	28.062.217,00	21.399.584,00		
		2009	34.684.560,00	24.072.746,77		
		2010	45.070.000,00	14870848 (q)		
<b>TOTAL</b>			<b>188.203.752,00</b>	<b>130.928.474,77</b>		

Fonte: Gestores dos Programas nos Ministérios e balanço MDS 2010

- a) Os dados orçamentários do Programa Bolsa Família tem como fonte a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do MDS.  
b) Recursos até novembro/2010. A projeção para 2010 é de R\$ 13,4 bilhões. Fonte: Matriz de Informação Social.  
c) Inclui orçamento do Fundo Nacional de Assistência Social, Fundo Nacional de Saúde e Ministério da Educação.  
d) Valores acumulados.  
e) Considera em recursos executados o aporte de recursos repassados pelo Ministério da Integração no valor de R\$ 57,5 milhões.  
f) Considera créditos adicionais de R\$ 60 milhões aprovados em dezembro de 2009, mas posteriormente contingenciados.  
g) Dados de setembro/2010.  
h) Considera recursos repassados pela CODEVASF no valor de R\$ 8.497.141,50 e da Ação Melhoria das condições socioeconômicas das famílias no valor de R\$ 3.202.858,50.  
i) Considera recursos repassados pela CODEVASF no valor de R\$ 4.000.000,00.  
j) Considera os recursos repassados pela CODEVASF no valor de R\$ 7.498.517,44.  
k) Ação 8929 - apoio a instalação de restaurantes e cozinhas populares.  
l) Até outubro/10.  
m) Previsto.  
n) No ano de 2003 não havia a ação "Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos. Naquele ano, foram celebrados dois convênios com a CONAB: cestas para acampados: R\$ 63.025.250,00 e cestas para quilombolas R\$ 3.000.000,00.  
o) O valor médio por família do público-alvo é de R\$ 7.802,39 em 2009, o que é 233% maior que ao valor médio por família em 2003 que era de R\$ 3.344,83.  
p) Pagamento ainda não foi finalizado.  
q) Até agosto/2010.

**Tabela 2 – Execução Orçamentária e Financeira do Programa de Agricultura Urbana**

Ano	Orçamento		Total	Recursos executados	Público beneficiado
	Ação: Agricultura Urbana	Ação: Melhoria das Condições Socioeconômicas das Famílias			
2003	0,00	3.345.355,06	3.345.355,06	3.345.355,06	2.267
2004	5.350.000,00	7.378.727,79	12.728.727,79	12.728.727,79	20.969
2005	10.000.000,00	12.062.285,86	22.062.285,86	22.062.285,86	49.513
2006	10.730.000,00	0,00	10.730.000,00	2.124.410,53	3.541
2007	10.500.000,00	7.586.641,05	18.086.641,05	18.086.641,05	27.304
2008	11.550.000,00	1.958.009,56	13.508.009,56	13.508.009,56	9.294
2009	12.840.000,00	4.406.664,97	17.246.664,97	17.246.664,97	14.350
2010	12.840.000,00	3.802.534,48	16.642.534,48	16.642.534,48	23.350
<b>TOTAL</b>	<b>73.810.000,00</b>	<b>40.540.218,77</b>	<b>114.350.218,77</b>	<b>105.744.629,30</b>	<b>150.588</b>

No valor total de beneficiários descritos anteriormente, para o ano de 2010 foram contabilizados apenas 1.000 beneficiários, uma vez que os demais convênios (que beneficiarão mais 22.350 famílias) ainda estão em processo de formalização. É importante esclarecer que, a partir de 2004, o financiamento da implantação das ações passa a ser oriundo do orçamento anual da Coordenação-Geral de Agricultura Urbana (aproximadamente R\$12.000.000,00/ano) e do aporte da Coordenação de Apoio a Projetos de Melhoria das Condições Socioeconômicas das Famílias, o que explica o fato de que, em alguns anos, o valor investido tenha superado aquele anteriormente estabelecido.

**Tabela 3 – Execução Orçamentária e Financeira do Programa de Distribuição de Ferro**

Eixo	Programa	Ano	Orçamento	Recursos executados	Crianças de 6 – 18 meses		Gestantes
					Nº de pessoas assistidas (b)	Nº de pessoas suplementadas (b)	Nº de pessoas assistidas (b)
Ampliação do acesso aos alimentos	Distribuição de Ferro (a)	2003	0	0	0	0	0
		2004	0	10.230.590	0	0	0
		2005	15.844.628,97	6.557.348,97	1.960.000	24.165	482.000
		2006	25.226.449,04	25.226.449,04	2.940.000	570.430	1.049.000
		2007	27.553.421,85	23.501.615,61	3.050.000	660.482	1.285.000
		2008	20.078.899,38	20.078.899,38	2.400.000	675.131	903.800
		2009	19.999.899,88	19.999.899,88	2.407.000	650.415	903.570
		<b>TOTAL</b>	<b>108.703.299,12</b>	<b>105.594.802,88</b>	<b>2.551.400,00</b>	<b>516.124,60</b>	<b>924.674,00</b>

**Tabela 4 – Execução Orçamentária e Financeira do Programa de Distribuição de Vitamina A**

Eixo	Programa	Ano	Orçamento	Recursos executados	Crianças de 6 a 59 meses		Puérperas	
					Nº de pessoas (meta) (b)	Nº de pessoas suplementadas (b)	Nº de pessoas (meta) (b)	Nº de pessoas suplementadas (b)
Ampliação do acesso aos alimentos	Distribuição de Vitamina A (a)	2003	0	0	0	0	0	0
		2004	0	0,00	0	0	0	0
		2005	943.310,00	1.500.658,97	6.253.000	2.865.619	561.340	250.544
		2006	1.345.400,00	1.345.400,00	6.253.000	2.604.468	561.340	419.111
		2007	821.254,72	821.254,72	6.253.000	2.603.609	561.340	399.777
		2008	1.906.886,81	1.906.886,81	5.854.048	2.704.748	731.900	413.691
		2009	2.168.045,58	2.168.045,58	5.854.048	2.795.427	975.870	446.264
		2010	1.552.577,28	1.552.577,28	4.718.280	1.844.008	739.580	221.414
		<b>TOTAL</b>	<b>8.737.474,39</b>	<b>7.387.936,55</b>	<b>5.864.229,33</b>	<b>2.569.646,50</b>	<b>688.561,67</b>	<b>358.466,83</b>

**Tabela 5 – Execução Orçamentária e Financeira do Programa de Alimentação do Trabalhador**

Eixo	Programa	Ano	Orçamento	Orçamento
Programa de Alimentação do Trabalhador		2003	158.813.461,00	158.813.461,00
		2004	96.165.775,00	96.165.775,00
		2005	153.579.795,00	153.579.795,00
		2006	206.734.624,00	206.734.624,00
		2007	317.726.863,00	317.726.863,00
		2008	321.315.359,00	321.315.359,00
		2009	489.991.852,00	489.991.852,00
		2010	623.096.652,00	623.096.652,00
		<b>TOTAL</b>	<b>623.096.652,00 (c)</b>	<b>623.096.652,00</b>

**Tabela 6 – Empresas Fornecedoras e Trabalhadores Beneficiados pelo Programa de Alimentação do Trabalhador**

Ano	Empresas fornecedoras	Trabalhadores até 5 SM	Trabalhadores acima de 5 SM	Total de trabalhadores
2008	5.199	9.210.247	2.491.674	11.701.921
2009	6.730	9.895.372	2.566.826	12.462.198
2010 (d)	8.158	10.586.433 (c)	2.629.159 (c)	13.215.592 (c)

**Tabela 7 – Execução Orçamentária e Financeira do Programa de Aquisição de Alimentos (R\$ em milhões)**

Eixo	Programa	Ano	Orçamento (e)	Recursos executados (em milhões)	Nº agricultores atendidos (f)	Nº pessoas beneficiadas (f)
Fortalecimento da Agricultura Familiar	Programa de Aquisição de Alimentos	2003	149,94	145,26	42.077	226.414
		2004	149,94	181,07	68.576	4.261.462
		2005	264,18	333,94	87.292	6.450.917
		2006	391,68	488,68	147.488	10.700.997
		2007	394,12	457,18	138.900	14.512.498
		2008	462,63	505,94	168.548	15.407.850
		2009	624,32	590,6	137.185	13.028.986
		2010 (g)	624,27	553,34	144.005	15.308.889
		<b>TOTAL</b>	<b>3.061,08</b>	<b>2.702,67</b>	<b>144.005 (c)</b>	<b>15.308.889 (c)</b>

**Tabela 8 – Execução Orçamentária e Financeira do Programa Consórcio Segurança Alimentar**

Eixo	Programa	Ano	Orçamento Inicial	Orçamento real	Recursos executados (R\$)	Público atingido (famílias)
Promoção de Processos de Inserção Produtiva	Consórcio de Segurança Alimentar	2004				9981
		2005				8415
		2006				10560
		2007				8071
		2008	6.444.000,00	6.444.000,00	5.899.129,00	1325
		2009	6.036.000,00	5.441.000,00	1.212.578,00	450
		2010 (h)	6.960.000,00	6.960.000,00	2.983.704,00	1940
		<b>TOTAL</b>	<b>19.440.000,00</b>	<b>18.845.000,00</b>	<b>10.095.411,00</b>	<b>40.742,00</b>

a) Fonte: Gestores do Ministério da Saúde/ dados do sítio eletrônico DATASUS

b) O total de pessoas atendidas e suplementadas é uma média dos números anuais.

c) Número acumulado. Parte do recurso é renúncia fiscal.

d) Até novembro de 2010. Fonte: sítio eletrônico do Ministério do Trabalho e Emprego.

e) Fonte: Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração - MDS. Obs: Recursos do MDS.

f) Número médio.

g) Execução até agosto/2010.

h) Execução até setembro/2010.

**Tabela 9 – Valores de Benefícios do Programa Bolsa Família por Período**

Período	Valor do Benefício Básico (R\$)	Valor do Benefício Variável (R\$)	Valor do Benefício Variável Jovem - BVJ (R\$)
out/03 a jul/07	50,00	15,00	0
ago/07 a jun/08	58,00	18,00	0
jul/08 a ago/09	62,00	20,00	30,00
set/09 até hoje	68,00	22,00	33,00

Fonte: Gestores do Programa na SENARC/MDS – setembro/2010

**Tabela 10 – Condicionalidades do Programa Bolsa Família**

Condicionalidade/Público	Período/Quantidade			
	Início	Número (milhões)	Término	Número (milhões)
Frequência à escola/ Crianças entre 6 e 15 anos	nov/06	9,6	nov/09	14
Adolescentes entre 16 e 17 anos com acompanhamento escolar	nov/08	1,5	nov/09	1,7
Saúde (famílias)	2º semestre/05	1,8	2º semestre/09	6,3

Fonte: Balanço MDS – 2010

**Tabela 11 – Índice de Gestão Descentralizada Municípios – IGD-M**

Ano	Valor (R\$ milhões)
2006	161,4
2007	230,7
2008	256,7
2009	253
2010	121,8
2010	2,8 (a)

(a) Recursos transferidos aos estados por meio do IGD-E.  
Fonte: Balanço de gestão MDS - 2010

**Tabela 12 – Evolução do Cadastro Único**

Ano	Número de famílias cadastradas (em milhões)
2003	8,1
2004	14,6
2005	14,7
2006	15
2007	17
2008	18,2
2009	19,4
2010 (b)	20,1

Fonte: Balanço de gestão MDS 2010  
(b) Junho/2010

**Tabela 13 – Programa Próximo Passo – Convênios com MTE e com Entidades sem Fins Lucrativos**

BRASIL	Meta	Inscritos	Concluintes	Inscritos + concluintes	% inscritos	% conclusão	% INSCRITO + CONCLUSÃO	VAGAS DISPONÍVEIS
TOTAL TURISMO	19.204	11.364	7.365	18.729	59,18%	38,35%	97,52%	475
TOTAL CONSTRUÇÃO CIVIL	68.828	17.374	9.385	26.759	25,24%	13,64%	38,87%	42.454
TOTAL TURISMO E CONSTRUÇÃO CIVIL	88.032	28.738	16.750	45.488	32,64%	19,03%	51,67%	42.577

Fonte: Dados SIGAE, julho de 2010. Balanço de Gestão do MDS - 2010

**Tabela 14 – Programa Próximo Passo Construção Civil – Convênios com Estados e Municípios**

BRASIL	Meta	Inscritos	Concluintes	Inscritos + concluintes	% inscritos	% conclusão	% inscrito + conclusão	Vagas disponíveis
Construção civil	62.344	18.766	4.612	23.378	30%	7%	37%	38.966

Fonte: Dados SIGAE, agosto de 2010. Balanço de Gestão do MDS - 2010

**Tabela 15 – Informações Adicionais sobre o Programa de Agricultura Urbana**

Agricultura Urbana	Total
Nº municípios	109
Nº estados	21
Nº centros de apoio	12
Nº unidades de beneficiamento	167
Nº de feiras implantadas/ em implantação	221
Nº total de convênios firmados	415

**Tabela 16 – Informações Adicionais sobre o Programa Banco de Alimentos**

Ano	Repasse por convênio	Especificação
2003 a 2004 (c)	76.399,38	Valor médio por convênio
2005 (c)	110.000,00	Valor máximo por convênio
2006	130.000,00	Valor máximo por convênio
2007	270.000,00	Valor máximo para contrato de repasse
2008 (d)	300.000,00	Valor máximo para contrato de repasse
2009/2010 (d)	450.000,00	Valor máximo para contrato de repasse

(c) Os recursos foram disponibilizados para aquisição de equipamentos, material permanente e material de consumo

(d) Os recursos foram disponibilizados para execução de obras, aquisição de equipamentos, material permanente e material de consumo.

**Tabela 17 – Indicadores de Resultados Educação Alimentar e Nutricional – 2004 a 2009**

Nome do programa/ Ação orçamentária (LOA)	Indicadores de Resultado					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Projeto eu aprendi, eu ensinei	147.667 kits	29.242 capacitados				
Educação à Mesa	1.081 capacitados	7.200 kits	-			
Criança saudável, educação dez	-	54.000.000 cartilhas p/ 18.000.000 alunos 700.000 manuais				
Cozinha Brasil		117300 capacitados	-	144.000 capacitados		
Projeto TACO			17.500 unidades			
Convênios / Editais de seleção pública	-	-	-	10 convênios estaduais e 23 municipais	18 convênios estaduais e 32 municipais	6 convênios estaduais e 9 municipais
Campanha Brasil que Dá Gosto	-	-	-	-	1.081.000 materiais de divulgação	Início da formulação da nova etapa da Campanha para 2010

Fonte: Gestores do Programa e Balanço MDS 2010 – outubro/2010

**Tabela 18 – Economia Solidária e Inclusão Produtiva – Resultados Gerais**

Ação	Público
Pessoas formadas para atuar com Economia solidária	18.281 pessoas
Programa de Desenvolvimento Local com Base na Atuação de Agentes	111.448 pessoas atendidas
Bancos comunitários e/ou fundos solidários apoiados	159
Empreendimentos cadastrados no Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária	30.412 (até o final de 2010)
Empreendimentos incubados através do Apoio a Incubadoras de Cooperativas Populares.	318
Empreendimentos apoiados pela Ação de Fomento e Assistência Técnica	5.538
Pessoas beneficiadas com a Implantação de Centros Públicos de Economia Solidária	37.717
Pessoas beneficiadas através da Ação de Comercialização de Produtos e Serviços da Economia Solidária.	7.213

Fonte: Gestores do Programa no Ministério do Trabalho e Emprego

**Tabela 19 – Quantidade de CRAS – Brasil, 2003 a 2010**

Ano	Quantidade
2003	499
2004	901
2005	1.978
2006	2.232
2007 (e)	4.195
2008 (e)	5.142
2009 (e)	5.798
2010 (f)	6.763

(e) 2007 a 2009 – CRAS cadastrados

(f) Dados de Setembro de 2010. A previsão é concluir o ano de 2010 com 7.190 CRAS.

Fonte: Balanço MDS 2010 – Censo SUAS/SAGI-MDS e DPSB/SNAS-MDS

**Tabela 20 – Informações adicionais sobre os equipamentos de SAN**

Programa	Total de Unidades	Unidades em funcionamento	Nº de estados e/ou municípios
Banco de alimentos	102	65	19 estados / 64 municípios
Restaurantes populares	146	89	73 municípios
Cozinhas comunitárias	644	404	22 estados

Fonte: Matriz de Informações Sociais – MDS – Nov/10

**Tabela 21 – Informações Adicionais sobre o PAA**

Item	2003	2004	2005	2006	2009	Total
Recursos Aplicados (em Milhões de Reais)	145,26	181,07	333,94	488,68	590,6	2.702,67
Nº de Agricultores Participantes (Média de Agricultores e Pessoas Atendidas Anualmente)	42.077	68.576	87.292	147.488	137.185	790.066
Pessoas Atendidas (Número de Atendimentos com Repetição)	226.414	4.261.462	6.450.917	10.700.997	13.028.986	64.589.124
Alimentos Adquiridos (Toneladas)	135.864	339.925	341.755	466.337	509.955	2.637.828

Fonte: Balanço do PAA 2010

**Tabela 22 – Execução do PAA no Período de 2003 a 2009 por Modalidade**

Modalidade	Valor total (milhões de reais)	%	Orçamento do MDS	%
Formação de estoques	244,67	9	81,85	3
Compra com doação simultânea	941,13	35	941,13	39
Compra antecipada	92,27	3	92,27	4
Compra direta	395,48	15	243,61	10
Incentivo à produção e consumo de leite	1.045,82	38	1.045,82	44

Fonte: Balanço do PAA 2010

**Tabela 23 – Evolução da Execução do PAA por Modalidade, de 2003 a 2010**

Modalidade	2003 (%)	2004 (%)	2005 (%)	2006 (%)	2009 (%)	2010 (estimativa)
Formação de estoques	7,94	10,66	7,82	10,53	7,83	7,88
Compra com doação simultânea município	1,62	6,92	3,62	3,78	4,17	8,07
Compra com doação simultânea estados	-	2,96	5,51	9,16	4,59	6,21
Compra com doação simultânea CONAB	4,24	11,58	14,49	19,59	25,46	37,56
Compra antecipada	39,24	18,76	-	-	-	-
Compra direta	4,52	16,34	11,46	14,41	28,26	8,93
Incentivo à produção e consumo de leite	42,45	32,79	57,1	42,53	29,69	31,35

Fonte: Balanço do PAA 2010

**Tabela 24 – Adesões e Número de Agricultores Pagos/A Pagar do Programa Garantia-Safra**

Estado	Adesões de Agricultores							
	2002 - 2003	2003 - 2004	2004 - 2005	2005 - 2006	2006 - 2007	2007 - 2008	2008 - 2009	2009 - 2010
AL	189	6.988	11.051	11.479	0	5.730	3.032	10.881
BA	0	7.000	8.907	9.148	6.063	15.176	22.645	64.879
CE	108.950	36.106	128.663	160.012	172.931	285.363	260.687	290.105
MA						118	6.036	5.153
MG	0	26.577	8.563	7.102	812	4.326	9.783	10.942
PB	29.972	37.562	49.755	54.791	59.310	74.345	83.329	82.205
PE	27.696	28.879	31.908	46.264	52.899	78.275	78.216	90.528
PI	18.761	12.602	23.543	38.206	34.210	63.286	55.848	68.316
RN	0	3.155	8.613	12.005	8.461	14.087	16.707	25.298
SE	14.724	18.970	16.858	17.577	11.635	17.900	16.942	13.495
<b>Total</b>	<b>200.292</b>	<b>177.839</b>	<b>287.861</b>	<b>356.584</b>	<b>346.321</b>	<b>558.606</b>	<b>553.225</b>	<b>661.802</b>

UF	Agricultores Pagos/Pagto Iminente							
	2002 - 2003	2003 - 2004	2004 - 2005	2005 - 2006	2006 - 2007	2007 - 2008	2008 - 2009	2009-2010
AL	209	4.425				1.899	2.404	
BA		285	582	2.565	2.199	9.913	17.615	34.053
CE	573	13.274	120.908	11.338	159.734	68.451	219.413	281.827
MA							3.494	2.042
MG		1.489	2.920	4.669		3.593	6.941	10.026
PB	27.147	23.264	47.318	23.947	57.456	24.447	75.112	48.829
PE	27.155	9.338	14.764	33.450	47.315	41.485	50.270	53.891
PI	17.632	9.476	20.801	25.652	31.838	9.407	32.714	
RN			4.046	4.460	7.786	6.927	15.419	
SE	12.360	14.259			9.672	16.025	156	
<b>Total</b>	<b>85.076</b>	<b>75.810</b>	<b>211.339</b>	<b>106.081</b>	<b>316.000</b>	<b>182.147</b>	<b>423.538</b>	<b>430.668</b>

Fonte: Gestores do Programa no Ministério do Desenvolvimento Agrário

**Tabela 25 – Recursos Disponibilizados e Valor por Agricultor/Safra do Programa Garantia-Safra**

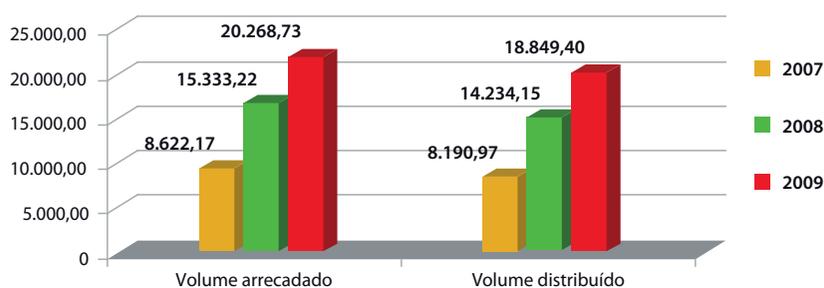
2002 - 2003		2003 - 2004		2004 - 2005		2005 - 2006	
Recursos disponibilizados	Valor/agricultor						
40.411.100,00	475,00	36.009.750,00	475,00	116.236.450,00	550,00	58.344.550,00	550,00
2006-2007		2007 - 2008		2008 - 2009		2009-2010	
Recursos disponibilizados	Valor/agricultor						
173.800.000,00	550,00	100.180.850,00	550,00	232.940.400,00	550,00	258.400.800,00	600,00

Fonte: Gestores do Programa no Ministério do Desenvolvimento Agrário

**Tabela 26 – Evolução do Valor Benefício/Família – Garantia-Safra**

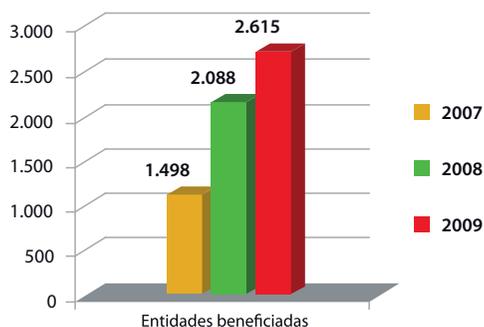
Ano agrícola	Valor do benefício/família (R\$)
2002/2003	475,00
2003/2004	
2004/2005	550,00
2008/2009	
2009/2010	600,00
2010/2011	640,00

**Gráfico 1 – Banco de Alimentos Média do Volume (Kg) de Alimentos Coletados e Distribuídos por Ano 2007 a 2009**



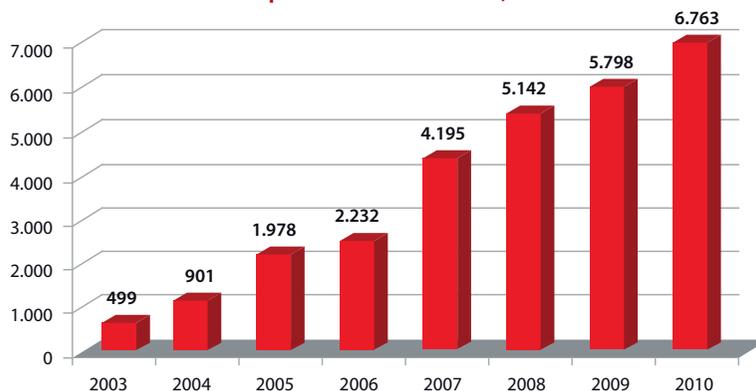
Fonte: Gestores do Programa – MDS/SESAN – outubro/2010

**Gráfico 2 – Banco de Alimentos – Média de Entidades Atendidas/Mês por Ano**



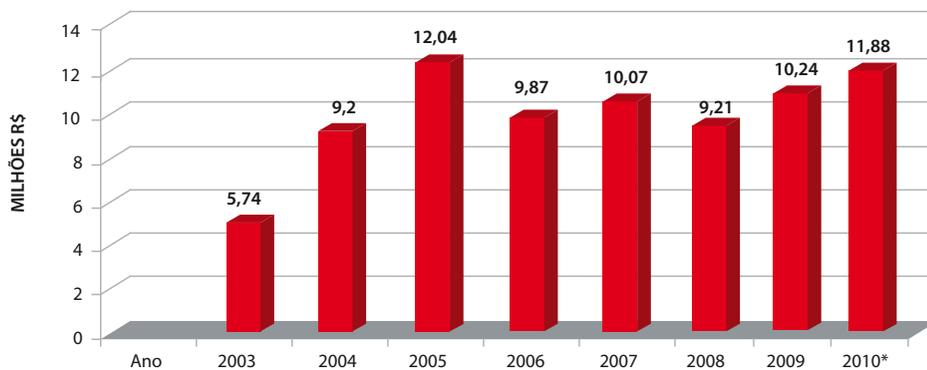
Fonte: Gestores do Programa – MDS/SESAN – outubro/2010

**Gráfico 3 – Expansão da Rede CRAS – Brasil, 2003 a 2010**



Fonte: Balanço de Gestão MDS – 2010 – dados de setembro/2010

**Gráfico 4 – Evolução dos Recursos da Estratégia Fome Zero 2003 a 2010**



Somatório dos Recursos Executados dos Programas e Ações que Compõem a Estratégia Fome Zero  
 Total dos Recursos 78.252.441.577,00  
 \*2010 - até agosto de 2010  
 Fonte: SPOA/MDS

