

FOME ZERO

Uma História Brasileira

VOLUME II



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 II

Organizadora: Adriana Veiga Aranha

Brasília 2010



Ministério do Desenvolvimento
Social e Combate à Fome



FICHA CATALOGRÁFICA

Fome Zero: Uma História Brasileira. Organizadora: Adriana Veiga Aranha - Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v.2, 2010.

288 p. ; 26 cm.
ISBN 978-85-60700-43-1

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
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 – COORDENAÇÃO EDITORIAL

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, Monica 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 Maria Celeste Pereira de Jesus

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

Jorge Streit

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

Walter Belik

VOLUME II

APRESENTAÇÃO – COORDENAÇÃO EDITORIAL 11

A TRANSFORMAÇÃO DA REALIDADE E A CONSTRUÇÃO DE DIREITOS

Da Lei à Mesa: A Construção Institucional da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Crispim Moreira e Mariana Santarelli 14

Construção do SISAN, Mobilização e Participação Social
Renato Maluf..... 27

O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Fome Zero
Elisabetta Recine e Marília Leão 38

Soberania Alimentar e Fome Zero
Crispim Moreira..... 48

DIREITO À RENDA

Direito à Renda no Contexto do Fome Zero e a Experiência de Unificação dos Programas de Transferência de Renda no Brasil
Ana Fonseca e Iraneth Monteiro 60

Programa Bolsa Família e a Segurança Alimentar e Nutricional
Elaine Lício e Cláudia Curralero 75

Experiência: Educação e Inclusão Fazem a Diferença em Osasco
Raquel Flores..... 87

DIREITO À PROTEÇÃO SOCIAL

O Sistema Único de Assistência Social: Uma Conquista Civilizatória da População Brasileira
Simone Albuquerque e José Crus..... 88

DIREITO À ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO

Política de Alimentação Escolar a Partir da Estratégia Fome Zero
Albaneide Peixinho, Jane Abranches e Najla Veloso S. Barbosa 93

Experiência: Municípios de Porto Seguro e Paragominas
Najla Veloso..... 104

Política Nacional de Alimentação e Nutrição: A Articulação do Sistema Único de Saúde com a Estratégia Fome Zero
Ana Beatriz Vasconcelos e Eduardo Nilson 105

Acesso à Água como Fator de Segurança Alimentar e Nutricional no Semiárido Brasileiro	
<i>Onaur Ruano e Naidison de Quintella Baptista</i>	117
Experiência: Água, Urgência Urgentíssima	
<i>Dimas Ximenes</i>	135
O Fome Zero e a Rede Nacional de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição	
<i>Antônio Leopoldo Nogueira Neto e Juliane Helriguel de Melo Perini</i>	136
Experiência: Suzano Equipa um “Quartirão” Contra a Fome	
<i>Clara Arreguy</i>	146
Os Povos e Comunidades Tradicionais e a Estratégia Fome Zero: Pela Soberania Alimentar de Grupos Culturalmente Diferenciados	
<i>Luana Lazzeri Arantes</i>	147
Experiência: Gerar Renda e Combater a Fome	
<i>Fernanda Souza</i>	157
A Educação Alimentar e Nutricional e a Estratégia Fome Zero	
<i>Albaneide Peixinho, Ana Beatriz Vasconcellos e Valderez Machado de Aragão, Mariana Carvalho Pinheiro e Najla Veloso</i>	158
INCENTIVO À AGRICULTURA FAMILIAR	
Avanços e Desafios das Políticas de Desenvolvimento Rural no Brasil (2003–2010)	
<i>Mauro Eduardo Del Grossi, Vicente P.M.A. Marques e Caio Galvão de França</i>	170
Desenvolvimento de Políticas Públicas para Fortalecimento da Agricultura Familiar – Brasil	
<i>Adoniran Sanches Peraci e Arnaldo de Campos</i>	182
A Implantação do PAA – Programa de Aquisição de Alimentos	
<i>Sérgio Paganini</i>	195
O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar e o Fome Zero	
<i>Marcelo Piccin, Crispim Moreira, Mariana Santarelli e Edmar Gadelha</i>	206
INCLUSÃO PRODUTIVA E DIREITO AO TRABALHO	
A Economia Solidária no Brasil e o Fome Zero: Avançando nas Estratégias de Redução de Desigualdades Sociais	
<i>Paul Singer e Roberto Marinho</i>	219
Fome Zero. Uma Política de Inclusão no Mundo do Trabalho	
<i>Valmor Schiochet</i>	229
Experiência: Projeto Capacita Mulheres em Fortaleza	
<i>Kamila Almeida</i>	240
Consórcios Públicos, uma Nova Proposta para os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local	
<i>Marco Aurélio Loureiro, Daniella Dê Vicente Prado e Paula Ravanelli Losada</i>	241
Política Nacional de Agricultura Urbana: Estratégia para o Combate à Fome e a Promoção da Segurança Alimentar	
<i>Maristela Pinheiro e Luciane Ferrareto</i>	253
O Direito ao Trabalho e a Necessidade de uma Política Nacional de Inclusão Produtiva	
<i>Ronaldo Coutinho Garcia, André Gambier Campos, Luis Felipe Giesteira, Marcelo Saboia Fonseca, Ricardo L. C. Amorim, Tiago Varanda Barbosa</i>	265

VOLUME III

APRESENTAÇÃO

GESTÃO: MONITORAMENTO, IMPACTOS E DESAFIOS

Contribuições e Potencialidades do Cadastro Único para a Implementação de Políticas Sociais no Brasil

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

Experiência: Lagoa Seca Cria Conselho Intermunicipal e Amplia Controle Sobre Cadastro

Fernanda Souza

Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar (EBIA): Validação, Usos e Importância para as Políticas Públicas

Ana Maria Segall, Leticia Marin-Leon, Rafael Perez-Escamilla

O Processo de Avaliação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional Entre 2004 e 2010: A Experiência do MDS

Luziele Tapajós, Júnia Quiroga, Fernando Pereira e Alexandro Pinto

Mensurar a Insegurança Alimentar e Nutricional nas Populações “Invisíveis”: Uma Prioridade do Fome Zero

Leonor Pacheco, Rômulo Paes, Júnia Quiroga e Muriel Gubert

O Fome Zero e a Produção Acadêmica Realizada no Âmbito dos Programas de Pós-Graduação

Desider Kremling Gomez

PROJEÇÃO INTERNACIONAL

A Projeção Internacional da Estratégia Fome Zero

Bianca Lazarini Cunha

Fome Zero: Lições Principais

Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO

Implicações da Estratégia Fome Zero para Outros Países

Andrew McMillan

Países Combatem a Fome com Base no Direito à Alimentação

Olivier De Schutter

O Fome Zero e as ONGs Internacionais

Adriano Campolina de Oliveira Soares

Soberania Alimentar: Uma Necessidade dos Povos

João Pedro Stedile e Horácio Martins de Carvalho

Agricultura Urbana e sua Integração em Programas e Políticas Públicas: A Experiência do Brasil

Alain Santandreu e Gunther Merzthal

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

CONCLUSÃO

Grandes Impactos: A Realidade Brasileira em 2010

Luziele Tapajós e Maria Cristina Abreu

Abertura de Novo Ciclo: Desafios e Perspectivas das Políticas de Combate à Fome

Adriana Aranha, Ana Fonseca, Francisco Menezes e Walter Belik

ANEXO

Prestação de contas das ações que integram a Estratégia (orçamentos, públicos atingidos, impactos, principais ações) – Assessoria Fome Zero



APRESENTAÇÃO

Conforme mencionado na apresentação geral no volume I, o volume II condensa os relatos e análises das iniciativas e programas abrigados sob a lógica do Fome Zero como ideia força. Dessa forma, este volume aborda a transformação da realidade e a construção de direitos, procurando demonstrar as diversas ações em curso para a efetivação de direitos fundamentais como o direito à alimentação e nutrição, à renda, ao trabalho e à proteção social.

Inicia com os artigos que elucidam os conceitos fundamentais da segurança alimentar e nutricional, alguns dos quais redundaram em marcos legais institucionalizados: a Lei Orgânica, o Sistema e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o Direito Humano à Alimentação Adequada e a Soberania Alimentar. Passa em seguida para a exposição e análise das iniciativas, programas e ações que efetivamente transformaram a realidade de milhões de brasileiros.

Alguns desses programas ou ações apresentam números eloquentes, de público atingido e de orçamento, e podem ser considerados universais e de forte impacto, caso do Programa Bolsa Família, intrinsecamente ligado a ideia de direito à renda. Em seguida, é analisada a importância da rede de proteção social para a garantia da segurança alimentar, como políticas que tem um mesmo objetivo: combater a exclusão social.

Na seção dedicada ao Direito à Alimentação e Nutrição está concentrado o maior volume de artigos. Assim, são descritos e analisados o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE; a Política Nacional de Alimentação e Nutrição – PNAN; o acesso à água gerado pelo programa de implantação de cisternas no semiárido brasileiro; a construção dos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional – restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos, que vieram a constituir a REDESAN (Rede de Equipamentos de SAN); a estratégia de inclusão dos povos e comunidades tradicionais nas políticas de combate à fome; e a importância de um Plano Integrado de Educação Alimentar e Nutricional da rede educacional brasileira. Os artigos dessa seção, assim como os da seção Direito à Renda correspondem ao Eixo 1 da Estratégia Fome Zero: Acesso à Alimentação.

Artigos que explicitam, por um lado, os avanços e desafios nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil e, por outro, políticas que trabalharam o lado da oferta de alimentos que estão presentes na seção Incentivo à Agricultura, que corresponde ao Eixo 2 da Estratégia Fome Zero – Fortalecimento da Agricultura Familiar. São avaliados o Programa Nacional de Agricultura Familiar – PRONAF e o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA.

Por fim, a seção dedicada à Inclusão Produtiva e Direito ao Trabalho, que corresponde ao Eixo 3 da Estratégia – Geração de Renda traz artigos sobre o Programa Nacional de Economia Solidária, sobre o processo de construção de uma proposta de Inclusão Produtiva no subgrupo do GT Fome Zero, sobre as perspectivas de desenvolvimento econômico geradas a partir dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – CONSADs; sobre a Política Nacional de Agricultura Urbana; e finaliza com a descrição e a proposta de uma Política Nacional de Inclusão Produtiva.

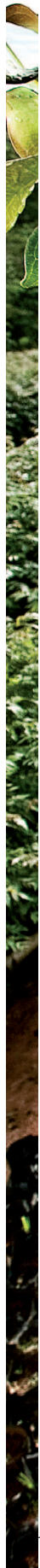
Algumas ações são mais focalizadas e/ou mesmo inovadoras, mas nem por isso deixam de ter fortes impactos, como as iniciativas do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, cuja integração com o PNAE [referente à aquisição de 30% de produtos da agricultura familiar para composição da merenda escolar] também é citada em outra dezena de artigos, as ações da Política Nacional de Economia Solidária, a Política Nacional de Alimentação e Nutrição, as iniciativas de construção de cisternas no semiárido brasileiro.

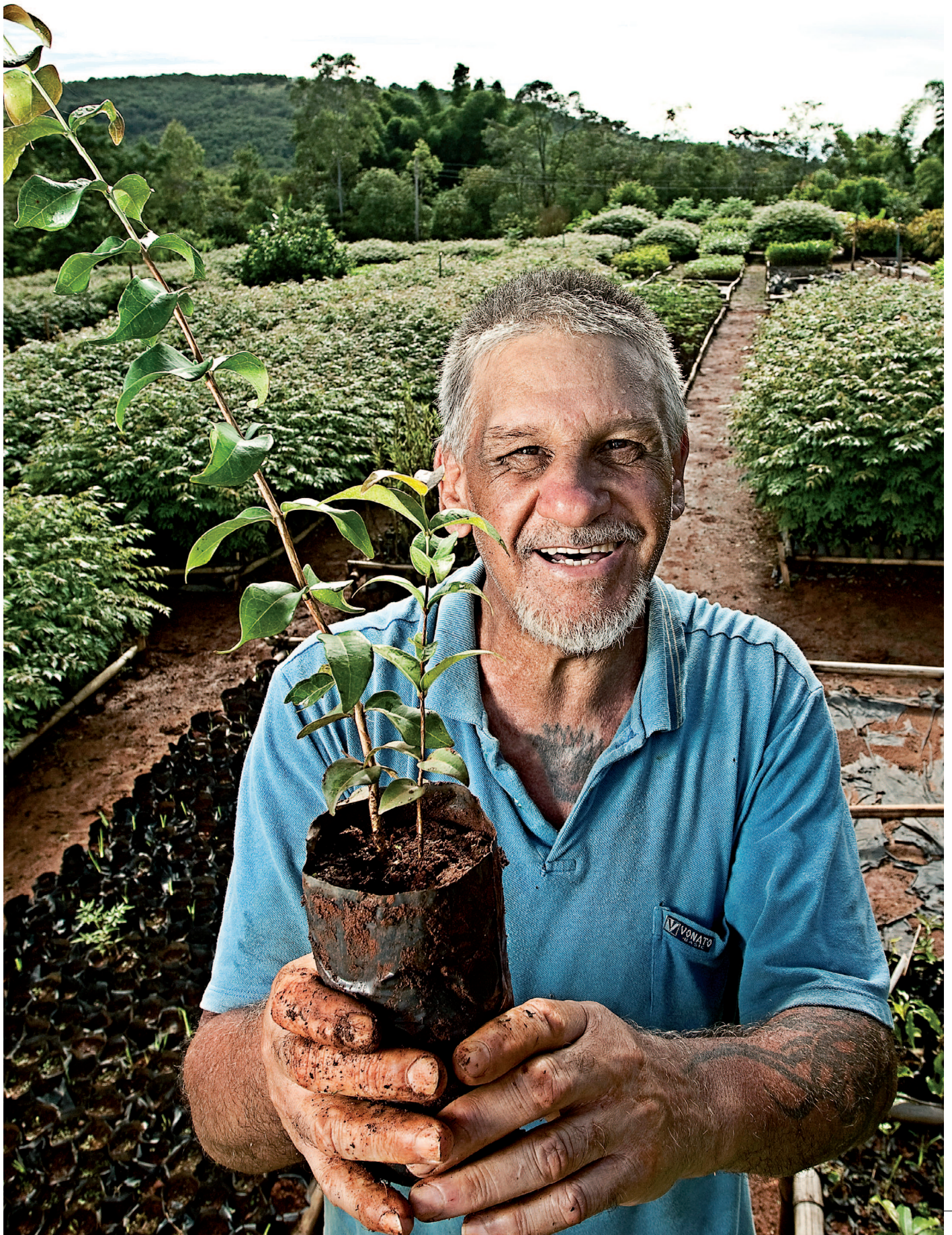
Outras iniciativas são ainda mais específicas, buscando a inclusão de grupos que antes eram “invisíveis” para as políticas públicas, ou ainda, iniciativas que principiam agora a amadurecer o suficiente para ganhar espaço na agenda e demandas sociais que começam a se firmar como direitos a partir dos atores sociais envolvidos.

No volume II são apresentadas, ainda, algumas experiências efetivas nos municípios, de forma a ilustrar a concretude das ações e as mudanças ocorridas na ponta final das políticas públicas. A coleção poderia conter dezenas de experiências como as apresentadas, algumas selecionadas do Prêmio Rosani Cunha, outras do Prêmio Josué de Castro (premiações promovidas pelo MDS para dar visibilidade a experiências bem sucedidas em desenvolvimento social e em gestão de projetos de segurança alimentar e nutricional, respectivamente), outras enviadas por gestores dos Ministérios parceiros (como Ministério da Educação). Nesse caso, só restavam duas opções: ou não mencionar as experiências, ou dar uma ideia, ainda que vaga e incompleta, de como o Fome Zero se realiza de fato nos municípios brasileiros, deixando ausentes da coleção muitas expressões fundamentais das diversas maneiras encontradas para combater a fome em cada cidade do País.

Coordenação Editorial
Assessoria Fome Zero / MDS

Adriana Aranha (Org.)
Bianca Lazarini
Letícia Schwarz
Manoela Carvalho







DA LEI À MESA: A CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Mariana Santarelli
Crispim Moreira

O presente artigo pretende relatar parte da recente história de construção das políticas públicas de segurança alimentar no Brasil, em especial a etapa que se inicia a partir da promulgação da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN e que culmina com a assinatura do Decreto nº 7.272, que institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, assinado pelo presidente Lula, em 25 de agosto de 2010. Este período se caracteriza pela ampliação e maior integração entre os programas e ações de Segurança Alimentar e Nutricional – SAN, desencadeados pela estratégia Fome Zero e, conseqüentemente, pela melhoria dos indicadores de pobreza, nutrição e acesso à alimentação. Os últimos anos têm também marcado na história da construção das políticas sociais brasileiras um legado de conquistas do ponto de vista da institucionalização e dos marcos legais da SAN que, aos poucos, vão confirmando a determinação do Estado de assegurar o direito humano à alimentação.

O artigo relata, também, parte das atividades da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN, em especial aquelas realizadas por comissões técnicas coordenadas pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.

O texto está organizado em quatro seções. A primeira traz reflexões sobre os desdobramentos da LOSAN na construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, sobretudo ressaltando seu caráter de política intersetorial. A segunda traz um balanço das ações governamentais no período de 2003 a 2009, neste caso, os registros trazidos originam-se do documento produzido pela CAISAN para subsidiar o encontro: III Conferência Nacional de SAN +2, cujo objetivo foi avaliar as iniciativas do governo federal à luz das resoluções da III Conferência Nacional de SAN. A terceira aborda o processo político institucional iniciado no Governo do Presidente Lula que culminou com a assinatura do Decreto que institui a PNSAN e seus principais conteúdos. Por fim, a quarta seção relaciona os principais desafios para a implementação da PNSAN que prevê a formulação do Plano Nacional de SAN a partir de 2011.

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional e seus Desdobramentos para a Construção de uma Política Intersectorial

A instituição do Programa Fome Zero, ao início do governo Lula em 2003, demonstrou a prioridade do governo federal em estabelecer uma estratégia nacional para assegurar o direito humano à alimentação adequada, com a participação de vários ministérios afetos ao tema. Inicialmente, no âmbito deste programa, cabia ao então criado Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome – MESA, um gabinete com estatuto de ministério, localizado na Presidência da República e com atribuições como: coordenar a implantação de programas e ações de SAN, articular instituições governamentais, gerir o Fundo Constitucional de Combate à Pobreza e apoiar o funcionamento do recém-criado Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA. Posteriormente, com a extinção do MESA e a incorporação de suas atribuições ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, é criado, enquanto instância de articulação interministerial, o Grupo de Trabalho Fome Zero, vinculado à Câmara de Políticas Sociais da Casa Civil da Presidência da República.


A LOSAN, sancionada em 2006, afirma a obrigação do Estado de respeitar, proteger, promover e prover a alimentação adequada e dá início a um processo que pretende assegurar maior institucionalidade e organicidade à crescente ação de segurança alimentar e nutricional promovida pelo governo federal. A denominação “lei orgânica” reflete o propósito de organizar a ação do Estado nessa área, na forma da instituição de um sistema, como ocorreu com outros setores prioritários de governo como a saúde e a assistência social. Não é à toa que a LOSAN determina que a consecução do direito humano à alimentação adequada dar-se-á por meio do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN.

De acordo com a LOSAN, a segurança alimentar e nutricional consiste na “realização do direito de todos e todas ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis”. Uma das principais particularidades deste conceito é a interligação dos enfoques que estiveram na base da evolução desta noção no Brasil, o socioeconômico e o de saúde e nutrição, expressando a característica intersectorial desta política. A subordinação aos princípios do direito humano à alimentação adequada e à soberania alimentar, reforçam ainda mais esta perspectiva, que, do ponto de vista da construção das políticas públicas, exige a coordenação articulada entre os mais diversos setores de governo.

A LOSAN, além de criar o Sistema Nacional de Segurança Alimentar – SISAN, definiu seus princípios, diretrizes e integrantes, quais sejam: a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CNSAN, o CONSEA, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN, os órgãos e entidades de segurança alimentar e nutricional da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios e as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos que manifestem interesse em aderir ao SISAN. A construção deste sistema, considerando a sua complexidade e ineditismo, por se tratar de um sistema suprasectorial, tem se dado de forma gradativa. Do ponto de vista da gestão governamental, trata-se de um desafio, uma vez que exige a quebra de paradigmas e da cultura do “setorialismo”, muito marcada na administração pública.

No que se refere à Política e ao Plano Nacional de SAN, a LOSAN estabelece limites claros sobre o papel de seus integrantes. Cabe à CAISAN elaborar, a partir das diretrizes emanadas do CONSEA, a Política e o Plano Nacional de SAN, indicando diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua implementação. Cabe a ela também coordenar e monitorar a execução da Política e do Plano.

A lei estabelece um marco transitório no histórico de construção da Política Nacional de SAN que, até então, tinha no CONSEA sua principal instância de formulação. O conselho, formado por 1/3 de representantes governamentais e 2/3 sociedade civil, foi instituído em 2004 e desde então



A LOSAN, sancionada em 2006, afirma a obrigação do Estado de respeitar, proteger, promover e prover a alimentação adequada e dá início a um processo que pretende assegurar maior institucionalidade e organicidade à crescente ação de segurança alimentar e nutricional promovida pelo governo federal

De acordo com a LOSAN, a segurança alimentar e nutricional consiste na “realização do direito de todos e todas ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis”

vem exercendo protagonismo na construção dos marcos legais e forte influência na construção das estratégias de SAN do governo federal. Porém, a criação de um sistema de políticas públicas, reforça a importância de uma instância governamental de articulação interministerial, exigindo, necessariamente, por parte do poder público maior estruturação, institucionalidade e articulação política para exercer a coordenação intersetorial e interferativa de uma política nacional.

Neste sentido, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional foi instituída pelo Decreto nº 6.273, em novembro de 2007, com a finalidade de promover a articulação e a integração dos órgãos e entidades da administração pública federal afetos à área de segurança alimentar e nutricional. A Câmara é composta por 16 Ministros e 3 Secretários Especiais e seus respectivos suplentes, sendo que os membros da CAISAN são também conselheiros governamentais do CONSEA. A presidência da CAISAN, assim como a Secretária-Geral do CONSEA, estão hoje sob a competência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Na trajetória de institucionalização da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a CAISAN assume o papel de coordenação intersetorial, até então designado ao GT Fome Zero.

A coordenação intersetorial e interferativa da Política Nacional de SAN tem sido um dos grandes desafios da CAISAN, que desde a sua instalação, em abril de 2008, vem se organizando com o intuito de cumprir com as principais atribuições determinadas pela LOSAN. A agenda da Câmara tem sido também fortemente influenciada pelas exposições de motivos, plenárias, demandas e eventos do CONSEA. Até então, as mais significativas realizações da CAISAN foram a elaboração do documento “Subsídios para Balanço das Ações Governamentais de Segurança Alimentar e Nutricional e da Implantação do Sistema Nacional”, documento produzido enquanto avaliação das ações de governo a partir das diretrizes da III Conferência Nacional de SAN, e o Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Para dar conta de ambas as tarefas foram formalmente instituídas, por meio de resolução da CAISAN, duas comissões técnicas formadas por representantes dos ministérios mais afetos à SAN e coordenadas pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do MDS.

Cabe mencionar que, mais recentemente, em fevereiro de 2010, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 64, que inclui a alimentação entre os direitos sociais, fixados no artigo 6º da Constituição Federal, outra importantíssima conquista que eleva a alimentação ao *status* de direito constitucional.

Balanço das Ações Governamentais entre 2003 e 2009

O documento elaborado para subsidiar o encontro nacional: “III Conferência Nacional de SAN + 2”, realizado em outubro de 2009, em Brasília, constitui-se como uma oportunidade ímpar de, por um lado, analisar os avanços conquistados no sentido da garantia do direito humano à alimentação adequada e por outro, debater os principais desafios a serem enfrentados no aprimoramento de programas e ações e na implantação do SISAN.

A III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em julho de 2007 na cidade de Fortaleza, contou com a participação de 2.100 pessoas, sendo que em seu processo preparativo participaram aproximadamente 70.000 pessoas. Como resultados, foram definidas 6 diretrizes orientadoras da Política Nacional de SAN e um conjunto de proposições para cada uma delas. O balanço elaborado pela CAISAN buscou identificar o conjunto de políticas públicas do governo federal, desenvolvidas entre os anos de 2003 e 2009, que atendiam a estas diretrizes e prioridades e os principais avanços e desafios relacionados a elas.

Para a elaboração do documento foi instalada uma Comissão Técnica, instituída pela Resolução da CAISAN nº 1/2009, composta por representantes dos 7 Ministérios mais diretamente ligados ao tema¹. O levantamento das informações foi realizado por intermédio de formulários elaborados a partir das proposições da III CNSAN, e respondidos por 15 Ministérios, 2 Secretarias Especiais e 7 órgãos indiretos. Ao final do processo, o documento foi debatido e aprovado pela CAISAN. Com esta metodologia foram identificados 90 programas e ações nos diversos órgãos, principalmente nos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Desenvolvimento Agrário, da Saúde e da Educação. Segue quadro que apresenta os principais programas.

DIRETRIZES DA III CNSAN	PRINCIPAIS PROGRAMAS E AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL EM 2009
Promover o acesso universal à alimentação saudável e adequada	<ul style="list-style-type: none"> Programa Bolsa Família – MDS Benefício de Prestação Continuada – MDS Programa Nacional de Alimentação Escolar – MEC Programa de Alimentação do Trabalhador – MTE Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição (Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimentos) – MDS Distribuição de Cestas a Grupos Populacionais Específicos – MDS e CONAB Distribuição de Cestas a Atingidos por Desastres – MI e CONAB Estabilização dos Preços Agrícolas Reduções de Impostos sobre Produtos Alimentares
Estruturar sistemas justos, de bases agroecológicas e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos	<ul style="list-style-type: none"> Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – MDA Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – MDA Programa Conservação, Manejo e Uso Sustentável da Agrobiodiversidade – MMA Plano Nacional de Reforma Agrária – MDA Política de Garantia de Preços Mínimos – MAPA/CONAB Programa de Aquisição de Alimentos – MDS/MDA/CONAB Programa Brasileiro de Modernização do Mercado Hortigranjeiros (Prohort) – MAPA/CONAB Programa Economia Solidária em Desenvolvimento – MTE
Instituir processos permanentes de educação e capacitação em segurança alimentar e direito humano à alimentação adequada	<ul style="list-style-type: none"> Programa de Educação Alimentar e Nutricional – MDS Guias Alimentares para a População Brasileira – MS Alimentação Saudável no Ambiente Escolar – MEC Rede de Educação Cidadã [TALHER] – Presidência da República Boas Práticas aos Estabelecimentos Fabricantes de Alimentos – MS/ANVISA Boas Práticas de Fabricação de Alimentos – MDA
Ampliar e coordenar as ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para povos indígenas e comunidades tradicionais	<ul style="list-style-type: none"> Unidades de Conservação de Uso Sustentável Regularização de Terras Indígenas e Regularização de Territórios Quilombolas Programa Comunidades Tradicionais – MMA Fomento a Projetos Demonstrativos na Amazônia e Mata Atlântica – MMA Fomento a Projetos de Gestão Ambiental dos Povos Indígenas da Amazônia – MMA Carteira Indígena – MMA/MDS Programa Brasil Quilombola – SEPPIR
Fortalecer as ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais políticas de segurança alimentar e nutricional	<ul style="list-style-type: none"> Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos – MS Norma Brasileira de Comercialização de Alimentos para Lactentes e Crianças de Primeira Infância – MS Regulamentação sobre Oferta, Propaganda e Publicidade de Alimentos Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional – MS Estratégia Nacional da Promoção da Alimentação Complementar Saudável – MS Programa Nacional de Suplementação de Vitamina A – MS Programa Nacional de Suplementação de Ferro – MS Prevenção e Controle: Doença Celíaca, Beribéri, Fenilcetonúria, Anemia Falciforme – MS
Promover o acesso à água para consumo humano e para a produção de alimentos (diretriz proposta pela CAISAN)	<ul style="list-style-type: none"> Política Nacional de Recursos Hídricos – ANA Programa de Revitalização de Bacias Hidrográficas – MMA Programa Despoluição de Bacias Hidrográficas – ANA Programa Água Doce – MMA Programa Cisternas – Primeira Água – MDS Programa Cisternas – Segunda Água – MDS Serviços Urbanos de Água e Esgoto – MCidades
Promover a soberania e segurança alimentar e nutricional em âmbito internacional	<ul style="list-style-type: none"> Atuação junto às agências do sistema das Nações Unidas, em especial da FAO, Fundo Internacional para Desenvolvimento da Agricultura (FIDA) e o Programa Mundial de Alimentos (PMA) e demais fóruns internacionais Atuação do Brasil nas negociações internacionais na área de agricultura, objetivando a eliminação das distorções do mercado que comprometem o desenvolvimento da agricultura familiar Cooperação sul-sul Armazém Humanitário Internacional

Quadro adaptado da publicação “Subsídios para Balanço das Ações Governamentais de Segurança Alimentar e Nutricional e da Implantação do Sistema Nacional”, MDS, 2009.

¹ A Comissão Técnica foi composta por representantes do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Saúde, do Desenvolvimento Agrário, da Educação, da Agricultura e Pecuária (CONAB), do Meio Ambiente, das Relações Exteriores e da Fazenda, e coordenada pelo MDS.



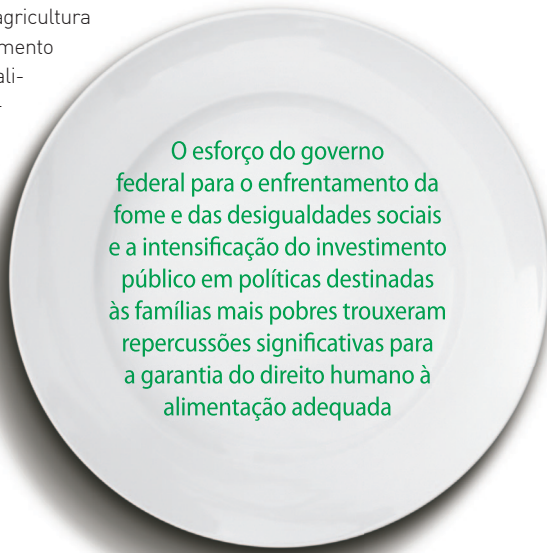
A avaliação, a partir das proposições da III CNSAN, permite afirmar que, para cada uma das diretrizes há um conjunto importante de programas e ações criados ou significativamente ampliados neste período. Percebe-se também que o enfoque de segurança alimentar e nutricional tem influenciado a construção das políticas públicas. Antigos programas como, por exemplo, o Programa Nacional de Alimentação Escolar, passaram a incorporar em seu desenho os mais diversos aspectos relacionados com a produção, o acesso e a alimentação saudável. O Programa de Aquisição de Alimentos, por sua vez, foi criado originalmente como uma política pública capaz de abarcar as múltiplas dimensões da segurança alimentar e nutricional. Grande parte dos programas de SAN são executados de forma intersetorial e por intermédio de pactuações entre os três níveis de governo. As iniciativas do governo federal são também marcadas por um forte componente de participação social, tanto na formulação quanto em seu controle social, o que tem se dado mediante o diálogo constante com os movimentos sociais e nas principais instâncias de participação, em especial nos conselhos de segurança alimentar e nutricional.

Entre os anos de 2003 e 2009 foram criados novos programas de segurança alimentar e nutricional, como o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e a Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição, outros foram significativamente ampliados como o Programa Bolsa Família – PBF, criado a partir da unificação de vários programas de transferência de renda, o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF. Neste mesmo período o governo federal retomou seu papel na regulação do preço dos alimentos e na reestruturação dos sistemas públicos de abastecimento alimentar.

O esforço do governo federal para o enfrentamento da fome e das desigualdades sociais e a intensificação do investimento público em políticas destinadas às famílias mais pobres trouxeram repercussões significativas para a garantia do direito humano à alimentação adequada. O Programa Bolsa Família e o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE consolidaram-se nos últimos anos como políticas estratégicas no combate à fome. Em 2009, o PNAE tornou-se universal aos alunos matriculados na rede pública de educação básica, enquanto que o Bolsa Família chega hoje quase à totalidade das famílias brasileiras, que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza. Ambos os programas passaram nos últimos 8 anos por intenso processo de ampliação orçamentária, institucionalização e regulamentação. O PBF teve seu orçamento significativamente ampliado, passando de R\$ 3,2 bilhões, em 2003, para R\$ 12,5 bilhões, em 2010, o PNAE contou com aumento de R\$ 954,2 milhões, em 2003, para R\$ 3 bilhões, em 2010.

Como forma de oferecer refeições saudáveis gratuitas ou a preços subsidiados, especialmente para a população em situação de vulnerabilidade alimentar, entre 2003 e 2009 foi criada uma rede pública de 900 equipamentos de alimentação e nutrição, composta por Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimentos. Destes, 550 estão em funcionamento, servindo, diariamente, aproximadamente 200.000 refeições diárias. Apesar dos esforços empreendidos pelo governo federal, em parcerias com estados e municípios que operam estes equipamentos, a rede ainda oferece baixa capilaridade dado o seu potencial de assegurar o direito humano à alimentação e o papel que pode exercer na consolidação de sistemas descentralizados de segurança alimentar e nutricional, especialmente quando articulada com o Programa de Aquisição de Alimentos e iniciativas de educação alimentar e nutricional.

A ampliação das políticas voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar garantiram ampliação da oferta de alimentos e o abastecimento alimentar interno mesmo em períodos de crise dos preços dos alimentos e de crise financeira. Houve aumento significativo do volume do crédito, que passou de R\$ 2,1 bilhões na safra 2002/2003 para R\$ 18 bilhões na safra 2010/2011. Além do aumento no volume de recursos empregados e do crescimento do número de beneficiários do crédito Pronaf, em especial nas regiões Norte e Nordeste, entre 2003 e 2009, foram criados e expandidos mecanismos de proteção e garantia da renda e dos financiamentos e recuperada e reorientada a assistência técnica e extensão rural. Além disso, ainda que timidamente, os temas da agroecologia e da biodiversidade passaram a ser incorporados em diversos programas e instrumentos das políticas públicas, embora se verifique um aumento crescente dos recursos destinados à transição agroecológica, esse valor ainda representa um percentual pequeno do volume aplicado nas iniciativas de fomento à produção familiar.



O esforço do governo federal para o enfrentamento da fome e das desigualdades sociais e a intensificação do investimento público em políticas destinadas às famílias mais pobres trouxeram repercussões significativas para a garantia do direito humano à alimentação adequada

Outro significativo avanço refere-se às diversas iniciativas que vêm sendo empreendidas no sentido de articular gastos públicos com alimentação e a produção local da agricultura familiar, de modo que os programas que visam garantir o direito humano à alimentação possam também ser geradores de desenvolvimento local. O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA adquire alimentos diretamente do agricultor familiar desde 2003, destinando-os a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional atendidas por iniciativas públicas de alimentação e nutrição. Desde 2003, foram investidos mais de R\$ 2,3 bilhões no programa e adquiridos em torno de 2 milhões de toneladas de alimentos.

Nesta mesma linha, o Programa Nacional de Alimentação Escolar abriu um precedente histórico em relação às compras institucionais, pois exige, no mínimo, que 30% dos recursos financeiros repassados pelo governo federal para a alimentação escolar, sejam utilizados em alimentos adquiridos diretamente da agricultura familiar, o que representa um novo mercado de, no mínimo, R\$ 900 milhões.

A transformação das compras governamentais de alimentos em políticas públicas de soberania e segurança alimentar é, possivelmente, um dos maiores aprendizados obtidos nos últimos anos neste campo de atuação, o que vem sendo reconhecido, inclusive, internacionalmente. O PAA e o PNAE criaram mecanismos de gestão e abriram precedentes do ponto de vista legal, que autorizam a compra direta do agricultor familiar cadastrado, sem necessidade de licitação, democratizando e descentralizando as compras públicas e criando mercado para os pequenos produtores. Ao articular produção familiar e consumo local na perspectiva de assegurar o direito humano à alimentação, o mercado institucional de alimentos acaba por interferir no sistema alimentar, produzindo circuitos curtos de produção, abastecimento e consumo, que asseguram não só a inclusão produtiva dos agricultores familiares, mas também alimentos mais saudáveis na mesa das famílias mais vulneráveis à fome. Do ponto de vista da gestão das políticas públicas, é o programa que mais estimula a intersetorialidade, uma vez que sua execução exige necessariamente a articulação entre setores como agricultura, assistência social e educação. Considerando o potencial de políticas públicas desta natureza, o grande desafio passa a ser sua massificação, o que pode se dar pela ampliação do orçamento destinado a estes programas e também pela abertura de outros mercados institucionais de alimentos para a agricultura familiar.

Ainda que os últimos anos tenham sido fortemente marcados pelo fortalecimento do diálogo entre governo federal, sociedade civil e movimentos sociais, o que se deu, principalmente por meio dos conselhos de SAN e das conferências, foram poucos avanços no sentido de se instituir uma política intersetorial e continuada de educação para a segurança alimentar e nutricional conforme proposições feitas na III CNSAN. Por outro lado, com referência aos mecanismos de informação e formação da população sobre o seu direito à alimentação adequada e como exigí-lo, muito se avançou, entretanto, é necessário aprimorar os mecanismos de exigibilidade do direito humano à alimentação, bem como garantir a continuidade e a sustentabilidade das ações de formação. Entre 2003 e 2009 foram estabelecidas diretrizes alimentares e instituídas ações pulverizadas de educação alimentar e nutricional, porém,



ainda se faz necessária a formação de consensos em torno de ações que, efetivamente, influenciem as pessoas para que escolham alimentos mais saudáveis. Neste sentido cabe uma maior articulação dos setores de governo e sociedade para a definição de estratégias claras e intersetoriais e a ampliação do investimento público para o enfrentamento de questões como o crescente aumento na prevalência de sobrepeso e obesidade.

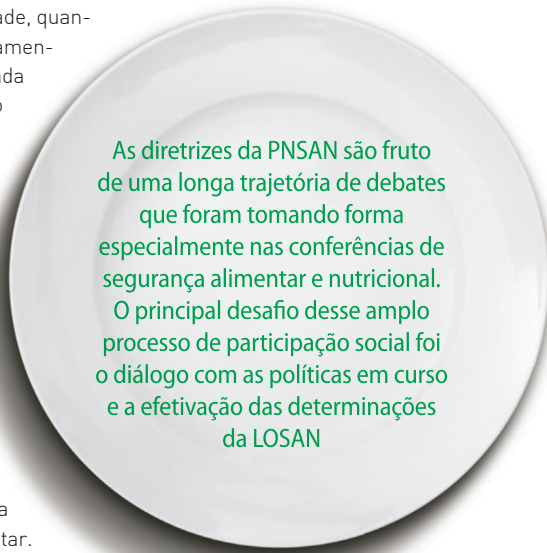
Povos e Comunidades Tradicionais passaram a acessar serviços públicos dos quais, antes, estavam excluídos e a participar de fóruns locais de debate e negociação de políticas públicas. Conquistaram maior espaço na agenda das políticas públicas e avanços com referência à legislação, como o Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais. Do ponto de vista da segurança alimentar e nutricional, o grande desafio ainda é assegurar aos povos e comunidades tradicionais o direito à terra/território. Ainda que o acesso a programas como o Bolsa Família e o PAA tenha sido ampliado, cabe considerar a necessidade de adoção de estratégias diferenciadas que permitam mais fácil acesso e adequação de programas universais às especificidades desta população.

A Política Nacional de Alimentação e Nutrição foi responsável, nos últimos anos, pela incorporação do enfoque da SAN no Sistema Único de Saúde – SUS. Encontram-se no seu campo de atuação a vigilância alimentar e nutricional, a promoção da alimentação saudável, prevenção e controle de carências nutricionais e outras doenças associadas à alimentação, o controle de qualidade nutricional dos alimentos, a vigilância sanitária de alimentos e a vigilância ambiental. Entre 2003 e 2009, a cobertura do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional – SISVAN foi significativamente ampliada, o número de acompanhamentos nutricionais aumentou de 63 mil para mais de 9 milhões de registros em 2009. Atualmente 5.438 municípios informam dados de antropometria e 1.278 informam dados de consumo alimentar, o que permite um acompanhamento mais qualificado da situação alimentar e nutricional das famílias. Foram também ampliados os investimentos em iniciativas de prevenção e controle das carências nutricionais. O principal desafio da atenção à saúde como promotora da Segurança Alimentar e Nutricional é a superação do atual subfinanciamento da Nutrição no SUS.

A segurança hídrica, ou seja, a garantia de água com qualidade, quantidade e regularidade para as populações mais vulneráveis, fundamental para a garantia do direito humano à alimentação, está elencada entre os temas que têm recebido atenção especial do governo federal. Os índices de serviços de abastecimento de água vêm crescendo no País, ainda que de forma tímida, assim como os serviços de saneamento e esgotamento sanitário. O investimento total previsto para saneamento, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, entre 2007 e 2010, é de aproximadamente R\$ 25 bilhões, o que certamente significará resultados mais impactantes.

Merece ser destacada a priorização do governo federal de iniciativas que ampliam o acesso à água às famílias do semiárido brasileiro. As tecnologias de captação de água e convívio com o semiárido, experimentadas pela sociedade e encampadas enquanto política pública, são um ótimo exemplo de parceria do poder público com entidades da sociedade civil na execução de programas fundamentais para a segurança alimentar. De 2003 a 2009, foram mais de R\$ 490 milhões investidos para a construção de 300 mil cisternas, em parceria com a Articulação do Semiárido – ASA, estados e municípios.

O Encontro Nacional III CNSAN +2 apresentou-se como um momento fundamental do processo de discussão entre representantes do governo e da sociedade para a construção da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Entre outras coisas, o encontro serviu para que, em grande parte, as diretrizes propostas pela III CNSAN para a Política Nacional fossem confirmadas enquanto eixos organizadores dos programas e ações de SAN e levemente adequadas, em diálogo com as políticas públicas em curso e os novos desafios identificados. Destaca-se como resultado deste diálogo a proposição de uma sétima diretriz, a promoção do acesso à água para o consumo humano e para a produção de alimentos, dando a este componente da alimentação a relevância que merece na agenda pública de SAN.



As diretrizes da PNSAN são fruto de uma longa trajetória de debates que foram tomando forma especialmente nas conferências de segurança alimentar e nutricional. O principal desafio desse amplo processo de participação social foi o diálogo com as políticas em curso e a efetivação das determinações da LOSAN

O Decreto que Institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Em outubro de 2009, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional assume formalmente a atribuição de elaborar a Política e o Plano Nacional de SAN e instala, por meio da Resolução CAISAN nº 2/2009, uma nova Comissão Técnica – CT02, com a mesma composição da Comissão anterior. Conforme determinado pela LOSAN, serviram como subsídios principais para a construção deste novo marco legal o documento final da III CNSAN, o documento com definição de prioridades encaminhado pelo CONSEA e o documento de balanço acima descrito.

Inicialmente trabalhava-se com a ideia de construir paralelamente dois instrumentos legais, a Política Nacional, a ser apresentada na forma de um projeto de lei, por se tratar de uma regulamentação mais perene; e o Plano Nacional, que seria institucionalizado por meio de instrumento infralegal. Ao longo do processo a CT02 optou por priorizar a elaboração da Política Nacional, por entender que esta se tratava de pré-requisito para a construção do Plano. Cabe enfatizar que a comissão trabalhou em estreito diálogo com o CONSEA, tendo como instância privilegiada para a tomada de decisões importantes a Mesa Diretiva do conselho.

Em dezembro de 2009, a minuta do anteprojeto de lei da Política Nacional é submetida à apreciação da plenária do CONSEA e as recomendações propostas são incorporadas. Em nova plenária do conselho, realizada em abril de 2010, é tomada a decisão de transformar o anteprojeto de lei em decreto. A transformação do que inicialmente deveria ser um projeto de lei em decreto decorreu da avaliação de que os conteúdos abordados eram, sobretudo, regulamentações dos artigos da LOSAN. A adequação do instrumento ficou sob responsabilidade de um grupo



misto composto por representantes do CONSEA e da Comissão Técnica da CAISAN. Finalmente, em 28 de julho, em reunião da CAISAN, presidida pela Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Márcia Lopes, com a participação de representantes de 12 ministérios, é aprovada a proposta de decreto que institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, posteriormente submetida para apreciação da Presidência da República.

Finalmente, em 25 de agosto de 2010, na XVIII plenária do CONSEA, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva assina o Decreto nº 7.272 e institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN. Ao final do processo, ficou claro que a PNSAN abre uma nova etapa na construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar, que tem como desafios principais a pactuação intersetorial, o que se concretizará através do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a descentralização do SISAN, que se inicia a partir da adesão formal dos estados e municípios ao sistema.

O Decreto nº 7.272/10, define objetivos e diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, mecanismos de adesão ao SISAN, instrumentos e instâncias de pactuação intersetorial e interfederativa, forma de financiamento, monitoramento e avaliação e parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

As diretrizes da PNSAN são fruto de uma longa trajetória de debates que foram tomando forma especialmente nas conferências de segurança alimentar e nutricional. Quando da realização da III CNSAN, em 2007, já haviam passado quase 4 anos de implementação da estratégia Fome Zero e grande parte do acúmulo das demais conferências havia se concretizado nas letras da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional. O principal desafio desse amplo processo de participação social foi o diálogo com as políticas em curso e a efetivação das determinações da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, a LOSAN. As diretrizes emanadas desta conferência² serviram como base para a versão registrada no decreto nº 7.272. As diretrizes consagradas na PNSAN são:

- I promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional;
- II promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos;
- III instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas de segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada;
- IV promoção, universalização e coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais, povos indígenas e assentados da reforma agrária;

2 As diretrizes originais da III CNSAN são as que constam no quadro 1.

- V fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais políticas de segurança alimentar e nutricional;
- VI promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos da agricultura familiar e da pesca e aquicultura;
- VII apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada em âmbito internacional e a negociações internacionais;
- VIII monitoramento da realização de direito humano à alimentação adequada.

Cabe registrar que esta trajetória que nos traz à presente formulação não se deu por uma única via, ainda que as conferências tenham se apresentado enquanto *locus* principal de concertação entre a sociedade civil e o governo. Na história mais recente, a proposição de elementos para a construção de uma política nacional de SAN ocorreu através do que, em 1991, se chamava “governo paralelo”, uma iniciativa do partido dos trabalhadores, liderada por Lula, que tinha como função elaborar políticas alternativas ao governo de Fernando Collor. De acordo com a proposta, a segurança alimentar nuclearia as políticas de produção agroalimentar, comercialização, distribuição e consumo de alimentos e, em paralelo, seriam implementadas ações emergenciais contra a fome complementadas por ações governamentais de controle da qualidade dos alimentos e estímulo a práticas alimentares saudáveis. Outra elaboração de fundamental importância, que veio desta mesma origem foi o documento “Projeto Fome Zero: Uma Proposta Política de Segurança Alimentar para o Brasil” produzido em 2001 pelo Instituto Cidadania, ligado ao Partido dos Trabalhadores, e que serviu como base para o que viria a se tornar o Programa Fome Zero. Cabe destacar, ainda, toda a construção que se deu pelo setor saúde e que culmina com a instituição da Política Nacional de Alimentação em Nutrição.

Para além da proposição das diretrizes a III CNSAN promoveu também, pela primeira vez, um amplo debate sobre o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que veio a contribuir para a formulação dos conteúdos da PNSAN, no que se refere especialmente a aspectos de sua gestão. De acordo com o decreto a gestão intersetorial passa a ter com como principal instrumento de pactuação, o Plano Nacional de SAN, que poderá ser complementado por regulamentações complementares a serem firmadas entre os órgãos e entidades da União responsáveis pela implementação dos programas e ações (como, por exemplo, portarias interministeriais que regulamentam programas de natureza intersetorial ou ainda as interfaces entre os sistemas de políticas públicas). O principal instrumento de pactuação entre as esferas de governo são os Pactos de Gestão pela Garantia do Direito Humano à Alimentação e os espaços criados para esta concertação, os Fóruns Tripartite e Bipartites. A CAISAN coordenará o Fórum Tripartite enquanto que as Câmaras intersetoriais dos estados deverão coordenar os Fóruns Bipartites. Entende-se que cada um destes instrumentos contará posteriormente com regulamentação específica.

A definição de atribuições, instrumentos e espaços de pactuação no contexto do SISAN é de fundamental importância para a estruturação deste sistema, que se caracteriza como um sistema de coordenação intersetorial. Tal característica faz com que esse sistema tenha reduzido grau de autonomia em comparação com os “sistemas fechados”, como o SUS e o SUAS, que organizam e implementam uma rede de serviços próprios ou vinculados a um determinado setor público e quase sempre a um fundo exclusivo de financiamento. A PNSAN propõe-se a organizar e atuar por meio de um conjunto de políticas públicas, cada qual com sistemas, redes de gestão e operacionalização e cultura organizacional próprios e diversos entre si, o que faz das estratégias de pactuação elemento fundamental para dar unicidade ao sistema, numa perspectiva de complementariedade e otimização das potencialidades de cada setor e esfera governamental.

Requisitos mínimos para a adesão de estados, municípios e entidades sem fins lucrativos ao SISAN, são também definidos no decreto, inaugurando uma nova etapa de descentralização, que exigirá nova regulamentação e um enorme esforço de sensibilização de governadores e prefeitos e de capacitação de gestores públicos e conselheiros de SAN.

No que se refere ao financiamento da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, é importante mencionar que houve amplo debate sobre a criação de um Fundo de Segurança Alimentar e Nutricional, porém, em se tratando de uma política intersetorial e, buscando respeitar a autonomia dos diferentes órgãos na definição de seus orçamentos, optou-se pela não constituição de um fundo próprio. O financiamento da PNSAN, portanto, se



divide em dois componentes, o primeiro, com base nas dotações orçamentárias consignadas nos respectivos setores, e o segundo específico para a gestão e manutenção das instâncias do SISAN. Cabe informar que desde 2009, o MDS conta com uma ação orçamentária destinada a financiar ações de apoio à implantação do SISAN.

O decreto traz também definições quanto aos parâmetros para elaboração do Plano Nacional de SAN, que servirão também como orientação para planos de SAN nas demais esferas de governo, o que, espera-se, levará a um planejamento mais unificado das estratégias adotadas. Entende-se que o Plano será a próxima tarefa a ser conduzida pela CAISAN, em colaboração com o CONSEA, na institucionalização da Política Nacional de SAN, por tratar-se de instrumento através do qual se determina o conjunto de programas e ações, que constituem o que se poderia compreender como a rede operacional de equipamentos e serviços públicos que pretende assegurar o direito humano à alimentação à população brasileira.

Finalmente, o decreto delibera também acerca do subsistema de monitoramento e avaliação da PNSAN, a ser construído a partir de indicadores e demais informações provenientes dos sistemas de informações existentes nos vários setores e esferas de governo, e nos órgãos oficiais de pesquisa. O CONSEA concebeu uma matriz, em fase final de construção, que servirá como base para o monitoramento e avaliação da PNSAN, porém não há ainda definição quanto ao órgão que se responsabilizará pela manutenção deste potente instrumento.

Desafios para a Implementação da Política Nacional de SAN

Para fins do presente artigo, não cabe uma avaliação aprofundada sobre cada um dos programas e ações que fazem parte da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, até mesmo porque não contamos ainda com um Plano Nacional que indique exatamente em que consiste este conjunto de ações. Ao relatar a etapa mais contemporânea desta construção e buscando contextualizá-la em um marco temporal mais amplo, o que se percebe é que estamos diante de uma conjuntura que traz o desafio de consolidar e institucionalizar os avanços até então conquistados, e ainda, de criar condições mais eficazes e continuadas para a coordenação intersetorial, a descentralização, o monitoramento e avaliação da PNSAN.

É possível constatar que os esforços empreendidos pelo governo federal, nos últimos anos, não foram reproduzidos na mesma proporção pelas demais esferas da federação. É preciso incorporar de forma mais sistemática neste processo os governos estaduais e municipais, considerando sua responsabilidade na territorialização das políticas públicas. As políticas nacionais de saúde e assistência social são tidas como dever do estado, seus correspondentes

sistemas, o Sistema Único de Saúde – SUS e o Sistema Único de Assistência Social – SUAS estão explicitamente previstos na carta constitucional, o que significa que estados e municípios são compelidos a assumirem suas competências. Este não é o caso da PNSAN, que, por meio de seus instrumentos legais, prevê que os entes federados devem manifestar seu interesse em participar do SISAN, ou seja, sua participação na Política Nacional de SAN não é obrigatória.

A descentralização coordenada da PNSAN depende de forte estímulo por parte do governo federal. Um dos grandes desafios, portanto, é a definição de mecanismos e estímulos para a adesão de estados e municípios, uma vez que, a princípio, a LOSAN não prevê, como nos demais sistemas de políticas públicas, repasses de recursos fundo a fundo mediante a adesão.

A relação com as entidades privadas sem fins lucrativos ainda é uma lacuna a ser resolvida na PNSAN. Do início da estratégia Fome Zero até hoje, a prática e a concepção sobre a participação deste segmento na execução das políticas de SAN sofreram grandes transformações. Ademais, cada um dos setores do governo conta com estratégias próprias que vão desde a transferência de responsabilidades até parcerias sólidas, como é o caso, por exemplo, da cooperação entre o MDS e a Articulação do Semiárido – ASA na implantação de cisternas e das inúmeras associações que apoiam os agricultores no acesso ao PAA. É preciso estabelecer com maior clareza, qual é o papel que se espera destas organizações na execução das políticas de SAN e ainda aperfeiçoar os instrumentos de repasse de recurso, de forma que governo e sociedade possam atuar de forma cooperada pela garantia da soberania alimentar e do direito humano à alimentação, sem que o Estado abra mão de sua responsabilidade na garantia deste direito.

O desafio mais imediato que se impõe, a partir da assinatura do Decreto nº 7.272, é a construção do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que exigirá da CAISAN capacidade de articulação interministerial suficiente para pactuar o conjunto de programas e ações, metas físicas e recursos orçamentários para a sua execução. A proposta é que o plano, a ser construído a cada 4 anos, possa incidir sobre o Plano Plurianual. Este exercício de intersetorialidade ainda é uma novidade para o governo federal e que, portanto, prescindirá de estratégias inovadoras e muita determinação política. Há que se considerar que a elaboração, coordenação e monitoramento deste plano são uma tarefa continuada, que se sustenta na medida em que sua instância de coordenação, a CAISAN, se consolida e estrutura para dar conta desta missão.

Considerações Finais

O processo de implantação do SISAN e as iniciativas proporcionadas pelo conjunto intersetorial de ações e programas de combate à fome e de promoção da segurança alimentar e nutricional resultantes da construção da política aqui relatados, contribuíram diretamente com os resultados obtidos no Brasil nos últimos oito anos. O Brasil já alcançou a Meta de Desenvolvimento do Milênio, definida pelas Nações Unidas para 2015, de reduzir a extrema pobreza pela metade. Estudos realizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA mostram que, entre 2002 e 2007, o percentual da população em situação de pobreza foi reduzido de 43,5% para 30,3%, enquanto que a pobreza extrema foi reduzida de 20,5% para 11,5%. Dados mais recentes derivados da Pesquisa de Orçamentos Familiares, POF mostraram que o percentual de famílias que referiram insuficiência de quantidade de alimentos consumidos baixou de 40,7% em 2002 para 36,6 % em 2009, esta diferença é ainda mais expressiva quando falamos da parcela mais pobre da população.

O Brasil tornou-se referência mundial no combate à fome. Em novembro de 2009, durante a Cúpula Mundial da Alimentação, em Roma, o Brasil foi premiado pela ActionAid com o primeiro lugar entre os países em desenvolvimento que implantaram iniciativas de combate à fome. Recentemente o Presidente Lula recebeu o prêmio “Campeão Mundial na Luta Contra a Fome” do Programa Mundial de Alimentos, da ONU.

O Brasil tornou-se referência mundial no combate à fome. Em novembro de 2009, durante a Cúpula Mundial da Alimentação, em Roma, o Brasil foi premiado pela Action Aid com o primeiro lugar entre os países em desenvolvimento que implantaram iniciativas de combate à fome. Recentemente o Presidente Lula recebeu o prêmio “Campeão Mundial na Luta Contra a Fome” do Programa Mundial de Alimentos, da ONU

Ainda que tenhamos um longo caminho pela frente, é possível afirmar que a experiência brasileira reuniu condições objetivas que demonstram que a Fome, como nos ensinou Josué de Castro, é fenômeno fabricado politicamente pelo homem e que, portanto, pode ser afastada dos territórios nacionais, desde que haja decisão política e construção social democrática e participativa.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, 2006.

BRASIL. Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. *Subsídios para implantação de sistemas descentralizados de Segurança Alimentar e Nutricional em Regiões Metropolitanas*. Brasília, 2008.

BRASIL. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Subsídio para Balanço das Ações Governamentais de Segurança Alimentar e Nutricional e da Implantação do Sistema Nacional. Brasília, 2009

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA. *III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Relatório Final*. Brasília, 2007.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA. *Subsídios para a construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Brasília, 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA. *Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira*. Brasília, 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. *Construindo o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Brasília, DF: CONSEA, 2009.

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Fome Zero: Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar Para o Brasil*. Brasília, 2001.

MALUF, R. S. *Segurança Alimentar e Nutricional – Conceitos Fundamentais*. Petrópolis: Vozes, 2007.

Sobre os Autores

Mariana Santarelli é administradora, mestre em Políticas de Desenvolvimento e coordenadora geral de Apoio à Implantação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional da SESAN/MDS.

Crispim Moreira é engenheiro agrícola, mestre e doutor em Geografia. Secretário nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.



CONSTRUÇÃO DO SISAN, MOBILIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Renato S. Maluf

Este artigo aborda o papel da mobilização e participação social na construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, em curso no Brasil desde o lançamento do Fome Zero, nos primórdios do governo Lula. Embora a ênfase dada à participação social, a rigor, seja uma construção conjunta entre estado e sociedade civil que reflete a crítica dos modelos tecnocráticos de políticas públicas predominantes por um longo período. Processos análogos se verificaram em relação aos demais sistemas de políticas públicas que integram a experiência brasileira, desde o mais antigo deles que é da saúde até os mais recentes como o da assistência social.

Estar assentado numa construção conjunta estado-sociedade civil é um requisito ainda mais necessário no caso da Segurança Alimentar e Nutricional – SAN, cuja acepção se desenvolveu, no Brasil, tendo a intersetorialidade dos programas e ações públicas e a participação social como elementos constitutivos. De fato, veremos que intersetorialidade e participação social se alimentam, reciprocamente, nas dinâmicas políticas em âmbito nacional e, principalmente, local.

Além disso, falar em construção é bastante apropriado inclusive porque está em curso, justamente, a “construção de um referencial” de políticas públicas, para fazer uso do enfoque cognitivo de análise das políticas públicas segundo o qual as decisões políticas são tomadas com base em um referencial nacional de políticas públicas (Muller, 2006). Este referencial é entendido como o conjunto dos valores, ideias e normas mobilizado pelos atores políticos para construir uma representação coletiva da realidade e interferir na mesma. Atores esses que dão origem à formação de redes e comunidades de política que cumprem importante papel na ligação entre os planos nacional e local, atuando como “tradutores” do referencial ou como “empreendedores políticos” (Muller, 2004).

Pode-se afirmar que está em conformação uma rede ou comunidade de política referenciada na soberania e segurança alimentar e nutricional e no direito humano à alimentação no Brasil. Ainda segundo o enfoque cognitivo, não seria difícil demonstrar a pretensão de, com esse novo referencial, ir além da perspectiva de adotar políticas visando “solucionar um problema”, como supõem as abordagens convencionais sobre as políticas públicas. Nesse último sentido, é claro que não é nova a inclusão da segurança alimentar entre os objetivos de programas públicos já que essa noção emergiu, justamente, quando assegurar a disponibilidade doméstica de alimentos se converteu numa questão de estado (Maluf, 2007).

Contudo, a pretensão de ir além da limitada perspectiva de solucionar um problema quer dizer, no caso, não limitar a política de SAN ao estabelecimento de metas em termos de produção e disponibilidade de alimentos com os instrumentos correspondentes. A novidade está:

- a) no estatuto atribuído à SAN como objetivo permanente incluído entre aqueles orientadores de estratégias;
- b) na amplitude das dimensões consideradas levando a programas e ações intersetoriais; e
- c) na importância atribuída à participação social.

Veremos que as construções de referenciais de política não envolvem a todos os setores sociais já que nelas se refletem os conflitos de várias ordens, sobretudo econômicos, existentes no seio da sociedade, não raro se defrontando com setores que a elas se opõem. Além disso, embora o acento seja aqui posto na participação social, subjacente a todo esse processo se encontra a perspectiva de recuperar o papel do estado em várias das atribuições que lhe foram subtraídas durante o período de hegemonia neoliberal. Entre elas estão a implementação de políticas (re)distributivas e a regulação pública das atividades econômicas, sem dúvida, pontos bastante controversos.

O texto a seguir se encontra dividido em três partes. A primeira parte recupera alguns dos antecedentes da construção atual do SISAN, e destaca dois alicerces (Lei Orgânica de Segurança Alimentar – LOSAN e Emenda Constitucional) que fornecem a base legal da construção do SISAN. Na segunda parte são sintetizadas as principais características projetadas para o SISAN e os desafios associados e, na terceira, destacam-se aspectos da implementação do sistema nas esferas estadual e municipal. O texto se encerra com algumas observações finais e perspectivas.



Antecedentes e Alicerces

Não seria possível apresentar, de forma abrangente e detalhada, os antecedentes da construção do SISAN ora em curso, porém, é indispensável mencionar alguns deles onde se encontram embriões do futuro sistema, inclusive quanto ao papel da mobilização e participação social (Maluf, 2007). Começando por lembrar que, na esteira da expressiva mobilização no campo da saúde pública, a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, no interior da 8ª Conferência Nacional de Saúde, em 1986, já sugeria a instituição de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Além de uma política e um conselho nacional, esse sistema seria integrado por conselhos e sistemas também nas esferas estadual e municipal, proposição que viria a ser retomada, em 2004, pela II Conferência Nacional de SAN e pelo atual CONSEA.

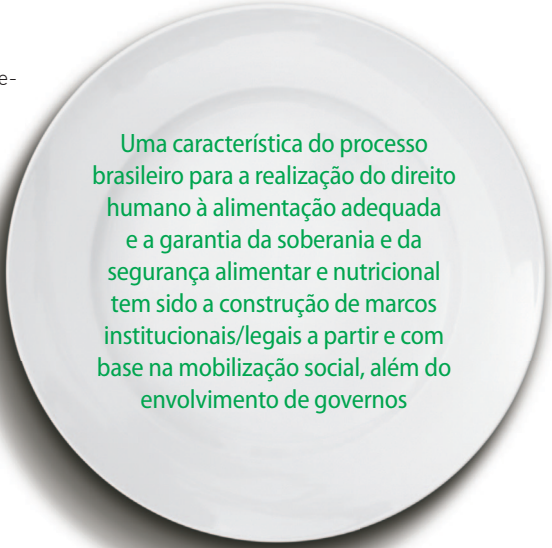
Dois outros eventos, ambos com significativa participação da sociedade civil, foram muito importantes para o desenvolvimento do enfoque intersetorial da SAN no Brasil, embora não contivessem referência explícita à instituição de um SISAN. Um deles foi a formulação e a difusão, em 1991, de uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar pelo governo paralelo, instituto criado pelo Partido dos Trabalhadores e presidido por Luiz Inácio Lula da Silva. Aquele documento forneceu subsídios tanto para a Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, criada em 1993, com Betinho entre seus principais líderes, quanto para a instituição do primeiro Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA (1993-1994).

O outro evento foi a elaboração do Relatório Nacional Brasileiro para a Cúpula Mundial de Alimentação, em 1996, por uma comissão tripartite com representantes do governo federal, sociedade civil e iniciativa privada. Esse documento constitui importante registro do grau de acordo e das divergências existentes àquela altura na sociedade brasileira a propósito da SAN, ainda que sem a possibilidade de se expressarem, devidamente, no âmbito do governo federal, então pouco aberto à participação social nesse campo.

Cabe o registro de que a expressiva delegação brasileira ao fórum paralelo à Cúpula oficial, em 1996, constituiu o núcleo criador do hoje denominado Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional – FBSSAN, em 1998, por sua vez, peça chave na sustentação do atual CONSEA e de vários conselhos estaduais. Na verdade, o FBSSAN (e seus congêneres estaduais) foi e continua sendo a principal, embora não a única, força motriz na construção da agenda de SAN no Brasil, como revelam a preparação das conferências nacionais, a atuação no CONSEA nacional e em vários CONSEAs Estaduais e a contribuição na interação com fóruns e redes em campos temáticos afins. O espaço aberto para essa participação, desde o início do governo Lula, fez com que vários setores do governo federal passassem a se engajar na referida construção e ambos, sociedade civil e governo, vêm ganhando maturidade sobre o próprio tema e as formas de promover a participação e de lidar com os conflitos que lhes são próprios.

As iniciativas tomadas no âmbito do Instituto da Cidadania alimentaram-se do acúmulo em termos de mobilização social e de concepção, convertendo-se no mais importante antecedente imediato do Programa Fome Zero que viria a se materializar no governo Lula. Elas se encontram detalhadas em outros capítulos desta publicação.

Para concluir essa parte, mencionem-se dois alicerces da construção do SISAN que foram a elaboração e aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN, Lei nº 11.346/06) e a promulgação da Emenda Constitucional nº 64/2010, inserindo a alimentação entre os direitos sociais previstos no artigo 6 da Constituição Federal. Ambos são também abordados em outros capítulos dessa publicação, porém, essa retrospectiva ficaria incompleta sem essa menção já que eles não se explicam sem a intensa participação social que esteve na sua própria origem, incluindo-se o trabalho no âmbito do Congresso Nacional.



Uma característica do processo brasileiro para a realização do direito humano à alimentação adequada e a garantia da soberania e da segurança alimentar e nutricional tem sido a construção de marcos institucionais/legais a partir e com base na mobilização social, além do envolvimento de governos

A elaboração de uma Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional destacou-se como uma das principais deliberações da II Conferência Nacional de SAN realizada em Olinda (PE), em 2004. Outros capítulos dessa publicação fazem referência a esse verdadeiro marco na trajetória aqui descrita. Isto porque foram consagradas, em lei, as conceituações das três principais referências – soberania e segurança alimentar e pelo direito humano à alimentação – nos termos em que elas eram compreendidas pela antiga e ampla mobilização social no entorno das mesmas no Brasil. O processo de elaboração do projeto de lei foi todo ele pactuado entre representantes do estado e da sociedade civil, orientado por uma perspectiva que se revelou, posteriormente, correta. Optou-se por chegar a uma formulação que consagra princípios, porém evita detalhamentos relacionados com o futuro SISAN e a Política Nacional de SAN que poderiam dificultar ou retardar demasiadamente o encaminhamento do projeto de lei e sua aprovação pelo Congresso Nacional, além de deixar espaço para a futura incorporação de elementos saídos do aprendizado sobre uma iniciativa inédita. A celeridade e unanimidade na aprovação congressional da LOSAN foi seguida de uma complexa e exigente construção negociada do SISAN ainda em curso.

O Projeto de Emenda Constitucional que propunha a inclusão da alimentação entre os direitos constitucionais, de autoria do Senador Antonio C. Valadares (PSB-AL), havia dado entrada no Senado Federal ainda em 2003. Teve uma apreciação rápida naquela casa e, desde 2005, dormia nas gavetas da Câmara dos Deputados. Se uma iniciativa parlamentar criou o instrumento necessário, foi a mobilização social em ampla campanha nacional liderada pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, durante todo o ano de 2009, que trouxe o tema à tona, provocou a retomada da tramitação do projeto e, finalmente, levou à sua aprovação.

Contribuí, para tanto, o contexto favorável devido à notoriedade adquirida pelo enfrentamento da fome e a promoção da segurança alimentar e nutricional no âmbito das políticas públicas no Brasil. O esforço contou também com decisiva participação da Frente Parlamentar pela Segurança Alimentar e Nutricional, coordenada pelo Deputado Nazareno Fonteles (PT-PI).

Como se percebe, uma característica do processo brasileiro para a realização do direito humano à alimentação adequada e a garantia da soberania e da segurança alimentar e nutricional tem sido a construção de marcos institucionais/legais a partir e com base na mobilização social, além do envolvimento de governos. O estabelecimento de marcos legais como resultado de construções e mobilizações sociais contribuem para que sejam menores os riscos de leis e regulamentos vazios e sem repercussões práticas. Em 2009, o CONSEA divulgava que tinha dois grandes objetivos com a campanha, o primeiro logicamente era a aprovação da EC-64 e o segundo, tão importante quanto, era a mobilização em si, uma vez que todo o processo foi conduzido em parceria com diferentes movimentos e entidades sociais, com abaixo-assinado, atos públicos, debates etc.

A própria LOSAN ficou fortalecida em seu objetivo maior de criar o SISAN com o objetivo de assegurar o direito humano à alimentação adequada. Contudo, com a aprovação da emenda constitucional, a sociedade e o Estado brasileiro se colocaram diante do desafio de fazer a lei virar realidade. Nesse sentido, ao CONSEA cabe dar continuidade à mobilização social para avançar em três frentes para a materialização do direito, a saber: a) revisão do atual marco legal onde couber; b) promover, em todas as políticas e programas que compõem a SAN o reconhecimento do direito à alimentação; e c) atuar junto à sociedade visando difundir a conquista obtida no plano legal para que ela se aproprie desse direito já que um direito só é direito quando as pessoas são conscientes dele e podem exigí-lo.

Esses desafios integram a construção do SISAN que depende da capacidade de manter a visibilidade política e suporte social para não sofrer retrocessos futuros.

Construindo um Sistema Intersectorial

Nessa parte são abordadas as características gerais projetadas para o SISAN que resultam do enfoque intersectorial e sistêmico da SAN. Entre elas se destaca a interação entre diferentes sistemas de políticas públicas nas áreas abrangidas pela SAN, característica constitutiva do SISAN e causa principal da complexidade de sua implantação (Burlandy *et al.*, 2006). A concretização dessas características do SISAN depende, também, da interação entre estado e sociedade em razão da participação das organizações e redes sociais e das instituições públicas não governamentais na demanda que impulsiona a intersectorialidade na gestão governamental, e devido ao fato de elas fornecerem parte do conhecimento (acadêmico e não acadêmico) mobilizado nessa construção.

A utilização da perspectiva sistêmica para abordar a SAN é bastante recente no Brasil e seu desenvolvimento conceitual vem se dando em paralelo às iniciativas visando organizar as ações do estado brasileiro nesse campo por meio da instituição do SISAN. Essa característica de mesclar desenvolvimento conceitual com as exigências e ensinamentos derivados da aplicação prática decorre da própria natureza da noção de SAN. Sendo um objetivo de política pública, a SAN está sujeita a distintas acepções que, não raro, disputam entre si por legitimação na sociedade e reconhecimento pelas políticas públicas. Assim, o enfoque sistêmico é, simultaneamente, instrumento analítico e princípio organizacional. Quer dizer, admitindo que a realidade tem natureza sistêmica, busca-se identificar os elementos que compõem um determinado sistema visando potencializar as sinergias geradas pelas relações entre eles por meio da institucionalização e aprofundamento dessas relações¹.

Como antecipado na introdução desse capítulo, um sistema de políticas públicas não é, necessariamente, capaz de abranger todos os atores sociais, agentes econômicos e setores de atividade que tenham relação com o objetivo precípuo desse sistema de modo que ele constitua um conjunto harmonioso com soluções pré-determinadas e quase autoaplicáveis. Ao contrário, esse tipo de sistema se caracteriza por ser um conjunto composto de elementos inter-relacionados que evolui com contradições, isto é, as relações sistêmicas presentes nas dinâmicas econômicas, sociais e políticas contêm elementos de conflito (Burlandy *et al.*, 2006). Além disso, a experiência ou o aprendizado individual e coletivo dos atores envolvidos desempenha papel importante na evolução de um sistema de políticas públicas que também está sujeita às chamadas “consequências não intencionais” da ação humana; ambas as características resultam em soluções abertas a várias possibilidades. Em suma, sistemas de políticas públicas são construções, portanto, processos gradativos que congregam dinâmicas conflitivas e desequilibradas, refletem o papel do aprendizado e suas soluções não estão pré-determinadas.

Dois elementos definidores de um sistema são centrais para a formulação, implementação e monitoramento de programas e ações de SAN, a saber, os fluxos de interdependência e os mecanismos de coordenação. Estabeleceu-se entre nós a compreensão de que vários fatores incidem na condição alimentar e nutricional nos vários níveis em que ela pode ser avaliada – desde os indivíduos e famílias até os âmbitos nacional e global – condicionando o objetivo da SAN. Não é por outra razão que insistimos, no Brasil, na promoção da intersetorialidade e a correspondente implementação de programas e ações integradas, dando origem a fluxos de interdependência tanto na forma de decisões integradas envolvendo mais de um setor de governo e as organizações sociais, quanto na operação conjunta desses programas e ações.

Em relação aos mecanismos de coordenação, interessa-nos aqueles que resultam do propósito de explorar as sinergias e outros efeitos propiciados pelos programas e ações integradas. O processo de apropriação da SAN no Brasil, conforme expresso na LOSAN, levou à proposição de dois espaços institucionais que funcionam como mecanismos de coordenação do SISAN que são os Conselhos de SAN – CONSEAs nas três esferas de governo e a Câmara Interministerial de SAN – CAISAN e instâncias análogas nas esferas estadual e municipal. Os CONSEAs desempenham o papel de coordenação com base na concertação (diálogo e pactuação) entre estado e sociedade. A CAISAN e os órgãos estaduais e municipais o fazem no âmbito governamental.

As dinâmicas sociais e políticas presentes na construção do SISAN e o conhecimento até agora acumulado pelos governos e pela sociedade brasileira permitem caracterizá-lo como um sistema aberto², devido ao seu propósito de “organizar e monitorar as ações e políticas públicas dos diversos setores governamentais e não governamentais, articuladas numa política (nacional, estadual ou municipal) de SAN”. Um dos ônus dessa opção pela intersetorialidade é o grau mais reduzido de autonomia (autossuficiência) do SISAN em relação ao contexto em que se insere, diferentemente dos sistemas que organizam e implementam políticas ou programas específicos, quase sempre setoriais e com fundos orçamentários próprios. Por exemplo, o SUS se enquadraria nesta última categoria, sem com isto desconsiderar que ele interage com outros setores de governo e também com organizações sociais.

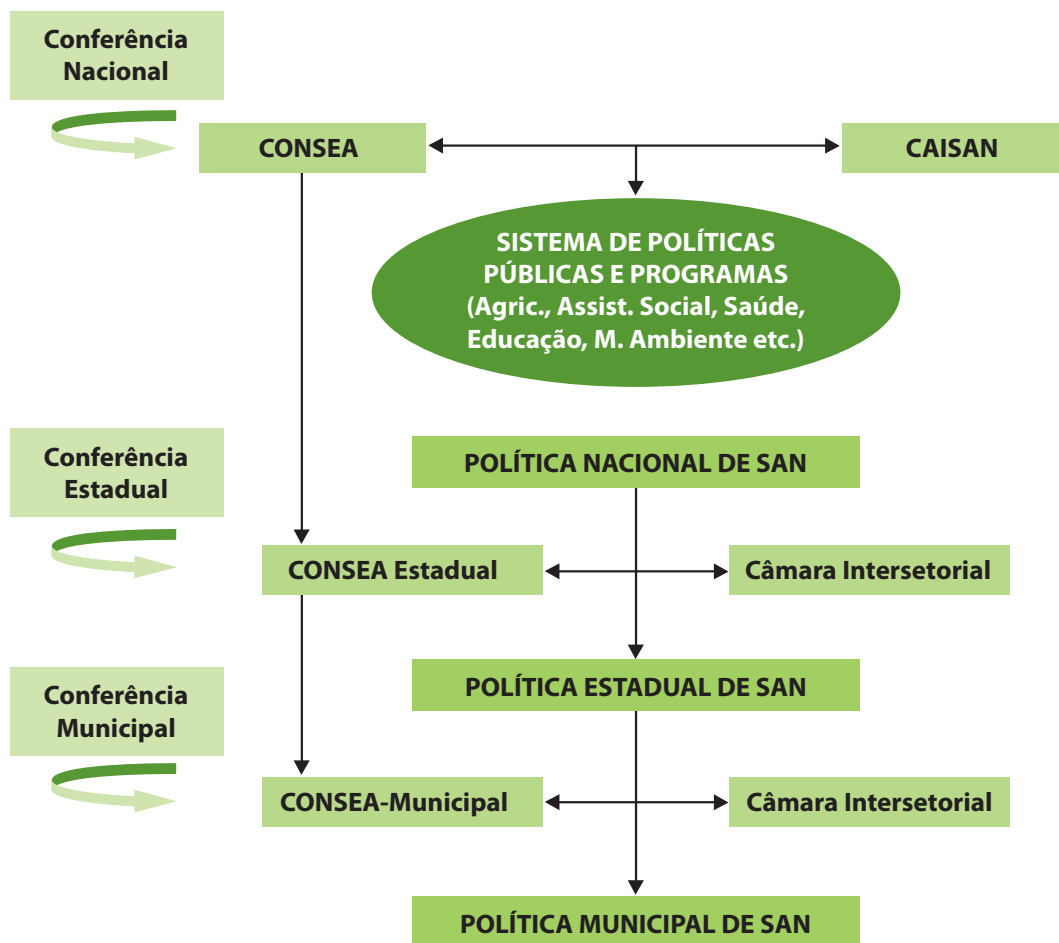
Essa característica torna mais complexa a dinâmica de funcionamento do SISAN, em especial, de seus mecanismos de coordenação. Isto porque, diferentemente dos sistemas setoriais, a política nacional de SAN tem a

1 A emergência do paradigma sistêmico está intimamente ligada ao contexto em que uma série de problemas globais estão danificando a biosfera e afetando a vida humana de maneira alarmante, problemas que não podem ser entendidos e resolvidos isoladamente por serem sistêmicos, significando que estão interligados e são interdependentes.

2 Além da contraposição entre sistemas de natureza aberta ou fechada, a teoria aborda vários outros aspectos da construção sistêmica – como, por exemplo, em relação ao grau de complexidade dos sistemas – ainda não incorporados nas conceituações relacionadas com o SISAN.

pretensão de sugerir diretrizes e propor ações integradas envolvendo programas participantes de outros sistemas ou processos decisórios, como são os casos do SUS, PNAE, PRONAF, PBF e outros. O Diagrama 1 ilustra os dois tipos de interação previstos na LOSAN, quais sejam, entre setores numa mesma esfera de governo e entre as várias esferas de governo.

DIAGRAMA 1 – ESTRUTURA DO SISAN



A interação horizontal numa mesma esfera de governo ocorre entre o CONSEA respectivo, onde a sociedade civil é majoritariamente representada, e o organismo governamental intersectorial correspondente. Já a interação vertical entre as três esferas de governo ocorre através de várias vias: a) entre o CONSEA nacional e os CONSEAs Estaduais e entre os próprios CONSEAs Estaduais, ambas as funções sendo, hoje, desempenhadas pela Comissão Permanente de Presidentes de CONSEAs Estaduais que funciona acoplada ao CONSEA nacional; b) entre os CONSEAs Estaduais e os CONSEAs Municipais de um mesmo estado; c) entre a CAISAN e as câmaras intersecretariais dos estados; e d) entre as câmaras intersecretariais dos estados e as câmaras dos municípios.



Duas colunas deverão funcionar como espinhas dorsais do SISAN que são os elos do CONSEA Nacional com os conselhos estaduais e municipais e da CAISAN com seus congêneres estaduais e municipais. Essa estruturação do SISAN, com as interações entre suas partes, seria apenas um esqueleto (ou um armário vazio) sem uma política nacional de SAN, intersetorial e com participação social, que lhe confere conteúdo consistente com base na qual compromissos podem ser construídos entre as várias esferas de governo e delas com a sociedade. De fato, a construção do SISAN e da política nacional de SAN corresponde a um mesmo processo no qual as instâncias e dispositivos institucionais são criados ou fortalecidos na medida da implementação da política que, por sua vez, depende da existência deles para se materializar. Tudo isso à luz das diretrizes gerais estabelecidas pelas Conferências Nacionais de SAN realizadas a cada quatro anos.

Esse processo se iniciou com a assinatura, pelo Presidente Lula, do Decreto nº 7.272/2010, que institui a Política Nacional de SAN, abordada em outro capítulo dessa publicação. Essa política não parte do zero, já que tem como ponto de partida os programas e ações existentes. Mesmo assim, presume-se que sua implementação é gradativa em termos de conseguir o envolvimento dos vários sistemas de políticas públicas e setores do governo federal, dos governos estaduais e municipais e também da sociedade. Nesses termos, a dinâmica de funcionamento do SISAN envolve processos decisórios mais complexos que os sistemas setoriais, bem como critérios peculiares de representação que assegurem a diversidade da composição em seus espaços de coordenação (como os CONSEAs) e procedimentos intersetoriais para implementar e monitorar ações integradas (como a CAISAN e seus congêneres).

As relações que o SISAN manteria com os sistemas associados (SUS, SUAS e outros) ou programas setoriais devem, em princípio, ser pautadas pelo respeito à autonomia dos respectivos processos decisórios, sem hierarquias entre eles que não seja a prioridade conferida aos objetivos a serem buscados conjuntamente. Cabe ao CONSEA e a CAISAN, cujos papéis são distintos, porém, complementares, implementar processos coordenados buscando a construção conjunta de protocolos de participação dos setores de governo no SISAN e na política nacional de SAN e a construção de protocolos de adesão ao SISAN de empresas públicas, autarquias, organizações não governamentais e iniciativa privada.

Há, pelo menos, quatro critérios para caracterizar os subsistemas integrantes do SISAN bem como os demais sistemas e programas que lhes são associados:

1. *natureza da atividade ou da ação*: componentes do sistema que demandam um subconjunto articulado de instrumentos ou ações, como é o caso dos sistemas de abastecimento alimentar e de indicadores e monitoramento;
2. *atores e movimentos sociais envolvidos*: redes sociais de vários tipos, organizações e entidades cuja amplitude de atuação pode ir além da esfera da SAN construindo elos entre o SISAN e outros sistemas associados;
3. *programas públicos permanentes*: programas que possuem interfaces evidentes com a SAN que contam com esferas próprias de decisão;
4. *descentralização das ações e programas públicos*: desdobramento do sistema nacional nas esferas estadual e municipal.

Por fim, Burlandy *et al.* (2006) sugerem que o SISAN deve contemplar os princípios da (a) intersetorialidade, (b) equidade no acesso à alimentação adequada, (c) participação social na formulação, implementação e monitoramento, (d) descentralização e (e) sustentabilidade ambiental e político-social. A natureza da publicação e os limites desse capítulo levam a deixar de fora tanto a referência a outros princípios de coordenação para além do mercado e do estado, presentes nas dinâmicas sociais e econômicas, tais como a participação equitativa nas redes de troca (como a economia solidária) e a promoção dos princípios da reciprocidade, solidariedade e da redistribuição.

A preocupação de detalhar, nessa parte, a estrutura projetada para o SISAN teve também a perspectiva de evidenciar algumas das dinâmicas e dispositivos pelos quais a participação social atua como elemento constitutivo desse sistema, em particular, seu papel na promoção da intersetorialidade. Ao mesmo tempo, a participação social se vê desafiada pelo requisito da intersetorialidade que muitas vezes obriga as organizações e redes sociais a revisarem seus enfoques e prioridades de ação. Como dito ao início, intersetorialidade e participação social se alimentam, reciprocamente, nas dinâmicas políticas em âmbito nacional e, principalmente, local.

Esferas Estadual e Municipal

A SAN engloba questões com natureza distinta segundo o nível de abrangência, neste caso, segundo a esfera de governo a que se esteja referindo. São precisos instrumentos próprios a cada esfera, ao mesmo tempo em que há uma interação entre elas no sentido de que as ações numa esfera condicionam a eficácia ou contribuem para o enfrentamento das questões em outra esfera. Por exemplo, há questões no plano internacional (acordos internacionais de comércio e outros) e nacional (política econômica, distribuição de renda, programas setoriais etc.) que devem ser enfrentadas nesses planos e que, por sua vez, afetam ou condicionam a eficácia das ações nos âmbitos estadual e local.

Em sentido inverso, há um conjunto de questões de SAN próprias dos planos estadual, municipal, comunitário e mesmo domiciliar, cujo enfrentamento contribui também para o equacionamento de problemas gerais. Por exemplo, as ações de inserção produtiva e de geração de trabalho e renda, implementadas em âmbito municipal, ampliam o acesso aos alimentos pelos participantes das mesmas, auxiliando no enfrentamento do desemprego e da pobreza que, como se sabe, possuem determinantes nacionais. A SAN das famílias pode ser melhorada por meio de ações no âmbito domiciliar, sem perder de vista que ela é condicionada pela capacidade de acesso aos alimentos e às políticas públicas.

O Brasil é uma república federativa que, tradicionalmente, confere aos governos estaduais um papel relevante na formulação e implementação de ações e programas próprios. Além disso, o contexto pós-Constituição de 1988 ampliou as possibilidades de ação em âmbito municipal. Assim, a construção do SISAN não pode prescindir de sua reprodução nas esferas estaduais e municipais, com a identificação das questões que são próprias dessas esferas e o estabelecimento de interações entre elas, além do seu envolvimento com a implementação dos programas federais. Disponemos de

um razoável acúmulo de experiências de ações de SAN em nível municipal, algumas delas datando do início dos anos 1990, demonstrando ser possível adotar iniciativas municipais em todas as dimensões relevantes da SAN (Costa e Maluf, 2001). Já a instituição de políticas estaduais de SAN é mais recente e ainda limitada a poucos casos, embora bastante significativos. De todo modo, a perspectiva de processo embutida na construção do SISAN envolve o reconhecimento das dinâmicas em curso nos estados e municípios do país.

Pode-se dizer que a SAN teve duas “portas de entrada” principais nessas esferas de governo. Esse é um aspecto relevante, pois conforme seja o setor de governo que lidera e serve de âncora para a difusão do enfoque da SAN no interior da administração pública e na relação com a sociedade, essa entrada dará lugar a um tipo de apropriação e priorização das dimensões da questão alimentar (Maluf, 2007). A primeira e mais antiga entrada, própria dos anos 1990, levava a localizar os programas municipais e estaduais de SAN nas secretarias ou órgãos de abastecimento (ou de agricultura e abastecimento). A intenção era regular as condições nas quais os alimentos são disponibilizados para a população – isto é, as condições de acesso a eles – com alguns desdobramentos sobre a esfera da produção e sobre as práticas alimentares.

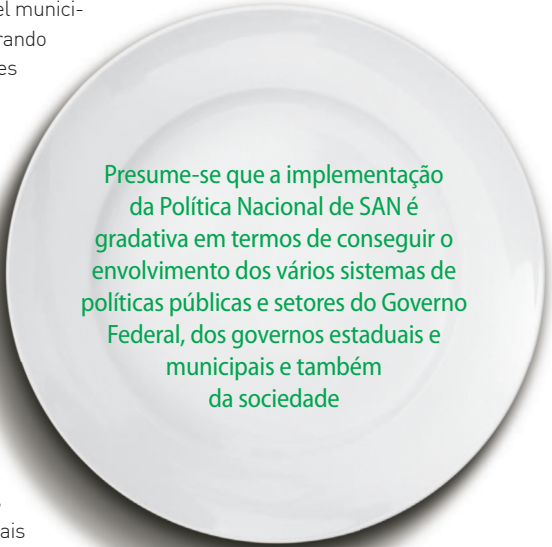
A segunda e mais recente “porta de entrada” veio a ser a área de assistência ou desenvolvimento social, opção dominante a partir do Fome Zero, fruto da recolocação da pobreza e da desigualdade social na agenda pública, ganhando proeminência o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Num tal contexto, as dimensões da SAN mais valorizadas são, naturalmente, a erradicação da fome e o enfrentamento das restrições de acesso e da desnutrição, tendo como carros-chefe programas de transferência de renda e ações que promovam ou favoreçam o acesso aos alimentos pelos segmentos mais pobres da população.

Ao destacar essas duas “portas de entrada” (abastecimento e desenvolvimento social) não se desconhece um terceiro e antigo uso da noção de SAN por parte do setor da Saúde. Porém, de fato, ele pouco ultrapassou seu campo específico de atuação, focalizado nas famílias e indivíduos atendidos pelas unidades da rede de saúde pública.

Tratando do que poderia ser peculiar a cada esfera de governo na construção do SISAN, pode-se identificar três campos de atuação que são próprios da esfera estadual de governo, em articulação com as ações municipais. O primeiro deles corresponde à implementação de programas próprios em áreas relevantes para a SAN. No Brasil, é comum encontrar programas estaduais relacionados com a produção agroalimentar e com o abastecimento alimentar, assim como nas áreas de saúde e nutrição. O segundo campo de atuação tipicamente estadual são as atividades de capacitação em SAN. O conhecimento das especificidades regionais, a maior proximidade com as realidades municipais e a disponibilidade de recursos humanos e materiais fazem da esfera estadual a instância mais adequada para o desenho e implementação de atividades de capacitação em SAN. O terceiro campo diz respeito ao suporte aos programas e ações municipais, incluindo-se as iniciativas de articulação entre os municípios. Mencionem-se a gestão de programas de financiamento de projetos exemplares e a organização sub-regional dos municípios para fins de cooperação e de capacitação.

As políticas estaduais e municipais de SAN devem também contemplar a implementação descentralizada dos programas federais relacionados com a SAN. Nesse sentido, a questão é obter uma clara definição das atribuições específicas a cada esfera de governo, requisito ainda não plenamente preenchido mesmo em programas de grande amplitude e impacto. Essa definição deve contribuir para a obtenção de comprometimento efetivo das esferas estaduais e municipais com o objetivo da SAN.

Além das referências antes apresentadas, há um elemento-chave para o êxito da construção do SISAN que é a legitimação social e o reconhecimento político da intersetorialidade e da participação social nas esferas estadual e



Presume-se que a implementação da Política Nacional de SAN é gradativa em termos de conseguir o envolvimento dos vários sistemas de políticas públicas e setores do Governo Federal, dos governos estaduais e municipais e também da sociedade

municipal. Trata-se da instituição e apoio ao funcionamento dos CONSEAs enquanto espaços promotores de ambos os componentes, bem como dos órgãos intersecretarias reunindo os setores de governo da esfera respectiva, à semelhança da CAISAN. O Brasil conta, hoje, com CONSEAs em todos os estados da federação e no Distrito Federal, porém, configurando um quadro bastante heterogêneo com muitos casos em que a composição e a localização institucional do Conselho dificultam que cumpram com os papéis aqui sugeridos. Os CONSEAs Municipais já ultrapassam a casa dos 600, não se dispondo ainda de uma avaliação das suas condições de funcionamento e efetividade.

A experiência tem mostrado que a existência de uma organização autônoma da sociedade civil – como os fóruns estaduais de SAN vinculados ao Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional – é decisiva para o bom funcionamento do CONSEA respectivo. Ao lado disso, os programas federais relacionados com a SAN têm um forte papel indutor nas demais esferas de governo, fortalecendo os CONSEAs ou induzindo a criação de órgão intersecretarias, atuação que ainda carece de aprimoramento.

A promulgação da Emenda Constitucional nº 64/2010 criou a perspectiva de colocar o comprometimento dos governos estaduais e municipais com o direito constitucional à alimentação de um modo que avance em relação ao “regime de colaboração” com o Governo Federal estabelecido na LOSAN. Como instrumentos de gestão, fundados nas ideias de interlocução e pactuação, o já referido Decreto nº 7.272/2010 propõe, primeiro, que um futuro plano nacional de SAN seja a expressão maior da pactuação intersetorial entre órgãos e entidades do Governo Federal. Termos de adesão formalizarão a participação de estados, municípios e Distrito Federal ao SISAN. Fóruns tripartites englobando órgãos e entidades do governo federal e fóruns bipartites envolvendo estados e municípios instituirão os instrumentos de pactuação interfederativa.

Esses são requisitos para que o SISAN se constitua, de fato, como um sistema nacional, ainda que sem a característica de sistema único como ocorre, por exemplo, no SUS e SUAS, ao menos, na etapa atual de compreensão e mobilização da sociedade brasileira a respeito da SAN. Não se trata, obviamente, de um processo que se esgota no plano formal ou legal-institucional. A relevância da participação social no plano nacional vista anteriormente, é ainda mais evidente nos planos estadual e municipal.

Observações Finais

Para finalizar, retoma-se recente manifestação pública do CONSEA com vistas a indicar o direito humano à alimentação adequada e saudável como o próximo passo da SAN no Brasil. Entre os vários desafios nela destacados, destaca-se o chamamento para o compromisso com a construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, de forma pactuada, entre a três esferas de governo. Para tanto, ressalta-se ser preciso reconhecer e apoiar a atuação do CONSEA, desde logo, mantendo sua localização no âmbito da Presidência da República de modo a preservar sua atual credibilidade, visibilidade e capacidade de acolher e mediar as demandas advindas da sociedade e dos diversos setores de governo. Igualmente importante, fortalecer a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional coordenada pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Essa mesma recomendação se aplica aos congêneres estaduais e municipais de ambos os organismos.

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. Espera-se importante contribuição nessa direção proveniente do processo da IV Conferência Nacional de SAN que será realizada no segundo semestre de 2011.

Referências Bibliográficas

BURLANDY, L., Magalhães, R. e MALUF, R. (coords.) (2006). *Construção e promoção de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional: aspectos produtivos, de consumo, nutricional e de políticas públicas*. R. Janeiro, CERESAN/UFRRJ. (Relatório técnico 2)

COSTA, C. G. e MALUF, R. S. *Diretrizes para uma política municipal de segurança alimentar*. São Paulo, Instituto Pólis, 2001. [Publicações Pólis, 38].

MALUF, Renato S. (2007). *Segurança alimentar e nutricional*. Petrópolis: Vozes.

MULLER, Pierre (2004). Référentiel In L. Boussaguet, D. Jacquot e P. Ravinet (Ed.) Dictionnaire des politiques publiques. Paris: *Les presses de Sciences Po*. Pp. 370-376.

_____. (1990). *Les politiques publiques*, Paris, 6. ed. 2006. [Coll. Que sais-je].

Sobre o Autor

Renato S. Maluf é professor do Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Integra a representação do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, sendo o presidente do conselho no período 2007-2011. Membro do Comitê Diretivo do Painel de Alto Nível de Especialistas em Segurança Alimentar e Nutricional, CFS/FAO.



O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E O FOME ZERO

Elisabetta Recine e Marília M. Leão

O Direito Humano à Alimentação Adequada — DHAA se realiza quando todo homem, mulher ou criança têm acesso garantido e ininterrupto à alimentação adequada e suficiente, por meios próprios e sustentáveis. O DHAA está intrinsecamente ligado ao direito à vida, na medida em que a alimentação constitui-se em condição fundamental para a sobrevivência do ser humano. O DHAA é um direito humano básico, sem o qual não há cidadania, não há dignidade e nem perspectivas para o futuro.

De acordo com as estatísticas mundiais, atualmente, quase 1 bilhão de pessoas no mundo são vítimas da fome, principalmente nos países em desenvolvimento. Este dado representa o fracasso global na luta contra a fome, visto que em 1996 estimava-se um contingente de 816 milhões de pessoas em situação de fome e que, segundo o compromisso assumido pelos Estados-Membros da ONU por ocasião da Cúpula Mundial da Alimentação realizada em Roma, neste mesmo ano, este número deveria ser reduzido à metade em 2015. Ocorre que, desde 1996, o número de famintos no mundo vem aumentando sistematicamente, tendo se agravado entre os anos de 2008 e 2009, com a crise do aumento de preços dos alimentos e a crise financeira global. Importa aqui destacar que o Brasil constitui-se num dos poucos países em que o número de pessoas em situação de fome vem diminuindo, progressivamente, nos últimos anos, motivo que nos leva a acreditar que fizemos as escolhas adequadas no plano das políticas públicas e dos arranjos institucionais e políticos, na nossa luta contra a fome e a pobreza.

Frente a este dramático fracasso global, desde 2002 a FAO (ONU) e os Estados-Membros tomaram a decisão de mudar o paradigma da luta contra a fome, ampliando o enfoque tradicional da simples garantia da segurança alimentar para um enfoque mais amplo, baseado nos direitos humanos. É neste contexto que os países membros da FAO reafirmaram o Direito Humano à Alimentação como um novo paradigma a orientar a luta contra a pobreza e a fome, oportunidade em que e elaboraram um documento de orientação prática aos países para que estes pudessem operacionalizar este direito internamente. O Brasil teve participação ativa neste processo e foi um dos primeiros Estados a incorporar na sua legislação e colocar em prática o conceito do DHAA nas suas instâncias governamentais e com a participação da sociedade civil, como veremos a seguir.

Este artigo apresenta uma breve descrição do processo de apropriação dos marcos conceituais do DHAA no Brasil, a partir do ano de 2003. Ele busca rememorar, de maneira concisa, a trajetória que percorremos para colocar em prática o DHAA no País e apresenta os principais marcos legais que fundamentam este direito, em nível nacional e internacional. Numa primeira parte, o documento descreve as condições favoráveis em que se internalizou o DHAA no País, em meio a oportunidade política criada no primeiro ano do governo Lula, quando o

combate à fome e a promoção da segurança alimentar e nutricional — SAN passaram a ocupar posição de destaque na agenda governamental. Na segunda parte, apresenta o referencial teórico da DHAA tal como utilizado atualmente no Brasil. Destaca-se que, embora este referencial teórico seja fiel aos tratados e marcos legais pactuados internacionalmente, ele possui uma “tradução brasileira”, adaptada à nossa diversidade cultural e institucional sem, contudo, se afastar dos princípios jurídicos e teóricos consagrados. A seguir, o item 3 se dedica a discorrer sobre o papel da sociedade civil na promoção e defesa do DHAA e, na parte final, apresenta-se algumas considerações e notas ao futuro.

Estratégia Fome Zero: Oportunidade Política para a “Internalização” do DHAA no Brasil

O Brasil já passou por diversas experiências no campo das políticas públicas que visavam o alívio da fome, a partir da implementação de diferentes desenhos de programas públicos voltados ao combate à pobreza, às carências nutricionais e à distribuição de alimentos para as populações mais pobres. A maior parte destes programas foi formulada a partir do paradigma da política social enquanto compensação da pobreza e nunca estiveram direcionados às causas estruturais da desigualdade social. Tais programas, historicamente, estiveram balizados pelo clientelismo, assistencialismo e paternalismo.

A década de 1990 foi marcada pela reestabilização da vida política e econômica do País após os conturbados primeiros anos do governo Collor. Na esteira do Movimento pela Ética na Política, que liderou o pedido de *impeachment* do presidente Collor, nasceu, em 1993, a “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, sobre a liderança de Herbert de Souza (o Betinho), contando com uma inédita adesão popular, em todos os cantos do País. Segundo Betinho, “a motivação fundamental da Ação da Cidadania era a certeza de que democracia e miséria eram incompatíveis”. Nasce daí uma intensa mobilização da sociedade civil no campo da segurança alimentar e nutricional. Esta década, certamente, será lembrada pelos militantes da SAN e do DHAA como a época em que a “Ação da Cidadania” acordou o País para a gravidade da situação de fome e vulnerabilidade social em que muitos(as) brasileiros(as) viviam. Ainda em 1993, é criado o primeiro Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional — CONSEA, que tentava pela primeira vez criar uma arena de debate e mediação entre sociedade civil e governo, com o objetivo de colocar o enfrentamento da fome como questão central da agenda política e como eixo orientador do desenvolvimento. É nesse período em que o Direito Humano à Alimentação Adequada, a partir do princípio da indivisibilidade¹ dos direitos humanos, começa a ser discutido no País, nos fóruns mediados pela sociedade civil. No ano de 1996, no processo de preparação da delegação brasileira – constituída por representantes do governo e da sociedade civil – para a Cúpula Mundial da Alimentação organizada pela FAO, em Roma, é que o conceito do DHAA e seus efeitos nas políticas públicas passa a ser efetivamente discutido e a ser apropriado pelos atores sociais envolvidos neste processo. Dá-se neste momento uma profícua concertação entre sociedade civil e governo, o que levou a elaboração conjunta do Relatório Brasileiro para a Cúpula. O primeiro parágrafo deste documento diz o seguinte: “O acesso à **alimentação é um direito humano em si mesmo**, na medida em que a alimentação constitui-se no próprio direito à vida. Por isso, sobrepõe-se a qualquer outra razão que possa justificar sua negação, seja de ordem econômica ou política. Negar esse direito é, antes de mais nada, negar a primeira condição para a cidadania, que é a própria vida”. Outro aspecto importante é que este documento colocava a segurança alimentar² como eixo orientador do desenvolvimento social e econômico do País. Mas se avanços foram obtidos neste período no campo da segurança alimentar e do Direito Humano à Alimentação Adequada, a correlação das forças políticas não foram suficientes para impedir a extinção do então CONSEA, em 1995, mesmo sendo

1 Os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. Isso significa dizer que todos os direitos humanos precisam ser realizados concomitantes para uma vida plena, pois a inexistência de um compromete a realização de outro. Os direitos humanos são indivisíveis porque os direitos civis e políticos (direito humano à informação, à participação, à liberdade etc.), e os direitos econômicos, sociais e culturais (direito humano à alimentação adequada, à moradia, ao trabalho, à saúde, à educação etc.) são todos igualmente necessários para uma vida digna.

2 Nota-se que, à época, o termo adotado ainda se restringia à “Segurança Alimentar” e em anos mais tarde é que pactuou-se um conceito mais amplo adotando-se a terminologia “Segurança Alimentar e Nutricional”. No mencionado Relatório Nacional para a Cúpula Mundial de Alimentação, de 1986, o conceito foi assim definido: “Segurança Alimentar significa garantir, a todos, condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo para uma existência digna, em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana.”

O acesso à alimentação é um direito humano em si mesmo, na medida em que a alimentação constitui-se no próprio direito à vida. Por isso, sobrepõe-se a qualquer outra razão que possa justificar sua negação, seja de ordem econômica ou política. Negar esse direito é, antes de mais nada, negar a primeira condição para a cidadania, que é a própria vida

um espaço em construção, era visto como uma importante conquista no campo das mobilizações e proposições de ações concretas para a promoção da segurança alimentar e a construção de parcerias entre os governos e as entidades da sociedade civil.

Foi então, a partir de 2003, com a decisão do governo Lula de lançar o Fome Zero, que colocou a erradicação da fome e a promoção da segurança alimentar e nutricional como meta principal do governo, é que se abriu uma profícua oportunidade política para a retomada do debate da SAN e do DHAA, então sob os princípios e paradigma dos direitos humanos. O conjunto de programas e ações governamentais que constituíram a Estratégia Fome Zero foi, aos poucos, incorporando este novo paradigma. Além disso, a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional — CONSEA, neste mesmo ano de 2003, integrando a estrutura institucional da Casa Civil da Presidência da República, órgão máximo da hierarquia do governo, teve significados importantes para a sociedade civil, que entendeu este gesto do Executivo como um passo positivo na reabertura do diálogo e da participação social, na agenda governamental para o setor. O CONSEA passou a ter entre suas atribuições promover a articulação

intersetorial, formular e propor políticas públicas que promovam a realização progressiva do DHAA. A II Conferência Nacional de Segurança Alimentar, realizada em Olinda em 2004, reuniu cerca de 2000 delegados e teve como principal recomendação a proposição de uma Lei Nacional que regulamentasse a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional — PNSAN, com o objetivo explícito de promover a plena realização do direito humano à alimentação adequada, o que veio a se concretizar com a aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar — LOSAN, em 2006. Verificamos, a partir dos anais desta II Conferência que o DHAA, que o PNSAN começa a ser incorporado nos discursos e textos dos mais diversos atores governamentais e representantes da sociedade civil. Em que pese as limitações do atual CONSEA Nacional, na medida em que as decisões da política econômica e da agenda desenvolvimentista e os seus possíveis efeitos sobre a SAN da população continuam impermeáveis às suas recomendações, sua retomada gerou importantes avanços, entre os quais destacamos: i) a mudança paradigmática do enfoque tradicional da SAN para a adoção da perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada, que incorpora outros elementos conceituais como a dignidade humana e as obrigações do Estado, ressignificando, com isso, a forma de promover a soberania e a segurança alimentar e nutricional; ii) a consagração do direito humano à alimentação como um direito constitucional³ como fruto de bandeira política conjunta do CONSEA e do governo federal, reforçando com isso a demanda por instrumentos de exigibilidade deste direito e as obrigações do Estado Brasileiro com as pessoas que têm este direito violado; e iii) o reforço do sentimento nacional de que não aceitamos mais viver num País de fome, miséria e exclusão social contando com os recursos naturais e a riqueza que dispomos e geramos e, ainda, que os meios para o alcance pleno do DHAA podem e devem ser compartilhados entre todos(as).

Sem pretender esgotar a riqueza do processo histórico, apresentamos o quadro abaixo que pontua acontecimentos relacionados à internalização do DHAA no Brasil, permitindo uma breve análise da linha do tempo relacionada a este direito.

3 A Emenda Constitucional nº 64 altera o artigo 6º da Constituição Federal para introduzir a alimentação como direito social.

Quadro 1 – Linha do Tempo e a Internalização do Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil

ANOS	PARADIGMAS	PRINCIPAIS ACONTECIMENTOS
1935 a 1950	Visão de Josué de Castro: fome como questão social e resultado da política que exclui a maioria da população convivendo com o governo populista de Getúlio Vargas	<ul style="list-style-type: none"> Instituição do Salário Mínimo, baseado no poder de compra de uma "ração mínima" para o trabalhador Criados os SAPS (Serviços de Alimentação da Previdência Social) e introduzida a alimentação nas escolas
1950 a 1970	Estado Assistencialista e Desenvolvimentista, sem redistribuição da riqueza nacional	<ul style="list-style-type: none"> Política Social Compensatória, destinada a alguns poucos segmentos da população
1970 a 1980	Estado Autoritário (Ditadura Militar) e visão biologistista do problema da fome (entendida como distúrbio da saúde humana)	<ul style="list-style-type: none"> A política econômica esperava o "bolo crescer para, depois, reparti-lo" Primeiros desenhos de políticas públicas mais abrangentes quando se tenta unir o social e a política agrícola e abastecimento (PRONAN I, II e III).
1985	Estado Assistencialista com ampliação de programas de distribuição de alimentos aos "pobres"	<ul style="list-style-type: none"> Início da redemocratização do País, depois de 20 anos de governo militar
1986	Reconquista do Estado de Direito e a reconstrução da Democracia passa a ser o objetivo da sociedade brasileira; intensifica-se a mobilização nacional para a elaboração da nova Constituição Federal	<ul style="list-style-type: none"> 8ª Conferência Nacional de Saúde: luta pelo direito à saúde e reconhecimento da alimentação como direito intrinsecamente ligado à vida e à saúde I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição como desdobramento da 8ª Conferência Nacional de Saúde que reconhece o direito à alimentação.
1988	Aprovação da nova Constituição Federal do Brasil com direitos sociais reconhecidos (chamada de Constituição Cidadã)	<ul style="list-style-type: none"> Início da construção do SUS e redesenho de alguns programas de alimentação e nutrição
1993	Segurança Alimentar como mecanismo para o enfrentamento da fome e a miséria e com eixo do desenvolvimento econômico e social	<ul style="list-style-type: none"> Movimento Nacional pela Ética pela Política que resultou no <i>impeachment</i> de Collor Início da Ação da Cidadania contra a fome, a miséria e pela vida, liderada pelo Betinho Criação do primeiro CONSEA no Governo Itamar Franco
1994 a 2002	Visão do Estado neoliberal prevendo-se que a estabilização da moeda, o mercado e as regulações públicas seriam suficientes para a redução da fome, da pobreza e da desigualdade social	<ul style="list-style-type: none"> Extinção do CONSEA e criação de Conselho Comunidade Solidária que previa a construção de redes de parcerias entre governo e sociedade civil. Criação (1988) do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN) Criação (2002) da Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos – ABRANDH, com a missão central de contribuir com a internalização do DHAA no Brasil
2003	Combate à fome como ação prioritária do governo Lula (FOME ZERO)	<ul style="list-style-type: none"> Recriação do CONSEA Nacional Formulação de um conjunto de políticas públicas articuladas para promover o acesso à alimentação Acesso à água: Adoção pelo governo Lula do "Programa Um Milhão de Cisternas" criado por organizações sociais que compõem a Articulação do Semiárido (ASA).
2004	Reconhecimento do Direito Humano à Alimentação Adequada como paradigma para o enfrentamento da fome e da pobreza	<ul style="list-style-type: none"> Realização da II Conferência Nacional de SAN, em Olinda-PE Inicia-se o processo de redesenho das políticas públicas voltadas ao combate à fome É lançado o Programa Bolsa Família (transferência de renda com meta para atender 12 milhões de famílias)
2005	Reforça-se o debate intertligando os conceitos do DHAA, SAN e Soberania Alimentar	<ul style="list-style-type: none"> Criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), com compra direta da Agricultura Familiar.
2006	Direito Humano à Alimentação Adequada como objetivo primeiro da LOSAN	<ul style="list-style-type: none"> Aprovação da LOSAN: Lei Orgânica de SAN nº 11.346, aprovada em setembro de 2006, instituindo o Sistema e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
2007	A realização do DHAA deve ser alcançada por meio de uma Política e um Plano Nacional de SAN	<ul style="list-style-type: none"> Realização da III Conferência Nacional de SAN, em Fortaleza-CE. Criada a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
2008	Intensifica-se a discussão sobre a importância da intersectorialidade nas diferentes dimensões da SAN. Alcança-se novo patamar de criação de competências em DHAA e amplia-se a discussão sobre a exigibilidade do DHAA	<ul style="list-style-type: none"> O Brasil cumpre antecipadamente a 1ª Meta do Milênio, que prevê para 2015 reduzir à metade a fome e a pobreza
2009	A realização do DHAA requer novos arranjos e a gestão intersectorial das políticas de SAN	<ul style="list-style-type: none"> Aprovação de lei sobre o PNAE (Alimentação Escolar) destinando 30% dos recursos federais do programa para aquisições locais da Agricultura Familiar.
2010	Reforço dos instrumentos legais que promovem, protegem respeitam e proveem o DHAA	<ul style="list-style-type: none"> Aprovação da emenda constitucional que incluiu a "alimentação" entre os direitos fundamentais (artigo 6º) Aprovação do Decreto Presidencial que institui a Política Nacional de SAN e determina a elaboração do Plano Nacional de SAN
2011	Progredir na realização do DHAA por meio de políticas públicas adequadas e disponibilizar instrumentos de exigibilidade	<ul style="list-style-type: none"> Prevista a realização da IV Conferência Nacional de SAN, em Salvador-BA



O Referencial Teórico do Direito Humano à Alimentação Adequada

A luta pela realização dos direitos humanos traduz o que povos e grupos vêm fazendo, ao longo da história, para limitar o exercício do poder do Estado, alcançar a equidade e justiça. A luta pelo Direito Humano à Alimentação Adequada — DHAA não é diferente. Como necessidade básica e primeira do ser humano, a garantia da alimentação ou a erradicação da fome tem sido marcada fortemente pela ação benemérita e assistencialista. Dar o passo do benefício para o direito é percorrer o caminho da mudança de paradigma e o fortalecimento de uma cultura de direitos no interior da nossa sociedade.

Desde a aprovação, em 1948, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o DHAA está previsto em diversos tratados e documentos internacionais e em vários instrumentos legais vigentes no Estado brasileiro. A partir de fevereiro de 2010, o Artigo 6º, da Constituição Federal, incorporou a alimentação como direito fundamental. Além disso, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional⁴, de 2006, que instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional — SISAN declara que o objetivo deste sistema é assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada. Em agosto de 2010, foi assinado o Decreto nº 7.272 que instituiu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional — PNSAN⁵. Um dos objetivos específicos da PNSAN é “articular programas e ações de diversos setores que respeitem, protejam, promovam e provejam o DHAA, observando as diversidades social, cultural, ambiental, étnico-racial, a equidade de gênero e a orientação sexual, bem como disponibilizar instrumentos para sua exigibilidade”.

O conceito de “Direito Humano à Alimentação Adequada” tal como utilizado atualmente tem sua origem no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais — PIDESC. O Comentário Geral 12 sobre o artigo 11 do PIDESC explicita que “o direito à alimentação adequada se realiza quando todo homem, mulher e criança, sozinho ou em comunidade com outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, a uma alimentação adequada ou aos meios necessários para sua obtenção”⁶.

4 Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional — Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Disponível em: <http://www.abrandh.org.br/downloads/losanfinal15092006.pdf>.

5 Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional — Decreto nº 7.272, de 25 de setembro de 2010.

6 O Comentário Geral 12, e todos os outros comentários, em espanhol, podem ser encontrados no sítio: [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/HRI.GEN.1.Rev.7.Sp?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/HRI.GEN.1.Rev.7.Sp?Opendocument).

O DHAA é composto por duas dimensões indivisíveis quais sejam o direito de estar livre da fome e da má nutrição e o direito à alimentação adequada. Ao contrário do senso comum, o termo “adequada” não se limita ao aspecto biológico, sanitário ou nutricional do alimento, mas expande-se a elementos tais como respeito aos hábitos e cultura alimentar, processos de produção de alimentos que incorporem os princípios da sustentabilidade ambiental e relações de sociais e de trabalho justas. Esta ressalva é importante, pois adotar o DHAA como princípio norteador da política e programas de SAN significa adotar na concepção, planejamento e implantação das ações, seus atributos e os princípios que norteiam sua realização. Os direitos humanos são universais, inalienáveis e interdependentes e tem como princípio a promoção da dignidade humana, o atendimento prioritário aos mais vulnerabilizados, a participação e controle social e a não discriminação. Portanto, estes atributos e princípios devem ser concretizados no cotidiano das ações públicas.

Neste contexto, o Estado brasileiro assume suas obrigações em relação ao DHAA, ou seja, **respeitá-lo**, não adotando medidas que criem obstáculos para o acesso à alimentação; **protegê-lo**, evitando que terceiros criem obstáculos para o acesso à alimentação; **promovê-lo**, adotando medidas que possibilitem o acesso à alimentação; e **provê-lo**, garantindo o acesso ao alimento quando não for possível que os titulares do direito o façam por meio próprio. Com este conjunto de obrigações fica claro que discussões, por exemplo, que pretendem alojar os programas de transferência de renda no território do assistencialismo são equivocadas. Em um dado momento no interior de uma sociedade ações de diferentes naturezas são necessárias e o Estado tem a obrigação de implementá-las.

Toda vez que o cumprimento a qualquer uma destas obrigações falhar estaremos diante de uma situação de violação ao direito. As violações do DHAA resultam do não cumprimento das obrigações do Estado seja por ação direta ou omissão⁷. Exemplos de violação ao DHAA são tão amplos como pessoas, grupos e comunidades que passam fome por não terem alimentos em quantidade e qualidade adequada, de forma regular, para satisfazer suas necessidades alimentares e nutricionais, como também pessoas mal nutridas de qualquer idade, com deficiências de nutrientes (anemias, hipovitaminoses e outras carências específicas), ou decorrentes de alimentação e/ou modo de vida não saudável que resultam em excesso de peso, aumento de colesterol, diabetes, doenças do coração etc. Assim contextos que nos levam a consumir alimentos de má qualidade nutricional e sanitária, como também aqueles produzidos sem o controle na utilização de agrotóxicos e qualidade das sementes são exemplos de violações ao DHAA. Por outro lado, considerando que os direitos humanos são indivisíveis e inter-relacionados a expulsão de agricultores, povos indígenas e comunidades tradicionais de suas terras, o desemprego, o subemprego e a baixa remuneração que repercutem diretamente na capacidade das pessoas em garantirem, de maneira autônoma, sua alimentação constituem violações ao DHAA.

Além desses exemplos, que resultam da ação e/ou omissão dos portadores de obrigações na garantia de direitos, também consiste em violação aos direitos humanos a inexistência, insuficiência ou dificuldade de acesso a mecanismos de reclamação contra as violações. A possibilidade de reclamar e exigir a realização dos direitos chama-se “exigibilidade”. A capacidade de exigir a realização dos direitos humanos é certamente um dos aspectos mais importantes para a construção de sociedades mais justas e igualitárias. No Brasil, a exigibilidade do DHAA têm como base legal, além dos tratados e compromissos internacionais assumidos, a Constituição Federal, que explicita no artigo 6º a “alimentação” como um direito social; a LOSAN; e o Decreto da PNSAN.

Em termos conceituais, no caso de violação de um direito humano, um indivíduo ou grupo pode exigir a realização desse direito nos níveis nacional e internacional. Em nível nacional, os titulares de direitos devem ter a possibilidade de exigir a realização de seus direitos por meio de instrumentos de exigibilidade de diferentes naturezas, tais como:

- **Exigibilidade administrativa** é a possibilidade de reclamar e exigir junto aos órgãos públicos diretamente responsáveis pelas políticas e programas relacionados à realização do direito;
- **Exigibilidade política** é a possibilidade de exigir a realização de direitos junto aos organismos de gestão de políticas públicas e programas (Poder executivo, Conselhos de Políticas Públicas e Poder Legislativo);

7 O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU destaca a importância de se distinguir entre a incapacidade de um Estado para cumprir suas obrigações da falta de vontade para fazê-lo (Comentário Geral 12). Limitações de recursos podem impedir que um Estado assegure a promoção do DHAA. Entretanto, um Estado que alega ser incapaz de cumprir sua obrigação por razões além do seu controle terá que demonstrar que utilizou o máximo de recursos disponíveis e envidou o máximo de esforços para realizar esse direito. Deverá também demonstrar que procurou, sem sucesso, obter ajuda internacional para cumprir com suas obrigações.

- **Exigibilidade quase-judicial** é a possibilidade de exigir a realização de direitos junto a órgãos que não são parte do Poder Judiciário, mas que podem emitir recomendações e acionar a Justiça para a garantia de direitos, tais como o Ministério Público;
- **Exigibilidade judicial** é a possibilidade de exigir a realização de direitos junto ao Poder Judiciário.

Temos um longo caminho a percorrer em termos de expansão e funcionamento de instrumentos de exigibilidade, no entanto, já possuímos exemplos. A rede de CONSEAs (Nacional e Estaduais) cumpre o papel de articular, negociar e propor alterações e inovações nas políticas públicas que incidem na realização do DHAA. Em outras dimensões, o Ministério Público, tanto federal como estaduais, e as ouvidorias de diferentes sistemas ou programas públicos são espaços de reclamação de direitos.

Dados todos estes aspectos, é fácil imaginar a complexidade e as dificuldades enfrentadas para a defesa e realização do DHAA. Em 2002, o Conselho da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação — FAO instituiu um Grupo de Trabalho Intergovernamental para elaborar um conjunto de Diretrizes Voluntárias sobre a realização progressiva do DHAA no contexto da segurança alimentar e nutricional. Essa foi a primeira vez que o DHAA foi discutido entre governos no âmbito de um organismo da ONU. O trabalho deste grupo, no qual o Brasil teve um papel de destaque, deu origem às “Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional”. As diretrizes foram aprovadas, em novembro de 2004, pelos 151 países que compõem o Conselho da FAO. O objetivo fundamental das Diretrizes Voluntárias é proporcionar uma orientação prática a todos os Estados para a implementação efetiva do DHAA, no contexto da indivisibilidade dos direitos humanos. Dentre as ações propostas, destacam-se:

- A realização progressiva do DHAA exige que os Estados, em todas as esferas de governo, cumpram as suas obrigações, em virtude do direito internacional, relativas aos direitos humanos.
- Os Estados devem promover a boa gestão dos assuntos públicos como fator essencial para conseguir um crescimento econômico e desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza e da fome, assim como para a realização de todos os direitos humanos, inclusive a realização progressiva do DHAA.
- Os Estados devem considerar a possibilidade de adotar um enfoque holístico e global com vistas a reduzir a fome e a pobreza. Esse enfoque envolve, entre outras coisas, medidas diretas e imediatas para garantir o acesso a uma alimentação adequada como parte de uma rede de segurança social; o investimento em atividades e projetos produtivos para melhorar os meios de subsistência da população afetada pela pobreza e a fome de maneira sustentável; o estabelecimento de instituições adequadas, mercados que funcionem e um marco jurídico e normativo favorável; e o acesso ao emprego, aos recursos produtivos e aos serviços apropriados.

O Papel da Sociedade Civil na Defesa e Promoção do DHAA

A luta pela realização do DHAA traz elementos que reforçam a mobilização social pela garantia da segurança alimentar e nutricional. Progressivamente, movimentos sociais e organizações da sociedade civil incorporam a abordagem dos direitos humanos para o fortalecimento de suas lutas. O mesmo processo é evidenciado no interior das organizações públicas e a defesa pelos Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais se fortalece.

A abordagem dos direitos humanos traz elementos de mudança de cultura na forma de formular e fazer a política pública, pois o processo de realização dos direitos humanos requer a capacidade de reconhecer que a fome e a insegurança alimentar e nutricional não são apenas situações de injustiça, mas violações de direitos fundamentais e da dignidade humana. Quando assumimos que toda e qualquer pessoa deve ter os seus direitos humanos garantidos passamos a entender todo programa público como expressão da obrigação do Estado em garantir a realização de um direito. Com isto a relação entre as partes, indivíduo ou comunidade e governo passa a ter características mais simétricas, de autonomia e protagonismo.

A luta por direitos pode ser um instrumento fundamental para fortalecer as lutas de grupos, comunidades e movimentos sociais, pois: (i) fortalece os argumentos para exigir e negociar com as autoridades públicas a superação de

violações, que deixam de ser vistas como um problema moral e passam a ser enfrentadas como problemas políticos ou mesmo jurídicos; (ii) facilita a visibilidade das demandas ao requerer a documentação das violações de direitos para que estas possam ser encaminhadas aos órgãos responsáveis pela promoção e proteção de Direitos Humanos; e, finalmente, considerando que (iii) os direitos humanos são indivisíveis, podem traduzir interesses comuns entre diversas lutas, facilitando ações articuladas de diversos segmentos da sociedade civil. Apenas com essa integração poderemos ter um enfrentamento eficaz das causas de violações de direitos humanos no Brasil e no mundo.

Um exemplo concreto desta integração é o Projeto Relatores Nacionais para os Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais da Plataforma DHESCA — Brasil, instituído desde 2002⁸. No Projeto está prevista a Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Terra, Território e Alimentação Adequada. Os relatores têm o mandato para identificar, receber e apurar violações, identificar mecanismos administrativos, legais e políticos capazes de superar ou reparar essas violações e emitir recomendações às autoridades públicas nacionais e, se pertinente, encaminhá-las aos organismos internacionais de Direitos Humanos. Uma vez que os relatórios não têm caráter mandatório, a parceria com redes, movimentos e entidades sociais conferem às relatorias um papel político que impulsiona as ações de exigibilidade ao mesmo tempo que contribuem para dar maior visibilidade às reivindicações de diferentes setores sociais. O cumprimento das recomendações emitidas pelas Relatorias Nacionais vem sendo monitorado por organizações da sociedade civil, geralmente em parceria com o Ministério Público e, quando necessário, mediante novas ações inclusive associadas com os Relatores Especiais para os Direitos Humanos da ONU.

Por outro lado, do ponto de vista do Estado, é necessário o investimento permanente tanto no desenvolvimento de capacidades de seus agentes e a garantia das condições para que possam desenvolver suas obrigações e responsabilidades. Por isso, para que as obrigações legais sejam respeitadas e cumpridas é preciso: (i) construir competências entre os gestores e instituições públicas, o que amplia o compromisso com a realização dos direitos humanos; (ii) definir termos de referência sobre obrigações, responsabilidades e direitos de todas as instituições e sujeitos envolvidos em cada etapa, por exemplo, de um programa público; e (iii) garantir condições para que os agentes públicos cumpram com suas obrigações e a responsabilização daqueles que não as cumprem quando há condições para isso.


Considerações Finais e Notas ao Futuro

Os meios para se realizar o direito à alimentação adequada são múltiplos e sua garantia é complexa. A obrigação de fazer cumprir este direito implica destinar orçamentos públicos e implantar políticas universais que incluam progressivamente (e prioritariamente) a população mais vulnerável. Vários são os setores da sociedade que se mobilizam para fazer valer e cumprir este direito, que vai desde a produção agrícola, política de abastecimento, transporte, saúde, educação, comércio internacional etc. Certamente esta foi a razão que levou à criação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional — SISAN, sistema público criado pela LOSAN com a finalidade de articular e gerir intersecretorialmente as políticas públicas de SAN. A exemplo de outros sistemas públicos, como o SUS e o SUAS, espera-se que o SISAN seja capaz de articular e promover a gestão equitativa e descentralizada entre todos os entes federados, tendo como meta comum a realização plena do Direito Humano à Alimentação Adequada.

Os resultados obtidos entre os anos de 2003 e 2010 mostram que a agenda governamental lançada pela Estratégia Fome Zero resultou, sem dúvida, em avanços importantes na luta contra a fome e na erradicação da pobreza. Entretanto, não podemos nos acomodar no conforto das conquistas, mas ao contrário, precisamos avançar no aperfeiçoamento e na construção de novas e oportunas políticas, a partir das bases lançadas pelo Fome Zero. As políticas públicas constituem-se nos mecanismos do Estado para a garantia dos direitos humanos e a elas devemos creditar a capacidade de gerar justiça social e consolidar a democracia.

No campo da Nutrição e Saúde, por exemplo, o Brasil poderia desencadear um movimento nacional pela inclusão social saudável, prevendo programas sociais articulados com programas de nutrição, baseados na promoção da alimentação adequada e saudável. Poderia se pensar num desenho inovador de política pública que

8 Projeto Relatores ver *site*: http://www.dhescbrasil.org.br/_plataforma/index.php.



Do ponto de vista do Estado, é necessário o investimento permanente tanto no desenvolvimento de capacidades de seus agentes quanto na garantia das condições para que possam desenvolver suas obrigações e responsabilidades

ao mesmo tempo fortalecesse a agricultura familiar e camponesa e promovesse o aumento do consumo de alimentos saudáveis, produzidos localmente tais como frutas e hortaliças.

No tocante à proteção jurídica, o DHAA recebeu um reforço importante com a aprovação da Emenda Constitucional nº 64 que reconheceu a alimentação entre os direitos sociais básicos. Isto reforçou em particular os fundamentos legais para a justiciabilidade do DHAA no País. Mas, em que pese os progressos obtidos com as leis, instituições e políticas públicas que promovem o DHAA, o Brasil deve fortalecer a proteção dos direitos humanos como um todo com a criação de uma instituição independente de acordo com os Princípios de Paris, como, aliás, reafirmou seu compromisso, em maio de 2008, no Conselho de Direitos Humanos. Esta é a expectativa das organizações da sociedade civil e dos defensores de direitos humanos no País.

Existem lacunas que precisam ser solucionadas. Persistem contingentes importantes de pessoas que ainda vivem em situação de extrema pobreza ou em situação de rua e a estas devem ser direcionados todos os esforços das instituições públicas para que transcendam tal situação. Muitos povos indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais ainda dependem do governo para a regularização fundiária (titularização) de suas terras originais e ancestrais. Para estes povos e comunidades tradicionais o DHAA se expressa basicamente na posse e no usufruto da terra. Situação ainda crítica permanece na política da reforma agrária que, segundo relato dos movimentos sociais, perdeu velocidade nos últimos anos e não houve o cumprimento das metas previstas para implantação dos assentamentos. Fortalecer a agricultura familiar e camponesa é fortalecer a soberania alimentar da nação, é garantir alimentos diversificados e saudáveis na mesa dos brasileiros. A redistribuição equitativa das terras precisa ser expandida e ampliada.

Acima de todos os exemplos do que ainda precisa ser feito é fundamental lembrarmos sempre que a pobreza é a maior causa das violações do Direito Humano à Alimentação Adequada. Garantir um ambiente político, social e econômico estável e propício para a implementação das melhores estratégias para erradicar a pobreza, baseado na participação ativa e informada dos titulares de direito e responsabilização dos portadores de obrigações, será a medida mais eficaz para o plena realização do DHAA no Brasil.

Referências Bibliográficas

- FAO. *As vítimas da fome são mais numerosas do que nunca*, junho de 2009.
- FAO. *The State of Food Insecurity in the World (SOFI)*. Disponível em: <http://www.fao.org/publications/sofi/en/>. Acesso em: 26/10/2010.
- FAO. *Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação*. Roma, 1996. Disponível em: http://www.fao.org/wfs/index_en.htm. Acesso em: 26/10/2010.
- FAO. *O estado de insegurança alimentar no mundo*. Roma, 2008.
- BARTH EIDE, W. *From food security to the right to food*. in BARTH EIDE, W, kracht, U (eds), 2005.
- FAO. *Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional*. Roma, 2004. Disponível em: www.abrandh.org.br, em documentos.

LEÃO, M. M. e CASTRO, I. R. R. Políticas Públicas de Alimentação e Nutrição. In: *Epidemiologia Nutricional*. Org. Kac, G et AL. Fiocruz e Atheneu. Rio de Janeiro, 2007.

VALENTE, F. L. S. *Direito Humano à Alimentação: desafios e conquistas*. Ed Cortez. São Paulo, 2002.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (MRE). *Relatório nacional brasileiro*. Cúpula Mundial da Alimentação. Brasília, 1996.

Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH). *Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional*. Valéria Burity et al. Brasília, DF. 2010, 204p.

Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH). *A exigibilidade do direito humano à alimentação adequada*. Brasília: ABRANDH. Disponível em: www.abrandh.org.br/apostila_cursos, 2009.

De SCHUTTER, O. *Relatório do Relator Especial sobre o direito à alimentação; missão ao Brasil*, 12 a 18 de outubro de 2009, versão em português. Doc. original em inglês disponível em: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=101

ONU (General Assembly) — Human rights council. Universal periodic review: Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Brazil, (A/HRC/8/27 22 May 2008).

Sobre os Autores

Elisabetta Recine é nutricionista, doutora em Saúde Pública, professora adjunta e coordenadora do Observatório de Políticas de Segurança Alimentar e Nutrição da Universidade de Brasília. Colaboradora da Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos – ABRANDH. Conselheira suplente da sociedade civil do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA.

Marília M. Leão é enfermeira-sanitarista, mestre em Nutrição e especialista em Políticas Públicas. Presidente da Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH) e pesquisadora associada do Observatório de Políticas de Segurança Alimentar e Nutrição da Universidade de Brasília (UnB). Conselheira titular do CONSEA Nacional, como representante da sociedade civil.



SOBERANIA ALIMENTAR E FOME ZERO

Crispim Moreira

A soberania alimentar e sua potencial realização no Brasil no âmbito da estratégia Fome Zero adotada pelo governo do presidente Lula durante o período de 2003 a 2010 é o que se pretende refletir e debater no presente artigo. É sabido que dos cerca de mais de um bilhão de pessoas que passam fome no mundo¹, mais de setecentos milhões delas vivem da terra, isto é, da agricultura, da pecuária, da pesca e do extrativismo. No uso da terra, vivem, produzem e coletam alimentos e, paradoxalmente, são famintos. O estudo da questão agrária brasileira mostra que cerca de dois milhões de agricultores familiares e tradicionais vivem em situação de fome e pobreza. A globalização capitalista produziu fome nas cidades e no campo, como revelam os indicadores da PNAD 2004, que apontam que 11,2% dos domicílios rurais brasileiros sofrem de insegurança alimentar grave.

É necessário distinguir conceitualmente segurança alimentar e nutricional de soberania alimentar para explicitar a luta política do campesinato brasileiro na afirmação do seu modo de vida e sua reprodução social – contrário ao modo de produção capitalista – pretende-se, nesse sentido, abordar a realidade da agricultura familiar, tradicional e camponesa e o seu papel no combate à fome e na promoção da segurança alimentar e nutricional para a população brasileira. Na perspectiva da realização do conceito de soberania alimentar, procurar-se-á trazer factualmente ações de políticas públicas componentes da efetiva política nacional de segurança alimentar e nutricional nascida e desencadeada pela proposta Fome Zero, em janeiro de 2003.

O texto está organizado em quatro seções. A primeira seção trata da opção estratégica do Fome Zero de combater a fome e promover a soberania e segurança alimentar concebendo-se a essencialidade do papel da Agricultura Familiar Tradicional e Camponesa – AFC para tal fim. A segunda seção busca evidenciar a operacionalização do conceito de Soberania Alimentar em curso em frações do território e frações da AFC brasileiros, sobretudo focando o fenômeno da pobreza, da fome, da economia familiar camponesa e o consumo alimentar na realidade local. A seção três analisa o processo de territorialização do conceito de Soberania Alimentar iniciado a partir da execução de programas que compuseram a estratégia. A abordagem se deu a partir das ações diretamente dirigidas para o combate à pobreza dos agricultores; o desenvolvimento e o fortalecimento econômico da agricultura familiar e do consumo local de alimentos. A seção quatro e última apresenta elementos para analisar as ações do governo do presidente Lula no sentido da solidariedade e cooperação sul-sul tendo como referência o conceito de Soberania Alimentar.

1 Número de famintos no mundo segundo dados publicado pelos especialistas da FAO/ONU, julho de 2010.

Agricultura Familiar, Tradicional e Camponesa Concebida como Essencial para a Soberania Alimentar

Agricultura familiar no Brasil veio ocupar papel fundamental nas estratégias políticas de promoção da soberania e da segurança alimentar e nutricional, a partir de 2003, no âmbito do conjunto das ações Fome Zero. É verdade que o governo brasileiro, desde então, não colocou em oposição o fortalecimento da agricultura familiar ao desenvolvimento da agricultura capitalista ou do agronegócio, embora a declaração final da III Conferência Nacional de SAN tenha afirmado:

O objetivo da Segurança Alimentar e Nutricional implica uma concepção de desenvolvimento socioeconômico que questiona os componentes do modelo hegemônico no Brasil geradores de desigualdade, pobreza e fome e com impactos negativos sobre o meio ambiente e a saúde. (CONSEA, 2007.)

O conceito de soberania alimentar foi introduzido, em 1996, pela Via Campesina², no marco da Cúpula Mundial sobre a Alimentação – CMA realizada em Roma pela FAO. Segundo Pamela Caro (2010), o debate oficial promovido na Cúpula circulava em torno da noção de segurança alimentar³.

Contudo, é nítida e distinta a visão crítica de que os movimentos sociais têm do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional em uso pelos organismos do Sistema das Nações Unidas no plano internacional. As organizações de mulheres rurais presentes no Foro paralelo à Cúpula, por exemplo, fizeram críticas à discussão dos governos, que atuaram em consonância com a penetração do neoliberalismo e a irrupção da Organização Mundial do Comércio – OMC durante a década de 1990 e ajustaram a definição de segurança alimentar garantindo o direito à alimentação por meio 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 a comida rápida, entre outras) (Caro, 2010).

Segundo Michael Windfuhr e Jennie Jonsén (2005), a despeito da maioria dos alimentos do mundo ser produzido, coletado e colhido por mais de um bilhão de produtores de pequena escala, pastores e pescadores artesanais e vendido, processado, revendido e consumido localmente, as normas que regem a alimentação e a agricultura em todos os níveis (local, nacional e internacional) estão desenhadas *a priori* para facilitar o comércio internacional, não o comércio local. Isto reduziria a diversidade e concentraria a riqueza das economias alimentares mundiais nas mãos de cada vez menos empresas multinacionais, enquanto a maioria dos produtores e processadores de alimentos em pequena escala, inclusive consumidores pobres e famintos, são marginalizados. Os autores mostram que o marco de políticas de Soberania Alimentar aborda este dilema:

El marco de política comienza colocando la perspectiva y necesidades de la mayoría en el centro de la agenda de la política alimentaria global y abarca no solamente el control de la producción y los mercados, sino también el Derecho a la Alimentación, el acceso de las personas a La tierra, el agua y los recursos genéticos y su control sobre los mismos, así como el uso de enfoques de producción ambientalmente sostenibles. Lo que surge es un argumento persuasivo y altamente político para reenforzar el control de la producción y consumo de alimentos dentro de procesos democráticos arraigados en sistemas alimentarios locales. (2005)

Christiane S. S. Campos e Rosane S. Campos (2007), geógrafas estudiosas da questão agrária brasileira, em artigo que discute a soberania alimentar como alternativa ao agronegócio⁴ no Brasil analisam, de um lado,

2 *Via Campesina es un movimiento social internacional de campesinos y campesinas, pequeños y medianos productores, mujeres rurales, indígenas, campesinos sin tierra, jóvenes rurales y trabajadores agrícolas. Es representativo, legítimo y con identidad que vincula las luchas sociales de los cinco continentes. Reúne a 148 organizaciones de 68 países. La CLOC, referente latinoamericano reúne a 52 organizaciones de 20 países. www.viacampesina.cl. Se reconoce que activistas y profesionales de organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales han jugado un papel relevante en la promoción de la Soberanía Alimentaria, como National Family Farm Coalition (FIAM), Land Research Action Network, GRAIN y CET-SUR en Chile, por nombrar algunos. En el caso de las organizaciones del movimiento de mujeres y feminista, se destaca la participación de la Marcha Mundial de Mujeres (MMM).*

3 A noção de SAN, então reafirmado pela CMA, consistia como “o direito de toda a pessoa a ter acesso a alimentos saudáveis e nutritivos, em consonância com o direito a uma alimentação adequada e com os direito fundamental a não sofrer fome” (CARO, 2010).

4 Para as autoras, o agronegócio é a face neoliberal do capitalismo no campo: “Consideramos que trata-se de uma nova forma de territorialização do capital no campo, forjada num contexto de políticas neoliberais e de intensificação dos processos de concentração e centralização do capital em múltiplas escalas, especialmente mundial” (2007).



o avanço do agrobusiness no País em múltiplas escalas espaciais e nas dimensões política, econômica, ideológica e, de outro lado, a aliança camponesa-ambiental que se constrói em torno da luta contra o agronegócio e pela soberania alimentar. Elas apontam problemas com a expansão do agronegócio e propõem como alternativa o debate acerca da soberania alimentar, para garantir a viabilidade econômica da agricultura camponesa e a sustentabilidade ambiental do País⁵. Ainda, Campos e Campos demonstram que, na concepção da Via Campesina, o conceito utilizado pelas Nações Unidas não põe em perspectiva a qualidade da alimentação, podendo ser composta por transgênicos ou ecológicos, e geram a padronização alimentar que está sendo imposta pelos conglomerados que atuam no setor agrário (Campos e Campos, 2007).

Jaques Conchol (2005), em artigo sobre soberania alimentar⁶, entende que em uma economia de mercado, a fome e a subalimentação não podem ser superadas se o conjunto dos consumidores não dispuser de rendimentos suficientes para garantir a satisfação de suas necessidades alimentares, assim como de outras necessidades essenciais para a vida.

Para o Comitê Internacional de Planejamento da Sociedade Civil pela Soberania Alimentar⁷ – CIP, em documento para a Conferência Internacional de Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural – CIRARD, promovida pela FAO, realizada em Porto Alegre, em março de 2006, os pilares mais fundamentais da soberania alimentar incluem o reconhecimento

5 De acordo com as autoras, o conceito de soberania alimentar surge na década de 1990, partindo de movimentos sociais do campo que discordavam das políticas agrícolas neoliberais impostas aos governos do mundo inteiro através de organismos internacionais como a Organização Mundial do Comércio – OMC e o Banco Mundial, que são parceiros da FAO nos debates e projetos de segurança alimentar (Campos e Campos, 2007). Esses movimentos questionam o conceito de segurança alimentar difundido pela FAO, pois entendem que ele se adequa muito bem às políticas neoliberais e ao agronegócio.

6 O autor enfoca os problemas da situação alimentar da humanidade desde a conjuntura dos anos de 1930 até os anos iniciais do século XXI. Relaciona, numa perspectiva histórica, o problema da relação entre a agricultura e os fenômenos da subalimentação e da fome. Especificamente em relação à América Latina, adverte que, dadas as mudanças na estrutura do mercado, está-se produzindo uma forte tendência à concentração e internacionalização da produção, com o conseqüente desaparecimento da soberania alimentar. Ver CONCHOL (2005).

7 O Comitê Internacional de Planejamento da Sociedade Civil pela Soberania Alimentar – CIP é composto por vários movimentos, sindicatos e organizações da sociedade civil ligados à agricultura camponesa e indígena, a pescadores e pastores, e reivindica a soberania dos povos para determinar e definir suas próprias políticas alimentares, de forma a garantir o DHAA. O CIP tem cumprido o papel de acompanhar paralelamente os debates internacionais nos âmbitos da soberania, da SAN e do DHAA.

e o cumprimento do direito à alimentação e o direito à terra; o direito de cada nação ou povo a definir a sua própria política agrícola e alimentar, respeitando o direito dos povos indígenas aos seus territórios, os direitos dos pescadores tradicionais a áreas de pesca etc. Ainda para a CIP, é fundamental que as ações e políticas de soberania alimentar sejam um refúgio das políticas de comércio livre, com uma maior prioridade de produção alimentar para mercados locais e nacionais, e o fim da venda abaixo do preço de custo (*dumping*); reforma agrária genuína e práticas agrícolas sustentáveis, com base nos camponeses e agroecológicos (CIRADR, 2006).

O CIP deu destaque à perspectiva dos povos indígenas no que diz respeito ao território como um conceito mais inclusivo e importante do que meramente terra e o direito à autodeterminação dos povos nos seus territórios. O Comitê demonstra que as organizações da sociedade civil e movimentos sociais reclamam por uma genuína reforma agrária redistributiva no contexto das políticas de soberania alimentar. Estas devem ser concebidas por meio de processos nos quais as comunidades locais lideram, tendo em consideração as necessidades e exigências de diferentes setores, incluindo, mas não se limitando a povos indígenas, pescadores tradicionais, pastores nômades, migrantes, camponeses e famílias de agricultores, povos das florestas, trabalhadores rurais e outros. Enfim, a reforma agrária que propõem relaciona-se diretamente com a proposta de soberania alimentar.

Igualmente, relatório anual⁸ divulgado pela Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento – UNCTAD, em setembro de 2010, recomenda o fortalecimento do mercado interno dos países em desenvolvimento como uma garantia da expansão das suas atividades econômicas. Levando em conta a crise econômica mundial de 2007-2008, informa o relatório: muitos países em desenvolvimento que se tornaram excessivamente dependentes das exportações precisam fortalecer a demanda doméstica para garantir o seu crescimento e permitir a criação de empregos (UNCTAD, 2010). Diante do cenário pós-crise mundial, os economistas da UNCTAD defendem que os países em desenvolvimento devem orientar suas políticas macroeconômicas para aumentar o poder de consumo em massa e incrementar seus investimentos⁹.

Soberania Alimentar: Conceito em Marcha na Realidade Brasileira


A partir de janeiro de 2003, observa-se nas diversas realidades socioespaciais brasileiras: a) agricultoras pobres beneficiando-se de transferência de renda do governo federal, evitando-se, assim, situação de insegurança alimentar da sua família; b) agricultores familiares pobres – minifundistas, quilombolas, assentados da reforma agrária, entre outros – fornecendo alimentos diretamente nas escolas públicas do município em que vivem, por meio de contratos de compra do governo federal; c) milhões de estudantes matriculados em escolas públicas fazendo suas principais refeições do dia (uma, duas e até três refeições) preparadas com alimentos frescos produzidos pelos AFC organizados em associações, sindicatos e cooperativas no entorno a, no máximo, 100 km de distância da sede da sua escola. Em número razoável estas situações, agora, fazem parte do cotidiano de milhares de municípios brasileiros e reproduzem-se em milhares de comunidades rurais e urbanas. Não menos comum, observa-se também nas cidades, trabalhadores alimentando-se nos restaurantes e em cozinhas públicas – mantidas pelo poder público – cujo papel é oferecer refeição saudável a preço acessível para os trabalhadores de baixa renda monetária mensal. Em muitos desses restaurantes e cozinhas públicas, os alimentos ali preparados foram adquiridos da agricultura familiar local e regional.

As situações descritas acima resultaram de políticas públicas de segurança alimentar desenvolvidas no âmbito da estratégia Fome Zero. Elas guardam pertinência, inclusive, com proposições aprovadas na II e III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA, 2007) realizadas, respectivamente em 2004, em Olinda-PE e em 2007, em Fortaleza-CE¹⁰.

8 O relatório completo está disponível no site da UNCTAD. Acessar www.unctad.org/sections/press/docs/pr2853p.pdf.

9 Ver matéria publicada por Renato Andrade no jornal O Estado de São Paulo, em 14 de setembro de 2010: <http://estadao.br.msn.com/economia/artigo.aspx?cp-documentid=25574750>.

10 Acesse os relatórios da II e III da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no sítio do CONSEA: www.planalto.gov.br/consea. Ressalte-se que a III Conferência aprovou as diretrizes da Política Nacional de SAN, bem como um conjunto de 102 proposições para a sua execução. Em 2009, passados dois anos da sua realização, o CONSEA, conjuntamente com a Câmara Interministerial de SAN – CAISAN promoveu o Encontro Nacional III CNSAN+2 para avaliar a implementação daquelas ações aprovadas. O relatório final do documento está disponível no sítio do CONSEA.



No Brasil, soberania e segurança alimentar tornaram-se princípios legais consagrados na LOSAN, sancionada pelo Presidente Lula em setembro de 2006, três anos após o início da implantação da Estratégia Fome Zero, resultado da luta e da construção de um conjunto amplo e diverso de atores sociais

No Brasil, soberania e segurança alimentar tornaram-se princípios legais consagrados na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN, sancionada pelo Presidente Lula, em setembro de 2006, portanto, três anos após o início da implantação da estratégia Fome Zero, resultado da luta e da construção de um conjunto amplo e diverso de atores sociais¹¹. Assim, soberania alimentar como conceito político orientador das lutas dos movimentos sociais do campo e como princípio legal no âmbito da política nacional de SAN, é condição importante na construção das estratégias políticas de desenvolvimento, sobretudo na realização do direito humano à alimentação e na territorialização de políticas públicas intersetoriais como está proposto nos termos do Decreto nº 11.346, que regulamenta a Política e o Plano Nacional de SAN assinado pelo Presidente Lula, em 25 de agosto de 2010.

A situação factual descrita acima pretende demonstrar iniciativas do governo do Presidente Lula que concretamente desencadearam um virtuoso processo de desenvolvimento da agricultura familiar e camponesa. Tais iniciativas aqui arroladas referem-se às ações de transferência direta de renda para as famílias, compras diretas de alimentos, alimentação escolar, crédito subsidiado, assistência técnica gratuita, garantia de preços mínimos para a produção de alimentos, inclusive a implantação de equipamentos públicos de alimentação e nutrição, como Feiras Populares, Banco de Alimentos, Restaurantes Populares e Cozinhas Comunitárias, entre outras iniciativas igualmente importantes¹².

Concomitantemente com a execução do conjunto destas ações é almejada a estruturação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN. O SISAN está apoiado por um marco legal e institucional, financiamento público, controle social e adequação da capacidade operacional na estrutura administrativo-organizacional do Estado Nacional. O SISAN possibilita articulação intra e intergovernamental envolvendo os três entes federativos e a integração de múltiplos setores, como a educação, saúde, reforma agrária, agricultura, pecuária e meio ambiente, ações afirmativas para mulheres, negros, assistência social, desenvolvimento social e econômico.

As lições apreendidas pela experiência brasileira de combate à fome e na promoção da segurança alimentar e nutricional tornada referência regional e mundial possibilitaram, por exemplo, que a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) para a América Latina e Caribe aprovasse resolução para reforçar o apoio às políticas voltadas à agricultura familiar como um meio importante para a soberania alimentar dos países e da região durante a 31ª Conferência Regional da FAO, no Panamá, em junho de 2010¹³. A afirmação do diretor do escritório regional para América latina, Dr. José Graziano, sintetiza bem o espírito desta resolução: “fortalecer a agricultura familiar é atalho para a soberania alimentar”.

Nas seções seguintes descrever-se-á as ações que, supõe-se, realizam o conceito de soberania alimentar no Brasil tomando-se o período de 2003-2010. A concretização de ações de SAN caracteriza-se como um processo de territorialização de políticas públicas intencionadas para realizar o direito humano à alimentação adequada – DHAA. A propósito, essa territorialização contém elementos convergentes conceitualmente à proposta de Soberania

11 Amplo, por exemplo: somente no CONSEA participam 34 entidades representantes dos atores sociais oriundos das organizações da sociedade civil. Diverso, por exemplo: no CONSEA essas representações têm incidência na luta dos movimentos sindicais e sociais no campo, dos povos e comunidades indígenas, academia, fórum de entidades brasileiras de SAN, entidades de classe etc.

12 Ver documento elaborado pela Câmara Interministerial de SAN – CAISAN para subsidiar o balanço das ações governamentais de SAN e a implantação do SISAN debatido durante o Encontro: III CNSAN+2, realizado em Brasília, em outubro de 2009.

13 Ver artigo do pesquisador e representante da FAO para América Latina e Caribe, José Graziano Silva, publicado no jornal Valor Econômico de 21/06/2010. O artigo está disponível no site do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República, www.cdes.org.br.

Alimentar apresentados no Foro Paralelo da CMA em Roma, em 1996, e na CIRADR em Porto Alegre, em 2006, como citado anteriormente. Ambiciona-se, todavia, descrever a territorialização do conceito de soberania alimentar que, de certo modo, destoa do pensamento e conceitos neoliberais baseados no comércio internacional de alimentos a na comoditização de alimentos regionais-culturais.

Para tanto, buscaram-se aquelas ações fundadas nas estratégias do Fome Zero que:

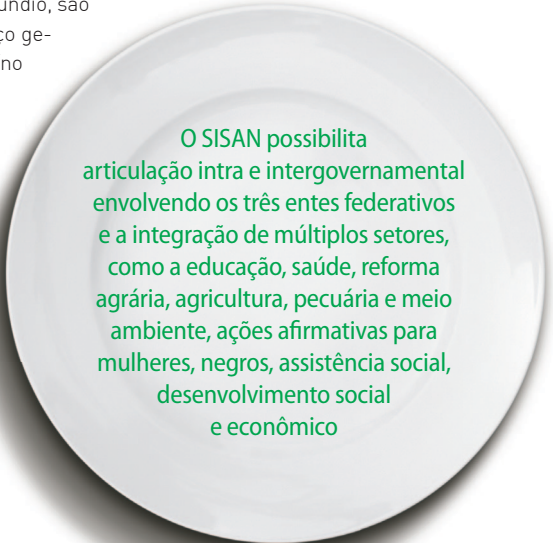
- a) combateram a fome e a insegurança alimentar grave dos agricultores familiares pobres por meio de transferência direta de renda para as mulheres;
- b) protegeram ou fortaleceram a economia camponesa e a agricultura familiar pobre visando sua autonomia e organização social;
- c) evitaram ou combateram a padronização alimentar imposta pelos conglomerados que atuam no setor agrário sob o interesse do agronegócio e, ao mesmo tempo, colocaram em perspectiva a qualidade dos alimentos consumidos nas comunidades locais;
- d) adotaram metodologias de planejamento territorial e experimentaram a intersetorialidade das políticas públicas, em especial, aquelas que tiveram como sujeito social frações do campesinato brasileiro, sobretudo as famílias assentadas, povos indígenas e comunidades tradicionais.

Territorialização da Soberania Alimentar a Partir dos Principais Programas que Compõem a Estratégia Fome Zero

A discussão sobre a territorialização da soberania alimentar concretizada por programas componentes da estratégia Fome Zero necessita ser precedida de duas considerações iniciais importantes. Primeiro, o uso de teoria do pensamento social geográfico como um dos conceitos (meta) disciplinares de Território-Territorialização-Territorialidade para explicar o fenômeno da operacionalização do conceito de soberania alimentar construído pelos movimentos sociais no campo. Segundo, a visão e decisão da III Conferência Nacional de SAN que elegeu o direito à alimentação adequada e a estruturação de sistemas agroalimentares justos, agroecológicos e solidários como diretrizes para a política nacional de SAN em implantação no Brasil, desde a criação do SISAN, em 2006.

O trinômio – Território-Territorialização-Territorialidade – como categoria teórica da geografia aplicada no presente tema, por definição, é assim entendido: **Território** é o espaço geográfico adicionado de poder. Por exemplo, assentamentos de reforma agrária como unidades espaciais camponesas adicionadas de seu projeto político de soberania alimentar. Um território camponês. **Territorialização** é o processo, a marcha e o movimento de escapar do poder do outro e ao mesmo tempo, de adicionar poder no espaço, por exemplo, quando os trabalhadores sem terra, ocupam o latifúndio, são assentados e implementam seu modo de vida naquele espaço geográfico, eles, por conseguinte, viveram um processo genuíno de territorialização. **Territorialidade** é a identidade própria do sujeito político que vive no espaço, ela é carregada no movimento da sua territorialização no espaço usado. O modo de vida próprio camponês tem a ver com sua territorialidade. Assim, será objeto de reflexão o **Território, a Territorialização e a Territorialidade** da agricultura familiar tradicional camponesa.

A territorialização camponesa possibilitada pelas ações contidas na estratégia **Fome Zero**, portanto, materializar-se-ia: a) no combate à pobreza da agricultura familiar sob ações que incidiriam diretamente



O SISAN possibilita articulação intra e intergovernamental envolvendo os três entes federativos e a integração de múltiplos setores, como a educação, saúde, reforma agrária, agricultura, pecuária e meio ambiente, ações afirmativas para mulheres, negros, assistência social, desenvolvimento social e econômico

na renda monetária familiar anual¹⁴; b) por meio das ações de desenvolvimento da economia da agricultura familiar, neste caso, buscando-se aquelas ações que favoreceriam a reprodução do modo de vida do campesinato na perspectiva da sua segurança alimentar; e c) naquelas ações que promoveram o consumo local de alimentos de qualidade produzidos na perspectiva agroecológica e solidária. Estas ações estariam diametralmente opostas à hegemonia territorial do negócio alimentar, baseado no desenvolvimento da agricultura não familiar exportadora de *comodities* agrícolas para o mercado internacional dominado pelos interesses das corporações financeiras mundiais.

Desse modo, as seções seguintes pretendem relacionar tais evidências de territorialização da soberania alimentar a partir dos programas componentes da política nacional de SAN em execução pelo governo do Presidente Lula no período de 2003-2010.

Combate à Pobreza da Agricultura Familiar Camponesa

A transferência direta de renda para as famílias de agricultores camponeses pobres realizada pelo Programa Bolsa Família, caracterizado por uma cobertura próxima de 100% em quase todos os municípios brasileiros a partir de 2008, retirou da extrema pobreza aquelas famílias com renda monetária mensal inferior à R\$ 147,00/*per capita*. Pesquisas demonstraram¹⁵ que a renda mensal advinda do PBF foi usada pelas mulheres, principalmente, para comprar alimentos e assim afastar a fome e a insegurança alimentar das suas casas. Milhares de mulheres camponesas beneficiadas pelo PBF, além da segurança de saber que terão comida na mesa, adotaram estratégias de reprodução social, como a participação em empreendimentos econômicos coletivos, a exemplo de feiras ecológicas e pequenas agroindústrias comunitárias. Neste sentido, o PBF torna-se uma importante política de soberania e segurança alimentar em todo o território nacional para mais de três milhões de famílias que vivem da terra e na terra.

A compra da produção da AFC pelo governo federal, por meio do PAA, possibilitou a cerca de 120 mil famílias, que produzem para o autoconsumo e o abastecimento de mercados locais, uma renda bruta anual de até R\$ 4.500,00. Se considerarmos que os preços pagos aos produtores procuraram remunerar de forma justa seu trabalho, pois, claro, os interesses do governo comprador de alimentos é distinto dos interesses rentistas dos capitalistas que se interessam por apropriar do trabalho camponês no mercado local. Aquele quer gerar trabalho e renda para as famílias permanecerem no campo e estes querem capital para sua acumulação.

Do mesmo modo, aqueles AFC que participam do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE puderam crescer ao seu orçamento bruto anual até R\$ 9.000,00, vendendo sua produção para o preparo da alimentação de mais de 50 milhões de estudantes que frequentam as escolas públicas do município onde vivem.

A comercialização direta da produção da AFC nos mercados municipais e regionais com preços praticados no mercado varejista, por meio da participação em feiras populares nos pequenos municípios do semiárido brasileiro, e também, nas cidades localizadas nas regiões metropolitanas, é outro exemplo de ações que integram a estratégia Fome Zero e colaboram na proteção da renda camponesa. Do mesmo modo, outro exemplo interessante, é o fomento e a assistência técnica fornecida aos agricultores familiares que vivem no rural-urbano das metrópoles – por meio do programa de agricultura urbana e periurbana¹⁶ que cria condições para aumentar a renda familiar e afastar as famílias da situação de pobreza e insegurança alimentar nesta complexa realidade socioterritorial que é a periferia das cidades metropolitanas.

¹⁴ Ver referência bibliográfica CHONCHOL (2005).

¹⁵ Ver resultado da pesquisa contratada pelo MDS e realizada pelo IBASE sobre a situação da segurança alimentar das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Disponível no site www.ibase.org.br.

¹⁶ O Programa de Agricultura Urbana e Periurbana é desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome por meio da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN.

Desenvolvimento da Economia da Agricultura Familiar e Camponesa

As mulheres camponesas, enquanto beneficiárias da renda regular mensal advinda do PBF como anteriormente comentado, puderam dedicar-se à concretização de projetos cooperativos de comercialização da sua produção como a implantação de feiras agroecológicas e também de processamento e beneficiamento como a instalação de pequenas agroindústrias familiares, iniciativas estas muito presentes nos assentamentos de reforma agrária. Assim, moveram a economia local a partir de uma plataforma política de afirmação da soberania e segurança alimentar de uma classe social subalterna no atual modo de produção capitalista.

O acesso das famílias AFC pobres ao benefício da renda mensal do PBF quando combinado com a venda da sua produção para o PAA ou mesmo para o PNAE, sobretudo quando tais operações de comercialização direta são realizadas por meio de contratos firmados com suas associações ou cooperativas, sem dúvida, resulta no desenvolvimento da economia da AFC nos mercados locais onde estão inseridos. Quando isto ocorre, observa-se mudanças efetivas nas relações sociais entre as famílias dos agricultores familiares e os demais agentes econômicos locais tornando difícil para os conhecidos “atravessadores” praticarem ali sua milenar arte de impor seus preços que nunca remuneram o trabalho camponês empregado na agricultura.

Um olhar atento deve ser dirigido às distintas transformações que a economia da agricultura familiar desenvolve, seja nas distintas realidades regionais brasileiras do Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul-Sudeste; seja na complexa realidade agroalimentar das regiões metropolitanas. Neste caso, quando há a integração de todos esses programas numa mesma comunidade – como os assentamentos de reforma agrária e comunidades tradicionais, verdadeiros espaços camponeses – com ações de fomento prestadas pelo programa de agricultura urbana e periurbana, se fortalece efetivamente a produção e a comercialização da AFC numa forte perspectiva conceitual da soberania alimentar.

Quando há a integração de todos esses programas numa mesma comunidade – como os assentamentos de reforma agrária e comunidades tradicionais, verdadeiros espaços camponeses – com ações de fomento prestadas pelo programa de agricultura urbana e periurbana, se fortalece efetivamente a produção e a comercialização da AFC numa forte perspectiva conceitual da soberania alimentar

Consumo Local de Alimentos Saudáveis na Perspectiva da Economia Popular e Solidária

Tanto as famílias que vivem em áreas urbanas nas pequenas cidades localizadas em micro e mesorregiões onde prevalecem economias rurais, quanto as famílias camponesas, tradicionais, extrativistas, pescadores, indígenas que vivem nos denominados “perímetros rurais” beneficiadas pelo PBF puderam aumentar o consumo de frutas, verduras, legumes e carnes¹⁷.

O consumo de alimentos saudáveis produzidos na própria região considerados um forte traço de afirmação de soberania alimentar pelos movimentos sociais realiza-se, em parte e em fração do território por meio do PNAE¹⁸. Esta iniciativa, possibilitada pelo acúmulo político e técnico gestado no interior do CONSEA – que resultou

¹⁷ Ver resultado de pesquisa sobre o consumo de alimentos das famílias beneficiadas pelo PBF disponível no site do IBASE: www.ibase.org.br.

¹⁸ O aperfeiçoamento do PNAE que o sintonizou com os princípios e diretrizes da Política Nacional de SAN, modificou parâmetros importantes como, por exemplo, tornar obrigatória a compra de 30% do valor total destinado à aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar. Essa necessidade assegura, de outro lado, o preparo de alimentos frescos em toda a rede de cerca de 190 mil escolas, onde são preparadas diariamente 50 milhões de refeições.



na formulação e posterior aprovação da referida Lei nº 11.947/2009 –, carrega promissoras perspectivas para o consumo de alimentos saudáveis e, principalmente, o associativismo e a solidariedade econômica da AFC no território. Ressalte-se que a desejada diretriz política aprovada na III Conferência, qual seja, a estruturação de sistemas agroalimentares justos, de base agroecológica e na perspectiva da economia solidária encontra condições objetivas para se materializar no PNAE, assim como ocorre com o PAA. Lembrando que o PAA abastece de alimentos frescos e saudáveis mais de 18 mil entidades que compõem a rede de proteção e promoção social estruturada nos municípios.

Finalmente, importa relacionar os principais programas que tem capacidade de territorializar a soberania alimentar no Brasil. Sobretudo porque tem incidência direta no aumento da renda monetária mensal familiar, no aumento da produção, na comercialização direta com preços justos ou mesmo na melhoria da dieta alimentar diária das famílias. Sem prejuízo de reconhecer a importância de outros programas igualmente capazes, destacam-se os programas: Bolsa Família, PAA, PRONAF, PNAE, Reforma Agrária, Cisternas, Rede Equipamentos Públicos de SAN e Agricultura Urbana e Periurbana¹⁹.

¹⁹ O autor se absterá de descrevê-los aqui, pois tais programas são objeto de análise nos demais artigos que compõem o presente livro.

Solidariedade e Cooperação Sul-Sul: Sinais Dados, Caminhos Iniciados²⁰

A promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional em âmbito internacional é uma diretriz da PNSAN, alcançada a partir de políticas e estratégias que respeitam as características culturais dos países e os compromissos internacionais pertinentes.

No plano internacional, as ações do governo do Presidente Lula²¹ estão bastante articuladas com a participação de ministérios atuantes no tema da segurança alimentar como o MDS, o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, Ministério da Educação e Cultura e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – MEC/FNDE, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA por intermédio da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB e, principalmente com o CONSEA. No contexto atual, observa-se grande engajamento da política externa brasileira em se garantir a segurança alimentar e nutricional, acrescentando nova prioridade de longo prazo à agenda política brasileira devido à grande importância da estratégia de erradicação da fome no mundo dada pelo governo brasileiro.

O MRE, por meio da CGFOME, em busca da promoção da soberania alimentar, atua em três linhas principais: negociações internacionais, cooperação sul-sul na área de segurança alimentar e nutricional e de desenvolvimento agrícola e assistência humanitária internacional.

No que diz respeito às negociações internacionais que repercutem na questão da soberania alimentar, em especial as negociações comerciais favoráveis à eliminação dos subsídios agrícolas e na área de biocombustíveis e de proteção a recursos fitogenéticos, o MRE conforma as posições do governo brasileiro, sobretudo com o Ministério da Fazenda – MF, o MAPA, assim como o Ministério do Meio Ambiente – MMA. Na área de cooperação agrícola internacional, as ações são conduzidas pela Agência Brasileira de Cooperação – ABC, do MRE, que se articula com as principais pastas ministeriais e agências governamentais competentes nesse temário, como MDA, MAPA, CONAB, Empresa Brasileira de Pesquisa Agrícola e Agropecuária – EMBRAPA e MEC/FNDE. Quanto às ações de assistência humanitária, sua estratégia é gestada pelo Grupo de Trabalho Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional – GTI-AHI, que envolve 14 ministérios sob coordenação do MRE.

O Governo brasileiro, no que diz respeito à sua atuação junto aos organismos do Sistema das Nações Unidas, vem reforçando a necessidade de se manter em elevada conta o debate político da segurança alimentar e nutricional no plano internacional²². O Brasil defende que essas e outras iniciativas se desenvolvam sob os auspícios da FAO – reconhecidamente o legítimo foro político para o debate da soberania alimentar no plano internacional. Em que pese o reconhecimento da centralidade da FAO, o Brasil entende oportuna e conveniente a reforma desse organismo internacional. Dessa forma, tem apoiado a reformulação do Comitê de Segurança Alimentar – CSA, da FAO, a fim de que se torne principal locus da ONU para a discussão sobre a segurança alimentar e nutricional. Ao lado disso, o Brasil defende a ampliação de seu escopo temático, incluindo temas estruturais como acesso à terra, e participativo, por meio de inclusão da sociedade civil.

20 Os conteúdos reunidos nesta seção resultam da participação do autor no curso de formação de diplomatas africanos em palestra sobre o tema da Soberania Alimentar e o Direito Humano à Alimentação a partir da experiência do governo brasileiro no período de 2003-2010, promovido pelo Ministério das Relações Exteriores, Fundação Alexandre Gusmão e Instituto de Pesquisas e Relações Internacionais, que ocorreu na cidade do Rio de Janeiro, em julho de 2010.

21 Tais ações são coordenadas pela Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome – criada no âmbito das iniciativas da estratégia Fome Zero – localizado no Ministério das Relações Exteriores.

22 Sem prejuízo do apoio a iniciativas como a Força Tarefa das Nações Unidas para a Crise Alimentar Global (High Level Task Force on the Global Food Security Crisis, estratégia da ONU, lançada em abril de 2008 pelo seu secretário-geral) para tratar a alta dos preços dos alimentos, e da Parceria Global para Alimentação e Agricultura (Global Partnership on Food and Agriculture, lançada pelo presidente francês, Nicolas Sarkozy, durante a Conferência de Alto Nível da FAO sobre Segurança Alimentar, em Roma, em junho de 2008).

Considerações Finais

Conceitos úteis são conceitos operacionais, como afirmou Carlos Walter Porto-Gonçalves²³. Conceitos não operacionais, portanto, que não servem para transformar a realidade são conceitos inúteis. O caráter radical do conceito de soberania alimentar contém a noção de segurança alimentar e nutricional necessária para a territorialização do modo de vida da agricultura familiar e camponesa.

As condições objetivas reunidas nas ações e programas que compõem a política nacional de segurança alimentar tornaram-se plataforma e pilares para sustentar um processo de realização do conceito de soberania alimentar. É verdadeiramente uma façanha política de um Estado Nacional que sempre se alinhou com as estratégias neoliberais subordinadas à monopolização territorial do capitalismo globalizado. De outro lado, uma conquista alvissareira forjada pela força dos movimentos sociais e o coletivo das organizações da sociedade militantes do tema da segurança alimentar no Brasil que teve a aurora da sua combatividade a partir do final dos anos oitenta do século passado.

O Brasil foi considerado líder mundial no combate à fome pela ONG ActionAid²⁴, pois – segundo seu documento publicado quando da realização da Assembleia Anual da ONU, em Nova York, em setembro de 2010 – o País demonstra “o que pode ser atingido quando o Estado tem recursos e boa vontade para combater a fome”. O documento ainda elogiou o Fome Zero considerado pela ONG “um pacote impressionante de políticas para lidar com a fome”, contudo, afirma que o País pode melhorar as políticas para os trabalhadores sem terra.

Há de se considerar dois importantes fatores que favoreceram o avanço das condições atuais que tem colaborado de fato para a concretização da soberania alimentar no Brasil: universalização do acesso dos programas essencialmente asseguradores de condições promotoras de Soberania Alimentar, como é o caso do PAA com metas físicas e financeiras ajustadas ao tamanho das necessidades da população e a institucionalização e legalização de tais programas, bem como a consolidação e o funcionamento orgânico do Sistema Nacional de Segurança Alimentar. Ambos os fatores pressupõem o Estado Nacional como sujeito e ator central.

Referências Bibliográficas

ASSOCIAÇÃO DOS GEÓGRAFOS BRASILEIROS (Agb). Declaración política del Foro de las ONG/OSC para la Soberanía Alimentaria. *Soberanía alimentaria: un derecho para todos*. Fórum de ONG/OSC para la Soberanía Alimentaria, 2002 Rome NGO/CSO Forum for Food Sovereignty, June 8 – 13, 2002.

CAMPOS, Christiane Senhorinha Soares e CAMPOS, Rosana Soares. Soberania Alimentar como Alternativa ao agronegócio no Brasil. *Revista Eletronica de Geografia y Ciencias Sociales*. Universidade de Barcelona. Vol. XI, num 245 (68), 1 de agosto de 2007.

CARO, Pamela. *Soberanía Alimentaria: aproximaciones a un debate sobre alternativas de desarrollo y derechos de las mujeres*.

CHONCHOL, Jaques. A soberania alimentar. *Revista Estudos Avançados* 19 (55) 2005. p. 33-48

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE REFORMA AGRÁRIA E DESENVOLVIMENTO RURAL – CIRADR. Comitê Internacional de Planejamento para a Soberania Alimentar (CIP). *A reforma agrária no contexto da soberania alimentar, o direito à Alimentação e Diversidade cultural: Terra, Território e Dignidade*. Porto Alegre, 7-10 de março 2006.

CONSEA. Relatório Final. III Conferência Nacional de Segurança Alimentar. *Por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar*. Brasília, 2007.

²³ Ver MOREIRA (2008).

²⁴ Ver notícia sobre a divulgação do ranking dos países disponível no site do jornal Folha de São Paulo publicado em setembro de 2010: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/bbc/ult272u638776.shtml>.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – CONSEA. *Relatório Final*. III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Fortaleza, julho de 2007.

MOREIRA, Crispim. *Vida e Luta Camponesa: casos onde o campesinato luta, marcha e transforma o território capitalista*. Tese de Doutorado. Instituto de Geociências/Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, maio de 2008.

WINDFUHR, Michael e JONSÉN, Jennie. *Soberanía Alimentária Hacia la Democracia en Sistemas Alimentarios Locales*. FIAN-Internacional. 2005.

Sobre o Autor

Crispim Moreira é doutor em Geografia pela UFMG, engenheiro agrícola pela UFV. Secretário nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.



DIREITO À RENDA NO CONTEXTO DO FOME ZERO E A EXPERIÊNCIA DE UNIFICAÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL

Ana Fonseca e Iraneth Monteiro

Este texto está dividido em três partes. Na primeira, encontra-se um histórico do ingresso do tema fome na agenda pública nacional e dos primeiros programas de transferência de renda no contexto nacional e da América Latina e Caribe. Argumento que na experiência brasileira o combate à fome e os programas de transferência de renda são contemporâneos e dois elementos os distinguem: a ampla mobilização social à época do Programa de Combate à Fome e à Miséria (PCFM) quando o I Conselho Nacional de Segurança Alimentar foi instituído, e a amplitude de seus objetivos: a segurança alimentar e nutricional envolvendo a produção, distribuição e consumo de alimentos de qualidade e a transferência de renda viabilizando o acesso.

Argumento que, após o PCFM, o tema da segurança alimentar ingressou de modo mais definitivo nas preocupações públicas não governamentais – no governo FHC (1995-2002) com a criação do Programa Comunidade Solidária e a extinção do CONSEA e do INAN, o combate à fome e à pobreza seguiu por outros rumos – e desde 2003 nas preocupações e ações governamentais e não governamentais.

Na segunda parte, apresentamos a proposta Fome Zero e da unificação dos programas de transferências no programa ao primeiro governo do presidente Lula e a unificação propriamente dita. Finalmente, na terceira e última parte, exploramos algumas possibilidades de interpretação quanto aos rumos do Fome Zero.

Histórico

Os últimos vinte anos no Brasil foram fortemente marcados pelos temas das transferências de renda e do combate à fome. Em 1991, por meio do chamado “governo paralelo”, formado após a derrota na disputa à Presidência do candidato Luiz Inácio Lula da Silva, foi divulgado o documento *Política Nacional de Segurança Alimentar* (TAGAKI, 2006).

Os anos seguintes foram de intensa movimentação política nos quais se destaca o Movimento pela Ética na Política, afirmando a incompatibilidade entre democracia e miséria, e as pressões da Frente de Prefeitos pelo apoio do governo federal aos programas de luta contra a pobreza. Com o *impeachment* de Fernando Collor e a ascensão de Itamar Franco, o tema da fome ganhou centralidade na agenda pública. O Mapa da Fome – *Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar*, coordenado por Anna Peliano, um quadro intelectual da área técnica do IPEA com vasta experiência na área de política de alimentação e nutrição, desaguou no Plano de Combate à Fome e à Miséria – PCFM

e na instalação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA (Peliano, 1993). O CONSEA e o PCFM são resultados dessa convergência de iniciativas: Movimento pela Ética na Política, o Programa de Segurança Alimentar do Partido dos Trabalhadores – PT, as pressões da Frente de Prefeitos e da Frente Parlamentar de Ação pela Cidadania e uma intensa mobilização social. Em novembro de 1992, Frente dos Prefeitos realizou um encontro em Brasília e reivindicou formalmente o apoio do governo federal aos programas de geração de emprego, à descentralização da merenda escolar e a transferência dos estoques públicos de alimentos aos municípios para distribuição às populações mais carentes. Finalmente, em maio de 1993, foi criada a Frente Parlamentar de Ação pela Cidadania, constituída por parlamentares identificados com o apoio a programas governamentais e não governamentais voltados para a erradicação da fome e da miséria, que formulou um programa mínimo (Lara Resende, 2000).

A campanha contra a fome e pela vida foi de tal envergadura que uma pesquisa nacional realizada pelo IBOPE, em dezembro de 1993, trouxe à luz os seguintes números: 68% dos brasileiros maiores de 16 anos conheciam a campanha ou já tinha ouvido falar dela; 93% a consideravam necessária; 32% com frequência com ela contribuíam e destes, 11% faziam parte de comitês (cerca de cinco milhões de pessoas).

O CONSEA, órgão máximo do PCFM, introduziu uma novidade no campo das políticas públicas, ao ser constituído como uma instância nacional de articulação de ações governamentais e não governamentais com a presença de representantes da sociedade civil e de oito ministérios. A solidariedade em relação aos mais pobres, a associação entre o setor público governamental e o não governamental e a descentralização foram princípios reitores naqueles anos. Vale dizer que o PCFM não investiu na criação de novos programas, mas em fortalecer alguns programas já existentes e em incorporar os objetivos específicos no planejamento dos ministérios. Os programas prioritários foram: a) descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (experiência em curso no Estado de São Paulo desde 1986); b) Leite e Saúde; c) Programa de Alimentação do Trabalhador; d) Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos; e e) Programa de Assentamentos (Draibe e Arrecthe, 1995).

Em novembro de 1996, com o CONSEA já extinto, a Cúpula Mundial de Alimentação, que reuniu mais de uma centena de chefes de estado, emitiu um texto que ficou conhecido como a Declaração de Roma e no qual se afirma: *“consideramos intolerável que mais de 800 milhões de pessoas de todo o mundo, em particular dos países em desenvolvimento, não disponham de alimentos suficientes para satisfazer suas necessidades nutricionais básicas. Esta situação é inaceitável”* (Declaração de Roma, 1996).

É valioso registrar algumas iniciativas brasileiras no campo do que hoje denominamos segurança alimentar e nutricional. Em 1972 foi criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN, vinculado ao Ministério da Saúde, que legalmente coordenava o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – PRONAN.

O PRONAN (1976) era conformado por vários subprogramas alocados em distintos ministérios e com distintos graus de abrangência: Programa de Suplementação – PNS/PSA (a cesta básica era composta por arroz, feijão, farinha de mandioca ou fubá, açúcar e leite em pó e o feijão e farinha eram comprados, preferencialmente de cooperativas de agricultores); Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas Urbanas de Baixa Renda – PROAB; Programa de Aquisição de Alimentos Básicos em Áreas Rurais de Baixa Renda – PROCAB (iniciado 1977 na Paraíba e expandido a todos os estados do Nordeste e em 1980 para o Pará e o Amazonas – cuja concepção é a mesma do atual Programa de Aquisição de Alimentos – PAA); Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE; Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT; Programa de Alimentação Popular – PAP (aprovado em 1985, entrou em operação no mês de setembro e foi desativado em 1987), Programa de Complementação Alimentar – PCA; Programa Nacional de Incentivo ao Aleitamento, entre outros. (Fonseca, 1989)

Na década de 1980, foi realizada a 1ª Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (de 26 a 28/11/1986), desdobramento da 8ª Conferência Nacional de Saúde e foi proposta a criação de um Sistema Nacional

A campanha contra a fome e pela vida foi de tal envergadura que uma pesquisa nacional realizada pelo IBOPE em dezembro de 1993 trouxe à luz os seguintes números: 68% dos brasileiros maiores de 16 anos conheciam a campanha ou já tinham ouvido falar dela; 93% a consideravam necessária; 32% com frequência com ela contribuíam e destes, 11% faziam parte de comitês (cerca de cinco milhões de pessoas)

Nos mesmos anos em que, no plano nacional e internacional, o tema da insegurança alimentar estava na agenda, no Brasil também se desenvolvia a proposta de implantação de um programa nacional de renda mínima. Em dezembro de 1991, o Senado Federal aprovou um projeto de lei de autoria do senador Eduardo Suplicy – PT/SP e propostas similares estiveram em discussão desde a década de 1970

de Segurança Alimentar e, ainda, a instituição do Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição. O documento desta 1ª Conferência é extraordinário por sua atualidade e porque está organizado em torno do direito à alimentação. Finalmente, em 1989, foi realizada a Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição (primeira grande iniciativa após o ENDEF) cujas informações deveriam subsidiar o planejamento das ações na área. Em 1985 (maio) foi instituído o Grupo de Trabalho Interministerial para a Coordenação das Ações na Área de Nutrição com representantes do Ministério da Saúde, Agricultura, Previdência e Assistência Social, Fazenda, Planejamento e Secretaria Especial de Assuntos Comunitários. O grupo foi reestruturado e, sob a coordenação do Planejamento, passou a chamar-se Grupo Executivo Interministerial para Assuntos de Alimentação da População – GEIAP. Os programas na área de alimentação de nutrição eram pulverizados, superpostos e, em 1986, novos programas foram lançados: Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes – PNLCC e Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares – PAIE (Fonseca, 1988).

Nos mesmos anos em que, no plano nacional e internacional, o tema da insegurança alimentar estava na agenda, no Brasil também se desenvolvia a proposta de implantação de um programa nacional de renda mínima. Em dezembro de 1991, o Senado Federal aprovou um projeto de lei de autoria do senador Eduardo Suplicy – PT/SP e propostas similares estiveram em discussão desde a década de 1970 (Fonseca, 2001).

Programas de Transferência de Renda

A década de 1990 foi pródiga em iniciativas de implantação de programas de transferência de renda com condicionalidades (com distintas denominações) e em muitos projetos de lei nas câmaras de vereadores, assembleias legislativas estaduais, câmara de deputados e senado, além de uma Conferência Internacional realizada em Brasília, em 1998, e sistematização das experiências e propostas realizada pelo IPEA (Lobato, 1998).

Os programas de transferência de renda foram criados pelos governos municipais e alguns estaduais em um período marcado pelo crescimento do desemprego e da pobreza, embora esta evidência não tenha força explicativa, porque não foram os municípios com maior contingente proporcional de pobres que os implantaram, mas os municípios comparativamente mais ricos. (Lavinhas, 1998).

A primeira iniciativa com a participação do governo federal em programas de transferência de renda deu-se com o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (1996), com forte empenho do UNICEF e da OIT, destinado ao combate ao trabalho infantil nas áreas rurais. Em 1997, foi aprovada Lei nº 9.533 que autorizava ao Poder Executivo a repassar recursos aos municípios que implantassem programas de renda mínima associados a ações socioeducativas. Em 1998, a legislação foi regulamentada, mas já em 2001, a Lei nº. 10.219 deu origem ao Programa de Garantia de Renda Mínima Associada à Educação – Bolsa Escola.

Segundo Mattoso,

O governo FHC nos anos 2001 e 2002, pressionado pelos movimentos sociais e pela evidente deterioração das condições sociais, tentou criar novas políticas sociais, entre as quais o programa Bolsa Escola. No entanto, em meio a sucessivos ajustes, sem crescimento sustentado e após vinte anos de marasmo econômico, tornou-se impossível enfrentar o grave desafio social por meio de medidas parciais (...) (MATTOSO, 2010, p. 43).

É importante registrar que, ao final da década de 1990, a iniciativa de criação (1999) do Fundo de Combate à Pobreza foi aprovada pela Câmara e Senado em 2001 e tinha por objetivo viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de

subsistência. Para tanto, seus recursos seriam aplicados, segundo a legislação, em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida. Como é sabido, parte dos recursos do Fundo de Combate à Pobreza foi destinada aos programas de transferência de renda.

A partir da metade do segundo governo do presidente FHC teve início uma etapa de criação de programas em ministérios setoriais: Bolsa Escola (MEC), Bolsa Alimentação (MS), Auxílio Gás (MME), Bolsa Renda para as situações de emergência nas áreas rurais (MI) e Agente Jovem (MPAS). Ao mesmo tempo em que estes programas (além daqueles por iniciativas municipais e estaduais) estavam sendo implantados no Brasil, um movimento semelhante estava ocorrendo na América Latina e Caribe, e no Instituto de Cidadania estava sendo concebido o Projeto Fome Zero: uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil.

Brasil e Região: América Latina e Caribe

Na América Latina e Caribe, a década de 1980 foi marcada por uma crise econômica severa e por uma agenda de reformas estruturais vinculadas ao elevado nível da dívida externa e às exigências dos organismos internacionais de financiamento: medidas de privatização de empresas e serviços públicos, abertura comercial, incremento de impostos com a finalidade de reduzir o déficit fiscal, cortes no emprego público e reformas no sistema público de proteção social. Na metade dos anos de 1990, as agências qualificadores de risco incluíam a reforma nos sistemas de aposentadorias e pensões como um ponto favorável em suas medições de risco dos países (Mesa-Lago e Müller, 2004).

Os sistemas públicos de proteção social, de base contributiva, foram modificados com a substituição por um sistema privado (Chile, em 1981, Bolívia e México, em 1997, e El Salvador, em 1998 – modelo substitutivo) ou um componente privado foi adicionado ao sistema público (Peru, em 1993, e Colômbia, em 1994 – modelo paralelo), ou ainda, um sistema privado que compete com o sistema público dando origem ao modelo misto como na Argentina em 1994, Uruguai em 1996 e Costa Rica em 2001 (Mesa-Lago e Müller, 2004).

No final da década de 1980, os Fundos de Emergência Social, posteriormente denominados de Fundos de Inversão Social (Bolívia, 1987; Nicarágua, Chile, Honduras, Venezuela, Panamá, 1990; El Salvador, Peru, Uruguai, 1991; Colômbia, 1992; Guatemala e Equador, 1993 etc.), e as chamadas redes mínimas de proteção social começaram a ser implantados e tinham por objetivo enfrentar o empobrecimento resultante do ajuste estrutural e melhorar a eficiência da ação dos ministérios e da assistência social. Com estes objetivos, os recursos deviam ser focalizados nos mais pobres de modo a compensar a perda de renda, criar empregos e melhorar a infraestrutura por meio de pequenas obras. (Mesa-Lago, 1999).



É neste contexto marcado pela responsabilidade mínima em matéria de proteção social, pela rejeição do princípio da solidariedade no financiamento como estruturante da proteção e por uma reinterpretação da ideia de focalização (Sojo, 2004), que surgem os primeiros programas de transferência de renda na Região. A proteção social consiste na ação coletiva de proteger dos riscos, ou seja, na necessidade de neutralizar ou reduzir o impacto de determinados riscos sobre o indivíduo e a sociedade por meio da solidariedade no financiamento. (Fonseca e Viana, 2007). Conforme a CEPAL (2000), “a solidariedade é o princípio que postula a participação diferenciada das pessoas no financiamento da política social (...) A solidariedade contribui para assegurar a universalidade e a equidade no acesso às prestações sociais, dadas as circunstâncias que determinam as diferenças nas condições econômicas ou nos riscos”.

No Brasil, o debate sobre a reforma seguiu um caminho diferente daquele transitado por outros países da América Latina e Caribe. Durante o governo de José Sarney, teve início um processo de reformas com a finalidade de democratizar o sistema de proteção e reforçar suas bases de financiamento. O princípio da seguridade social envolvendo saúde, previdência social e assistência social como direitos de cidadania foi estabelecido no período da redemocratização e com um processo constituinte que culminou na chamada Constituição Cidadã (1988). Esta ampliação e extensão dos direitos sociais debilitaram o vínculo contributivo (como condição para acesso a benefícios e serviços no modelo seguro social) como princípio estruturante do sistema de proteção social. Finalmente, na década de 1990 e início dos anos 2000, em plena vigência de leis que garantiam direitos universais, o Brasil foi palco de um apaixonante debate sobre focalização versus universalização. Esta discussão seguiu caminhos particulares no sentido em que a focalização foi concebida como complementar as políticas universais e não como substitutiva. (Fonseca e Roquete, 2005; Fonseca, 2008)

No contexto das “reformas estruturais”, os programas se disseminaram (Quadro 1) na América Latina e Caribe e, de modo diferente da experiência brasileira, não foram concebidos como programas de ministérios setoriais (da Educação, da Saúde, Minas e Energia, da Integração Nacional etc.). Além disso, entre os deflagradores, encontrava-se também a apreensão quanto à segurança alimentar em virtude da elevação dos preços dos alimentos. As experiências da República Dominicana, Panamá, Paraguai, Equador, apenas para citar alguns casos, são exemplares quanto a esta preocupação.

Na República Dominicana, o programa *Comer es Primero* (componente de Solidariedade) foi implantado para enfrentar a alta nos preços da cesta familiar de alimentos que, em 2003, aumentou 77,3%. Entre 2003 e 2004, a pobreza cresceu 16% da população, ou seja, mais de um milhão e meio (em uma população de 9 milhões) elevando para mais de 43% o percentual de pobres e com 29% da população subnutrida. (Fonseca, 2005a)

No México, o programa *Vivir Mejor* visou a proteção da população em relação a elevação dos preços dos alimentos e no Equador, as reformulações no programa de transferência de renda – BDH visaram fazer frente à crise de 2007-2009: o incremento nos valores das transferências (de US\$ 15 para 30 e de U\$ 11,5 também para US\$ 30 em fevereiro de 2007) e mais um aumento em agosto de 2009 elevou para U\$ 35 o valor do benefício e permitiu que a crise nos preços dos alimentos fosse enfrentada, pois este valor cobria 98,3% da cesta de alimentos.

Já no Paraguai, o principal argumento no debate nacional a favor de um programa de transferência de renda era o seguinte: a extrema pobreza estava crescendo, chegando (2003) a 1.139.736 pessoas, sendo a maior parte residente nas áreas rurais (712.720) e de cada cem (100) crianças menores de cinco (5) anos, dez (10) estavam desnutridas e vinte quatro (24) encontravam-se em risco de desnutrição. Além disso, as crianças das áreas rurais apresentavam quase o dobro de desnutrição crônica quando comparadas às das áreas urbanas. (Fonseca, 2005b).

No Panamá, os argumentos em defesa de um programa de transferência de renda levaram em consideração a existência de 508.737 pessoas em situação de extrema pobreza distribuídas em 72.498 domicílios e, do total de domicílios nesta condição, 47,9% estavam na área rural não indígena, 36,15% em áreas indígenas e 16% em áreas urbanas. Além disso, 29,2% das crianças entre 0 e 5 anos de idade viviam em extrema pobreza e destas, 39,5% sofriam de desnutrição crônica.

Vale lembrar que no Brasil, na origem do programa de renda mínima de Campinas (SP) estava o registro de óbito de uma criança por causa associada à desnutrição. É por este motivo que neste município a identificação de crianças com algum grau de desnutrição é legalmente razão de notificação compulsória. As famílias com crianças subnutridas foram as primeiras atendidas pelo Programa de Renda Mínima, já no mês de março de 1995. (NEPP, 1996)

Por último, alguns exemplos da composição do valor monetário dos benefícios nos programas de transferência de renda revelam a preocupação com o tema da segurança alimentar: a) **na Colômbia**, com o objetivo de incentivar a frequência escolar, o benefício é equivalente a U\$ 6 por cada criança no curso primário e U\$ 12 por cada adolescente no secundário (10 meses ao ano) e com o objetivo de **melhorar a alimentação** (famílias com crianças até 7 anos), o valor do benefício é de U\$ 20 (durante os 12 meses do ano); b) **no México**, um dos componentes do benefício é destinado **à alimentação**, U\$ 17 por família para melhorar a renda e alimentação, além de um complemento nutricional para as crianças (6 meses a 23 e 2 a 5 anos com baixo peso) e às mulheres grávidas e às lactantes; c) **no Paraguai**, uma parte fixa do valor do benefício é destinada à alimentação (US\$ 16,5); e d) no Panamá, por razões logísticas e também por problemas de insegurança alimentar, o Bono Familiar no valor de U\$ 50 é destinado quase que exclusivamente à **compra de alimentos**.

Quadro 1 – Programa de Transferência de Renda: América Latina e Caribe

ANOS	PAÍS	PRINCIPAIS ACONTECIMENTOS
1997	México	PROGRESA/OPORTUNIDADES
1998	Brasil	PGRM (1998), BES, BAL (2001), AG (2002), CA (2003), PBF (2004)
1998	Honduras	PRAF
2001/07	Nicarágua	Mi Família (RPS)
2001	Colômbia	Famílias em Ação
2001	Equador	B. Solidariedade/BDS
2001	Jamaica	PATH
2002	Argentina	Jefes y Jefas Chefas; Familias (2005) Asignación Familiar (2008)
2002	Chile	Puente (Sistema Chile Solidario)
2005	El Salvador	Red Solidaria
2005/08	Uruguai	Ingreso Ciudadano
2005	Paraguai	Tekoporã; Ñpityvo; Abraço; Propais
2005	R. Dominicana	Solidaridad
2005	Peru	Juntos
2006	Panamá	Red Oportunidades/B. Familiar para Alimentos
2006	Costa Rica	Avancemos
2006	Bolívia	Juancito Pinto
2008	Guatemala	Mi familia Progresas

A intenção com este histórico foi frisar e demonstrar empiricamente a inexistência de uma oposição entre programas de transferência de renda e combate à insegurança alimentar. O que teremos de particular na experiência brasileira diz respeito às estratégias de combate à insegurança alimentar no âmbito do Fome Zero. Este é o diferencial em relação ao que ocorre na América Latina e Caribe. A primeira e mais importante diferença refere-se à compreensão da impossibilidade da transferência de renda realizada por meio dos programas que têm como objetivos ampliar a escolaridade e estimular o acesso à rede de saúde, derrotarem a insegurança alimentar, entre outros. A segunda é a afirmação da necessidade de atuar contra causas estruturais da insegurança alimentar, conferindo prioridade ao direito humano à alimentação.

Fome Zero e a Unificação dos Programas de Transferência de Renda

A primeira experiência relativamente bem-sucedida de unificação de programas de transferência de renda no Brasil teve lugar na cidade de São Paulo (gestão Marta Suplicy) e tratou de unificar os programas de Renda Mínima



do município com os programas Renda Cidadã (do governo do Estado) e Bolsa Escola (governo do Federal). Esta experiência deixou sua marca no programa de governo do candidato Luiz Inácio Lula da Silva e nas propostas apresentadas no Relatório do Governo de Transição em 2002.

No programa de governo afirma-se a necessidade de *romper com as ações fragmentadas e dispersas, os feudos e loteamentos temáticos e clientelísticos que caracterizam as políticas sociais no Brasil em todas as esferas, do município à União, e que o Brasil precisa de políticas sociais integradas. Afirma-se, ainda, que nosso governo terá a tarefa histórica de implementar uma política nacional de inclusão social, abandonando a oposição entre política econômica e política social (...) [e que] a estratégia de inclusão supera a lógica de uma pobreza assistida e focalizada de modo estrito, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos. Evita a sobreposição de programas, que pulveriza os recursos públicos, causa disputa entre as instituições e fragmenta as ações, tornando-as pouco efetivas.* (Programa de Governo 2002. Coligação Lula Presidente, p. 39-40)

Em relação aos programas de transferência de renda, a proposta apresentada é a de revisão de todos os programas de complementação de renda voltados ao mesmo público-alvo para evitar superposição, disputa entre gestores e pulverização de recursos públicos. No campo das iniciativas municipais com programas de transferência, defende-se a complementação, por parte do governo federal, do valor pago pelos municípios. Esta proposição foi incorporada à época do lançamento do Programa Bolsa Família e antecedida por reuniões com secretários e prefeitos municipais, secretários e governadores dos estados e culminou com uma reunião (30 de setembro de 2003) entre o Presidente Lula, um grupo de ministros e os governadores.

Nos pontos esgrimidos na argumentação a favor da unificação (não é por acaso que Bolsa Família é apresentado como uma “evolução” dos programas de transferência de renda) destacavam-se a setorialização da intervenção pública frente à manifestação mais ampla da pobreza, a concorrência

interburocrática tanto na gestão dos distintos programas no âmbito federal como na interface com programas similares nas esferas estaduais e municipais, o elevado custo meio para a sua operacionalização, bem como o precário preparo dos gestores públicos para a atuação nessa nova geração de políticas públicas, seja resultado das ordens e contraordens no afã dos cadastramentos, aí incluída a “corrida às bolsas”, de 2002, e as escassas orientações, seja por recursos humanos e materiais ou, o mais certo, por uma perversa combinação desses ingredientes (TCU, 2003).

Sobre o programa de combate à fome, afirma-se que é possível erradicar a fome por meio de ações integradas que aliviem as condições de miséria: *“articuladas com uma política econômica que garanta a expansão do produto Interno Bruto de, pelo menos, 4% ao ano, esse objetivo pode ser conseguido em até uma geração. Os instrumentos que colocaremos em ação permitirão promover o desenvolvimento, gerar emprego e distribuir renda. O combate à fome se integra, assim, à concepção de um novo tipo de desenvolvimento econômico.”*

Na avaliação apresentada no programa de governo, o Brasil reúne as duas condições necessárias para reduzir a fome no curto prazo: a) a agricultura é capaz de produzir todos os alimentos necessários e ainda exportar; b) o País dispõe de recursos para garantir uma alimentação adequada aos milhões que não têm renda.

De acordo com o programa ao governo, *o Projeto Fome Zero inclui, além de medidas estruturais, uma política de apoio efetivo à agricultura familiar; o direito à Previdência Social para todos os trabalhadores familiares, da economia rural ou da economia informal urbana, garantindo a universalidade prevista na Constituição; o direito à complementação de renda para que todas as crianças das famílias pobres possam ter formação educacional adequada; a ampliação da merenda escolar (...) e, finalmente, o apoio aos inúmeros programas criados por governos estaduais, municipais e pela sociedade civil organizada que buscam combater a fome por meio de restaurantes populares, bancos de alimentos, modernização do abastecimento, incentivo à agricultura urbana, apoio ao autoconsumo alimentar e à agricultura familiar* (Programa de Governo 2002. Coligação Lula Presidente, p. 41-42). Como ação imediata, seria fornecido o cartão alimentação para as famílias muito pobres, possibilitando-lhes comprar os alimentos de que necessitavam.

Os argumentos que sustentam as diferentes políticas propugnadas pelo Fome Zero são: a) insuficiência de demanda decorrente do baixo poder aquisitivo da população, associados a concentração de renda e a situação no mercado de trabalho (desemprego e subemprego); b) o abismo entre os preços dos alimentos e a capacidade de compra da maioria da população; c) a precariedade da rede de proteção social, incapaz de incorporar à proteção o contingente de desempregados e os demais cidadãos carentes de proteção por parte do Estado, inclusive atendimento de emergência. Este diagnóstico forneceu as bases para os três grandes eixos do Fome Zero: políticas estruturais (reforma agrária, por exemplo), específicas (ações dirigidas ao aumento da oferta de alimentos de qualidade, incluindo apoio imediato aos grupos mais vulneráveis à insegurança alimentar e atividades de educação alimentar e nutricional) e, finalmente, as políticas locais que diferenciavam ações em áreas urbanas (metropolitanas e não metropolitanas) tais como restaurantes populares e bancos de alimentos. (Belik, Graziano da Silva e Takagi, 2001; Del Grossi, Graziano da Silva e Takagi, 2005)

Fome Zero: Proposta para os Primeiros Cem Dias de Governo

Coerente com o diagnóstico, as principais propostas foram: Cartão Alimentação, conjugado com outras ações (educação alimentar e educação de adultos, por exemplo); Programa Emergencial de Assentamentos Rurais (70 mil famílias acampadas); Recuperação dos Assentamentos Rurais existentes; Programa de Convivência com a seca (abastecimento de água com ênfase nas cisternas, cujas construções não estavam previstas no desenho “original” do Fome Zero); Expansão da Merenda Escolar (aumento no valor do repasse); Compras da produção local de alimentos; Fomento aos programas locais do tipo Restaurantes e Banco de Alimentos etc.

No que concerne ao Cartão Alimentação, ele seria dirigido aos grupos atingidos pela seca e a beneficiários do Bolsa-Renda nas regiões, e a novas famílias a serem beneficiadas pelo Bolsa Alimentação do Ministério da Saúde. Naquele momento (novembro de 2002), o programa Bolsa-Renda (Ministério da Integração Nacional), tinha reduzido

o valor do benefício (de R\$ 60,00 para R\$ 30,00). Em novembro de 2002, foram distribuídas 1,2 milhão de bolsas, alcançando 639 municípios, em oito estados (BA, CE, MG, PB, PE, PI, RN, SE).

A proposta era começar a distribuição do Cartão Alimentação em escala piloto e em parceria com estados e municípios. As famílias cadastradas no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal receberiam o Cartão Alimentação com o qual fariam suas compras de alimentos. Supunha-se que o valor final do benefício seria de R\$ 80,00 (Bolsa Renda + Cartão Alimentação) e que as prefeituras assumiriam a parte relativa ao custeio dos monitores e à instalação dos comitês gestores.

Conforme a proposta, o Cartão Alimentação estaria vinculado à compra de alimentos (foi um ponto polêmico) e seria instituído um Comitê Gestor do programa Cartão Alimentação formado por membros de Conselhos Municipais já existentes e em cada estado seria designado, no mínimo, um técnico do programa para o acompanhamento das atividades dos comitês e as prefeituras designariam os técnicos monitores (1 para cada 50 famílias) para o acompanhamento e encaminhamento de membros das famílias para a realização de cursos de alfabetização, trabalho comunitário associado à capacitação etc.

A vinculação dos gastos com a alimentação ocupava um lugar estratégico no sentido de induzir a demanda por alimentos e se inseria em um projeto de desenvolvimento. A entrevista concedida ao repórter Regis Alimandro pelo então ministro José Graziano, em 21/01/2003, é esclarecedora:

“(...) o projeto tem também políticas específicas, entre elas um sistema de gastos vinculados à compra de alimentos, que pode ser por cartão eletrônico, cupons ou dinheiro com comprovação dos gastos. Esse mecanismo é importante no contexto do projeto, pois é um instrumento de dinamização da economia. O segredo do programa é vincular o gasto à compra de alimentos. (...) Se não houver esse vínculo, o impacto dinamizador da agricultura familiar que queremos não vai acontecer. Por outro lado, para combater a subnutrição, é preciso aumentar o consumo de alimentos. Não existe outro jeito. Tem que se vincular o gasto. (...) Nós estamos preocupados em promover o combate à fome aliado a um novo modelo de desenvolvimento. (...) Um dos pilares do projeto é a vinculação da demanda. A vinculação dos gastos à compra de alimentos é um requisito estrutural do projeto. (...) Os incentivos à agricultura familiar não colidem com o fortalecimento da agricultura empresarial. A grande escala gera empregos e exportações. O pequeno agricultor familiar também desempenha um leque de funções relevantes (...) e pode se tornar um importante abastecedor de mercados locais. (...) A empresa agrícola certamente irá atender à parte da demanda adicional que esse programa deverá gerar nos grandes centros urbanos. (...) É justamente esse *demand pull*, de corte keynesiano e kaleckiano, que afasta esse programa do elenco de ações meramente assistencialistas. A partir dele, pretendemos implantar uma outra lógica de política social¹.

Em relação ao Comitê Gestor, o Decreto nº 4.675, de 16 de abril de 2003 – regulamenta o Programa Nacional de Acesso à Alimentação, Cartão Alimentação –, é bem próximo ao indicado na proposta para os primeiros cem dias, ao estabelecer *que o controle social do “Cartão Alimentação” será exercido por um Comitê Gestor Local – CGL, que deverá ser instalado pelo Município participante e contar com representantes das esferas governamentais e da sociedade civil local, ou por outro conselho da área social já constituído no âmbito do Município, desde que autorizado pelo Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (art. 9). O inciso I do art. 10, porém, joga para o Gabinete do Ministro a definição sobre a composição e o funcionamento: a instalação de CGL, por Município, cuja composição e funcionamento cumprirão parâmetros definidos pelo Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome.*

O Comitê Gestor do Programa Cartão Alimentação (ponto polêmico), constituído com 2/3 da sociedade (representando igrejas, sindicatos, associações) e 1/3 do poder público governamental, era bem distinto dos demais conselhos das políticas públicas (paritários), revelando ou grande desconfiança no Estado ou enorme crença na sociedade ou ainda um caminho para ampliar a participação social nas políticas públicas, ou, finalmente, eram mesmo destinados à gestão pública. Os membros dos comitês, instalados em municípios de pequeno porte, muitas vezes foram eleitos em assembleias com grande comparecimento, e eram formados, em geral, por nove membros, sendo um representante do governo do estado, e um da prefeitura. Os comitês

¹ Na mesma linha, ver a entrevista aos jornalistas Vânia Rodrigues e Nilo Bairros publicada em La Insígnia, em 30/01/2003. Ver também: Graziano da Silva, Belik, W. e Tagagi, M. (2002). Para os críticos do Fome Zero. Texto apresentado em debate na UNICAMP.

recebiam a relação das famílias beneficiárias, informavam ao Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar quem podia, ou não, receber o adicional de R\$ 50,00 e, em muitos casos, controlavam os gastos realizados pelos titulares do benefício.

Os Comitês imaginavam que estavam “limpando o cadastro”, excluindo quem não precisava e/ou não devia estar recebendo, e reivindicavam a substituição das famílias “excluídas” por outras mais necessitadas. Eles, entretanto, esbarravam no teto máximo para a inclusão no Programa Cartão Alimentação em seus municípios. A relação com a qual os Comitês trabalhavam era de famílias beneficiárias de outros programas (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação) e que estavam inseridas em outra institucionalidade e em outros compromissos. (Fonseca e Roquete, 2005). Neste caso, parece ter faltado uma melhor articulação entre o MESA, o MS e o MEC. Esta situação torna-se mais grave quando do surgimento do programa Bolsa Família por dois motivos: a) as famílias continuavam no cadastro (o que provoca justa revolta aos comitês por sentirem-se desautorizados) e ingressaram no programa; b) a ênfase na Federação por meio da pactuação e da gestão pública e governamental. (Fonseca e Roquete, 2005)

A segunda grande polêmica naquele período (2003 e 2004), já superada, dizia respeito ao Cadastro Único. Implantado ainda no Governo FHC, em 2002, o Cadastro Único foi uma conquista contra os interesses setoriais que preferiam criar e gerir os seus próprios cadastros, reproduzindo, também no campo da identificação do público-alvo, a fragmentação, a disputa de poder e a sobreposição de esforços. Foi uma conquista importante embora tardia, pois, quando criado, as prefeituras já tinham sido instadas a cadastrar milhões de família nos cadastros dos programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação.

O Cadastro Único ficou à margem de discussões e avaliações públicas sobre sua eficácia até o início do governo Lula, como de resto todos os cadastros sociais. Embora as poucas informações publicadas na mídia sobre o Cadastro Único, à época, fossem positivas, propagando a ideia de que o novo Governo herdaria uma radiografia confiável sobre os pobres, isto não se mostraria real tanto no quantitativo de famílias cadastradas quanto na qualidade dos dados.

A própria história do Cadastro Único permitia antever os enormes problemas gestados: instituído por decreto presidencial em julho de 2001, em setembro foi alvo de um grupo de trabalho interministerial para operacionalizá-lo; em dezembro do mesmo ano foi firmado contrato com a Caixa Econômica Federal para desenvolver e operar o sistema; em janeiro de 2002, já estava em operação pelas prefeituras, sem maiores testes, capacitação e retorno adequado aos municípios. E, o mais importante, sem que se configurasse como uma política de Estado que, como tal, teria que passar



por algum pacto federativo, por discussões republicanas sobre as metas e por normas claras e integradas de identificação social.

Portanto, não é de se estranhar que no decorrer do ano de 2004 mais de 280 mil benefícios tenham sido suspensos pelo governo federal, em função de críticas na base de dados. Os problemas de cadastramento detectados pelos Comitês Gestores constituíram-se num importante argumento do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar para explicar o ritmo de implantação do PCA. E, a essa época, o debate público sobre o Cadastro Único era muito restrito e expressava apenas a polêmica entre o MESA e os que viam na crítica ao Cadastro Único uma desculpa permeada de sectarismo, incapaz de reconhecer os avanços do Cadastro Único ou até mesmo propenso a jogar fora o trabalho realizado pelas prefeituras.

A polêmica sobre a capacidade das prefeituras realizarem o cadastramento foi relativamente prolongada. Argumentou-se que, dado os interesses políticos dos prefeitos, o cadastro feito sob seu comando seria inexoravelmente enviesado, ou seja, como se apenas os prefeitos ou os órgãos públicos tivessem interesses políticos clientelistas e de privatização da coisa pública. Sem uma forte tradição republicana, os problemas ocorrerão seja pela via do poder público governamental seja pela via das organizações da sociedade e o pior caminho é enfraquecer o Estado sob a alegação de corrupção. Finalmente, retirar da esfera governamental a tarefa do cadastramento seria abrir mão de envolver todos os entes governamentais na missão de erradicar a miséria e diminuir a desigualdade social, entregando tal tarefa às mãos caritativas e privadas, embora engajadas.

Naquele debate sobre o cadastro estavam polêmicas de fundo sobre as políticas sociais. Para os que entendem as políticas sociais como algo residual, tratava-se fundamentalmente de focalizar ao máximo a sua abrangência. Para os que entendem as políticas sociais como um direito, tratava-se de retratar todas as faces da pobreza e confrontá-las com as diversas políticas públicas, permitindo a avaliação do que cada ente governamental faz ou planeja fazer para dar conta da dívida social brasileira.



No discurso de lançamento do Programa Bolsa Família, tratando do Cadastro, o Presidente Lula agradece a todos que trabalharam na unificação e assim se expressa: "Não foi um trabalho fácil. O trabalho de cadastramento neste País é um trabalho que leva tempo, é muito difícil, mas eu acho que tivemos a colaboração de todos, inclusive dos ministros que têm programas e das ministras que resolveram dedicar o pessoal que trabalha no Ministério para contribuir e fortalecer essa unificação". E ele ainda estabeleceu metas ousadas para 2003 e 2006: "até dezembro, chegaremos a 3 milhões e 600 mil famílias e se Deus quiser e todos ajudarem (...) poderemos chegar aos 11 milhões no final de 2006."

Em setembro de 2003, os programas atendiam mais de 17 milhões de famílias e o valor médio do benefício nos programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação era de R\$ 24,8 e R\$ 21, respectivamente. Para cumprir a meta de 3,6 milhões foi necessária a migração de cerca de 6 milhões (5.829.002) de famílias, reduzindo para 11,3 milhões o número de famílias nas bases cadastrais e ao mesmo tempo elevando para R\$ 73,00 o valor médio do benefício no Programa Bolsa Família.

Fome Zero e Bolsa Família

O Projeto Fome Zero foi apresentado exaustivamente debatido em diversos fóruns nacionais e internacionais e o Programa Bolsa Família (PBF), já construído em um ambiente de governo, foi submetido a um debate de menor amplitude e pouca polêmica, inclusive porque a política de transferência de renda já estava incorporada às práticas governamentais. No entanto, o PBF também tem uma história. O desenho do programa e de sua estratégia de implementação envolveu a Casa Civil, os ministérios gestores de programas – Ministério da Educação, da Saúde, de Minas e Energia, da Assistência Social, Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar – e instituições do Estado com responsabilidade sobre os programas (a Caixa Econômica Federal) e com conhecimentos relevantes (como o IPEA).

Os caminhos percorridos foram variados: Câmara de Política Social; formação de um GT Interministerial (MS, MEC, MAS, MESA, MME, MPOG e CEF), coordenado pela Assessoria da Casa Civil da Presidência da República; Subgrupos temáticos [desenho, incluindo avaliação e monitoramento, e estratégia de implementação; cadastro; e financiamento]; resultados dos trabalhos apresentados aos Secretários Executivos com vistas ao debate e reformulações acordadas; resultados apresentados ao Presidente e Ministros; apresentação e debate na Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara de Deputados; apresentação e debate em Conselhos Setoriais; reuniões com Prefeitos/as e/ou Secretários/as Municipais; reuniões com Governadores/as e/ou Secretários Estaduais.

O tempo gasto neste caminho foi imprescindível, uma vez que a unificação não ocorreu nos primeiros meses de 2003 e o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar não foi constituído como uma Secretaria de Articulação para a Segurança Alimentar e Nutricional, tendo sob sua responsabilidade os programas de transferência de renda.

Em setembro de 2003, com o programa já bem desenhado, e com um bem construído processo de transformação dos programas em um programa não setorial, o Presidente Lula, ao examinar os resultados das reuniões com os governos estaduais e municipais, avaliou que os mesmos estavam aquém do desejável compromisso das instâncias subnacionais com o Programa, insistindo na pactuação – e isso incluía o reconhecimento por meio do símbolo dos governos estaduais e municipais no cartão Bolsa Família – e determinando a suspensão do lançamento do programa para melhor selar o compromisso com o combate à pobreza. Foi uma decisão que permitiu muita especulação e versões fantasiosas², mas as novas rodadas, muito produtivas, culminaram na reunião de 30 de setembro de 2003 com os governadores, na Granja do Torto, que sacramentou a pactuação.

O Presidente Lula no lançamento do programa Bolsa Família (20/10/2003), menciona explicitamente a pactuação no âmbito da federação: "primeiro, fizemos uma reunião com todos os governadores de estado. Nós sabemos que muitos estados ainda não têm política de renda, mas os estados que têm, todos se prontificaram a trabalhar

2 Correio Brasileiro de 19/09/2003: Confusão Social: desencontro leva governo a adiar lançamento do Programa Bolsa Família; Folha de São Paulo: Lula adia a unificação dos programas sociais; Estado de São Paulo: Lula adia novo programa social para não repetir erros do Fome Zero. O assunto também foi tratado pelo jornal O Globo e fez parte do Jornal da Record, do Bom Dia Brasil e do Jornal Nacional.

no sentido de contribuir para a unificação. (...) O dado concreto é que houve uma disposição extraordinária dos governadores que têm esse tipo de política, de participar dessa unificação e, agora, a Secretaria Executiva vai trabalhar para consolidar isso. Também os prefeitos. Eu não tive a oportunidade de participar de uma reunião com todos os prefeitos, mas a Casa Civil participou de uma reunião com quase todos e houve uma disposição imensa também dos prefeitos em participarem desse processo. Eu acho que aos poucos nós vamos descobrindo que da nossa ação, do nosso desprendimento, da nossa vontade política, é que faremos as coisas impossíveis irem acontecendo no nosso País, em um tempo menor do que precisamos. (...) O Bolsa Família tem a cara dessa nova integração federativa. As marcas dos governos federal, estadual e municipal poderão estar estampadas lado a lado em nossas ações conjuntas.”

Os Rumos do Fome Zero

Algumas afirmações, de tanto circularem, acabam se convertendo em verdade. Este é o efeito mais notável das narrativas. Uma delas, neste caso, é aquela que o Fome Zero acabou ou que o Bolsa Família acabou com o Fome Zero. Esta afirmação, por maldade ou ignorância, reduziu o Fome Zero ao Cartão Alimentação. O Cartão Alimentação introduziu duas importantes novidades: estímulo a demanda por alimentos, dinamizando economias locais (pela criação de mercado) e afirmando o direito humano à alimentação. No entanto, o Programa Cartão Alimentação (PCA), embora importante, era tão somente um dos componentes do Fome Zero e aquilo que ele levava aos grupos familiares e indivíduos pobres (renda), a capacidade de acesso aos alimentos, é o que o Programa Bolsa Família (entre outras ações e atividades) realiza. Possivelmente, a ênfase no programa Cartão Alimentação (PCA), a grande exposição na mídia, o alarde em torno das doações e as tensões com os Comitês Gestores tenham obscurecido as dimensões do Fome Zero.

Finalmente, quando comparado ao Bolsa Alimentação, o PCA representou um passo bem a frente. Sabemos, mas algumas vezes se constrói a memória mais conveniente à disputa política, que o Bolsa Alimentação destinava-se exclusivamente às gestantes, mães amamentando e seus filhos entre 6 (seis) meses e 6 (seis) anos e onze meses de idade, em risco nutricional, pertencentes a famílias com renda familiar *per capita* mensal de até R\$ 90,00. O objetivo (meritório) do programa era melhorar a alimentação e fomentar a realização de ações básicas de saúde com enfoque predominantemente preventivo, expresso na Agenda de Compromissos por parte das famílias: pré-natal, vacinação, acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil.

O Cartão Alimentação ao integrar o que hoje conhecemos como Programa Bolsa Família (PBF) marcou no programa o direito humano à alimentação. Aliás, esta perspectiva também parece de maneira clara no encerramento do pronunciamento do presidente Lula no lançamento do PBF:

Eu quero terminar dizendo aos meus amigos que estão participando deste evento, quero repetir o que venho martelando nesses últimos 10 meses: a responsabilidade de vencer a miséria neste País, de garantir que as pessoas tomem café, almozem e jantem, de garantir que as pessoas possam fazer o ensino fundamental e depois prosseguir nos seus estudos, de garantir que todas as pessoas tenham acesso a um bom sistema de saúde não é apenas responsabilidade do governo.

A presença do Fome Zero na cena política nacional aliada à atuação do CONSEA e de muitas organizações da sociedade explicam aprovação da lei de segurança alimentar e nutricional no Brasil. No plano internacional, o exemplo do Brasil favoreceu a criação de legislações assemelhadas em outros países da América Latina e Caribe e ainda a constituição de programas denominados *hambre cero* (Bolívia, Nicarágua, por exemplo). Sem dúvida, a presença do presidente Lula nos fóruns internacionais e seu empenho em zerar a insegurança alimentar é parte da explicação deste resultado.

Os desafios do Fome Zero no passado e ainda atuais são: fazer as políticas convergirem, lograr a cooperação horizontal (no governo federal) e vertical (com as instâncias subnacionais) e a participação das associações da sociedade de modo a superar a insegurança alimentar e nutricional; educação alimentar e nutricional (a obesidade também é um problema); ações de segurança alimentar nas regiões metropolitanas (Segall, 2004 e 2007). O Programa Bolsa Família é um dos componentes do Fome Zero e parte constitutiva da aspiração de fazer do Brasil um País de todos.

Referências Bibliográficas

- BELIK, W; GRAZIANO DA SILVA, J. TAKAGI, M. (2001). Políticas de combate à fome no Brasil. In: *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo.
- CEPAL (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Documento apresentado no XXVIII período de reunião da CEPAL
- DRAIBE, S. e ARRETECH, M. Orgs. (1995). Políticas sociais de combate a la pobreza en Brasil. In: RACZYNSKI, D. (ed.) *Estrategias para combatir la pobreza en America Latina: programas, instituciones y recursos*. Chile: CIEPLAN e BID
- FONSECA, Ana (1988) Política de Alimentação e Nutrição. In: NEPP/UNICAMP. (Org.). *Brasil 1986. Relatório sobre a Situação Social do País*. Campinas: Unicamp
- FONSECA, Ana (1989). Política de Alimentação e Nutrição. In: NEPP/UNICAMP. (Org.). *Brasil 1987 – Relatório sobre a Situação Social do País*. Campinas: UNICAMP.
- FONSECA, Ana (2001). *Família e Política de Renda Mínima*. São Paulo: Cortez.
- FONSECA, Ana e ROQUETE, Claudio (2005). Proteção Social e programas de transferência de renda: o programa Bolsa Família. In: VIANA, A. L Viana; IBANEZ, N. e ELIAS, Paulo (Org.). *Proteção Social: dilemas e perspectivas*. São Paulo: HUCITEC.
- FONSECA, Ana (2005a). *2º Informe – República Dominicana*. República Dominicana: PNUD-RD
- FONSECA, Ana (2005b). *1º Informe – Paraguay*. Paraguai: PNUD-PY.
- FONSECA, Ana e VIANA, Ana Luiza. (2006). Tensões e avanços na descentralização das políticas sociais: o caso do Bolsa Família. In: Sonia Fleury. (Org.). *Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: EAP-FGV.
- FONSECA, Ana e VIANA, Ana Luiza (2007) Direito à saúde, atenção básica e transferências condicionadas de renda na América Latina. In: *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 12, nº. 6, Rio de Janeiro: ABRASCO.
- FONSECA, Ana (2008). Los sistemas de protección social en América Latina: focalización vs universalidad. In: Working papers nº 4. *Iniciativa America Latina y Caribe Sin Hambre*. Santiago do Chile
- FONSECA, Ana e VIANA, Ana Luiza (2009). *Programas de Transferência de Renda na América Latina e Direito à Saúde*. XXVIII CONGRESSO Internacional da LASA, Rio de Janeiro.
- FONSECA Ana (2010). *Los PTC's y su impacto en la Seguridad Alimentaria*. V Seminário Internacional sobre Transferência Condicionada de Ingreso. Santiago de Chile. Disponível em: <http://www.rlc.fao.org>
- LARA RESENDE, L. F. Comunidade Solidária: uma alternativa aos fundos sociais. In: *Texto para Discussão* nº 725. Rio de Janeiro: IPEA
- LAVINAS, Lena (1998). Programas de garantia de renda mínima: Perspectivas brasileiras. In: *Texto para Discussão* nº 596. Rio de Janeiro: IPEA,
- LOBATO, Ana (org. 1998). *Garantia de Renda Mínima*. Ensaios e Propostas. Brasília: IPEA.
- MATTOSO, J. (2010). O Brasil herdado. In: *Brasil: entre o passado e futuro*. SADER, E. e GARCIA, M. A (orgs) São Paulo: Boitempo e Fundação Perseu Abramo.
- MESA-LAGO, C. (1999). Desarrollo social, reforma del Estado y la seguridad social, al umbral del siglo XXI. In: *IV Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. México.
- MESA-LAGO, C. e MULLER, K. (2004) La política de la reforma de pensiones em América Latina. In: HUJO, K;

MESA-LAGO, C; NITSCH, M (ed) ? *Públicos o privados? Los sistemas de pensiones em América Latina después de dos décadas*. Caracas: Nueva Sociedad.

NEPP (1996) *Acompanhamento e Avaliação da Implementação do Programa de Garantia de Renda Mínima 1995/96 – Acompanhamento e Avaliação da Implementação do Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar da Prefeitura de Campinas*.

PELIANO, Ana M. M. T. Coordenadora. (1993). *O Mapa da Fome II: informações sobre a indigência por municípios da federação*. Brasília: IPEA.

PELIANO, Ana M. M. T. Coordenadora. (1993). *O Mapa da Fome III: indicadores sobre a indigência no Brasil. Classificação absoluta e relativa por municípios*. Brasília: IPEA.

PELIANO, Ana M. M. T. Coordenadora. (1993). *O Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar*. Brasília: IPEA.

SEGALL-CORRÊA, A. M. et al. (2004) *Acompanhamento e avaliação da segurança alimentar de famílias brasileiras: validação de metodologia e de instrumento de coleta de informação: Urbano/Rural*. UNICAMP. Ver: http://www.opas.org.br/sistema/arquivos/vru_unic.pdf

SEGALL-CORRÊA, A. M. (2007). Insegurança alimentar medida a partir da percepção das pessoas. In. *Estudos Avançados* 21 (60). IEA/USP.

SOJO, Ana (2007). La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales. *Revista da CEPAL*: Santiago do Chile.

TAKAGI, Maya. (2006) *A implantação da política de segurança alimentar no Brasil: seus limites e desafios*. Tese de doutoramento. IE/UNICAMP.

TCU (2003). *Avaliação do TCU sobre o Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal*. Brasília: Secretaria Geral de Controle Interno/Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo .

Sobre os Autores

Ana Fonseca, pesquisadora do NEPP/UNICAMP, é doutora em História da Família (USP) e especialista em Políticas Públicas. É autora de *Família e Política de Renda Mínima* (Editora Cortez, 2001), *Transferências Condicionadas. Erradicación del Hambre y la Desnutrición Crónica* (ALCSH/FAO, 2009), além de diversos artigos nacionais e internacionais. Analista de Políticas Sociais da Oficina do PNUD para a América Latina e Caribe (2005-2007) e da Oficina da FAO para América Latina e Caribe (2007-2009). Coordenou o programa de Garantia de Renda Mínima na Prefeitura de São Paulo (2001/2003) e o Programa Bolsa Família (2003) e foi a primeira secretária executiva do MDS (2004).

Iraneth Monteiro, historiadora, cursando o mestrado profissional em História, Política Social e Bens Culturais no CPDOC/FGV/RJ. Especialista em Planejamento Estratégico Situacional (PES) e MAPP, desenvolvido por Carlos Matus e na formação de moderadores em Planejamento de Ações Estratégicas. Foi assessora da Subchefia de Assessoramento e Monitoramento da Casa Civil/PR (2004/2005) e secretária executiva da Secretaria Geral da Presidência da República (2005/2006). Atualmente é assessora especial responsável pela representação regional da SG/PR no Estado do Rio de Janeiro.



PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Elaine Lício e Cláudia Curralero

O Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência de renda que atende a 12,7 milhões de famílias com rendimento mensal de até R\$ 140 por pessoa, com um orçamento da ordem de 0,4% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. O Programa é regido pela Lei nº 10.836/2004 e pelo Decreto nº 5.209/2004, tendo sido criado a partir da unificação das ações de transferência de renda do governo federal existentes em 2003: o Programa Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás e do então, recém-criado, Cartão Alimentação.

O Programa integra o primeiro eixo da Estratégia Fome Zero, relacionado ao acesso aos alimentos, o qual é viabilizado pela transferência de renda e consequente aumento no poder aquisitivo das famílias. De fato, diversas pesquisas indicam que a maior parte dos beneficiários gasta o dinheiro do benefício com alimentos (BRASIL, 2007a; IBASE, 2008). Segundo a Lei nº 11.346/2006¹, a segurança alimentar e nutricional consiste na “realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis”. Dado que a regularidade no recebimento dos benefícios do PBF permite o planejamento doméstico, e considerando que a alimentação é uma prioridade no orçamento das famílias mais pobres, fica claro que o PBF tem grande potencial de ampliar a segurança alimentar e nutricional de seus beneficiários. A constatação da importância da transferência de renda, nesse sentido, inclusive do próprio PBF, está expressa² no Documento Final da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional realizada em 2007 (Brasil, 2007).

O presente artigo tem por objetivo apresentar a contribuição do Programa Bolsa Família na transformação da realidade das famílias beneficiárias, no sentido da ampliação do seu acesso a direitos, em especial aqueles relacionados à segurança alimentar e nutricional, objeto de atuação da Estratégia Fome Zero. O texto caracteriza o PBF, ressaltando seus principais eixos de atuação, seu modelo de gestão e os resultados e impactos que vêm sendo produzidos nas condições de vida das famílias.

1 Conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN).

2 Segundo o documento, “vários indicadores mostram ter havido redução na pobreza e nos índices de fome e desnutrição, com melhoria no acesso à alimentação, para o quê foram fundamentais as políticas sociais de transferência de renda e proteção social (Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada e previdência rural), a recuperação do emprego e do valor do salário mínimo, entre outros” (BRASIL, 2007, p. 10).

O Programa Bolsa Família: 2003 a 2010

O PBF enfrenta o desafio de lidar com um problema de natureza multidimensional como a pobreza, em um País de profunda desigualdade social e regional. Nesse aspecto, ressalta-se tanto a conjugação de esforços dos três níveis de governo, por meio da criação de uma rede intergovernamental responsável pela sua implementação, quanto a articulação intersetorial com políticas garantidoras de direitos sociais – como segurança alimentar e nutricional, saúde, educação e assistência social – e de desenvolvimento de capacidades – como as relacionadas ao acesso ao trabalho e à renda.

Eixos de Atuação do Programa Bolsa Família

Nos últimos anos, a discussão sobre a pobreza tem assumido um caráter mais amplo. Atualmente, é consenso que esse fenômeno não se manifesta apenas em termos de insuficiência de renda, mas também se relaciona à negação de direitos de cidadania, como a falta de acesso à alimentação adequada, à água potável, aos serviços de saneamento básico, à habitação adequada, à educação, à saúde, à participação, e outras carências que indicam violações de direitos. O enfrentamento da pobreza requer a identificação de situações de risco e de vulnerabilidade, levando em conta variáveis multidimensionais que contribuem para a produção ou persistência condições socioeconômicas desvantajosas.

A concepção do Bolsa Família como um programa de combate à pobreza multidimensional exigiu que o desenho do Programa incorporasse a dimensão intersetorial. Desse entendimento derivam os três eixos principais de atuação do Programa: alívio imediato da pobreza, que atua por meio da transferência de renda; reforço ao exercício de direitos sociais básicos, por meio do acompanhamento das condicionalidades; e articulação de oportunidades de desenvolvimento para as famílias, por meio da oferta coordenada de programas complementares. Nessa perspectiva, a transferência de renda permite o suprimento das necessidades mais básicas das famílias, como a alimentação; o acompanhamento das condicionalidades contribui para assegurar o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social, concorrendo dessa forma para o rompimento do ciclo de transmissão intergeracional da pobreza; e os programas complementares que visam o desenvolvimento das capacidades das famílias, aumentando o potencial de mobilidade social dos beneficiários.



O PBF atende as famílias em situação de pobreza, que, para participar do Programa, precisam estar incluídas no Cadastro Único, instrumento que possibilita conhecer a realidade socioeconômica das famílias com renda de até meio salário mínimo por pessoa, ou renda total de até três salários mínimos, trazendo informações sobre as características do domicílio, o grau de acesso a serviços públicos essenciais e também dados de cada um dos componentes da família. A segunda parte deste artigo traz uma discussão mais detalhada sobre o Cadastro Único.

O PBF concede três tipos de benefícios, de acordo com a composição e a renda familiar. Seu valor varia entre R\$ 22,00 a R\$ 200,00, conforme quadros abaixo:

Famílias com Renda Familiar Mensal *per Capita* de até R\$ 70

Número de crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Básico	R\$ 68,00
1	0	Básico + 1 variável	R\$90,00
2	0	Básico + 2 variáveis	R\$ 112,00
3	0	Básico + 3 variáveis	R\$ 134,00
0	1	Básico + 1 BVJ	R\$ 101,00
1	1	Básico + 1 variável + 1 BVJ	R\$ 123,00
2	1	Básico + 2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 145,00
3	1	Básico + 3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 167,00
0	2	Básico + 2 BVJ	R\$ 134,00
1	2	Básico + 1 variável + 2 BVJ	R\$ 156,00
2	2	Básico + 2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 178,00
3	2	Básico + 3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 200,00

Famílias com Renda Familiar Mensal *per Capita* de R\$ 70 a R\$ 140 por Pessoa

Número de crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Não recebe benefício básico	-
1	0	1 variável	R\$ 22,00
2	0	2 variáveis	R\$ 44,00
3	0	3 variáveis	R\$ 66,00
0	1	1 BVJ	R\$ 33,00
1	1	1 variável + 1 BVJ	R\$ 55,00
2	1	2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 77,00
3	1	3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 99,00
0	2	2 BVJ	R\$ 66,00
1	2	1 variável + 2 BVJ	R\$ 88,00
2	2	2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 110,00
3	2	3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 132,00

Todas as famílias beneficiárias devem ser acompanhadas pelas áreas de saúde, educação e assistência social no âmbito das condicionalidades do PBF, em uma perspectiva de reforçar o direito de acesso a essas políticas universais. As condicionalidades consistem:

- Na educação: frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos; e frequência mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos;
- Na saúde: acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 7 anos; e pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos; e
- Na assistência social: frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços socioeducativos para crianças e adolescentes menores de 16 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil.

A elevação do grau de efetivação dos direitos sociais dos beneficiários é o principal objetivo das condicionalidades. Seu acompanhamento permite ao poder público mapear os principais problemas vivenciados pelas famílias do PBF e identificar as áreas e os casos de maior vulnerabilidade, por meio do diagnóstico social realizado pelas áreas de saúde, educação e assistência social no processo de acompanhamento das famílias. Dessa forma, o acompanhamento das condicionalidades orienta as ações de governo para atuação territorializada e centrada na unidade familiar. Esse diagnóstico possibilita identificar as famílias ou territórios que requerem ações específicas e, conseqüentemente, permite o estabelecimento de prioridades para uma ação pública intersetorial, que pode ser efetivada por meio do acompanhamento socioassistencial das famílias realizado pela assistência social e por outras áreas, quando necessário.

As transferências de renda do Programa Bolsa Família contribuem para a garantia da segurança de renda das famílias pobres. Entretanto, os riscos e vulnerabilidades sociais que atingem as famílias e indivíduos colocam desafios e necessidades que em muito extrapolam a dimensão da renda. Nesse sentido, a responsabilização do Ministério da Educação (MEC) e do Ministério da Saúde (MS) pelo acompanhamento da frequência escolar e da agenda de saúde, respectivamente, possibilita a criação de uma articulação entre essas políticas setoriais para o atendimento do público mais pobre, alvo de maiores dificuldades para acessar tais serviços. O que permeia essa concepção é a valorização do princípio da equidade em políticas públicas de caráter universal. Além disso, a oferta de serviços socioassistenciais às famílias para a proteção e promoção dos seus direitos torna possível avançar na redução dos riscos e vulnerabilidades e apontar para novas perspectivas de inserção social. É ainda no âmbito dos serviços que se pode trabalhar efetivamente os aspectos objetivos e subjetivos relacionados aos direitos de convivência familiar e comunitária e à segurança de acolhida, conforme determina a Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004).

A oferta conjugada da transferência de renda e dos serviços socioassistenciais às famílias é possibilitada pela articulação no nível local e ganhou força com o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do SUAS (Sistema Único da Assistência Social), instrumento desenvolvido com a participação das secretarias nacionais de Assistência Social e de Renda de Cidadania do MDS e pactuado pela Comissão Intergestora Tripartite (CIT), por meio da Resolução nº 7, de 10 de setembro de 2009. Em síntese, o Protocolo prioriza o atendimento às famílias participantes do Programa Bolsa Família, do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC) nos serviços ofertados pelo SUAS e estabelece os procedimentos necessários para o acompanhamento dessas famílias, visando ao desenvolvimento ou recuperação de sua capacidade protetiva, assim como à diminuição das vulnerabilidades sociais a que estão submetidas (Brasil, 2010).

A atuação intersetorial é percebida como fundamental tanto pela Estratégia Fome Zero como pelo Programa Bolsa Família para a superação da pobreza de forma permanente. Há inclusive considerável consenso em torno do princípio de que a transferência de renda potencializa e dá sinergia às ações desenvolvidas pelas áreas de saúde (combate à desnutrição, mortalidade infantil e à mortalidade materna; promoção da saúde da mulher), de educação (combate à evasão e ao abandono escolar, maior participação dos pais na vida escolar dos filhos) e de assistência social (redução das vulnerabilidades e fortalecimento de vínculos e promoção social).

No âmbito federal, a institucionalização da atuação intersetorial do Programa Bolsa Família ocorre principalmente por meio do estreitamento nas relações de caráter cooperativo, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), entre a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), responsável pela coordenação do PBF, a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN). Há ainda uma forte articulação do MDS, por intermédio da SENARC, com os Ministérios da Saúde

e da Educação. Os três ministérios são coresponsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades, de forma que precisam sensibilizar, pactuar e mobilizar seus respectivos sistemas de políticas³ para o mesmo, demandando intensa coordenação intersetorial e intergovernamental, já que tal processo deve ser replicado em todas as esferas de governo com as devidas adequações de escopo das atribuições.

Um fator importante para a sustentabilidade da rede de acompanhamento das condicionalidades foi a constituição do Fórum Intergovernamental e Intersetorial de Acompanhamento das Condicionalidades do PBF, institucionalizado por meio da Portaria Interministerial nº 02, de 16 de setembro de 2009. O Fórum agrega representantes das três áreas e esferas de governo, atuando como espaço de negociação e construção de consensos sobre a gestão do Bolsa Família (em especial dos temas relacionados ao acompanhamento das condicionalidades), assim como sobre os encaminhamentos de temas relevantes relacionados.

O compartilhamento das informações acerca das famílias, por meio do acesso aos sistemas de informação afetos ao monitoramento das condicionalidades⁴, bem como por meio de reuniões periódicas entre os gestores da educação, saúde e assistência social para planejamento conjunto das ações voltadas para as famílias em situação de descumprimento (visitas domiciliares, ações integradas nas escolas, postos de saúde e Centros de Referência da Assistência Social – CRAS), permite aperfeiçoar o uso dos recursos (financeiros, humanos e de capital) ao reduzir custos associados ao acompanhamento das condicionalidades e das famílias, provendo melhores resultados das políticas.

No terceiro eixo de atuação do PBF, por meio da oferta de programas complementares, são desenvolvidas ações que permitem às famílias a aquisição de ativos, o desenvolvimento de capacidades geradoras de renda e a ampliação de sua autonomia e empoderamento, possuindo papel fundamental para as perspectivas de superação da pobreza e de diminuição da vulnerabilidade.

A promoção de oportunidades em áreas como documentação civil, educação, trabalho, capacitação, infraestrutura (habitação, saneamento básico), entre outras, pode se dar pela articulação: a) de políticas públicas e/ou outras ações já existentes, as quais deverão ser reformuladas ou direcionadas para esse público/território específico, ou b) pelo desenho de novas ações, a partir das especificidades identificadas localmente. Essa articulação pode partir da identificação de necessidades específicas de determinados grupos populacionais ou territórios e associar potencialidades locais – econômicas, culturais e naturais – para o atendimento das demandas identificadas. Nessa dimensão do PBF, todos os entes federativos assumem o compromisso de promover ações para o desenvolvimento das famílias beneficiárias. Na esfera federal, por exemplo, verifica-se a implementação de programas complementares em diversos Ministérios⁵.

A Gestão Descentralizada e Compartilhada do PBF

Quanto à perspectiva da gestão compartilhada entre os entes federativos para o enfrentamento conjunto da pobreza, prevista pela Constituição Federal de 1988⁶, o modelo de gestão do PBF caracteriza-se por um elevado grau de interface entre União, estados e municípios. Enquanto a União financia e regulamenta o Programa, grande parte das ações operacionais de implementação do PBF realizam-se na esfera municipal. As famílias beneficiárias estão em todos os 5.565 municípios e no Distrito Federal, devendo ser atendidas e acompanhadas pelos órgãos locais. O cadastramento, a gestão de benefícios, assim como a prestação dos serviços básicos de saúde, educação e assistência social e articulação de programas complementares ocorrem nos municípios, a partir da oferta do poder local. A interface com os governos estaduais se dá por meio de apoio aos municípios, principalmente os menores e menos estruturados, com suporte tecno-

3 Sistema Único de Assistência Social – SUAS, Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, Sistema Único de Saúde – SUS e Sistema Nacional de Educação – SNE.

4 Sistema Presença – acompanhamento da frequência escolar do Programa Bolsa Família), Sistema de Condicionalidades – SICON e Sistema Bolsa Família na Saúde).

5 Principais programas articulados na esfera federal hoje: Programa Brasil Alfabetizado, coordenado pelo MEC; Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF B), coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Programas Crediamigo e Agroamigo, coordenados pelo Banco do Nordeste (BNB); Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado e Próximo Passo (no âmbito dos Planos Setoriais de Qualificação Profissional – PLANSEQ), coordenados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); e Territórios da Cidadania, coordenado pela Casa Civil e diversos ministérios.

6 A Constituição Federal de 1988 [CF] dispõe, no art. 23, X, que é competência comum à União, estados, Distrito Federal e municípios “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”.

No que se refere à percepção dos beneficiários do PBF sobre condições de segurança alimentar e nutricional, pesquisa realizada em 2006 aponta que, após o recebimento do benefício, a alimentação melhorou na maior parte das famílias (85,6%)

lógico e capacitação. Embora não atuem diretamente na execução do Programa, a vocação dos governos estaduais para mobilização dos municípios que estão no seu território, bem como para o monitoramento das ações que são realizadas, tem colocado essa esfera de governo como um ator de grande relevância para o PBF na medida em que apoia o trabalho de coordenação a cargo da União (Lício, Curralero & Mesquita, 2010).

Cada estado e município conta, ainda, com uma Instância de Controle Social (ICS) formalmente instituída, com representação paritária entre governo e sociedade. Fica a cargo do ente federado a escolha da forma como esse controle social deve ser institucionalizado, podendo aproveitar-se de uma estrutura já existente ou ainda criar uma nova, específica para essa função. Em pesquisa realizada em 2009, das 3.220 ICS (57,9%) que responderam ao questionário, 59,7% eram Conselhos Municipais de Assistência Social, 38% eram ICS exclusivas do PBF e 2,3% de outras áreas, inclusive da área de segurança alimentar e nutricional.

Com o intuito de apoiar financeiramente a gestão descentralizada do PBF, a União criou o Índice de Gestão Descentralizada (IGD-M para municípios, IGD-E para estados), o qual constituiu novo mecanismo de coordenação intergovernamental para o fortalecimento da capacidade de gestão dos entes federados, a partir da mensuração de indicadores que avaliam os resultados no acompanhamento das condicionalidades e da gestão do Cadastro Único⁷. Independentemente do lócus institucional do Programa, a transferência dos recursos do IGD é feita pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) ao respectivo fundo municipal ou estadual. O valor do repasse é proporcional ao número de beneficiários do Programa residentes no território. O ente cujo IGD não atinja um valor mínimo (0,55 para os municípios e 0,6 para os estados) não recebe recursos, os quais devem ser utilizados para atividades voltadas à gestão do Bolsa Família, tais como aquisição de equipamentos e treinamentos das equipes, ações coletivas de emissão de documentação civil, aquisição de veículos para realização de visitas domiciliares, campanhas educativas direcionadas aos beneficiários, implementação de programas complementares de elevação de escolaridade e inclusão produtiva dos beneficiários, ações de desenvolvimento comunitário e territorial, apoio às Instâncias de Controle Social do Programa, dentre outras. Desde 2005, quando foi iniciada a estratégia de apoio financeiro à gestão descentralizada do PBF, foram repassados mais de um bilhão de reais aos entes federados.

Resultados e Impactos

Estudos mostram que o investimento representado pelo Bolsa Família e sua rede de implementação, no âmbito da Estratégia Fome Zero, tem, de fato, resultado em melhoria das condições de vida da população mais pobre do País. Nesse sentido, cabe destacar as principais contribuições do PBF para o exercício de direitos sociais básicos garantidos pela Constituição Federal de 1988 por parte das famílias beneficiárias.

No que se refere ao direito à alimentação, objeto de promoção mais direta por parte da Estratégia Fome Zero, verificamos resultados relevantes encontrados em várias pesquisas, como a ampliação do gasto com alimentação (BRASIL, 2007a; IBASE, 2008). No que se refere à percepção dos beneficiários do PBF sobre condições de segurança alimentar e nutricional, pesquisa realizada em 2006 aponta que, após o recebimento do benefício, a alimentação melhorou na maior parte das famílias (85,6%). Para a maior parte dos entrevistados também aumentou a quantidade (59,2%) e a variedade (73,3%) dos alimentos consumidos (Brasil, 2007a).

⁷ O IGD varia de 0 a 1, onde 1 é o melhor resultado possível. É calculado por meio da média aritmética das seguintes variáveis no âmbito do território do ente federado (município ou estado): a) qualidade e integridade das informações constantes no Cadastro Único para Programas Sociais (taxa de cobertura de cadastros); b) atualização da base de dados do Cadastro Único (taxa de atualização de cadastros); c) informações sobre o cumprimento das condicionalidades da área de educação (taxa de crianças com informações de frequência escolar); d) informações sobre o cumprimento das condicionalidades da área de saúde (taxa de famílias com acompanhamento das condicionalidades de saúde).

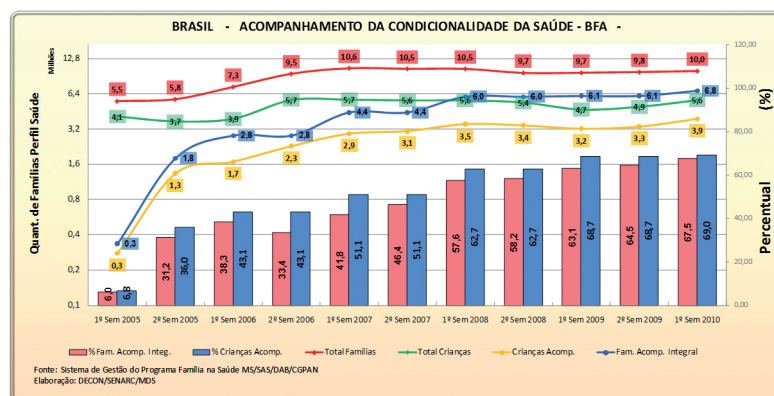
Pesquisa do IBASE (2008) sobre a repercussão do PBF na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas apurou que, em média, as famílias do PBF gastam cerca de 56% da renda total com alimentação. A principal forma de acesso a alimentos pelas famílias é por meio da compra no supermercado⁸ (96,3%), demonstrando que, de fato, o dinheiro extra garantido pelo PBF tem grande potencial de ser usado para suprir suas necessidades básicas de alimentação. Dentre as famílias que já tinham a alimentação básica “suprida” a pesquisa apurou que o PBF possibilitou aumento na aquisição de alimentos considerados “complementares”, como frutas, verduras, legumes, alimentos industrializados e outros considerados “supérfluos”, e também da carne, alimento valorizado e de difícil acesso. Dentre as famílias que não tinham alimentação básica suprida, o programa possibilitou que passassem a comprar mais alimentos considerados básicos, como feijão e arroz. Os titulares do cartão disseram ainda que, após o PBF, aumentou: a quantidade de alimentos que já consumiam (74%); a variedade de alimentos (70%); e a compra de alimentos que as crianças gostam (63%).

Segundo a mesma pesquisa, a regularidade no aporte de recursos propiciada pelo programa possibilita planejar gastos e, conseqüentemente, modificar o padrão de consumo. Apesar do aumento declarado no consumo de alimentos, 21% dos beneficiários encontra-se em situação de insegurança alimentar grave (fome entre adultos e/ou crianças da família) e outros 34% estão em situação de insegurança alimentar moderada (restrição na quantidade de alimentos na família). Em que pese a alta proporção de beneficiários em situação de insegurança alimentar de moderada à grave, a pesquisa reconhece que o Programa é importante para melhorar as condições da família e conclui que é necessário mantê-lo e aprofundá-lo, associando-o, dentre outras políticas, a ações de saneamento básico e acesso ao mercado formal de trabalho – fatores que guardam correlação com a insegurança alimentar.

Esses resultados mostram que, entre os três eixos de atuação do PBF, o eixo da transferência de renda contribui diretamente para ampliar o acesso ao direito à alimentação por parte das famílias beneficiárias. Todavia, é no eixo das condicionalidades que observamos mais claramente a ampliação do acesso aos direitos de saúde e educação, os quais, por sua vez, também têm potencial de se refletir nas diversas dimensões que caracterizam a segurança alimentar e nutricional, dado que afetam o crescimento e desenvolvimento das crianças, por exemplo.

Em que pese a necessidade de aperfeiçoamento constante dos processos relacionados à coleta das informações sobre o acompanhamento das condicionalidades, pode-se verificar seus avanços ao longo do tempo observando as tendências contidas nos gráficos a seguir, que trazem os principais resultados desde a regulamentação desse processo:

Gráfico 1 – Brasil – Acompanhamento da Condicionalidade da Saúde – BFA



Do ponto de vista da saúde ressaltam-se alguns aspectos. Houve aumento da demanda pelas ações básicas de saúde, entre 2005 e 2010, quando o número de famílias beneficiárias a serem acompanhadas pela atenção básica do SUS passou de 5,5 para mais de 10 milhões. Verifica-se também a crescente ampliação do acompanhamento das famílias e crianças, tanto em números absolutos quanto em percentual. Esse compromisso tem sido reafirmado no SUS pelos

⁸ Os outros itens citados correspondem a: alimentação na escola – 33,4%, ajuda de parentes e amigos – 19,8%; produção de alimentos para consumo próprio – 16,6%; doação de alimentos – 9,7%; caça, pesca e extrativismo – 8,5%; e programas públicos de assistência alimentar – 4,7% (IBASE, 2008).

entes federativos por meio do Pacto pela Vida⁹. No caso das gestantes, houve um expressivo aumento dos registros de acompanhamento do pré-natal: no primeiro semestre de 2005 foram acompanhadas quase quarenta mil gestantes, já no mesmo período de 2010 foram registrados mais de cem mil acompanhamentos. Segundo Monteiro *et al.* (2009), a melhoria do acesso às consultas de pré-natal das mulheres grávidas tem uma interferência direta no estado de saúde de seus filhos durante a infância. De fato, o acesso regular e satisfatório ao serviço de saúde é uma das principais causas do declínio da desnutrição em crianças observado na última década, o que reforça a importância da condicionalidade de acompanhamento de mulheres em idade fértil, em especial as mais pobres, inclusive como política de segurança alimentar e nutricional. Por fim constata-se um percentual pouco expressivo¹⁰ de famílias em situação de descumprimento das condicionalidades de saúde, o que indica considerável atuação das equipes de saúde na promoção das ações básicas. Mesmo com esses resultados, a existência de descumprimento e de famílias ainda não acompanhadas aponta para a necessidade de maior foco nas mesmas pela rede de atenção à saúde, pois demonstra o elevado grau de vulnerabilidade desses beneficiários (Currello *et al.*, 2010).

É sabido que o Brasil vem superando a desnutrição em crianças nas últimas décadas. Dados da Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher (BRASIL, 2009) mostram que a desnutrição, tanto por déficit de peso como de altura, vem diminuindo entre todas as camadas socioeconômicas, tendo, porém diminuído com maior intensidade entre as crianças pertencentes às famílias mais pobres (Currello *et al.*, 2010). A PNDS 2006 aponta para 1,9 % de déficit de peso para idade entre todas as crianças, de todas as classes sociais, menores de cinco anos. Contudo, ao se analisar as crianças beneficiárias do PBF no País como um todo, o índice encontrado foi bastante superior, sendo de 5% de déficit de peso para idade entre as crianças menores de cinco anos (Brasil, 2010c). Dentre as crianças de zero a cinco anos entrevistadas pela PNDS 2006, naquelas pertencentes à classe E – a mesma classe das crianças beneficiárias do PBF – foi encontrado 4,7% de déficit. Ou seja, as crianças acompanhadas pelo PBF em 2009 apresentam uma condição de déficit de peso próxima à das crianças mais pobres entrevistadas em 2006 pela PNDS. Já o déficit de altura para a idade entre as crianças menores de cinco anos do PBF em 2009 foi de 15,9%. Entre as crianças menores de cinco anos, estudadas na PNDS em 2006, este foi de 7,0% para todo o Brasil, em todas as classes socioeconômicas. Entre as crianças menores de cinco anos pertencentes à classe E – a mesma classe das crianças do PBF – foi encontrado cerca de 11% de déficit de altura para idade. Em relação ao quesito altura por idade, portanto, em 2009 as crianças do PBF estavam em pior situação que a média das crianças brasileiras e, inclusive, que as crianças das famílias mais pobres identificadas pela PNDS 2006.

Sobre o impacto do PBF na saúde das famílias destacamos duas pesquisas do MDS. A primeira trata da situação nutricional das crianças do semiárido brasileiro¹¹ e enfatiza, dentre os seus resultados expressivos, uma presumível resposta de 30% atribuída aos efeitos do PBF na redução do déficit de estatura das crianças e, particularmente, o impacto de 68% do Programa na prevenção da desnutrição na faixa de seis meses a um ano de idade (Brasil, 2006). A outra pesquisa é a 2ª Rodada da Avaliação de Impacto do PBF (AIBF II), (BRAUW, 2010; Brasil, 2010a), que constatou que o Programa melhora certas dimensões antropométricas das crianças beneficiárias, como altura por peso e massa corporal. A mesma pesquisa verificou ainda impacto positivo do PBF sobre as gestações (realização de mais consultas de pré-natal pelas grávidas e chance 14,1% maior de nascimentos de bebês a termo) e sobre a vacinação em dia entre os membros das famílias beneficiárias do Bolsa Família. Outro achado foi que as crianças beneficiárias do PBF recebem o leite materno como único alimento até seis meses de vida em proporção maior do que aquelas de famílias não beneficiárias (62% contra 54%). Embora estes resultados sejam animadores, estudos mais específicos devem ser realizados para isolar e avaliar a eficácia do PBF na queda da desnutrição infantil.

Segundo Monteiro *et al.* (2009, 2010), de 1996 a 2007, o aumento de poder aquisitivo estava entre as principais causas do declínio da desnutrição infantil. A expansão das transferências de renda representa importante componente do aumento do poder aquisitivo total. De fato, a análise de resultados e impactos do PBF corrobora este achado não só em

9 Conjunto de indicadores pactuados entre os gestores da saúde para o alcance de metas e objetivos baseados em prioridades da rede de saúde. Dentro do rol de indicadores para o fortalecimento da atenção básica está previsto o indicador para a realização das ações de saúde para as famílias do PBF. Para 2010/2011, as metas nacionais de acompanhamento são de 70% e 73%, respectivamente, tendo como referência o segundo período de apuração de cada ano.

10 Segundo dados do Sistema Bolsa Família na Saúde relativos ao primeiro semestre de 2010, cerca de 30 mil famílias (0,5%) não cumpriram condicionalidades de saúde e pouco mais de 420 mil famílias (4,2%) não foram localizadas nesse acompanhamento.

11 Iniciativa denominada Chamada Nutricional, coordenada pelo MDS, que abordou crianças de até 5 anos durante segunda etapa da Campanha de Vacinação de 2005.

relação ao eixo da transferência de renda, mas também na ampliação do acesso ao direito à saúde. Embora se encontre a prevalência de piores indicadores antropométricos de altura entre as crianças do PBF (Currallero *et al.*, 2010) e piores condições de insegurança alimentar entre as famílias beneficiárias (IBASE, 2008) – grau de vulnerabilidade que já é de se esperar entre os que vivem em situação de pobreza – apura-se ao mesmo tempo o impacto positivo do PBF sobre o desenvolvimento das crianças de uma forma mais geral, desde a questão nutricional, a partir de dados antropométricos, até aspectos de vacinação, acompanhamento de gestantes e nutrizes (Brau, 2010; Brasil, 2010a).

Já a ampliação do acesso ao direito à educação por parte dos beneficiários do PBF pode ser destacada a partir dos seguintes resultados do acompanhamento da frequência escolar:

Gráfico 2 – Brasil – Condicionalidade Educação – BFA (6 a 15 anos)

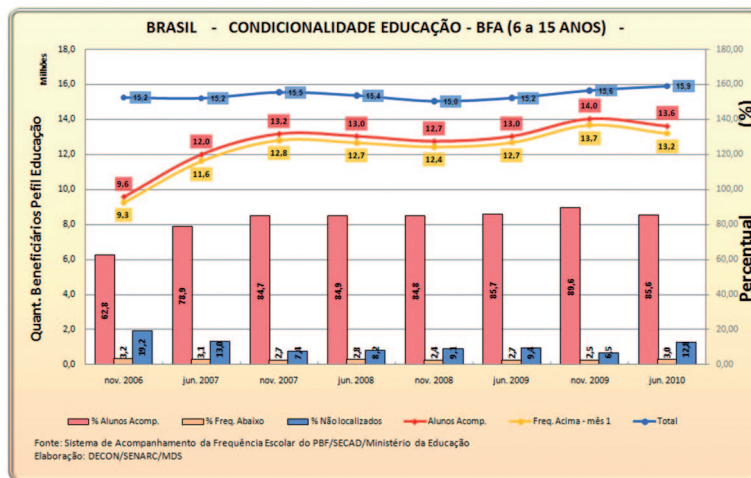
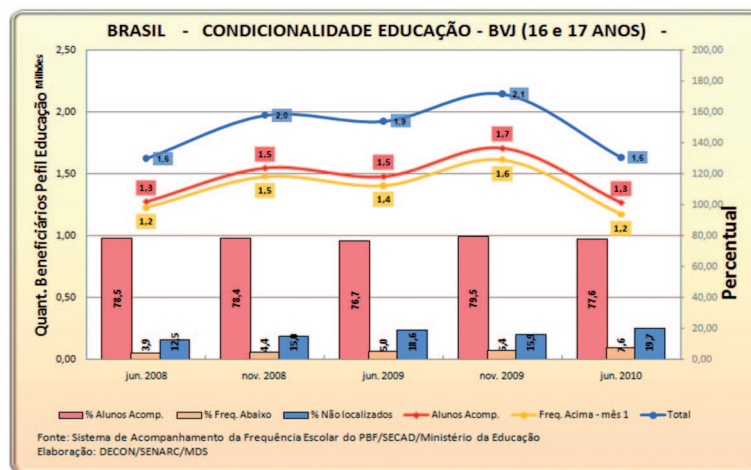


Gráfico 3 – Brasil – Condicionalidade Educação – BVJ (16 a 17 anos)



Destaca-se o alto percentual de acompanhamento dos alunos beneficiários entre 6 e 15 anos alcançado nos últimos doze meses, o qual encontra-se em patamar acima de 85%. No caso dos alunos entre 16 e 17 anos, cujo processo de acompanhamento foi instituído em período mais recente, este patamar aproxima-se dos 80%. O percentual de descumprimento das condicionalidades é mais expressivo junto aos adolescentes de 16 e 17 anos, indicando maior dificuldade de permanência na escola por parte dessa faixa etária.

A condicionalidade em educação do PBF gera também resultados indiretos importantes. Um deles é a ênfase da relação da desigualdade socioeconômica e da vulnerabilidade de alunos em situação de pobreza com o campo educacional. Isso tem implicado maior valorização da permanência da criança e do adolescente na escola por meio do combate ao abandono e à evasão escolar, a fim de reforçar o percurso educacional regular dos alunos das famílias de baixa renda como um direito, sem interrupções. Para tanto, tem sido importante incentivar a escola a identificar as causas da baixa frequência junto aos alunos e suas famílias, com o apoio do diálogo intersetorial entre a educação e as demais áreas sociais, outro resultado indireto da iniciativa da condicionalidade em educação (Currello *et al.*, 2010).

Dados comparativos do Censo Escolar com aqueles oriundos da frequência dos beneficiários do PBF mostram que a taxa de abandono escolar deste segmento é inferior tanto no ensino fundamental quanto no ensino médio, quando comparada com o total dos estudantes de escolas públicas. Em 2008, a taxa global de abandono na rede pública foi de 4,8%. Já entre os beneficiários do PBF foi de 3,6%. No ensino médio estes valores são ainda mais díspares (14,3% e 7,2%, respectivamente). No que se refere à taxa de aprovação os resultados também são favoráveis ao PBF no nível médio – 81% dos estudantes beneficiados são aprovados, contra 72,6% do total das escolas públicas no Censo Escolar (Brasil, 2010b). De fato, estes percentuais sugerem que o Programa contribui para a ampliação do acesso à educação por parte das crianças e adolescentes beneficiários. Esses resultados não podem ser totalmente atribuídos ao PBF, todavia, já que a metodologia não isolou o impacto do Programa nos resultados educacionais.

Isso foi feito, entretanto, na AIBF II (Brasil, 2010a), que contrastou o grupo de beneficiários com um grupo de controle de igual perfil socioeconômico. As principais conclusões da avaliação na área de educação foram as seguintes:

- A frequência escolar de crianças e adolescentes de 6 a 17 anos das famílias beneficiárias foi 4,4 pontos percentuais maior em comparação à frequência escolar entre as famílias não beneficiárias. Este efeito foi maior no Nordeste, que tinha um dos piores indicadores nesta área, contribuindo para reduzir disparidades regionais na frequência escolar;
- A aprovação escolar das crianças e adolescentes de 6 a 17 anos beneficiadas pelo Programa foi 6,0 pontos percentuais maior em comparação com a aprovação das crianças e adolescentes do grupo de controle;
- O PBF retarda a entrada desse grupo etário no mercado de trabalho em cerca de um ano, também em comparação com o grupo de controle.

Esses dados indicam que o objetivo da permanência na escola está sendo atingido. Há, portanto, uma perspectiva objetiva de maior aprovação, progressão escolar e conclusão dos níveis de ensino por parte das crianças e adolescentes beneficiários do PBF. O fato do resultado da taxa de abandono escolar ser menor para os beneficiários do PBF do que para o resultado geral nacional é emblemático, especialmente por se tratar de alunos em situação de pobreza, que historicamente sempre apresentaram indicadores educacionais piores do que os resultados nacionais. Vislumbra-se que essas crianças podem conseguir um percurso educacional regular, com perspectivas concretas de conclusão do ensino fundamental e ingresso no ensino médio, rompendo-se com um ciclo histórico de exclusão educacional da geração de seus pais (Currello *et al.*, 2010).

Considerações Finais

O objetivo deste texto era discutir a interseção entre o Programa Bolsa Família e a Estratégia Fome Zero. Como vimos, o Bolsa Família integra o primeiro eixo da Estratégia, relacionado ao acesso aos alimentos, por meio da transferência direta de renda às famílias beneficiárias. Suas dimensões (que hoje chega a 12,7 milhões de famílias e transfere, em média, R\$ 95 por mês por família) fazem do Programa uma das mais importantes e efetivas iniciativas para o aumento da segurança alimentar da população pobre.

Após sete anos de execução, já há dados animadores sobre a contribuição do PBF para o aumento da segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiárias. As famílias beneficiárias reportam maior acesso geral a alimentos – e aquelas com maior renda relativa tiveram, com o benefício, acesso a uma dieta mais variada. Os benefícios, entretanto, não ocorrem apenas no curto prazo. Os efeitos do Programa sobre as condicionalidades em educação em saúde, aqui descritas, permitem projetar um cenário de longo prazo melhor para as famílias beneficiárias.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS*. Comissão Intergestores Tripartite. Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Síntese do 1º Relatório contendo os Principais Resultados da Pesquisa de Avaliação de Impacto do Bolsa Família – 2ª Rodada – AIBF II*. Nota técnica N° 110/2010/DA/SAGI/MDS. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Brasília, 2010a.

BRASIL. Ministério da Educação. *Obtenção de informações do rendimento escolar dos beneficiários do Programa Bolsa Família*. Nota técnica N.º 099/2010/CGM/DEAVE/SECAD/MEC. Brasília, 2010b.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional*. Módulo Gerador de Relatórios do SISVAN Web. Brasília, 2010c. Disponível em: <http://200.214.130.35/nutricao/sisvan/relatorios_publicos/reL_consolidado_acompanhamento.php>. Acesso em 20 set. 2010.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher – PNDS 2006: Dimensões do processo reprodutivo e da saúde da criança*. Volume 1. Brasília, 2009. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/pnds_crianca_mulher.pdf>. Acesso em: 24.09.2010.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: Documento Final*. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/documentos/arquivos/documento20final.pdf>>. Acesso em: 23.09.2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS*. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. N° 5. Secretaria da Avaliação e Gestão da Informação. Brasília, 2007a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Chamada Nutricional: um estudo sobre a situação nutricional das crianças do semi-árido brasileiro*. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. N° 4. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, 2004.

BRAUW, Alan de *et al.* *The Impact of Bolsa Familia on Child, Maternal, and Household Welfare*. International Food Policy Research Institute. Washington, DC. 2010.

CURRALERO, Cláudia Regina Baddini *et al.* *As condicionalidades do Programa Bolsa Família*. mimeo, Brasília, 2010.

IBASE. *Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das Famílias Beneficiárias: Documento Síntese*. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.ibase.br/userimages/ibase_bf_sintese_site.pdf>. Acesso em 20.09.2010.

LÍCIO, E.; CURRALERO, C.; MESQUITA, C. *Desafios para a Coordenação Intergovernamental do Programa Bolsa Família*. XXXIV Enanpad. Rio de Janeiro, 2010.

MONTEIRO, Carlos Augusto *et al.* Causas do declínio da desnutrição infantil no Brasil, 1996-2007. *Rev. Saúde Pública*, São Paulo, v. 43, n. 1, Fev. 2009. Disponível em: <http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102009000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 20.09.2010.

MONTEIRO, Carlos Augusto *et al.* *Narrowing socioeconomic inequality in child stunting: the Brazilian experience, 1974-2007*. *Bull World Health Organ*, Genebra, v. 88, n. 4, Apr. 2010. Disponível em <http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0042-96862010000400017&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20.09.2010.

Sobre os Autores

Elaine Cristina Licio é doutoranda em Política Social pela UnB. Mestre em Administração Pública pela EAESP/FGV. É membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do governo federal, com atuações no Gabinete da Escola Nacional de Administração Pública e no Programa Bolsa Escola do Ministério da Educação. Atualmente, trabalha na gestão do Programa Bolsa Família, no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome.

Claudia Regina Baddini Currello é mestre e doutoranda em Economia pela UNICAMP. É membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do governo federal, com atuações na área de capacitação da Escola Nacional de Administração Pública, na Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento, no Gabinete do Ministro e área de avaliação dos programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Atualmente, é diretora do Departamento de Condicionalidades do Programa Bolsa Família, no mesmo Ministério e Combate à Fome.

EXPERIÊNCIA

Educação e Inclusão Fazem a Diferença em Osasco

Prática constrói alternativa de geração de trabalho e renda para mulheres desempregadas

Um ano e quatro meses atrás, a beneficiária do Bolsa Família Andreza de Souza, 28 anos, não sabia nem colocar linha em uma agulha de costura. Hoje, arremata, modela, pesponta e usa máquinas industriais (reta, pespontadeira, overlock, interlock, elásticoeira) para confeccionar kits de uniformes escolares para 45 mil alunos, entre eles, a filha de oito anos. Graças à prática Educação e Inclusão, implantada pela Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão de Osasco (SP), em janeiro de 2006, Andreza aprendeu outra profissão e pôde, assim, deixar de fazer faxinas para complementar a renda familiar. “Eu queria uma profissão melhor, porque a de faxineira não é bem reconhecida”, justifica a costureira industrial que estudou até concluir o Ensino Médio.

A prática é articulada com a Secretaria de Educação e operacionalizada por uma instituição da sociedade civil, a Associação Eremim, com objetivo de construir alternativa de geração de trabalho e renda para mulheres desempregadas, de famílias de baixa renda. Para participar, as interessadas devem se cadastrar no Portal do Trabalhador Municipal (Centro Público de Emprego, Trabalho e Renda) e aguardar o surgimento de novas vagas. A seleção é feita com base em critérios estabelecidos pelo programa municipal “Operação Trabalho”, que atende trabalhadores desempregados vindos de famílias de baixa renda que moram em Osasco há, pelo menos, dois anos.

Depois de capacitadas, as costureiras são encaminhadas para programas da Secretaria que apoiam a inserção no mercado de trabalho: “Osasco Inclui”, para aquelas que optam pelo mercado formal; e a “Incubadora Pública de Empreendimentos Populares e Solidários”, destinado às que preferem se inserir no mundo da economia solidária ou popular.

“A oficina-escola mudou a minha vida”, comemora a mãe de duas crianças de dois e oito anos de idade, que recebe R\$ 40 por mês do Programa Bolsa Família. Como Andreza, outras 259 mulheres estão aprendendo o ofício e 680 já passaram pelo projeto, que prioriza a seleção de beneficiárias do programa de transferência de renda do governo federal. Além da parte prática, com quatro horas diárias, as alunas participam de atividades de formação cidadã, nas quais aprendem computação e recebem noções sobre leis trabalhistas, cooperativismo, economia popular e mercado de trabalho, entre outros temas. Durante 12 meses – tempo de permanência no projeto –, as alunas recebem uma bolsa mensal de R\$ 490 e ajuda para o transporte.

Competências – A nova habilidade de Andreza representa, ainda, economia nas despesas com vestuário. “Com dois metros de tecido, que custou R\$ 15, fiz quatro blusinhas que são vendidas por R\$ 20 cada”, exemplifica. Segundo ela, um conjunto de moletom comprado por R\$ 70, pode sair a R\$ 10, se for confeccionado. Animada com a nova profissão, Andreza está procurando emprego na área.

Depois de 14 anos dependendo do marido que a deixou, Albertina Gomes de Lima viu na oficina-escola têxtil uma oportunidade de romper com um passado de sofrimento. Com a bolsa que recebe do projeto, já comprou uma máquina de costura reta e trabalha em casa, com ajuda de um filho, que faz desenhos nos tecidos. Agradecida, manda um recado às mulheres que entrarem no projeto: “Aproveitem, invistam em vocês. Eu não sabia costurar, eu pensei que sabia, mas lá aprendi tanta coisa.”

A secretária de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão, Dulce Cazzuni, acredita que a prática, junto com outros programas municipais, ajuda a pagar uma dívida social. “Os Municípios têm obrigação de fazer este tipo de trabalho. Nós, gestores, temos que nos esforçar para diminuir a grande vala que existe entre ricos e pobres”, defende a gestora, que tem 25 anos de vida pública. “Vejo, com alegria, tantas vidas modificadas. Sinto que estamos colaborando para a construção de um mundo melhor”, finaliza.

Raquel Flores



O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA CONQUISTA CIVILIZATÓRIA DA POPULAÇÃO BRASILEIRA

Simone Albuquerque e José Crus

A Estratégia Fome Zero, instituída no ano de 2003 pelo Presidente da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, teve como objetivo fortalecer e integrar as políticas sociais brasileiras, entre elas a política pública da assistência social, em seu potencial de contribuir com o combate à pobreza.

A assistência social compõe, desde 1988, em conjunto com a saúde e a previdência o tripé da Seguridade Social. É uma política de proteção social, portanto, um direito público reclamável de todos os cidadãos que necessitarem de proteção.

A sua regulamentação, por meio de lei ordinária, tardiamente se concretiza. Cinco anos após a promulgação da Constituição Federal é sancionada, por meio da Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social. A partir daí um longo caminho foi percorrido até 2002.

O Brasil encontrado em 2002 reflete uma ruptura com o ideal constitucionalista de 1988, com significativo desmonte da Seguridade Social, fruto de um perverso consenso, cujo princípios era a privatização dos serviços públicos. O combate à pobreza passa a ser visto como uma função externa às políticas sociais, e a criação de fundos específicos e estruturas institucionais passam a ter como método a filantropia, com a finalidade de encobrir a função do dever de Estado neste campo. A estratégia escolhida era a desresponsabilização do Estado com a pobreza.

O Brasil, de então, restaurou a filantropia como base para a organização da área social ao não seguir os dispostos constitucionais. As políticas públicas caracterizavam-se pela seletividade ao acesso a bens e serviços sociais. A exemplo, apesar da municipalização da assistência social estar prevista desde 1993, na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, o governo federal mantinha programas centralizados, com padrões únicos para todas as regiões e territórios do País, com base em atendimentos segmentados e focalizados, resultando em uma atenção de forma fragmentada, com cobertura inexpressiva, financiamento incerto, insuficiente e irregular.

A marca forte da política social praticada naquele período era o programa Comunidade Solidária, cujo propósito era o combate à fome e à pobreza, com uma identidade ambígua, quase não governamental, com formas institucionais de interlocução com a sociedade que contribuíam para obscurecer (ou confundir) os papéis da sociedade e do Estado com relação às graves expressões da questão social. Desmonte e fragmentação institucional, focalização para excluir e superposição foram os legados encontrados e identificados na IV Conferência Nacional da Assistência Social, realizada pelo Conselho Nacional de Assistência Social no ano de 2003.

Foi nesta conferência que o Brasil, ali representado, decidiu por romper com o modelo assistencialista e implantar um modelo socioassistencial por meio do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Esse sistema é a materialização do prescrito no art. 6 da LOAS.

Para a implantação desse novo modelo de gestão na assistência social foi preciso elaborar, pactuar e aprovar um novo texto para a Política Nacional de Assistência Social. Sua aprovação, pelo Conselho Nacional de Assistência Social, se deu em outubro de 2004. Esse novo texto estabelece os eixos estruturantes para a sua implantação. Os dois principais são a matricialidade sociofamiliar e o território como base de sua organização.

A implantação e coordenação do SUAS exigiu um conjunto de ações de regulação e apoio técnico e financeiro aos estados, DF e municípios, induzindo a reorganização da política de assistência social e a ampliação da cobertura de seus serviços, programas, projetos e benefícios, contribuindo para o enfrentamento da pobreza e da vulnerabilidade social.

Nesse sentido, as ações do SUAS foram estruturadas em dois níveis de proteção – básica e especial – com centralidade na família e referência no território. A proteção social básica visa prevenir situações de vulnerabilidades e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, destinando-se a população que vive em situações de vulnerabilidade social causada pela pobreza, privações ou fragilização de vínculos afetivos. A proteção social especial destina-se às famílias e indivíduos em situação de ameaça, risco social e/ou violação dos direitos.

A cobertura dos serviços da proteção social básica em todos os municípios brasileiros, integrada à oferta dos benefícios monetários, do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada – BPC, com as ofertas da proteção social especial de média e alta complexidade, compõem a integralidade da rede de proteção social, indissociável das funções de vigilância e defesa social.

Logrou êxito o projeto de reunir e integrar serviços e benefícios em torno da estratégia Fome Zero. A experiência coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, em conjunto com estados, DF e municípios, tem tido reconhecimento internacional, pelo caráter federativo e democrático, pelo alcance e resultados obtidos.

A Proteção Social Básica do SUAS e sua Função no Combate à Pobreza


O SUAS oferta serviços e benefícios para garantir às famílias e indivíduos o direito à renda, à convivência familiar e comunitária, à acolhida e o direito do desenvolvimento da autonomia.

O primeiro direito, no caso brasileiro, é garantido na perspectiva de substituir renda por meio do Benefício de Prestação Continuada – BPC, para idosos acima de 65 anos e pessoas com deficiência incapaz de se manter ou de ser mantido por sua família, cuja renda *per capita* seja inferior a um quarto do salário mínimo. Outro formato de transferência de renda é o que complementa a renda, como é o caso do Programa Bolsa Família.

As transferências de renda compõem a proteção social básica, affiançada pela assistência social, e visam o combate à fome e à pobreza, criam possibilidade de emancipação, o exercício da autonomia das famílias e indivíduos e o desenvolvimento local.

Para cumprir as atribuições preventivas desse nível de proteção é essencial que os benefícios tenham sua oferta integrada aos serviços, como afirma Sposati: “alternativa securitária vinculada ao trabalho precisa ser incorporada à alternativa de cidadania assentada a padrões civilizatórios da sociedade. A via monetária precisa ser combinada à via dos serviços de modo que o processo de proteção cumpra sua missão preventiva, fortalecendo aquisições e capacidades de resistência, de enfrentamento das reveses da vida individual, familiar ou social”. (Sposati, 2010: 35)

A proteção socioassistencial, campo específico da assistência social, tem o dever de garantir segurança de benefícios mone-



As famílias
têm direito de acessar o
Programa Bolsa Família e também de
contar com cuidados providos por
uma rede hierarquizada e
complementar de serviços
socioassistenciais



tários e seguranças de acordo com as necessidades das famílias, os territórios onde habitam, seu contexto histórico, social, político e econômico.

As famílias têm direito de acessar o Programa Bolsa Família e também contar com cuidados providos por uma rede hierarquizada e complementar de serviços socioassistenciais. A família é considerada, pela Constituição Federal de 1988, como a responsável primeira pela proteção daqueles que ainda não conseguem desenvolver suas potencialidades (crianças, adolescentes, jovens) ou dos que não têm condições de se protegerem por seus próprios meios decorrentes de incapacidades pela deficiência ou doença ou de perda de autonomia próprias do ciclo de vida, a velhice.

No entanto, as famílias têm enfrentado mudanças importantes, demográficas e sociais. O crescimento da população de idosos, o aumento da desagregação familiar formal e informal, a maior inserção de mulheres na busca da sobrevivência são alguns dos fatores que tem alterado a estrutura familiar.

Nos diagnósticos sobre pobreza e exclusão têm sido enfatizados a feminização da pobreza e o aumento dos domicílios chefiados por mulheres. Além dessas condições que podem reduzir as possibilidades do papel de proteção exercido por elas, as próprias famílias podem se transformar em veículos de maior exposição a riscos, quando, por exemplo, a situações de exploração ao trabalho infantil ou à prostituição, abusam ou praticam violência contra seus membros.

O SUAS têm na família eixo estruturante, reconhecendo que independente de seu formato, é a mediadora das relações entre sujeitos e a coletividade, e geradora de modalidade de vida, uma vez que, para além do espaço doméstico a família insere seus membros em redes primárias e em espaços de sociabilidade.

Outro eixo importante, considerado pelo sistema, é a dimensão socioterritorial, capaz de captar as desigualdades e diferenças presentes em cada território e entre eles.

Os serviços socioassistenciais, constituem segundo Muniz, Martinelli, Moellwald e Chichio (Mimeo, 2007) a mediação privilegiada para que indivíduos, famílias e grupos tenham a garantia do acesso à autonomia, acolhida e convivência. Esse acesso acontece por meio do desenvolvimento de atividades continuadas, prestadas por um conjunto de provisões, recursos e atenções profissionalizadas, em unidades físicas denominadas Centro de

Referência de Assistência Social – CRAS ou Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, com localização, abrangência territorial e público definido de acordo com suas necessidades.

Os serviços socioassistenciais são responsáveis por desenvolver habilidades e potencialidades, possibilitar o fortalecimento de laços de pertencimento e de convivência e criar possibilidades de autonomia.

Portanto, o SUAS fortalece o caráter protetivo das famílias brasileiras, dentre elas, aquelas que estão inseridas no Programa Bolsa Família, ao construir complementaridade entre serviços e benefícios, criando condições para as famílias enfrentarem situações de riscos, vulnerabilidades sociais e ampliar condições de resistências diante das expressões da questão social.

Na perspectiva de concretizar e materializar a integralidade da proteção socioassistencial, com base na concepção aqui afirmada, foi que a Comissão Intergestores Tripartite – CIT, instância de pactuação entre os três entes federados: União, estados, DF e municípios, por meio da Resolução nº 07/2009, que estabelece o protocolo de gestão integrada de serviços, benefícios e transferência de renda.

Os procedimentos para integração/articulação da gestão dos serviços e benefícios visa priorizar no atendimento e no acompanhamento as famílias e indivíduos inseridas nos programas: PBF, BPC e PETI. A gestão integrada é uma estratégia para criar sinergias e potencializar a complementaridade entre eles.

A proteção social básica se materializa nos municípios brasileiros com a implantação de unidades públicas e estatais, de referência para as famílias e indivíduos, os chamados Centros de Referência da Assistência Social – CRAS. São equipamentos localizados em áreas com índice de vulnerabilidade e risco social, destinado ao atendimento e acompanhamento das famílias e indivíduos. É a principal unidade de desenvolvimento dos serviços socioassistenciais da proteção social básica. Esses se constituem o principal espaço para a concretização dos direitos socioassistenciais da população brasileira.

Vale aqui destacar que o CRAS é uma unidade pública estatal descentralizada, responsável pela organização e oferta de serviços de proteção social básica nos territórios. Cada CRAS necessariamente, e de forma exclusiva, oferta o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF.

O PAIF é um serviço continuado que se baseia no respeito à heterogeneidade dos arranjos familiares, nos valores, crenças e identidades das famílias. Fundamenta-se no fortalecimento da cultura do diálogo, no combate a todas as formas de violência, de preconceito, de discriminação e de estigmatização nas relações familiares. O PAIF também se constitui em uma estratégia privilegiada para oferta de serviços aos beneficiários dos programas de transferência de renda, nos territórios vulneráveis.

Além do PAIF, os CRAS ofertam serviços de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças, adolescentes, jovens (ProJovem Adolescente) e idosos, além do Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio, para pessoas com deficiência e/ou idosos. Todos os serviços da proteção social básica desenvolvidos na área de abrangência do CRAS devem ser a ele referenciados, permitindo a organização e hierarquização da rede socioassistencial no território e dessa forma cumprindo a diretriz de descentralização da política de assistência social.

Os serviços ofertados nos CRAS têm como objetivo 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.

A proteção social básica foi estruturada visando atender a uma das garantias da PNAS, o fortalecimento da convivência familiar e comunitária. Desse modo, os serviços ofertados nos CRAS, especialmente o PAIF, distinguem-se das ações anteriores, por romperem com a lógica da fragmentação e abordarem a família como um todo em suas necessidades. Além disso, os serviços são disponibilizados em locais próximo da moradia dos usuários e preverem a busca ativa, pelos profissionais, das famílias que vivem em situações de maior vulnerabilidade social, aumentando a eficácia e efetividade da política de assistência social.

A concepção do PAIF parte do reconhecimento de que as vulnerabilidades e riscos sociais que atingem as famílias extrapolam a dimensão econômica, exigindo intervenções que trabalhem aspectos objetivos e subjetivos,

relacionados à função protetiva da família e ao direito da convivência familiar. Desse modo, o PAIF concretiza a presença e responsabilidade do poder público e reafirma a perspectiva dos direitos sociais, compondo a ampla rede de proteção social que vem se consolidando no País, visando o enfrentamento da pobreza, da fome e da desigualdade, resultando em redução da incidência de riscos e vulnerabilidades sociais que afetam famílias e seus membros.

Considerações Finais

Fica clara a vinculação da construção do Sistema Único de Assistência Social com o Fome Zero. Os programas e ações que integram o Fome Zero, além de apontar para integração das diversas políticas sociais, possibilitam uma ação mais afirmativa e integrada do Estado, voltada para as famílias nos territórios. A integração e monitoramento em diversas áreas no âmbito familiar – educação, saúde, assistência social, alimentação e nutrição, capacitação profissional, educação nutricional e o avanço do controle público, com os conselhos e comitês gestores – aumentam os impactos positivos dos programas. Nesse sentido, os Centros de Assistência Social – CRAS, tornam-se espaços privilegiados para a construção de uma rede de proteção social e, fundamentais, no processo, necessário, de integração territorial das políticas sociais no Brasil.

Referências Bibliográficas

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.*
- BRASIL. *Lei Orgânica da Assistência Social, Lei n. 8.742/1993.*
- BRASIL. *Política Nacional de Assistência Social.* Brasília, DF: MDS. 2004.
- BRASIL. *Norma Operacional Básica do SUAS.* Brasília, DF: MDS. 2005.
- BRASIL. *Norma Operacional Básica de RH do SUAS.* Brasília, DF: MDS. 2006.
- BRASIL. *Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda do SUAS.* Brasília, DF: MDS. 2009.
- JACCOUD, Luciana. Proteção social no Brasil: debates e desafios. In: ENAP. *Curso de Formação de Multiplicadores e Gerentes Sociais.* 2007. <www.enap.gov.br>.
- SANTOS, Milton. *A pobreza urbana.* São Paulo: Record, 1989. (Coleção Estudos Urbanos).
- SPOSATI, Aladaíza. Desafios do Sistema de Proteção Social. In: Stuchi, Paula, Paz, Carolina Gabas, SANTOS, Renato Francisco e OLIVEIRA, Rosângela Dias. *Assistência Social e Filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado.* São Paulo, Giz Editorial. 2010.

Sobre os Autores

José Crus é assistente social, especialista em Políticas Públicas, analista de Políticas Públicas da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, atualmente coordenador-geral de Implementação e Acompanhamento da Política de Recursos Humanos do SUAS no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Simone Albuquerque é assistente social, especialista em Saúde Pública, analista de Políticas Públicas da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, atualmente diretora de Gestão do SUAS no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.



POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR A PARTIR DA ESTRATÉGIA FOME ZERO

Albaneide Peixinho, Jane Abranches e Najla Veloso S. Barbosa

Um Pouco da História do PNAE

O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE é hoje o mais antigo programa de governo de alimentação escolar e o maior e mais abrangente do mundo no que se refere ao atendimento universal do direito humano à alimentação adequada e saudável para os estudantes brasileiros.

As primeiras ações governamentais direcionadas à alimentação e nutrição no Brasil datam de década de 1930, quando a subnutrição foi reconhecida como um grave problema de saúde pública no País. Após vários inquéritos alimentares constatou-se que se estava diante de uma situação na qual tanto a classe operária como a população como um todo tinha condições alimentares precárias. O Governo tomou, então, algumas medidas que poderiam, em princípio, influenciar a alimentação dos trabalhadores, sendo a primeira a criação do salário mínimo. A segunda medida foi a criação, em 1940, do Serviço Central de Alimentação destinado à melhoria dos hábitos alimentares do trabalhador brasileiro e que pode ser considerada a primeira política pública de alimentação do País. Em 1945, foi criada a Comissão Nacional de Alimentação – CNA e, quase uma década depois, criou-se o Programa Nacional da Merenda Escolar, contando com a ajuda de doações internacionais de alimentos.

É importante mencionar a decisiva atuação de Josué de Castro, na década de 1950, como deputado federal e Presidente do Conselho Executivo da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO, que visava despertar a consciência mundial para o problema da fome e da miséria e promover projetos que evidenciassem que a fome poderia ser vencida e abolida pela ação e vontade dos atores sociais.

Os anos de 1955 a 1970 foram de total e nítido predomínio da participação de organismos internacionais no PNAE. Pode-se dizer que o mesmo teve uma primeira etapa, iniciada na década de 1950, caracterizada pela presença de recursos provenientes da UNICEF (*United Nations Children's Fund*) chamado no Brasil de FISI – Fundo Internacional de Socorro à Infância. Apresenta-se, pela primeira vez, a estrutura de um programa de alimentação escolar, sob a responsabilidade do governo federal e com abrangência nacional. Entretanto, a cobertura do programa ainda era rarefeita e a regularidade do fornecimento da alimentação era baixa. Neste primeiro momento, não havia a preocupação com a adequação cultural ou com a aceitabilidade dos alimentos oferecidos.

A década de 1960 pode ser vista como uma segunda etapa do programa, marcada fortemente pela presença de alimentos provenientes dos Estados Unidos, entre os quais do Programa “Alimentos para a Paz”, financiado pelo *United States Agency for International Development* – USAID e do Programa Mundial de Alimentos – PMA da Organização das Nações Unidas – ONU, os quais forneciam a quase totalidade dos gêneros consumidos.

A década de 1970 foi marcada pela participação prioritária de gêneros comprados nacionalmente, com o consequente crescimento de várias empresas nacionais fornecedoras de alimentos, configurando uma terceira etapa desse processo. A partir daí, os alimentos formulados (sopas, mingaus) – produzidos pelas indústrias alimentícias –, passam a ter presença marcante na cesta de produtos da alimentação escolar.

Em 1979, o Programa passa a se denominar Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e seu objetivo era “proporcionar suplementação alimentar aos escolares do primeiro grau matriculados nos estabelecimentos de ensino público e aos pré-escolares, através do fornecimento de uma refeição de valor nutricional equivalente a 15% das recomendações nutricionais diárias durante o ano letivo.”

Entre 1976 a 1980, a Política de Alimentação e Nutrição, é inscrita nas diretrizes do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – PRONAN II, coordenado pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN vinculada ao Ministério da Saúde. “O próprio INAN propôs programas de suplementação alimentar dirigidos aos trabalhadores, ao grupo materno-infantil e aos escolares, privilegiando as regiões mais pobres, e pretendeu, concomitantemente, introduzir um conjunto de inovações naquela política, entre elas: integrar os vários ministérios; estimular a produção de produtos básicos; interferir na cadeia de abastecimento; adquirir gêneros alimentícios do pequeno produtor; e garantir preços mais competitivos”. As avaliações do II PRONAN apontaram, entre os fatores que contribuíram para o menor êxito dos seus programas, a falta de apoio político e orçamentário, seu uso clientelístico e a falta de pontualidade das ações implementadas.

O ano de 1988 foi marcante para o tema da alimentação escolar no País. A nova Constituição promulgada assegura o direito universalizado à alimentação escolar a todos os alunos de ensino fundamental da rede pública, a ser oferecido pelos governos federal, estaduais e municipais. Ressalta-se, também, o importante processo de renovação das ideias emergente da atuação do movimento social, em um tempo de retomada da abertura política.

A administração da alimentação escolar de forma descentralizada (Lei nº 8.913, de 1994) foi um dos grandes avanços ocorridos neste Programa, pois permitiu racionalizar a logística e os custos de distribuição dos produtos, além de viabilizar o oferecimento de uma alimentação condizente com o hábito alimentar da população nas diferentes localidades do País. As compras institucionais descentralizadas, apesar das inúmeras limitações, abriram a possibilidade de inserção da pequena empresa, do comércio local, do pequeno produtor agrícola e da pecuária local neste mercado institucional.

Entretanto, o repasse financeiro do Governo Federal para os estados e municípios ocorria por meio de convênios e não atingia a todos os escolares, conforme previsto na Constituição Federal de 1988. A concepção do programa parecia explicitar-se na definição do objetivo: *O objetivo do programa é fornecer uma refeição diária ao aluno. Com esta alimentação, a Fundação de Assistência ao Estudante – FAE vem possibilitando uma melhoria do rendimento escolar e, conseqüentemente, reduzindo os índices de evasão nas escolas.*

Em 1997, a FAE e suas representações estaduais – REFAEs foram extintas e seus programas foram incorporados pelo FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação – MEC, que apresenta como principal atividade a assistência financeira a projetos e programas do ensino básico das escolas públicas.

Em 1999, inicia-se uma nova modalidade de repasse de recursos financeiros do governo federal, não mais por convênios, mas por transferência automática. Todos os municípios e estados do País passam a receber os recursos para aquisição de gêneros alimentícios. No ano seguinte, o PNAE passa a contar com a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar em sua execução, como condição para repasse das verbas para os estados e municípios.

Com a publicação da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e suas reedições, o programa passou a ter novo direcionamento, incorporando ao texto legal a possibilidade de as entidades executoras descentralizarem a execução por meio da escolarização, ou seja, foi facultada aos estados e municípios a possibilidade de transferência dos recursos às unidades escolares. A descentralização, certamente, trouxe mudanças significativas na operacionalização do programa, com conseqüências positivas para a qualidade do serviço.

2003: Um Novo Paradigma

A partir de 2003, com o início do governo Lula, começa-se a pensar na possibilidade de articular políticas de proteção e desenvolvimento social. Nesse alinhamento, foi pensada a Estratégia Fome Zero, com o objetivo de organizar o enfrentamento das questões relativas à fome por meio da integração de vários programas e políticas relacionados à assistência social, à transferência de renda e a ações de natureza estruturante, como a geração de emprego e renda, a reforma agrária e outras.

Diante dessa perspectiva, o PNAE passou a ter como objetivo principal contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e para formação de hábitos alimentares saudáveis dos estudantes.

No bojo das inúmeras construções conceituais que estavam acontecendo, sobretudo a partir da orientação de governo explicitada na estratégia Fome Zero, a alimentação escolar começou a adquirir um caráter mais efetivamente relacionado ao contexto do processo ensino-aprendizagem e assumir a dimensão de prática pedagógica, de ação educativa, visando à promoção da saúde e da segurança alimentar e nutricional.

Para tanto, foram eleitos alguns princípios norteadores da execução do programa junto aos estados e municípios: equidade, participação social, universalidade, sustentabilidade/continuidade, compartilhamento de responsabilidades, direito humano à alimentação adequada e respeito aos hábitos e tradições regionais.

Nessa perspectiva, entende-se a equidade como a oferta da alimentação escolar adequada e saudável, a todos os escolares independentemente da localização geográfica, da condição socioeconômica ou do número de estudantes a serem atendidos, com absoluta igualdade de condições, respeitando-se sempre a especificidade de cada unidade atendida e as necessidades biológicas de cada escolar. Para tanto, a participação de todos os setores da sociedade é fundamental, pois somente com o conhecimento da realidade local e com o acompanhamento das ações educativas praticado tanto pelas escolas e sociedade civil, quanto pelos Conselhos Escolares, pela família e pelo poder público é possível alcançar a qualidade e o padrão desejado a que todos têm direito.

Desta forma, assegura-se também a universalidade do atendimento, obrigatório para todos os escolares das escolas públicas, desde a creche até o ensino médio, além dos estudantes de EJA – Educação para Jovens e Adultos, das escolas filantrópicas, comunitárias e das escolas federais.

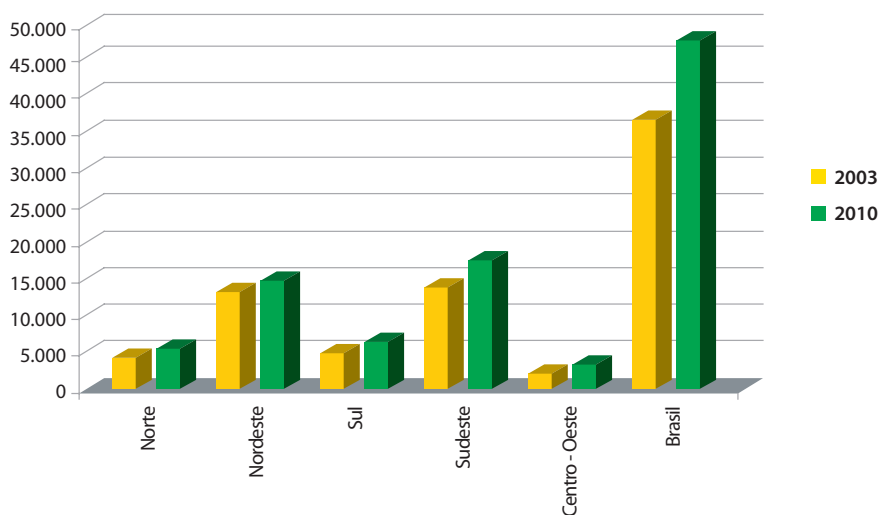
Para que o Programa tenha sustentabilidade e continuidade, além das leis e regulamentações imprescindíveis para seu funcionamento, é fundamental que todos os atores (escola, família, sociedade e governo), entendam a alimentação dos escolares como direito garantido pela Constituição Federal. Mais do que isso, conscientizem-se da importância da alimentação adequada, saudável e nutritiva e de como o processo de alimentação na escola integra toda a ação educativa, tendo em vista que a saúde é fundamental para um aprendizado permanente e para a vida, no seu sentido mais amplo.

As principais bases legais que fortalecem a ideia de alimentação escolar como direito do cidadão estão destacadamente definidas no art. 208, da Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, 1996, na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, de setembro de 2006, na Lei nº 11.947/2009 e na Emenda Constitucional nº 64, de 2010, que altera o artigo 6º, da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social.

Avanços nas Metas e Objetivos do Programa

Durante os oito anos do governo Lula, e reforçando o impulso dado as ações componentes da Estratégia Fome Zero, a abrangência do atendimento também foi aumentada substancialmente; de pouco mais de 36 milhões de escolares, em 2003, para próximo de 47 milhões em 2010. Além disso, foi incluído o atendimento dos alunos do Ensino Médio, do EJA, do Mais Educação (Programa do Ministério da Educação que inclui educação em turno integral e almoço para estudantes) e das escolas comunitárias. A importância dessa ampliação significativa do atendimento do PNAE deve ser analisada não somente em termos da quantidade de recursos ou do número de alunos atendidos pelo Programa, mas também do aspecto formativo dos conhecimentos e dos hábitos alimentares fomentados pela escola.

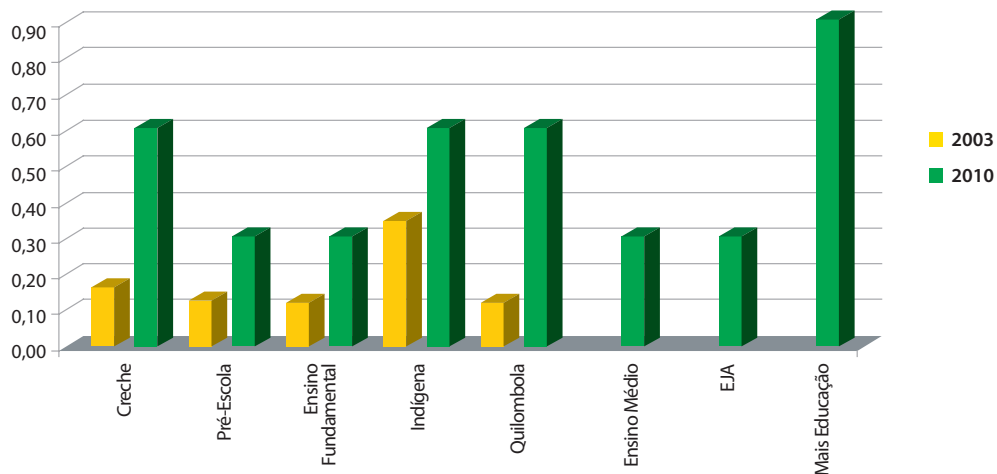
Alunos Atendidos 2003 – 2010 (em milhões)



Fonte: COEFA/PNAE/FNDE/MEC

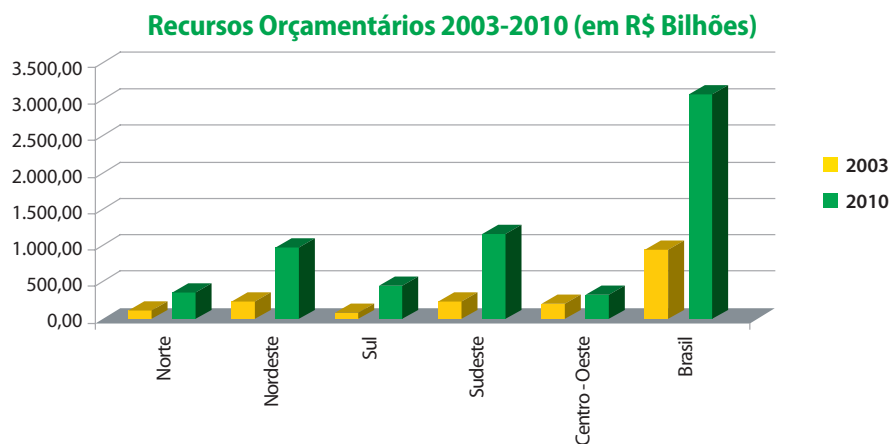
Nesse período, o PNAE aumentou o valor *per capita* aluno/dia repassado aos estados e municípios e ampliou sua abrangência no universo do atendimento. As escolas comunitárias, as de ensino médio e da educação de jovens e adultos foram incorporadas e passaram a receber esse benefício. Observe, nos gráficos, os valores *per capita* registrados nos anos 2003 e 2010:

Evolução do Valor *per Capita* 2003 – 2010 (em R\$)



Fonte: COEFA/PNAE/FNDE/MEC

Essa evolução do valor *per capita* representou um aumento significativo dos recursos orçamentários destinados ao Programa, fato que mais uma vez demonstra o compromisso político anunciado na Estratégia Fome Zero, conforme demonstra o gráfico que se segue:



Fonte: COEFA/PNAE/FNDE/MEC

Para executar suas ações e cumprir seu papel social é imprescindível que o PNAE esteja constantemente articulado com todos os órgãos da esfera federal que desenvolvam atividades ligadas à área social, educacional, de saúde, bem como com os órgãos estaduais e municipais, os diversos setores da sociedade civil e com a comunidade em geral.

Um dos significativos avanços na execução do PNAE foi a publicação da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar, estabelece diretrizes para escolas públicas, privadas, federais, filantrópicas e comunitárias e ratifica a universalização do atendimento do PNAE para toda educação básica, de forma gratuita e de responsabilidade do Estado.

Além disso, essa Lei definiu a educação alimentar e nutricional como eixo prioritário para o alcance dos objetivos do Programa, fortaleceu a participação da comunidade no controle social das ações desenvolvidas pelos Estados e Municípios, e determinou que, com a finalidade de aquisição de gêneros alimentícios para a alimentação nas escolas, fossem destinados no mínimo 30% dos recursos do FNDE à compra dos gêneros de agricultores familiares e de empreendedores familiares rurais.

A Lei formalizou ainda a garantia da alimentação aos alunos mesmo quando houver suspensão do repasse dos recursos (em caso de constatação de irregularidades na execução do programa) e estabeleceu que cabe ao nutricionista a responsabilidade técnica pelo programa.

As Principais Lições Aprendidas

Para evidenciar o caráter de continuidade e movimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar serão destacadas algumas das principais lições aprendidas ao longo dos oito últimos anos de execução:

É Necessário um Novo Olhar para o Conceito de Alimentação

É importante recordar que o conceito de segurança alimentar e nutricional no Brasil foi consolidado a partir de 2003, na primeira gestão do governo Lula, com a perspectiva de marcar historicamente que a luta contra a fome, até então relacionada a ações assistencialistas de distribuição de alimentos, precisava ser redimensionada. Esse conceito introduz uma leitura ampliada do combate à fome; registra que para a efetividade dessa ação, são necessárias políticas que garantam condições sistemáticas de produção e acesso aos alimentos, com a qualidade nutricional necessária.

A partir da ampliação conceitual do debate sobre o combate à fome, tornou-se necessário considerar as múltiplas dimensões e configurações do ato de alimentar-se e do alimento. Nessa perspectiva, o alimento deixa de ser visto unicamente como fonte energética de manutenção do corpo, como supridor de uma necessidade fisiológica dos seres vivos. Assume uma conotação de multiplicidade de importâncias e valores e o ato de alimentar-se passa a protagonizar um cenário de muitas análises e reflexões. Dessa forma, o alimento e o ato de alimentar-se passam a ser percebidos na sua dimensão antropológica, especialmente no que se refere à cultura, formação e identidade de um povo; na sua dimensão sociológica, focando o conjunto dos hábitos e comportamentos de um povo; na dimensão psicológica, com destaque para as relações familiares e sociais oportunizadas pela alimentação; na dimensão pedagógica, ressaltando que o ato de alimentar-se, sobretudo na escola, pode promover significativos momentos de aprendizagem e o que alimento pode ser estudado de inúmeras maneiras e por diversos ângulos de análise; na dimensão nutricional, relacionando diretamente, à promoção de uma cultura de alimentação adequada e saudável; na dimensão econômica, considerando o fato de que as economias locais podem ser profundamente alteradas pelo ato de plantar, de colher, de preservar, distribuir os alimentos e de fazê-los chegar à mesa do consumidor. Além disso, a cultura agrícola está altamente relacionada à organização geográfica das metrópoles e à permanência do homem no campo. Por fim, essas aprendizagens, certamente, promovem um olhar mais abrangente e qualitativo sobre o alimento, tanto do ponto de vista dos gestores e profissionais que articulam essas atividades, quanto do ponto de vista dos estudantes que as desenvolvem.

Essa variedade de relações e implicações do alimento na vida humana impulsiona o redimensionamento das políticas públicas e ações governamentais para que alcancem seus objetivos e metas e configurem o compromisso do governo com a melhoria da qualidade social.

A Intersetorialidade de Ações e Políticas é Estratégia de Garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada na Escola

A capacidade de dialogar e articular-se com outros programas e políticas pode ser considerada um dos maiores avanços do Programa Nacional de Alimentação Escolar nos últimos anos. Esse avanço origina-se da compreensão multidimensional do alimento e das crescentes demandas no sentido de fazer da alimentação escolar uma política forte na garantia do direito humano à alimentação adequada.



Nesse sentido, desde os parâmetros conceituais aos marcos legais que marcaram esse período podem ser considerados produtos dessa articulação com setores governamentais, não governamentais e com a sociedade civil organizada, especialmente com entidades como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, Conselho Federal de Nutrição, movimentos sociais como a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura – CONTAG, Fundação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura Familiar – FETRAF, União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária – UNICAFES, órgãos governamentais como o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Ministério da Agricultura, a Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Ministério do Esporte, o Ministério da Ciência e Tecnologia, o Ministério da Saúde, o Ministério das Relações Exteriores, entre outros muitos que poderiam ser citados. O que de fato ficou registrado é que os programas que têm por finalidade o desenvolvimento social convergem as suas atividades e podem trazer resultados muito favoráveis quando os gestores promovem o diálogo no campo político e no campo técnico de sua execução.

Também deve ser ressaltada a importância da articulação entre os poderes legislativo, executivo e judiciário para o enfrentamento dos desafios cotidianos. A título de exemplo, destaca-se a valiosa aproximação do PNAE/FNDE/MEC, com o Conselho de Secretários de Educação – CONSED e União de Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, CONSEA, Câmara dos Deputados e Senado Federal, por ocasião da Lei 11.947/2009, cujo processo de tramitação oportunizou a realização de audiências públicas, seminários e outros mecanismos de debate público.

A Alimentação Escolar é uma Ação Educativa Fundamental na Escola

É importante destacar que, apesar do Brasil ser um dos países em desenvolvimento e ainda marcado pelas desigualdades sociais, a desnutrição deixa de ser o principal problema das crianças. Porém, vivemos um quadro de crescente prevalência de sobrepeso e obesidade, o que sugere a ocorrência de uma alimentação inadequada, que só pode ser corrigida por meio de processos (re)educativos sobre esse tema.

Todo processo de formação humana está diretamente relacionado à educação, seja ela formal (sistemática) ou informal (assistemática). A educação está sempre presente nas formas sociais de ensinar-e-aprender, seja em casa, na rua, na igreja ou em qualquer outro espaço. Entretanto, na escola a educação utiliza métodos, regras e tempos sistemáticos e definidos. Assim, ela fica situada no campo das instituições que consolidam, articulam, reforçam lógicas e processos educativos.

Por outro lado, a educação escolar mesmo sistemática e contínua, por si só não promove as transformações necessárias. Certamente, constitui-se um dos caminhos na formação dos indivíduos e precisa ter como ponto de partida e de chegada a sua realidade, para que possam situar-se no mundo como sujeitos sociais e exercer plenamente a sua cidadania.

Uma educação de qualidade possibilita ao educando compreender a si mesmo e ao mundo que o cerca, o acesso ao patrimônio histórico, cultural e tecnológico e o desenvolvimento das competências e habilidades necessárias para ler e intervir na sua realidade. Tem ficado cada vez mais claro para a sociedade que o direito à educação é para todos. Para atender a todos é necessário que os sistemas de ensino, em todas as esferas, encontrem alternativas diferenciadas para garantir o acesso, a permanência na escola e a sua missão precípua, que é a aprendizagem.

A alimentação na escola, pela própria simbologia do ato de se alimentar, imprime uma instrumentalidade pedagógica capaz de promover a socialização, a interação dos indivíduos com seus pares e a articulação dos vários saberes presentes na vida social. Ao longo dos anos, em nossa avaliação, o ato de alimentar-se na escola não foi explorado em sua amplitude e complexidade; o que tem nos desafiado a pensar o que, de fato, precisa ser feito para que a educação alimentar se efetive no campo da escola.

A Horta Escolar Pedagógica é Estratégica para o Debate da Qualidade da Educação e da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil

Em 2005, o FNDE estabeleceu parceria com a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação – FAO para desenvolver o Projeto Educando com a Horta Escolar, a partir da compreensão de que é possível

promover a educação integral de crianças e jovens de escolas e comunidades do seu entorno por meio de hortas escolares, incorporando a alimentação nutritiva, saudável e ambientalmente sustentável como eixo gerador da prática pedagógica.

Desse modo, em 2005 e 2006 foi desenvolvido um projeto piloto em três municípios, Bagé [RS], Santo Antônio do Descoberto [GO] e Saubara [BA] e, a partir de 2007 a 2009, foram alcançados diretamente, com 96 horas de formação presencial nas áreas de educação, ambiente e nutrição, 70 municípios das várias regiões brasileiras, cerca de 4.000 profissionais da educação e 15.000 estudantes.

Mais que números, o projeto evidenciou que os educadores, quando comprometidos em desafiar os problemas que enfrentamos nesse início de século, são grandes aliados no debate sobre as questões relativas à insegurança alimentar e nutricional, entre outras. Para além de transmitir conhecimentos, eles se dispõem a instrumentalizar o educando para compreender, enfrentar e atuar de forma cidadã no mundo contemporâneo.

Nesse viés, a horta escolar torna-se o eixo dinamizador das relações inter e intrapessoais no interior da escola, na medida em que a inserção da educação alimentar e nutricional no currículo escolar possibilita, entre outros avanços, que se trabalhe efetivamente com diversos temas relacionados à alimentação, ambiente e educação.

Para isto, a concepção e leitura que se tem do conceito de currículo é fundamental. Fortalecemos com os educadores o entendimento de que toda prática desenvolvida no espaço escolar, que contribui para a formação do indivíduo, considerando a sua integralidade como pessoa, é parte do currículo; que desse modo, não há atividade extracurricular na escola; que a horta escolar faz parte do currículo real; que se constitui uma estratégia metodológica na construção de conhecimentos, princípios e valores altamente recomendáveis para a educação deste século. Em síntese, que todas as experiências legitimadas pela escola, oculta ou explicitamente, compõem o currículo escolar.

É imperativo reforçar a importância e o papel social de cada educador na formação dos indivíduos que estão na escola, por dois relevantes aspectos: primeiro, porque todos estão em fase de formação de suas personalidades, conceitos e valores e, depois, porque a legitimidade para essa formação é delegada à instituição escola.

Nesse sentido, todos os estudos que decorrem da temática do currículo têm possibilitado aos educadores a reflexão sobre a função social da escola e do professor, a reestruturação do planejamento e do fazer pedagógico da escola, a construção de um currículo que concilie os conhecimentos científicos, filosóficos, princípios éticos, valores culturais e sociais, saberes formais e não formais com as estratégias pedagógicas adotadas. Desse modo, tem favorecido a aprendizagem e o desenvolvimento de cada educando.

A Participação Social é Mecanismo de Sustentabilidade da Política de Alimentação Escolar

Sem dúvida, a participação social avançou muito nos últimos anos, sobretudo porque muitas entidades se colocaram à disposição da tarefa de acompanhar e incorporar às suas ações, as políticas e programas relacionados à Segurança Alimentar e Nutricional. Embora as experiências dos fóruns municipais e estaduais de SAN, dos Conselhos de Alimentação Escolar e de outros fóruns de participação social evidenciem algumas dificuldades na articulação política, financeira e de autoformação de pessoas, é perceptível o aumento da capacidade dessas entidades interferirem nos rumos das políticas e se articularem com os governos locais em busca da garantia do direito de todos.

A experiência do programa com os conselhos de alimentação escolar têm proporcionado muitas aprendizagens, especialmente acerca da importância da qualificação de pessoas para o exercício do controle social. Certamente, as formações sistemáticas dos cidadãos participantes desse conselho evidenciaram que o trato com o recurso público requer informações essenciais na garantia da aplicação a que ele se destina. Na execução cotidiana do programa, temos aprendido que o fortalecimento dos Conselhos de Alimentação Escolar representa a conquista da autonomia e da participação do cidadão nas políticas públicas e na organização do Estado. Mais do

que isso, que essa participação é a mais efetiva forma de garantir que o direito constitucional à alimentação seja, de fato, exercido pelos estudantes da educação básica em nosso País.

Pelas razões expostas, o PNAE tem buscado parcerias com diversos setores, inclusive com as universidades e os órgãos de controle, com vistas a fortalecer cada vez mais os conselheiros para que estes possam desenvolver de forma mais assertiva e participativa o trabalho de fiscalização e assessoramento na execução do programa nas escolas.

A Aquisição de Gêneros da Agricultura Familiar e dos Pequenos Empreendedores Rurais Fomenta a Participação Social e o Desenvolvimento da Economia Local

Temos aprendido que além de estimular a economia local, a obrigatoriedade da aquisição de no mínimo 30% de gêneros da agricultura familiar e dos empreendedores familiares rurais, conforme a nova legislação, aproxima o produtor local da escola, o que, certamente, promove maior envolvimento da comunidade nos planejamentos e avaliações desse segmento. Outro aspecto extremamente relevante é a aproximação da comunidade escolar da população que intervém nos rumos da comunidade e do município, ampliando seu leque de leituras, perspectivas e possibilidades de compreensão acerca do alimento consumido na escola, além da possibilidade real de geração de emprego e renda.

Sem dúvida, essa exigência legal representa um dos maiores avanços do programa nos últimos anos, ao mesmo tempo em que se constitui um dos seus maiores desafios.


A Cooperação Internacional Redimensiona o Programa como Ação Política Estratégica de Garantia de SAN

A experiência brasileira na execução do PNAE nos últimos oito anos e o acompanhamento da implantação de programas de alimentação escolar em vários países, permitiu uma reflexão profunda sobre os passos necessários para a implementação de um programa público de alimentação escolar sustentável.

Em setembro de 2000, 191 países firmaram um pacto internacional pela eliminação da pobreza. Na ocasião, a Organização das Nações Unidas (ONU) deu início ao delineamento dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM, a serem alcançados até 2015, por meio de ações de combate à pobreza e à fome, promoção da educação, da igualdade de gênero, de políticas de saúde, saneamento, habitação e meio ambiente.

Esse Pacto representou o maior consenso internacional acerca de objetivos de desenvolvimento na história da humanidade. Representou, também, uma grande oportunidade para o avanço e a melhor articulação dos diferentes atores do desenvolvimento, tanto nacionais como internacionais.

Os resultados globais demonstram que, apesar dos importantes avanços conquistados, muitos países ainda estão longe das metas definidas. As experiências de países que oferecem alimentação escolar têm evidenciado que programas nacionais com essa finalidade são excelentes meios para atingir as metas sociais estabelecidas em 2000, pois atraem crianças para as creches e escolas do ensino básico, reduzem a fome de curto prazo, apoiam as crianças na aprendizagem e as ajudam a sair da pobreza e do ciclo das doenças.



Sem dúvida,
a participação social
avançou muito nos últimos anos,
sobretudo porque muitas entidades
se colocaram à disposição da tarefa de
acompanhar e incorporar às
suas ações as políticas e programas
relacionados à Segurança Alimentar
e Nutricional

Assim, a partir de 2003, o governo brasileiro começa a trabalhar intensamente no sentido de viabilizar o apoio ao desenvolvimento de Programas de Alimentação Escolar na América Latina e o Caribe, África de língua portuguesa, Haiti e Timor Leste.

Em julho de 2005, o governo brasileiro, por meio do FNDE, firmou parceria com a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO, com o objetivo de estabelecer um regime de cooperação para a o fortalecimento de políticas de segurança alimentar e nutricional em países da América Latina e Caribe, no âmbito da Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome 2025. Em 2008, firmou parceria com o Programa Mundial de Alimentos – PMA com vistas ao desenvolvimento de capacidades para implementação de programas de alimentação escolar sustentáveis.

É possível computar recíprocas aprendizagens desse trabalho de cooperação internacional.

Desafios e Perspectivas do Programa

À guisa de considerações finais, neste artigo, procuramos lançar os olhos para o futuro.

Conforme listadas anteriormente, ao longo da gestão do programa, muitas aprendizagens foram construídas. É curioso pensar que essas aprendizagens, paralelamente, apontam desafios e perspectivas.

Nesse sentido, olhando para o futuro, mas com os pés firmados na realidade e nas demandas do programa, entendemos que os principais desafios a serem enfrentados, sem escala de prioridades, são os listados a seguir:

- a) 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;
- b) Descentralização da gestão do Programa, por meio da (re)institucionalização de espaços regionais de atendimento e assessoramento aos entes federados;
- c) Ampliação quali-quantitativa da relação entre alimentação escolar, segurança alimentar e nutricional e educação, bem como a estruturação do eixo educação alimentar;
- d) Maior articulação com outros programas desenvolvidos nas esferas federais, estaduais e municipais e com a sociedade civil organizada;
- e) Promoção de mais estudos e pesquisas com vistas a subsidiar a política de alimentação escolar;
- f) Fortalecimento, por meio de processos formativos, dos profissionais da educação e da saúde para o 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;
- g) 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;
- h) Aperfeiçoamento dos sistemas virtuais de controle técnico-administrativo do programa;
- i) Promoção gradativa do processo de escolarização na gestão dos recursos, configurando autonomia e maior capacidade de planejamento e execução técnica, financeira e pedagógica do programa por parte das escolas.

Finalmente, é importante considerar que esse conjunto de avanços e desafios do Programa Nacional de Alimentação Escolar introduz as ideias de processualidade e de inacabamento. Essas duas palavras, por sua vez, nos remontam a dois grandes nomes presentes nas entrelinhas desse texto: Josué de Castro e Paulo Freire. Pela memória e pelo compromisso político de ambos, temos aprendido que dignidade e emancipação humana não são fatos naturais. Antes sim, são resultados das intencionalidades, das políticas e das ações advindas dos esforços daqueles que, mesmo como sujeitos em processo de aprendizagem, se veem responsáveis por construir melhores caminhos para as próximas gerações.

Referências Bibliográficas

- BARBOSA, Najla Veloso. *Currículo em Verso e Prosa*. ES: Editora ExLibris, 2003.
- FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE – FAE. *Resumo das atividades*. Brasília, 1994b.
- MONTEIRO, Carlos Augusto. *A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil*. Estudos Avançados vol.17 n°. 48. Maio/Agosto. São Paulo, 2003.
- ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. *Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Accion de la Cumbre Mundial Sobre la Alimetacion*. Roma, 1996.
- RENAULT, David (org). *I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Brasília, 1995.
- SPINELLI, Maria Angélica dos Santos e CANESQUI, Ana Maria. O programa de alimentação escolar no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979 – 1995). *Revista de Nutrição*. vol.15 n°1 Campinas Jan./2002
- VALENTE, F. L. S; MENEZES Francisco; MALUF Renato. *Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar e Nutricional*. 1995.

Sobre os Autores

Albaneide Peixinho é coordenadora-geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar/FNDE/MEC, mes-tranda em Educação e Saúde pela UNIFESP – Universidade Federal de São Paulo, especialista em Saúde Coletiva pela ASBRAN, especialista em Nutrição Clínica pela Faculdade de São Camilo/SP, nutricionista pela Universidade Federal da Bahia.

Jane Hudson de Abranches é técnica do Programa Nacional de Alimentação Escolar, graduada em Sociologia pela Universidade de Brasília, especialista em Pesquisa e Avaliação Educacional.

Najla Veloso é consultora internacional da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação junto à PNAE/FNDE, responsável técnica pela implantação de Programas Sustentáveis de Alimentação Escolar na América Latina e Caribe. É pós-doutorada em Educação, doutorada em Sociologia da Educação, mestre em Currículos e Programas pela Universidade de Brasília, especialista em Formação de Professores, pedagoga e normalista.

EXPERIÊNCIA

Aconteceu no PNAE

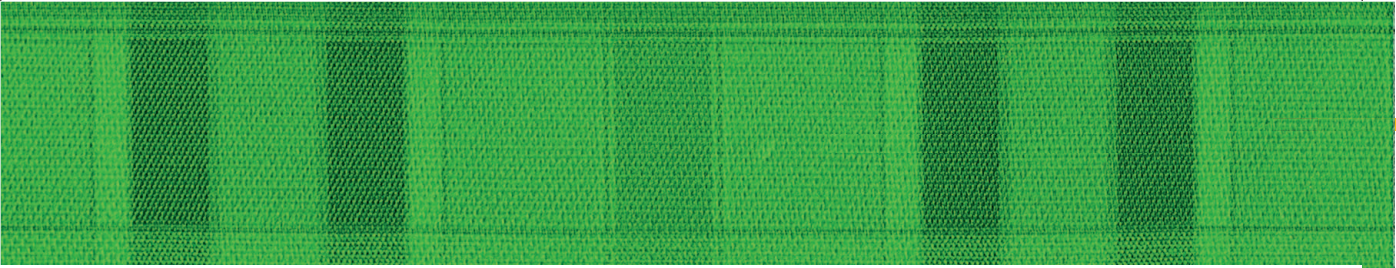
Porto Seguro é um município da Bahia que tem investido muitos esforços na oferta de uma alimentação saudável e adequada nas escolas. Para desenvolver ações educativas no campo da alimentação, o município tem desenvolvido o Projeto Educando com a Horta Escolar, implantado em 25 escolas do município. Recentemente, mais duas escolas aderiram ao projeto. Desta vez, escolas indígenas da Reserva Pataxó da Jaqueira e da Juerana. Ambas reuniram a comunidade e os estudantes para participar desse processo, com muito entusiasmo. Na Jaqueira, o projeto foi oficializado com a apresentação do ritual de agradecimento à mãe terra e a comunidade se envolveu em todas as ações, para assegurar o plantio correto das hortaliças e a sustentabilidade do projeto. A Escola da Jaqueira, desenvolveu um trabalho com os estudantes, listando as hortaliças que seriam plantadas em PATXÔHÃ, a língua indígena. Para trabalhar a proposta do projeto, a equipe da Escola Pataxó Indígena da Juerana usou a criatividade para elaborar os canteiros, no formato da árvore juerana, que possui grande significado para a comunidade indígena. O sucesso do Projeto deve-se, sobretudo, ao envolvimento articulado das secretarias municipais de Educação, de Agricultura e Pesca, Saúde e Meio Ambiente.



Aconteceu no PNAE 2

Um dos 32 municípios que receberam o Prêmio "Gestor Eficiente da Merenda Escolar" de 2009 foi Paragominas, localizado no nordeste do estado do Pará. O prefeito recebeu das mãos do presidente Lula, a estatueta do "Menino Maluquinho", garoto-propaganda da premiação. Desde que foi criado o prêmio, Paragominas é campeã. No município, os alunos da Educação de Jovens e Adultos – EJA já merendavam na escola, mesmo antes da aprovação da Lei nº 11.947/2009. Essa foi uma das evidências de comprometimento do município com a educação e alimentação de sua comunidade estudantil. Além disso, no cardápio da merenda escolar de Paragominas, as frutas, legumes, verduras e todos os produtos frescos consumidos vêm direto do pequeno produtor para as cantinas das escolas municipais. A parceria com os pequenos produtores é, segundo o município, um dos motivos para o sucesso do programa, uma vez que o município compra em maior quantidade, por um preço mais acessível, sem perda de qualidade. Além disso, os estudantes podem experimentar outros tipos de verduras e legumes que, normalmente, não têm acesso em casa. Para uma pequena produtora do município, conhecida como "Alice das Hortaliças", a parceria com a Prefeitura garante mais renda para as famílias, além de contribuir para a saúde dos alunos das escolas municipais.





POLÍTICA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO: A ARTICULAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE COM A ESTRATÉGIA FOME ZERO

Ana Beatriz Vasconcellos e Eduardo Nilson

O Sistema Único de Saúde – SUS tem entre seus objetivos o acesso aos serviços de saúde e a formulação de políticas que, no campo social e econômico, possam garantir a promoção da saúde e a identificação de seus condicionantes e determinantes. Dentre estes a alimentação e nutrição, entendidas como requisitos da saúde e do desenvolvimento.

A Política Nacional de Alimentação e Nutrição – PNaN, elaborada no final da década de 1990 após a extinção do INAN (Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição), marca uma etapa importante para a configuração desta área no campo da saúde. Ao evidenciar as transições epidemiológica, nutricional e demográfica com a convivência no País de situações extremas de desnutrição e deficiências nutricionais ao lado de crescentes prevalências de excesso de peso e doenças associadas à alimentação, traz como fundamentos de suas ações a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional – SAN e a promoção do direito humano à alimentação assumindo a intersectorialidade como princípio e elemento de sua própria identidade.

A promoção da alimentação saudável, o monitoramento da situação alimentar e nutricional da população brasileira e garantia da qualidade dos alimentos consumidos no Brasil resumem o propósito da PNaN, que se consolidou nos últimos oito anos como referência da saúde para a construção do sistema de segurança alimentar e nutricional. A Política articula sete diretrizes, que orientam a elaboração e implantação dos programas e projetos em alimentação e nutrição, a saber: estímulo às ações intersetoriais com vistas ao acesso universal aos alimentos; garantia da segurança e da qualidade dos alimentos e da prestação de serviços; monitoramento da situação nutricional e alimentar; promoção de práticas alimentares e estilos de vida saudáveis; prevenção e controle dos distúrbios nutricionais e de doenças associadas à alimentação e nutrição; promoção do desenvolvimento de linhas de investigação e desenvolvimento e capacitação de recursos humanos.

Agradecimentos especiais a Dillian Goulart Silva e Ana Maria Cavalcanti pela revisão e relevantes sugestões ao texto.

Em 2003, com a inclusão das ações da PNaN na Estratégia Fome Zero destacou-se a atuação da saúde na prestação de serviços básicos as famílias do Programa Bolsa Família, incluindo a promoção da alimentação saudável, a vigilância alimentar e nutricional e a oferta universal dos programas de suplementação de ferro e vitamina A como contribuições concretas para redução da pobreza e desigualdade.

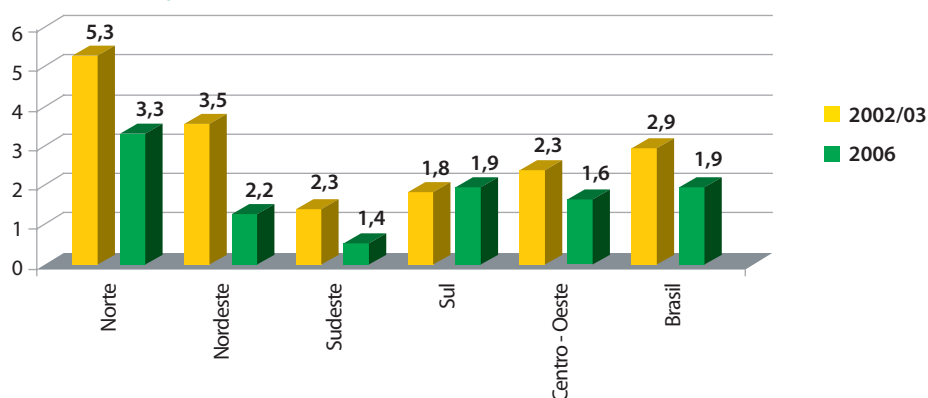
A relevância da agenda da segurança alimentar e nutricional impulsionada pela Estratégia Fome Zero fez avançar as várias ações desempenhadas pela Política Nacional de Alimentação e Nutrição recolocando o debate da questão alimentar brasileira na agenda dos gestores do SUS. A prioridade conferida à eliminação da desnutrição na Política Nacional de Atenção Básica, aprovada pela Portaria GM nº 648, de 28 de março de 2006, e a consequente inclusão de indicadores de redução da desnutrição infantil no Pacto pela Vida, compromisso dos gestores do SUS com os problemas relevantes da saúde pública, resultou na definição de metas específicas em cada município e estado brasileiro e a implementação de medidas destinadas ao alcance deste objetivo alinhado local, nacional e internacionalmente.

O Contexto Epidemiológico e Nutricional dos Brasileiros

Nestes últimos anos, mudanças importantes ocorreram no perfil social, nutricional e epidemiológico da população, com impactos sobre o modo de vida da população e sobre a oferta de serviços e gastos de saúde com as doenças associadas à alimentação. Embora tenha havido uma grande redução nas taxas nacionais de desnutrição infantil nas últimas décadas, mantiveram-se os casos de desnutrição e doenças por carências de micronutrientes como hipovitaminose A, beribéri e anemia em grupos socialmente vulneráveis, somado a crescente prevalência de excesso de peso entre os brasileiros.

A desnutrição infantil (em crianças menores de cinco anos) foi reduzida drasticamente nas últimas décadas, e mais particularmente de 2003 a 2006, quando a desnutrição energético-proteica (déficit de peso para idade) caiu de 2,9% para 1,8, reduzindo-se mais acentuadamente nas regiões Norte e Nordeste (Figura 1) e nas famílias de menor renda.

Figura 1 – Evolução do Déficit de Peso para Idade em Crianças Menores de 5 Anos de Idade, por Macrorregião e Brasil



Fontes: POF 2002-03, PNDS 2006.

A redução da desnutrição também se manifestou nas demais faixas etárias, desde as crianças de 5 a 9 anos de idade até adolescentes e adultos, reforçando o impacto das políticas e econômicas e sociais sobre a desnutrição, tais como o aumento da escolaridade, o incremento da renda familiar da população, a expansão do acesso aos serviços de saúde e a ampliação do saneamento básico.

Graças aos esforços para a redução da pobreza e das desigualdades internas no País, a partir da associação de políticas econômicas e sociais, o Brasil alcançou antecipadamente as metas de redução da desnutrição infantil dentro do primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (reduzir à metade as prevalências de desnutrição entre 1990 e 2015), visto que o déficit de peso em crianças em nível nacional foi reduzido em mais de quatro vezes entre 1989 e 2006 (de 7,1% para 1,7%).

Apesar de terem diminuído, ainda persistem desigualdades no Brasil: enquanto dados de 2008-2009 apontam prevalência nacional de 6,0% de déficit de altura para idade em crianças menores de cinco anos, ainda há prevalências de 8,5% na região Norte e de 8,2% na classe de rendimento familiar *per capita* menor ou igual a um quarto de salário mínimo.

Há dificuldades na avaliação das séries históricas da desnutrição de acordo com a raça/etnia, visto que sua incorporação como fator determinante das desigualdades sociais e de saúde somente ocorreu em inquéritos e em alguns sistemas de informação ao longo da última década. Contudo, dados de pesquisas mostram essa desigualdade: o déficit de altura para idade entre crianças indígenas em 2008-2009 era de 26,0% contra 6,7% da população como um todo. Para o mesmo indicador, no tocante às comunidades tradicionais, crianças quilombolas apresentaram, em 2006, prevalência de 15,0% (Figura 2).

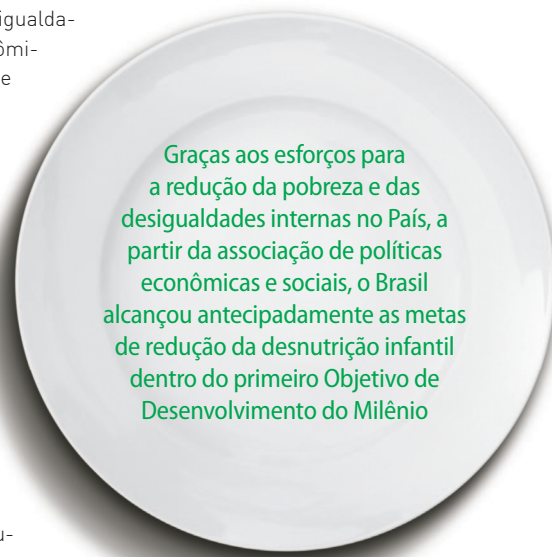
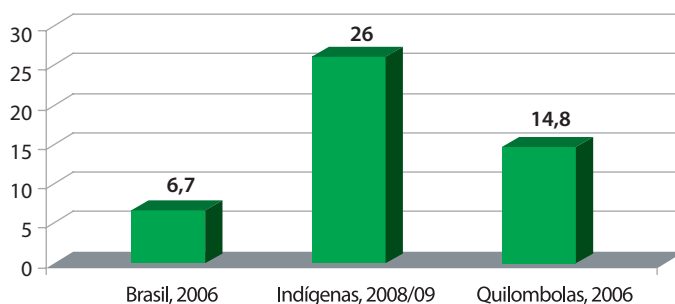


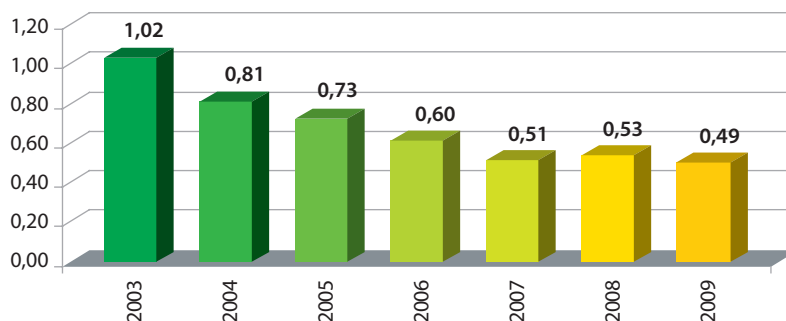
Figura 2 – Diferenças nas Prevalências de Déficit de Estatura para Idade em Crianças Menores de 5 Anos de Idade



Fontes: PNDS 2006, I Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição de Populações Indígenas 2008-09, Camada Nutricional de Populações Quilombolas 2006.

A ocorrência de déficits nutricionais classificados, de forma geral, como desnutrição na CID-10 – Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde –, como causa de internação hospitalar, reunindo a desnutrição energético-proteica, a hipovitaminose A e outras deficiências vitamínicas e suas sequelas, poucas vezes são notificados, pois normalmente não se tratam de causas primárias das internações, mas de fatores associados (Figura 3). Apesar dos índices serem pequenos em relação ao total de internações, há uma tendência de redução nessa participação relativa de 2003 a 2009.

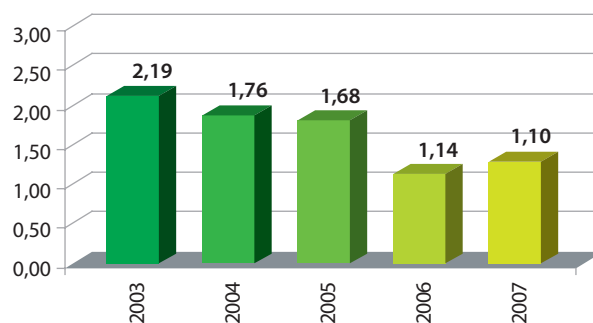
Figura 3 – Proporção (%) de Internações de Menores de um Ano de Idade por Desnutrição em Relação às Internações Totais desta Faixa Etária. Brasil, 2003-2009



Fonte: SIH/SAS/MS

Da mesma forma, os déficits nutricionais representaram a causa de 1,1% dos óbitos infantis ocorridos em 2007 (Figura 4), mas cabe reforçar que os problemas nutricionais estão vinculados a uma maior suscetibilidade a infecções e à sua maior severidade e por isso, muitas vezes, não são consideradas causas primárias dos óbitos e adoecimentos. Observa-se, ainda, uma tendência de redução da proporção de óbitos por desnutrição entre 2003 e 2007.

Figura 4 – Proporção (%) de Óbitos de Menores de um Ano de Idade por Desnutrição em Relação aos Óbitos Totais desta Faixa Etária. Brasil, 2003-2007



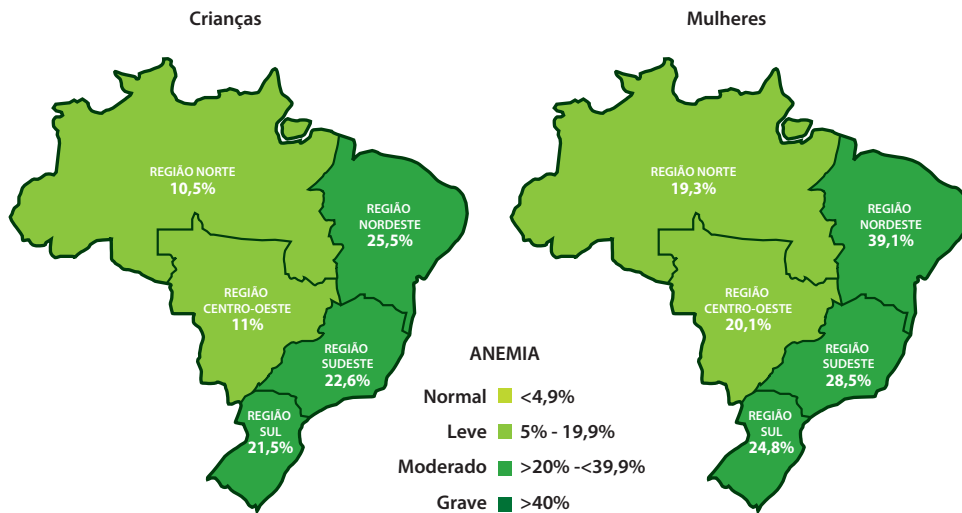
Fonte: SIM/SVS/MS

Dessa maneira, garantir condições adequadas de nutrição e de saúde significa, além de tratar questões econômicas e sociais, incluir as populações historicamente negligenciadas nas políticas públicas – como indígenas, populações negras e remanescentes de quilombos – e ir ao encontro de seus valores e tradições, reduzindo desigualdades.

Além do que expressam os indicadores antropométricos (de peso e altura), também merecem destaque aqueles relacionados à chamada “fome oculta”, que traduzem a deficiência de micronutrientes, que já vinha sendo demonstrada por estudos pontuais especialmente sobre a importância das carências de ferro e vitamina A.

Entretanto, somente em 2006 foram obtidos dados nacionais em inquérito populacional (a Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde – PNDS de 2006), confirmando sua relevância, tanto em crianças de 6 a 59 meses (20,9%), quanto em mulheres em idade fértil (29,4%), independentemente da classe de renda, mas com diferenças regionais (Figura 5). O Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição de Populações Indígenas, de 2008-2009, revelou que a prevalência de anemia em crianças indígenas é muito maior do que na população em geral (51,3%) e entre mulheres é um pouco mais alta do que a da população em geral (32,7%).

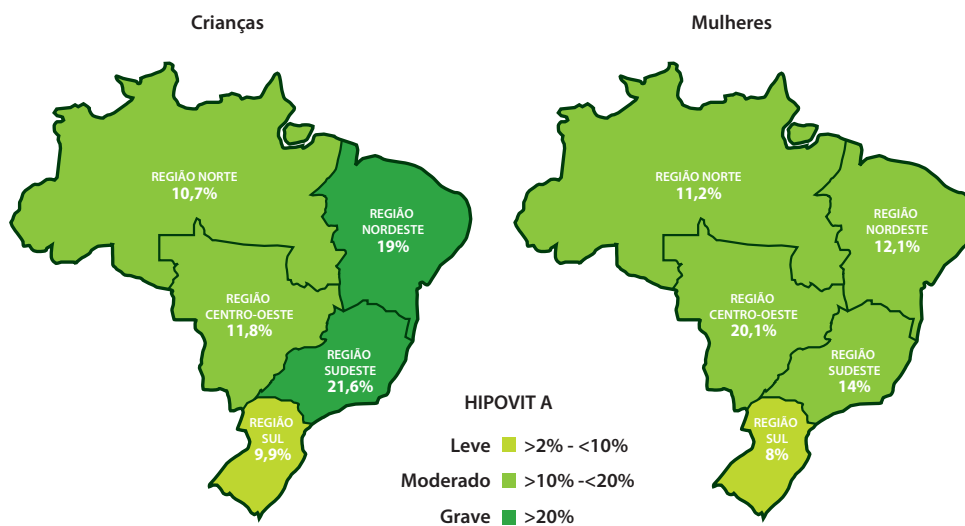
Figura 5 – Prevalência de Anemia em Crianças de 6 a 59 meses de Idade e Mulheres em Idade Fértil por Macrorregião, 2006



Fonte: PNDS 2006.

A PNDS-2006 também revelou a prevalência ainda relevante de hipovitaminose A, que atinge 12,3% das mulheres em idade fértil e 17,4% das crianças menores de cinco anos no País, com algumas variações regionais (Figura 6).

Figura 6 – Prevalência de Hipovitaminose A em Crianças de 6 a 59 meses de Idade e Mulheres em Idade Fértil por Macrorregião, 2006



Fonte: PNDS-2006.

Ao mesmo tempo, acompanhando tendências internacionais, o Brasil também passa a ter a obesidade e o excesso de peso como sérios problemas de saúde pública, independentemente de região geográfica, renda, raça, cor ou faixa etária, demonstrando outra face da insegurança alimentar e nutricional na população brasileira. Em 2008/2009, a prevalência de excesso de peso da população adulta chegou a 50% e entre os mais pobres, esta prevalência alcança 37% em homens e 45% em mulheres.

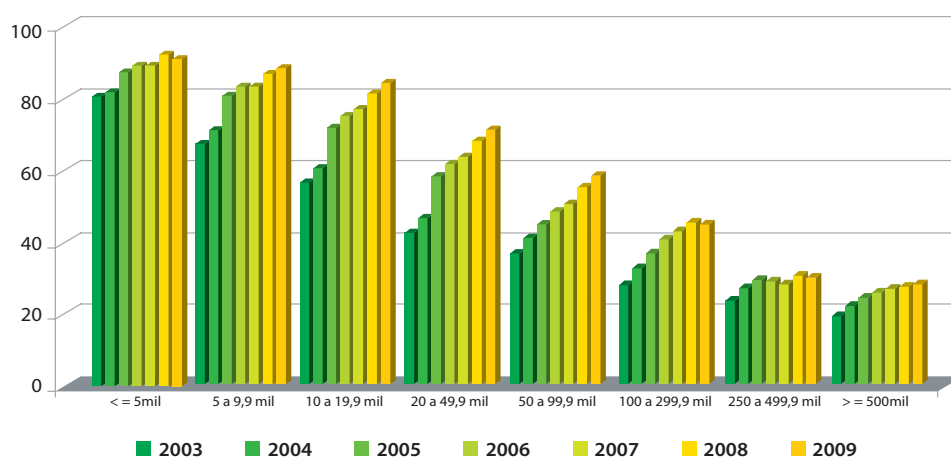
Os dados nutricionais do Brasil demonstram claramente os efeitos da transição nutricional por qual a população vem passando, em que a desnutrição, apesar de decrescente, ainda persiste em grupos específicos, ao passo que o excesso de peso e a obesidade passam a ocupar posição de destaque como problemas de saúde pública. Particularmente na população mais pobre, a vulnerabilidade nutricional se manifesta nesses dois extremos, marcando os impactos da insegurança alimentar e nutricional sobre todas as faixas de idade do ciclo da vida e reforçando a necessidade de intensificar os esforços para o acesso à alimentação adequada e saudável, a promoção de ambientes e de hábitos de vida saudáveis (com destaque para a atuação da atenção básica à saúde e o ambiente das escolas).

Programas e Ações da PNAN

O esforço para universalização da saúde e a inclusão da população mais pobre no sistema de saúde vem sendo alcançado por meio da expansão da Estratégia da Saúde da Família, como forma de organização da atenção básica, que conta com 30 mil equipes de saúde e 230 mil agentes comunitários.

Entre 2003 e 2009, a população coberta pela Estratégia de Saúde da Família aumentou mais de 60% (de 59,7 para 96,1 milhões de pessoas), sendo que o maior aumento em termos de cobertura populacional se deu nos municípios de pequeno porte, dentre os quais estão os municípios mais pobres do País. Ao final de 2009, perto de 90% da população de municípios com menos de 10 mil habitantes era coberta por Equipes de Saúde da Família, enquanto nos municípios de maior porte (mais de 250 mil habitantes) as coberturas eram pouco superiores a 30% (Figura 7).

Figura 7 – Cobertura Populacional da Estratégia de Saúde da Família em Função do Porte do Município. Brasil, 2003 a 2006



Fonte: Sistema de Informações da Atenção Básica – SIAB/DAB/SAS/MS

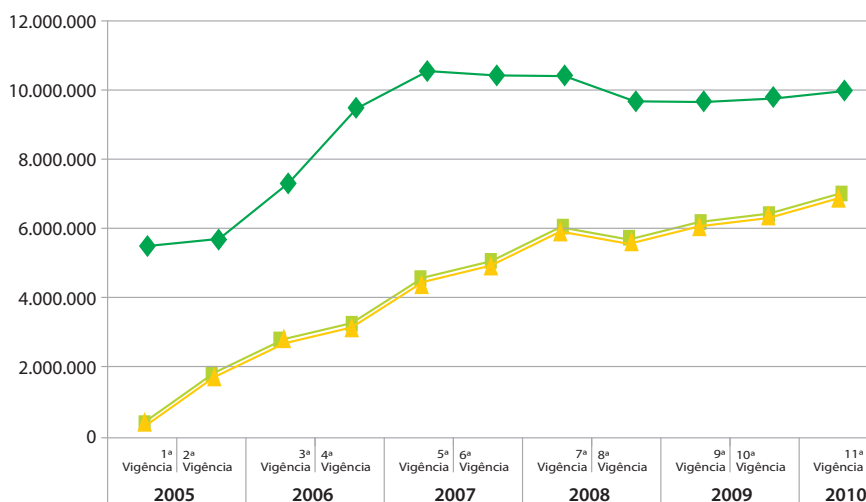
O Pacto pela Saúde e em Defesa da Vida, ao estabelecer as prioridades de saúde dos brasileiros, assumiu o fortalecimento da atenção básica incluindo a oferta das ações de saúde às famílias do Programa Bolsa Família como compromisso de todos os gestores do Sistema Único de Saúde. O acompanhamento das condições de saúde

e de nutrição destas famílias pressupõe a capacidade de organização da atenção básica para garantir a oferta e qualificar os serviços de promoção e vigilância alimentar e nutricional e prevenção de deficiências nutricionais. A busca ativa, a visita domiciliar dos agentes comunitários, a identificação das gestantes e encaminhamento às unidades de saúde fazem parte da rotina das equipes junto às famílias do PBF.

Entre 2005 e 2010, observou-se aumento de vinte vezes no número de famílias beneficiárias acompanhadas para as condicionalidades do Programa Bolsa Família, passando de 33,5 mil para mais de 6,7 milhões de famílias (Figura 8). Em 2010, cerca de 70% dessas famílias com mulheres em idade fértil, gestantes e crianças até sete anos foram cobertas com ações de imunizações, pré-natal e vigilância alimentar e nutricional, sendo que, destas famílias acompanhadas, mais de 99% cumpriram as condicionalidades.

Essas tendências foram confirmadas em estudo realizado em dois municípios da região Nordeste, em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação – FAO, que revelou aspectos positivos importantes do funcionamento do Programa, tais como a focalização nas famílias mais vulneráveis (baixa escolaridade, maior número de membros, crianças em pior situação nutricional); ausência de diferenças perceptíveis no acesso e vinculação aos serviços de saúde entre famílias beneficiárias e não beneficiárias; o alto percentual de cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias; e o empenho dos profissionais de saúde de melhorar as condições de vida das comunidades que atendem.

Figura 8 – Percentual de Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família que Foram Acompanhadas para as Condicionalidades de Saúde. Brasil, 2005 a 2009



Fonte: Sistema de Gestão de Condicionalidades de Saúde do Programa Bolsa Família – DATASUS/MS.

No âmbito da vigilância alimentar e nutricional, o aperfeiçoamento e a expansão do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional – SISVAN respondem aos esforços de planejamento de ações de nutrição no nível local. As medidas sensíveis da fome e seus determinantes, da desnutrição, da deficiência nutricional de diversas causas, da mudança do perfil de consumo de alimentos e expressões como excesso de peso e obesidade são marcadores de como a sociedade atravessa as etapas de desenvolvimento social e econômico e incorpora ou abandona padrões de consumo de alimentos e práticas de saúde. Conhecer realidade de forma sistemática revela desigualdades entre regiões geográficas, grupos populacionais e populações vulneráveis e permite subsidiar intervenções voltadas para a prevenção e o controle de distúrbios nutricionais e doenças associadas à alimentação e nutrição e para a promoção de práticas alimentares e estilos de vida saudáveis. Para tal, permanece como desafio a construção de indicadores cujo conteúdo informativo associado seja capaz de incorporar as dimensões das iniquidades em saúde (Magalhães, 2007).



Entre 2003 e 2008, o número de acompanhamentos nutricionais aumentou de 63 mil para mais de 9 milhões de registros. Os dados do SISVAN, ao permitirem agregações do nível municipal ao nacional, são importantes instrumentos para subsidiar a gestão das políticas de saúde e SAN. Ao final de 2009, 5.438 municípios informaram dados de antropometria e 1.278 (23%) informaram dados de consumo alimentar, referentes a coletas realizadas em mais de 20 mil unidades de atenção básica à saúde no País.

Considerando-se que, ao final de 2009, cerca de 7% da população era acompanhada pelo SISVAN, há ainda uma grande distância a ser percorrida para a ampliação do monitoramento nutricional para além do público de crianças, alcançando, assim, a população de adolescentes e adultos, e contribuindo para a realização das metas de SAN. Dessa maneira, reforça-se o desafio do aumento da cobertura populacional do SISVAN, tanto para subsidiar as políticas de saúde, quanto apoiar ações no contexto da segurança alimentar e nutricional.

Ainda no âmbito da vigilância alimentar e nutricional da população, visando retratar de forma mais completa os condicionantes e determinantes de nutrição da população e as doenças e agravos associados à alimentação, é notável o avanço nas demais fontes de dados como inquéritos populacionais, chamadas nutricionais, pesquisas, estudos e informações geradas por outros sistemas de informação em saúde.

Nos últimos anos, a produção de informações populacionais em nível nacional e regional foi bastante reforçada, por meio da realização de inquéritos relevantes em termos de indicadores de saúde, consumo alimentar e estado nutricional, tais como as Pesquisas de Orçamentos Familiares de 2002-2003 e de 2008-2009, a Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde de 2006 e o I Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição de Populações Indígenas, aos quais se somaram chamadas nutricionais de crianças menores de cinco anos de idade, como a realizada na região Norte, em 2007.

Para além da qualificação e ampliação do conhecimento sobre a área, diversas medidas foram tomadas no sentido de efetivamente combater os males associados a desnutrição.

O Programa Nacional de Suplementação de Vitamina A foi reorganizado a partir de 2005, com a publicação da Portaria nº 729, de 13 de maio de 2005. A partir desta data, foi estruturado e implantado um sistema de compra, distribuição controle e monitoramento do Programa.

No ano de 2009, foram suplementadas 745.053 (62,94% da meta) crianças de 6 a 11 meses de idade; 1.983.676 (43,99% da meta) crianças de 12 a 59 meses de idade receberam a primeira dose anual e 789.515 (30,51% da meta) receberam a segunda dose anual; e 424.850 (76,70% da meta) mulheres no pós-parto e antes da alta hospitalar receberam a megadose.

A distribuição de megadoses de Vitamina A contempla os estados do Nordeste e alguns municípios do norte de Minas Gerais e SP, consideradas regiões endêmicas da hipovitaminose A. Para os indígenas, a distribuição é realizada nos Distritos Sanitários Especiais Indígenas – DSEI da região Nordeste, dos estados do Tocantins, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso. A partir de 2010, como parte das ações do Pacto para a Redução da Mortalidade Infantil, o Programa foi estendido aos municípios prioritários da Amazônia Legal e para os DSEIs Yanomami e Leste de Roraima.

Dois ações importantes de combate a anemia passaram a vigorar após 2003. A fortificação com ferro e ácido fólico em todas as farinhas de trigo e milho destinadas ao uso comercial, incluindo as de panificação e o Programa Nacional de Suplementação de Ferro instuído por meio da Portaria nº 730, de 13 de maio de 2010. O programa destina-se a todos os municípios brasileiros e é realizado por meio da rede de atenção básica, responsável direta pela distribuição universal de suplementos para crianças de 6 meses a 18 meses de idade, gestantes a partir da 20ª semana e mulheres até o 3º mês pós-parto. Em 2009, cerca de 610 mil crianças até 18 meses e 1,5 milhões de gestantes participaram do PNSF.

A prevenção destas duas carências nutricionais prevalentes foi objeto de crescentes investimentos: somente em 2009 foram destinados cerca de R\$ 22 milhões para a compra de suplementos de vitamina A e de ferro e ácido fólico, representando 57% do orçamento da subação Alimentação e Nutrição para a Saúde.

Cenário Atual

A III Conferência Nacional de SAN – CNSAN elegeu a “Promoção da Alimentação Saudável” como eixo estruturante da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN gerando repercussões importantes sob a atuação do Sistema Único de Saúde – SUS e a necessidade interna de fortalecimento das ações de Alimentação e Nutrição. A PNAN é destacada como elemento fundamental para este fortalecimento, uma vez que ela articula para dentro do SUS as ações que reafirmam a SAN e o DHAA (Direito Humano a Alimentação Adequada) como valores indissociáveis da promoção da saúde e da cidadania.

A análise de implantação da PNAN realizada em 2008, por meio de pesquisa externa solicitada pelo MS, deixou evidente a necessidade de revisar o conteúdo da política. Além da atualização frente ao perfil epidemiológico, a mudança no contexto político e institucional, e os compromissos da saúde com o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional, institucionalmente criado, foram identificados desafios quanto à maior integração das ações na atenção básica, o aprofundamento do campo da promoção da alimentação adequada e saudável, a gestão local e o financiamento.

Concomitantemente, o Conselho Nacional de Saúde, por meio da Comissão Intersetorial de Alimentação e Nutrição – CIAN reivindicou uma maior participação social no processo de implementação da Política, propondo a ampliação do diálogo da PNAN com outras políticas e conselhos. Nesse sentido, aprovou como deliberação da 13ª Conferência Nacional de Saúde, a realização de uma conferência/seminário nacional de alimentação e nutrição.

Este processo resultou na criação da Comissão Organizadora do Seminário Nacional da PNAN, constituída pelo CNS e MS. Foram promovidos 26 Seminários Estaduais, que culminaram no Seminário Nacional, realizado em junho de 2010, contando com participação dos usuários do SUS, da sociedade civil, dos profissionais de saúde e dos gestores, cujo objetivo foi avaliar a execução da Política nos últimos 10 anos e fazer recomendações para o novo texto da política nacional.

De forma complementar ao processo liderado pela sociedade civil, foram realizados ciclos de debates sobre temas Modelos de Atenção à Saúde, Epidemiologia, Saúde das Populações Negra e Indígena, Segurança Alimentar e Nutricional, Institucionalidade e Financiamento. A participação dos Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição, do Grupo Técnico de Nutrição da Associação Brasileira de Saúde Coletiva – Abrasco e a presença nos

fóruns do Conselho Nacional de Secretários de Saúde – CONASS e Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde – CONASEMS completaram o processo de revisão da PNAN.

O resultado desse processo aponta para uma política que além dos princípios consagrados pelo SUS e pelo SISAN (Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional), incorpore princípios próprios capazes de abarcar a determinação social e a natureza interdisciplinar e intersetorial da alimentação e nutrição; a nutrição como elemento de humanização das práticas de saúde; a socialização do conhecimento e da informação sobre alimentação e nutrição; o respeito à diversidade e à cultura alimentar e a soberania e a segurança alimentar e nutricional.

A maior capacidade de ação política e reforço a institucionalidade da PNAN com financiamento condizente com a universalização das ações em todos os seus níveis é ainda hoje a maior preocupação dos profissionais, gestores e conselheiros da sociedade civil.

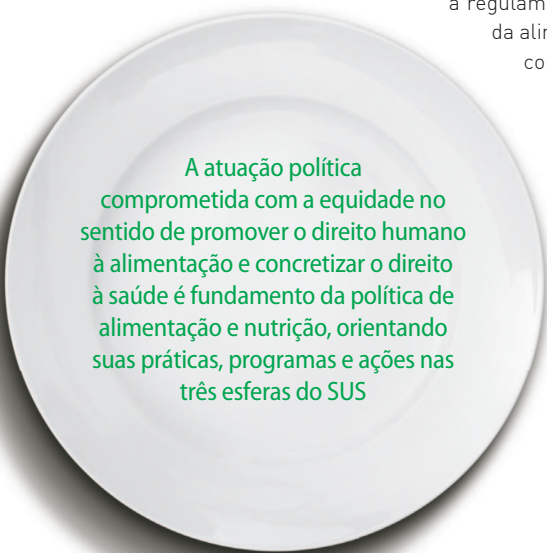
Avanços e Perspectivas

Para a PNAN, as lições aprendidas foram inúmeras. A retomada da participação social na implantação das ações e construção das bases de uma nova política nacional, a maior aproximação com estados e municípios ampliando a descentralização e conferindo maior autonomia dos entes federativos, e o exercício da intersectorialidade possibilitou passos largos na construção de uma cultura de valorização de direitos, para a qual convergem o direito a saúde e o direito a alimentação.

O avanço alcançado pela PNAN pode ser expresso em três importantes contribuições, que consolidam suas conquistas ao longo dos seus dez anos de implementação – a promoção da alimentação saudável, a vigilância alimentar e nutricional e o desenvolvimento de capacidades, da pesquisa e do conhecimento.

A promoção da alimentação saudável dirigida à melhoria do padrão de nutrição da população adota como base o resgate de práticas alimentares regionais e o consumo de alimentos de produção local, possibilitando a diversidade e a alteração do atual modelo de consumo alimentar da população. As primeiras diretrizes alimentares elaboradas pelo MS valorizam a cultura da nossa população e os nossos alimentos. De forma prática, as diretrizes oferecem subsídio para a atuação dos profissionais e trabalhadores da saúde, para os trabalhos em comunidades e para as famílias de forma geral, disseminando conhecimento e favorecendo a autonomia das pessoas sobre suas escolhas alimentares.

Na linha de políticas estratégicas, as ações previstas na Política Nacional de Alimentação e Nutrição precisam ser incorporadas efetivamente ao SISAN. Somente com a organização de campanhas educativas sobre alimentação saudável, com abrangência nacional e inserção nos meios de comunicação, a regulamentação da publicidade e a incorporação do tema da promoção da alimentação saudável no currículo da educação básica, poderemos construir cidadãos mais conscientes para escolhas saudáveis no futuro. (Pinheiro, 2009)



A atuação política comprometida com a equidade no sentido de promover o direito humano à alimentação e concretizar o direito à saúde é fundamento da política de alimentação e nutrição, orientando suas práticas, programas e ações nas três esferas do SUS

O investimento na Vigilância Alimentar e Nutricional da população, a partir da qual são embasadas decisões para o planejamento, monitoramento e gerenciamento das ações coletivas e individuais é foco contínuo de atuação da PNAN. O aperfeiçoamento dessa vigilância por meio da combinação de estratégias que incluem: o sistema informatizado de vigilância alimentar e nutricional, os inquéritos populacionais periódicos; a análise de informações de outros sistemas de informação da saúde; as chamadas nutricionais; o acesso à produção científica nacional e internacional e às pesquisas de amostra nacional garantirá de forma adequada o monitoramento do direito humano e da segurança alimentar e nutricional nos termos propostos na PNSAN.

O desenvolvimento de uma vigilância alimentar e nutricional, organizada a partir dos sistemas locais de saúde, que gere informações que direcionem o planejamento de políticas públicas para a base territorial, pode efetivamente oferecer as condições concretas para mudanças estruturais importantes, que juntamente com os processos participativos e inclusivos de uma educação popular para a saúde e a nutrição possam orientar as metas e políticas locais, interferindo positivamente nas condições de vida da população.

Fundamentada na pesquisa e na produção de conhecimento, a ação – que permita entender como operam os determinantes sociais nas condições de nutrição e onde devem incidir as intervenções mais eficientes e eficazes – deve nortear os programas e projetos desenvolvidos no escopo da política de alimentação e nutrição, convergindo às múltiplas dimensões da questão nutricional. Neste sentido, deve ser priorizado o investimento em estudos em nutrição capazes de identificar as mediações familiares, comunitárias e sociais que interferem na promoção da alimentação saudável e nas condições de nutrição e saúde de forma abrangente, além da priorização necessária à formação adequada e crítica aos profissionais de saúde, preparando-os para a elaboração de uma análise das problemáticas que emergem dos territórios pesquisados, para a construção participativa e intersetorial dos enfrentamentos necessários a superação dos desafios.

A integração das dimensões da promoção, da vigilância, da pesquisa e formação no âmbito da rede de atenção à saúde orientada pela atenção primária constitui-se no cenário de práticas capaz de conferir territorialidade e efetividade as ações de nutrição necessárias ao alcance da segurança alimentar e nutricional. Investir na organização do processo de trabalho em nutrição significa chegar mais rapidamente às metas de nutrição e saúde propostas nos pactos nacionais e internacionais de desenvolvimento humano e social.

A atuação política comprometida com a equidade no sentido de promover o direito humano à alimentação e concretizar o direito à saúde é fundamento da política de alimentação e nutrição, orientando suas práticas, programas e ações nas três esferas do SUS. Estes valores devem, assim, perpassar as ações de promoção, atenção e vigilância à saúde e à divulgação de informações neste campo, incluindo a formação dos profissionais de saúde e os processos de capacitação permanente destes profissionais para uma atuação comprometida com o acesso e qualificação das ações da alimentação e nutrição em qualquer esfera de atuação, contribuindo assim para a redução das desigualdades sociais e iniquidades em saúde como tarefa contínua de um processo de desenvolvimento com cidadania.

Para todos que constroem a política no dia a dia, a inspiração e motivação está na frase do poeta Fernando Pessoa: “Tudo vale a pena se a alma não é pequena”

Referências Bibliográficas

BRASIL, Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Política nacional de alimentação e nutrição* (2. ed. rev.) Brasília; 2003. 48 p. – (Série B. Textos Básicos de Saúde).

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. *Políticas Sociais e Chamada Nutricional Quilombola: estudos sobre condições de vida nas comunidades e situação nutricional das crianças*. Brasília; 2008.

BRASIL, Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição. *Guia alimentar para a população brasileira: promovendo a alimentação saudável*. Brasília; 2006. 210p. (Série A. Normas e Manuais Técnicos).

BRASIL, Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Indicadores de Vigilância Alimentar e Nutricional: Brasil 2006*. Brasília, 2009. 142 p. : il. – (Série B. Textos Básicos de Saúde).

CEBRAP. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. *Relatório Final da Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher–2008/2009*. Brasil, 2008.

COUTINHO, Janine Giuberti et al. *A organização da Vigilância Alimentar e Nutricional no Sistema Único de Saúde: histórico e desafios atuais*. Rev. bras. epidemiol. São Paulo, v. 12, n. 4, dez. 2009.

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, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009: despesas, rendimentos e condições de vida*. Rio de Janeiro, 2010.

MAGALHÃES, Rosana. *Monitoramento das desigualdades sociais em saúde: significados e potencialidades das fontes de informação*. *Ciência & Saúde Coletiva*.12(3):667-670, 2007.

PINHEIRO, Anelize. *Análise Histórica do Processo de Formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2003-2006): atores, ideias, interesses e instituições na construção de consenso político*. 234 f. Tese (Doutorado em Política Social) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, 2009.

ROCHET, Juliana. *Relatório de Pesquisa: PNAN 3 TEMPOS: uma análise do processo de implementação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição*. Brasília, 2009.

Sobre os Autores

Ana Beatriz Vasconcellos é nutricionista, especialista em Saúde Pública e em Política Social pela Universidade de Brasília. É coordenadora-geral da Política de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde, atividade que exerce há 5 anos. É conselheira do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, membro da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional e da Comissão Intersetorial de Alimentação e Nutrição do Conselho Nacional de Saúde. Representa o Ministério da Saúde no Grupo de Nutrição e Segurança Alimentar dos Ministérios da Saúde do Mercosul e é membro do Comitê de Nutrição da ONU.

Eduardo Nilson é biólogo, especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. É assessor técnico e coordenador da Área de Monitoramento e Avaliação da Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde, onde atua desde 2001. É representante do Ministério da Saúde no GT de Monitoramento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.



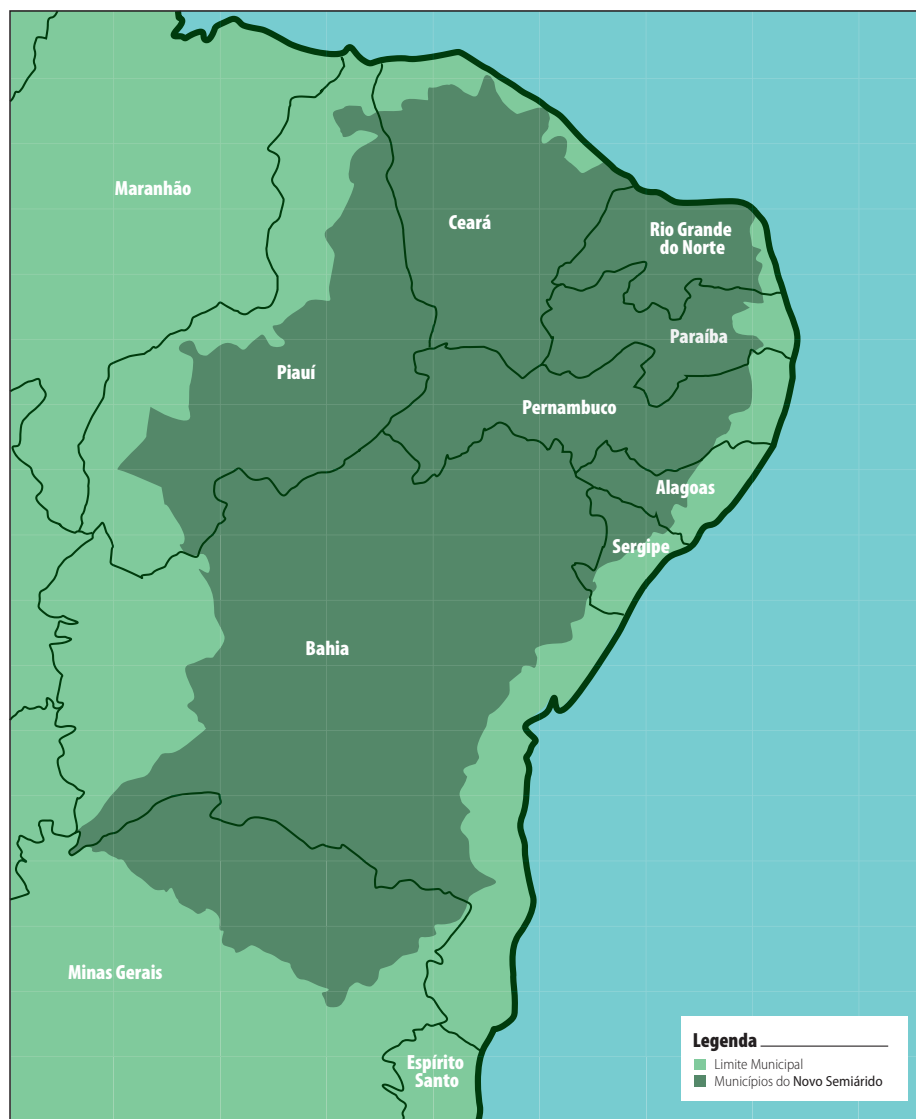
ACESSO À ÁGUA COMO FATOR DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO SEMIÁRIDO BRASILEIRO

Onaur Ruano e Naidison de Quintella Baptista

O Semiárido brasileiro é uma grande área de abrangência territorial do País, compreendendo 969.589,4 km², na qual estão inseridos 1.133 municípios dos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe (Brasil, 2005). Essa extensão territorial representa 11,4 % da área total do País. Nesse território vivem 20,8 milhões de habitantes, 44% dos quais residindo na zona rural (D'alva & Farias, 2008), constituindo-se na região semiárida mais populosa do mundo. Teve a definição oficial da sua área geográfica instituída pela Portaria nº 89, de 16 de março de 2005, do Ministério da Integração Nacional (Brasil, 2005), que redelimitou a definição anterior que vigorava desde a Lei nº 7.827, de 27 de dezembro de 1989, e que levava em conta apenas a precipitação média anual dos municípios da região inserida na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, para fins de estabelecer tratamento diferenciado das políticas de crédito e benefícios fiscais aos municípios daquela região. A constatação da insuficiência do índice pluviométrico como critério exclusivo de seleção dos municípios, balizador da Lei de 1989, levou ao estabelecimento da nova delimitação do Semiárido brasileiro, instituída a partir de 2005, e que ampliou os critérios para considerar, concomitantemente, (i) a precipitação pluviométrica média anual inferior a 800 milímetros; (ii) o índice de aridez de até 0,5 calculado pelo balanço hídrico que relaciona as precipitações e a evapotranspiração potencial, no período entre 1961 e 1990; e (iii) o risco de seca maior que 60%, tomando-se por base o período entre 1970 e 1990. Esses três critérios foram aplicados consistentemente a todos os municípios que pertenciam à área da antiga SUDENE, inclusive os municípios do norte de Minas Gerais e do Espírito Santo (Brasil, 2005). No que se refere à área geográfica, os movimentos sociais do Maranhão e a própria Articulação no Semiárido Brasileiro – ASA debatem e reivindicam que áreas daquele estado sejam incorporadas à delimitação do Semiárido, considerando a grande similaridade nas suas características.

Os autores registram seus sinceros agradecimentos a Igor Arsky, coordenador-geral de Acesso à Água da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do MDS, pela inestimável colaboração no levantamento, organização e disponibilização dos dados de execução do Programa Cisternas utilizados nesse artigo, além da leitura crítica e sugestões ao texto final; a Letícia Sant'Anna, técnica judiciária, ex-assessora da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do MDS, que pacientemente leu os originais e, com competência ímpar, fez sugestões muito valiosas; a Viviane Brochard, coordenadora do Setor de Comunicação da ASA, e Mariana Mazza, jornalista e assessora de Comunicação da ASA, pela seleção e identificação das fotos no vastíssimo arquivo da ASA e disponibilização para utilização neste artigo.

Figura 1 – Nova Delimitação do Semiárido Brasileiro Definida pela Portaria nº 89, de 16 de Março de 2005, do Ministério da Integração Nacional



O Semiárido como um todo não é desértico nem impróprio à vida. Possui alta diversidade ecológica e pluviosidade média variando entre 300 a 800 mm no ano, superior a outras regiões áridas e semiáridas no mundo. Segundo dados dos municípios onde existem estações meteorológicas do Instituto Nacional de Meteorologia – INMET, no Semiárido, baseado em série de 30 anos, publicados recentemente no livro Normais Climatológicas do Brasil 1961-1990 (Organização Ramos *et al.*, 2009), a grande maioria dos municípios possui uma precipitação média entre 400 e 900 mm por ano, havendo municípios como Triunfo-PE e Guaramiranga-CE, com precipitação anual média de 1409,8 mm e 1726,8 mm respectivamente (Ramos *et al.*, 2009). Entretanto, existem áreas do Nordeste com sinais extremos de degradação, os chamados “Núcleos de Desertificação”, como Gilbués-PI, Irauçuba-CE, Seridó, fronteira entre os Estados da Paraíba e do Rio Grande do Norte, e Cabrobó-PE. Estima-se que o processo de desertificação em virtude de impactos sobre o território venha comprometendo de forma grave e muito grave uma área de 181.000 km² (Cirilo, 2008). Tais impactos são decorrentes de modos de uso e exploração da região

inadequados, com desmatamento, uso predatório dos rios e da terra, prática de queimadas, contaminação dos solos com agrotóxicos, entre outras. Na opinião de José A. Cirilo, para que o uso dos recursos naturais, particularmente terra, água e vegetação, ocorra de forma sustentável, é necessário que o processo de desenvolvimento aconteça com preservação da capacidade produtiva desses recursos. Quando são mal utilizados, a produtividade da agricultura é reduzida, os processos de desertificação avançam, os ecossistemas e mananciais hídricos tornam-se mais fragilizados, o sustento das populações se reduz, crescem a pobreza e o êxodo para as cidades maiores. Do ponto de vista social, para tanto, necessita-se de políticas públicas adequadas para que a criação de emprego e renda aconteça concomitantemente com outras políticas que assegurem a desejada racionalidade dos usos da água e dos recursos naturais de forma geral (Cirilo, 2008).

O aspecto mais associado às características do Semiárido é a seca, com a afirmação mais comum de que não chove o suficiente e que há falta de água, aí residindo uma de suas maiores falácias. A pluviosidade média em torno de 700 mm ao ano não é das mais elevadas, mas é equivalente à precipitação média da Europa Central. “Por que é, então, que no nordeste brasileiro a situação chega a ficar crítica com a falta de recursos hídricos?” perguntam Salati *et al.* (2002). Para aqueles autores, uma parte importante do problema vem de condições naturais determinantes da quantidade e qualidade da água, tais como clima, geologia e geomorfologia. A maior parte da precipitação anual observada sobre o semiárido nordestino, a chamada estação chuvosa ou “inverno”, concentra-se nos meses de fevereiro-março-abril-maio (Souza *et al.*, 1999). Segundo Albinati (2006), citando Salati *et al.* (2002) e Lima (2003), a evapotranspiração decorrente de uma forte insolação média de 2.800 horas por ano e temperaturas médias elevadas, acima de 25°C, chega a retirar 90% da água recebida pelas chuvas, deixando apenas 10% para a formação dos rios temporários e recarga dos aquíferos subterrâneos (Albinati, 2006). O problema da escassez de água, no entanto, reside muito mais no fato de chover apenas um período do ano e de modo concentrado, ao que se somam os processos inadequados de armazenamento e a falta histórica de políticas públicas que se voltassem para a população mais afetada pelo problema, que é a população rural e pobre que vive longe das sedes municipais. O clientelismo político do tradicional coronelismo que imperou secularmente no Nordeste brasileiro aprofundou as desigualdades socioeconômicas e a concentração fundiária, implementando soluções com gigantismo e ineficiência, alimentadoras da “indústria da seca”, e que efetivamente não mudaram a realidade na região.

Desse modo, se essa água da chuva fosse captada e adequadamente armazenada, utilizando-se de várias opções tecnológicas simples e de baixo custo, como o caso da cisterna de placas, o seu suprimento para famílias e comunidades pobres rurais que habitam o território de forma difusa espacialmente estaria assegurado. O problema reside, então, muito mais na falta de estruturas adequadas de armazenamento da água diferenciadas daquelas que concentram o seu uso e sua propriedade. Estudiosos da questão afirmam, claramente, que chove no sertão o suficiente para a manutenção da população, inclusive nos período de estiagem. O problema é que a evapotranspiração é muito grande, sendo agravada pela armazenagem inadequada. As construções de barragens, em estilo de grandes e faraônicas obras, não respondem às necessidades da região e à democratização do acesso à água. (Galindo, 2008).

O Semiárido brasileiro, ao lado desses fatores, se caracteriza pelos menores IDH-municipais, pelos maiores índices de analfabetismo, além da presença aguda de fome e desnutrição em muitas regiões do seu território. Problemas gerados não pela natureza, mas pelas políticas que têm sido dirigidas historicamente à região. Não é raro se encontrar a referência, em muitas regiões do País e em vários meios de comunicação, do Semiárido como uma região inviável e seu povo como incapaz. Essa hipotética incapacidade e inviabilidade, ideologia que sempre fundamentou as políticas de combate à seca dirigidas à região, embora oriunda das leituras e da prática da elite brasileira, é sistematicamente creditada à seca, aos problemas de semiaridez, à natureza – como se a própria natureza houvesse decidido a inviabilidade do Semiárido e a incapacidade do seu povo. Durante muito tempo e, em muitos casos, ainda nos dias de hoje, as únicas políticas oficiais destinadas à região foram aquelas denominadas de “combate à seca”, em formatos que nada faziam mais além de manter a população na subalternidade e na dependência, políticas essas normalmente vinculadas às barganhas pelo voto, mantendo o poder no domínio das mesmas pessoas e grupos da elite dominante na região, e a população pobre no rodapé das políticas de desenvolvimento local e regional.

A hegemonia das políticas de combate à seca, com contribuição decisiva dos meios de comunicação social, construiu no imaginário popular e da própria nação uma falsa ideia sobre o Semiárido: um lugar apenas de terra rachada e seca, onde se encontram carcaças de gado morto, crianças desnutridas, agricultura improdutiva.

Deste modo, o que era resultado da falta de estrutura e de políticas condizentes virou falta de água, e o que era a ausência do Estado, enquanto provedor de políticas públicas adequadas, passou a ser a incapacidade do povo de inovar e criar alternativas para conviver com as condições de semiaridez da região. [ASA-2009(2); ASA, 2009(1); ASA – Maranhão, 2002; ASA – Campina Grande PB, 2003; ASA – Piauí, 2004; ASA – Ceará, 2006].

Articulação no Semiárido Brasileiro – ASA

Nas últimas décadas vem sendo construída, gradativamente, como fruto de ações da sociedade civil, de órgãos estatais de pesquisa e de estudiosos, outras concepções para ver, trabalhar e construir o Semiárido. Essa mentalidade está baseada no reconhecimento (i) de que seu povo é cidadão, (ii) que a seca não se combate, (iii) de que é essencial e possível conviver com a semiaridez, (iv) que a região é viável, desde que a ela sejam dirigidas políticas adequadas, enfatizando-se a perspectiva de gênero e a necessidade de uma educação contextualizada. Nasce, assim, a perspectiva da Convivência com o Semiárido, ao invés do velho e carcomido “combate à seca”. Na gestação dessa nova perspectiva, os movimentos sociais desempenharam papel estratégico. Tornar o Semiárido viável sempre foi uma forte bandeira dos movimentos sociais. Muitas organizações da sociedade civil atuantes na região travaram e travam lutas históricas na perspectiva de políticas de convivência. Algumas delas resultaram em articulações e fóruns, como Fórum Seca (1991), em Pernambuco; a Articulação do Semiárido Paraibano (1993); o Forcamp, no Rio Grande do Norte (1994). Não se pode deixar de fazer referência, também, às inúmeras manifestações que aconteceram, com ênfase para a ocupação da SUDENE, em 1993. [ASA-01, 2009:2]. Em 1999, em Recife, muitos destes movimentos se organizaram em uma articulação, com princípios, propostas de ações e metodologias de convivência com o Semiárido. Nasce a Articulação no Semiárido Brasileiro – ASA. [ASA-01, 1999]. A ASA, enquanto articulação, foi criada em julho de 1999, durante a 3ª Conferência das Partes da Convenção de Combate à Desertificação e à Seca – COP3, em Recife. Na ocasião, a sociedade civil organizada e atuante na região do semiárido brasileiro, reproduzindo a experiência da RIO-92 (Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro em 1992), promoveu o Fórum Paralelo da Sociedade Civil. As organizações que viriam, na época, a compor a ASA tiveram, articuladamente, um papel decisivo na coordenação desse processo, vindo a ASA então a consolidar-se como espaço de articulação política da sociedade civil em fevereiro de 2000. A base de sua constituição é a Declaração do Semiárido, documento que sintetiza as percepções dos grupos participantes da ASA em torno da região.

Conviver com o Semiárido significa criar e dinamizar possibilidades concretas de vida no Semiárido, a partir de que agricultoras e agricultores implementem processos de criação e cultivo de animais e plantas nativas e que se adequem mais facilmente à região e ao seu clima, assim como ao desenvolvimento de sistemas de armazenamento de água que permitam que todas as pessoas tenham efetivo acesso à água, além da implementação de processos de educação contextualizada e busca de uma reforma agrária igualmente adequada à região e suas características.

As comunidades, organizações e agricultores do Semiárido sempre desenvolveram, a partir das premissas acima, inúmeras tecnologias e experiências para tornar viável a vida no Semiárido, entre as quais as cisternas e a educação contextualizada. Assim, neste cenário de dialética e luta entre os processos de “combate à seca” e o nascimento e fortalecimento de propostas políticas de convivência com o Semiárido, nasce a Articulação no Semiárido Brasileiro – ASA, congregando na época mais de 700 organizações e afirmando enfaticamente a viabilidade do Semiárido e o valor de seu povo.

Programa de Mobilização e Formação para a Convivência com o Semiárido – P1MC

Uma das primeiras propostas estudadas e elaboradas pela ASA foi o Programa Um Milhão de Cisternas, denominado oficialmente de Programa de Mobilização e Formação para a Convivência com o Semiárido – P1MC, e que previa a mobilização de mais de cinco milhões de pessoas (um milhão de famílias rurais) tendo como eixo a

construção de cisternas para captação de água para consumo humano e formação em convivência com o Semi-árido. Tudo a partir de práticas, processos e tecnologias desenvolvidas e de domínio da população. O Programa foi financiado, em sua fase experimental, pelo Ministério do Meio Ambiente, em 2001, apoiando a construção de 501 cisternas, e pela Agência Nacional de Águas – ANA, nos anos de 2001 e 2002, com o apoio a construção de mais 9.169 cisternas nesses dois primeiros anos, sem, entretanto, tais iniciativas terem sido reconhecidas e incorporadas como um programa de governo com apoio continuado. Posteriormente, nos anos de 2003 e 2005, a ANA aportou recursos para a construção de mais 3.574 cisternas (TABELA 1).

P1MC no Fome Zero

Com a eleição do Presidente Lula, em 2002, ao final daquele ano lideranças da ASA estabeleceram discussões junto à equipe de transição para o novo governo, para a inserção do P1MC como ação governamental. Posteriormente esta proposta contou com a participação ativa do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, apresentando-se então o programa P1MC para que fosse incluído nas ações da Estratégia Fome Zero (à época referido como Programa Fome Zero), do então novo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome – MESA, que passaria a integrar o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, a partir de 2004. Naquela ocasião, a interferência do então Ministro José Graziano e dos assessores especiais da Presidência da República para o Fome Zero, Frei Betto e Oded Grajew, além da sensibilidade do próprio Presidente Lula, foram fundamentais para que o “Programa Cisternas” do Governo Federal nascesse espelhado e baseado no P1MC, e a parceria com a ASA, através da Associação Programa Um Milhão de Cisternas – AP1MC¹, se iniciasse e se consolidasse com o passar dos anos. Com pequenas interrupções geradas por dificuldades burocráticas nas renovações dos Termos de Parceria, o Programa vem se desenvolvendo continuamente desde então, essencialmente seguindo a metodologia proposta pela ASA desde o seu início. A mobilização em torno do Fome Zero permitiu também angariar recursos privados como foi o caso do importante aporte da Federação Brasileira de Bancos – FEBRABAN, a segunda maior financiadora da ação (TABELA 1).

A Simplicidade da Tecnologia Social

A cisterna é uma tecnologia popular para a captação de água da chuva, onde a água que escorre do telhado da casa é captada pelas calhas e cai direto na cisterna, onde é armazenada. Durante o processo de capacitação das famílias para a gestão dessa nova atividade na casa, visto que a grande maioria das famílias não tinha experiência em manter água potável em reservatórios, são discutidos os cuidados em se recolher água limpa (desprezando a água do início da primeira chuva, que limpa o telhado), assim como a necessidade de tratamento com o hipoclorito de sódio (cloração) e os cuidados com a higiene no manuseio da água e conservação da cisterna. Além da melhoria na qualidade da água consumida, a cisterna reduz o acometimento de doenças em adultos e crianças.

A cisterna de placas padrão no Programa Cisternas consiste, fundamentalmente, em um reservatório cilíndrico com medidas básicas de 3,4 m de diâmetro por 2,3 m de altura, sendo capaz de armazenar 16 mil litros de água, o que permite suprir a necessidade de consumo de uma família de cinco pessoas por um período de estiagem de oito meses. Todo o processo é realizado na própria comunidade, com a aquisição de materiais e mão de obra na própria região, propiciando, também, geração de renda local. Há que se considerar ainda o importante aporte de mão de obra familiar na construção da cisterna, na qual a família realiza o trabalho de escavação do buraco para a instalação da cisterna, além de servir de ajudante dos pedreiros contratados pelo Programa. A essas atividades desenvolvidas diretamente pelas famílias pode-se creditar a contrapartida economicamente mensurável de cerca de 10% do custo das cisternas.

1 A Associação Programa Um Milhão de Cisternas – AP1MC é uma OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público que compõe a Articulação no Semiárido Brasileiro – ASA. Criada em 2002 com o objetivo de gerenciar o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), a Associação, em 2007, também passou a fazer a gestão do Programa Uma Terra e Duas Águas (P1+2).

O aspecto mais importante para a sustentabilidade da cisterna em condições adequadas de uso nas famílias por décadas, não é somente sua qualidade material como obra de engenharia bem feita, com boa solução técnica e construída com bons materiais. Obviamente esses são aspectos importantes e necessários, mas todo o processo participativo e comunitário, desde o primeiro momento de identificação das famílias mais necessitadas na comunidade que deverão receber as primeiras cisternas e as seguidas discussões de problematização envolvendo a agregação de valores políticos e sociais de convivência com o Semiárido, é que fazem com que o sentimento de pertencimento e protagonismo na construção da solução dos seus problemas, transformem aquilo que para a maioria dos observadores externos é mais um “tanque”, “reservatório” ou “pequena obra de engenharia”, em algo que representa vida, solidariedade, amor. Efetivamente é na participação ativa das pessoas, na conquista e na consolidação dos direitos que reside o maior responsável pelo sucesso do Programa Cisternas MDS-ASA. As cisternas não são assumidas como doações, mas como conquista das pessoas e das comunidades e isso gera pertencimento.

Figura 2 – Etapas da Construção das Cisternas pela Comunidade em Mutirão



Leonardo Vieira Nunes e Carlos Cleber Souza Soares - Arquivo CGAA/DEPAD/SESAN

Um Esforço em Aperfeiçoar a Focalização

Nos primeiros anos de execução do programa em parceria do MDS com a ASA, a definição dos territórios prioritários a serem contemplados com cisternas dependeu muito da existência de logística local, ou seja, a presença de uma Unidade Gestora – UG, instância da ASA para articulação e organização regional das suas ações. A participação das equipes organizadas em cada UG foi muito importante para a implementação das ações de mobilização, organização, identificação das famílias elegíveis e prioritárias, capacitação e construção das cisternas. Entretanto, o número e a localização espacial delas, ainda em implantação e ampliação, deixava áreas prioritárias não atendidas por falta de capilaridade. Atualmente são 83 UGs participando da parceria, enquanto eram apenas 48 UGs em 2003. Com o objetivo de aperfeiçoar a focalização da destinação de cisternas para aqueles municípios do Semiárido com predominância das famílias mais vulneráveis do ponto de vista socioeconômico, e nas regiões mais secas e com maiores dificuldades de acesso à água, foi demandado pela equipe da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN aos pesquisadores da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI, ambas do MDS, em 2006, um estudo para classificação de prioridades segundo esses critérios. Tal estudo resultou no desenvolvimento de um índice sintético a partir de indicadores múltiplos para focalização (D'alva & Farias, 2008). A construção do índice levou em conta a estimativa da demanda líquida por cisternas, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M e o Índice de Aridez.

Nesse esforço de aperfeiçoamento da focalização para destinação prioritária das cisternas para as famílias que delas mais necessitam, é importante destacar que o cálculo da estimativa da demanda líquida por cisternas tomou como referência os dados do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, identificando-se na base de dados as famílias que preenchem os critérios de, além de pobres, (i) ser domiciliada em município do semiárido; (ii) ser domiciliada na zona rural do município; (iii) não possuir acesso à rede pública de abastecimento de água; e (iv) ter o perfil de elegibilidade ao Programa Bolsa Família². Com os dados de 2006 foram identificadas 1.186.601 famílias rurais do semiárido sem ligação à rede pública de abastecimento de água e com o perfil de elegibilidade ao Programa Bolsa Família. Considerando que naquele ano já existiam 261.030 famílias atendidas, estimou-se a demanda líquida por cisternas em 925.571 famílias no âmbito dos 1.133 municípios componentes do semiárido. As iniciativas conjuntas das organizações da sociedade civil e dos governos conseguiram alcançar, em dezembro de 2006, 22% de atendimento da demanda líquida estimada segundo os critérios do estudo. Observou-se, também, que mesmo sem a utilização de indicadores sofisticados, a experiência vivenciada pela ASA e o profundo conhecimento da realidade local resultaram em um grau de focalização muito bom quanto aos critérios de pobreza e localização das famílias nas áreas mais áridas. Os critérios adicionais selecionados pela ASA, além daqueles já explicitados acima, tais como (i) presença de mulher chefe de família, (ii) presença e quantidade de crianças em idade escolar e frequentando a escola, (iii) número de crianças no domicílio, (iv) presença de idosos na família e (v) presença de portadores de deficiência na família, permitiram alcançar os efetivamente mais pobres e excluídos no Semiárido.

O índice sintético desenvolvido no estudo citado, a partir da combinação dos dados de estimativa da demanda líquida por cisternas com o índice de desenvolvimento humano municipal e índice de aridez, permitiram indicar o grau de vulnerabilidade dos municípios na região, que agregado aos critérios sociais da ASA, orientam a destinação de novas cisternas com maior focalização. Foram criadas faixas de vulnerabilidade “alta”, “média-alta”, “média-baixa” e “baixa”, classificando-se os 1.133 municípios do semiárido brasileiro nessa tipologia, o que passou a ser utilizado nos editais da SESAN para novos investimentos em cisternas a partir de então. Nas palavras dos autores do estudo, “[...] o índice proposto para priorização do atendimento à demanda por cisternas é fruto de um esforço de reflexão com vistas a contribuir para a implementação do Programa Cisternas, principalmente no que se refere à equidade. Definir áreas prioritárias em uma região como o semiárido não é tarefa fácil. O índice, entretanto, não deve ser adotado como única fonte de informação para a tomada de decisão. Como todo modelo, simplifica a realidade e deve servir de subsídio à gestão, sem prescindir do conhecimento e sensibilidade daqueles que vivenciam o programa na ponta, junto às comunidades, no barro do chão seco do sertão.” (D'alva & Farias, 2008).

2 Como resultado do debate que se seguiu ao estudo, atualmente adota-se, para fins de estimativa de demanda e definição das famílias a serem contempladas, o perfil de elegibilidade ao Cadastro Único – CadÚnico, cuja renda *per capita* na família é ligeiramente superior ao perfil de elegibilidade do Programa Bolsa Família.

Resultados do Programa Cisternas – “Água de Beber”

Aquilo que inicialmente era um projeto, com uma dimensão modesta em 2003, tornou-se um dos programas de Segurança Alimentar e Nutricional da Estratégia Fome Zero, coordenado pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN no MDS, incorporado na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com orçamento federal previsto no Plano Plurianual – PPA, com investimento médio anual de R\$ 69 milhões no período 2003-2010³. Foram R\$ 551 milhões investidos nesses 8 anos para a construção de 303.597 cisternas familiares no Semiárido brasileiro, das quais 76,6% na parceria MDS-ASA, 18,6% na parceria do MDS com Governos Estaduais, e 4,8% na parceria MDS com Governos Municipais (TABELA 2).

Tabela 1 – Cisternas Construídas no Período 2001-2010, por Financiador

ANO	MDS *	FEBRABAN	CODEVASF	ANA	OXFAM	ANEAS	PETROBRAS	GOV ESTADUAIS **	INCRA (CE) ***	PDHC (CE) ****	OUTROS *****	TOTAL
2001				720							501	1.221
2002				8.449								8.449
2003	6.553	5.308		3.574	35						452	15.918
2004	36.487	4.864			32	20					100	41.503
2005	39.336	10.116			1.068		218				232	50.976
2006	61.451	188	7.092		1.143		919	77.860			473	149.124
2007	42.343	8.519			1.088						11	51.961
2008	24.173		2.700			112					25	27.010
2009	69.574		5.245			652			14.313	1126		90.910
2010	16.588					349						16.937
TOTAL	296.505	28.995	15.037	12.743	3.366	1.133	1.137	77.860	14.313	1.126	1.794	454.009

FONTE: CGAA/DPAA/SESAN/MDS e ASA, 2010 – Adaptado pelos autores.

*Abrange as cisternas construídas por meio da parceria com a ASA, Estados e Municípios, não incluindo 7.092 cisternas construídas na parceria com a CODEVASF, com recursos dessa fonte.

**Informações repassadas em dezembro de 2006 para o MDS pelos Governos Estaduais de Bahia, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, de cisternas construídas com recursos próprios, por ocasião da realização de Estudo de Demanda, Cobertura e Focalização do Programa Cisternas.

***Informações repassadas em dezembro de 2009 para o MDS pelo Governo Estadual do Ceará, por ocasião da realização da atualização do Estudo de Demanda, Cobertura e Focalização do Programa Cisternas.

****Financiadores junto à AP1MC/ASA com menos de mil cisternas construídas no período (MMA, DED, HABITAT, ONG Fome Zero, PNUD, SANTANDER, SM ABC, PETROS, CEVI)

***** As cisternas financiadas pela FEBRABAN, CODEVASF, ANA, OXFAM, ANEAS E PETROBRAS, foram construídas, exclusivamente, pela AP1MC/ASA.

ÍNDICE DE SIGLAS DA TABELA 1: ANA – Agência Nacional de Águas, MMA – Ministério do Meio Ambiente, FEBRABAN – Federação Brasileira de Bancos, OXFAM – Associação Recife Oxfam, ANEAS – Associação Nóbrega de Educação e Assistência Social, DED – Deutscher Entwicklungsdienst, HABITAT – Habitat For Humanity, ONG FOME ZERO – Associação de Apoio a Políticas de Segurança Alimentar, PETROBRAS – Petróleo Brasileiro S.A., PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, SANTANDER – Banco Santander S.A., SM ABC – Sindicato dos Metalúrgicos do ABC Paulista, CODEVASF – Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba, PETROS – Fundação Petrobras de Seguridade Social, CEVI – Comitato Italiano Acqua: Provincia de Ferrara, Veneza, INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e PDHC – Projeto Dom Helder Câmara

³ Ressalte-se que o orçamento para o Programa Cisternas no MDS no ano de 2010 subiu para R\$ 120 milhões, demonstrando a importância conquistada no âmbito das ações de Acesso à Alimentação.

Tabela 2 – Cisternas Construídas e Recursos Investidos nas Diferentes Parcerias

UF	ASA	ESTADO	MUNICÍPIO	TOTAL
AL	7.451	1.142	4.053	12.646
BA	52.707	14.681	629	68.017
CE	34.198	16.131	5.309	55.638
ES	258	0	0	258
MA	767	0	0	767
MG	9.772	3.304	100	13.176
PB	35.527	6.255	1.642	43.424
PE	36.030	2.986	1.149	40.165
PI	22.588	7.136	1.611	31.335
RN	25.972	4.082	1	30.055
SE	7.280	836	0	8.116
Total	232.550	56.553	14.494	303.597*
%	76,6	18,6	4,8	100
Investimento (R\$)	419.478.865	109.320.009	22.194.275	550.993.149

FONTE: CGAA/DPAA/SESAN/MDS e ASA, 2010 – Adaptado pelos autores.

* Inclui 7.092 cisternas construídas com recursos da CODEVASF.

A Segunda Água: “Água de Comer”

Com a experiência acumulada e todo o aprendizado adquirido no processo de implementação do Programa Cisternas, sempre com a mesma estratégia de partir da experiência da sociedade civil organizada, de garantir o protagonismo da população do Semiárido, de repartir a água ao invés de concentrá-la, foi iniciado a partir de 2007 outra experiência denominada de Programa Uma Terra e Duas Águas – P1+2, na perspectiva de dotar as famílias que já tiveram acesso à primeira água, de uma outra água, também oriunda das chuvas e em base de tecnologias simples, acessíveis à população pobre da região, destinada à produção de alimentos, fundamentalmente hortaliças e verduras, e garantir a dessedentação de pequenos animais, complementando assim a possibilidade de que as famílias envolvidas tenham garantida sua segurança alimentar e nutricional. Já estamos ultrapassando a fase experimental do projeto e o processo se demonstra viável e com resultados iniciais significativos, ampliando a sustentabilidade da propriedade e mostrando, claramente, a viabilidade do processo na convivência com o Semiárido.

Entre as mais de uma centena de tecnologias sociais desenvolvidas e aperfeiçoadas por séculos pelo povo do Semiárido, foram selecionadas sete consideradas mais adequadas para o projeto: cisterna calçadão, barragens subterrâneas, tanques de pedra, bomba d’água popular – BAP, cisterna de enxurrada, barragem subterrânea com sistema de captação ampliado e barraginha (TABELA 3).

Tabela 3 - Tecnologias Apoiadas pelo MDS no Âmbito da Ação “Água de Comer”

UF	ASA	ESTADO
CISTERNA CALÇADÃO (Figura 3)	Usa o mesmo princípio de construção da cisterna de placas ou cisterna de bica. Para a formulação do projeto, foi calculada uma variação da cisterna de bica, aumentando o diâmetro da cisterna e permitindo que seja construída totalmente enterrada no chão. Isso permite a captação da água pelo calçadão, construído ao nível do solo. Cada cisterna calçadão tem capacidade de armazenamento de 52 mil litros de água.	ASA
BARRAGEM SUBTERRÂNEA (Figura 4)	A Barragem Subterrânea é uma tecnologia simples e barata que permite a captar e armazenar água de chuva debaixo da terra, sem inundar as melhores áreas de plantio nos baixios. Para fazer a parede da barragem, cava-se uma valeta cortando o leito do riacho ou baixio, até encontrar a rocha ou salão firme para a retenção e reserva da água.	ASA
TANQUE DE PEDRA (Figura 5)	São estruturas naturais localizadas em pedreiras de granito. Os tanques de pedra apresentam formatos diversos, conforme a região de localização destes. O apoio do MDS consiste na disponibilização de recursos para a construção de “paredes” de alvenaria nas partes mais baixas a fim de aumentar a capacidade de acúmulo de água da chuva nestas formações naturais.	ASA
BOMBA D'ÁGUA POPULAR – BAP (Figura 6)	O equipamento é instalado sob poços tubulares inativos que podem ter uma profundidade de até 80 metros. A BAP funciona com a ajuda de uma grande roda volante que, ao girar, puxa uma quantidade considerável de água com pouco esforço físico, e com baixo custo de manutenção (principal problema das bombas instaladas na região movidas a combustíveis). Nos poços com profundidade de 40 metros, ela chega a puxar até 1.000 litros de água em 1 hora.	ASA
CISTERNA DE ENXURRADA (Figura 7)	Esta tecnologia é um tipo de reservatório de água cilíndrico, coberto e enterrado, que permite a captação e armazenamento de águas das chuvas a partir de seu escoamento na forma de enxurradas (nesta tecnologia não é construído o calçadão para a captação de água). Enterrada no chão, a cisterna é construída em placas de concreto, com tamanho de 50 x 60 cm e 3,0 cm de espessura, confeccionadas no local da construção por meio de moldes de madeira ou ferro. A parede da cisterna constituída por essas placas é envolvida por fios de arame de aço galvanizado conferindo-lhe a resistência necessária. A cobertura também é feita com placas pré-moldadas de concreto, sustentadas por longarinas também de concreto. Possui capacidade de armazenamento de 50 mil litros de água.	Governos dos Estados da Bahia Ceará
BARRAGEM SUBTERRÂNEA COM O SISTEMA DE CAPTAÇÃO AMPLIADO (Figura 8)	É a mesma tecnologia da barragem subterrânea apoiada pelo MDS na parceria com a AP1MC. Entretanto, nesta implementação são agregados os renques assoreadores e os barramentos assoreadores. Os renques assoreadores são cordões de contorno em nível, reforçados com pedras. Esses renques promovem a retenção das enxurradas, redução da erosão liminar e melhoria da infiltração e por consequência da alimentação do lençol freático. Os Barramentos assoreadores são construções de pedras, transversais ao leito de enxurradas, córregos ou riachos formando pequenas barragens. Esse barramento, tecnicamente projetado de acordo com a vazão estimada do curso d'água, tem como função principal, proporcionar o acúmulo de solo e matéria orgânica à sua montante.	Governo do Estado do Rio Grande Do Norte
BARRAGINHA (Figura 9)	O sistema de barraginhas é uma tecnologia social de baixo custo, e se destina a barrar as enxurradas, evitar a erosão, reter as águas pluviais e alimentar os lençóis de águas subterrâneas. O sistema se compõe de pequenas barragens ou miniaçudes sucessivos nos locais em que ocorrem enxurradas. Numa sequência de três a cinco barraginhas, construídas sobre um eixo de enxurradas, as superiores esvaziarão rapidamente. Isso transfere a água para as inferiores, por infiltração subterrânea. As intermediárias, e principalmente as inferiores, tenderão a se perenizarem, o que possibilitará o armazenamento das águas pluviais para usos múltiplos, principalmente para irrigação de pequenas áreas e dessedentação de animais.	Governo do Estado do Piauí

FONTE: CGAA/DPAA/SESAN/MDS e ASA, 2010

Com a inauguração do Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido Brasileiro: Segurança Alimentar por meio do Acesso e Manejo Sustentáveis da Terra e das Águas – P1+2, inicialmente em parceria com o MDS/CODEVASF, a Articulação no Semiárido Brasileiro – ASA deu um novo passo fundamental para sua estratégia de apoiar a construção do projeto alternativo de desenvolvimento para a região.

A implementação do P1+2 amplia significativamente o escopo de atuação da parceria MDS/CODEVASF e a ASA, na medida em que incide mais diretamente sobre a esfera da produção de alimentos e geração de renda para promoção da segurança alimentar e nutricional das famílias agricultoras, expandindo assim sua capacidade de materialização de ações concretas para a convivência com a região semiárida.

Alguns passos importantes já foram dados nos seus primeiros dois anos e meio de execução. O esforço inicial foi dirigido à constituição da base institucional para dar suporte à implementação do programa. Para tanto, foram contratadas por seleção pública 26 entidades como unidades gestoras territoriais em 9 estados do Semiárido com capacidade de atendimento a 883 municípios. As 26 Unidades Gestoras Territoriais – UGTs constituíram suas equipes técnicas, total ou em parte, por meio de seleção pública e foram capacitadas pela ASA nos aspectos que tocam a gestão administrativa e financeira do programa, assim como nas suas ferramentas de monitoramento e controle.

Um segundo esforço foi dirigido ao processo de capacitação das equipes técnicas das UGTs e pedreiros e pedreiras de forma a conferir maior unidade e coerência nos planos técnico e metodológico ao Programa de Formação, voltado para o conjunto de famílias agricultoras que seriam, até 2010, articuladas pelo programa. No plano técnico, já foram realizados 252 eventos de capacitação sobre técnicas de construção de cisternas calçadão, barragens subterrâneas e tanque de pedra, capacitando 2.520 pedreiros e pedreiras com o envolvimento direto das equipes técnicas do programa no processo. No plano metodológico foram realizados diversos eventos de formação sobre abordagem metodológico-pedagógica do P1+2, sendo 130 encontros municipais, 111 encontros territoriais e 25 encontros estaduais. O processo de mobilização desencadeado nos municípios envolveu 9.400 famílias que participaram dos eventos de formação em Gestão da Água para Produção de Alimentos, Manejo de Sistema Simplificado da Água para Produção e visitas de intercâmbios de experiências entre os próprios agricultores. Neste contexto merece destaque a realização do I Encontro Nacional de Agricultores Experimentadores.

Nesses dois anos e meio de execução do programa para o armazenamento de água da chuva para produção de alimentos e garantia da segurança alimentar e nutricional dessas famílias – “Água de Comer” – foram construídas 5.729 cisternas calçadão, 257 barragens subterrâneas e 188 tanques de pedra. Foi possível também estabelecer parcerias com os Estados da Bahia, Piauí, Rio Grande do Norte e Ceará, ampliando o escopo das parcerias e tecnologias apoiadas. Ao todo já foram investidos R\$ 87,1 milhões.

Figura 3 – Cisterna Calçadão



Valdir Ferreira – Arquivo ASA

Figura 4 – Barragem Subterrânea



Valdir Ferreira – Arquivo ASA



Figura 5 – Tanque de Pedra



Volmar Basílio - Arquivo ASA

Figura 6 – Bomba D'Água Popular – BAP



Josimar da Silva Borges – Arquivo ASA

Figura 7 – Cisterna de Enxurrada



Luiz Antônio de Andrade - Arquivo CGAA/DEPAD/SESAN

Figura 8 – Barragem Subterrânea com Sistema de Captação Ampliado



Luiz Antônio de Andrade - Arquivo CGAA/DEPAD/SESAN

Figura 9 – Barraginha e Poço para Captação no Lençol Freático Alimentado pela Barraginha



Luiz Antônio de Andrade - Arquivo CGAA/DEPAD/SESAN

Cisternas nas Escolas: “Água de Educar”

Finalmente, vale mencionar que em 2008, o MDS em conjunto com o Ministério da Educação (MEC), apostou novamente na captação de água de chuva, desta vez para atender escolas da zona rural do Semiárido, permitindo melhorar as condições para o ensino nas escolas sem acesso regular à água potável. É a chamada “Água de Educar”. Essa nova ação começou a ser desenhada no início de 2008, quando a UNICEF como Coordenadora do Comitê Nacional do Pacto pela Criança e Adolescente no Semiárido, apresentou ao MDS e MEC uma lista de 387 escolas sem abastecimento regular de água potável no Semiárido, o que motivou a implementação de uma primeira ação em parceria com o Governo do Estado da Bahia e a participação da ASA em 43 escolas no Estado. Posteriormente, em setembro de 2008, a iniciativa recebeu apoio também do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA que debateu o tema na plenária “O acesso e os usos da água no contexto da soberania alimentar e nutricional”. A ação cisternas nas escolas sintetiza a concepção que vem se adotando nas ações de Acesso à Água para Segurança Alimentar e Nutricional, na qual a cisterna de captação de água de chuva é incluída como elemento mobilizador de um processo educativo mais ambicioso e de resgate da cidadania. A implantação de cisternas nas escolas é um projeto também em expansão, em uma parceria do MDS com a ASA, Governo do Ceará e Cooperação Espanhola, com mais 871 cisternas programadas para serem construídas até o final de 2011 nas escolas do Semiárido brasileiro.

Alguns Elementos Conclusivos

A rede de cisternas familiares implantada no Semiárido brasileiro nesses últimos 10 anos, com mais de 450 mil unidades de 16 mil litros de água potável cada distribuída nos 9 estados que compõem o Semiárido e onde mais se necessita de soluções adequadas de armazenamento de água, constitui-se na maior estrutura hídrica

descentralizada jamais construída na região, com mais de 7,2 milhões de metros cúbicos de água armazenada para uso de mais de 2 milhões de pessoas das famílias contempladas com o programa. Desenvolvida a partir de propostas oriundas da sociedade civil organizada e implementada em cerca de 80% pelas organizações da própria sociedade, demonstra o acerto da escolha política de um governo democrático na formulação, execução e gestão de políticas públicas de forma participativa e respeitosa com a sociedade organizada. Isso mostra que a parceria, de um lado, da sociedade organizada, capaz de sistematizar práticas, incidir sobre os governos, propor e executar políticas públicas e, de outro, de um governo sensível que busca construir suas políticas de forma participativa voltada para as reais prioridades da vida das comunidades e de suas proposições, conduz, inevitavelmente, ao melhor uso do dinheiro público e aos melhores resultados para a população no enfrentamento dos seus mais cruciais problemas. O aprendizado recíproco na caminhada respeitosa e com autonomia, de governo e sociedade, permite o constante aprimoramento da política pública como se observa no caso do Programa Cisternas nessa parceria do governo Lula com a Articulação no Semiárido Brasileiro. Outro grande significado do programa é aquele de inverter as práticas que, via de regra, mantiveram historicamente a subalternidade do povo do Semiárido. Efetivamente, ao desenvolver ações que partem da realidade local e das propostas nascidas na caminhada do povo, o programa acreditou e investiu no protagonismo da própria sociedade e o potencializa. Além disso, inverteu a lógica de tratar a questão da água no território, optando pela descentralização do seu armazenamento e oferta, e não pela sua concentração em poder de uns poucos e em detrimento da população mais pobre; opta por estruturas simples, tecnologias acessíveis à população, ao invés das enormes estruturas que, ontem e hoje, apenas excluem os mais pobres e concentram a oferta nos mais ricos.

Ao assegurar o acesso à água potável às famílias nordestinas que há gerações dependiam de água de baixa qualidade para seu consumo na maior parte do ano, o Programa Cisternas MDS-ASA tem propiciado melhorias na qualidade de vida dessas famílias. A melhoria do nível de saúde e de segurança alimentar e nutricional pode ser observada na população envolvida no programa, ao livrar-se, principalmente, das doenças transmissíveis pela água de má qualidade; na maior disponibilidade de tempo, especialmente por parte das mulheres (responsáveis tradicionalmente pelo abastecimento de água de consumo para a família e que, para isso, andavam quilômetros e quilômetros), agora utilizado para cuidar melhor da casa, para trabalhar, para estudar, para conviver e relacionar-se com filhos, companheiros, esposos, amigos e para dar uma atenção especial à educação de filhas e filhos; na libertação da cadeia política coronelista e escravizadora que utilizava a doação de pequenas quantidades de água para populações sedentas, como instrumento de angariar votos e, deste modo, manter as oligarquias no poder (as famílias que possuem cisternas expressam, com frequência, que agora são livres e votam em quem elas quiserem e escolherem).

Embora a definição pelo MDS das regiões e municípios prioritários seja estabelecida através dos critérios descritos anteriormente, a família destinatária final das cisternas é decidida de forma participativa pelas comissões municipais e regionais, eliminando a interferência política e exploradora que sempre fazia das políticas dirigidas ao Semiárido instrumentos de dominação e clientelismo. As populações são sujeitos dessas escolhas e esse elemento faz com que o Programa seja assumido como deles e não como algo de fora.

Outro elemento fundamental é que não se trata apenas de doar equipamentos, de modo assistencialista, às pessoas e famílias. O Programa, em sua metodologia, avalia e atua na perspectiva de envolver as famílias no processo, conclamando-as a dar de si mesmas, individual e coletivamente, para a construção das cisternas e do programa. Para isso trabalham na escavação dos buracos e trabalham como ajudantes dos pedreiros. Esses elementos foram incorporados ao processo não apenas por sua materialidade operacional e sim, principalmente, pelo seu significado político de gerar pertencimento. As cisternas deixam de ser da ASA, da prefeitura ou do governo, e passam a ser uma conquista das pessoas e da comunidade. Aí reside a sustentabilidade técnica e política das ações.

O Programa Cisternas mudou radicalmente a condição das famílias pobres rurais do Semiárido, em termos de disponibilidade de água potável para as pessoas que antes bebiam água contaminada e suja, trazendo a possibilidade de saúde e segurança alimentar e nutricional para mais de 2 milhões de cidadãos e cidadãs.

O Programa Cisternas tem ganhado crescente repercussão internacional. A Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID, interessada em potencializar a experiência brasileira e pensando na replicação em outros países, investiu no Programa Cisternas, no ano de 2010, R\$ 50 milhões de reais

do Fundo de Cooperação para Água e Saneamento, viabilizando importantes iniciativas como a universalização do acesso à água em 100 municípios e a ampliação do atendimento das escolas. Diversas delegações africanas e sul-americanas já visitaram a experiência brasileira e alguns projetos de cooperação começam a ganhar desdobramentos como no caso do Haiti e das regiões do Chaco de Paraguai e Bolívia.

As estimativas da demanda ainda existente de cisternas para famílias rurais pobres sem acesso à rede pública de abastecimento de água potável, apontam para uma necessidade de construção em torno de 850 mil novas cisternas para "Água de Beber". Para a segunda água, ou "Água de Comer", a demanda ultrapassa 1 milhão.

Um desafio a superar para melhoria da efetividade do programa, consiste em estabelecer e alcançar metas mais arrojadas, como a de universalizar o acesso à água potável através da ampliação e aceleração da construção de cisternas para as famílias enquadradas no perfil de elegibilidade até 2015, assim como de atingir a mesma meta para a segunda água até 2020. Para isso, o aporte governamental de recursos financeiros deverá crescer de forma gradual e substancial nos próximos anos, assim como, também, a ampliação com qualificação da rede social organizada em proporções equivalentes às novas demandas.

Além disso, avalia-se como 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. Uma iniciativa importante talvez seja a consolidação da exitosa experiência em uma lei específica que a regulamente, explicita os processos, determine os caminhos, abra as perspectivas, deixando de lado as inúmeras dúvidas que sempre atormentam os gestores públicos e os gestores das organizações quando da construção e assinatura de novos termos de parceria.

Referências Bibliográficas

- ALBINATI, R. C. B. *Aquicultura em pequenos açudes no Semiárido*. Bahia Agrícola, 7(2): 66-72, 2006.
- ASA Brasil. *Caminhos para a convivência com o Semiárido 4-6*. 5. ed., Recife-PE, 2009.
- ASA Ceará. Carta Política. Crato-CE, 2007. Disponível em: www.asabrasil.org.br/portal/Informacoes.asp?cod_menu=999. Acesso em: 10/10/2010.
- ASA Brasil. V Encontro Nacional da ASA. Carta Política. Terezina, Piauí, 2004. Disponível em: www.asabrasil.org.br/portal/Informacoes.asp?cod_menu=1601. Acesso em: 10/10/2010.
- ASA Brasil. IV Encontro Nacional da ASA. Carta Política. Campina Grande, Paraíba, 2003. Disponível em: www.asabrasil.org.br/portal/Informacoes.asp?cod_menu=2244. Acesso em: 10/10/2010.
- ASA Brasil. III Encontro Nacional da ASA. Carta Política. São Luís, Maranhão, 2002.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Portaria nº 89, de 16 de março de 2005.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Nova delimitação do Semiárido Brasileiro*. Cartilha, 2005.
- CIRILO, J. *Políticas públicas de recursos hídricos para o Semiárido*. Estudos Avançados, 22 (63): 61-82, 2008.
- D'ALVA, O. A. & FARIAS, L. O. *Programa Cisternas: Um estudo sobre demanda, cobertura e focalização*. Caderno de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate, 7 (2008), 40 p. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
- GALINDO, W. C. M. *Intervenção Rural e Autonomia: a experiência da Articulação no Semiárido/ASA em Pernambuco* - Recife: Editora Universitária-UFPE- 2008.
- RAMOS, A. M., SANTOS, L. A. R., FORTES, L. T. G. Organizadores. *Normas Climatológicas do Brasil 1961-1990*. Brasília, DF: INMET, 2009. ISBN: 978-85-62817-01-4.

SALATI, E.; LEMOS, H. M.; SALATI, E. Água e desenvolvimento sustentável. In: REBOUÇAS, A. C.; BRAGA, B.; TUNDISI, J. G. (Orgs.). *Águas doces do Brasil: capital ecológico, uso e conservação*. São Paulo: Escrituras Editora. 2002.

Sobre os Autores

Onaur Ruano é engenheiro agrônomo graduado pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP – Campus de Botucatu (1975); MSc em Fitopatologia pela Universidade Federal de Viçosa (1984); pesquisador científico no Instituto Agrônomo do Paraná – IAPAR de 1978 a 2005, tendo sido seu diretor-presidente entre 2003 e 2005; secretário municipal de Agricultura e Abastecimento no município de Londrina-PR entre 1993 e 1995; secretário nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS entre 2005 e 2008; consultor da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO no Projeto FAO – UTF/BRA/064/BRA entre junho de 2009 e fevereiro de 2010; secretário executivo adjunto do MDS entre junho e dezembro de 2010.

Naidison de Quintella Baptista possui licenciatura em Filosofia e Educação pela Universidade Católica de Salvador; MSc em Teologia pela Universidade Gregoriana de Roma-Itália; professor aposentado de Metodologia do Trabalho Científico pela Universidade Estadual de Feira de Santana; secretário executivo do MOC – Movimento de Organização Comunitária; coordenador da ASA – Articulação no Semiárido Brasileiro; membro do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA; presidente do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional da Bahia.

EXPERIÊNCIA

Água, urgência urgentíssima

Em Pão de Açúcar, município agiliza acesso à água com gestão eficiente do programa de Cisternas

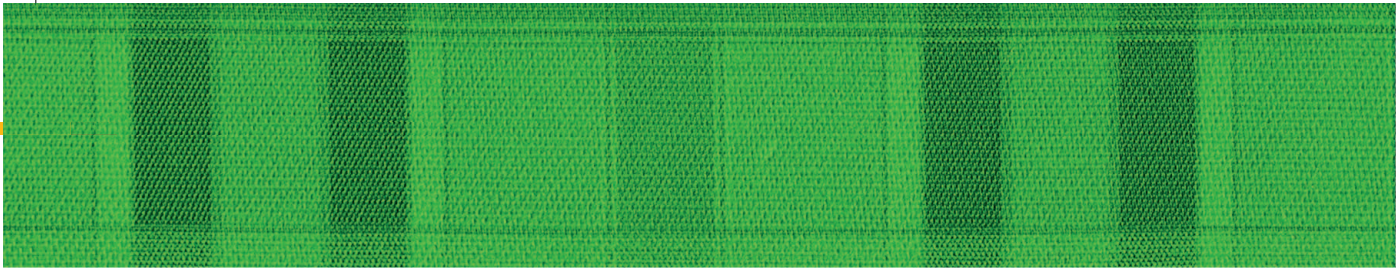
A experiência se destaca pela eficiência na implantação de cisternas de placas no Semiárido. Com recursos desembolsados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em dezembro de 2007, em menos de cinco meses o Município de Pão de Açúcar (AL) cumpriu integralmente a meta e a boa condução do processo na compra dos materiais, que permitiu a economia de recursos e o atendimento às famílias que precisam de água.

A principal dificuldade enfrentada pela população rural do Município sempre foi a falta de acesso à água e alimentos em quantidade e qualidade para o consumo, principalmente nos períodos de estiagem prolongada existentes na região. Como solução para amenizar o problema, a Prefeitura iniciou o processo de implementação do Programa de Cisternas do MDS com a participação do Conselho Municipal de Assistência Social e as Comissões Locais Comunitárias.

A implantação das cisternas atendeu diretamente 207 famílias e indiretamente 1.390 pessoas, que passaram a ter acesso à água para o consumo. O trabalho garantiu também a capacitação de 40 agricultores que aprenderam a construir cisternas e puderam multiplicar o que aprenderam. Além disso, foram criadas 21 comissões locais na comunidade e selecionadas 100% das famílias cadastradas no programa Bolsa Família.

O acesso à água para essas famílias promoveu a emancipação para que elas possam ter mais tempo para produzir alimentos para o seu consumo. Além disso, a ação conseguiu melhorar a renda das famílias, criando condições favoráveis para a segurança alimentar e nutricional e a autonomia produtiva, fortalecendo a cultura da convivência com o Semiárido.

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

A Estratégia Fome Zero implementada pelo governo brasileiro nos últimos anos, apresentou-se como um marco determinante para a inclusão da temática da fome e da insegurança alimentar e nutricional na agenda governamental do País. Apesar de presentes na realidade cotidiana de milhões de brasileiros e sendo objetos de análises e denúncias por grandes personalidades políticas e científicas no decorrer das últimas décadas, com destaque para o célebre Dr. Josué de Castro, a fome e a insegurança alimentar ainda permeiam incólumes nos lugares mais remotos da sociedade brasileira sob uma vista turva do Estado e da própria sociedade.

A fome é uma situação grave de insegurança alimentar e não decorre apenas da produção de alimentos, mas relaciona-se com o funcionamento de toda a economia e, mais amplamente, com a ação das disposições políticas e sociais que podem influenciar direta ou indiretamente no potencial das pessoas para adquirir alimentos e obter saúde e nutrição (Sen, 2002).

Decorrente de um processo histórico marcado pela exploração e discriminação, o Brasil apresenta acentuada desigualdade social, caracterizada por uma alta concentração de renda, com amplos segmentos da população excluídos do acesso a bens e serviços públicos essenciais que garantem o pleno exercício dos direitos sociais, previstos no artigo 6º da Constituição brasileira. Pautar a temática na agenda pública foi reconhecer as limitações do Estado em responder às necessidades sociais da população brasileira e reabrir um diálogo com a sociedade para revisão dos papéis de ambos na organização do Estado Democrático de Direito.

As políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento social exigem esforço conjunto dos diversos atores governamentais e societais no sentido de promover ações efetivas que alcancem os grupos sociais mais vulneráveis. A ideia de se instituir uma rede de políticas de proteção e promoção social tem como objetivo reduzir as desigualdades sociais, por meio da prevenção a situações de risco decorrentes da pobreza, da privação e do precário acesso aos serviços públicos, o qual coaduna-se com o objetivo fundamental do Estado Brasileiro de erradicar a pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (Brasil, 1988).

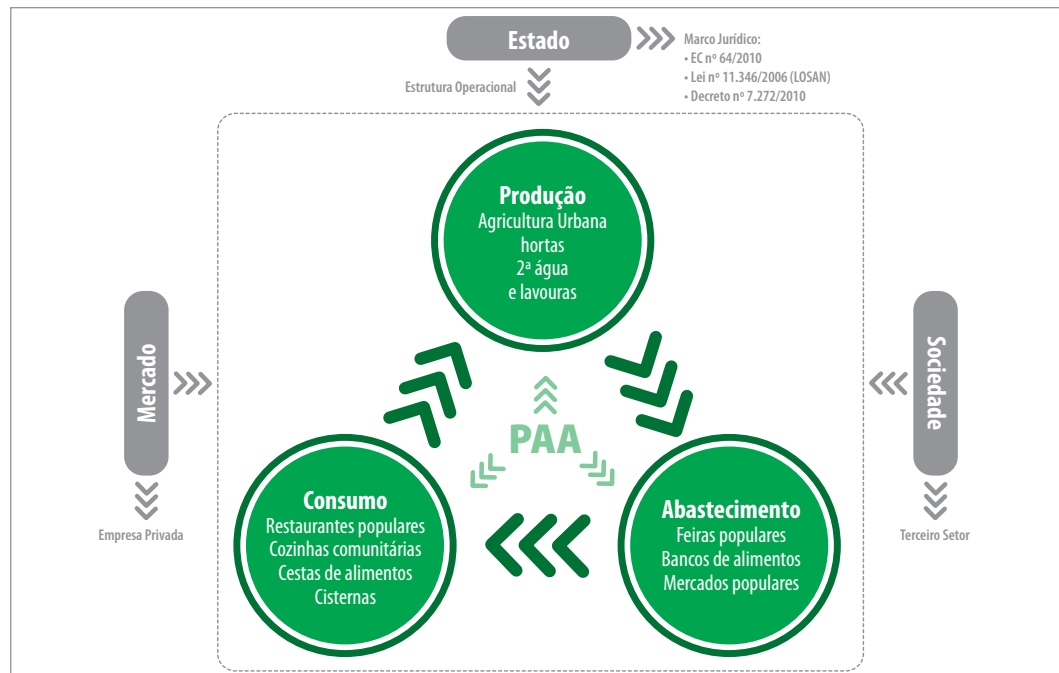
Nesse contexto, a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é uma temática que perpassa por todas as dimensões que caracteriza o risco social e aparece associada à garantia de poder aquisitivo da população, crescimento econômico, redistribuição de renda e redução da pobreza (Hirai, 2007). Refere-se diretamente à universalização do direito social básico de acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidades suficientes e que não comprometam o acesso a outras necessidades essenciais.

Nos últimos anos foram muitos os avanços no que diz respeito ao enfrentamento da fome no Brasil, entretanto, esforços ainda serão necessários para dar conta de alcançar toda a parcela da população brasileira que convive com algum grau de insegurança alimentar e nutricional. Neste ponto, vale lembrar que o problema alimentar da população não se restringe a questões relativas à falta de acesso aos alimentos. Mais recentemente, questões afetas à escolha, forma de preparo e consumo dos alimentos têm causado preocupações às autoridades de saúde, principalmente, em função dos agravos associados ao ganho excessivo de peso, altos índices de ingestão de sódio, gorduras e açúcares, favorecidos pelo consumo de dietas monótonas, pobres em hortaliças e frutas e ricas em produtos processados. Portanto, resta claro que o planejamento e execução de ações e serviços públicos de alimentação e nutrição precisam considerar todas as dimensões do problema e promover o alcance de consensos entre os diversos setores envolvidos na organização dos ciclos produtivos e alimentares, juntamente com os segmentos sociais envolvidos, considerando ainda, as disparidades geográficas e culturais.

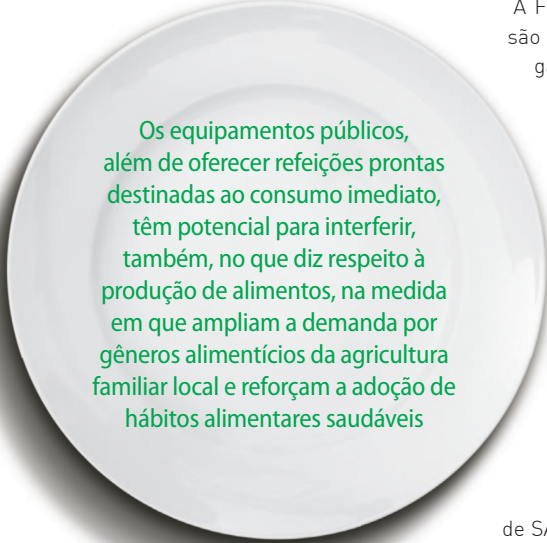
A amplitude do problema claramente aponta para a complexidade de se construir uma política cujo objeto de intervenção apresenta variáveis interdependentes. A política de segurança alimentar e nutricional deve estar pautada em um conjunto de ações públicas estatais e não estatais que promovam a estruturação de sistemas descentralizados de segurança alimentar e nutricional regulados pelo Estado. A configuração desses sistemas envolve a oferta de bens e serviços por meio da reestruturação, integração e articulação dos circuitos agroalimentares locais e regionais desde a produção ao consumo de alimentos (Brasil, 2008a, p. 11). A intervenção estatal, com objetivo de regular os sistemas, pressupõe um valor social explícito da nação brasileira que é a garantia da possibilidade de todos contarem com o mínimo para satisfazer suas necessidades fundamentais, dentre elas o acesso à alimentação.

O Estado regulador, por meio de mecanismos e instrumentos, desencadeia ações que têm interferência direta na configuração dos sistemas descentralizados de SAN. A partir da edição de leis que fazem parte do marco jurídico, o Estado regulamenta procedimentos, critérios, competências e atribuições dos entes envolvidos em uma política pública. Ao mesmo tempo, desencadeia ações para a implantação de uma estrutura operacional que materializa a política na realidade concreta.

Figura 1 – Sistemas Descentralizados de Segurança Alimentar e Nutricional



Fonte: CGEP/DESAN/SESAN/MDS, 2010. Elaboração própria.



Os equipamentos públicos, além de oferecer refeições prontas destinadas ao consumo imediato, têm potencial para interferir, também, no que diz respeito à produção de alimentos, na medida em que ampliam a demanda por gêneros alimentícios da agricultura familiar local e reforçam a adoção de hábitos alimentares saudáveis

A Figura 1 apresenta um modelo simplificado e demonstra como são estruturados os sistemas descentralizados de SAN. A Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), Lei n.º 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e institui seus componentes, integra, juntamente com a Emenda Constitucional n.º 64, de 4 de fevereiro de 2010, e o Decreto n.º 7.272, de 25 de agosto de 2010, o marco jurídico que assegura o direito humano à alimentação adequada e institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). A menção expressa do direito à alimentação no artigo 6º da Constituição confere um novo patamar a essa política. Se, por um lado, garante o acesso à alimentação a toda população brasileira, por outro, impõe ao Estado a responsabilidade e o dever em responder de forma efetiva a essa demanda.

A estrutura operacional do Estado, que concretiza a política de SAN, pode ser visualizada e destacada, na figura acima, pela sua interferência na produção, no abastecimento e no consumo do circuito agroalimentar. Nota-se a existência de ações cujo foco é específico e direto em cada fase do circuito, embora exerçam influência indireta, também, em outras fases. No centro do desenho aparece uma ação, de caráter transversal, o Programa de Aquisição de Alimento (PAA), que articula e estrutura as diversas ações de SAN, buscando reconfigurar toda a lógica do circuito agroalimentar e valorizar as culturas alimentares regionais, pelo apoio à produção e ao abastecimento, via agricultura familiar.

A Rede Nacional de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição constitui-se em uma ação de apoio à implantação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), fundamentada na instalação de espaços adequados à operacionalização de serviços de alimentação e nutrição para atendimento à população, e atualmente é integrada por Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Banco de Alimentos. Tem como objetivos contribuir para o acesso à alimentação, melhoria e valorização dos hábitos alimentares da população brasileira, em especial, das famílias em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar e nutricional, pela instalação de Equipamentos Públicos que possam ampliar a oferta de refeições saudáveis a preços acessíveis, contribuir com o melhor aproveitamento dos alimentos e com a diminuição do desperdício por meio da produção e oferta de refeições saudáveis, realização de atividades de educação alimentar e nutricional e do apoio a produção da agricultura familiar.

Neste sentido, a rede insere-se como estratégia da política de segurança alimentar e nutricional na promoção de sistemas descentralizados de SAN e sua atuação se dá, principalmente, nos eixos de abastecimento e consumo de alimentos dos circuitos agroalimentares locais, podendo ainda, ter atuação indireta na produção.

Ao mesmo tempo em que o Estado intervém no circuito alimentar por meio da estruturação de sistemas descentralizados que permitam um melhor ordenamento das ações de SAN no território, suas ações são potencializadas e complementadas pela importante atuação da sociedade, representada pelo terceiro setor (organizações não governamentais sem fins lucrativos, associações, cooperativas, fundações, organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIPs, entre outros). O mercado, representado pelas empresas privadas, corresponde a um ator relevante e influente na conformação de todo esse sistema, que agrega interesses privados para fins de acumulação de lucro e, por isso, tem sua ação regulada e delimitada pelo Estado para garantia da justiça social.

A Estrutura da Rede de Equipamentos Públicos

O acesso à alimentação adequada e saudável, por meio da produção e oferta de refeições gratuitas e/ou a preços acessíveis associa-se com a função precípua dos Restaurantes Populares e Cozinhas Comunitárias. Esses equipamentos públicos, além de oferecer refeições prontas destinadas ao consumo imediato, têm potencial para

interferir, também, no que diz respeito à produção de alimentos, na medida em que ampliam a demanda por gêneros alimentícios da agricultura familiar local e reforçam a adoção de hábitos alimentares saudáveis.

As técnicas que orientam o melhor aproveitamento e diminuição do desperdício de alimentos com vistas na aplicação de boas práticas ambientais e consumo consciente fazem parte do trabalho executado pelos Bancos de Alimentos. Sua função é interferir positivamente no abastecimento, processamento, armazenamento e distribuição dos alimentos, promovendo a interlocução tanto com parceiros do mercado quanto com outros programas públicos de produção e abastecimento como o PAA, quando atuam como entreposto para captação, armazenagem e distribuição de gêneros provenientes da agricultura familiar para atendimento alimentar e nutricional de entidades sociais assistidas pelo Estado, facilitando, ainda, o abastecimento dos Restaurantes Populares e Cozinhas Comunitárias.

O fomento às ações de educação alimentar e nutricional tem grande importância sob o ponto de vista de criar capacidades de escolhas das famílias, no que se refere aos alimentos. Essa função perpassa por todos os equipamentos 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 com vistas na segurança e no melhor aproveitamento dos alimentos (IBASE, 2008, p. 76).

Outro aspecto relevante é o reconhecimento de diferentes ações setoriais, como assistência social, educação, saúde, cultura, esporte, trabalho, agricultura, meio ambiente, entre outras, que possuem interface evidente com as funções atribuídas à Rede de Equipamentos (Brasil, 2008a, p. 11). Um esforço conjunto tem sido despendido no sentido de articular e integrar essas ações dentro da Rede de Equipamentos Públicos, como a associação de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e cozinhas comunitárias, bancos de alimentos e centrais de abastecimento, restaurantes populares e bibliotecas comunitárias, telecentros, entre outros. Assim, toda a infraestrutura da REDESAN pode ser disponibilizada não apenas para o cumprimento de sua principal função – promover o Direito Humano à Alimentação Adequada –, mas para outras atribuições, permitindo maior racionalidade na utilização dos recursos públicos, uma vez que se evita a superposição de ações e promove a complementaridade dos programas, e ao tempo em que potencializa a realização de outros direitos fundamentais.

Histórico das Ações

O governo federal, por meio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, realiza o repasse de recursos financeiros aos entes federados para apoiá-los na implantação dos equipamentos públicos de alimentação e nutrição (Brasil, 2008b, p. 111). A transferência de recursos justifica-se pela característica de implementação descentralizada das ações cuja execução dá-se em cooperação com os governos estaduais e locais.

De acordo com dados recentes da Coordenação-Geral de Equipamentos Públicos – CGEP, atualmente, mais de 123 mil refeições são servidas nos 89 Restaurantes Populares em funcionamento, distribuídos em 73 municípios brasileiros. Outras 53 unidades se encontram em fase de implantação, totalizando 142 unidades apoiadas em 113 municípios. Até o final de 2009, foram apoiadas a implantação de 642 unidades de Cozinhas Comunitárias em 22 estados, das quais 404 estão em funcionamento, servindo em torno de 86 mil refeições diárias.

Tabela 1 – Número de Equipamentos Públicos em Funcionamento, Média de Refeições Servidas por Dia e Produtividade Média por Unidade por Dia no Brasil, em 2010

Tipo de equipamento	Unidades	Média de refeições servidas por dia	Produtividade média (refeições/unidade/dia)
Restaurante Popular	89	123 mil	1.382
Cozinha Comunitária	404	86 mil	213

Fonte: CGEP/DESAN/SESAN/MDS, 2010.

Os números da Tabela 1 indicam a produtividade média diária dos equipamentos públicos e demonstram que cerca de 209 mil pessoas são beneficiadas pelo acesso a refeições saudáveis. A média de refeições por unidade encontra-se dentro do esperado para cada equipamento, no entanto, a capacidade de atendimento a um número maior de pessoas, como também a utilização das instalações para o desenvolvimento de atividades em integração com outros programas, apontam para a oferta de serviços e benefícios que não aparecem nos números apresentados, uma vez que a manutenção e a gestão destes equipamentos é de responsabilidade dos governos locais que dispõem de autonomia para ampliar e qualificar o atendimento ao público pela otimização dos recursos disponíveis.

Hoje, no País, são apoiadas 102 unidades de Bancos de Alimentos em 100 municípios de 19 estados, sendo que 65 unidades já se encontram em pleno funcionamento em 64 municípios. Outras 37 unidades já receberam recursos e estão em fase de implantação. Em 2009, foram distribuídas mais de 18,8 mil toneladas de alimentos, beneficiando cerca de 2.600 entidades assistenciais por mês.

Tabela 2 – Número de Unidades de Bancos de Alimentos em Funcionamento, Número Médio de Entidades Atendidas por Mês e Média do Volume de Alimentos Distribuídos por Mês no Brasil, em 2010

Tipo de equipamento	Unidades	Média de refeições servidas por dia	Produtividade média (refeições/unidade/dia)
Banco de Alimentos	65	2.600	1570

Fonte: CGEP/DESAN/SESAN/MDS, 2010.

Os dados apresentados na Tabela 2 revelam a importância do Banco de Alimentos dentro de um sistema descentralizado de SAN. Grandes quantidades de alimentos são armazenadas, processadas e distribuídas, por mês, neste Equipamento. Como já mencionado anteriormente para os Restaurantes Populares e Cozinhas Comunitárias, a capacidade de atendimento dessas unidades também pode ser ampliada conforme a realidade e as necessidades dos governos locais.

Se, por um lado, existe a predisposição em aumentar o número de entidades atendidas e, conseqüentemente, o número de pessoas beneficiadas, por outro, existem demandas advindas de outros programas como o PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, que podem utilizar a infraestrutura já instalada do Banco de Alimentos, sem prejuízo do combate ao desperdício, para execução de toda a logística de distribuição de alimentos de forma conjunta, redundando em maior economicidade e eficiência no gasto do recurso público, no sentido de se evitar a construção desnecessária de estruturas para realizar o mesmo tipo de atividade.

Ações para Implantação da Rede e Operacionalização dos Serviços

A estratégia de implantação da Rede tem como princípios o disposto no artigo 8º, incisos III e IV, da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que coloca a prerrogativa da sociedade em participar da execução, do acompanhamento, do monitoramento e controle das políticas e programas de SAN em todas as esferas de governo, como também a transparência dos programas e ações, no que se refere ao uso dos recursos públicos e privados, bem como critérios para sua concessão.

O governo federal tem adotado como instrumento para a destinação dos recursos a realização de processos de seleção pública para os entes federados que desejam implementar a Rede no âmbito de sua atuação. Esse instrumento confere maior transparência na alocação dos recursos orçamentários e, diante da restrição imposta, explicita critérios de focalização, cujo intuito é qualificar e aperfeiçoar os resultados do programa, buscando direcionar as ações àqueles indivíduos que realmente precisam da intervenção estatal.



Cada equipamento público exige um tipo de proposta a ser desenvolvida especificamente, levando em consideração sua função primordial. O detalhamento das informações é essencial para que o ente que se propõe a receber o recurso público seja classificado dentro do número de vagas previsto pelo total de recursos orçamentários disponíveis. É requerida dos proponentes a abordagem clara e objetiva dos aspectos sociais e econômicos relacionados à área na qual será implantado o equipamento público. A apresentação de indicadores que justifiquem a relevância da intervenção para a população diretamente envolvida se faz necessária. Outra questão central consiste na avaliação do potencial para gestão e manutenção dos programas aos quais o ente deseja se qualificar. A abordagem de fatores condicionantes para a sustentabilidade econômica, social e ambiental exige atenção especial no desenvolvimento destes equipamentos. A partir deles, pode-se inferir sobre a visão multidimensional que o ente tem do resultado a ser alcançado com a implantação deste empreendimento.

Um cuidado especial deve ser dado à política de preços das refeições oferecidas, tanto pelos Restaurantes Populares quanto pelas Cozinhas Comunitárias, que poderá ser diferenciada considerando as condições socioeconômicas do usuário e o alcance do público prioritário do programa. O valor da refeição a ser pago pelo usuário não deverá exceder ao custo total de produção. Os entes devem ter ciência que parte desses custos será subsidiada com recursos provenientes do orçamento público municipal ou estadual.

De igual peso, cabe observar o grau de institucionalização e articulação das ações de SAN no território onde se pretende instalar o equipamento, bem como a mobilização da sociedade para acompanhar a execução das ações propostas. Esses dois últimos indicadores são bastante pertinentes e têm relação direta com a sustentabilidade da rede. A regulamentação, na forma da lei, assegura maiores condições para que as ações estatais sejam permanentes e regulares. O controle social remete ao *accountability*, termo que exige maior responsabilização dos dirigentes em relação ao alcance dos resultados e coloca a prestação de contas do Estado à sociedade como imprescindível para eficácia das ações e mensuração do desempenho governamental, perante o atendimento das demandas do cidadão.

A gestão dos serviços oferecidos pela REDESAN envolve um conjunto de ações que devem ser planejadas e coordenadas. Uma vez implantados os equipamentos públicos, a responsabilidade da gestão é de estados e municípios, que se comprometem em garantir o atendimento qualificado ao público-alvo. Neste processo de descentralização, o MDS define os parâmetros mínimos de gestão, a fim de promover a padronização e a identidade da Rede. As diretrizes dispostas abarcam questões que visam o fortalecimento da estrutura do Estado e restringem a transferência das atividades de gestão à iniciativa privada.

Municípios e estados não poderão eximir-se de suas responsabilidades e atribuições diante da gestão dos equipamentos públicos. Para isso, deverão dispor de uma equipe técnica multidisciplinar e de uma estrutura administrativa e financeira para exercer as atividades de planejamento, organização, abastecimento, coordenação e fiscalização dos serviços. Excepcionalmente, os entes poderão delegar a execução dos serviços operacionais e auxiliares, preferencialmente, aos empreendimentos de economia solidária ou às organizações sem fins lucrativos.

Perspectivas e Considerações Finais

Apesar do esforço de priorização da segurança alimentar na agenda governamental, mesmo com todos os avanços, o Brasil está longe do ideal de qualidade de vida almejado pela sociedade. Ainda é necessário maior aprofundamento das políticas públicas de segurança alimentar, que, em articulação com outras políticas distributivas, de promoção e inclusão social, contribuam para o desenvolvimento social da nação.

Com a inserção do direito à alimentação no rol dos direitos sociais dispostos na Constituição, a regulamentação da Rede se faz necessária e urgente, para que se garanta a continuidade das ações que têm sido implementadas ao longo dos últimos anos. O marco legal determinará a existência dessa rede operacional independentemente da alternância de governo. A implantação dos equipamentos públicos e serviços de alimentação e nutrição apresenta capacidade de interferir na realidade local, mudando o panorama de insegurança alimentar existente.

Mais recentemente, a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF 2008-2009), divulgada pelo IBGE, aponta para uma tendência importante do padrão de alimentação da população brasileira. Entre os dois períodos de realização da pesquisa, observou-se um aumento significativo no percentual da despesa média mensal com alimentação fora do domicílio. Verificou-se um aumento de sete pontos percentuais no peso da despesa com alimentação fora do domicílio, no País, entre a POF 2002-2003 e a POF 2008-2009 (POF, 2010b). Diante disso, a Rede cumpre um papel importante para assegurar ambientes propícios a padrões saudáveis de alimentação e nutrição.

Ainda, as medidas antropométricas obtidas pela POF 2008-2009, junto a mais de 188 mil pessoas de todas as idades, trazem informações sobre o estado nutricional da população brasileira e indicam a tendência de aumento da obesidade. Os efeitos desse aumento são evidentes na incidência de várias doenças crônicas, na expectativa de vida da população e nos custos dos serviços de saúde. O enfrentamento do problema requer políticas públicas e ações intersetoriais que vão além de informar e educar os indivíduos. Tais políticas devem, essencialmente, propiciar um ambiente que estimule, apoie e proteja padrões saudáveis de alimentação e de atividade física (POF, 2010a).

As questões apresentadas pela POF reforçam a importância dos equipamentos públicos para a garantia do direito humano à alimentação e ratificam a necessidade de qualificação e a diversificação do atendimento ao público prioritário, de forma articulada com outros setores, buscando a ampliação dos serviços e benefícios com o intuito de melhorar a assistência e o acompanhamento das questões relacionadas à nutrição e saúde da população beneficiária.

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.

As dificuldades para manutenção e gestão dos equipamentos públicos e dos serviços e benefícios oferecidos merecem especial atenção, pois a má administração destes equipamentos pode ocasionar o aparecimento de es-

truturas ociosas, abandonadas ou até mesmo sendo utilizadas para outros propósitos, alheios ao interesse público. Ao executar as tarefas relacionadas à sua esfera de gestão, estados e municípios tomam decisões que nem sempre favorecem o fortalecimento da estrutura do Estado e acabam transferindo certas atribuições à iniciativa privada. Nesse sentido, o governo federal tem trabalhado na formalização de procedimentos, normas e critérios, atribuições e competências, bem como a possibilidade de ampliação das formas de apoio, tendo por objetivo subsidiar materiais e instrumentos que garantam o domínio público na gestão e controle dos serviços de segurança alimentar e nutricional nos Estados e Municípios.


Desse modo, mais do que o incentivo à implantação da infraestrutura dos equipamentos públicos da REDESAN, por meio de apoio financeiro para a execução de obras, aquisição de equipamentos e utensílios, o governo federal tem adotado a estratégia de executar atividades de formação e qualificação profissional de forma continuada, mediante a organização de materiais de orientação para o planejamento do programa, a realização de mesas técnicas para a elaboração de projetos e o desenvolvimento de curso de formação para os gestores públicos com atuação em SAN.

A busca pela excelência na atuação do Estado, para que este responda às demandas da sociedade de forma efetiva, deve ser contínua e envolve diversos fatores que vão desde a qualificação do quadro de recursos humanos, muitas vezes precarizado, ao mapeamento e aperfeiçoamento dos processos de implementação, avaliação e monitoramento das políticas. É necessário investimento em sistemas de informação que facilitem a captação de dados e sua disponibilização, qualificação dos processos de monitoramento pela construção de indicadores que mensurem se, realmente, a ação governamental tem interferido na realidade para melhorar das condições de vida da população mais vulnerável, investido em estudos e pesquisas para redirecionamento e aprimoramento da ação pública, reconhecido e incentivado a formação de redes sociais, entre outros.

Nesse ponto, cabe destacar a plataforma virtual de acompanhamento e formação de gestores desenvolvida pelo MDS, também denominada REDESAN. Trata-se de uma estrutura tecnológica aos moldes de uma rede social, pela qual vem se estabelecendo um processo de formação continuada aos gestores públicos de segurança alimentar e nutricional, que aborda conteúdos importantes e agrega subsídios para o planejamento e a execução dos diversos estágios de implementação dos equipamentos públicos.

Além das referências teóricas relacionadas à legislação e política de SAN, gestão pública, planejamento e execução de serviços de alimentação e nutrição, boas práticas de fabricação, educação alimentar e nutricional, dentre outros, o principal destaque deste instrumento tem sido a possibilidade do diálogo, em tempo real, para a troca de experiências que permitam a discussão acerca dos obstáculos e desafios enfrentados e, principalmente, o compartilhamento de soluções que ajudam na superação dos possíveis entraves. Por fim, os mecanismos de comunicação virtual facilitam, ainda, o repasse e a divulgação de orientações e informações, bem como o acompanhamento da evolução da estrutura e serviços da rede de equipamentos de alimentação e nutrição em todo o Brasil.

A questão educacional tem sido considerada um ponto-chave para a consolidação da rede de equipamentos em todas as suas dimensões. Por isso, além dos esforços empreendidos para a qualificação de gestores públicos, o estímulo ao desenvolvimento de atividades para qualificação profissional na área de alimentação e nutrição aos usuários tem aparecido como uma possibilidade no auxílio ao processo de inclusão produtiva de beneficiários de baixa renda, bem como à formação de mão de obra qualificada. Ainda com foco na ampliação de benefícios aos usuários, as atividades de educação alimentar e nutricional realizadas no intuito de contribuir com a adoção de hábitos alimentares saudáveis, estimular o melhor aproveitamento dos alimentos e auxiliar no controle dos agravos de saúde ocasionados pela má alimentação, são alguns dos aspectos educacionais presentes no cotidiano dos equipamentos de alimentação e nutrição.



A implantação dos
equipamentos públicos e
serviços de alimentação e
nutrição apresenta capacidade
de interferir na realidade local,
mudando o panorama de
insegurança alimentar
existente



Cumpra lembrar o papel relevante das instâncias de controle social, na formulação, implementação e monitoramento das políticas de Estado. Mesmo com o fortalecimento dessas estruturas de empoderamento societal, instituídas por lei com direito de participação em todas as etapas do ciclo das políticas públicas, na prática, isso, muitas vezes, não acontece. Assim, a dinâmica de inclusão social deve pressupor não somente o direito de acesso aos equipamentos públicos, mas o reconhecimento das potenciais capacidades da população em atuar proativamente no processo de construção da rede.

A participação popular, no contexto da segurança alimentar, deve ser vislumbrada diante da possibilidade de os cidadãos exercerem o papel de protagonistas na construção e organização dos sistemas locais de SAN. Esse processo confere legitimidade à política que está sendo implementada e é imprescindível à consolidação das práticas democráticas no processo de conformação da REDESAN dentro dos sistemas descentralizados de SAN.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº. 11.346, de 15 de setembro de 2006. Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional. *Diário Oficial da União*, 18 de setembro de 2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual 2004-2007. *Relatório de Avaliação*, Caderno 1. Brasília, 2008b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Subsídios para Implantação de Sistemas Descentralizados de Segurança Alimentar e Nutricional em Regiões Metropolitanas*. Brasília, 2008a.

BRASIL. *Subsídio para Balanço das Ações Governamentais de Segurança Alimentar e Nutricional e da Implantação do Sistema Nacional*. Documento elaborado para o Encontro: III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional + 2 anos. Brasília, 2009.

HIRAI, W. G. & ANJOS, F. S. *Estado e segurança alimentar: alcances e limitações de políticas públicas no Brasil*. Revista Textos & Contextos Porto Alegre v. 6 n. 2 p. 335-353. jul./dez. 2007.

IBASE. *Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional: relatório-síntese*. Rio de Janeiro, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2008-2009: *Antropometria e estado nutricional da população brasileira de crianças, adolescentes e adultos*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010a.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2008-2009: *Despesas, Rendimentos e Condições de Vida*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010b.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

Sobre os Autores

Antônio Leopoldo Nogueira Neto é especialista em Gestão de Políticas Públicas de Alimentação e Nutrição e coordenador-geral de Equipamentos Públicos – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (CGEP/DESAN/SESAN/MDS).

Juliane Helriguel de Melo Perini é especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (CGEP/DESAN/SESAN/MDS).

EXPERIÊNCIA

Suzano equipa um “Quarteirão” contra a fome

Integração de políticas é estratégia da prefeitura para ampliar ações de segurança alimentar

Suzano, na Região Metropolitana de São Paulo, é uma cidade em que o fato de haver relativamente baixa porcentagem da população em situação de insegurança alimentar (7,1%) não impede ações ousadas em prol da alimentação sadia e barata para os pobres. A cidade possui até Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional e Lei Orgânica de Segurança Alimentar.

O organismo municipal gerencia diversos equipamentos, como Restaurante Popular, Banco de Alimentos, Escola Técnica de Agroecologia, Cozinha Experimental (junto com a Comunitária) e Centro de Estudos e Pesquisas de Segurança Alimentar. A proposta agora, segundo Edgar William dos Santos, diretor de Programas Alimentares e Nutricionais da secretaria, é reunir todos os equipamentos num único Quarteirão de Segurança Alimentar – “eles existem, mas estão descentralizados”, explica.

As parcerias com universidades, como a Universidade de São Paulo (USP), a de Mogi das Cruzes e outras que possuem Faculdade de Nutrição, permitem a realização de diversos projetos e pesquisas.

Em abril, o Restaurante Popular de Suzano comemora 500 mil refeições servidas desde março de 2008, quando foi construído com recursos de R\$ 600 mil do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Hoje, o equipamento custa ao Município R\$ 1,53 milhão por ano. Cada refeição sai a R\$ 3,99, dos quais R\$ 1 é pago pelo usuário e o restante pela prefeitura.

Além de alimentação barata e de qualidade, o Restaurante Popular de Suzano abriga projetos como o *Apetite Literário*, que consiste na troca de livros e revistas pelos usuários; encontros quinzenais do Grupo *Envelhecimento Saudável* (cerca de 50% dos usuários têm mais de 60 anos); e o *Quiosque de Educação Alimentar*, que a cada semana trabalha um tema (informações sobre frutas e verduras ou sobre culinárias, como a nipônica, quando da comemoração do centenário da imigração japonesa, e tendo em vista o grande número de descendentes que moram na região).

Clara Arreguy



OS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS E A ESTRATÉGIA FOME ZERO: PELA SOBERANIA ALIMENTAR DE GRUPOS CULTURALMENTE DIFERENCIADOS

Luana Lazzeri Arantes

O presente artigo fará uma reflexão sobre os avanços e desafios da relação dos Povos e Comunidades Tradicionais e o governo brasileiro no período de 2003 a 2010, na perspectiva da Estratégia Fome Zero. O eixo norteador da reflexão é a realização do direito humano à alimentação adequada a partir da conquista da soberania alimentar desses povos e comunidades tradicionais. A transversalidade dos temas, tanto da Segurança Alimentar e Nutricional quanto dos Povos e Comunidades Tradicionais, e ao mesmo tempo a novidade deles na agenda política do Estado brasileiro, torna necessária uma breve contextualização histórica. Como essa coletânea tem artigos específicos sobre a trajetória da temática da Segurança Alimentar e Nutricional, nosso exercício será focado na breve contextualização da agenda dos povos e comunidades tradicionais da constituinte ao governo Lula. Logo depois, será demonstrada a interlocução entre as duas pautas, principalmente, a partir da experiência com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Depois, será apresentado um balanço sucinto das estratégias e ações no governo Lula para subsidiar as reflexões finais sobre as perspectivas futuras dos povos e comunidades tradicionais e o estado brasileiro.

Povos e Comunidades Tradicionais – A Luta por Reconhecimento

Os povos e comunidades tradicionais, a multiplicidade dos seus modos de vida, dos seus saberes e fazeres, costumes, tradições, línguas, raças e etnias contribuem, decisivamente, para a riqueza da diversidade brasileira. Embora o conceito de “povos e comunidades tradicionais” seja relativamente novo, tanto na esfera governamental quanto para a sociedade brasileira em geral, sua construção remonta um longo processo de luta por reconhecimento e plena efetividade dos direitos territoriais, sociais, econômicos e culturais desses povos e comunidades.

A autora Luana Arantes agradece a colaboração de Iara Monteiro Attuch – mestre em Antropologia pela Universidade de Brasília e coordenadora licenciada de Promoção de Desenvolvimento Local da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Agradece, também, a Taís Diniz Garone – mestre em Antropologia pela UnB e coordenadora substituta de Promoção de Desenvolvimento Local da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do MDS.

Os povos e comunidades tradicionais, historicamente, foram excluídos do processo de desenvolvimento social e econômico do País, vivendo entre a invisibilidade e o preconceito. O preconceito gerou muita violência: povos foram dizimados, torturados, escravizados, expulsos de suas terras tradicionais e acusados de impedir o desenvolvimento da nação. A invisibilidade gerou miséria: povos e comunidades tradicionais inexistiram, secularmente, enquanto sujeitos de direitos.

A promulgação da Constituição Federal, em 1988, pode ser considerada o primeiro marco no que se refere ao reconhecimento legal dos direitos dos povos e comunidades tradicionais. A partir da Constituição Federal de 1988, pela primeira vez na história brasileira, povos indígenas e comunidades quilombolas passaram a ter reconhecidos os seus direitos territoriais e culturais. A efetivação desses direitos foi fruto de ampla organização e mobilização dos povos e comunidades.

Com relação aos povos indígenas, a Constituição Federal de 1988 apresenta conteúdos específicos em seu Capítulo VIII, Artigo nº 231:

Reconhece aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

E para os quilombolas em seu Título X, Artigo 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: “reconhece a propriedade definitiva aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”.

Assegurar aos povos indígenas e às comunidades quilombolas o direito ao território tradicional é condição primordial para garantir a sobrevivência física e cultural desses grupos. O território, para além das dimensões produtivas e de subsistência, tem dimensões simbólicas que mantêm viva as histórias que constituem a memória do grupo. O território é patrimônio coletivo. No território estão enterrados os ancestrais, há lugares sagrados. A reprodução econômica, social, religiosa, cultural está diretamente vinculada ao território tradicional. A identidade do grupo é construída na relação com o território. Dessa forma, o direito à terra é a primeira pauta de reivindicação dos povos e comunidades tradicionais. Enquanto os povos indígenas e comunidades quilombolas lutam pela efetivação do direito constitucional conquistado, os outros povos e comunidades tradicionais lutam pela regulamentação legal do seu direito tradicional.

Para além, a Carta Magna trata em seus arts. 215 e 216 dos direitos culturais das manifestações populares, indígenas e afro-brasileiras. Considera que tais manifestações integram o patrimônio cultural brasileiro, de caráter material e imaterial, de modo que devem ser devidamente promovidas, protegidas e registradas pelo poder público, por meio de instrumentos adequados.

A promulgação da Constituição Federal, em 1988, representou, portanto, um passo importante para o reconhecimento do caráter plural e multiétnico da sociedade brasileira, sendo, a partir de então, dever e compromisso do Estado brasileiro assegurar os direitos e o pleno exercício da cidadania para os diferentes segmentos e grupos que compõem a população brasileira.

A partir da Constituição Federal de 1988, pela primeira vez na história brasileira, povos indígenas e comunidades quilombolas passaram a ter reconhecidos os seus direitos territoriais e culturais. A efetivação desses direitos foi fruto de ampla organização e mobilização dos povos e comunidades

Após mais de uma década de reconhecimento da presença e importância da diversidade cultural brasileira e dos direitos territoriais dos povos indígenas e quilombolas, cuja demarcação de terras está a cargo do Estado, registra-se como importante marco sobre os direitos dos povos e comunidades tradicionais a assinatura do Decreto Legislativo nº 143, em 20 de junho de 2002, ratificado pelo presidente Lula pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, que aprovou o texto da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho –OIT sobre os povos indígenas e tribais em países independentes, adotada em Genebra, no dia 27 de junho de 1989.

A Convenção nº 169/2004 apresenta-se como importante conquista dos povos indígenas e tribais por utilizar como critério de definição e reconhecimento desses grupos a autoidentidade, logo, levando em consideração a subjetividade das coletividades em questão e não apenas sinais diacríticos impostos por regras e valores exógenos às cosmovisões desses grupos. Os povos indígenas e tribais são aqui conceituados como os habitantes descendentes de povos da mesma região geográfica que pertenceram aos países onde se localizam, desde a época da colonização, conservando suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas. O conceito estende-se, dessa forma, aos grupos e povos "cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos total ou parcialmente por seus próprios costumes ou tradições, ou por legislação especial" (art. 1º, §1º).

O texto da Convenção nº 169/2004 assegura, ainda, o direito dos grupos em questão de decidir sobre suas prioridades, participando da elaboração, desenvolvimento e implantação de políticas e ações que possam afetar seus modos de vida. Para além, a Convenção reconhece a estreita relação existente entre essas coletividades, seus territórios tradicionais e os recursos naturais que utilizam para sua reprodução física, cultural, social e econômica, sejam eles utilizados de maneira permanente ou temporária.

De modo a garantir o pleno exercício dos direitos territoriais, sociais, econômicos e culturais dos povos e comunidades tradicionais e a efetiva participação desses povos e comunidades na elaboração, implementação e monitoramento das medidas legislativas e/ou administrativas que afetem seus modos de vida, o governo federal criou, em 13 de julho de 2006, por meio de Decreto, a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais. A Comissão tem uma composição paritária, são quinze representações de instituições do Governo Federal e quinze representações dos movimentos sociais organizados dos Povos e Comunidades Tradicionais.

Em 8 de fevereiro de 2007, foi publicado o Decreto nº 6.040, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com o entendimento de que eles são "grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tal, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam, de forma permanente ou temporária, territórios tradicionais e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição" (Inciso I, artigo 3º). 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 geraizeiros, pantaneiros, entre outros.

Outras importantes instâncias paritárias, recentemente criadas com a participação dos povos e comunidades tradicionais junto aos órgãos governamentais na elaboração, acompanhamento, implementação e/ou monitoramento das políticas públicas são: o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (2003) e a Comissão Nacional de Política Indigenista (2006). Para além, outros espaços importantes de participação foram criados, como os Comitês Gestores de Programas, como a Carteira Indígena, que tem a atribuição de definir as estratégias de ação, aprovar o planejamento orçamentário, avaliar projetos, dentre outras. Esses espaços são amplamente democráticos e geram um imenso aprendizado na relação do Estado com os povos e comunidades tradicionais e vice-versa. Tanto os povos e comunidades tradicionais passam a ter maior compreensão do *modus operandi* do Estado brasileiro, quanto os gestores do Estado brasileiro passam a conhecer melhor as demandas dos povos e comunidades tradicionais para poderem refletir sobre os instrumentos mais adequados para operar políticas voltadas a esses segmentos da população.

No que se refere às políticas públicas para povos e comunidades tradicionais, um dos maiores desafios é assegurar universalização dos direitos e, concomitantemente, implementar ações específicas que respeitem as

Os Povos e Comunidades Tradicionais são "grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tal, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam, de forma permanente ou temporária, territórios tradicionais e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição"

realidades socioculturais. A dialética entre o tradicional e o moderno, o universal e o particular, o global e o local é elemento fundante da relação entre os povos e comunidades tradicionais e o Estado.

Segundo estimativas do antropólogo Alfredo Wagner Berno de Almeida, os povos e comunidades tradicionais somam aproximadamente 5 milhões de famílias, 25 milhões de pessoas e ocupam aproximadamente ¼ do território nacional. No entanto, parte considerável dessas terras ainda não foram regularizadas, muitas se encontram intrusadas e degradadas parcial ou integralmente. Estamos lidando quantitativamente com um contingente populacional e uma dimensão territorial significativos. Esses valores quantitativos tornam-se ínfimos perto da diversidade sociocultural desses povos e comunidades, uma imensidão de práticas culturais e religiosas, línguas, saberes, hábitos alimentares, sistemas de parentesco etc.

Importante frisar que essas informações são apenas estimativas produzidas por acadêmicos. A invisibilidade dos Povos e Comunidades Tradicionais se reflete também na ausência de dados sistematizados e oficiais sobre quem são, quantos são, onde estão. Tal fato dificulta enormemente a elaboração e focalização das políticas públicas. Mas a necessidade, além do levantamento e análise de dados inéditos, é garantir uma periodicidade na coleta dos dados, visando um monitoramento constante.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS realizou, em parceria com a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, o Ministério da Saúde e o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, a “Chamada Nutricional de Crianças Quilombolas menores de 5 anos de idade”. Esse Inquérito, realizado em 2006, estudou uma amostra de 2.941 crianças de 60 comunidades em 22 estados da federação. Os resultados dessa pesquisa demonstram precário acesso das comunidades a serviços de água, esgoto, baixa escolaridade e situação de alta vulnerabilidade nutricional. O índice de déficits nutricionais das crianças pesquisadas é bem mais alto que a situação das crianças do semiárido brasileiro em 2005 e é próxima a situação das crianças no nordeste urbano em 1996. Ao se comparar os dados obtidos na amostra referente às relações peso/idade e altura/idade conclui-se que 50% das crianças medidas estavam em situação de risco nutricional.

Em 2010, foi finalizado o “I Inquérito de Saúde e Nutrição dos Povos Indígenas”, contratado e coordenado pela Fundação Nacional de Saúde – FUNASA. A amostra da pesquisa é macrorregional, foram entrevistadas 6.707 mulheres, 6.285 crianças, 5.277 domicílios e 113 aldeias. Os resultados demonstram que 51,3% das crianças estão anêmicas – na região norte a proporção chega a 66%. Entre as mulheres, 34% estão anêmicas. Em pelo menos 85% das aldeias não há coleta de lixo.

Ainda em fase de execução, o Mapeamento das Comunidades Tradicionais de Terreiro em quatro regiões metropolitanas (Belém, Recife, Belo Horizonte e Porto Alegre) com ênfase no tema da Segurança Alimentar e Nutricional é uma pesquisa exploratória que gerará 400 variáveis para análise. A pesquisa foi contratada pelo MDS e o relatório final estará pronto em dezembro de 2010. Há enorme expectativa quanto aos resultados desse Mapeamento, serão dados inéditos que orientarão as políticas de Segurança Alimentar junto aos povos de terreiro.

Em 2010, também, pela primeira vez o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE contará a população indígena no Censo. Algumas pesquisas foram realizadas no governo Lula que apresentam alguns indicativos quanto à situação, principalmente, dos povos indígenas e comunidades quilombolas. No entanto, ainda são dados pontuais que não fornecem um detalhamento da situação de vida dessas pessoas. De toda maneira, essas pesquisas demonstram situações graves no ponto de vista da vulnerabilidade social e, mais especificamente, da segurança alimentar e nutricional.

Os Povos e Comunidades Tradicionais e a Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil

O tema da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, consolidou-se no Governo do Presidente Lula, a partir do lançamento da Estratégia Fome Zero, da reconstituição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, da criação da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da sua institucionalização por meio da promulgação

da: (i) Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN, nº 11.346, de 15 de setembro de 2006; (ii) da Emenda Constitucional nº 64, em 4 de fevereiro de 2010, que inclui o Direito à Alimentação no rol dos Direitos Sociais previstos na Constituição Federal; e (iii) do Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010, que regulamenta a LOSAN definindo as diretrizes e objetivos da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN e estabelece parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Na recriação do CONSEA, os povos e comunidades tradicionais conquistaram um espaço estratégico e diferenciado. De acordo com a Portaria nº 960, de 10 de dezembro de 2004, da Casa Civil, que aprova o Regimento Interno do CONSEA, o Conselho conta com seis Comissões Permanentes para encaminhar discussões e elaborar propostas sobre os seguintes temas: (i) Segurança Alimentar e Nutricional dos Povos Indígenas; (ii) Segurança Alimentar e Nutricional das Populações Negras; (iii) Segurança Alimentar e Nutricional nas Áreas Semiáridas; (iv) Relacionamento e Articulação com CONSEAs Estaduais; (v) Mobilização Social; (vi) Direito Humano à Alimentação. Com o amadurecimento das discussões no Conselho, algumas modificações, aprovadas em Plenário, foram realizadas referentes às Comissões Permanentes – CPs.

Segundo o sítio eletrônico do CONSEA, (<https://www.planalto.gov.br/Consea/exec/index.cfm>), atualmente estão em funcionamento as seguintes CPs:

- CP1 – Regulamentação e Institucionalização do SISAN;
- CP2 – Segurança Alimentar e Nutricional nas Estratégias de Desenvolvimento;
- CP3 – Política e Plano Nacional de Segurança Alimentar Nutricional;
- CP4 – Direito Humano à Alimentação Adequada;
- CP5 – SAN das Populações Negras e Povos e Comunidades Tradicionais;
- CP6 – Segurança Alimentar e Nutricional dos Povos Indígenas.

Percebe-se que entre seis Comissões Permanentes, apenas duas trabalham com recorte de público, sendo ambas com Povos e Comunidades Tradicionais. Uma delas é específica para tratar da questão indígena. Enquanto a outra, debate questões afetas à segurança alimentar das populações negras e dos outros povos e comunidades tradicionais. Estão representados no CONSEA, além dos povos indígenas, as comunidades quilombolas, os pescadores artesanais, os povos de terreiro e as quebradeiras de coco babaçu.

Esses espaços são importantes para visibilizar os povos e comunidades tradicionais e reivindicar a necessidade de estratégias para promoção da segurança alimentar para essas populações que vivenciam situações de grande vulnerabilidade social.

Contudo, há uma ponderação importante a fazer. É muito nítida a diferença de perfil entre os conselheiros que representam os povos e comunidades tradicionais, originários de movimentos sociais de base, e todos os outros. No geral, há uma predominância de militantes da Segurança Alimentar oriundos das Universidades e de Organizações Não Governamentais. A linguagem e os métodos de trabalho se diferenciam muito em relação aos adotados pelos povos e comunidades tradicionais. Ao mesmo tempo em que isso é um grande avanço na democracia e um modo de respeito à diversidade, pode-se criar constrangimentos para alguns representantes a se posicionar e dificuldade de entendimento entre a partes pode emergir. Não menos importante é destacar que estamos tratando de um Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional, ou seja, uma instância essencialmente participativa e pluralista, fundamentada no respeito à diversidade sociocultural e combate à desigualdade social. As experiências em instâncias e instituições fundamentadas em outros princípios – em todas as esferas – são recorrentemente de opressão e preconceito.

De toda maneira, a organização dos Povos e Comunidades Tradicionais e o aumento da participação em Conselhos e Comissões pressionaram o poder público federal a incorporar suas demandas nos seus organogramas, planejamentos, ações, programas, mesmo que de modo ainda incipiente.

Os Povos e Comunidades Tradicionais e o Governo Lula

No Governo do Presidente Lula, muito se avançou. Foi criada a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR, que se tornou, recentemente, Ministério. A Fundação Nacional do Índio passou por um processo de reestruturação e renovação de seu quadro efetivo, reivindicado há décadas pelos funcionários e pelos povos indígenas. Foi criada a Secretaria Especial de Saúde Indígena, no âmbito do Ministério da Saúde. Instituições como Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Educação, Ministério da Pesca e Aquicultura, Ministério da Cultura e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, criaram estratégias e ações para responderem às demandas dos povos e comunidades tradicionais. Enfatiza-se o esforço dessas instituições de trabalharem de maneira articulada. Essa articulação, além de se dar no plano dos operadores das ações, politicamente é coordenada pela Casa Civil, através da Agenda Social dos Povos e Comunidades Tradicionais, e, mais especificamente, da Agenda Social dos Povos Indígenas e da Agenda Social Quilombola, que se operacionaliza por meio do Programa Brasil Quilombola.

No que se refere à Segurança Alimentar e Nutricional, o governo fez um importante exercício de sistematização das ações, em 2009, no documento “Subsídio para Balanço das Ações Governamentais de Segurança Alimentar e Nutricional e da Implantação do Sistema Nacional” elaborado para o Encontro: III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional + 2 anos. Esse documento foi elaborado e organizado à luz do documento final da III CNSAN, realizada em 2007, na cidade de Fortaleza/CE. O documento final da III CNSAN definiu diretrizes, eixos e prioridades para a elaboração da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Uma das seis diretrizes definidas foi: Ampliar e coordenar as ações voltadas para povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais definidos pelo Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Assim, como as deliberações da Conferência são um importante norteador para o Governo na definição de suas prioridades, no documento de sistematização há um balanço referente à diretriz voltada aos povos e comunidades tradicionais que trata dos seguintes temas: acesso aos Territórios Tradicionais e recursos naturais, inclusão produtiva e fomento à produção sustentável, saúde indígena, distribuição de alimentos a Grupos Populacionais Específicos e atendimento diferenciado em programas e ações de SAN.

Entre 2003 e 2008, os principais resultados apresentados são:

- 43 unidades de conservação de uso sustentável criadas com uma área total de 145.169km², que beneficiam mais diretamente comunidades extrativistas;
- 72 terras indígenas homologadas, com uma área total de 13.583km²;
- 1.087 comunidades quilombolas certificadas pela Fundação Cultural Palmares e 55 territórios titulados pelo INCRA com área total de 955km²;
- 1.127 projetos apoiados que beneficiaram cerca de 138.700 famílias, coordenados pelo Ministério do Meio Ambiente – MMA, no âmbito das ações: (a) Programa Comunidades Tradicionais; (b) Projetos de Gestão Ambiental dos Povos Indígenas da Amazônia – PDPDI; e (c) Fomento a Projetos Demonstrativos na Amazônia e Mata Atlântica – PDA para a inclusão social, produtiva e gestão ambiental dos territórios dos povos e comunidades tradicionais;
- 246 projetos apoiados através da Carteira de Projetos Fome Zero e Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Indígenas, que beneficiam 12.477 famílias, distribuídas em 20 estados, envolvendo cerca de 80 etnias;
- 368 etnias com serviço de assistência à saúde, distribuídas em 3.600 aldeias no País por meio de 34 Distritos Sanitários Especiais e três Assessorias Indígenas, que desenvolvem suas atividades por meio dos 356 Polos-Base e 54 Casas de Saúde Indígenas, no âmbito da Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas;
- 70% dos Distritos Sanitários Especiais são monitorados pelo Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional dos Povos Indígenas – SISVAN, através de acompanhamento nutricional de crianças menores de 5 anos.

Além dos dados descritos, serão apresentadas estratégias e ações da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN, junto aos Povos e Comunidades Tradicionais. Na SESAN há uma Coordenação-

Geral tem a atribuição de executar políticas específicas para os Povos e Comunidades Tradicionais, articular o acesso desse público aos programas e ações universais executados pela Secretaria, articular com parceiros governamentais, não governamentais e com a sociedade civil e participar de instâncias de debate voltadas aos povos e comunidades tradicionais – comissões, conselhos, comitês, grupos de trabalho.

Os projetos específicos são executados por meio da ação “Apoio a projetos de Segurança Alimentar e Nutricional para Povos e Comunidades Tradicionais”, no âmbito do Programa “Acesso à Alimentação” do Plano Plurianual – PPA. No PPA está previsto um total de seis milhões de reais por ano. Ao longo dos anos a SESAN utiliza esses recursos de maneiras distintas, tanto no sentido de atender às demandas apresentadas pela sociedade civil organizada, quanto para buscar o melhor mecanismo de transferência de recurso para que os projetos cheguem da forma mais eficaz, efetiva e eficiente nas comunidades. Possivelmente, esse é um dos maiores desafios do Estado: encontrar um mecanismo que seja adequado para atender essas comunidades e, concomitantemente, atender às exigências legais. Como forma de refletir mais detalhadamente sobre essa questão, é importante apresentar os meios de execução já experimentados pela SESAN.

O MDS, na maioria de suas ações, trabalha junto aos Estados e municípios, em consonância com a lei que determina que o Brasil é um país federativo. Assim, a maioria dos projetos apoiados é escolhida a partir de Edital de Seleção Pública para os entes federados e a parceria é firmada através de convênios. Nessa perspectiva, em 2007, foram lançados dois Editais Públicos, sendo um deles específico para o atendimento aos povos indígenas e outro para o atendimento às comunidades quilombolas. Ambos determinavam que os municípios fossem os proponentes dos projetos. Já em 2009, foi lançado novo Edital, voltado aos Povos e Comunidades Tradicionais, dessa vez prevendo que os estados fossem os proponentes. Nesses casos, foi determinado como requisito para habilitação dos projetos a apresentação de carta da comunidade beneficiária aprovando o projeto e autorizando o proponente a apresentar a proposta. Esses requisitos buscam garantir a participação das comunidades na elaboração dos projetos, tal como previsto na Convenção nº 169/2004 da OIT.

Nos Editais de 2007, foram atendidos 20 projetos produtivos para autoconsumo, 17 para povos indígenas e três para comunidades quilombolas, com um investimento financeiro total de R\$ 1,3 milhão. No Edital de 2009, foram aprovados cinco projetos, para beneficiar 3.000 famílias de povos e comunidades tradicionais com investimento de 1,7 milhões de reais. A seleção e monitoramento dos projetos contam com o apoio de órgãos federais, como FUNAI, MMA, FCP e SEPPIR.

Importante frisar que em nenhum desses editais todo o recurso disponível foi aplicado em projetos. Tal fato deve-se ao pequeno número de projetos apresentados e pela baixa qualidade dos mesmos, fruto da pouca estrutura de recursos humanos e físicos dos estados e, principalmente, municípios. Enfatiza-se que isso é incomum nos Editais Públicos da SESAN, normalmente, o recurso disponível é insuficiente para atender a demanda. Mas quais motivos para a não aplicação do recurso disponível? São dois os principais motivos: relação conflituosa entre os povos e comunidade tradicionais e o poder público local e a invisibilidade desses povos e comunidades perante o poder público. Ou seja, em geral, há um desinteresse do poder público municipal e estadual em trabalhar junto a esses povos e comunidades, seja por desconhecimento ou preconceito. Sabemos que essa realidade está, aos poucos, sendo transformada. Atualmente, há, por exemplo, estados que estão, a exemplo do governo federal, criando suas Políticas Estaduais de Desenvolvimento Sustentável para Povos e Comunidades Tradicionais. Mas esses casos ainda são a grande minoria.

Uma maneira de focalizar as ações e atender a demandas de comunidades em grave situação de vulnerabilidade é através de Editais de Justificativa. Nesse caso, o MDS publica um Edital direcionado a um determinado proponente para efetivação de projeto com objeto definido. Caso o proponente cumpra todas as regras previstas, é formalizado Convênio. Mesmo nesses casos, muitas vezes, não é possível efetivar o projeto, principalmente pela priorização de outras pautas pelos estados e municípios que não conseguem cumprir todas as exigências para se formalizar convênio.

Parcerias com outros órgãos governamentais também são uma estratégia recorrente adotada pela SESAN. Tanto com órgãos que têm capilaridade e capacidade de execução, como FUNAI, INCRA e EMBRAPA, quanto com o Ministério do Meio Ambiente que formalizou cooperação com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD para realização de projetos pilotos. Esses projetos pilotos são experiências importantes e inspiradoras para a reflexão de novo modelo de gestão de projetos junto aos povos e comunidades tradicionais.

A Carteira Indígena é um desses projetos pilotos que de tal forma foi incorporada pelos povos indígenas e se tornou pauta recorrente do movimento. A reivindicação é sempre tornar a Carteira Indígena política pública. Inclusive, há várias exposições de motivos do CONSEA que apresentam essa demanda. Mas qual o diferencial dessa ação? A Carteira Indígena resulta de uma parceria entre o MDS, MMA e PNUD, criada em 2003, para implementar a primeira ação voltada exclusivamente para contribuir com a promoção da segurança alimentar e nutricional em comunidades indígenas, mediante o apoio às atividades produtivas sustentáveis e preservação ambiental de suas terras. Com atuação em todo o território nacional, é baseada no respeito às diferentes culturas indígenas, na garantia de controle social pelos beneficiários e no incentivo à sua autonomia. Entre 2004 e 2008, o MDS repassou R\$ 17,1 milhões ao MMA, responsável pela execução técnica e financeira das ações da Carteira Indígena. Do total de recursos, cerca de 11 milhões foram repassados diretamente às associações comunitárias indígenas, a título de subvenção para a execução de seus projetos e o restante vem sendo investido na gestão da ação, em capacitação das comunidades, assessoria técnica, acompanhamento e monitoramento dos projetos. Aproximadamente 90% dos projetos apoiados foram apresentados por associações comunitárias dos próprios indígenas. Além disso, o modelo de gestão da ação, por meio do Comitê Gestor, instância deliberativa e paritária entre órgãos federais e representações indígenas, é um exercício incrível de gestão compartilhada e democrática, como já foi citado nesse texto.

O problema, hoje, de efetivar a Carteira Indígena como política pública é a inexistência de instrumentos legais. Para repassar recursos para estados, municípios e organizações da sociedade civil há apenas a alternativa de formalização de convênio, meio altamente burocrático e exigente. Tanto no que se refere ao limite mínimo para firmar parcerias, quanto à experiência da proponente e a quantidade de procedimentos necessários. Como já relatado, há casos de Secretarias de Estado que não têm capacidade técnica de cumprir todas as exigências, imagine uma associação indígena?

Mas quais são realmente os diferenciais e aprendizados de um projeto como a Carteira Indígena? O protagonismo dos povos indígenas em todas as etapas da ação é fundamental para garantir seu caráter democrático, participativo e educador na relação Estado e Povos Indígenas e vice-versa. A possibilidade de o recurso chegar diretamente aos povos indígenas e por eles ser gerido é um diferencial. Não há exigência de experiência anterior na gestão de recurso. No entanto, aquelas associações que apresentam projeto pela primeira vez tem que apresentar projetos com menor valor. Importante destacar que, apesar da burocracia ser menor, o dever de a associação estar em dia com suas obrigações legais e é necessário prestar contas do recurso público. Mas, geralmente, os prazos para apresentação de projetos são maiores do que nos editais de seleção pública. São pouquíssimos os problemas de má gestão e aplicação dos recursos. No entanto, sabe-se que como se tratam de projetos pilotos há desafios no que refere à sustentabilidade dos projetos. A continuidade da prestação de assistência técnica após a vigência do projeto, por exemplo, é um gargalo.

Povos e Comunidades Tradicionais e o Estado Brasileiro: Perspectivas Futuras

É importante explicitar o debate, no caso, entre todos os povos e comunidades tradicionais e seus parceiros governamentais a respeito do instrumento de repasse de recurso. É urgente, para o amadurecimento e consolidação da Política de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais enfrentar efetivamente o tema, dentro do poder executivo, em parceria com o Ministério Público, para então apresentar uma proposta ao poder legislativo que crie uma lei específica para atendimento direto, facilitado, prioritário e com respeito às especificidades dos povos e comunidades tradicionais.

Além de garantir a execução de políticas específicas, é essencial 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. São duas as principais ações necessárias para além de dar continuidade a esse processo iniciado no governo Lula, promover aperfeiçoamentos: (i) realizar o Censo dos Povos e Comunidades Tradicionais para orientar as estratégias de inclusão desse público nas políticas; e (ii) implementar um coordenação em todos os órgãos de governo da área social que tenha a missão de garantir a transversalidade da pauta dos povos e comunidades tradicionais. Ou seja, definir a prioridade de atendimento ao público e ter uma equipe que articule e monitore. Para que seja efetiva essa proposta, é também necessário que sejam realizadas capacitações para os gestores terem capacidade técnica de trabalhar junto com povos e comunidades tradicionais.

Insistimos, o trabalho deve ser junto com os povos e comunidades tradicionais, tal como prevê a Convenção nº 169/2004, da OIT. Esses povos e comunidades têm o direito de serem ouvidos previamente sobre toda e qualquer ação a ser desenvolvida com eles e, nos casos em que acatarem a política, deverão participar do processo de execução e monitoramento.

Por fim, voltaremos ao tema essencial para a sobrevivência física, cultural e para a garantia da soberania alimentar desses povos e comunidades: o acesso ao território tradicional. Não há dúvidas que avanços ocorreram no que se refere ao acesso à terra, mas o caminho ainda é longo para que todos os povos indígenas, as comunidades quilombolas, extrativistas, dentre outras tenham garantia de usufruto de todo território tradicional e capacidade de gestão desse território. Afinal, não adianta o Estado, por exemplo, apenas efetivar a homologação das terras tradicionais dos Guarani Kawioá, no Mato Grosso do Sul, sem garantir meios de recuperação e gestão do território que foi integralmente desmatado para servir à monocultura a base de agrotóxicos. Sem acesso à terra e gestão territorial não haverá soberania alimentar.

O projeto de combate à fome idealizado e coordenado pelo Presidente Lula mudou a realidade do País. O direito à alimentação tornou-se direito básico das brasileiras e dos brasileiros, não apenas na lei, mas no dia a dia. A luta pela exigibilidade desse direito permanece, não só no que se refere ao acesso aos alimentos, mas também ao que se refere à garantia de escolha dos modos de produção, dos tipos e origens dos alimentos a serem produzidos e consumidos.

Referências Bibliográficas

Constituição Federal

Emenda Constitucional nº64/2010, de 04 de fevereiro de 2010

LEI nº 11.346, de 15 de setembro de 2006

Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003

Lei nº 6.001 - 19/12/1973

Decreto Presidencial Nº. 7.056 de 28 de dezembro de 2009

Decreto Presidencial Nº. 6.040 de 8 de fevereiro de 2007

Decreto Presidencial 7.272, de 25 de agosto de 2010

Decreto Presidencial de 22 de março de 2006

Decreto Presidencial nº 1.775/96

Decreto Presidencial 1.141/94

Decreto Presidencial nº 4887/2003

Decreto Presidencial nº 4885/2003

Decreto Legislativo Nº. 143, em 20 de junho de 2002

Portaria nº 960, de 10 de dezembro de 2004, da Casa Civil

Convenção Nº. 169 da Organização Internacional do Trabalho

2008, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Cadernos de Estudo Desenvolvimento Social em Debate, nº 9. *Políticas Sociais e Chamada Nutricional Quilombola: estudo sobre condições de vida nas comunidades e situação nutricional das crianças.*

2007, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, *Resumo Executivo da Chamada Nutricional Quilombola 2006.*

2009, Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), *Subsídio para Balanço das Ações Governamentais de Segurança Alimentar e Nutricional e da Implantação do Sistema Nacional*.

2007, CONSEA. *Relatório Final da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: Por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional*.

2008, CONSEA, *Terras e Direitos Patrimoniais*.

2009, CONSEA, *Etnodesenvolvimento nas Políticas de SAN para povos e comunidades tradicionais*.

Exposições de Motivo do CONSEA

EM nº03/2005/CONSEA

EM nº12/2005/CONSEA

EM nº16/2005/CONSEA

EM nº10/2008/CONSEA

EM nº10/2009/CONSEA

EM nº08/2010/CONSEA

2010, FUNASA, Apresentação do I Inquérito de Saúde e Nutrição dos Povos Indígenas. http://www.funasa.gov.br/internet/desai/arquivos/Apresentacao_lquerito_Funasa_11_05_10.pdf

Sobre a Autora

Luana Lazzeri Arantes, graduada em Ciências Sociais com ênfase em Antropologia pela UFMG. Mestre em Antropologia pela UnB. Atualmente é coordenadora-geral de Promoção de Desenvolvimento Local da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, responsável pelas ações junto aos povos e comunidades tradicionais e de desenvolvimento territorial.

EXPERIÊNCIA

Gerar Renda e Combater a Fome

Em Ibimirim (PE), índios Kambiwá aprenderam técnicas de criação e comercialização de pequenos animais

O Município de Ibimirim está localizado bem no sertão pernambucano, a 340 km de Recife, terra de Josué de Castro. Ali se desenvolveu uma ação com os índios Kambiwá, na Aldeia Nazário, que recebeu, em 2008, o Prêmio Josué de Castro. A prática premiada consiste no treinamento adequado para a criação e comercialização de animais de pequeno porte e o bode foi escolhido porque é um animal que consegue se adaptar muito bem na região do Semiárido brasileiro.

Quem promoveu as capacitações aos indígenas foi o Serviço de Tecnologia Alternativa – SERTA. O trabalho garantiu o aumento do rebanho e a geração de renda para as famílias da aldeia. O trabalho foi basicamente assim: os técnicos do SERTA passaram orientações essenciais para a criação dos animais, desde cuidados com alimentação, formas de evitar doenças e a necessidade de preservar o meio ambiente. Além disso, a comunidade também aprendeu a trabalhar com a comercialização do rebanho.

O projeto desenvolvido em Ibimirim foi proposto pela Prefeitura da cidade e o SERTA e foi habilitado pelo MDS, após seleção pública do primeiro edital da SESAN, lançado em 2007, voltado especificamente à segurança alimentar e nutricional dos povos indígenas em todo o Brasil.

Após a aprovação da proposta, o Ministério liberou R\$ 54.874,00. Os recursos foram utilizados para a compra de matrizes de caprinos, ovinos, galinhas caipiras e assistência técnica para 40 famílias. Dos 128 animais (caprinos e ovinos) adquiridos inicialmente, eles passaram a ter 320. Pequenos empreendimentos que tomam força e se ampliam, aliando segurança alimentar com um processo sustentável de desenvolvimento local, respeitando as características de cada lugar.

Fernanda Souza



A EDUCAÇÃO ALIMENTAR E NUTRICIONAL E A ESTRATÉGIA FOME ZERO

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

O movimento de busca de uma prática educativa de base crítica sobre a determinação social da fome e da desnutrição e a necessidade de esclarecer a população sobre os direitos de cidadania ressurgiu com a atual gestão do governo federal, especialmente no contexto favorável às discussões sobre o direito humano à alimentação adequada e a garantia da segurança alimentar e nutricional a todos os brasileiros, independente de classe social e renda, cabendo ao Estado e à sociedade garantir a todos, indistintamente, condições para produzir ou ter acesso a uma alimentação digna e saudável (Santos, 2005).

Na concepção da Estratégia Fome Zero, a Educação Alimentar e Nutricional – EAN encontra-se associada às ações de acesso aos alimentos sendo especialmente destacada no campo da Segurança Alimentar e Nutricional – SAN, por meio do estímulo aos hábitos alimentares saudáveis em diversos âmbitos. No Programa Nacional de Alimentação Escolar, pela sua dimensão nacional e importância histórica; no âmbito do Desenvolvimento Social pelo estímulo aos movimentos e redes sociais com ações que relacionam a alimentação, nutrição e consumo, visando à educação e comunicação para a sociedade; e no campo da Saúde e da Nutrição, por meio da promoção da alimentação saudável e a prevenção de doenças e agravos relacionados à alimentação.

A cooperação e articulação impulsionadas nos últimos oito anos pela agenda positiva da SAN motivaram a incorporação de abordagens alinhadas com a promoção do direito, da saúde e da segurança alimentar e nutricional de forma descentralizada e com participação de movimentos sociais e comunidades, gerando um novo cenário de práticas para a EAN.

A aprovação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN estabelecendo diretriz própria voltada a instituição de processos permanentes de Educação Alimentar e Nutricional, a pesquisa e a formação nas áreas de segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada, abriu espaço para a consolidação da Educação Alimentar e Nutricional como elemento construtivo da política pública.

Gostaríamos de agradecer pela leitura e colaboração no texto a: Mariana Helcias Côrtes, da Coordenação-Geral de Educação Alimentar e Nutricional SESAN/MDS; Kathleen Sousa Oliveira, consultora técnica da Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde; e Jane Hudson Abranches, da Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Como consenso obtido neste período, encontra-se a defesa da construção de uma prática de Educação Alimentar e Nutricional voltada para todas as dimensões da Segurança Alimentar e Nutricional, de modo a englobar aspectos culturais, regionais, históricos, sociais, econômicos, biológicos e afetivos, na busca de uma abordagem ética que enfatize as interconexões entre o biológico, o cultural e o simbólico, resgatando este campo de atuação no âmbito das políticas públicas brasileiras. Todas as fases do ciclo de vida, com respeito às especificidades dos diversos grupos sociais devem estar contempladas em um processo permanente de EAN. (Oliveira; Oliveira, 2008)

As práticas de EAN começam a assumir um novo papel no cenário das atuais políticas públicas, fundamentando-se na diversidade cultural com ênfase na sustentabilidade ambiental, sendo fomentadas em diversos espaços: comunidades, rede básica de saúde, escolas, ambientes de trabalho, rede de proteção social, por exemplo. Estas práticas se materializam no âmbito políticas públicas de alimentação e nutrição e de segurança alimentar e nutricional, cujas abordagens e ações serão detalhadas a seguir.

O Enfoque da Educação Alimentar e Nutricional na Política Nacional de Alimentação e Nutrição – PNAN

A definição da saúde como resultado dos modos de organização social da produção, como efeito da composição de múltiplos fatores, exige que o Estado assuma a responsabilidade por uma política de saúde integrada às demais políticas sociais e econômicas e garanta a sua efetivação. Ratifica, também, o engajamento do setor saúde por condições de vida mais dignas e pelo exercício pleno da cidadania (Campos; Barros; Castro, 2004).

O contexto atual das políticas públicas de alimentação e nutrição tem remetido à valoração da Educação Alimentar e Nutricional como atividade de promoção da saúde para a melhoria do padrão de consumo dos indivíduos e, conseqüentemente, de seu estado alimentar e nutricional, contribuindo para um desenvolvimento humano pleno. Assim, diante da relevância da questão, é imperioso discutir a concepção de Educação Alimentar e Nutricional assumida, sua prática no setor saúde e como esta é referenciada nos atuais marcos políticos do Sistema Único de Saúde – SUS.

Inicialmente, é preciso reconhecer os conceitos de promoção da saúde e de educação em saúde. A polissemia do primeiro traz como uma de suas definições a “constatação de que a saúde é um produto de um amplo espectro de fatores relacionados com a qualidade de vida, incluindo um padrão adequado de alimentação e nutrição, de habitação e saneamento, boas condições de trabalho e renda, oportunidades de educação ao longo de toda a vida dos indivíduos e da comunidade (*empowerment*)” (Buss, 1999). Este conceito de promoção da saúde, definido em 1978 durante a Conferência de Alma Ata, está fortemente associado a um estado completo de bem-estar físico, mental e social, definição esta que é ampliada na Carta de Ottawa a partir do estabelecimento dos seguintes pré-requisitos para a saúde: paz, educação, moradia, alimentação, renda, ecossistema saudável, justiça social e equidade (Organização Mundial da Saúde, 1986).

É nesse contexto que emerge a concepção de Educação Alimentar e Nutricional, entendida como um dos caminhos para a promoção da saúde, levando a população a refletir sobre seu comportamento alimentar a partir da conscientização da importância da alimentação para a saúde, permitindo a transformação e o resgate dos hábitos alimentares tradicionais (Rodrigues; Roncada, 2008). Assim, a Educação Alimentar e Nutricional pode ser compreendida como estratégia para a promoção da alimentação saudável, na qual se articulam diferentes setores e atores sociais, e por onde perpassam questões como a integralidade da saúde; a articulação de saberes técnicos e populares; capacitação dos indivíduos; parcerias nas ações; intersetorialidade de órgãos públicos e privados; reforço à ação comunitária; educação popular; cidadania; ética pública, entre outros (Ferreira; Magalhães, 2007).

Reconhece-se o histórico vínculo da promoção da saúde, da Educação Alimentar e Nutricional com o contexto político e social. Tais políticas redefinem constantemente as prioridades em relação às problemáticas de saúde vivenciadas, seus determinantes e os sujeitos da ação educativa. Essa interferência faz-se também na via contrária: as ações com este enfoque se influenciam dos marcos políticos, redefinindo os sujeitos e as abordagens educacionais prioritárias.

A Política Nacional de Promoção da Saúde – PNPS, com enfoque mais geral nas práticas de promoção da saúde, tem como objetivo promover a qualidade de vida e reduzir vulnerabilidade e riscos relacionados à saúde e seus determinantes e condicionantes (Brasil, 2006a). Desloca-se assim o olhar e a escuta dos profissionais de saúde da doença para os sujeitos em sua potência de criação da própria vida, objetivando a produção de coeficientes crescentes de autonomia durante o processo do cuidado à saúde (Campos; Barros; Castro, 2004). A promoção da alimentação saudável corresponde a um dos eixos prioritários desta Política, para o alcance não apenas da Saúde como também da Segurança Alimentar e Nutricional, a partir da articulação inter e intrasetorial e da disseminação da cultura da alimentação saudável, em consonância com o Guia Alimentar para a População Brasileira publicação do Ministério da Saúde em 2006.

A Política Nacional de Alimentação e Nutrição – PNAN assume a promoção de práticas alimentares e estilos de vida saudáveis como componente importante da promoção da saúde, enfatizando o resgate de hábitos e práticas alimentares tradicionais e padrões alimentares variados e específicos em cada fase do curso da vida. Esta diretriz é transversal e enfatiza a Educação Alimentar e Nutricional como estratégia de processo educativo permanente de informação dos sujeitos (Brasil, 2005).

A Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição – CGPAN, área técnica do Ministério da Saúde – MS que tem como propósito a implementação das diretrizes da PNAN no contexto do SUS, tem continuamente referenciado a Educação Alimentar e Nutricional por meio de uma diversidade de estratégias e programas, que perpassam diferentes *locus* sociais e diferentes fases do curso da vida.

O reconhecimento da relevância da promoção da alimentação saudável para a prevenção de doenças e adoção de modos de vida saudáveis se materializa no Guia Alimentar para a População Brasileira/MS, que contém as primeiras diretrizes alimentares oficiais para a nossa população e constitui referência para o desenvolvimento de ações de promoção e prevenção em nutrição. A abordagem integrada da dupla carga da má nutrição, a valorização da cultura e do referencial científico, a base alimentar do povo brasileiro e a sustentabilidade, constituem-se princípios da alimentação saudável proposta pelo Guia. (MS, 2006).

O fortalecimento da promoção da alimentação infantil saudável nos dois primeiros anos de vida é reconhecidamente campo de convergência da saúde e da segurança alimentar e nutricional. Além das ações de incentivo ao aleitamento materno cuja prioridade é a elevação da prevalência do aleitamento materno exclusivo até o sexto mês de vida e complementado até 2 anos e a redução da mortalidade infantil, a Estratégia Nacional para Alimentação Complementar Saudável, desenvolvida pela CGPAN em parceria com a Rede Internacional em Defesa do Direito de Amamentar, prevê a formação de tutores capazes de problematizar o tema da alimentação saudável junto aos profissionais e usuários das unidades básicas de saúde, usando o aconselhamento como processo indutor da introdução oportuna e adequada de alimentos e da adoção de práticas saudáveis na infância. Promove ainda a distribuição de materiais educativos para apoio às iniciativas de alimentação saudável e utiliza o SISVAN – Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional como instrumento de monitoramento possibilitando a inserção da nutrição como prática local de saúde. Até 2010, foram habilitados 500 tutores e capacitados 2.000 profissionais de saúde.

Outra ação apoiada pela CGPAN corresponde ao Programa Saúde na Escola, criado no ano de 2007 pelos Ministérios da Saúde e da Educação, e que prevê a articulação do sistema de saúde, em especial a atenção básica, à rede de educação. São ofertados incentivos financeiros às equipes de saúde e um conjunto de materiais técnico-pedagógicos para o fomento das ações de promoção da saúde na escola, dentre os quais se destacam aqueles destinados à avaliação do estado alimentar e nutricional e à promoção da alimentação saudável no ambiente escolar. Entre os materiais, foi desenvolvido um manual destinado a profissionais de saúde e de educação com abordagens sobre a promoção da alimentação adequada e saudável como questão de saúde e de cidadania, a valorização da escola como espaço de alimentação saudável e desenvolvimento de capacidades para implementação dos dez passos da alimentação saudável na escola.

A preocupação com o referencial teórico da EAN motivou a realização dos anos de 2006 e 2008 do I e II Fórum de Educação Alimentar e Nutricional, reunindo contribuições de especialistas e movimentos da sociedade civil acerca dos marcos relevante para a área. A essencialidade da EAN na formação dos nutricionistas e profissionais de saúde, a perspectiva de valorização de direitos, a integralidade da atenção e a problematização da questão alimentar e nutricional no nível local foram algumas das recomendações feitas pelos participantes e debatedores.

A utilização do Guia Alimentar como referencial das ações de saúde e instrumento de pactuação de propostas intersetoriais no nível de território, unidades e equipes de saúde motivaram o desenvolvimento de metodologia de planejamento local de alimentação saudável que se encontra em fase final de validação. Estas oficinas serão estendidas aos Núcleos de Apoio à Saúde da Família alcançando as equipes de saúde da família.

Face à necessidade de um novo modo de produzir saúde, estabelecem-se novas competências aos profissionais de saúde no seu papel como educador. Reitera-se a urgência de uma formação com base no modelo da integralidade, a criação de espaços democráticos e participativos que permitam a aproximação com a realidade dos indivíduos e das populações e a oferta de condições para que a população possa exercer sua autonomia decisória, optando conscientemente por escolhas alimentares mais ou menos saudáveis.

O exercício da autonomia vai além de um processo de escolhas unicamente individuais, de vontade pura e simples, posto que todo o tempo há uma imersão numa rede de saberes e poderes que constroem e destroem opções, que abrem e fecham caminhos, que libertam e constroem escolhas. As práticas alimentares do indivíduo são resultadas de decisões, conscientes ou não, estreitamente relacionadas à cultura alimentar de sua região, à tradição alimentar de seu convívio social e às transformações decorridas do acesso à informação científica e popular.

A aproximação dos profissionais que atuam diretamente com a população pode ser proporcionada pela *educação popular em saúde*, estratégia que busca trabalhar pedagogicamente o homem e os grupos envolvidos no processo de participação popular, fomentando formas coletivas de aprendizado e investigação, de modo a promover o crescimento da capacidade de análise crítica sobre a realidade e o aperfeiçoamento das estratégias de enfrentamento dos problemas da cotidianidade. A abertura de espaços de fala e de escuta dos atores que se põem em relação, cada qual com saberes e práticas diferentes, representa ferramenta que favorece o encontro entre a cultura popular e científica, capaz de proporcionar práticas transformadoras que favoreçam a autonomia decisória dos sujeitos na adoção de comportamentos de cuidado com a própria saúde e das comunidades (Brasil, 2007).

Retomando a necessidade de um novo *modus operandi* das práticas de promoção da saúde, recordamos que a educação em saúde constitui uma das responsabilidades listadas no Pacto de Gestão, acordo assumido entre os gestores do SUS que, em conjunto com o Pacto pela Vida e o Pacto em Defesa do SUS, compõem o Pacto pela Saúde. O Pacto prevê o avanço e a efetiva implementação da Política Nacional de Educação Permanente e o apoio a processos de educação popular em saúde, com vistas ao fortalecimento do controle social do SUS (Brasil, 2006c). A publicação da cartilha “Dialogando sobre DHA para conselheiros do SUS”, elaborada pela CGPAN com a colaboração da ABRANDH – Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos, estabelece um novo patamar da relação entre a alimentação e nutrição e a saúde como direitos de cidadania e estimula o debate e a articulação de movimentos e de agendas sociais de grande mobilização popular, como a saúde e a segurança alimentar e nutricional.

Além da conquista de outros espaços e de outros sujeitos, outrora negligenciados nas práticas de educação alimentar e nutricional, um aceno promissor neste campo corresponde à formação de rede de educação popular em alimentação e nutrição, que permite a articulação de profissionais e lideranças envolvidas com as experiências e o debate sobre as relações educativas, possibilitando a formação e consolidação de um novo modo de se praticar a educação alimentar e nutricional. Certamente, o alcance de iniciativas de educação popular será tanto maior quanto mais estiverem articuladas em redes sociais. A interação social e, portanto, a comunicação dialógica torna-se uma necessidade imprescindível para lidar com a complexidade, a incerteza e o elevado impacto das ações de saúde (Brasil, 2007).

É imperioso reiterar a necessidade, conforme destaca Boog, de se considerar a promoção da alimentação saudável a partir da valorização e do resgate da cultura alimentar e alicerçada nos princípios da segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada, promovida para toda a população desde a infância. Percorrendo assim a relação entre acesso ao alimento culturalmente referenciado e sustentavelmente produzido, a nutrição, a saúde e a cidadania. Parece ser possível antever um futuro promissor para a integração das práticas de EAN no cotidiano da rede de saúde e dos profissionais que atuam no SUS, aumentando a área de influência das políticas comprometidas com a redução de qualquer tipo de iniquidade em saúde e nutrição.

O Enfoque da Educação Alimentar e Nutricional no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE

Resultado de conquistas sociais, a alimentação escolar no Brasil é um direito constitucional, garantido pelo art. 208, da Constituição Federal, e art. 4º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB nº 9.394/96, que ressalta o dever do estado com a educação, a garantia de atendimento ao educando por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde e a função redistributiva e supletiva do Estado na garantia da equalização de oportunidades educacionais.

A função redistributiva da União, executada pelo Ministério da Educação, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e Programa Nacional de Alimentação Escolar MEC/FNDE/PNAE, tem sido garantida com o repasse de recursos aos estados e municípios, com base de cálculo afixada no número censitário de estudantes. Sem dúvida, o Programa Nacional de Alimentação Escolar tem acrescido qualidade às políticas desenvolvidas pelos entes federados na oferta da alimentação escolar e se configurado uma estratégia governamental para exercer a colaboração entre as esferas da administração pública e intensificação do pacto em favor de uma educação pública e de qualidade para todos.

No entanto, a função supletiva da União não diz respeito somente à possibilidade de acréscimo, de suplemento quantitativo à alimentação nas escolas. Esse caráter suplementar parece também evidenciar, pela natureza e especificidade do ato educativo, que a desafiante tarefa do MEC/FNDE seja a de fomentar, junto aos estados e municípios, a reflexão e a construção conjunta de políticas que alcancem a complexidade e a múltipla dimensão do ato de alimentar-se na escola.

Esse entendimento tem direcionado que o PNAE, como programa integrante da política de educação nacional desenvolvida pelo MEC, adote por função precípua estimular a qualidade da educação básica e fomentar a educação alimentar, inclusive a nutricional, no âmbito das unidades escolares.

O estímulo à qualidade da educação básica diz respeito, especialmente, à garantia da alimentação na escola como elemento favorecedor da aprendizagem, tratando a oferta do alimento no escopo de uma análise mais ampla, que o vincula a uma grande teia de atitudes, comportamentos, valores, hábitos, costumes, classes sociais, religiões, localização espacial, condição ambiental, nutricional, de saúde integral e de segurança alimentar, entre outros aspectos que envolvem a vida humana, dentro e fora da escola.

Nesse sentido, a Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar, composta por uma equipe de formação multidisciplinar, tem buscado fortalecer a ideia de que o ato de alimentar-se na escola é implicitamente relacionado a questões de todas as ordens (ambiental, cultural, econômica, social e tecnológica) e, por isso, tem se ocupado em ampliar a leitura acerca de sua finalidade e favorecer que os indivíduos que passam pela escola, cidadãos em processos de desenvolvimento físico e intelectual, encontrem nesse espaço a oportunidade de intervir no contexto social, a partir da temática transversal e transdisciplinar que é a alimentação.

Esse entendimento também faz emergir a importância da função de servir o alimento na escola para crianças, adolescentes ou adultos, fato que, por si só, promovendo a disponibilidade do alimento ao estudante suscita a construção de referências e conhecimentos diversificados, uma vez que, do ponto de vista do debate sobre currículo, pactuamos com a ideia de que “toda atividade exercida na escola contribui para a formação humana e por isso compõe o currículo escolar”, conforme Barbosa (2003).

Baseados no conceito supracitado, o ato de alimentar-se na escola constitui-se parte do processo formativo dos indivíduos que ali estão. Sobretudo dos hábitos alimentares que vão se constituindo ao longo de suas vidas. Portanto, não é um ato neutro, é um ato originário de um posicionamento social. Se analisado à luz da sociologia crítica, “os agentes constroem sua realidade social, entram em lutas e relações, com pontos de vista, interesses e referenciais determinados pela posição que ocupam no mesmo mundo que pretendem transformar ou conservar”, Bourdieu (1989, p. 8).

A pretensão de oferecer a todos os estudantes equalização da oportunidade de aprender e considerando as condições físicas e biológicas requeridas para efetiva aprendizagem, torna imprescindível a definição de estratégias e políticas suficientemente competentes e articuladas para garantia desse direito, indo de encontro à estreita relação existente entre fome e exclusão.

Avaliando os percursos, percebe-se que, após a universalização do atendimento à educação básica, pela promulgação da Lei Específica nº 11.947/2009 e pelo engajamento dos municípios em um processo cada vez mais descentralizado e autônomo, as ações de educação alimentar e nutricional assumiram o eixo da luta no programa. Desse modo, foi criada uma Coordenação Técnica de Educação para o PNAE, cuja responsabilidade é planejar, viabilizar e co-executar ações educativas junto aos entes federados, centros colaboradores, organismos internacionais, organizações da sociedade civil e a outros órgãos governamentais.

Assim, no contexto atual da política pública de alimentação escolar, a CGPAE tem associado o conceito de Educação Alimentar e Nutricional ao conjunto de ações educativas desenvolvidas pelos sistemas de ensino na promoção da educação, saúde e ambiente. Esse conceito extrapola o ato de alimentar-se na escola.

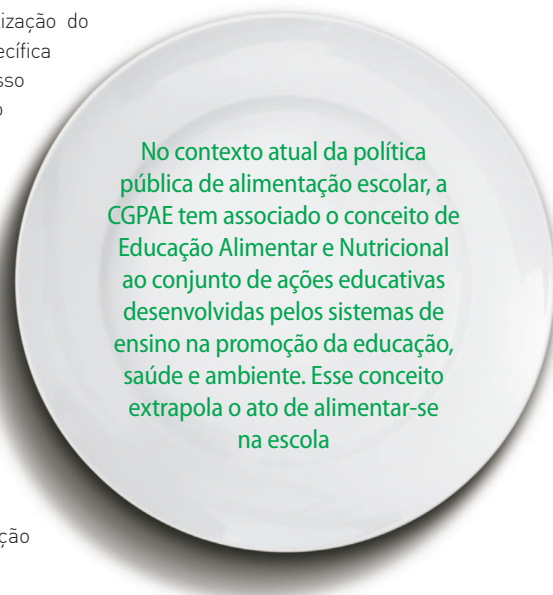
No âmbito da gestão central do PNAE, as ações de educação têm sido pensadas a partir de três eixos de atuação:

- I articulação das ações para efetivação dos dispositivos legais, especialmente a Lei nº 11.947/2009;
- II formação de gestores e profissionais atuantes na alimentação escolar;
- III assessoramento técnico aos diversos setores da Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar – GPAE, aos estados, municípios e Conselho de Alimentação Escolar

Com os objetivos de consolidar o debate da alimentação escolar como política estratégica da promoção da educação pública de qualidade e da geração de mudança dos hábitos alimentares e promover a formação dos sujeitos envolvidos na execução do programa, são consideradas, entre outras, ações educativas no âmbito do PNAE:

- Promover a formação de gestores e profissionais atuantes no processo de oferta da alimentação nas escolas em todas as suas dimensões e complexidades;
- Promover a formação dos membros do conselho da alimentação escolar;
- Propiciar práticas de alimentação saudável e melhoria da qualidade do alimento oferecido na escola;
- Favorecer o resgate dos hábitos alimentares regionais e culturais;
- Favorecer a participação da comunidade nas atividades escolares;
- Articular as políticas municipais, estaduais e federais no campo da alimentação escolar;
- Dinamizar o currículo das escolas, tendo por eixo temático a alimentação escolar;
- Estimular e promover a aquisição de gêneros alimentícios saudáveis, orgânicos e/ou agroecológicos da agricultura familiar e dos empreendedores familiares rurais;
- Estimular e promover o desenvolvimento de tecnologias sociais como cisternas, economia solidária, cooperativismos, associativismo, galpões de abastecimento, entre outras, voltadas para o campo da alimentação escolar.

A CGPAE tem buscado consolidar junto aos estados, municípios e controle social a importância e necessidade do envolvimento de cada um no debate sobre as essenciais questões relativas à alimentação e à alimentação escolar.





Nesse sentido, de forma estratégica, têm sido desenvolvidas inúmeras ações de formação de pessoas, focando todos os sujeitos envolvidos no processo da alimentação escolar – secretários de educação, demais gestores dos sistemas de ensino, diretores de escolas, estudantes, professores, coordenadores pedagógicos, merendeiros, membros do Conselho de Alimentação Escolar, coordenadores da alimentação escolar, agricultores familiares e outros – em torno das concepções e normativas da execução do PNAE, sobretudo no desenvolvimento da educação alimentar e nutricional.

Essas ações são desenvolvidas por meios diversos, destacadamente pela parceria com os Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição – CECANE, vinculados a nove universidades federais de todas as regiões do País; pelo desenvolvimento do Projeto Educando com a Horta Escolar¹, em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação – FAO; pela realização de sistemáticos seminários nacionais e regionais e, ainda, pelas visitas locais de assessoramento aos municípios e estados. Esse apoio intensivo do Programa objetiva que cada um dos sujeitos sociais envolvidos desenvolva de forma competente e comprometida o seu papel na execução do Programa, garantindo aos estudantes o usufruto do seu direito à alimentação saudável e de qualidade na escola.

Em síntese, a CGPAE tem trabalhado pela construção coletiva de conhecimentos técnicos e metodológicos para intervenção no contexto educacional, de forma sistemática e participativa, e, sobretudo, pela consolidação do compromisso social de cada gestor com a qualidade da saúde e de vida dos estudantes e das famílias brasileiras.

1 www.educandocomahorta.org.br



O Enfoque da Educação Alimentar e Nutricional no Sistema Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional

A estratégia da intersetorialidade 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.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN promove a Educação Alimentar e Nutricional entendendo o indivíduo como um todo complexo que interage com o seu meio de modo dinâmico, interdependente e inter-relacional. Dessa forma, a importância da alimentação não se restringe ao aspecto nutricional e extrapola a visão quantitativa da alimentação com vistas a promover a alimentação saudável e adequada e o combate às duas faces da insegurança alimentar e nutricional: tanto aquela expressa pela falta do alimento, quanto a expressa pelo excesso.

Historicamente, a EAN no Brasil oscilou entre o *status* de política de Estado, nos anos de 1940 e 1950, para o total descrédito nas décadas de 1970 e 1980. As abordagens educativas que predominaram, à época, foram as de simples transmissão do conhecimento científico. Até a década de 1960, a EAN esteve vinculada às campanhas de alimentos. Ressalta-se que esse momento se fundamentou no mito da ignorância, fator considerado como determinante da fome e da desnutrição na população de baixa renda.

De toda forma, no início de sua concepção, a EAN esteve sempre vinculada ao objetivo de modificar os hábitos alimentares das pessoas (Boog, 1999).

Foi Josué de Castro o primeiro a ressaltar a fome não como um problema de opções inadequadas pelos indivíduos, mas como um grave problema social. A forte associação entre alimentação inadequada e renda passou a substituir a associação original alimentação e educação (Boog, 1999).

Importante contribuição para a discussão sobre novas perspectivas da EAN se consolidou em meados da década de 1990 com a educação nutricional crítica, baseada em princípios da pedagogia crítica dos conteúdos, considerando que a EAN não é neutra e não pode seguir uma metodologia prefixada (Santos, 2005).

Da década de 1990 para os dias atuais, houve uma retomada da EAN no cenário das políticas públicas. A Educação Alimentar e Nutricional passou a ser colocada como uma das estratégias para a garantia do direito de cada cidadão a uma alimentação adequada e saudável, em todas as faixas de renda e grupos sociais (Boog, 2004).

Em relação à Segurança Alimentar e Nutricional, inicialmente, 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.

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. A experiência de 2004 possibilitou

em 2005 e 2006 uma atuação direta com escolas públicas com distribuição de *kits* educativos para escolares do ensino fundamental e capacitações em EAN para professores com manuais específicos para o direcionamento do desenvolvimento das atividades pedagógicas. Em 2005, a partir de novos entendimentos sobre os objetivos da ação, houve modificação tanto em sua nomenclatura quanto em seus indicadores.

Atualmente, entende-se que educar no âmbito da alimentação e nutrição é a construção conjunta de estratégias para aprimorar a produção, a distribuição, a seleção e o consumo de alimentos, de forma adequada, saudável e segura. Também como uma ação da educação alimentar e nutricional, encontra-se a valorização de hábitos e tradições culturais de cada indivíduo e do seu grupo social de convívio, além da conscientização cidadã sobre o desperdício de alimentos e sua utilização integral. Dessa forma, a Educação Alimentar e Nutricional – EAN é um conjunto de estratégias, fundamental para se alcançar a Segurança Alimentar e Nutricional e para a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA.

No governo federal, a Educação Alimentar e Nutricional engloba um conjunto de ações formativas que objetivam estimular a adoção de práticas e escolhas alimentares saudáveis pela população, por meio da valorização dos alimentos regionais e da realização de processos contínuos e que respeitem a realidade local, tendo como propósito a promoção da saúde, o acesso aos direitos, a soberania alimentar e a preservação da identidade alimentar e cultural do Brasil.


O MDS, em parceria com o Conselho Nacional do Serviço Social da Indústria, desenvolve o Projeto Cozinha Brasil, com realização de cursos em comunidades utilizando cozinhas pedagógicas itinerantes ou semifixas equipadas para este fim, e que desde 2009 passou a atender prioritariamente às comunidades assistidas pelos Centros de Referência em Assistência Social – CRAS, em unidades semifixas de capacitação.

Entre 2007 e 2009, o MDS, em parcerias com governos estaduais e municipais, por meio de editais de seleção pública, possibilitou o atendimento de propostas elaboradas e implementadas localmente e a atuação mais direta entre as três esferas de governo. Ações estas desenvolvidas preferencialmente em unidades da rede de equipamentos de alimentação e nutrição – bancos de alimentos, restaurantes populares e cozinhas comunitárias – e CRAS com atendimento prioritário às famílias do Programa Bolsa Família – PBF e incentivando o controle social por meio do envolvimento dos Conselhos de Segurança Alimentar e/ou outros conselhos locais.

Os processos de convênios, estes, respaldados pela implementação do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV e com a estratégia da Coordenação-Geral de Educação Alimentar e Nutricional – CGEAN em realizar Mesas Técnicas presenciais e por vídeo conferência, apresentaram um aumento substancial no número de propostas encaminhadas ao MDS. A Área Técnica avalia que a grande procura por projetos de EAN em 2009 indica tanto a alta demanda local por atividades educativas quanto o potencial de divulgação dos métodos utilizados.

Ainda no âmbito de parcerias, é reconhecida a importância da implementação de novas estratégias de atuação, a exemplo da interlocução entre secretarias do MDS (de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN, de Renda de Cidadania – SENARC, de Assistência Social – SNAS) para realização de capacitações à distância na área de EAN, em especial para o enfrentamento aos casos de obesidade e desnutrição entre crianças atendidas pelo Programa Bolsa Família – PBF, envolvendo gestores do PBF, dos CRAS, da Saúde e da Educação. Esses gestores, frente à ação do MDS, têm relação direta e contínua com o público-alvo das políticas sociais.

As ações de EAN no MDS são complementadas com campanhas publicitárias a exemplo da Campanha “Brasil Que Dá Gosto”, iniciada em 2008, estimulando o resgate do uso de alimentos regionais e tradicionais das diversas regiões do País, à época com o tema “Feijão com Arroz”. Para seguimento em 2010 o tema é o incentivo ao consumo de Frutas e Hortaliças.



Atualmente, entende-se que educar no âmbito da alimentação e nutrição é a construção conjunta de estratégias para aprimorar a produção, a distribuição, a seleção e o consumo de alimentos, de forma adequada, saudável e segura

A CGEAN, reconhecendo a necessidade de implementação de ações de EAN que atendam às especificidades de pessoas com deficiência auditiva e ou visual, articula discussões com instituições governamentais e da sociedade civil que atendem a essa população. Para tal ocorreu um Encontro Nacional sobre Educação Alimentar e Nutricional para pessoas com deficiência auditiva e/ou visual. A intenção foi trazer para o debate experiências e propostas de ação, visando construir uma estratégia voltada para o público portador de deficiências e no âmbito do MDS, particularmente para os beneficiários do Programa Benefício de Prestação Continuada – BPC.

De forma direta e descentralizada, a ação é implementada por meio de projetos que são desenvolvidos em parceria com diversas instituições, que atuam como executoras das atividades, envolvendo transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, mediante a celebração de contratos, convênios, Termos de Cooperação ou similares. O desenvolvimento de ações pode ocorrer diretamente pelo órgão gestor federal e por meio de parcerias com estados, Distrito Federal, municípios e entidades privadas sem fins lucrativos, visando à implantação de propostas locais. A Educação Alimentar e Nutricional proposta pelo MDS, enquanto estratégia para o enfrentamento dos problemas alimentares e nutricionais no Brasil, baseia-se numa perspectiva problematizadora, que ultrapassa a visão puramente instrumental e instrucional da educação.

Perspectivas da Educação Alimentar e Nutricional

As ações estruturantes de Educação Alimentar e Nutricional desempenham uma função estratégica para a promoção da SAN em todas as suas dimensões, contemplando desde a produção até o consumo dos alimentos, considerando aspectos éticos, culturais, socioeconômicos e regionais, entre outros, na promoção de hábitos alimentares adequados e saudáveis. Importante ressaltar que existe uma contradição entre a aparente banalidade da alimentação frente à complexidade dos problemas alimentares, ambiguidade que se demonstra a partir da necessidade de ir além do conhecimento, sendo necessária uma análise crítica do próprio hábito e das próprias representações relativas à alimentação.

A estratégia da intersetorialidade 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.

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 a para a nossa sociedade?

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. Mais importante que normatizar metodologias, é a valorização do processo em si, a possibilidade de as pessoas manifestarem-se como sujeitos e sentirem-se capazes de encontrar novas soluções onde as certezas ora tidas como absolutas configuraram obstáculos para o desenvolvimento das possibilidades para a própria vida (Brasil, 2007).

Muitos desafios se colocam adiante dessa leitura, 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.

Referências Bibliográficas

BARBOSA, Najla Veloso. *Currículo em verso e em prosa*. ES: Ed. ExLibris, 2003.

BOOG, Maria Cristina Faber. *Educação nutricional: por que e para quê?* Jornal eletrônico da Unicamp [periódico

eletrônico], n. 260, 2004. Disponível em: http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/jornalPDF/ju260pag02.pdf. Acessado em: 13/Out/2010.

BOOG, Maria Cristina Faber. Atuação do nutricionista em saúde pública na promoção da alimentação saudável. *Revista Ciência & Saúde*, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 33-4, 2008.

BOURDIEU, Pierre. *Razões Práticas: sobre a teoria da ação*. Tradução de Mariza Corrêa. Campinas: Papirus, 1996.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção Básica. Departamento de Atenção Básica. Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição. *Política Nacional de Alimentação e Nutrição*. 2. ed. Brasília (BR): Ministério da Saúde, 2005.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise de Situação e Saúde. *Política Nacional de Promoção da Saúde*. Brasília (BR): Ministério da Saúde, 2006a.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção Básica. Departamento de Atenção Básica. Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição. *Guia Alimentar da População Brasileira: Promovendo a alimentação saudável*. Brasília (BR): Ministério da Saúde, 2006b.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Apoio à Gestão Participativa. *Dialogando sobre o Pacto pela Saúde*. Brasília (BR): Ministério da Saúde, 2006c.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Apoio à Gestão Participativa. *Caderno de Educação Popular e Saúde*. Brasília (BR): Ministério da Saúde, 2007.

BRASIL. Presidência da República. Lei Federal n.º 11.346, de 15 de setembro de 2006. BRASIL.

BRASIL. Presidência da República. Lei Federal n.º 11.265, de 3 de janeiro de 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Relatório da Oficina de Planejamento, CGEAN. Documento Interno, 2006e.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Resolução da Diretoria Colegiada / RDC 221, de 5 de agosto de 2002.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Resolução da Diretoria Colegiada / RDC 222, de 5 de agosto de 2002.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Portaria MS nº 2.051/01.

BUSS, Paulo Marchiori. Promoção e educação em saúde no âmbito da Escola de Governo em Saúde da Escola Nacional de Saúde Pública. *Cad Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 177-185, 1999.

CAMPOS, Gastão Wagner; BARROS, Regina Benevides; CASTRO, Adriana Miranda. Avaliação de política nacional de promoção da saúde. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 745-749, 2004.

CANDEIAS, Nelly Martins Ferreira. Conceitos de educação e de promoção da saúde: mudanças individuais e mudanças organizacionais. *Rev Saúde Pública*, v. 31, n. 2, p. 209-213, 1997.

FERREIRA, Vanessa A.; MAGALHÃES, Rosana. Nutrição e Promoção da Saúde: perspectivas atuais. *CAD. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 7, p. 1674-1681, 2008.

OLIVEIRA, Sabrina Ionata; OLIVEIRA, Kathleen Sousa. *Novas perspectivas em educação alimentar e nutricional*. Psicol. USP, São Paulo, v.19, n.4, p. 495-504, 2008.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). *Carta de Ottawa para a Promoção da Saúde*, 1986 (WHO/HPR/HEP/95.1). Genebra: OMS, 1986.

RODRIGUES, Livia Penna Firme; RONCADA, Maria José. Educação Nutricional no Brasil: evolução e descrição de proposta metodológica para escolas. *Com Ciências Saúde*, v. 19, n. 4, p. 315-322, 2008.

Sobre os autores

Albaneide Peixinho é coordenadora-geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar/FNDE/MEC, mes-tranda em Educação e Saúde pela UNIFESP – Universidade Federal de São Paulo, especialista em Saúde Coletiva pela ASBRAN, especialista em Nutrição Clínica pela Faculdade de São Camilo/SP, nutricionista pela Universidade Federal da Bahia.

Ana Beatriz Vasconcellos é coordenadora-geral da Política de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde. Especialista em Saúde Pública e em Política Social pela Universidade de Brasília.

Mariana Carvalho Pinheiro é consultora técnica da Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde. Nutricionista e mestre em Nutrição Humana pela Universidade de Brasília.

Najla Veloso é consultora internacional da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação junto ao PNAE/FNDE, responsável técnica pela implantação de Programas Sustentáveis de Alimentação Escolar na América Latina e Caribe. É pós-doutorada em Educação, doutorada em Sociologia da Educação, mestre em Currículos e Programas pela Universidade de Brasília, especialista em Formação de Professores, pedagoga e normalista.

Valderez Machado de Aragão é coordenadora-geral de Educação Alimentar e Nutricional na SESAN/MDS, espe-cialista em Nutrição Humana pela Universidade Estadual do Ceará, nutricionista pela Universidade Federal da Bahia.



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

Desde a implantação da Estratégia Fome Zero, em 2003, o governo Lula se preocupou em montar uma ampla rede de políticas públicas permanentes voltadas para a agricultura familiar, gerando alimentos, renda e empregos nas áreas rurais. Ainda no Projeto Fome Zero, lançado em 2001 pelo Instituto da Cidadania, visualizadas as políticas de incentivo à agricultura familiar com integrantes das políticas estruturais do programa:

O Projeto Fome Zero considera essencial uma política agrícola que favoreça, de fato, a agricultura familiar no País, visando o aumento da produção de alimentos e a proteção ao agricultor de menor renda. Isto pode ser conseguido através de um conjunto de políticas que combinem: seguro agrícola; prioridade à produção interna, recorrendo à importação somente no caso de quebras de safra; incentivo à pesquisa pública que esteja associada a uma política efetiva de assistência técnica; uma política de crédito; incentivo a formação de cooperativas de produção e de comercialização; incentivo para proteção da natureza e a paisagem, através do pagamento de uma renda ambiental nas áreas de preservação obrigatória, entre várias outras. (Projeto Fome Zero, p.15).

A partir de 2003, o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA liderou a estruturação de um conjunto de políticas simultâneas para a agricultura família: assistência técnica, seguro de renda e clima, agregação de valor, entre outras descritas adiante. Até 2002 as políticas de apoio à agricultura familiar se resumiam ao crédito rural, por meio do PRONAF – Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar, que naquele ano atendeu pouco mais de 900 mil agricultores familiares, e algumas ações de desenvolvimento territorial.

Outro marco importante foram os resultados do Censo Agropecuário 2006 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE, em setembro de 2009. Além da divulgação dos dados gerais do setor no caderno “Censo agropecuário 2006: Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação”, foi apresentado o caderno temático “Agricultura Familiar: Primeiros Resultados” (IBGE, 2009), fruto da cooperação técnica entre o instituto e o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. A produção e a divulgação inéditas de estatísticas oficiais sobre a agricultura familiar representam um momento importante, mas não inaugural e nem exclusivo, do reconhecimento da diversidade de atores sociais no mundo rural e, ao mesmo tempo, no dimensionamento de sua importância econômica e social.

O presente texto apresenta uma caracterização da agricultura familiar a partir das novas estatísticas oficiais disponíveis, as principais políticas públicas diferenciadas adotadas para este público, e alguns indicadores de resultados.

A Agricultura Familiar pelas Estatísticas Oficiais do Censo 2006¹

Para realizar a delimitação da agricultura familiar no Censo Agropecuário 2006, o IBGE utilizou os critérios da Lei nº 11.326, de 2006, a Lei da Agricultura Familiar. Entretanto a identificação dos estabelecimentos da agricultura familiar não é obtida diretamente da pesquisa de campo, e para isto foi elaborada uma variável derivada da Agricultura Familiar utilizando-se informações disponíveis no Censo (Del Grossi e Marques, 2010). Foi necessário compatibilizar os conceitos fundamentais previstos na Lei com as informações existentes. As variáveis importantes são o tamanho do estabelecimento (até 4 módulos fiscais), a direção do estabelecimento exercida pelo produtor com sua família, e a utilização predominante da mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento.

Com este procedimento, à luz da Lei da agricultura familiar, foram identificados 4.367.902 estabelecimentos de agricultores familiares no Censo Agropecuário 2006, o que representa 84,4% dos estabelecimentos brasileiros. Este contingente de agricultores familiares ocupava uma área de 80,25 milhões de hectares, ou seja, 24,3% da área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários brasileiros. Estes resultados mostram uma estrutura agrária concentrada no País: os estabelecimentos não familiares, apesar de representarem 15,6% do total dos estabelecimentos, ocupavam 75,7% da área ocupada. A área média dos estabelecimentos familiares era de 18,37 ha, e a dos não familiares, de 309,18 ha.

A Região Nordeste continha metade dos estabelecimentos familiares (2.187.295) e 35,3% da área total deles. Nela, os estabelecimentos familiares representaram 89% do total das propriedades e 37% da área total. A Região Sul abrigava 19,2% do total dos estabelecimentos familiares (849.997) e 16,3% da área total deles, sendo que os estabelecimentos familiares representaram 84% do total das propriedades e 37% da área total. A terceira região com maior número de estabelecimentos familiares foi a Sudeste, com 699.978 estabelecimentos, ou 16% do total, ocupando 12.789.019 ha, ou 15,9% do total da área ocupada, representando, respectivamente, 76% do total de estabelecimentos e 24% do total da área.

As Unidades da Federação com maior número de estabelecimentos familiares foram Bahia (665.831, ou 15,2% do total), Minas Gerais (437.415, ou 10,0% do total), Rio Grande do Sul (378.546, ou 8,7% do total) e Ceará (341.510, ou 7,8% do total). As UFs com maior área de estabelecimentos familiares foram Bahia (9.955.563 ha, ou 12,4% do total), Minas Gerais (8.845.883 ha, ou 11% do total) e Pará (6.909.156 ha, ou 8,6% do total).

Na utilização das terras dos estabelecimentos, dos 80,25 milhões de hectares da agricultura familiar, 45% eram destinados a pastagens, enquanto que a área com matas, florestas ou sistemas agroflorestais ocupava 24% das áreas e, por fim, as lavouras, que ocupavam 22%. A agricultura não familiar também seguia esta ordem, mas a participação de pastagens e matas e/ou florestas era um pouco maior (49% e 28% respectivamente), enquanto que a área para lavouras era menor (17%). Destaca-se a participação 10% em média da área das matas destinadas à preservação permanente ou reserva legal nos estabelecimentos familiares, e de outros 13% de áreas utilizadas com matas e/ou florestas naturais. Apesar de cultivar uma área menor com lavouras e pastagens (17,7 e 36,4 milhões de hectares, respectivamente), a agricultura familiar é responsável por garantir boa parte da segurança alimentar do País, como importante fornecedora de alimentos para o mercado interno.

A Agricultura Familiar tem participação destacada em algumas culturas selecionadas (Tabela 1): produzia 87% da produção nacional de mandioca, 70% da produção de feijão (sendo 77% do feijão-preto, 84% do feijão-fradinho, caupi, de corda ou macaçar e 54% do feijão-de-cor), 46% do milho, 38% do café (parcela constituída por 55% do tipo robusta ou conilon e 34% do arábica), 34% do arroz, 58% do leite (composta por 58% do leite de vaca e 67% do leite de cabra), possuía 59% do plantel de suínos, 50% do de aves, 30% dos bovinos, e produzia 21% do trigo. A cultura com menor participação da agricultura familiar foi a soja (16%), um dos principais produtos da pauta de exportação brasileira.

¹ Esta seção sintetiza uma caracterização da agricultura familiar a partir dos dados do Censo Agropecuário elaborada pelos autores. Cf. FRANÇA, C., DEL GROSSI, M., MARQUES, V. *O Censo Agropecuário 2006 e a Agricultura Familiar no Brasil*. Brasília: MDA, 2009.

Tabela 1 – Participação Relativa da Agricultura Familiar na Produção de Alguns Produtos Segundo a Classificação da Agricultura Familiar, Lei nº 11.326. Brasil, 2006

Cultura	Agricultura Familiar (%)	Não Familiar (%)
Mandioca	87	13
Feijão	70	30
Milho	46	54
Café	38	62
Arroz	34	66
Trigo	21	79
Soja	16	84
Leite	58	42
Aves	50	50
Suínos	59	41
Bovinos	30	70

Fonte: elaboração dos autores a partir das informações do Censo Agropecuário 2006.

Quanto à condição do produtor em relação às terras: dos 4,3 milhões de estabelecimentos de agricultores familiares, 3,2 milhões de produtores acessavam as terras na condição de proprietários, representando 74,7% dos estabelecimentos familiares e abrangendo 87,7% das suas áreas. Outros 170 mil produtores declararam acessar as terras na condição de “assentado sem titulação definitiva”. Entretanto outros 691 mil produtores tinham acesso temporário ou precário às terras, seja na modalidade arrendatários (196 mil), parceiros (126 mil) ou ocupantes (368 mil). Os menores estabelecimentos eram os de parceiros, que contabilizaram uma área média de 5,59 ha.

O Censo Agropecuário 2006 apresentou uma novidade: em dezembro daquele ano foram identificados 255 mil produtores sem área, sendo que 95% destes (242 mil) eram de agricultores familiares. Integravam este contingente os extrativistas, produtores de mel ou produtores que já tinham encerrado sua produção em áreas temporárias.

O Censo Agropecuário registrou 12,3 milhões de pessoas vinculadas à agricultura familiar (74,4% do pessoal ocupado) em 31.12.2006, com uma média de 2,6 pessoas ocupadas, de 14 anos ou mais de idade. Os estabelecimentos não familiares ocupavam 4,2 milhões de pessoas, o que corresponde a 25,6% da mão de obra ocupada. Entre as pessoas da agricultura familiar, a maioria eram homens (2/3), mas o número de mulheres ocupadas também era expressivo: 4,1 milhões de mulheres (1/3 dos ocupados). Em média um estabelecimento familiar possuía 1,75 homens e 0,86 mulheres ocupados com 14 anos ou mais de idade.

Há um aspecto importante sobre os ocupados nos estabelecimentos: 909 mil ocupados da agricultura familiar possuíam menos de 14 anos de idade, sendo 507 mil homens e 402 mil mulheres.

A agricultura familiar respondia por 1/3 das receitas dos estabelecimentos brasileiros. Esta participação menor nas receitas pode ser explicada, em parte, porque apenas 3 milhões (69%) dos produtores familiares declararam ter obtido alguma receita no seu estabelecimento durante o ano de 2006, ou seja, quase 1/3 da agricultura familiar declarou não ter obtido receita naquele ano.

Os 3 milhões de agricultores familiares que declararam ter obtido alguma receita através dos estabelecimentos, tinham uma receita média de R\$ 13,6 mil, especialmente com a venda de produtos vegetais que representavam mais de 67,5% das receitas obtidas. A segunda principal fonte de receita da agricultura familiar era as vendas de animais e seus produtos, que representam mais de 21% das receitas. Entre as demais receitas se destacavam a “prestação de serviço para empresa integradora” e de “produtos da agroindústria familiar”.

Mais de 1,7 milhões de produtores familiares declararam ter recebido outra receita além daquela obtida nos estabelecimentos, especialmente as advindas de aposentadorias ou pensões (65%) e salários com atividade fora do estabelecimento (24%). O valor médio anual destas receitas foi de R\$ 4,5 mil para a agricultura familiar, fortemente influenciado pelas aposentadorias e pensões, com valor médio mensal de R\$ 475,27. Mais de R\$ 5,5 bilhões chegaram aos produtores familiares por meio de aposentadorias, pensões e programas especiais dos governos em 2006. É importante observar estes resultados são referentes às rendas declaradas pelo produtor, e não consideram os demais integrantes da família, o que explica o reduzido número de produtores familiares (644 mil) que declararam receber receitas de programas especiais dos governos, tal como o Bolsa Família.

Quando são considerados os valores de toda a produção – e não somente as receitas – foram contabilizados 3,9 milhões de estabelecimentos familiares que declararam algum valor de produção. A agricultura familiar foi responsável por 38% do valor total da produção dos estabelecimentos. A exemplo das receitas, a produção vegetal era a principal produção (72% do valor da produção da agricultura familiar), especialmente com as lavouras temporárias (42% do valor da produção) e permanentes (19%). Em segundo lugar no valor da produção o destaque ficou com a atividade animal (25%), especialmente com animais de grande porte (14%).

A produtividade da agricultura familiar foi superior à da não familiar, considerando o valor médio da produção por área total e por área aproveitável. O valor foi de R\$ 677/ha nos estabelecimentos familiares e de R\$ 358/ha nas unidades não familiares. Ou seja, o valor médio da produção familiar por unidade de área total é 1,9 vez maior que o da não familiar. No caso de considerar a área aproveitável, o valor das unidades familiares foi de R\$ 792/ha e o das não familiares de R\$ 447/ha. Nesta situação, o valor médio da produção familiar por unidade de área aproveitável é 1,8 vez maior que o da não familiar.

Tabela 2 – Indicadores de Produtividade Segundo a Classificação da Agricultura Familiar, Lei nº 11.326. Brasil, 2006

Indicador	Agricultura Familiar	Não Familiar
Valor da produção por área total (R\$/ ha)	677	358
Valor da produção por área aproveitável (R\$/ha)	792	447
Pessoas por área (pessoas / 100 ha)	15,4	1,7

Fonte: FRANÇA *et alii* (2010), a partir das informações do Censo Agropecuário 2006.

Políticas Públicas como Expressão Institucional do Reconhecimento Político

Em 2003 ocorre uma inflexão na trajetória do reconhecimento oficial pelo Estado brasileiro da diversidade do meio rural e da legitimidade das demandas da agricultura familiar e comunidades rurais. Um movimento que expressa a afirmação mais geral de novas referências na concepção do papel do Estado e de sua reorientação na promoção do desenvolvimento nacional.

Como dito anteriormente, não se tratou de inaugurar as políticas públicas dirigidas às populações rurais, e tampouco de criar as condições para a superação do modelo agrícola hegemônico. Mas a amplitude e a dimensão dos novos

Em 2003 ocorre uma inflexão na trajetória do reconhecimento oficial pelo Estado brasileiro da diversidade do meio rural e da legitimidade das demandas da agricultura familiar e comunidades rurais. Um movimento que expressa a afirmação mais geral de novas referências na concepção do papel do Estado e de sua reorientação na promoção do desenvolvimento nacional

instrumentos, que repercutem sobre as dinâmicas rurais, e sua construção no âmbito da participação social, abriram novas possibilidades para o desenvolvimento rural.

Pode-se identificar duas gerações de políticas ou duas fases, na formulação das políticas associadas ao reconhecimento política da diversidade do mundo rural. Uma primeira voltada para a estruturação de instrumentos públicos que abarcassem as várias etapas do processo produtivo, o acesso a direitos básicos e a promoção da igualdade.

Primeira Geração de Políticas para a Agricultura Familiar

A montagem de uma rede permanente de proteção e de apoio produtivo específico para a agricultura familiar envolveu diferentes iniciativas, entre as principais: direito à terra, crédito, seguro, comercialização, assistência técnica e promoção da igualdade das mulheres.

Apesar das dimensões continentais, a distribuição das terras no Brasil é desigual, herança do padrão de ocupação do seu território. Em 2006, o índice de Gini da distribuição de terras entre os estabelecimentos agropecuários foi de 0,854, o que revela uma estabilidade deste indicador nos últimos anos. Quando se analisa o tamanho dos estabelecimentos agropecuários, os com 1.000 ha ou mais de área são quase 47 mil (5%) e ocupam 146 milhões de ha (44% da área), enquanto que os estabelecimentos com menos de 100 ha somam 4,4 milhões de estabelecimentos (86%) e ocupam menos de 71 milhões de ha (21% da área). As políticas de reforma agrária estão inseridas neste contexto, procurando reduzir as disparidades e fortalecer a agricultura familiar.

No período de 2003 a 2009 foram assentadas 574.532 famílias, em mais de 47,7 milhões de hectares, com a criação de 3.386 projetos, o que corresponde a aproximadamente 62% do total de assentamentos realizados nos últimos 39 anos. Para atingir estes resultados, neste período foram investidos R\$ 7 bilhões somente em obtenções de terras.

Também integra o II Plano Nacional de Reforma agrária o Programa de Crédito Fundiário, que concede um empréstimo de longo prazo para aquisição ou ampliação das áreas para agricultores familiares. Entre 2003 a 2009 foram beneficiadas 74 mil famílias, com 1,3 milhão de ha, envolvendo recursos na ordem de R\$ 1,9 bilhões.

Mas a garantia do direito à terra abarca também a identificação, reconhecimento e titulação dos territórios das comunidades quilombolas, e a regularização fundiária dos posseiros com direitos.

As ações de regularização fundiária, que além de garantir direitos promovem o reordenamento territorial das regiões, abrangem tanto as terras federais como as estaduais e estão concentradas na região nordeste e norte.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF é a maior e mais abrangente ação de apoio a este segmento, disponibilizando crédito agrícola e não agrícola a taxas diferenciadas. Iniciado em 1996 passou por uma expressiva ampliação no montante de recursos disponibilizados e de contratos celebrados. Os recursos disponíveis passaram de R\$ 2,4 bilhões em 2003 para R\$ 16 bilhões na safra 2010/2011; neste período foram realizados mais de 10 milhões de contratos e aplicados mais de R\$ 52 bilhões em crédito agrícola, o que corresponde a 85% do total de recursos destinados ao programa desde a sua existência.

O PRONAF, que praticamente só atendia a agricultura familiar do Sul do País, foi modificado, simplificado, ampliado e qualificado, passando a incluir linhas de crédito para novas atividades (agroindústria) e para públicos específicos, como jovens, mulheres, extrativistas, pescadores artesanais e quilombolas. Hoje, está presente em todo o território nacional.

Esta operação do crédito é feita pela rede de instituições financeiras, especialmente pelo Banco do Brasil – BB, que é o maior operador do programa (mais de 60%). O segundo maior agente financeiro do PRONAF é o Banco do Nordeste do Brasil, com destaque para a sua linha de microcrédito produtivo orientado – o Crediamigo. Em 2009, esta linha apresentava uma carteira ativa de R\$ 501,6 milhões, com 528,8 mil operações, com um valor médio de R\$ 948,75 e com uma taxa de juros média de 2,17% ao mês. Entre 2003 e 2009, o Crediamigo liberou R\$ 5,4 bilhões. Tais resultados demandaram alterações na forma de atuar destes agentes financeiros, inclusive, para que reconhecessem estes novos setores sociais como público legítimo.





Para garantir a renda da agricultura familiar no caso de problemas climáticos e de oscilações de preços foram implementados os seguintes programas: Seguro da Agricultura Familiar – SEAF, Garantia-Safra e Garantia de Preços para a Agricultura Familiar – PGPAF. O SEAF cobre as perdas decorrentes de eventos climáticos desde a safra 2004/2005. Além de garantir a quitação do crédito de custeio contratado pelo PRONAF, disponibiliza mais 65% da receita líquida esperada no empreendimento, até o limite de R\$ 2,5 mil por produtor/ano. Cobre, em média, 600 mil contratos por safra e está sendo estendido também para os contratos de investimentos.

O Garantia Safra abarca a região semiárida brasileira e funciona a partir de um fundo com participação do governo federal, estaduais e municipais e dos agricultores. Atualmente 700 mil agricultores aderiram ao programa e no caso de perdas provocadas por seca ou excesso de chuvas superiores a 50% nas lavouras de milho, feijão, algodão, arroz e mandioca, cada um recebe um pagamento de R\$ 600,00 por safra.

O PGPAF é um seguro que garante um desconto no contrato de financiamento proporcionalmente às quedas de preços no momento da comercialização da sua colheita. Abarca 35 produtos e, em média, 500 mil contratos por safra, concedendo um desconto médio de R\$ 1,2 mil, mas que pode chegar a R\$ 5 mil. A partir da safra 2010/2011 o programa passa a incluir também as operações de investimento.

No âmbito da comercialização um destaque deve ser dado ao Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, lançado em 2003 no conjunto das políticas do Fome Zero. Adquire produtos da agricultura familiar para atender a populações em situação de insegurança alimentar e nutricional e contempla a formação de estoques estratégicos, permitindo a armazenagem da produção para venda em momento mais oportuno. Entre 2003 a 2009 foram investidos mais de R\$ 2,5 bilhões na compra de produtos alimentares de mais de 760 mil agricultores familiares, destinados para suprir as necessidades nutricionais de 7,5 milhões de pessoas anualmente.

O PAA foi reforçado em 2009 pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. A nova Lei da Alimentação Escolar determinou que Estados e Municípios utilizem, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE para alimentação escolar para a compra de produtos da agricultura familiar ou de suas organizações, priorizando os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. Este mercado institucional envolve atualmente recursos na ordem de R\$ 1 bilhão ao ano.

A Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER é um serviço essencial para que as demais políticas públicas cheguem às comunidades e estabelecimentos rurais. Na década de 1990, o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural – SIBRATER foi praticamente desmontado, restando algumas poucas empresas estaduais funcionando. A partir de 2003 há um esforço de reconstrução do sistema, com a participação de instituições públicas e privadas, com investimentos que totalizaram aproximadamente R\$ 1,5 bilhão até 2009.

Para aprimorar este serviço, recentemente foi promulgada a Lei nº 12.188², que instituiu a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária – PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER. Esta Lei modificou o modelo de contratação, substituindo os convênios pela contratação de serviços, para garantir maior agilidade, controle e foco de público.

O reconhecimento político da diversidade dos atores do mundo rural veio acompanhado do reconhecimento das situações de desigualdade impostas às mulheres rurais. A superação desta situação e a promoção da igualdade das mulheres contam com um conjunto de políticas de garantia de direitos e de apoio para sua autonomia econômica. Estas políticas afirmativas abarcam: a garantia do direito à terra, via titulação conjunta obrigatória da terra; o acesso à documentação civil e trabalhista (mais de 500 mil mulheres beneficiadas) necessária para acessar políticas, serviços públicos e direitos previdenciários; assistência técnica setorial capaz de perceber e atuar para superar a desigualdade na divisão sexual do trabalho; linhas de créditos específicas; e o apoio à organização produtiva de grupos de mulheres, à agroindustrialização e comercialização de seus produtos.

Segunda Geração de Políticas Públicas

A partir da estruturação do que Ignacy Sachs chamou de um “feixe simultâneo e permanente de políticas públicas”, com seus graus diferenciados de abrangência e consolidação, abriram-se novas possibilidades para a agenda do desenvolvimento rural. Para além da pauta específica do aperfeiçoamento de cada uma das políticas foram aproveitadas “janelas de oportunidade” para buscar aproximá-las e articulá-las, temporal e espacialmente, em torno de um sentido estratégico comum, o desenvolvimento rural.

Novas possibilidades para enfrentar com maior capacidade resolutiva as regiões mais pobres e menos dinâmicas. É neste contexto que é lançado em 2008 o Programa Territórios da Cidadania, uma estratégia de superação da pobreza e de promoção do desenvolvimento rural com uma abordagem territorial, assentada na coordenação e articulação de políticas setoriais, na participação social e na pactuação entre os entes federados³.

Em 2008, foram disponibilizados R\$ 13 bilhões de 22 ministérios, sendo executado 77% do orçamento em 60 territórios. Em 2009 o número de territórios foi ampliado para 120, contando com recursos na ordem de R\$ 25 bilhões,

2 Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12188.htm.

3 Para uma análise do processo de entrada na agenda do governo federal e de formulação do programa ver FRANÇA, C. G. *Territórios da Cidadania e Política para a Gestão Pública*. Brasília, 2009 (mimeo).

sendo executados 80% do orçamento. Em 2010 foram mantidos os 120 territórios com R\$ 27,5 bilhões disponibilizados, para execução de 179 ações de governo.

Outro caso de uma política de segunda geração é o Programa Mais Alimentos, lançado na safra 2009/2010, quando o mundo passava por uma preocupante elevação dos preços internacionais das *commodities* agrícolas, e os preços dos alimentos básicos à população começaram a se elevar, acelerando os índices de inflação.

Seu objetivo era ampliar a produção de alimentos via o aumento da produtividade da agricultura familiar por intermédio, especialmente, da aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas. Constituiu-se, também, em uma das medidas anticíclicas para enfrentar os efeitos da crise financeira na medida em que organizava uma demanda para a indústria deste setor, naquele momento bastante abalada.

O Programa consistiu em 3 medidas principais: a) uma linha especial do PRONAF, com financiamentos em até 10 anos, de máquinas (tratores e veículos) e equipamentos (galpões de armazenagem, silos, câmaras frigoríficas, construções de barracões e estábulos, maquinário diversos, inclusive para ordenha); b) acordo com as indústrias fornecendo descontos de até 17,5% nos preços dos tratores nacionais, e até 15% nos preços dos implementos agrícolas; c) ampliação dos recursos para assistência técnica e difusão de novas tecnologias.

O sucesso nas vendas foi imediato, e o programa chegou a responder por 48% das vendas de tratores, fundamental no período da crise internacional daquele ano. A indústria nacional redirecionou sua produção, ajustou e nacionalizou linhas de produtos, para atender às exigências do programa e atender a esta nova demanda da agricultura familiar. O programa já vendeu cerca de 30 mil tratores e 10 mil resfriadores de leite nos seus dois anos de existência (de 2008 a 2010), envolvendo recursos de mais de R\$ 3 bilhões e, recentemente, passou a incluir caminhões e utilitários.

O Programa Terra Legal de Regularização Fundiária na Amazônia Legal também pode ser inserido nesta segunda geração de políticas. Criado em 2009, diante da dimensão e da gravidade da situação fundiária desta região, caracterizada pela precariedade ou pela ausência de reconhecimento jurídico da posse de terras, gerando conflitos fundiários marcados, muitas vezes, pela violência.

Sua implementação abarca uma agenda federativa pactuada com governos estaduais e municipais e uma articulação com as ações de desenvolvimento sustentável da região, reunidas no Programa Arco Verde.

Sua atuação envolve 58 milhões de hectares (11% da Amazônia Legal) de terras da União não destinadas, com aproximadamente 158 mil ocupações a serem regularizadas. Além da regularização dos ocupantes que se enquadram nas exigências legais, cerca de 110 municípios tem áreas urbanas localizadas inteiramente dentro de glebas federais sem regularização, dificultando a cobrança de tributos, investimentos em infraestrutura e a prestação de serviços aos seus moradores. Estas áreas serão transferidas aos municípios que, por sua vez, farão a regularização dos imóveis de seus habitantes.

Essas políticas públicas expressam o reconhecimento da diversidade do mundo rural e inserem-se numa agenda governamental de promoção de um novo ciclo de desenvolvimento de longa duração, com redução das desigualdades sociais e regionais, e que passa pela ampliação dos programas sociais, pela universalização do acesso aos direitos e na constituição de um amplo mercado interno.

Essas políticas públicas expressam o reconhecimento da diversidade do mundo rural e inserem-se numa agenda governamental de promoção de um novo ciclo de desenvolvimento de longa duração, com redução das desigualdades sociais e regionais, e que passa pela ampliação dos programas sociais, pela universalização do acesso aos direitos e na constituição de um amplo mercado interno

Alguns Resultados

A estratégia Fome Zero já revela seus frutos e ganha reconhecimento internacional, pela articulação das políticas públicas. A ONG internacional OXFAM recentemente divulgou relatório apontando que os bons resultados brasileiros se devem a sua estratégia de apoio à agricultura familiar:

O Brasil tem feito da luta contra a fome uma política de Estado, combinando programas de proteção social com apoio à agricultura familiar. O segundo pilar (da estratégia) é o fortalecimento da agricultura familiar, que produz 70% do consumo nacional de alimentos. Apesar de utilizar apenas um quarto das terras cultivadas do País, o setor responde por 38% do PIB agrícola, e emprega três em cada quatro trabalhadores em áreas rurais. Um programa de crédito de pequenos produtores facilita o acesso ao capital de investimento, e o programa de aquisição de alimentos garante compras do estado para as instituições públicas (hospitais, escolas e prisões) ou para a criação de estoques públicos. Juntamente com os programas de reforma agrária, os acessos aos serviços financeiros, de seguros e de assistência técnica, tornaram o Brasil muito menos vulnerável diante da crise dos preços dos alimentos e da crise econômica mundial. (OXFAM, p. 27).

Os dados do Censo Agropecuário 2006 contribuem para compreender a importância da agricultura familiar e os resultados acima.

Somente no Censo Agropecuário 2006 a agricultura familiar passou a ser identificada pelo IBGE, impossibilitando comparações com Censos anteriores. Para efeito de comparação a metodologia mais conhecida de delimitação da agricultura familiar foi a da parceria FAO/INCRA, e que permite a comparação entre os Censos Agropecuários 1995/1996 e 2006 (FAO/INCRA, 1999)⁴.

Em 1995/96, o estudo FAO/INCRA identificou 4.139.369 estabelecimentos familiares ocupando 107.768.450 ha no Brasil. Em 2006, tabulações especiais do IBGE, seguindo este mesmo critério, apontaram a existência de 4.551.967 estabelecimentos em 106.761.753 ha. Isso revela 412.598 novas unidades de produção, ou 10% a mais que na pesquisa anterior. A área ocupada, no entanto, diminuiu 1.006.697 ha, ou pouco menos de 1% no mesmo período.

É possível também comparar o Valor Bruto da Produção – VBP apurado segundo a variável do estudo FAO/INCRA em 1995/1996 e em 2006, conforme demonstra a tabela a seguir, mostrando que o VBP da produção familiar cresceu 61% em termos reais (descontada a inflação). Este crescimento foi superior ao da agricultura patronal (47%).

Tabela 3 – Evolução do VBP (em R\$ bilhões)

Tipo de Estabelecimento	1995/1996 corrigido* (A)	2006 (B)	(B/A)
Familiar	35,7	57,6	1,61
Patronal	57,5	84,7	1,47
Total	93,2	142,3	1,53

* índice de correção IPC-A (IBGE): 1,9724
Fonte: FAO/INCRA, citado por FRANÇA *et alii* (2010).

Outra pesquisa importante foi a POF – Pesquisa de Orçamento Familiar do IBGE, que captou uma sensível melhora nas áreas rurais entre 2002/03 a 2008/09: a participação das famílias rurais que declararam que a quantidade de alimento era sempre suficiente aumentou de 43% para 54,4% no período.

Uma outra forma de caracterizar as condições de vida da população rural é pela análise de seus rendimentos, observando o comportamento recente da pobreza e composição da renda, especialmente sobre a agricultura familiar. Isso é feito aqui a partir das informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, realizadas

⁴ As variáveis da Lei da Agricultura Familiar e do estudo FAO/INCRA possuem um núcleo comum, mas não podem ser comparadas no senso estrito. Em um sentido geral, os critérios utilizados pelo estudo FAO/INCRA são mais abrangentes em relação ao universo delimitado pela Lei da Agricultura Familiar. (FRANÇA *et alii*, 2009).

pelo IBGE, nos anos de 2002 (referentes a setembro de 2002) e de 2008 (último disponível), abrangendo assim o governo Lula entre 2003 a 2008. (Del Grossi, 2010)

No Brasil não existe uma linha oficial de pobreza que identifique as populações pobres e não pobres. Para efeitos de simplificação da análise neste trabalho se utilizou o critério de meio salário mínimo per capita para o ano de 2008, ou seja, serão consideradas pobres as famílias com rendimento *per capita* menor que R\$ 207,50.

Nesta metodologia mais 20 milhões de pessoas deixaram a condição de pobreza no período analisado (Tabela 4). A redução da pobreza rural foi 4,8 milhões de pessoas, o que corresponde a 17% da população rural. Nas áreas urbanas o movimento de pessoas saindo da pobreza foi de 15,7 milhões de pessoas, o que representa 10% da população urbana.

Tabela 4 – População Brasileira Pobre Segundo a Situação do Domicílio (milhões de pessoas)

Localização	2003	2008	Diferença
Urbanos	53,2	37,4	-15,7
Rurais	19,4	14,6	-4,8
Total	72,5	52,0	-20,5

Nota: não inclui as famílias rurais dos estados do AC, AM, AP, PA, RO e RR, captadas na PNAD somente a partir de 2004.
Fonte: Del Grossi, a partir de dados das PNADs

Para compreender a dinâmica da melhora dos indicadores nas áreas rurais, as famílias foram classificadas em:

- Agricultura familiar: famílias com um empreendimento agrícola e com até 2 empregados permanentes.
- Agricultura patronal: famílias com um empreendimento agrícola e com 3 ou mais empregados permanentes.
- Assalariados rurais: famílias que sobrevivem com a venda de sua força de trabalho.

Os resultados mostraram uma significativa redução da pobreza entre 869 mil famílias de agricultores familiares, o que representa 24% do total da agricultura familiar no País. É a categoria ocupacional onde ocorreu a maior redução do número de pobres.

A segunda categoria com queda expressiva no número de pobres foram os assalariados rurais, na qual 564 mil famílias (11%) deixaram a condição de pobreza entre 2003 a 2008. Apesar da importante redução no número de pobres, os assalariados rurais ainda constituem a maioria dos pobres nas áreas rurais brasileiras: são pouco mais de 2 milhões de famílias pobres em 2008, o que representa 42% dos assalariados rurais.

Tabela 5 – Famílias Pobres Segundo os Tipos de Família (milhares de famílias)

Famílias	2003	2008	Diferença
Agricultura familiar	2.353	1.484	-869
Agricultura patronal	2	2	0
Assalariados rurais	2.658	2.094	-564

Fonte: Del Grossi, a partir de dados das PNADs

Quando se decompõe as fontes de rendimentos dos diferentes tipos de famílias, observou-se um significativo crescimento das rendas oriundas do trabalho. Na agricultura familiar a renda média agrícola cresceu em R\$ 103,00,

o que representou um ganho real de 18%, e as rendas não agrícolas cresceram em média R\$ 60,00. Juntas, as rendas do trabalho agrícola e não agrícola contribuíram em 56% do aumento da renda da agricultura familiar.

O crescimento mais intenso das rendas do trabalho, tanto na agricultura familiar como entre os assalariados, indica que estas famílias estiveram engajadas em ciclos locais virtuosos de geração de emprego e renda.

Tabela 6 – Renda Média Mensal Familiar dos Trabalhos Agrícolas e Não Agrícolas Segundo o Tipo de Família. Brasil (Valores Relativos a R\$ de Set/2008)

Tipo de Famílias	Renda Média Agrícola			Renda Média Não Agrícola			Renda Média Familiar		
	2003	2008	Diferença	2003	2008	Diferença	2003	2008	Diferença
Agricultura familiar	561	664	18%	159	219	38%	965	1.255	30%
Agricultura patronal	6.694	6.926	3%	1.104	1.290	17%	8.714	9.600	10%
Assalariados rurais*	327	409	25%	348	465	34%	813	1.072	32%

*inclui famílias de assalariados agrícolas (rurais e urbanas), e não agrícolas com residência rural.

Nota: não inclui as famílias rurais do Norte do Brasil, captadas somente a partir de 2004.

Fonte: Del Grossi, a partir de dados das PNADs.

Apesar dos avanços, ainda persistem vários desafios nas áreas rurais. Um deles é a distribuição das terras. Segundo Hoffmann e Ney (2010), entre os dois últimos censos agropecuários se observou uma estabilidade da desigualdade fundiária e uma queda na área média dos estabelecimentos agrícolas, o que indica que a estabilidade pode ter acontecido devido ao crescimento do número de pequenos estabelecimentos. O índice de Gini se manteve estável em torno de 0.856, mas ocorreu uma redução nos estabelecimentos maiores que 1.000 ha, e um aumento de 74,7 mil produtores agrícolas com menos de 10 ha entre os Censos Agropecuários de 1995/1996 e 2006. Quando são considerados apenas os proprietários de terra o aumento é ainda maior: aumento de quase 392 mil pequenos estabelecimentos, revelando que a maioria dos novos estabelecimentos acessam a terra como proprietários. Apesar dos avanços os autores ponderam: “temos uma estabilidade da desigualdade fundiária, que contrasta com a realidade esperada de um País que tem observado uma diminuição significativa da desigualdade de renda e pobreza nos últimos anos, inclusive em áreas rurais” (p.3).

Outro desafio é o baixo grau de escolaridade nas áreas rurais. A PNAD de 2008 registrou 5,3 milhões de moradores rurais que não tinham instrução ou menos de 1 ano de estudo. Já o Censo Agropecuário 2006 captou 1,3 milhão de estabelecimentos agropecuários cujos responsáveis não sabiam ler nem escrever, e observou que o acesso à assistência técnica está fortemente correlacionada com o nível de instrução do responsável do estabelecimento:

Do total de produtores agropecuários, apenas 19,6% tem o ensino fundamental completo ou mais instrução. O nível de instrução da pessoa que dirige o estabelecimento tem uma forte relação com o recebimento de orientação técnica. Dos produtores com instrução igual ou inferior ao ensino médio incompleto, apenas 16,8% receberam assistência técnica, enquanto para os produtores com ensino fundamental completo este percentual sobe para 31,7%. Para os produtores com nível superior, excetuando-se aqueles com formação em ciências agrárias e veterinária, a assistência técnica alcança 44,7% dos estabelecimentos. (IBGE, Censo Agropecuário 2006, p.115)

Considerações Finais

A partir das informações apresentadas nas seções anteriores, constatou-se a relevância da agricultura familiar para o abastecimento alimentar no País, registrada especialmente no Censo Agropecuário 2006. A agricultura familiar garante o abastecimento da mandioca, feijão, milho, leite, carne de aves e de suíno, entre tantos outros, garantindo o abastecimento da população.

Além de produzir estatísticas oficiais inéditas sobre a agricultura familiar, o Censo Agropecuário permite a continuidade, aperfeiçoamento e ampliação da rede de políticas públicas diferenciadas para este público. Este é um aspecto novo na trajetória de reconhecimento político da diversidade do meio rural.

Observou-se, a partir de 2003, a estruturação de um conjunto de políticas permanentes de apoio da agricultura familiar. As diferenças entre as políticas de primeira e segunda geração parecem indicar uma transição do enfoque setorial para o enfoque territorial, da política setorial para a política de desenvolvimento rural, da ação centralizada e verticalizada para uma dinâmica pactuada com entes federados e participação social.

Características que carregam potencialidades para fazer com que as políticas agrícolas e agrárias, as políticas afirmativas e de acesso a direitos cheguem onde precisam chegar, superando um problema comum das políticas sociais ou das ações isoladas de desenvolvimento rural. E com isso, o reconhecimento político pode se transformar efetivamente em conquista de direitos, de autonomia e de maior protagonismo social da agricultura familiar.

Referências Bibliográficas

DEL GROSSI, M. E. e MARQUES, V. P. M. A. *Agricultura Familiar no Censo Agropecuário 2006: o marco legal e as opções para sua identificação*. 2010 (no prelo).

FAO/INCRA. GUANZIROLI, C. E. e CARDIM, S. C. S. (Coords.) *Novo retrato da agricultura familiar*. O Brasil redescoberto. Brasília: FAO/INCRA, 1999 (Projeto UTF/BRA/036).

FRANÇA, C. G. *Territórios da Cidadania e Política para a Gestão Pública*. Brasília, 2009. (mimeo)

FRANÇA, C. DEL GROSSI, M. E. e MARQUES, V. P. M. A. *O Censo Agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil*. Brasília: MDA, 2009. 96p.

GARCIA JR, A. R. e HEREDIA, B. A. Campesinato, família e diversidade de explorações agrícolas no Brasil. In: GODOI, MENEZES e MARIN. *Diversidade do campesinato: expressões e categorias*. UNESP e NEAD, 2009.

HOFFMANN, R. e NEY, M. *Estrutura fundiária e propriedade agrícola no Brasil – grandes regiões e unidades da federação*. Brasília, NEAD/MDA, 2010. 108p.

IBGE. Censo Agropecuário 2006: *Agricultura Familiar – Primeiros Resultados*. Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. Rio de Janeiro, 2009, 267p.

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. Documento Síntese, Outubro de 2001.

OXFAM. Halving Hunger: *Still Possible? Building a rescue package to set the MDGs back on track*. Oxfam Briefing Paper 139, September 2010.

Sobre os Autores

Mauro Eduardo Del Grossi é professor da Universidade de Brasília e assessor especial do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Vicente P.M. A. Marques é mestre em Integração da América Latina (PROLAM/USP), perito federal agrário do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Caio Galvão de França é mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais e assessor especial do Ministério do Desenvolvimento Agrário.



DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR – BRASIL

Adoniram Sanches Peraci
Arnoldo de Campos

Nas últimas cinco décadas, a agricultura brasileira se modernizou, expandiu-se para todo território nacional, articulou-se em complexas cadeias produtivas, abriu e consolidou posições nos mercados internacionais e, conseqüentemente, configura-se como um dos setores responsáveis pela atual estabilidade econômica e saldo positivo da balança comercial. Este fenômeno ocorreu via significativos processos de intervenção estatal, com a criação de instituições públicas de apoio, aplicação de políticas agrícolas com subsídios no crédito, na assistência técnica, pesquisa, garantia de preços, seguros, e outras.

Entretanto, o desenvolvimento destas políticas públicas orientaram processos econômicos regionais que, ao longo das décadas, provocaram (i) concentração da posse da terra; (ii) esvaziamento das comunidades rurais (migração); (iii) enfraquecimento institucional dos municípios como geradores do dinamismo local; (iv) problemas ambientais e; (v) concentração da renda e da produção. Como resultado, esta “modernização” incluiu, aproximadamente, trezentos mil estabelecimentos rurais, e deixou para trás outros 4.4 milhões de estabelecimentos rurais familiares, dos quais 2,5 milhões de pobres e 1,9 milhões com renda intermediária.

Com fortes críticas ao referido modelo de agricultura, muitos movimentos sociais demandaram políticas específicas para o setor e, a partir da segunda metade da década de 1990, foi criada a primeira política pública destinada aos agricultores familiares: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, o qual estava fundamentado na concessão de crédito a baixo custo e algumas ações de capacitação. Com a eleição do Presidente Lula, o reconhecimento do setor foi ampliado, assim como a participação social.

A Estratégia Fome Zero, do governo federal, por sua vez, articulou ações de saúde, trabalho, educação, desenvolvimento social, abastecimento alimentar, desenvolvimento agrário e agricultura familiar. Por considerar a agricultura familiar estratégica para o abastecimento alimentar, este segmento ganhou nova dimensão social, política e econômica, ampliando ainda mais sua força e identidade dentro do governo e na sociedade.

Este documento tem como objetivo descrever as principais políticas públicas de apoio a agricultura familiar brasileira, com atenção especial as diretamente relacionadas à produção de alimentos e à promoção da segurança alimentar – financiamento e proteção da produção, assistência técnica e extensão rural e acesso ao mercado –, evidenciando mecanismos de focalização de beneficiários, participação do Estado e institucionalização das mesmas. No final, algumas conclusões que evidenciam o momento atual de reflexão de reorientação das referidas políticas com novos e desafiadores problemas a serem enfrentados.

Lei da Agricultura Familiar nº 11.326/2006

Embora a iniciativa e execução de algumas políticas tenham iniciado antes da Lei nº 11.326 (2006), a discussão nos diversos fóruns sociais e no Congresso Nacional, consolidou o conceito da categoria de agricultura familiar, que antes era denominado de pequena agricultura. A Lei estabelece os conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas públicas direcionadas à agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais, e define agricultor familiar aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

- I – não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
- II – utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- III – tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento;
- IV – dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Explicitamente cita também como beneficiários os silvicultores, quilombolas, aquicultores, extrativistas e pescadores. Para os empreendimentos familiares, permite a criação de regras de enquadramento destinadas às cooperativas, associações e pequenas empresas que atendam a percentuais mínimos de agricultores familiares em seu quadro de cooperados ou associados.

Aqui está uma das mais criativas formas de focalização. Ao mesmo tempo objetiva, mas sem deixar de reconhecer uma enorme diversidade de variações na sua forma, de acordo com a região, origem étnica, cultural, racial ou tipo de trabalho/atividade.

Diante desta definição legal, o Censo Agropecuário do IBGE (2006) revelou que os agricultores familiares respondem por 84,4% dos estabelecimentos do País, ocupam 24,3% da área cultivada e empregam 74,4% da mão de obra do setor agropecuário. Mesmo com pequena disponibilidade de área cultivável a agricultura familiar é responsável pela produção de 87% da mandioca, 70% do feijão, 46% do milho, 34% do arroz, além de 58% do leite, 50% das aves e 59% dos suínos, dentre outros produtos.

Ressalta-se que, pela primeira vez na história do País, se quantificou o potencial econômico e social deste setor, principalmente na condição de produtora de alimentos básicos (segurança alimentar), geradora de postos de trabalho (emprego) e riqueza (PIB) e estabilização de população nos locais de origem.

DAP – Declaração de Aptidão ao PRONAF

A DAP – Declaração de Aptidão ao PRONAF é utilizada como instrumento de identificação do agricultor familiar para acessar todas as políticas públicas correlatas. O MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário – credencia entidades emitentes (sindicatos, associações e órgãos públicos de extensão rural), as quais são responsáveis pela aplicação dos critérios da Lei nº 11.326 (área, número de pessoas residentes, composição da força de trabalho e da renda, endereço completo). A emissão é gratuita e cada emitente se responsabiliza

pelo público a ela vinculada. Muitas vezes, o terceiro setor é o responsável pela emissão desses documentos. Cabe ao MDA a verificação constante do referido cadastro, realizando auditorias e cruzamentos com outros bancos de dados do governo federal. São 3.4 milhões de agricultores familiares credenciados e registrados no sítio eletrônico www.mda.gov.br/saf. Mais de 1.500 DAPs jurídicas já foram emitidas. São informações públicas as quais qualquer cidadão brasileiro pode questionar a sua veracidade. No regramento e execução das diversas políticas focadas na agricultura familiar (crédito, habitação, compras públicas – PAA, PNAE, biodiesel, e outras), os gestores devem anexar nos processos o extrato (resumo dos dados) impresso a partir da consulta eletrônica.

Ressalta-se que os princípios da transparência eletrônica, descentralização e controle social, que orientam a tecnologia das emissões das DAPs, têm possibilitado a diminuição da burocracia pública, desenvolvimento de políticas em grande escala e redução dos custos operacionais.

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Crédito Rural

O crédito rural do PRONAF consiste no financiamento para agricultores familiares ou suas pessoas jurídicas identificados pelos critérios da Lei nº 11.326 e registrado pelo sistema DAP. As atividades financiadas devem obrigatoriamente gerar recursos financeiros para pagar o crédito contratado e gerar renda para as famílias rurais. São operações de custeio e investimento, tanto para pessoa física como jurídicas (associações, cooperativas e pequenos empreendimentos).

A gestão do PRONAF é do MDA, o qual encaminha ao CMN – Conselho Monetário Nacional – reunião mensal entre os Ministros do Planejamento, Fazenda e Banco Central – as propostas de taxas de juros, limites de financiamento e prazos. Uma vez aprovado pelo CMN, são publicadas resoluções pelo Banco Central do Brasil, autoridade monetária responsável pela organização e coordenação do sistema financeiro brasileiro. Diante do regramento, os bancos públicos, privados, cooperativos e centrais estão autorizados a operar com o PRONAF. Ressalta-se que anualmente, antes do início da safra, o CMN define as fontes de recursos a serem utilizadas, muitas destas de custo zero para a administração direta, com estímulos de compensação pelo sistema de encaixes e exigibilidade definidas pelo Banco Central Brasileiro. As fontes de maior impacto no primário na administração pública – Orçamento-Geral da União e Fundos Constitucionais – são orientados para as famílias rurais de menor renda, em que o risco da operação é totalmento do governo federal ou compartilhado com as instituições financeiras. Este sistema de combinação de fontes permite a minimização dos riscos e flexibilização de garantias reais, permitindo que os agricultores de menor renda sejam incluídos social e economicamente pelo sistema financeiro, e, ao realizar diversas operações, acumula informações importantes para a assunção futura do risco pelos bancos ou cooperativas, quando desejarem contratar operações de montantes elevados.

Outros mecanismos de minimização de risco e flexibilização de garantias, são os mecanismos de seguro de preços (PGPA) e de clima (SEAF), descritos nos pontos 2 e 3.

O crédito rural do PRONAF atendeu, no ano agrícola de 2000/2001, 4.539 municípios, com mais de 890 mil agricultores familiares inseridos no sistema crédito, com financiamento médio de R\$ 2.400,00. Dez anos depois, o PRONAF tem “em ser” 2.2 milhões de agricultores distribuídos em 5.393 municípios brasileiros, com um valor médio financiado por agricultor de pouco mais de R\$ 7.478,00. Em se tratando de uma economia do tamanho e complexidade da brasileira, o valor médio dos contratos é extremamente baixo e compatível com a realidade da grande maioria dos agricultores familiares brasileiros.

A tabela a seguir apresenta os dados para a aplicação do PRONAF a cada cinco anos agrícolas, o ano de 2008/2009 fecha a série por ser o último ano agrícola com dados completos, neste ano foram financiados mais de R\$ 10,79 bilhões.

Tabela 1 – Comportamento do Crédito Rural do PRONAF a Cada Cinco Anos Agrícolas

Ano Agrícola	Municípios Atendidos	Número de Contratos	Total
1995/1996	1.734	184.033	307.430.190
2000/2001	4.539	893.112	2.168.486.229
2005/2006	5.363	1.913.043	7.611.929.144
2008/2009	4.539	893.112	2.168.486.229

Fonte: MDA/SAF Nota: valores nominais.

Para alcançar mais de 95% dos municípios brasileiro, o crédito rural do PRONAF conta com processos descentralizados e parceria com diversos atores sociais, dentre eles: sindicato rural – que emite a DAP; as entidades de assistência técnica rural (pública e privada) – que emitem DAP e elaboram projetos técnicos e orientam os agricultores; e os agentes financeiros (públicos, privados e cooperativos) – que liberam os recursos financeiros ao agricultor familiar.

Outro mecanismo desenvolvido pelo PRONAF foi a focalização, no qual agricultores familiares de menor renda bruta e renda média – devidamente identificados pela DAP – pagam taxas de juros diferenciadas e menores que os agricultores de renda elevada. É a aplicação do preceito constitucional brasileiro do tratamento diferenciado para os desiguais.

Tabela 2 – Grupo de Agricultores (RBA – Renda Bruta Anual), Juros (Anual) e Limites de Crédito – Safra 09/10

Grupo	Juros (aa)	Limite Custeio (R\$)	Limite Investimento (R\$)
Assentados Reforma Agrária	0.5%	5.000	20.000
RBA até R\$ 6 mil	0.5%	-	2.000
RBA até R\$ 110 mil	Entre 1.5 a 5.5%	40.000	54.000

Fonte: MDA/SAF

Atualmente, a maior parte dos recursos do PRONAF é utilizada para financiar uma diversificada cesta de alimentos, tanto para custeio com para investimentos.

SEAF – Seguro de Clima da Agricultura Familiar

O SEAF foi criado pelo governo federal para que o produtor possa desenvolver sua lavoura com segurança, atendendo uma antiga reivindicação da agricultura familiar por um seguro agrícola com garantia de renda. Ao mesmo tempo, o SEAF promove o uso de tecnologia adequada, cuidados com o manejo, recursos naturais e medidas preventivas contra adversidades agroclimáticas. O SEAF é um seguro multirrisco com um amplo leque de eventos cobertos, abrangendo chuva excessiva, geada, granizo, seca, variação excessiva de temperatura, ventos fortes, ventos frios e doença fúngica ou praga sem método de controle técnica ou economicamente viável. São seguráveis as culturas contempladas no Zoneamento Agrícola do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. No ano de 2003 eram 8 culturas com cobertura, atualmente são 35. Também são seguráveis todas as lavouras irrigadas. O SEAF contempla características específicas da Agricultura Familiar, admitindo lavouras consorciadas, cultivares tradicionais, locais ou crioulas (desde que cadastradas no MDA) e insumos de produção do próprio agricultor.

A adesão ao SEAF é feita juntamente com o financiamento de custeio agrícola do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. A contratação e a regulação de sinistros estão a cargo das instituições financeiras que atuam no PRONAF. Havendo perdas superiores a 30%, o agricultor formaliza aviso de sinistro na agência bancária onde contratou o financiamento do custeio agrícola. O banco envia um técnico credenciado para vistoriar a lavoura e apurar as perdas.

Tabela 3 – SEAF – Número de Contratos e Valor Segurado

Safra	nº Contratos	Valor Segurado (R\$)
2004/05	554.030	2.546.607.982
2005/06	581.082	2.513.924.350
2006/07	613.723	2.863.165.241
2007/08	627.390	3.697.464.248
2008/09	585.240	4.803.919.215

Fonte: BACEN. Situação em: 22/02/10.

O valor segurado corresponde a 100% do valor financiado do custeio agrícola mais uma cobertura de renda equivalente a 65% da Receita Líquida Esperada. O agricultor paga 2% sobre o valor segurado. As subvenções do governo federal correspondem a cerca de 6% do valor segurado. Da mesma forma que no crédito, a maior parte dos produtos com cobertura do seguro é de alimentos.

PGPAF – Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar

Com a crescente ampliação das contratações do crédito rural do PRONAF e por ter, a agricultura familiar, um seguro de risco climático (SEAF), em 2006 o governo federal criou o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar – PGPAF, cujo objetivo é:

- Garantir renda mínima para os produtores familiares.
- Garantir a manutenção das atividades produtivas da agricultura familiar.
- Estimular a diversificação da produção agropecuária da agricultura familiar.
- Articular as diversas políticas de crédito e de comercialização agrícola.

Para que o agricultor tenha acesso ao PGPAF, faze-se necessário que a cultura financiada possua um preço de garantia, que se baseia no custo de produção específico da agricultura familiar, sendo que para o ano agrícola 2009/2010 são contemplados 35 produtos, que juntos cobrem 90% dos financiamentos do PRONAF. Mais de 2/3 são culturas alimentares.


Uma vez estabelecido o preço de garantia anual, a cada mês estando o preço de comercialização abaixo do preço garantidor vigente concede-se um bônus de desconto – representativo da diferença entre os preços. Podendo o valor máximo por agricultor em cada ano atingir até R\$ 5.000,00 (este valor pode ser ajustado em cada ano agrícola, dependendo das negociações do Plano-Safra).

Como exemplo cita-se o produto feijão, largamente consumido pela sociedade brasileira, e que apresenta forte variação de preços na comercialização, apresentou ao longo do ano de 2009 um bônus médio de 17%, com picos de 24% no mês de dezembro. Desta forma um agricultor que possuía financiamento de R\$ 7.400,00, no PRONAF obteve bônus de R\$ 1.776,00.

A gestão do PGPAF fica a cargo de um Comitê Gestor que é composto por quatro Ministérios – sendo três da área financeira e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que é o executor da política pública.

Uma importante inovação do PGPAF em relação a outras políticas públicas que visam oferecer segurança para a comercialização consiste no fato de que não há a necessidade da aquisição física do produto financiado, o que além de lhe conferir elevada agilidade operacional reduz drasticamente os custos operacionais desta política pública.

Com o PGPAF, a agricultura familiar tem a certeza de que os produtos financiados pelo crédito rural do PRONAF terão o custo de produção garantido. Assim, o agricultor não necessitará desfazer-se de seu patrimônio para pagar o financiamento quando os preços de mercado estiverem abaixo do custo de produção ao mesmo tempo em que permite a manutenção do dinamismo econômico local, por garantir o fluxo do crédito e da geração de renda.



No ano de 2003
foram garantidas 550 mil cotas,
que cobriram 333 municípios e 201
mil agricultores familiares. No ano
de 2009, o programa garantiu
700 mil cotas para 714 municípios
e 560 mil agricultores

PGS – Programa Garantia-Safra

O Programa Garantia-Safra está focado na agricultura familiar mais empobrecida – que tenha renda bruta familiar mensal de até 1,5 salário mínimo – e na a região semiárida do Brasil para o cultivo de áreas não irrigadas de arroz, feijão, milho, mandioca, mamona ou algodão; entre 0,60 e 10 hectares. O benefício é garantido quando a perda comprovada alcance, no mínimo, 50% da produção, em função da estiagem ou excesso hídrico.

A cada ano agrícola, é necessário que os Estados da região do semiárido façam adesão ao Programa junto ao governo federal. Através do Termo de Adesão, cada Estado se compromete a divulgar o Garantia-Safra 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\$ 600,00, por agricultor aderido. Os municípios que desejarem participar do Programa assinam termo de adesão junto ao governo estadual e se comprometem a operacionalizar o Programa e a depositar, no Fundo Garantia-Safra, o percentual de até 3%, por agricultor aderido, do valor a ser disponibilizado aos agricultores que perderem sua produção. 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.

Em termos de planejamento, monitoramento e avaliação, o Programa Garantia-Safra conta com 3 instâncias colegiadas: a) Comitê Gestor do Garantia-Safra, composto por representantes do MDA, Ministério da Fazenda, EMBRAPA, representantes dos Estados e de movimentos sociais; b) Conselhos Estaduais de Desenvolvimento, composto pelo governos federal, estaduais e movimentos sociais; e c) Conselhos municipais, ou similares, compostos pelo governo municipal e movimentos sociais.

Para a safra 2009/2010, serão pagos R\$ 600,00 em 4 parcelas de R\$ 150,00, cada.

No ano de 2003 foram garantidas 550 mil cotas, que cobriram 333 municípios e 201 mil agricultores familiares. No ano de 2009, o programa garantiu 700 mil cotas para 714 municípios e 560 mil agricultores. As cotas são distribuídas de acordo com a adesão dos estados interessados.

ATER – Extensão Rural

Os serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER se constituem em ação educativa informal, continuada e permanente no meio rural. Esse serviço existe no País há mais de seis décadas e desempenhou papel importante, ao

lado da pesquisa agropecuária e do crédito subsidiado, na promoção da “modernização” da agricultura e no incremento da produção agrícola brasileira. Os serviços de ATER, em décadas anteriores, concentrava-se em apenas alguns e poucos produtores com maior capacidade de resposta tecnológica. Durante a década de 1990, a ATER deixou de contar com o apoio do governo federal, quando sofreu um desmonte, comprometendo significativamente a oferta de serviços, principalmente nas regiões mais empobrecidas – Norte e Nordeste do País –, onde vive a maioria dos agricultores familiares.

Desde 2003, o governo federal retomou seu papel de coordenação e apoio financeiro, por meio do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, integrando a ATER às políticas voltadas para o rural e a agricultura familiar e criando uma nova política de ATER adequada ao momento histórico do Brasil e do mundo, com foco na agricultura familiar, na segurança alimentar e na promoção do desenvolvimento rural sustentável. Os maiores esforços foram direcionados para retomar a coordenação nacional dos serviços, os quais atomizados e dispersos nos estados, careciam de orientação estratégica com base em um projeto de desenvolvimento regional e para o País: reestruturar as organizações estaduais, responsáveis pela maior parte da oferta de serviços; integrar as organizações não governamentais nas ações da ATER pública; e formar os agentes de ATER nos conceitos na nova política nacional (PNATER). A diversidade e as especificidades da agricultura familiar foram uma constante em todas as iniciativas no campo da ATER durante este período, no sentido de resgatar o passivo histórico das políticas públicas que não consideraram e, portanto, não trataram as diferenças existentes no rural brasileiro. A produção de alimentos para o abastecimento e para a segurança alimentar, inclusive das próprias famílias, é tema constante da elaboração e implementação desta política.

A estratégia de ação do governo federal enfatizou a oferta de capacidade financeira, técnica e de coordenação para os Estados, estabelecendo parcerias visando potencializar os recursos existentes, ampliar a oferta e melhorar a qualidade dos serviços. Buscou integração com as organizações de pesquisa agropecuária, Embrapa e Organizações Estaduais, e universidades com o objetivo de ampliar a oferta de inovações tecnológicas para a agricultura familiar, considerando sua diversidade. Criou Redes de ATER integrando prestadoras de serviços e organizou Redes Temáticas, visando integrar capacidades, harmonizar ações, qualificar e ampliar a elaboração, organização e disponibilização de conteúdos técnicos e científicos para os agentes de ATER e agricultores familiares. Estruturou processo de gestão social, apoiado por um Comitê Nacional de ATER, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável; os quais atuam no credenciamento das organizações de ATER, nas diretrizes do Programa Nacional de ATER e na avaliação das atividades desenvolvidas.

Depois de sete anos de Política Nacional de ATER, o País conta com um panorama positivo dos serviços de ATER pública. A Política Nacional passou a ser a Lei Federal nº 12.188 (2010) consolidando assim os princípios, conceitos e o marco institucional que orientou a reconstrução da ATER no Brasil; além de prover o governo de um marco legal adequado à dinâmica e especificidades destes serviços. A estrutura de escritórios, veículos, computadores e agentes de ATER existentes no País, ao lado da coordenação nacional efetuada pelo MDA, as parcerias estabelecidas com os governos estaduais, as organizações estaduais e não governamentais de ATER, e a sociedade civil dão um panorama muito otimista dos serviços de ATER para a próxima década, com relação à contribuição na promoção de uma agricultura sustentável, na promoção do acesso às políticas públicas, na inclusão das populações rurais com qualidade de vida.

Alguns resultados dos esforços do governo federal na ATER do Brasil sugerem que estas conclusões são surpreendentes frente à situação anterior e otimista em relação ao que foi e ainda poderá ser feito na e pela ATER. No período foram credenciadas mais de 700 organizações de ATER pelo MDA, 13 Redes de ATER foram organizadas, congregado mais de 180 organizações; 13 Redes Temáticas foram constituídas, integrando mais de 600 agentes como articuladores, que amparados pelo Portal Comunidades: <http://comunidades.mda.gov.br>, criado para este fim, viabilizam o acesso a conteúdos importantes para a agricultura familiar, para mais de 22.000 agentes de campo. Os recursos de ATER alocados no período somam mais de 1,4 bilhões de reais, dos quais mais de 50% destinados às regiões Norte e Nordeste. Estes recursos possibilitaram a renovação da frota de veículos de todas as 27 organizações estaduais de ATER, asseguraram computadores a todos os mais de 22.000 agentes de ATER, e a contratação de mais de 5.000 agentes. Isto fez crescer os beneficiários de pouco mais de 500 mil para mais de dois milhões de agricultores familiares. Possibilitam a formação de todos os agentes do País nos conceitos da PNATER e temas estratégicos para a agricultura familiar. Foram promovidas mais de 1.500 ações de disponibilização de inovações tecnológicas para agentes e mais de 400 projetos de inovação tecnológica de produção e gestão e de metodologia de ATER, com as universidades e organizações de pesquisa. Foi desenvolvido um Sistema de Monitoramento e Avaliação da ATER nacional, com indicadores de esforço e de impacto dos serviços, que permitirá medir e ajustar diretrizes e políticas.

Por último, o MDA passa a focar seus recursos de ATER nas principais cadeias produtivas, sobretudo as alimentares. Passa a focar também na recuperação e preservação dos recursos naturais. Organiza parte prioritária de suas ações nos Territórios da Cidadania (articulação de políticas tratada no item 8) e nos municípios com maiores problemas ambientais da região Amazônica.

Este importante serviço passa a ser instrumento de segurança alimentar e de promoção do desenvolvimento sustentável.

Em suma, com a nova Lei, o Estado passa a ter instrumentos de indução, estímulo e coordenação dos processos de desenvolvimento dos diferentes biomas e realidades brasileiras.

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar

No âmbito da Estratégia Fome Zero, constituiu-se, em 2003, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA, por meio da Lei nº 10.696. Seu objetivo é adquirir alimentos produzidos pela agricultura familiar e doá-los às famílias em situação de insegurança alimentar ou formar estoques estratégicos destes produtos. O programa permite que sejam feitos estoques públicos ou estoques pelas próprias organizações da agricultura familiar, de forma que os produtos sejam comercializados em condições mais adequadas de mercado.

A gestão do programa é realizada por um Grupo Gestor, composto pelos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, que coordena o grupo; do Desenvolvimento Agrário – MDA; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA; da Fazenda – MF; do Planejamento – MPOG; e da Educação – MEC. Este grupo emite as resoluções que detalham a execução do programa.

O programa é dividido em modalidades: (i) a compra direta com doação simultânea permite a compra dos produtos dos agricultores familiares para posterior doação às entidades da rede socioassistencial e famílias em situação de insegurança alimentar, que pode ser operacionalizada em parceria com os governos estaduais e municipais, ou pela Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, com recursos disponibilizados pelo MDS. Outra modalidade – (ii) formação de estoque – estimula que as organizações adquiram os produtos de seus associados para beneficiar, agregar renda e formar estoques para comercializar quando o mercado estiver mais favorável; a (iii) compra direta é outra modalidade em que a CONAB adquire diretamente os produtos quando seus preços estão abaixo do mínimo estipulado, para formar estoques públicos reguladores; e o (iv) leite possui atenção especial a Região Nordeste, onde é possível, pelo PAA, comprar o produto diretamente dos produtores para que seja doado às famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional.

Na execução das modalidades é importante salientar a importância do papel desempenhado pela CONAB, que é o órgão do governo federal responsável pela manutenção das políticas de preços mínimos e estoques reguladores. A partir de 2003, foi atribuída funções específicas de aquisição de produtos da agricultura familiar e promoção do acesso à alimentação. A CONAB possui estruturas que foram revitalizadas em todas as unidades da federação de forma a estar próxima das áreas de produção e executar as políticas de compras públicas de produtos agropecuários.

Os fornecedores de alimentos para o programa devem ser agricultores familiares, identificados como tal pela DAP – Declaração de Aptidão ao PRONAF. Cada família tem um limite de acesso anual ao programa, que iniciou, em 2003, com R\$ 2.500,00 chegando, em 2009, a R\$ 4.500,00 nas modalidades de doação e R\$8.000,00 na modalidade de formação de estoques. Os valores podem somar-se em cada modalidade para o mesmo agricultor.

As organizações, associações, cooperativas e entidades da sociedade civil tem assumido destacado papel na operacionalização do programa, de forma a mobilizar e organizar os beneficiários, para superação dos obstáculos ao devido enquadramento condicionante da participação, possibilitando melhorias nas estruturas dos beneficiários e suas entidades. De igual forma na extremidade de execução do programa, há um envolvimento de diversos atores tanto na esfera institucional ou de organizações de agricultores familiares e entidades assistenciais. Isso configura, per si, a condição do estabelecimento de diretrizes com base em avaliações dos procedimentos e execução de tal forma a permitir que esta política seja foco de manutenção, qualificação e expansão com o propósito

exemplar de permitir continuidade na geração de impactos positivos, tanto para a agricultura familiar como ao abastecimento para situações de insegurança alimentar.

De 2003 a 2009, o PAA vem crescendo tanto em número de agricultores beneficiados e em recursos quanto na experiência adquirida na gestão e operacionalização. Nestes 5 anos foram aplicados 2,7 bilhões de reais, beneficiando cerca de 140 mil famílias de agricultores a cada ano como fornecedores e até 15 milhões de pessoas beneficiadas com a doação dos alimentos por ano.

PNAE – Programa Nacional da Alimentação Escolar

Com o avanço e consolidação das políticas públicas para a agricultura familiar, foi possível um amplo diálogo com os setores da educação de forma a conectar estes dois importantes atores da política nacional. O PNAE existe a mais de cinquenta anos no Brasil, e foi sendo reformulado e atualizado ao longo destes anos. Possuía como uma de suas características a oferta de produtos alimentares que não eram comprados localmente, e que não tinham relação com os hábitos alimentares locais. Em 2009, com a publicação da Lei nº 11.947/2009 esta realidade começou a ser transformada.

A referida Lei determina, em seu artigo 14, a utilização de, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para alimentação escolar, na compra de produtos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. Ressalta-se que o PNAE repassa anualmente R\$ 3.1 bilhões de reais para os estados e municípios principalmente. São cerca de 190 mil escolas e 53 milhões de alunos beneficiados, desde crianças até jovens e adultos.



A aquisição de gêneros alimentícios deve ser realizada, sempre que possível, no mesmo município das escolas. Quando o fornecimento não puder ser feito localmente, gestores poderão complementar a demanda entre agricultores da região, território rural, estado e país, nesta ordem de prioridade.

A nova Lei foi regulamentada pela Resolução nº 38/2009, do Conselho Deliberativo do FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, que descreve os procedimentos operacionais que devem ser observados para venda dos produtos oriundos da agricultura familiar às Entidades Executoras. Entidades Executoras são as secretarias estaduais e municipais de educação e redes federais de educação básica ou suas mantenedoras, que recebem recursos diretamente do FNDE, responsáveis pela compra dos gêneros alimentícios do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Porém, para promover essa conexão entre a agricultura familiar e a alimentação escolar, é preciso observar os princípios e as diretrizes estabelecidos pelo PNAE: (i) alimentação saudável e adequada; (ii) respeito à cultura, às tradições e aos hábitos alimentares saudáveis; (iii) controle social; (iv) segurança alimentar e nutricional; (v) desenvolvimento sustentável, que significa adquirir gêneros alimentícios diversificados, produzidos localmente.

Do ponto de vista da produção da agricultura familiar, essa conexão ajuda a (i) garantir acesso à venda no mercado institucional, viabilizando o início de processos de aprendizagem de relacionar-se com o mercado (desenvolvimento de marcas, noções de qualidade, frequência, e outras); (ii) na garantia da segurança alimentar com produção regional, fortalecendo a diversificação produtiva; (iii) na geração de renda e agregação de valor, fortalecendo as economias municipais; (iv) na sustentabilidade do modelo de desenvolvimento com fortalecimento do associativismo e cooperativismo.

Os estudantes de toda a educação básica recebem alimentos do PNAE, durante o período em que frequentam a escola, somando cerca de 53 milhões crianças, jovens e adultos em todo território nacional. Para o ano de 2010, o orçamento do PNAE destinado, obrigatoriamente, à aquisição de produtos da agricultura familiar soma cerca de 1 bilhão de reais. Os fornecedores dos gêneros alimentícios poderão ser grupos já organizados de agricultores familiares (caracterizados pela DAP) ou grupos informais, que irão se estabelecer com o fim da comercialização. Aqueles grupos que já comercializam para o PAA – Programa de Aquisição de Alimentos poderão fornecer também para o PNAE. Na Alimentação Escolar o limite de fornecimento é de R\$ 9.000,00 por família por ano.

Com a aplicabilidade da lei, os municípios e estados irão comprar os produtos dos agricultores familiares, fazendo com que o recurso permaneça dinamizando a economia local, e ofertando produtos que pertencem ao hábito alimentar local. Ainda, chama a atenção que o custo desta política para o governo federal é baixíssimo, pois a referida Lei apenas organiza o sistema de compras públicas para alimentação escolar gerando oportunidades específicas para agricultura familiar. Novamente o Estado, de maneira criativa, ampliado as capacidades de ação das políticas.

Territórios da Cidadania

O governo federal lançou, em 2008, o Programa Territórios da Cidadania. O programa tem como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável.

O foco principal é nas áreas em que ainda persistem indicadores de pobreza e baixo desenvolvimento humano nas áreas rurais. A partir de critérios objetivos foram selecionados os territórios prioritários. Em 2010 eram 120 os territórios rurais, compostos por mais de 2 mil municípios rurais.

A participação social e a integração de ações entre governo federal, estados e municípios são fundamentais para a construção dessa estratégia.

São eixos de atuação nos Territórios da Cidadania (120 em 2010)

- Direitos e desenvolvimento social
- Organização sustentável da produção

- Saúde, saneamento e acesso à água
- Educação e cultura, infraestrutura
- Apoio à gestão territorial
- Ações fundiárias

O Plano de Ação do Programa Territórios da Cidadania conta com 178 ações que preveem R\$ 26,8 bilhões de reais, em 2010, executados por quase 20 ministérios. Em 2009, de janeiro até dezembro, foram executadas 189 ações que consumiram R\$ 19,38 bilhões. A gestão é interministerial e a coordenação é da Casa Civil em conjunto com o MDA.


Programa Mais Alimentos

Com a crise na oferta de alimentos percebida no ano de 2008, repercutindo, inclusive, em processos inflacionários, o governo federal acelerou as decisões e implementações sobre as políticas necessárias para a agricultura familiar, lançou o Programa Mais Alimentos. A crise deve-se ao aparecimento de mais de 30 milhões de brasileiros emergentes das classes "C e D" e que demandam mais e melhor qualidade dos alimentos; ainda, o rebaixado estoque mundial dos principais alimentos e a possibilidade dos EUA usarem o milho na produção de etanol. O Programa tem suporte em 3 vertentes: (i) mais financiamento; (ii) mais tecnologia; e (iii) mais mercado.

Na primeira vertente, criou-se o PRONAF Mais Alimentos, que destina recursos para investimentos estruturantes que permite ao agricultor familiar investir na modernização de seu estabelecimento, na aquisição de máquinas agrícolas e novos equipamentos, correção e recuperação de solos, resfriadores de leite, melhoria genética, irrigação, implantação de pomares e estufas e armazenagem. O limite de crédito é o mais alto do PRONAF, os juros são baixos e o prazo de pagamento de até 10 anos. Ressalta-se que todos os contratos de investimentos estão indexados nos respectivos preços mínimos do(s) produtos escolhido pelos agricultores familiares (PGPAF), permitindo o planejamento do endividamento de longo prazo. Os preços dos equipamentos e tratores são negociados, caso a caso, com as empresas montadoras, permitindo descontos entre 10 e 15%.

A segunda vertente do Programa – mais tecnologia – está em marcha a realização de mais de 1680 atividades em transferência de tecnologia, entre a Empresa Nacional de Pesquisa Agropecuária, via seus 39 centros, e os 21 mil extensionistas organizados o sistema de extensão rural. O objetivo é o aumento de produtividade dos principais produtos da agricultura familiar.

A terceira – mais mercado – foca-se na reestruturação do sistema CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento Agropecuário, onde o Brasil está recuperando a capacidade de armazenagem, controle de estoques e dinâmicas de estabilização de preços.



**Seguramente,
o Brasil tem desenvolvido
conjunto de estratégias que
permitem maior garantia da
segurança alimentar e nutricional
e, concomitantemente, a inclusão
econômica de famílias rurais**

Conclusões

Seguramente, o Brasil tem desenvolvido conjunto de estratégias que permitem maior garantia da segurança alimentar e nutricional e, concomitantemente, a inclusão econômica de famílias rurais.

A implementação desse conjunto de políticas, programas e ações se dá por uma gestão bastante ousada, criativa, flexível, interativa e contemporânea. Equipes técnicas enxutas, altamente profissionalizadas e dedicadas. Com mesmo perfil, uma equipe de gestores com experiência técnica, econômica, política e social.

Pode-se destacar a utilização de valores como o da participação e controle social, que se praticam através mecanismos efetivos de participação, interação e compromissos com as organizações e instituições sociais, conselhos locais, regionais e nacionais, além das conferências. Por fim, os próprios mecanismos internos de transparência, monitoramento, avaliação e controle (TCU e CGU) da execução das políticas.

A gestão operacional e executiva é carregada de inter-setorialidade, exercida através de comitês e grupos gestores interministeriais. Também por meio da realização de parcerias em todas as áreas de execução e com os diferentes níveis de governo e de organização da sociedade.

Também foi desenvolvido e adequado o marco legal para a viabilização jurídica de todos os processos. Isso ocorreu em todos os níveis, desde leis, decretos, até resoluções, portarias, instruções normativas e outras medidas. O estabelecimento de rituais para a gestão dos processos, com a organização das informações e de toda a legalização das atividades executadas é outra frente da gestão.

Por fim, cabe destacar o compromisso do governo como um todo e de vários ministérios com o financiamento, expresso em elevação anual dos recursos utilizados no fortalecimento da agricultura familiar como provedora de alimentos, postos de trabalho e renda para o País.

Como resultado de tudo isso, se conseguiu alcançar escala de atendimento, capilaridade e consequências objetivas sobre a vida de milhões de brasileiros do meio rural.

Entretanto, alguns desafios persistem:

Aumento da cobertura – 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 (2006) registra 4.4 milhões de estabelecimentos familiares. Assim, o esforço contínuo de todas as instituições públicas se justifica por muito mais tempo.

Articulação de políticas públicas – dilemas rurais complexos, como pobreza, meio ambiente, segurança alimentar e inclusão econômica serão definitivamente enfrentados pela ação contínua e articulada de diversas políticas e esferas. Atualmente se discute novos marcos legais e arranjos institucionais que superem a execução isolada e fragmentada de diversas políticas em vários ministérios.

Focalização temática e regional – a agricultura brasileira é complexa, multifuncional, pluriativa e distribuída em todo o território nacional. 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); ainda, focalizar em temas que atualmente são de responsabilidades da agricultura: segurança alimentar, meio ambiente e energia.

Estratégias de inclusão – 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. O cooperativismo e o associativismo da agricultura familiar são instrumentos em que um novo marco legal está em discussão no congresso nacional brasileiro. A organização de redes de cooperação econômica e social será fundamental para a gestão da expansão e consolidação da nova economia rural brasileira.

A consolidação da agricultura familiar como provedora de alimentos estratégicos para a garantia da segurança e soberania alimentar e nutricional ainda está em construção e em constante aperfeiçoamento. A busca da diversificação da oferta de alimentos, a qualidade nutricional, a quantidade e qualidade, a valorização da produção local, o acesso aos mercados institucionais e convencionais, são temas que ainda precisarão de atenção e atuação.



Referências Bibliográficas

- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Manual de Crédito Rural* – Capítulo 10. Disponível em: www.bcb.gov.br
- Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br
- Decreto nº 5.297, de 6 de dezembro de 2004. Institui o Selo Combustível Social a ser concedido a produtores de biodiesel que promovam a inclusão social da agricultura familiar e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br
- Decreto nº 5.996, de 20 de dezembro de 2006. Institui o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF), cria o Comitê Gestor do PGPAF e define o papel do Conselho Monetário Nacional (CMN). Disponível em: www.planalto.gov.br
- Decreto nº 5.996, de 20 de dezembro de 2006. Institui o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF), cria o Comitê Gestor do PGPAF e define o papel do Conselho Monetário Nacional (CMN). Disponível em: www.planalto.gov.br
- IBGE. *Censo Agropecuário 2006*. Caderno Agricultura Familiar. Disponível em: www.ibge.gov.br
- INSTITUTO CIDADANIA. *O Projeto Fome Zero: Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil*. Disponível em: www.institutocidadania.org.br
- Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as Diretrizes para a Formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: www.planalto.gov.br
- Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária – PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER. Disponível em: www.planalto.gov.br
- Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o Atendimento da Alimentação Escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos Alunos da Educação Básica. Disponível em: www.planalto.gov.br
- Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003. Institui o Programa de Aquisição de Alimentos com a finalidade de incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos. Disponível em: www.planalto.gov.br
- Lei nº 10.420, de 10 de abril de 2002. Cria o Fundo Garantia-Safra e institui o Benefício Garantia-Safra, destinado a agricultores familiares vitimados pelo fenômeno da estiagem. Disponível em: www.planalto.gov.br
- Portaria nº 47, de 26 de janeiro de 2008. Estabelece as condições e procedimentos para emissão de DAP – Declaração de Aptidão ao PRONAF. Disponível em: www.mda.gov.br

Sobre o Autor

Adoniram Sanches Peraci é Secretário Nacional da Agricultura Familiar – Ministério do Desenvolvimento Agrário

Arnoldo de Campos é Economista UFPR, pesquisador do Deser 1994-2002, membro CONSEA e Grupo Gestor do PAA desde 2003, membro da Comissão Executiva Intermunicipal do Biodiesel desde 2005 e Coordenador do Plano Nacional da Sociobiodiversidade desde 2009.

A IMPLANTAÇÃO DO PAA – PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS


Sérgio Paganini

O texto que preparei explica de forma estruturada os aspectos básicos da implantação do PAA que atualmente é um dos mais importantes programas do governo federal. Lendo o texto, fica a impressão de que tudo foi fácil e planejado, como no roteiro de um filme. Mas, na verdade, quem participou no período inicial de sua implantação pôde vivenciar o conjunto de dificuldades enfrentadas. Naquele ano de 2003, a formulação de uma política pública inovadora, como a proposta de um programa de combate à fome a partir da produção dos agricultores familiares, não era algo de fácil absorção pela burocracia. Nem de implantação prática. Por isso, desde aquele ponto de partida até o estágio atual do programa, muitas questões tiveram de ser equacionadas e vários obstáculos superados.

Este texto busca justamente resgatar alguns aspectos deste processo que foram importantes na implantação do PAA. Isto é de fundamental importância para compreender o Fome Zero e como o PAA se tornou um dos mais simbólicos programas do governo Lula, na avaliação dos movimentos sociais.

O Fome Zero foi concebido para combater a fome e as suas causas estruturais, garantindo a segurança alimentar e nutricional da população. Para o alcance deste objetivo, estava estruturado em três frentes: um conjunto de políticas públicas; a construção participativa de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; e um grande mutirão contra a fome. A implantação de políticas públicas articulava questões estruturais, voltadas para as causas profundas da fome e da pobreza (como a geração de empregos, a reforma agrária, o acesso à saúde, à educação etc.), com políticas específicas, para atender diretamente às famílias no acesso ao alimento e políticas locais, implantadas em parceria com outras esferas de governo e a sociedade organizada, de acordo com as necessidades regionais. O PAA estava inserido neste contexto, como um instrumento estratégico de acesso aos alimentos, adequado à realidade local, contribuindo para o fortalecimento da agricultura familiar e a geração de ocupação e renda.

Naqueles primeiros meses do governo Lula, o ministro José Graziano, principal formulador da concepção do PAA, me



Lendo o texto, fica a impressão de que tudo foi fácil e planejado, como no roteiro de um filme. Mas, na verdade, quem participou no período inicial de sua implantação pôde vivenciar o conjunto de dificuldades enfrentadas

Essa experiência, com representantes de diferentes ministérios sentados na mesma mesa para discutir um programa de segurança alimentar, que passou a ocupar posição de destaque na agenda do governo federal, se constituía numa enorme novidade e num aprendizado para os envolvidos, que depois seria empregado na execução de outras políticas

instigava diariamente a desenvolver os instrumentos para viabilizar a articulação entre produção e consumo. Só que esta deveria se dar entre o pequeno agricultor, o mais desestruturado, que produzia muito pouco e por esse motivo enfrentava dificuldades de se inserir no mercado, e a população mais pobre, aquela que padecia do problema da fome, que com poucos recursos para comprar alimentos vivia em permanente insegurança alimentar. Para essas pessoas deveriam ser asseguradas as três refeições do dia, compromisso assumido pelo Presidente no seu discurso de posse. Isso significava uma ruptura com a minha experiência de anos de trabalho com a questão do abastecimento alimentar, baseada em eficiência e escala. Sob essa ótica, essencial é a disponibilidade dos alimentos por baixos preços, alicerçada na eficiência dos segmentos da produção e da distribuição. O desafio proposto na implantação do PAA representava uma ruptura com os paradigmas tradicionais das políticas públicas.

Muitos obstáculos teriam de ser superados para que o governo Federal pudesse adquirir alimentos produzidos pelos pequenos agricultores familiares sem licitação. Além da aprovação dos dispositivos legais, se fazia necessário disseminar novos conceitos entre os órgãos públicos envolvidos para que fossem capazes de se relacionar com esse segmento e construir os instrumentos operacionais adequados a sua realidade, ainda em tempo de executar o orçamento anual disponibilizado.

Outra inovação a ser assimilada era a gestão compartilhada do PAA entre os vários ministérios envolvidos, com a formalização do Grupo Gestor – GG. Isto representava uma nova forma de fazer um programa dentro do governo. Sua importância estava na preservação dos elementos básicos de sua concepção e em evitar o desvirtuamento de suas funções, com o passar do tempo. Essa experiência, com representantes de diferentes ministérios sentados na mesma mesa para discutir um programa de segurança alimentar, que passou a ocupar posição de destaque na agenda do governo federal, se constituía numa enorme novidade e num aprendizado para os envolvidos, que depois seria empregado na execução de outras políticas. Uma estrutura nova na máquina federal, o MESA¹, tornou-se responsável pela gestão do PAA na sua fase inicial de implantação, teve a incumbência de formular bases consistentes para a sua operação e torná-lo efetivo no combate à fome.

Na base da concepção do PAA estava o estímulo ao aumento da produção pelo agricultor familiar, o que não seria possível sob as mesmas condições de comercialização vigentes à época. A manutenção das políticas vigentes significava que os agricultores familiares continuariam desestimulados, sem escala mínima de produção e inserção no mercado, sustentando a tendência dos fluxos migratórios do campo para as cidades, que se pretendia reverter. Era necessário, portanto, desenvolver novas políticas públicas capazes de a um só tempo combater a fome, estimular a produção da agricultura familiar e desta forma alavancar o desenvolvimento local. Isso implicava oferecer preços justos para a agricultura familiar, capazes de remunerar a sua produção, incluindo o trabalho familiar. Foi preciso criar uma alternativa à fórmula do preço mínimo, que apenas reembolsava os custos de produção e estava voltada para a eficiência e a minimização de preços ao consumidor.

Desde o início da formulação do PAA, havia clareza quanto à necessidade de estabelecer diferentes mecanismos de operação que possibilitassem a absorção da produção familiar para o consumo local. No caso do leite, o Presidente Lula havia manifestado sua intenção em desenvolver um programa de distribuição para as populações carentes da Região Nordeste, visando, sobretudo, enfrentar o problema da desnutrição infantil. Também para a distribuição de outros produtos para reduzir a fome da população, era importante contar com a mediação de parceiros capazes de estabelecer a articulação entre os agricultores familiares e os segmentos mais carentes da população.

¹ Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional e Combate à Fome, órgão criado em 2003 vinculado à Presidência da República e absorvido, em 2004, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.

No início não foi fácil sensibilizar os governos estaduais e municipais para a empreitada. O aparelho estatal constituído nas três esferas não estava adequado para operar sob este novo enfoque. A articulação entre produção e consumo no âmbito local requer, além do suporte das regras e normas, um esforço de mobilização significativo. Essa mediação também importava na alocação de recursos humanos e logísticos por parte dos parceiros, requeridos na forma de contrapartidas para essas parcerias.

Os dirigentes da CONAB em articulação com o MESA tiveram a sensibilidade de perceber o momento e mobilizar seus esforços na implementação do PAA. Isto certamente contribuiu para atribuir significado à manutenção de uma empresa estatal que, no início de 2003, se encontrava enfraquecida e ameaçada pela privatização. Sobretudo na região Nordeste, o trabalho com o PAA significou uma retomada do papel social da Companhia, conforme destacado no “Estudo Comparado sobre a Efetividade das Diferentes Modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA na região Nordeste”.²


Por ação daqueles que acreditaram na proposta, muitos obstáculos foram superados e isso representou um aprendizado importante para todos os envolvidos e uma nova forma de realizar políticas públicas. Graças a este acúmulo, foi possível alcançar avanços importantes, como abrir o mercado institucional da alimentação escolar para a agricultura familiar.

Hoje o País vive um momento diferente daquele que suscitou a criação do PAA. A insegurança alimentar diminuiu significativamente, da mesma forma que a pobreza. Estes novos tempos colocam na ordem do dia outras perspectivas para o futuro das políticas de segurança alimentar e nutricional e em particular, para o PAA.

Espero que este artigo contribua, de alguma forma, para que a análise dos principais aspectos considerados na sua implantação possa auxiliar na construção do seu futuro, para a evolução da agricultura familiar de forma sustentável e para a segurança alimentar das populações.

A Concepção do PAA – O Surgimento de uma Política Pública Inovadora

O projeto Fome Zero³, elaborado pelo Instituto da Cidadania, preconizava a garantia do direito humano à alimentação adequada, priorizando as pessoas com dificuldade de acesso aos alimentos. Para a promoção da segurança alimentar e nutricional, a erradicação da extrema pobreza e a conquista da cidadania pela população mais vulnerável à fome, era preciso um novo modelo de desenvolvimento, com maiores níveis de crescimento, de emprego e melhores salários. Para isso, era fundamental, de um lado, implementar ações para expandir a demanda por meio do barateamento da alimentação para a população de baixa renda; e, de outro, desenvolver iniciativas visando atender àquela parcela da população que padecia com a fome, o que exigia ações emergenciais do governo. Importante destacar que nenhuma dessas ações isoladamente era capaz de fazer frente à questão da segurança alimentar. Era preciso implantá-las em seu conjunto, com seus eixos de ampliação do acesso à alimentação, de promoção de processos de geração de renda, de articulação, mobilização e controle social e de



O PAA foi concebido com funções múltiplas de segurança alimentar e de política agrícola, como o instrumento capaz de estabelecer os laços de solidariedade entre os pequenos agricultores e os segmentos mais carentes da população

² Estudo realizado pela USP/FEALQ para o Convênio FAO/MDS – UTF/BRA/064/Brasil em 2005.

³ Projeto Fome Zero – Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil, Instituto de Cidadania e Fundação Djalma Guimarães, outubro de 2001.

fomento da agricultura familiar e reforma agrária.

Por esta proposta, a superação da questão da fome seria o motor do desenvolvimento local, estimulando a produção de alimentos e promovendo a inclusão social dos agricultores familiares, com base na demanda adicional por alimentos suscitada pela ampliação da abrangência dos programas de transferência de renda. Esta política foi implementada inicialmente com a criação do Cartão Alimentação, sendo consolidada posteriormente com a unificação de todos os programas de transferência de renda operados pelo governo federal (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação, Bolsa Renda e Auxílio Gás) no Bolsa Família.

O PAA foi concebido com funções múltiplas de segurança alimentar e de política agrícola, como o instrumento capaz de estabelecer os laços de solidariedade entre os pequenos agricultores e os segmentos mais carentes da população. Os agricultores familiares, então desestimulados a produzir pelas dificuldades de inserção no mercado, passariam a contar com instrumentos seguros de comercialização dos excedentes da produção. Já os segmentos em insegurança alimentar, sem renda suficiente para prover sua alimentação de forma adequada às suas necessidades, passariam a contar com o acesso facilitado aos alimentos necessários para sua dieta.

Esta articulação entre o fomento à produção e consumo deveria ser estabelecida no âmbito local, com instrumentos de comercialização e de crédito simplificado, adequados para a mediação dessa relação.

O PAA não se propunha a ser um substituto do mercado. Uma parte da produção seria efetivamente adquirida, mas outra contaria com os benefícios indiretos advindos da recuperação dos preços aos produtores, tanto nos locais das compras, quanto nos demais de influência, onde as compras anunciadas nem precisariam ser realizadas para promover a elevação dos preços. Para reafirmar seu papel como instrumento complementar foi necessário estabelecer um limite por agricultor, capaz de inibir o interesse por participação para os agricultores já inseridos no mercado. A cota anual representava menos de um salário mínimo mensal, recursos suficientes apenas para os participantes proverem o seu sustento, se sentirem estimulados a produzir e, a partir daí, desenvolver outros canais de escoamento para um eventual aumento e diversificação de sua produção.

O Marco Legal do PAA

Para tornar o programa operacional era preciso articular os elementos de concepção num marco regulatório. Um dos requisitos era a agilidade nas aquisições. Na escala a ser operada era imperiosa a dispensa de licitação, simplificando os procedimentos burocráticos e estimulando as aquisições dos agricultores familiares, o que exigia a edição de uma lei.

Para a implantação do PAA foi formulado um projeto de lei contendo todos os elementos básicos de um programa do governo federal a ser desenvolvido com a participação de diversos parceiros: diretrizes, objetivos, formas de operação, mecanismos de definição de preços, controle social, dentre outros atributos essenciais para a configuração de uma intervenção com o porte pretendido. Esta proposta foi formatada no MESA e discutida no âmbito do governo, sob a coordenação da Casa Civil. Naquele período de 2003, o governo federal já enfrentava dificuldades em aprovar a proposta de Medida Provisória – MP sem o concurso de muitas emendas, o que contribuía para a sua descaracterização. Ademais, o tempo de tramitação da MP era muito longo, e no caso do PAA isso comprometeria a execução orçamentária dos recursos já destinados para o exercício. A análise desta conjuntura fez com que o governo optasse por aproveitar uma MP em tramitação no Congresso Nacional, com “pertinência temática” para inserir os dispositivos necessários a sua implantação e consequente operacionalização imediata.

A escolhida foi a MP que tratava da renegociação das dívidas dos pequenos agricultores, que tramitava sob a relatoria do Deputado João Grandão (PT/MS). Por aproveitar-se de uma MP já em curso, a sua descrição deveria ser concisa, não sendo possível se estender sobre todos os aspectos da sua concepção. Esta síntese contendo os pontos essenciais, que deveriam estar estabelecidos em lei, foi condensada em um único parágrafo, que se tornaria o artigo 19 da Lei nº 10.696, de 2003.

Além dos objetivos, a lei estabeleceu que a seleção dos agricultores familiares para a participação no progra-

ma seria feita dentre os que se enquadrassem no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF. Com isto, a Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP expandiu sua serventia para além do crédito, passando a representar uma forma de acesso a outras políticas públicas. Os preços para aquisição seriam os de mercado.

Essa escolha demonstrou ser acertada. Foi possível aprovar praticamente por unanimidade a MP. Como a inserção legal tornou-se sintética, parte da regulamentação se fez pelo Decreto nº 4.772, o qual foi publicado no mesmo dia da Lei nº 10.696 (2 de julho de 2003).

O Grupo Gestor – Uma Inovação na Gestão do PAA

Para a operacionalização do PAA foi criado um Grupo Gestor composto pelos ministérios finalísticos da Segurança Alimentar, Agricultura e Desenvolvimento Agrário, e os da área econômica, Fazenda e Planejamento visando, sobretudo, a formulação de suas diretrizes e o estabelecimento dos limites em relação a outros programas de governo, principalmente os de política agrícola, delimitando claramente seu campo de atuação.

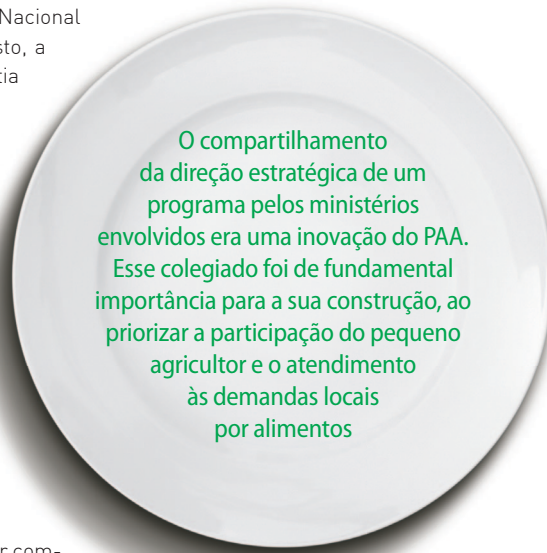
O compartilhamento da direção estratégica de um programa pelos ministérios envolvidos era uma inovação do PAA. Esse colegiado foi de fundamental importância para a sua construção, ao priorizar a participação do pequeno agricultor e o atendimento às demandas locais por alimentos. Sua atuação se concentrou em garantir que as aquisições se dessem por preços de mercado e no estabelecimento de normas para a operação das diversas modalidades, preservando sua caracterização original de programa voltado à segurança alimentar e nutricional da população, com estímulo à agricultura familiar.

As Diferentes Modalidades do PAA

A multiplicidade de modalidades visava ampliar a abrangência do PAA e fomentar práticas inclusivas e efetivas na seleção dos beneficiários, sem reproduzir os problemas tradicionais da execução de políticas públicas, que na sua focalização excluem os segmentos mais carentes e com menos acesso à informação, no caso, justamente os que se pretendia priorizar.

As modalidades do PAA foram criadas como instrumentos para proporcionar o atendimento da demanda por alimentos a partir da produção dos agricultores familiares excluídos dos mecanismos tradicionais de mercado. Este rol de instrumentos deveria propiciar: i) a aquisição da produção diversificada da agricultura familiar (frutas, verduras, legumes, produtos regionais, produtos artesanais, processados etc.) que não possuía um mercado desenvolvido; ii) a aquisição do leite, por representar o produto mais importante para os pequenos agricultores, e sua principal fonte de renda, proporcionando o chamado “salário-leite”, principal e mais estável fonte de renda para este segmento expressivo da agricultura familiar. O mecanismo tradicional de comercialização de leite fluído estava sujeito a fortes oscilações de preço nos períodos de safra e entressafra; iii) a aquisição da safra de grãos dos pequenos agricultores familiares que, em face da sua baixa capacidade de produção, não acessavam os canais tradicionais de comercialização; iv) o provimento de um “fôlego” financeiro para que a comercialização da safra fosse realizada sob melhores condições de preços, similar a um “giro”; e v) assegurar a possibilidade de que os agricultores familiares, principalmente os assentados, sem acesso ao crédito, por várias razões, tivessem condições de voltar a produzir, mediante a garantia de comercialização de sua produção, por preços justos.

Estas aquisições seriam direcionadas para o atendimento da demanda de alimentos para suprir as necessidades



O compartilhamento da direção estratégica de um programa pelos ministérios envolvidos era uma inovação do PAA. Esse colegiado foi de fundamental importância para a sua construção, ao priorizar a participação do pequeno agricultor e o atendimento às demandas locais por alimentos

do segmento da população submetida à insegurança alimentar. Era fundamental conferir capacidade de adequação às diferentes necessidades, produzindo soluções localmente justas. Sob esta orientação, foram criadas as modalidades:

- a) **Compra Direta (CD)**: realizada após a colheita, voltada para a aquisição da safra dos agricultores familiares por um preço diferente do preço mínimo, remunerando a agricultura familiar e estimulando o aumento da sua produção. A parcela da produção adquirida seria direcionada para a formação de estoques, que como não seriam volumosos a ponto de regular o mercado, foram denominados estratégicos. O sentido estratégico desses estoques estava no seu direcionamento para o combate à fome da população mais carente;
- b) **Compra Direta Local⁴ (CDL)**: voltada para o ajuste da demanda das famílias em insegurança alimentar com a produção diversificada dos pequenos agricultores familiares, no âmbito local. As aquisições e a distribuição dos produtos deveriam atingir como beneficiários do programa, de um lado os agricultores familiares, de outro, o contingente de pessoas que demandam alimentos nas escolas públicas, creches, instituições socioassistenciais, restaurantes populares e outros. Esse arranjo seria necessário porque o objeto dessa transação são produtos perecíveis, principalmente hortigranjeiros. Isto simplificaria a operacionalização que prescindiria de estrutura para armazenamento dos alimentos, ou mesmo para a logística de transporte e distribuição;
- c) **Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite (PAA Leite)**: formulada para melhorar a condição nutricional dos segmentos populacionais mais carentes (crianças, idosos e gestantes), da região Nordeste do Brasil e do Norte e Nordeste de Minas Gerais. Ressalte-se que alguns estados já desenvolviam programas de distribuição do leite para as populações carentes, sem, no entanto, vincular a aquisição ao agricultor familiar, o que significou um duplo direcionamento de beneficiários, com estímulos à economia local e contrapartidas dos produtores, visando elevar o nível e a qualidade de sua produção;
- d) **Compra Antecipada Especial (CAE)**: operacionalizada pela CONAB, se desdobrava em duas ramificações. A primeira, denominada Formação de Estoques (FE)⁵, era uma forma de apoiar as pequenas organizações de agricultores para que não fossem obrigadas a vender sua produção na safra, por preços baixos que desestimulassem a continuidade na atividade. Representava o “fôlego” para que essas organizações pudessem sustentar seus estoques nos momentos de preço deprimido para poder se desfazer dos mesmos sob melhores condições. A Doação Simultânea (DS)⁶ representava um adiantamento com características de capital de giro, no qual as organizações de agricultores alavancam os recursos na proporção dos agricultores familiares fornecedores. Os recursos eram creditados em conta bancária vinculada, movimentada mediante autorização da CONAB, condicionada à entrega do produto no local, ao preço e na data combinados. Esta operação é formalizada mediante celebração de CPR Especial.

Essa modalidade (CAE) juntamente com a Compra Antecipada da Agricultura Familiar – CAAF, operada nos anos de 2003 e 2004, representaram mecanismos simplificados de crédito com garantia de compra, associados à agricultura familiar e geridos fora da rede bancária. Operacionalizadas pela CONAB e formalizadas por CPR, previam a liquidação física ou financeira. A CAAF estava voltada para apoiar a produção pelos segmentos descapitalizados da agricultura familiar, que sem acesso ao crédito, não dispunham de meios para implantar suas lavouras. Esta modalidade teve a sua execução suspensa em 2004, em meio a incertezas quanto à viabilidade de sua continuidade, sem o subsídio de uma avaliação consistente de seus patamares de inadimplência e da superposição com outros instrumentos de políticas públicas para a agricultura familiar.

Os Preços Praticados pelo PAA

A dispensa de licitação para as aquisições realizadas pelo PAA exige o atendimento aos preceitos constitucionais

⁴ Modalidade operacionalizada por estados e municípios, atualmente denominada Compra com Doação Simultânea – CDS, independente do agente operador.

⁵ Atualmente denominada Formação de Estoques pela Agricultura Familiar – FE.

⁶ Modalidade operacionalizada pela CONAB. Atualmente houve uma unificação de denominação com a modalidade que era denominada Compra Direta Local, acrescida da identificação dos diferentes operadores: municípios, estados ou CONAB.



Para que o PAA alcançasse a escala nacional pretendida, além de contar com a CONAB, principal parceira na execução do programa, tornou-se importante a inclusão de estados e municípios, visando capilarizar a execução e chegar aos agricultores familiares mais desassistidos, em diferentes e longínquos pontos do território nacional, bem como aos segmentos mais carentes da população beneficiária

da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, contidos no artigo 37, da Constituição Federal. Os preços devem ser os de mercado, nem mais, repassando aos agricultores vantagens indevidas e onerando o programa, nem menos, de modo que deixasse de ocorrer o estímulo à produção.

Para a aquisição de *commodities* como os grãos, a castanha de caju e a do Brasil, foram fixados os preços baseados em estudos da CONAB, mediante resoluções do GG. Alguns preços foram definidos com diferenciações regionais. Para o leite foram estabelecidos mecanismos de identificação do preço de mercado de cada estado e fixados os valores de remuneração dos agricultores e dos custos de pasteurização e distribuição.

A fixação de preços para a enorme diversidade de produtos adquiridos pelas modalidades locais de compra e distribuição, impôs o estabelecimento de metodologia a ser seguida pelos parceiros e CONAB, as quais foram sendo aprimoradas posteriormente, por vários normativos. A diretriz é sempre situar os preços praticados nos patamares do mercado local.

A Construção de Parcerias para a Operacionalização do PAA

Para que o PAA alcançasse a escala nacional pretendida, além de contar com a CONAB, principal parceira na execução do programa, tornou-se importante a inclusão de estados e municípios, visando capilarizar a execução e chegar aos agricultores familiares mais desassistidos, em diferentes e longínquos pontos do território nacional, bem como aos segmentos mais carentes da população beneficiária.

O PAA contemplou a possibilidade da participação dos agricultores familiares individuais, e dos organizados em cooperativas e associações. Estabeleceu-se uma segmentação das formas de execução das modalidades, na qual estados e municípios atuaram com agricultores familiares individuais e a CONAB com cooperativas e associações.

As Formas de Operação das Modalidades

A parceria com a CONAB para a execução das modalidades sob sua responsabilidade se fez com a celebração de Convênio e repasse dos recursos orçamentários correspondentes pelo MDS. Foram estabelecidos os acordos gerais quanto à forma de operacionalização e a CONAB criou os regulamentos e os instrumentos necessários para a operação, vinculados ao seu Manual de Operacionalização (MOC).

A inclusão de outros agentes operadores (estados e municípios) exigiu a formulação de regulamentos adequados a operação de cada uma das modalidades, contidos no "Manual de Normas Consolidados do PAA", elaborado pelo MESA, que detalhou os procedimentos para a operação de cada modalidade.

Para a operação da Compra Direta Local, atual CDS, a celebração das parcerias requeria um esforço de planejamento quanto às formas de articulação entre produção e consumo e a explicitação dos mecanismos de definição de preços. A peça principal deste processo foi denominada de "Proposta de Participação". Este instrumento contém a relação de agricultores, produtos e quantidades fornecidas e de instituições beneficiárias das doações, dentre outras informações relevantes e é utilizado até hoje nas operações do PAA com seus parceiros. A sua elaboração pelo parceiro consistia num mecanismo de indução ao planejamento para a operacionalização do PAA e da organização e sistematização das informações de produtores e das entidades beneficiárias, visando o monitoramento da execução.

Para a operação da modalidade PAA Leite o estado parceiro apresentava projeto detalhado com os elementos principais, limites e parâmetros de atuação, com vários componentes e sintetizando toda a intervenção na cadeia do leite, atendendo a um roteiro preestabelecido, também indutor do planejamento e de uma visão integral e estimuladora da intervenção articulada na cadeia.

Os Aprendizados dos Diversos Segmentos com o PAA

O processo de execução do PAA serviu de aprendizado para gestores, executores, agricultores e entidades beneficiárias participantes. Os seus operadores tiveram de ir a campo para identificar agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais, indígenas, pescadores, acampados e assentados da Reforma Agrária, agricultores familiares pobres e suas organizações, quantificar e qualificar suas formas de produção, mecanismos organizacionais, necessidades e aspirações. Este trabalho resultou em aprendizado quanto às particularidades dos agricultores familiares e suas dificuldades para produzir, aspectos relativos ao crédito, o papel da assistência técnica e extensão rural, as necessidades de agregação de valor e de logística, enfim, de diversos elementos decisivos para a inserção da produção destes segmentos no mercado.

Da mesma forma, registrou-se um acúmulo na compreensão das necessidades de consumo, apesar de diferentes graus de intensidade, tanto da população em situação de insegurança alimentar e em vulnerabilidade social, da rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição (restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos) e a rede socioassistencial (creches, asilos etc.). Este grupo possui demandas importantes relacionadas à qualidade dos produtos, regularidade no fornecimento, tipo de produtos e quantidades requeridas, capacidade de armazenagem e processamento, dentre outros aspectos.

A vida cotidiana com esse conjunto de requisitos da oferta e demanda proporcionou um acúmulo importante em relação às formas sob as quais a articulação entre produção e consumo se concretizam no âmbito local, equacionando as questões relativas à regularidade e qualidade da oferta, definição de preços, logística de distribuição, capacidade de estocagem, processamento e aproveitamento dos alimentos, controles e sistemas fiscais. Esta intensa aproximação com os mecanismos de mercado resultou no desenvolvimento de formas diversas de operação do PAA, adaptadas às especificidades locais, mas com uma raiz comum a toda essa diversidade: o fomento à produção, tornando-a sinérgica com o desenvolvimento local e a melhoria do padrão de consumo dos segmentos mais carentes da população assistida.

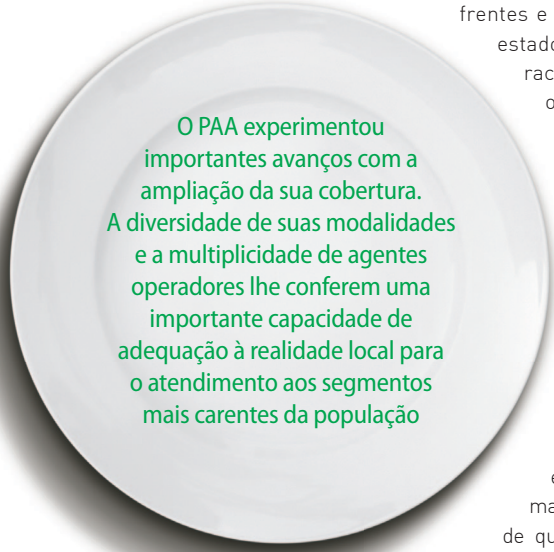
Esse aprendizado permitiu vislumbrar todas as dificuldades que cercam as compras coletivas e a construção de uma síntese para identificar soluções e caminhos para a abertura do mercado institucional da alimentação escolar, o que representou uma conquista importante para a agricultura familiar.

Os Passos Iniciais do PAA

A implantação do PAA em suas diferentes modalidades, no ano de 2003, decorrido já o primeiro semestre do exercício com um orçamento significativo por executar, representava outro desafio, considerando a lógica de liberação de recursos e definição do orçamento do governo federal para o ano seguinte. A operação das modalidades não era trivial, considerados seus diferentes componentes e os esforços requeridos. Tampouco, era algo para o qual houvesse acúmulo na administração pública, ou que qualquer das três esferas dispusesse dos instrumentos para implementar um programa com as suas características e magnitude.

Por essas razões, foi preciso apostar em múltiplas

O processo de execução do PAA serviu de aprendizado para gestores, executores, agricultores e entidades beneficiárias participantes. Esse aprendizado permitiu vislumbrar as dificuldades que cercam as compras coletivas e a construção de uma síntese para identificar soluções e caminhos para a abertura do mercado institucional da alimentação escolar, o que representou uma conquista importante para a agricultura familiar



O PAA experimentou importantes avanços com a ampliação da sua cobertura. A diversidade de suas modalidades e a multiplicidade de agentes operadores lhe conferem uma importante capacidade de adequação à realidade local para o atendimento aos segmentos mais carentes da população

frentes e modalidades. Enquanto o MESA passou a mobilizar estados e municípios para se tornarem parceiros na operacionalização, a CONAB apostou na mobilização das organizações da agricultura familiar, valendo-se de sua estrutura das Superintendências Regionais. Recebeu recursos para atuar diretamente e mobilizar a sua capacidade operacional para implantar diretamente as modalidades CD, CAAF e CAE.

Naquele momento, apenas alguns poucos pioneiros abraçaram a ideia e avançaram no sentido de construir algo inovador, como o desafio proposto. O esforço realizado permitiu a celebração de 10 convênios com os estados da região Nordeste e Minas Gerais para execução do PAA Leite. Neste caso, o MESA se valeu da experiência acumulada por alguns estados da região Nordeste, que já operavam programas similares ao PAA Leite. A diferença fundamental era de que estes programas não tinham o agricultor familiar como fornecedor, inovação que requeria ajustes nas formas de execução. Mesmo assim, essa frente de trabalho com os governos estaduais foi valorizada, como forma de alavancar a execução do orçamento

disponível em curto espaço de tempo, assegurando que não houvesse redução significativa nas dotações do Programa para o exercício seguinte. Já para a modalidade Compra Direta Local, apenas três estados e três municípios aderiram a sua execução em 2003, demonstrando as dificuldades na assimilação das inovações propostas. Estes números foram crescendo progressivamente com o passar dos anos, até o estágio atual no qual a seleção de propostas se dá por editais públicos, nos quais apenas uma parcela reduzida das propostas apresentadas é aprovada em face da limitação dos recursos disponíveis.

Em 2003 o orçamento disponível para o PAA era de R\$ 400 milhões, sendo que, para 50% deste montante foram disponibilizados os recursos financeiros. A execução final destes recursos alcançou pouco mais de R\$ 145 milhões. Em 2004 os recursos orçamentários aprovados e disponibilizados superaram os R\$ 181 milhões, sendo plenamente executados pelo MDS. A partir de 2005, o PAA “deslançou” de vez e os recursos orçamentários cresceram anualmente, atingindo R\$ 590 milhões em 2010.

Desafios e Perspectivas

O PAA experimentou importantes avanços com a ampliação da sua cobertura. A diversidade de suas modalidades e a multiplicidade de agentes operadores lhe conferem uma importante capacidade de adequação à realidade local para o atendimento aos segmentos mais carentes da população.

Os estudos de avaliação do PAA realizados pelo MDS e MDA, são unânimes em apontar a sua importância na organização e planejamento da oferta no segmento produtivo, uma vez que os agricultores participantes estão obrigados ao cumprimento das regras de classificação, acondicionamento, sanitárias e de higiene inerentes à comercialização de alimentos. Além disso, é destacado o seu papel no aumento, diversificação e melhoria da qualidade da produção para o autoconsumo e para o comércio local. Da mesma forma no segmento consumidor, o PAA tem promovido a diversificação e enriquecimento da alimentação servida nas escolas, creches, equipamentos de alimentação e instituições de caridade destinatárias dos alimentos adquiridos pelo governo federal aos agricultores familiares, além de contribuir para o resgate e preservação dos costumes, dos hábitos e das culturas alimentares regionais. A esses benefícios podem se somar a contribuição para a frequência e o desempenho escolar e a redução das doenças provocadas pela má alimentação.

Apesar de todos esses avanços, alguns desafios se colocam para o seu aprimoramento. A lei do PAA não

foi alterada desde a sua criação, apesar da ampliação de sua abrangência suscitar a necessidade de maior detalhamento das normas de execução. Atualmente, tramita no Congresso Nacional uma proposta de Projeto de Lei que visa modernizar seu arcabouço legal e atribuir novos instrumentos para sua operacionalização. Ainda neste sentido, é preciso avançar no ciclo de gestão do PAA, compreendendo planejamento – execução – monitoramento e avaliação. A criação de mecanismos de prospecção de demanda poderia fornecer informações preciosas para orientar a melhor alocação de recursos e as prioridades de atendimento. A sua forma de execução, melhor planejada, pode privilegiar a sua regularidade e permanência, consolidando-o como um instrumento estável de segurança alimentar das populações em risco nutricional. O PAA ainda se ressentia da ausência de um sistema informatizado, capaz de dar suporte à gestão e ao monitoramento das suas modalidades, disponível para todos os operadores.

O PAA não possui um processo sistemático de qualificação de seus parceiros, o que se faz necessário não só para o alinhamento de prioridades e conceitos, mas de transmissão de conhecimentos acumulados e boas práticas de execução. Além disso, o desenvolvimento de um processo de qualificação pode influenciar para que ocorra um maior grau de articulação no âmbito local com outras políticas, programas e ações, tais como: o crédito produtivo (PRONAF), a Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER para os Agricultores Familiares – AFs; as ações e programas de agroindustrialização; ações de infraestrutura dos Territórios Rurais, com o Programa Mais Alimentos dentre outros voltados para a agricultura familiar.

O PAA não possui uma marca compatível com a sua importância e que esteja presente em todo o território nacional, independente dos agentes operadores, possibilitando a identificação de beneficiários e participantes, assegurando a sua identidade e fortalecendo o seu papel junto à população e gerando confiabilidade para todos os operadores. Este seria um passo importante no sentido de suprir a sua necessidade de reforçar os mecanismos de controle social sobre a sua execução, que no âmbito local ainda são marcadamente protocolares.

Enfrentadas estas questões, o PAA articulado com outros programas de compra de alimentos (especialmente a alimentação escolar), pode ter ampliada sua eficácia potencial para articular a política agrária e a segurança alimentar, cumprindo os objetivos que motivaram a sua criação.

Sobre o Autor

Sérgio Paganini é engenheiro agrônomo com pós-graduação em Gestão de Programas de Reforma Agrária e Assentamento. Foi secretário municipal na área de abastecimento e segurança alimentar nos municípios de Santo André (SP) e Natal (RN). No governo federal, atuou como secretário de Planejamento e Gestão do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e secretário de Programas de Segurança Alimentar no MESA, durante a implantação do Fome Zero. No MDS, foi diretor de Gestão de Programas de Transferência de Renda. Atualmente, atua como consultor de organismos de cooperação internacional.



O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR E O FOME ZERO

Crispim Moreira, Marcelo Piccin, Mariana Santarelli e Edmar Gadelha

O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, criado sob a estratégia Fome Zero logo nos primeiros meses do governo no ambiente de concertação política propiciado pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, combinado a programas como o Bolsa Família – PBF, o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF e a Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição, tem fundamental papel no desenvolvimento da agricultura familiar, no abastecimento alimentar da rede pública de promoção e proteção social e, ainda, na estruturação de sistemas locais descentralizados de segurança alimentar e nutricional.

O PAA tem demonstrado excepcional condição política de materializar nas diversas e desiguais realidades socioespaciais brasileiras o direito humano à alimentação, previsto na Constituição Federal, e o princípio da soberania alimentar definido na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN¹.

O presente texto pretende refletir sobre tais vocações próprias do PAA trazendo elementos colhidos a partir da sua presença, seja na contribuição para o desenvolvimento da agricultura familiar e tradicional, seja no cotidiano da rede de promoção e proteção social ora em construção no Brasil ou na estruturação de sistemas agroalimentares locais e regionais². Para tanto, foram organizadas cinco seções que trataram respectivamente de: 1. caracterizar o programa; 2. Tratar os aspectos vinculados ao papel do PAA no desenvolvimento da agricultura familiar e tradicional; 3. Comentar a situação do abastecimento da rede de proteção e promoção social feito pelo programa nos municípios; 4. O papel do programa na estruturação de sistemas descentralizados de segurança alimentar e nutricional; e 5. Apresentar os principais desafios, após sete anos de programa, para o seu aperfeiçoamento.

Ressalte-se que os conteúdos trazidos são frutos do acúmulo realizado no interior do Governo do Presidente Lula, coletivamente construídos em espaços de participação social que resultaram em documentos produzidos durante rico processo de articulação entre governo e sociedade. Portanto, o texto aborda conteúdos compartilhados e debatidos em instâncias como o CONSEA, Grupo Gestor do PAA – GGPAA, Comitê Temático de assessoramento do GGPAA, bem como em Seminários e Encontros Nacionais de Avaliação do programa.

1 Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006 – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional–LOSAN.

2 Aqui se deve referir ao Sistema Único de Assistência Social – SUAS e ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN, ambos sob a responsabilidade institucional do MDS.

Caracterização do Programa

O PAA foi instituído pela Lei nº 10.696/2003, com a finalidade de incentivar a agricultura familiar por meio de mecanismos de comercialização nos próprios locais de origem desses produtores, especialmente aquelas camadas deste segmento que produzem em pequenas quantidades e que estão enfrentando dificuldades para agregar valor à produção e também com a finalidade de colaborar no enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil.

O programa foi concebido no bojo de um grupo de políticas estruturantes do Programa Fome Zero, visando implementar políticas agrícolas e de Segurança Alimentar e Nutricional – SAN, com o objetivo de fortalecer a política global de combate à fome. Para tanto, buscou-se incentivar a agricultura familiar, através de ações vinculadas à distribuição de alimentos aos grupos sociais em situação de insegurança alimentar e nutricional. Parte dos alimentos adquiridos pelo PAA também são destinados à formação de estoques governamentais e formação de estoques pelas organizações da agricultura familiar, que contribuem na regulação dos preços.

Uma instância governamental colegiada, denominada Grupo Gestor do PAA – GGPAA é composta por seis ministérios³ e tem sua coordenação exercida pelo MDS. Compete ao GGPAA a definição de normas operacionais, sistemáticas de aquisição dos produtos, preços praticados, regiões prioritárias para implementação do Programa, condições de doação e de comercialização dos produtos adquiridos, bem como suas modalidades.

Os agricultores familiares definidos pela Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, são os beneficiários diretos do PAA, de um lado e, de outro, as famílias em situação de insegurança alimentar e vulneráveis socialmente. Dentre o público atendido, deverão ser priorizados povos e comunidades tradicionais como indígenas, quilombolas e extrativistas, acampados da reforma agrária, atingidos por barragens e agricultores familiares enquadrados nas categorias A, A\C e B do PRONAF que, preferencialmente, estejam organizados em cooperativas, associações ou grupos informais.

Para participar do Programa, o produtor deve ser identificado como agricultor familiar, cuja qualificação é comprovada por meio da Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP, emitida por entidades e instituições credenciadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Os beneficiários consumidores são pessoas e famílias atendidas pela Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição, composta por Restaurante Populares, Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimentos, por entidades socioassistenciais ligadas ao Sistema Único de Assistência Social e pela rede pública de ensino em complementação ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

A aquisição de produtos da agricultura familiar dispensa licitação, requerida pela Lei nº 8.666/93, desburocratizando o processo e apoiando a comercialização desenvolvida por esta categoria específica de produtores, desde que os preços não sejam superiores aos praticados nos mercados regionais. Como observa Mattei (2007), esta ação criou um marco jurídico capaz de possibilitar uma maior presença do Estado no apoio aos processos de comercialização da produção dos agricultores familiares.

O PAA orienta-se por duas das principais diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, instituída pelo Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010: a estruturação de sistemas justos, de base agroecológica.

O programa foi concebido no bojo de um grupo de políticas estruturantes do Programa Fome Zero, visando implementar políticas agrícolas e de Segurança Alimentar e Nutricional – SAN, com o objetivo de fortalecer a política global de combate à fome. Para tanto, buscou-se incentivar a agricultura familiar, através de ações vinculadas à distribuição de alimentos aos grupos sociais em situação de insegurança alimentar e nutricional

³ MDS, MDA, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e Ministério da Educação. Os recursos orçamentários e financeiros do programa são originários do MDS e MDA.

cológica de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos e a promoção do acesso universal à alimentação saudável e adequada às populações que se beneficiam da Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição e da rede socioassistencial local.

No que se refere à implantação do PAA, o MDS prioriza regiões metropolitanas, regiões do semiárido, Territórios da Cidadania e dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – CONSAD, enquanto territórios privilegiados de combate à fome e à insegurança alimentar e nutricional. A operacionalização ocorre por meio de sistemas públicos descentralizados de segurança alimentar, por meio da integração das políticas de segurança alimentar e nutricional nos territórios.

A estruturação de compras locais de alimentos dos agricultores familiares e sua destinação, também local, produzem resultados e impactos que vão muito além do aumento da renda para os agricultores e da garantia do acesso destes alimentos pela população mais vulnerável atendida pelas políticas públicas do Estado Brasileiro.

O PAA faz parte da política nacional de SAN que, de forma articulada e transversal com outras políticas públicas, contribui fortemente para a construção de um novo sistema agroalimentar no Brasil pautado em:

1. Produção e consumo de alimentos saudáveis e diversificados, melhorando a dieta e fortalecendo a cultura alimentar local e regional;
2. Fortalecimento de circuitos curtos de comercialização e abastecimento, que dentre outras vantagens, produzem impactos diretos na qualidade dos alimentos fornecidos, na diminuição de custos com o transporte e consequentemente no preço final dos produtos;
3. Fortalecimento e aquecimento da economia local, uma vez que os recursos investidos na compra dos alimentos dos agricultores familiares permanecem no município e são imediatamente reinvestidos no consumo de outros bens e serviços da própria comunidade;
4. Estabelecimento de outras relações sociais e culturais entre os produtores e consumidores de alimentos, recriando e fortalecendo laços que ultrapassam as relações comerciais;
5. Empoderamento e fortalecimento dos agricultores familiares e suas organizações que passam a ser atores importantes na garantia do direito humano a alimentação adequada da população brasileira contribuindo, sobremaneira, para a produção soberana de alimentos.

Desenvolvimento da Agricultura Familiar e Tradicional

O PAA orienta-se por duas das principais diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a estruturação de sistemas justos, de base agroecológica de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos, e a promoção do acesso universal à alimentação saudável e adequada às populações que se beneficiam da Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição e da rede socioassistencial local

A partir do ano de 2003, o governo federal inaugura um novo ciclo de políticas públicas de combate à fome e promotoras da segurança alimentar e nutricional, capazes de promover desenvolvimento local e regional. O Programa de Aquisição de Alimentos surge com a premissa de articular uma série de ações públicas voltadas para agricultores familiares, com a finalidade de inserí-los no processo de aquisição de alimentos coordenado e promovido pelo Estado Nacional para o abastecimento do chamado mercado institucional de alimentos. Esta perspectiva promoveu a abertura de novos canais de escoamento da produção com regularidade e preços mais justos.

O Estado brasileiro começou, desde então, a investir volumes significativos de recursos orçamentários e financeiros para a aquisição de alimentos destinados ao abastecimento de seus equipamentos e políticas públicas.

A norma legal que regia a aquisição de alimentos pelos órgãos públicos, a conhecida Lei nº 8.666/1993, foi um forte obstáculo para os agricultores familiares acessarem o mercado institucional de alimentos e, por dezessete anos impediu o desenvolvimento de circuitos curtos de comercialização da produção da agricultura familiar tradicional e camponesa no interior do território nacional.

Desse modo, as grandes inovações que o PAA nos apresenta, como referências para a construção e execução de políticas públicas, mostraram-nos que não se restringem apenas à abertura de um novo mercado para os agricultores familiares ampliarem suas vendas e aumentarem sua renda. Embora este seja um dos grandes resultados diretos do programa, o fato da sua concepção estar vinculada a uma política nacional de soberania e segurança alimentar e nutricional deu dimensões mais abrangentes à ação, que envolve desde a produção, circulação e consumo dos alimentos, integra políticas agrícolas, de saúde, educação e assistência social, tornando também mais complexa a sua gestão bem como seus resultados e impactos, que serão descritos ao longo do texto.

Por meio do PAA, entre 2003 e 2009, foram adquiridos e distribuídos 2,6 milhões de toneladas de alimentos e investidos mais de R\$ 2,7 bilhões de reais. Nos últimos três anos, através de parceria com governos municipais e estaduais e por execução direta em cooperação MDS/MDA/CONAB, o programa adquiriu anualmente parte da produção de mais de 148 mil agricultores familiares em mais de 2.300 municípios. Estima-se que, nos últimos três anos, foram atendidas em média 14 milhões de pessoas por meio do abastecimento de 18.000 entidades e instituições organizadas em redes de equipamentos públicos de alimentação e nutrição, rede socioassistencial, rede de escolas públicas e pela distribuição diária de leite nos Estados do Nordeste brasileiro e semiárido de Minas Gerais.

Alguns resultados e impactos da aquisição direta de alimentos dos agricultores familiares através do PAA são possíveis de serem identificados neste período, a seguir destacamos os mais relevantes: a) diversificação da produção de alimentos e do consumo de alimentos; b) a inclusão produtiva de milhares de agricultores familiares, tradicionais e camponeses pobres; c) o estímulo à transição agroecológica e a promoção da socio-biodiversidade; e d) e o fortalecimento do associativismo e a cooperação. A seguir breve comentário sobre os resultados da ação do PAA nos sistemas agroalimentares locais e regionais:

Diversificação da Produção e do Consumo de Alimentos

Uma das grandes contribuições para agricultores familiares foi a oportunidade de comercializar uma gama considerável de alimentos produzidos em suas propriedades. Mais de trezentos e cinquenta tipos de alimentos são adquiridos através do PAA. Há uma série de exemplos de cooperativas e unidades familiares que iniciaram sua inserção no programa vendendo apenas alguns produtos e que a partir da regularidade da compra garantida passaram a produzir e comercializar novos produtos. Não raro são os casos em que a primeira participação em um projeto do PAA ocorre com apenas um tipo de alimento.

O que se percebe é que, ao longo do processo de incorporação ao programa, as famílias e suas organizações econômicas vão diversificando a produção, pois existe uma demanda organizada pelas redes de equipamentos e políticas públicas que necessitam diversidade e regularidade na oferta de alimentos.

Este fator, combinado à garantia da compra, tem estimulado muitas famílias a organizarem novas cadeias produtivas em suas propriedades, o que beneficia tanto a população produtora, quanto os consumidores. Os agricultores, para além do aumento da renda, melhoram também sua própria dieta alimentar, pois passam a ter uma alimentação mais diversificada. Como na maioria das vezes os agricultores produzem mais do que permite o limite de aquisição do programa, acabam aumentando a oferta de alimentos ao mercado local e ampliando o acesso da população local a uma maior diversidade de alimentos adequados e saudáveis.

Ganham também as famílias em vulnerabilidade alimentar, atendidas pelas redes de equipamentos e políticas públicas que passam a ter acesso a uma alimentação mais saudável e com respeito às diversidades socioculturais. Uma série de prefeituras executoras do programa relatam os impactos positivos alcançados

através da complementação alimentar propiciada pelo PAA. Nas escolas, por exemplo, é possível observar aumento da frequência e melhora no aprendizado dos alunos. As refeições produzidas nos Restaurantes Populares e Cozinhas Comunitárias apresentam alto valor nutricional, viabilizando uma alimentação de qualidade e baixo custo para milhares de trabalhadores e trabalhadoras no Brasil. Destaca-se que, em diversas instituições socioassistenciais, o fornecimento de alguns tipos de alimentos, tais como frutas e hortaliças, somente se viabilizaram após o abastecimento via PAA.

Inclusão Produtiva dos Agricultores Familiares Pobres

O PAA também tem se mostrado como um potente programa de inclusão produtiva dos agricultores mais pobres. Embora o programa adquira alimentos de todos os agricultores familiares, há um esforço de priorização das famílias mais pobres e vulneráveis como mecanismo de inclusão econômica e social.

Em 2009, dos 137.185 agricultores que acessaram o programa, mais de 32% foram agricultores enquadrados nos Grupos A, A/C e B do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF. Nestes grupos são enquadrados os assentados da reforma agrária em fase inicial de implantação dos projetos de assentamentos e agricultores de baixa renda, sendo grande parte destes residentes na região Nordeste do Brasil, que é justamente a região onde temos a maior proporção de agricultores familiares mais pobres acessando o PAA. O considerável nível de acesso destes grupos de agricultores ao programa possibilita a comercialização da produção, que antes era destinada quase que exclusivamente à subsistência, elevando sua renda e promovendo sua inserção no mercado.

Estímulo à Transição Agroecológica e à Promoção da Sociobiodiversidade

A implantação no Brasil de outra matriz tecnológica pautada na produção de alimentos limpos, saudáveis, sem agrotóxicos, que respeita os diversos modos de vida das populações do campo, fortalecendo a cultura alimentar de cada região e a manutenção da sociobiodiversidade, é fundamental para a conquista da segurança alimentar e nutricional e a soberania do povo brasileiro.

É nesta perspectiva que o PAA prevê o pagamento diferenciado para produtos orgânicos e agroecológicos em até 30% a mais do que o mesmo produto convencional. No entanto, a participação destes nas aquisições realizadas pelo programa ainda é pequena. Avanços no processo de transição de nossa matriz tecnológica e na aquisição de produtos agroecológicos pelo PAA dependem, principalmente, de uma maior articulação com outras políticas como o Sistema Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, agroindustrialização e demais programas voltados para o fortalecimento da agricultura familiar, que nos últimos anos passaram a incorporar mecanismos especificamente voltados para esta finalidade.

A implantação no Brasil de outra matriz tecnológica pautada na produção de alimentos limpos, saudáveis, sem agrotóxicos, que respeita os diversos modos de vida das populações do campo, fortalecendo a cultura alimentar de cada região e a manutenção da sociobiodiversidade, é fundamental para a conquista da segurança alimentar e nutricional e a soberania do povo brasileiro

A partir de 2003, o PAA tem facilitado também a estruturação de associações e cooperativas extrativistas adquirindo a produção e oferecendo capital de giro a taxas de juros baixas, cujo pagamento pode ser feito em produto ou em espécie.

Complementando as oportunidades criadas pelo PAA, a partir de 2008 a Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM passou a incluir dez espécies vegetais trabalhadas pelo extrativismo,

ampliando os instrumentos de apoio aos produtos não alimentícios como a andiroba, a copaíba, a piaçaba e a borracha natural.

Estes dois programas fazem parte do Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade, iniciado em 2007⁴. O Plano tem como principal objetivo desenvolver ações integradas para a promoção e fortalecimento das cadeias de produtos da sociobiodiversidade, com agregação de valor e consolidação de mercados sustentáveis.


Fortalecimento do Associativismo e da Cooperação Econômica dos Agricultores Famíliares e Tradicionais

Uma das condições fundamentais para o avanço na execução do PAA, sua consolidação e cumprimento na totalidade de todas suas funções e dimensões é o aprofundamento dos níveis de cooperação entre os agricultores familiares. O PAA, ao longo destes anos, tem servido como estímulo para a organização econômica da produção através de grupos informais, associações e cooperativas.

Os resultados e impactos do programa para os agricultores familiares são mais significativos quando há cooperação. O fornecimento regular e diversificado exigido pelas redes de equipamentos e políticas públicas, mais fortemente presente na modalidade doação simultânea, é facilitado quando os agricultores estão organizados. Muitos grupos informais, ao começarem a vender sua produção através do PAA, ampliaram seus níveis de cooperação e criaram suas associações. Inúmeras associações transformaram-se em cooperativas e mais recentemente, estamos num processo de constituição de centrais de cooperativas estaduais e macroregionais.

Sem organização e o associativismo, o processamento e agregação de valor aos alimentos torna-se mais difícil. Os custos para implantação de uma unidade de processamento, por mais simples que seja, são elevados. Por outro lado, uma unidade de processamento cooperada otimiza os custos e maximiza os resultados. Como consequência do PAA, centenas de cooperativas implantaram pequenas agroindústrias e se apropriaram de mais um elo da cadeia produtiva. O Programa adquire hoje uma grande variedade de alimentos como, por exemplo, leite e seus derivados, panificados, massas, mel, doces, polpas de frutas, grãos e cereais, que são processados pelos empreendimentos econômicos dos próprios agricultores familiares. Há também boas experiências na modalidade PAA leite, em que cooperativas de agricultores assumiram a coleta, processamento e a distribuição do leite, agregando mais valor à produção e mais renda para as famílias.

Outro fator importante observado nas cooperativas de agricultores que vendem ao PAA é a crescente capitalização, profissionalização e fortalecimento institucional, dotando-as de condições mais adequadas para disputar outros mercados, institucionais, nacionais e internacionais. Este é o caso, por exemplo, de uma central regional composta por cinco cooperativas de assentados da reforma agrária na região metropolitana de Porto Alegre-RS, que produzem, dentre outros alimentos, arroz agroecológico. Segundo relato dos próprios assentados, a organização desta cadeia produtiva somente foi possível porque a indução deste processo tornou-se mais forte através do acesso ao PAA a partir de 2004.



Outro fator importante observado nas cooperativas de agricultores que vendem ao PAA é a crescente capitalização, profissionalização e fortalecimento institucional, dotando-as de condições mais adequadas para disputar outros mercados, institucionais, nacionais e internacionais

⁴ Importante destacar que o PAA tem cumprido um papel importante para o avanço e a consolidação desse Plano Nacional. Podemos observar que o volume de recursos financeiros para aquisição dos produtos da agrobiodiversidade através do PAA permanecem constantes desde 2005, ultrapassando os R\$ 6 milhões em 2008 e 2009.

O PAA induz os agricultores familiares a aprofundarem seus laços de cooperação. Quanto maiores os níveis desta cooperação, maior será capacidade de oferta diversificada e permanente de alimentos para os restaurantes populares, cozinhas comunitárias, bancos de alimentos, rede socioassistencial e escolas públicas. Maior também será a oferta de alimentos para os mercados locais, contribuindo para o abastecimento alimentar e a soberania alimentar.

Abastecimento Alimentar da Rede de Proteção e Promoção Social: Aspectos Ligados à Distribuição dos Alimentos Adquiridos da Agricultura Familiar

Garantia de Acesso à Alimentação

Estudos, como Maluf (1999), Hirai e Sacco (2007) sobre o abastecimento alimentar e a questão da segurança alimentar e nutricional apontam a dificuldade do acesso à alimentação como uma das principais causas da fome e da desnutrição no Brasil. É certo também que existem problemas na produção, no abastecimento e na qualidade dos alimentos consumidos pela população.

Em 2004, segundo dados da PNAD/IBGE, 72 milhões de brasileiros viviam em domicílios com insegurança alimentar, o que corresponde a 35% dos lares brasileiros. Mais grave ainda era a situação de 6,5% dos domicílios que, em 2004, conviviam com insegurança alimentar grave, ou seja, fome.

Não há dúvidas que para a maioria da população brasileira, hoje, a principal forma de acesso a alimentação ocorre mediante a compra de alimentos no mercado. Neste caso, a renda é uma condição *sine qua non* para sua concretização. Os agricultores familiares utilizam, muitas vezes, formas combinadas de acesso aos alimentos como, por exemplo, a produção de alimentos para o autoconsumo e aquisição de parte dos alimentos no mercado. A prática de troca de produtos alimentícios entre os agricultores, também se faz presente em muitas regiões do país.

O fato é que todo cidadão está sujeito a contingências, isto é, a estados de possibilidades indeterminadas (Heller, 1998). Quando no caso da falta de renda, renda insuficiente ou ausência de outra forma de acessar os alimentos para satisfazer o mínimo necessário da família, o estado tem por obrigação agir no sentido de garantir a realização do direito humano à alimentação adequada. Trata-se de um dispositivo constitucional. Por sua vez, a LOSAN instituiu a necessidade de implementação de políticas e de planos, incluindo-se requisitos orçamentários para sua consecução, com o objetivo de assegurar a todos os cidadãos e cidadãs a garantia de sua segurança alimentar e nutricional.

Como forma de assegurar alimentação a toda população brasileira destaque-se o crescente papel da agricultura familiar, responsável por aproximadamente 70% da produção de alimentos consumidos nacionalmente. A forte correlação existente entre a produção da agricultura familiar e a garantia da soberania alimentar ficou ainda mais evidente durante a crise mundial que afetou o preço dos alimentos, entre 2007 e 2008, quando o Brasil foi um dos países menos afetados, justamente por possuir sua produção de alimentos para o mercado interno assentada principalmente na agricultura familiar. O Censo Agropecuário, realizado em 2006, identificou 4.367.902 estabelecimentos de agricultura familiar, que representam 84,4% do total, apesar de ocuparem apenas 24,3% da área dos estabelecimentos agropecuários brasileiros.

O Abastecimento Alimentar da Rede Socioassistencial

Dados sistematizados pela SESAN/MDS indicam que há uma predominância da distribuição de alimentos adquiridos pelo PAA para as escolas que compõem o sistema público de educação. Os dados demonstram que na modali-

dade Compra Direta com Doação Simultânea foram beneficiadas 7.800 escolas no exercício de 2009. Em seguida, aparecem as associações beneficiárias com 4.450 instituições participantes e aproximadamente 2.200 instituições religiosas⁵. Está em curso no MDS processo de mapeamento e identificação da rede socioassistencial potencial para participar do Programa, de modo a possibilitar o melhor atendimento do público beneficiário.

Contudo, por meio de iniciativa do MDS/SESAN, o PAA vem priorizando o abastecimento da rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição – EPAN. Esta rede é constituída de restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos.

Além desta função pública importante realizada pelo PAA, isto é, o abastecimento alimentar da rede de proteção e promoção social, ele ainda viabiliza outro programa importante da estratégia Fome Zero, executado pelo MDS, que é a distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos. Trata-se de uma ação emergencial que tem o objetivo de distribuir cestas de alimentos para as famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional, vítimas de acidentes de grandes proporções ou, ainda, de adversidades climáticas.

Parte significativa dos alimentos que compõe a cesta distribuída às famílias são oriundas do Programa de Aquisição de Alimentos. A ação é fundamental na estratégia de garantia do direito humano à alimentação. São atendidas prioritariamente famílias em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar como as famílias de acampados, quilombolas, atingidos por barragens, indígenas, marisqueiras, caraquejeiras, entre outras.

De acordo com os dados do levantamento efetuado pela SESAN/MDS, em 2009, foram atendidas 338.446 famílias, com a distribuição de 32.639 toneladas de alimentos. Deste total, a grande maioria são de famílias que se encontram acampadas devido a situação da falta de acesso à terra para viver e trabalhar. Neste contexto, também foram atendidas no ano de 2009, em torno de 46.000 famílias indígenas de vários estados, consolidados em 216.000 atendimentos realizados, com um volume aproximado de 4,7 toneladas de alimentos distribuídos.

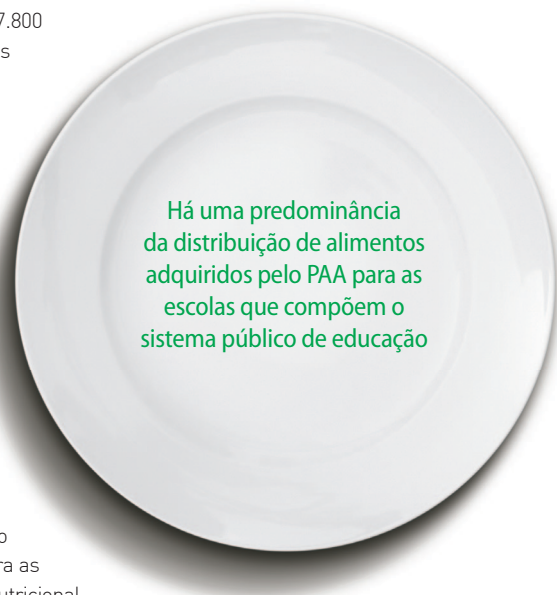
Distribuição de Leite para Famílias em Situação de Insegurança Alimentar e Nutricional no Norte de Minas Gerais e nos Estados do Nordeste Brasileiro

A modalidade de Incentivo à Produção e Consumo de Leite (PAA Leite) foi criada para contribuir com aumento do consumo de leite pelas famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar e também incentivar a produção de agricultores familiares. O PPA Leite atua nos estados da região semiárida sendo beneficiados todos os estados da região Nordeste e também o Norte de Minas Gerais.

Para desenvolver a modalidade, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) firmou convênios com 10 governos estaduais, atendendo 1,2 mil municípios. Diariamente, cerca de 700 famílias recebem o leite produzido por mais de 29 mil agricultores. O produto é pasteurizado em laticínios cadastrados e, posteriormente, transportado para os pontos de distribuição às famílias.

As famílias que recebem o leite estão dentro do limite máximo de renda *per capita* de até meio salário mínimo e têm, entre os membros da família, crianças entre 2 e 7 anos de idade, nutrizes até seis meses após o parto, gestantes e idosos a partir de 60 anos de idade. Para outros casos, é preciso autorização do CONSEA.

⁵ Constata-se também que há uma importante diversidade de entidades de amparo à criança, inclusive de creches, indicando que 4.300 instituições foram atendidas; aparece também o atendimento às instituições de amparo aos idosos e hospitais, entre outras.





A modalidade PAA Leite tem comprovado o aumento da renda e a melhoria da caprinocultura e a bovinocultura sertaneja para os agricultores familiares beneficiários diretos do programa. É o que mostrou a pesquisa de Avaliação do PAA Leite, encomendada pelo MDS⁶. Comparando com levantamento de 2005, constatou-se, entre outros apanhados de ambas as pesquisas, 2005 e 2009, que os produtores conseguiram com o programa, por exemplo, comprar veículos. Enquanto antes apenas 18% tinham carros de passeios, agora o percentual aumentou para 23%. Também teve aumento do uso de moto, que passou de 43% para 50%. Destaca-se ainda que os produtores estão usando mais computadores – aumentou de 5% para 9%.

A pesquisa observou ainda a ampliação dos investimentos em máquinas e instalações agropecuárias. A construção de galpão ou área coberta para abrigo dos animais aumentou de 48% para 54% nas propriedades. Os produtores estão também mais preocupados com a vacinação dos animais. O índice de imunização contra outras doenças (exceto aftosa e raiva que chegou a 100%) passou de 22% para 60%. O mesmo ocorreu com o uso de vermífugos e carrapaticidas que aumentou de 83% para 90%. Esses cuidados, somados ao uso de novas tecnologias proporcionou aumento na produtividade por vaca lactante, passando de 6,1 litros/dia para 7,1 litros/dia.

6 Sob a coordenação da Secretaria Nacional de Gestão da Informação do MDS e realizada pela Datamétrica em 2009. Acessar www.mds.gov.br.

Estruturação de Sistemas Descentralizados de Segurança Alimentar e Nutricional

Na perspectiva da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a política de SAN deve estar pautada em um conjunto de ações públicas estatais e não estatais que promovam a estruturação de sistemas descentralizados de segurança alimentar e nutricional. A configuração desses sistemas envolve a oferta de bens e serviços por meio da reestruturação, integração e articulação dos circuitos agroalimentares locais e regionais desde a produção ao consumo de alimentos.

O Estado, por meio de mecanismos e instrumentos de políticas públicas, desencadeia ações que têm interferência direta na configuração dos sistemas descentralizados de SAN. Dentre estes instrumentos, destacam-se a Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição, composta por restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos, que atua principalmente nas fases de abastecimento e no consumo de alimentos do circuito agroalimentar e o Programa de Aquisição de Alimentos.

Na perspectiva de conformação de sistemas públicos, descentralizados de segurança alimentar e nutricional, O PAA deve ser compreendido a partir do papel estruturador que exerce na conformação de circuitos curtos de produção, abastecimento e consumo. Tal papel pode ser melhor compreendido na modalidade Compra com Doação Simultânea, em que os alimentos adquiridos são produzidos e distribuídos localmente, em um mesmo município.

Muitos esforços vêm sendo empreendidos no sentido de integrar o PAA com a Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição. O MDS vem trabalhando simultaneamente no sentido de dar maior capilaridade a esta rede,



operada em parceria com estados e municípios, e de complementar seu abastecimento com alimentos provenientes do PAA. Esta rede conta hoje com 550 equipamentos em funcionamento, servindo diariamente, aproximadamente, 200.000 refeições (outros 350 encontram-se em fase de construção), grande parte deles integrados com o PAA. Neste sentido, faz-se fundamental a parceria com governos estaduais e municipais, operadores destes sistemas descentralizados, que asseguram condições locais de garantir a segurança alimentar e nutricional em todas as suas dimensões.

Principais Desafios para a Consolidação do PAA

O Grupo Gestor do PAA – GGPAA, a fim de subsidiar a avaliação do programa, bem como subsidiar o MDS e o MDA no planejamento e execução das atividades do programa junto à CONAB, os estados e municípios, estabeleceu uma agenda de debates que envolveu além dos ministérios que o compõem, também o Comitê Temático do PAA⁷ e o CONSEA. Desse modo, foi possível sistematizar um conjunto de informações e análises que identificaram os principais avanços, problemas e desafios para a consolidação do PAA.

O referido documento de balanço do PAA, coordenado pelo Grupo Gestor do Programa, relacionou os avanços obtidos que, em boa medida foram explicitados nas seções anteriores que trataram dos aspectos diretos do PAA no desenvolvimento da agricultura familiar, no abastecimento alimentar da rede de proteção e promoção social e no apoio à estruturação de sistemas locais de SAN. No entanto, pretende-se, do mesmo modo, registrar aqui os principais desafios para a consolidação e fortalecimento do PAA. Em certa medida, eles tratam da necessidade de avançar no aperfeiçoamento de temas e questões já em curso. A seguir os principais desafios apontados:

- **Abastecimento de 100% da REDESAN e rede socioassistencial em todos os municípios brasileiros.** É necessário ampliar significativamente os recursos do programa para garantir o abastecimento de toda a rede de restaurantes populares, cozinhas comunitárias, bancos de alimentos e rede socioassistencial vinculada ao Sistema Único de Assistência Social – SUAS.
- **Aprofundamento do uso de mecanismos de planejamento da execução do programa.** É necessário avançar mais em direção a um macroplanejamento multilateral e sistêmico – considerando que o PAA incide sobre as políticas setoriais de agricultura, abastecimento, alimentação e nutrição e de educação. Isto exigiria o aprimoramento de mecanismos de identificação e prospecção da demanda que forneçam as informações para orientar quanto à melhor alocação de recursos e as prioridades de atendimento (modalidades, regiões, territórios de atuação, produtos, safras, públicos beneficiários etc), bem como construir mecanismos de planificação articulada com o Programa Nacional de Alimentação Escolar.
- **Adoção de plano de comunicação social** que eleve a identidade do PAA a um nível compatível com a sua importância e que esteja presente em todo o território nacional independente dos agentes operadores, assegurando uma identidade que fortaleça o seu papel junto à população e gerando confiabilidade para todos os operadores.
- **Aprovação de uma lei específica⁸ para o programa.** A lei do PAA não foi alterada desde a sua criação. Atualmente, com a ampliação de sua execução, há uma grande necessidade de aprimoramento de sua gestão, o que impõe maior detalhamento das normas de execução. Neste contexto, torna-se necessária a aprovação de uma nova lei e de regras para a sua execução que, sobretudo, assegurem a sua continuidade independente do exercício fiscal, e que a celebração de parcerias seja regida por mecanismos mais adequados que os convênios, com inovações nos mecanismos de aporte de suas contrapartidas.
- **Articulação e complementaridade com outras políticas públicas.** O PAA ainda apresenta “déficits” de articu-

7 Por meio de resolução do Grupo Gestor do PAA, foi criado o Comitê Temático de Participação Popular, cuja finalidade é assessorar na gestão do programa, participando da formulação de resoluções, da avaliação e do monitoramento do programa. É composto por organizações de representação nacional, inclusive com um representante permanente do CONSEA.

8 Encontra-se tramitando no Congresso Nacional um Projeto de Lei-PL do PAA (2010) de iniciativa do deputado Marco Maia-PT, que adotou proposta formulada pelo Grupo Gestor com a participação do CONSEA e da CAISAN. O PL já foi aprovado nas comissões de Agricultura e Finanças e Tributação. Em novembro de 2010 deverá ser submetida à aprovação da Comissão de Constituição e Justiça para prosseguir até a aprovação no Senado para sanção do Presidente da República.

lação no âmbito local com outras políticas, programas e ações, tais como: o crédito produtivo, a Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER; ações e programas de agroindustrialização; ações de infraestrutura dos Territórios Rurais, com o Programa Mais Alimentos, com as políticas e programas do Sistema Único de Assistência Social, com a política nacional de educação, dentre outros voltados para a agricultura familiar.

- **Avançar na articulação e definição de regras para as doações de alimentos oriundas de todas as modalidades do PAA.** A definição de critérios mais específicos deve ser fruto de uma articulação com as políticas de SAN e do Sistema Único de Assistência Social nas três esferas de governo. O PAA constitui-se num potente programa de abastecimento institucional da rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição e da rede socioassistencial, o que pressupõe um necessário aprofundamento do diálogo de sistemas, isto é, a articulação orgânica entre o SISAN e SUAS;
- **Avançar no Controle Social.** É preciso unificar e fortalecer as instâncias de controle social do PAA principalmente nas esferas municipais e estaduais. Esta reflexão deve envolver o CONSEA Nacional para que tenhamos um salto de qualidade no próximo período, aumentando a participação e o controle social da sociedade na formulação, implementação, execução e avaliação de todos os projetos vinculados ao PAA.
- **O PAA e a construção de um Plano Nacional de Transição Agroecológica.** o PAA pode contribuir decisivamente para aumentarmos a produção de alimentos mais saudáveis de base agroecológica e orgânica no Brasil através da composição de um Plano Nacional de Transição Agroecológica que aglutina outros programas e ações como: crédito, assistência técnica, associativismo e agroindustrialização.

Considerações Finais

Desde a sua criação, em 2003, o PAA tem ocupado lugar estratégico nas pautas de luta dos movimentos social e sindical do campo apresentadas ao governo federal para disputar as políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar, assentados da reforma agrária, povos indígenas e comunidades tradicionais.

Os resultados obtidos a partir da implementação do PAA, que reuniu condições objetivas como financiamento público, controle social, institucionalização e estrutura operacional demonstrou a viabilidade, a capacidade do governo e da sociedade brasileiros em construir – a partir de conceitos e princípios políticos fortes como os de soberania e segurança alimentar e direito humano à alimentação adequada – uma política pública voltada, ao mesmo tempo, para o desenvolvimento da agricultura familiar e o enfrentamento da fome e da insegurança alimentar de milhões de famílias portadoras do direito a alimentação, como determina a Constituição Federal.

Mais um ciclo de gestão ininterrupto de afirmação e aperfeiçoamento do PAA, bem como os demais programas de Segurança Alimentar e Nutricional – SAN a ele articulados como é o caso, por exemplo, da Reforma Agrária, Bolsa Família, PRONAF e PNAE, seguramente tornará o País livre da fome e contribuirá como um dos meios para o alcance da soberania alimentar.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Subsídios para implantação de sistemas descentralizados de Segurança Alimentar e Nutricional em Regiões Metropolitanas. Brasília, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Balanço do PAA. Brasília: MDS; Secretaria Nacional de Segurança alimentar e Nutricional.

BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN. Segurança alimentar e nutricional, 2007. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/sesan>. Acesso em: mai./2008.

BRASIL. Subsídio para Balanço das Ações Governamentais de Segurança Alimentar e Nutricional e da Implantação do Sistema Nacional. Brasília, DF: Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, 2009.

BURLANDY, L.; MAGALHÃES, R.; MALUF, R. S. (Coord.). *Construção e promoção de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional: aspectos produtivos, de consumo, nutricional e de políticas públicas*. Relatório final de pesquisa. Rio de Janeiro: Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional, 2006.

Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. N. 12 (2010): Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Brasília, DF, 2010.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. *Recomendações para uma política nacional de abastecimento alimentar*. Brasília, DF: CONSEA, 2005.

COSTA, C. G. e MALUF, R. S. *Diretrizes para uma política municipal de segurança alimentar*. São Paulo: Instituto Pólis, 2001. (Publicações Pólis, 38).

DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J. C.; OLIVEIRA, J. J. de. *Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA*. Brasília, IPEA, 2005 (texto para discussão nº 1.145).

HELLER, A.; FEHER, F. *A condição política pós-moderna*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1998. BRASIL. IBGE. Pesquisa do Orçamento Familiar – POF. Brasília: 2010.

HIRAI, W. G. e SACCO DOS ANJOS, F. Estado e segurança alimentar: alcances e limitações de políticas públicas no Brasil. *Revista Textos & Contextos*. Porto Alegre vol. 6, nº 2, p. 335-353. jul./dez. 2007.

MALUF, R. S. *A política de abastecimento, a soberania e a segurança alimentar e nutricional*. Companhia Nacional de Abastecimento, Agricultura e abastecimento.

MALUF, R. S. J. *Ações públicas de abastecimento alimentar*. Pólis, paper nº 5, 1999.

MATTEI, L. *Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA): antecedentes, concepção e composição geral do programa*. Florianópolis (SC), 2007. Disponível em: <http://www.inagrodf.com.br/revista/index.php/SDR>. Acesso em: mai./2008.

SABOURIN, E. *Camponeses do Brasil: entre a troca mercantil e a reciprocidade*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009. 336 p.

ZIMMERMANN, S. A. *Um programa inovador para a agricultura, 2007*. Disponível em: <http://www.abcdmaior.com.br/noticia>. Acesso em: mai./2008.

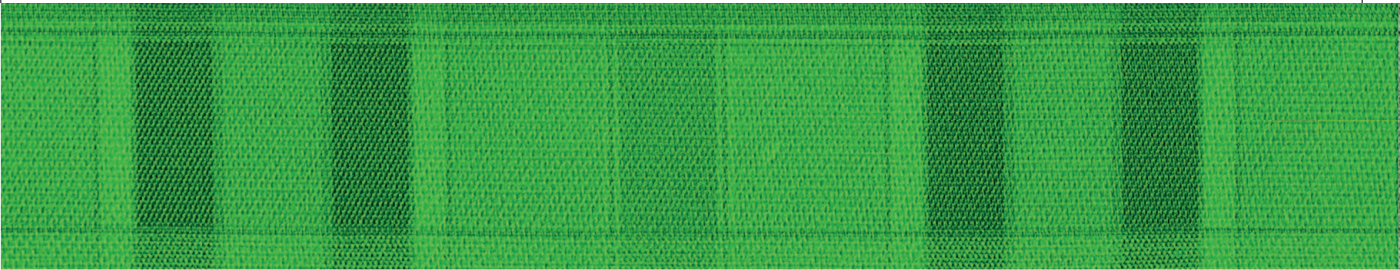
Sobre os Autores

Crispim Moreira é engenheiro agrícola, mestre e doutor em Geografia. Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.

Marcelo Piccin é engenheiro agrônomo. Diretor do Departamento de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN do MDS.

Mariana Santarelli é administradora, mestre em Políticas de Desenvolvimento Sustentável. Coordenadora-geral de Sistemas Descentralizados da SESAN/MDS.

Edmar Gadelha é sociólogo. Coordenador-geral de Sistemas Agroalimentares da SESAN/MDS.



A ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL E O FOME ZERO: AVANÇANDO NAS ESTRATÉGIAS DE REDUÇÃO DE DESIGUALDADES SOCIAIS

Paul Singer e Roberto Marinho Alves da Silva

Além de serem políticas inovadoras criadas em 2003, no início do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Fome Zero e a Economia Solidária têm muito mais em comum. Ambas partilharam a mesma trajetória de construção no seio de movimentos sociais e políticos de esquerda que emergiram no processo de redemocratização da sociedade brasileira e que buscam fundamentalmente a redução de desigualdades sociais.

O Fome Zero começou a ser concebido no início dos anos 1990 e é fruto do movimento da “Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria Pela Vida” que, por sua vez, expressa a continuidade da grande mobilização social “Pela Ética na Política” que resultou no impedimento do ex-presidente Collor de Melo, em 1993. Essas iniciativas cidadãs ganharam ampla adesão da sociedade e de governos democráticos na promoção da segurança alimentar e nutricional como direito humano, articulando um conjunto significativo de ações de acesso à alimentos, de geração de trabalho e renda, de acesso à terra e de fortalecimento da agricultura familiar, entre outras. Entre avanços e interrupções, essas iniciativas foram amadurecendo e ampliando a adesão da sociedade até que se transformaram em estratégia de governo, com a criação do Fome Zero.

A mesma trajetória foi experimentada pela Economia Solidária no Brasil. Desde o início dos anos 1980 surgiram iniciativas de apoio à economia solidária, tais como os Projetos Alternativos Comunitários incentivados pela Cáritas Brasileira e a cooperação agrícola em assentamentos de reforma agrária como bandeira de luta do Movimento dos Sem Terra – MST, entre outras. Esse processo ganhou impulso na década de 1990, com a criação de milhares de empreendimentos econômicos solidários e de redes de cooperação, incentivados por organizações não governamentais (ONGs) e por Incubadoras de Cooperativas Populares, criadas nas universidades, no âmbito do movimento da “Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria pela Vida”; e com as articulações de iniciativas de empresas recuperadas por trabalhadores em regime de autogestão, incentivadas pelo movimento sindical. Nesse mesmo período surgiram as primeiras iniciativas governamentais municipais e estaduais de apoio e fomento à economia solidária. A economia solidária constitui-se como sujeito político a partir das articulações dessas diversas iniciativas nos Fóruns Sociais Mundiais realizados no Brasil a partir de 2001. Dois anos depois, em junho de 2003, foi realizada a Terceira Plenária Nacional de Economia Solidária, criando o Fórum Brasileiro de Economia

Solidária – FBES. Nos mesmos dias, o governo federal criou, oficialmente, a Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES, no Ministério do Trabalho e Emprego.

As políticas de economia solidária foram imediatamente integradas e articuladas ao Fome Zero que, mais do que um programa governamental, expressa “uma estratégia impulsionada pelo governo federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos. Tal estratégia se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome”¹. O presente artigo busca refletir sobre a experiência da economia solidária no Brasil articulada ao Fome Zero, enquanto uma das ações de redução de desigualdades sociais por meio do incentivo, apoio e fomento às iniciativas econômicas solidárias geradoras de trabalho e renda.

A Conquista de Políticas Públicas de Economia Solidária no Brasil

A economia solidária expressa um conjunto de organizações socioeconômicas de cooperação ativa entre trabalhadores ou produtores autônomos e familiares, viabilizando atividades de produção, de prestação de serviços, de crédito e finanças solidárias, de comercialização e de consumo. Essas iniciativas são criadas, em sua maioria, como alternativas ao desemprego, oportunidades de inclusão social e estratégias de dinamização de processos de desenvolvimento local ou territorial, privilegiando a autogestão, o trabalho associado, a cooperação e a sustentabilidade em empreendimentos econômicos solidários e redes de cooperação, com proteção aos ecossistemas e respeito às diversidades culturais.

Entre 2005 e 2007, com o mapeamento da economia solidária, foram identificados 21.859 Empreendimentos Econômicos Solidários – EES em 2.934 municípios do Brasil (o que corresponde a 52% dos municípios brasileiros). Os dados revelados pelo mapeamento da economia solidária indicam que está em constituição uma importante alternativa de inclusão social pela via do trabalho e da renda. Estão associados nos empreendimentos econômicos solidários cerca de um milhão e setecentos mil homens e mulheres, com média de 78 participantes por EES, que realizam atividades diversas e uma extensa variedade de produtos e serviços agropecuários, de extrativismo, de pesca artesanal, de beneficiamento de alimentos e bebidas, de diversos produtos artesanais, de coleta e reciclagem e de produção industrial. No total, esses empreendimentos geram riquezas, calculadas em 2007, em torno de R\$ 8 bilhões/ano.

A economia solidária expressa um conjunto de organizações socioeconômicas de cooperação ativa entre trabalhadores ou produtores autônomos e familiares, viabilizando atividades de produção, de prestação de serviços, de crédito e finanças solidárias, de comercialização e de consumo

Apesar da importância que vêm adquirindo, esses empreendimentos apresentam grandes fragilidades, tais como as dificuldades na comercialização, para acesso ao crédito e de acesso a apoio ou assistência técnica. Constata-se que 68% dos EES têm dificuldades na comercialização de seus produtos e serviços, apenas 17% acessaram crédito e 27% tiveram acesso à assistência técnica ou em gestão. Além disso, segundo os dados do SIES, quase dois terços dos EES que desenvolvem suas atividades econômicas em áreas urbanas são grupos informais. Tal situação requer o fortalecimento do processo organizativo da economia solidária para a conquista de políticas públicas de economia solidária.

Além dos avanços organizativos com a criação e fortalecimento de fóruns e redes, a economia solidária no Brasil vem conquistando o apoio e reconhecimento público. Criada em junho de 2003, a Secretaria Nacional de Economia Solidária tem o objetivo de “Promover o fortalecimento e a divulgação da economia solidária, mediante políticas integradas,

¹ Acesso em www.fomezero.gov.br – O que é o Fome Zero.

visando a geração de trabalho e renda, a inclusão social e a promoção do desenvolvimento justo e solidário”. Essas iniciativas buscam expressar uma nova lógica de ação pública de apoio às iniciativas econômicas solidárias como um direito e garantia de acesso ao trabalho digno, viabilizando o envolvimento e participação dessas organizações na gestão pública e no exercício do controle social.

O Programa Economia Solidária em Desenvolvimento teve início em 2004 para atender às principais demandas dos Empreendimentos Econômicos Solidários por meio do acesso a bens e serviços financeiros, de infraestrutura, conhecimentos (formação, assessoramento e assistência técnica) e a organização de processos de produção e comercialização. Entre 2003 e 2009 (Brasil, 2009) a SENAES/MTE executou um orçamento de R\$ 163,3 milhões, beneficiando quase 358 mil trabalhadores/as. As ações e projetos apoiados estão diretamente relacionados com as principais demandas e necessidades dos empreendimentos econômicos solidários, em quatro áreas de intervenção:

Acesso a Conhecimentos: Formação, Incubação e Assessoramento Técnico

Foram implantadas diversas ações de formação, incubação, assistência técnica e assessoramento a Empreendimentos Econômicos Solidários. Por meio da formação e assessoramento técnico foram e estão sendo beneficiados 21 mil trabalhadores/as que atuam nas cadeias produtivas do artesanato, confecções, agroecologia, metalurgia, apicultura, fruticultura, piscicultura e de coleta e reciclagem de resíduos sólidos. Também foram formados 900 gestores de políticas públicas federais, estaduais e municipais e implantados Centros de Referências em Formação de Economia Solidária – CFES onde serão formados educadores populares, gestores públicos e agentes comunitários.

No âmbito do Projeto Brasil Local, foram capacitados 1.500 agentes comunitários no acompanhamento a empreendimentos solidários no qual participam 45 mil trabalhadores/as nos 27 estados da Federação. Em parceria com vários ministérios e órgãos do governo federal, foram apoiadas 82 incubadoras universitárias, beneficiando aproximadamente 700 Empreendimentos Econômicos Solidários com cerca de 10 mil trabalhadores/as associados. Também está em implantação a Política Nacional de Assistência Técnica aos Empreendimentos Econômicos Solidários, com projetos de Apoio e Fortalecimento de Redes de Cooperação, beneficiando cerca de 3800 trabalhadores/as em 11 unidades da Federação, além de projetos de Apoio a Recuperação de Empresas pelos Trabalhadores em Autogestão, beneficiando cerca de 13.000 trabalhadores/as de 60 empreendimentos.

Organização da Produção e Comercialização Solidária

O Sistema de Informações em Economia Solidária – SIES constatou que a organização da comercialização continua sendo um dos principais desafios para viabilidade dos empreendimentos. Em resposta, a SENAES/MTE iniciou em 2004 uma parceria com a Fundação Banco do Brasil com o objetivo de implantar iniciativas inovadoras de geração de trabalho e renda em economia solidária. Até 2008 foram apoiados 150 projetos, beneficiando 4.300 empreendimentos com 136.000 trabalhadores diretamente e mais de 2 milhões indiretamente, em 720 municípios. Entre esses projetos, 90 foram destinados à melhoria da produção e organização da comercialização, beneficiando diretamente 127 mil trabalhadores/as de 1700 empreendimentos que participam de feiras, exposições, centrais de comercialização, lojas solidárias etc. Também em parceria com governos estaduais e municipais, estão sendo apoiados projetos que visam fornecer apoio de infraestrutura necessária à produção e comercialização dos empreendimentos econômicos solidários.

Fortalecimento das Finanças Solidárias e Acesso ao Crédito

O Programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidários é uma parceria entre o Banco do Nordeste – BNB, a SENAES/ MTE e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para apoio às organizações que operam com Fundos Rotativos Solidários, disponibilizando recursos financeiros para viabilizar ações produtivas asso-

ciativas e sustentáveis. Entre 2005 e 2008 foram apoiados cinquenta projetos com investimento de R\$ 5 milhões, beneficiando diretamente cerca de 700 empreendimentos econômicos solidários com 7 mil famílias participantes.

O Projeto de Apoio a Bancos Comunitários tem sido executado em parceria com a Fundação Banco do Brasil, com o Banco do Brasil e o Instituto Palmas (Banco Palmas) com o objetivo de criação de novos Bancos Comunitários. Até 2008 foram implantados 44 Bancos Comunitários em áreas de periferia urbana, comunidades quilombolas e municípios rurais, levando financiamento solidário a cerca de 5 mil pessoas e tendo promovido a inclusão bancária de mais 10 mil famílias.

A SENAES também participa do esforço de criação e ampliação de programas e linhas de crédito para os empreendimentos econômicos solidários. Ocorreram diálogos com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES para viabilizar o financiamento adequado de EES de grande, médio e pequeno porte. A Secretaria participou do esforço de criação do Programa de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPPO, coordenado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, destinado a ampliar essa modalidade de financiamento por meio do fortalecimento das instituições de microcrédito, sobretudo as cooperativas de crédito solidário.

Fortalecimento Institucional da Economia Solidária

Desde 2003, a SENAES/MTE tem buscado o diálogo social com o fortalecimento das organizações de economia solidária (fóruns e redes nacionais) e, a partir de 2006, foram institucionalizados os mecanismos de participação direta com a realização de Conferências Públicas e a instalação e funcionamento do Conselho Nacional de Economia Solidária – CNES, espaços privilegiados de participação e de articulação de órgãos governamentais e da sociedade civil para o fortalecimento da economia solidária no Brasil.


Ocorreu também a expansão de políticas públicas de economia solidária nos governos estaduais e municipais, inclusive com a criação de legislações e a implantação de conselhos, repercutindo no fortalecimento da Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária. Hoje, 17 governos estaduais e centenas de governos municipais desenvolvem ações de apoio e fomento à economia solidária.

Destaca-se também a atuação da Secretaria nas questões voltadas ao marco jurídico do cooperativismo, com proposição de legislação específica para as Cooperativas de Trabalho, do cooperativismo social e da Lei Geral do Cooperativismo.

A SENAES participa ativamente de espaços de concertação de diversas políticas públicas do Governo Federal, ampliando as parcerias para fortalecimento da economia solidária, sobretudo naqueles espaços que discutiam a geração de trabalho e renda, desenvolvimento social, segurança alimentar e nutricional, desenvolvimento territorial,

saúde mental, segurança e cidadania, cultura, políticas para mulheres, igualdade racial, tecnologias sociais, educação de jovens e adultos, ensino tecnológico, pesca etc. Para garantir a integração e a articulação entre os órgãos governamentais e da sociedade civil, está sendo proposta a criação de um Sistema Nacional de Economia Solidária. O Sistema deverá ser composto por conselhos, fundos, conferências e órgãos executivos nos municípios, estados e União. Todo esse processo levou ao amadurecimento de uma proposta de Lei da Política Nacional de Desenvolvimento da Economia Solidária que está em debate na sociedade civil e nos órgãos governamentais.

No entanto, a economia solidária ainda carece de maior reconhecimento nas definições estratégicas do desenvolvimento, conforme fora sugerido pela I Conferência Nacional de Economia Solidária (I CONAES), apontando estratégias e prioridades de políticas públicas para o desenvolvimento da economia solidária, garantindo o caráter participativo e o controle social.



A ampliação do acesso ao conhecimento é outra prioridade, por meio da educação, da formação, do assessoramento técnico e das tecnologias sociais

Em 2010, o Conselho Nacional de Economia Solidária convocou a II Conferência Nacional de Economia Solidária (II CONAES) diante da necessidade de fortalecer e aperfeiçoar as prioridades, estratégias e instrumentos efetivos de políticas públicas com o seguinte lema: “pelo direito de produzir e viver em cooperação de maneira sustentável” (BRASIL, 2010b). Trata-se de um grande desafio de firmar esse direito com a participação direta de diferentes setores ou segmentos organizados da sociedade, além da representação do poder público nas esferas municipal, estadual e federal.

A II CONAES aprovou várias propostas para ampliação de acesso ao crédito (investimentos e capital de giro) para os empreendimentos, sobretudo com o fortalecimento das iniciativas de finanças solidárias (bancos comunitários, fundos solidários e cooperativas de crédito). A ampliação do acesso ao conhecimento é outra prioridade, por meio da educação, da formação, do assessoramento técnico e das tecnologias sociais. A multiplicação das iniciativas de apoio e fomento à organização da produção sustentável, da promoção do comércio justo e solidário e do consumo ético e responsável outra recomendação da Conferência.

Da mesma forma, os participantes solicitaram a atualização e criação de leis e mecanismos que facilitem a formalização e funcionamento dos empreendimentos, considerando também os aspectos tributários e de acesso à seguridade social. A orientação fundamental é avançar no sentido de tornar a economia solidária uma política de Estado, como direito de cidadania “às formas de organização econômica baseadas no trabalho associado, na propriedade coletiva, na cooperação e na autogestão, reafirmando a economia solidária como estratégia e política de desenvolvimento”.

A Economia Solidária e a Estratégia Fome Zero

O “Projeto Fome Zero – uma proposta de segurança alimentar para o País” foi elaborado no âmbito do Instituto Cidadania em 2001, sendo coordenado diretamente pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva e uma equipe técnica que tinha à frente José Graziano da Silva (que assumiria, em 2003, como titular do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar – MESA). Na apresentação da proposta, o futuro presidente da República enfatiza dois grandes eixos de ação do Fome Zero: as políticas estruturais voltadas à redistribuição da renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outros – e as intervenções de ordem emergencial, de superação da fome e da miséria (Instituto Cidadania, 2001, p. 5).

Naquele documento, ao tratar das ações estruturantes do Fome Zero, atribui ênfase às iniciativas de aumento da renda e diminuição da desigualdade articuladas a um “novo modelo econômico que gere crescimento e priorize o mercado interno, incluindo milhões de pessoas no mercado de consumo de bens fundamentais como, por exemplo, os alimentos” (Instituto Cidadania, 2001, p. 85). Entre outras propostas estruturantes (educação, saúde, valorização do salário mínimo etc.), a proposta do Instituto Cidadania reconhecia as iniciativas comunitárias promovidas por organizações da sociedade civil e movimentos sociais: “a formação e capacitação profissional de moradores, visando o desenvolvimento econômico, social, cultural e emancipatório das pessoas e famílias; criação de cooperativas de consumo solidário; agências de microcrédito; e sistemas locais de comércio e trabalho; entre várias outras, têm sido alternativas importantes para inserção das famílias na cidadania” (Op. Cit, p. 85). Vê-se que algumas iniciativas de economia solidária, mesmo que não sejam citadas por esse conceito, estavam presentes nas propostas do Fome Zero.

Em 2003, o Fome Zero começa a se tornar realidade, como estratégia fundamental do governo federal, em uma perspectiva de assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos, buscando a inclusão social e a conquista da cidadania. Em outras palavras, o Fome Zero foi criado para garantir que todas as famílias brasileiras tivessem condições de se alimentar dignamente com regularidade, quantidade e qualidade. Havia a compreensão de que as iniciativas emergenciais de distribuição de alimentos e as políticas sociais de transferência de renda (da assistência e da previdência social), por si mesmas, poderiam criar algumas das condições para a erradicação da fome e da miséria, mas não seriam suficientes e necessitariam ser complementadas por programas estruturantes de grande escala de geração de trabalho e emprego e de redistribuição de ativos, como a reforma agrária, entre outras. Para isso, o Fome Zero articulava quatro eixos de ações: acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda e articulação, mobilização e controle social.



Nesse sentido, a principal estratégia do Fome Zero era a articulação e integração de políticas públicas, possibilitando uma ação planejada e articulada com melhores possibilidades de assegurar o acesso à alimentação, a expansão da produção e o consumo de alimentos saudáveis, a geração de ocupação e renda, a melhoria na escolarização, nas condições de saúde, no acesso ao abastecimento de água, tudo sob a ótica dos direitos de cidadania. Além das ações estatais nas três esferas de governo, o FZ incentivaria o desenvolvimento de ações conjuntas entre o Estado e a sociedade civil na superação das desigualdades econômicas, sociais, de gênero e etnia.

Desde o início do Fome Zero, a economia solidária estava articulada diretamente ao Eixo 3, de Geração de Renda que contemplava as seguintes prioridades: 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 e Microcrédito produtivo orientado. Percebe-se, então que a economia solidária e a inclusão produtiva deveriam ser incentivadas no sentido de contribuir para a obtenção de renda por meio da geração de trabalho: “Disponibiliza aos trabalhadores beneficiários e/ou egressos de ações do Sistema Público de Emprego e de ações de economia solidária oportunidades de qualificação social (reflexão sobre cidadania, fortalecimento e o mundo do trabalho), profissional (fundamentos técnico-científicos da ocupação) e ocupacional (atividades específicas à ocupação, dimensão técnico-gerencial, cooperativista e associativa), em articulação com as ações de microcrédito, geração de emprego e renda e economia solidária”².

No entanto, a economia solidária dialogava diretamente com as demais prioridades do Eixo 3 do Fome Zero. Nos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local, foi adotada como uma das alternativas de promoção do desenvolvimento local e territorial sustentável por meio das iniciativas econômicas solidárias de geração de trabalho e renda. Nas ações de Organização Produtiva de Comunidades, foram incentivados “empreendimentos produtivos autogestionários, economicamente viáveis e sustentáveis”.

Nas áreas urbanas, destaca-se a ação de apoio e fomento para o desenvolvimento de cooperativas e associação de catadores de materiais recicláveis, articulada à construção da nova política de resíduos sólidos urbanos. Finalmente, a SENAES/MTE foi uma das grandes incentivadoras e responsáveis pela criação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNPMO para atender às necessidades financiamento de atividades produtivas de pequeno porte.

2 Acesso em <http://www.fomezero.gov.br/programas-e-aco/es/eixo3.htm>.

Na verdade, as ações de economia solidária ultrapassavam os limites do Eixo 3 e dialogava com as iniciativas dos demais eixos do Fome Zero, como por exemplo, no Eixo 4 de Mobilização e Controle Social. A SENAES estabeleceu parcerias com a equipe de mobilização social e educação cidadã, conhecida inicialmente como o TALHER do Fome Zero, na construção de uma Rede de Educação Cidadã, hoje existente e consolidada em todo Brasil, envolvendo pessoas e organizações da sociedade como os movimentos sociais, as pastorais populares, escolas e ONGs. As equipes estaduais receberam formação em Economia Solidária e assumiram essa perspectiva como uma de suas principais estratégias de atuação em milhares de municípios brasileiros.

Outra forte interlocução ocorre com a formulação e implantação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A SENAES/MTE participou ativamente das Conferências Nacionais e representou o MTE, por vários anos como suplente, no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Esse esforço fez com que o Documento Final da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar refletisse um conjunto de propostas relativas às políticas de emprego, trabalho e economia solidária que traduzem por sua vez o diálogo e a integração intersetorial das experiências no âmbito das ações governamentais, bem como na articulação das organizações e movimentos da sociedade civil.



No Eixo I do Documento Final da III CNSAN³ – Segurança Alimentar e Nutricional nas estratégias nacionais de desenvolvimento, a organização da produção e do trabalho é considerada central nas proposições apresentadas para incorporar a Segurança Alimentar e Nutricional na estratégia nacional de desenvolvimento. Pressupõe a ampliação das possibilidades de obtenção de renda pelo acesso à terra e ao trabalho digno e a promoção de formas equitativas, sustentáveis e justas de produção e distribuições de alimentos. No Eixo II – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o Documento faz referência aos avanços na ampliação de recursos e das modalidades de apoio à agricultura familiar e estímulo aos modelos sustentáveis, ecológicos, cooperativos e solidários de produção e acesso aos mercados. Nas proposições aprovadas, a questão da política de trabalho, emprego e economia solidária se evidencia como estratégica para a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. No Eixo III – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o documento propõe que no processo de regulamentação e implantação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional ocorra a sua integração com outros conselhos e comissões, sobretudo aqueles que tratam das ações e políticas nas áreas do trabalho e renda, direitos humanos, desenvolvimento rural e territorial etc.

O destaque conferido às políticas de emprego, trabalho e economia solidária deve ser entendido como expressão do compromisso com a inclusão social pelo trabalho, reafirmando a orientação estratégica e os grandes objetivos do Fome Zero. A Economia Solidária como forma de organização econômica que privilegia o trabalho associado na promoção da autonomia e autogestão coletiva dos processos econômicos de produção, comercialização e consumo foi fortalecida nesse debate nacional.

Economia Solidária: Estratégia de Promoção do Trabalho Associado

É notório que uma das principais iniciativas do Fome Zero foi a ampliação da transferência de renda por meio do Bolsa Família que resultou da integração de diversos outros programas e ações existentes. O Programa Bolsa Família atingiu a significativa marca de 12,4 milhões de famílias atendidas com resultados significativos na redução da miséria no Brasil, conforme atestam os indicadores sociais mais recentes.

Esses avanços foram acompanhados também de crises e questionamentos sobre a relação do Fome Zero com as políticas estruturantes. Havia o desejo de que as demais ações previstas na estratégia Fome Zero tivessem a mesma pujança das ações de transferência de renda, proporcionando maior autonomia e emancipação dos seus beneficiários. Havia a compreensão de que a participação das famílias beneficiadas pelo programa era caracterizada pela baixa inserção no mercado de trabalho, estando submetidas ao desemprego e a situações de precariedade, em serviços de baixa qualificação e obtenção de renda pelo trabalho. Essa situação é grave no Brasil, onde cerca de 41% da população economicamente ativa está na informalidade. Os diagnósticos apontavam, portanto, ser a inserção no mercado de trabalho um grande problema para as famílias em situação de miséria e pobreza, transformando a fragilidade de renda e de consequente insegurança alimentar enquanto problema estrutural. Nesse contexto, permanece o desafio sobre as possibilidades e alternativas de promoção de iniciativas de obtenção de renda por meio do trabalho.

A II Conferência Nacional de Economia Solidária aponta rumos para a integração da economia solidária com as políticas sociais: “A economia solidária também oferece contribuições para o combate à exclusão social através da organização social e econômica de sujeitos nas mais variadas situações de exclusão e de vulnerabilidade. Por isso, é fundamental que as políticas sociais do País incorporem ações de fomento à economia solidária e se articulem com a Política Nacional de Economia Solidária nas três esferas governamentais” (Brasil, 2010). Dentre estas políticas, o Documento Final da II CONAES destacou a articulação com as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional e de Desenvolvimento Social pelo incentivo da produção em cooperação e do trabalho associado para as famílias beneficiárias do Bolsa Família.

Para tanto, faz-se necessário avançar na institucionalização e na ampliação da Política Pública de Economia Solidária, tornando-a permanente na estrutura do Estado Brasileiro com base em Lei a ser debatida e deliberada no Congresso Nacional que viabilize as seguintes conquistas:

3 Acesso em https://www.planalto.gov.br/consea/3conferencia/Static/Documentos/Documento_%20Final.pdf.

1. O reconhecimento dos Empreendimentos Econômicos Solidários com atualização, aperfeiçoamento e criação de leis e mecanismos que facilitem a formalização e funcionamento dos empreendimentos, considerando também os aspectos tributários e de acesso à seguridade social aos trabalhadores/as desses empreendimentos, como sujeitos de direito;
2. A ampliação do acesso ao conhecimento por meio da educação, da formação, do assessoramento técnico e das tecnologias sociais;
3. A ampliação do acesso ao crédito (investimentos e capital de giro) para os empreendimentos, bem como o fortalecimento das iniciativas de finanças solidárias (bancos comunitários, fundos solidários e cooperativas de crédito);
4. A ampliação do acesso aos mecanismos e instrumentos de comercialização justa e solidária, incluindo a implantação do Sistema de Comércio Justo e Solidário, equipamentos de comercialização (centrais de comercialização, mercados solidários, feiras etc.) e a ampliação do acesso dos empreendimentos econômicos solidários às compras governamentais nas áreas urbanas e rurais, a exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Nacional de Alimentação Escolar;
5. Para dar suporte a essas iniciativas, deverá ser criado o Fundo Nacional de Economia Solidária como instrumento de financiamento das Políticas Públicas de Economia Solidária e para o fortalecimento dos empreendimentos econômicos solidários. Além disso, a criação e implantação do Sistema Nacional de Economia Solidária, articulando as iniciativas dos entes governamentais e da sociedade civil nas esferas municipal, estadual e federal, deverá promover a intersetorialidade e a integração entre as várias políticas que dialogam com a economia solidária como estratégia de desenvolvimento sustentável por meio do trabalho associado, da produção em cooperação, da justa distribuição da renda e do consumo consciente e responsável.

Fome Zero e Economia Solidária: Duas Estratégias que Visam a Justiça Social e a Igualdade Social e Econômica Através de Políticas Públicas Permanentes

Fome Zero e Economia Solidária são partes integrantes de ampla coleção de políticas sociais que em parte foram criadas e em parte foram ampliadas de tal forma que passaram a alterar sensivelmente a estrutura socioeconômica do Brasil, durante os dois mandatos do presidente Lula. Em menos de oito anos, dezenas de milhões de famílias foram resgatadas da miséria e da fome e integradas à produção e ao convívio social, graças a avanços fundamentais na agricultura familiar, na educação, no crédito, no fomento a tecnologias sociais e em muitas outras áreas, que o espaço disponível não permite citar.

É importante constatar que o êxito do Programa Fome Zero e do Programa de Economia Solidária em Desenvolvimento é devido não apenas às políticas específicas implementadas por essas duas estratégias, mas ao conjunto de todas as políticas sociais concomitantes, porque todas elas foram e estão sendo realizadas de forma integrada, de modo que cada política se beneficia das demais e ao mesmo tempo contribui para o êxito das outras.

Um bom exemplo desta intersetorialidade das políticas sociais talvez seja o "Programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidários", mencionado no início desse texto. Este programa subsidia projetos sustentados por Fundos Rotativos Solidários.

É importante constatar que o êxito do Programa Fome Zero e do Programa de Economia Solidária em Desenvolvimento é devido não apenas às políticas específicas implementadas por essas duas estratégias, mas ao conjunto de todas as políticas sociais concomitantes, porque todas elas foram e estão sendo realizadas de forma integrada, de modo que cada política se beneficia das demais e ao mesmo tempo contribui para o êxito das outras

Estes, por sua vez fazem parte das Finanças Solidárias, estratégia da economia solidária de fortalecimento de instituições que utilizam a poupança dos seus associados para financiar empreendimentos de economia solidária. Os Fundos Rotativos têm sido essenciais para a multiplicação das cisternas no Semiárido, uma das mais destacadas políticas do Fome Zero. As políticas de Fundos Rotativos Solidários e de Cisternas são por sua vez suportes importantes das políticas de desenvolvimento local, implementadas por diversos ministérios, e que complementam outras políticas sociais.

Fome Zero e Economia Solidária contribuíram significativamente para a mudança do Brasil que o governo do presidente Lula encetou. Mas, as missões destas estratégias estão longe de estar plenamente realizadas, o que vale certamente para a grande maioria das outras políticas sociais. O Brasil mudou para melhor, pode-se afirmar tranquilamente, mas ainda há muito a fazer para eliminar a miséria, a alienação, o desespero de homens e mulheres que ainda não enxergam o momento em que poderão galgar a cidadania plena que implica o gozo dos direitos sociais – à educação, à saúde, ao trabalho, à alimentação, à habitação etc. – que nossa Lei Magna promete a todos brasileiros.

Até que este momento seja alcançado, é essencial que ambos – Fome Zero e Economia Solidária em Desenvolvimento – continuem avançando e o façam em estreita colaboração entre si e com as políticas sociais irmãs.

Referência Bibliográfica

BRASIL. Secretaria Nacional de Economia Solidária. La Conferência Nacional de Economia Solidária. *Anais*. Brasília: SENAES/MTE, 2006.

BRASIL. Secretaria Nacional de Economia Solidária. *Atlas da economia solidária no Brasil*. Brasília: SENAES/MTE, 2007. Acesso em www.sies.mte.gov.br.

BRASIL. Conselho Nacional de Economia Solidária. *II Conferência Nacional de Economia Solidária*. Documento Base. Brasília: SENAES/MTE, 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. *III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Documento Final. Por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: CONSEA, 2007. Acesso em https://www.planalto.gov.br/consea/3conferencia/Static/Documentos/Documento_%20Final.pdf.

FBES. Fórum Brasileiro de Economia Solidária. *IV Plenária Nacional de Economia Solidária: outra economia construindo outros desenvolvimentos*. Brasília: FBES, 2008. Acesso no www.fbes.org.br.

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Fome Zero: Uma proposta de segurança alimentar para o país*. São Paulo: Instituto Cidadania, 2001. Acesso em www.fomezero.gov.br

Sobre os Autores

Paul Singer é economista com doutorado em Sociologia, professor titular da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo e pesquisador do CEBRAP (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento), é secretário nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego. Foi secretário municipal do Planejamento de São Paulo (gestão Luiza Erundina).

Roberto Marinho Alves da Silva é filósofo com doutorado em Desenvolvimento Sustentável, professor adjunto da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, atualmente cedido ao Ministério do Trabalho e Emprego onde exerce a função de diretor do Departamento de Fomento à Economia Solidária na Secretaria Nacional de Economia Solidária.



FOME ZERO. UMA POLÍTICA DE INCLUSÃO NO MUNDO DO TRABALHO

Valmor Schiochet

Introdução¹

Diante do premente desafio político de apresentar à sociedade brasileira uma proposta clara de articulação entre as políticas distributivas (no caso, o conhecido Programa Bolsa Família) e as políticas de inserção de seus beneficiários no mundo do trabalho, foi possível, no âmbito do Fome Zero, elaborar um conjunto de reflexões para uma percepção mais integrada entre as diversas políticas que constituem a estratégia do Fome Zero. Como resultado de um esforço de concertação intersetorial, foi possível identificar possibilidades estratégicas de políticas para promoção de processos de geração de renda para além da visão dualista que separa as políticas distributivas e as políticas “estruturantes”. Por outro lado, os debates não ficaram restritos aos limites circunscritos pelas oportunidades do mercado de trabalho subordinado à lógica de acumulação de capital, incluindo outras formas de organização de trabalho decente.

Nesse sentido, o conjunto de temas e questões elaboradas naquela oportunidade mantém sua atualidade ao incidir sobre dimensões do Fome Zero com ampla repercussão no debate público e acadêmico. Dessa forma, espera-se contribuir no sentido de documentar parte do debate que ocorreu no interior desse relevante esforço político nacional que representou a inclusão de milhões de famílias.

O Fome Zero: Ação Estruturante da Cidadania

O Fome Zero é polissêmico. Dentre a pluralidade de sentidos e significados é importante recuperar o entendimento do Grupo de Trabalho Interministerial. Em verdade, trata-se aqui do que podemos denominar de “autoconsciência” sobre o conteúdo desta política pública. Aliás, mais do que uma política, a compreensão compartilhada era de que o Fome Zero se configurava enquanto uma **estratégia**. Estratégia impulsionada pelo Governo Federal com o objetivo de assegurar **o direito humano à alimentação adequada**, priorizando as pessoas com dificuldade de acesso aos alimentos. Tal estratégia se inseria no desafio de promoção da Segurança Alimentar e Nutricional – SAN e, assim, contribuiria para a erradicação da extrema pobreza, bem como para conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome.

¹ Este texto está fundamentado no conjunto de reflexões ocorridas no âmbito do subgrupo Promoção de Processos de Geração de Renda; composto por representantes dos seguintes ministérios: do Trabalho e Emprego, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Desenvolvimento Agrário, Integração Nacional e Secretaria Especial da Presidência.

Tal concepção do Fome Zero residia em uma percepção comum de que a insegurança alimentar existente no país resultava de uma configuração societária própria de um quadro de pobreza associada às desigualdades sociais.

Dessa forma, foi possível estabelecer como objetivos mais gerais do Fome Zero:

- a) Acabar com a fome enfrentando o problema da pobreza de forma integrada;
- b) Superar a condição de isolamento e fragmentação individual inserindo os beneficiários no curso de alguma cadeia produtiva geradora de riqueza, formando um círculo virtuoso, de mais independência e igualdade;
- c) Fortalecer a cidadania.


Ao atribuir de forma articulada tais objetivos ao Fome Zero, se explicitava que no contexto de uma política de Segurança Alimentar Nutricional a acessibilidade ao alimento é parte do campo dos direitos humanos. Enquanto direito, a acessibilidade ao alimento amplia a perspectiva da cidadania ao pressupor que sua existência implica, necessariamente e igualmente, em direito quanto a:

- a) Renda familiar suficiente para aquisição (e/ou produção) do alimento;
- b) Informação sobre qualidade nutricional do alimento;
- c) Direitos sociais e serviços públicos essenciais.

Por isto, a principal ação nessa estratégia foi a garantia de acesso à renda por meio de sua transferência pelo poder público às famílias [Bolsa Família]. Trata-se de reconhecer, no âmbito do direito, as ações de complementação da renda familiar, as medidas emergenciais e as políticas específicas que objetivam garantir o direito humano à alimentação adequada, saudável e sustentável para todos as/os brasileiras/os independentemente de disporem de renda ou de outros meios de acesso à alimentação.

No entanto, no âmbito da política de segurança alimentar e nutricional, tais ações e medidas são categorizadas como “emergenciais” e nesta condição não seriam suficientes (ou adequadas) para promover os processos socioeconômicos exigidos para a superação das bases estruturais geradoras da condição de insegurança alimentar e nutricional. Dessa forma, constata-se a necessidade de ações estruturantes. Isto é, ações que tenham potencialidade de gerar fundamentos estruturais de reprodução das bases sociais para a segurança alimentar e nutricional.

Além dessa percepção comum e bastante abstrata quanto à necessidade de “romper o círculo vicioso” da produção da fome, a ideia de ação estruturante remete para a incorporação da necessidade de ações públicas que objetivam promover de forma efetiva, por exemplo, a democratização do acesso à terra, a geração de empregos e a garantia dos direitos sociais. Assim, ao incorporar as chamadas ações estruturantes, o Fome Zero poderia *contribuir mais diretamente para superar a dicotomia entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social*.



Tal concepção do Fome Zero residia numa percepção comum de que a insegurança alimentar existente no País resultava de uma configuração societária própria de um quadro de pobreza associada às desigualdades sociais

No senso comum este debate se circunscreve a questão das “portas de saída” para a dependência dos benefícios advindos da transferência pública da renda. Nesse caso, a dependência de acesso a renda ou a outras formas de obtenção dos bens necessários a manutenção da vida exige que a “porta de saída” seja em verdade uma “porta de entrada”. Em especial, trata-se de uma possibilidade efetiva de “entrada” no mundo do trabalho como condição de apropriação de renda suficiente para uma vida familiar digna.

Possibilidade de Entrada no Mundo do Trabalho

Em nossa sociedade a condição de cidadania, fundamentalmente, está relacionada à obtenção de renda pelo trabalho. Somente em algumas situações circunstanciais a renda é reconhecida como um direito independente do trabalho realizado (por exemplo, a renda como direito do seguro-desemprego para aqueles/as demitidos/as ou os benefícios sociais para população que deixou de ser economicamente ativa por razões diversas).

A renda obtida em decorrência do trabalho, por sua vez, depende do crescente processo de mercantilização da força de trabalho transformando-a em mercadoria e/ou em produtora de mercadorias. Assim, ou as pessoas **vendem** sua própria força de trabalho em troca de remuneração ou obtêm ganhos por meio da **venda** do resultado (produtos e serviços) do seu trabalho.

Para que se possa obter renda pela venda da força de trabalho, é necessário que exista alguém disposto a adquiri-la. Condição esta que não depende do próprio trabalhador, diferentemente do que pensam os defensores da ideia de “empregabilidade”². Por sua vez, a possibilidade de obtenção de renda pela venda de mercadorias depende das condições de inserção em mercados específicos, o que supõe que quem trabalha tenha posse ou acesso aos meios de produção e aos mercados para seus produtos ou serviços.

Assim, a obtenção de renda resultante do trabalho não depende das pessoas que “vivem do trabalho” (utilizando uma expressão de Ricardo Antunes)³. Mas, a sua “entrada” no mundo do trabalho implica na existência de condições inerentes à forma como a sociedade organiza e regula a produção, a acumulação e a circulação da riqueza.

A partir do último quarto do século passado passou-se a reconhecer dificuldades estruturais para o pleno emprego (com o acesso universal à renda por meio da venda da força de trabalho). Daí a importância crescente das políticas públicas de emprego. As políticas de emprego garantiriam a proteção aos trabalhadores nos períodos em que estão impossibilitados de trabalhar (políticas passivas) ou promoveriam a mobilização da oferta de trabalho por meio da qualificação, requalificação, intermediação, crédito, assistência técnica (políticas ativas). Além destas, há políticas que regulam as relações de trabalho para garantir um conjunto de direitos relativos a tempo, remuneração, segurança, saúde, organização dos trabalhadores etc.

Com as transformações ocorridas no processo de acumulação ao longo das últimas décadas interrompeu, ou até mesmo inverteu, este crescente processo de incorporação das pessoas no mercado de trabalho.

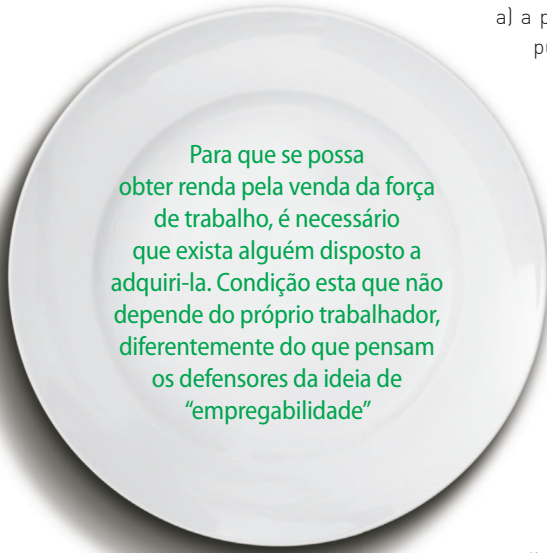
Em todo o mundo e, especialmente nos países onde o sistema capitalista é mais desenvolvido, desde as duas últimas décadas do século passado, as relações de trabalho estão mudando substancialmente em direção a uma maior precarização dos direitos do trabalhador e redução relativa dos postos de trabalho em decorrência da inovação tecnológica. Os especialistas preveem alterações ainda mais drásticas nos próximos anos no modo de produção capitalista avançado, em termos das funções do trabalho e da sua inserção nos respectivos mercados.

Em países como o Brasil, no qual a porta de entrada no mundo do trabalho do emprego formal esteve até o momento aberta para não mais do que a metade da população economicamente ativa os desafios são ainda maiores para as populações mais empobrecidas e vulneráveis socialmente. Obviamente que tais condições são diferenciadas dependendo das conjunturas de maior expansão ou de estagnação/retração econômica e das políticas públicas adotadas.

Por exemplo, durante o período de domínio das políticas de corte liberal, como as que orientaram o governo brasileiro na década de 1990, as portas de entrada no mundo do trabalho foram promovidas, basicamente, por meio de duas políticas:

2 Empregabilidade se refere às condições subjetivas de inserção e permanência no mercado de trabalho. Tem sua origem na teoria do capital humano, que atribui à educação o papel econômico de potencializar as oportunidades de integração das pessoas à vida produtiva. É um conceito problemático, na medida em que centra nos indivíduos e não na sociedade a responsabilidade pela sua integração no mercado de trabalho.

3 Segundo Antunes (1999), a “expressão ‘classe que vive do trabalho’ pretende dar contemporaneidade e amplitude ao ser social que trabalha, à classe trabalhadora hoje”. Ver mais em ANTUNES, Ricardo. *Os Sentidos do Trabalho*, São Paulo, Boitempo, 1999.



Para que se possa obter renda pela venda da força de trabalho, é necessário que exista alguém disposto a adquiri-la. Condição esta que não depende do próprio trabalhador, diferentemente do que pensam os defensores da ideia de “empregabilidade”

a) a primeira voltada para a chamada empregabilidade, que pressupunha, de um lado, a redução/flexibilização da regulação (dos direitos) dos trabalhadores para incentivar sua contratação (com a consequente precarização das relações de trabalho) e, de outro, requalificação profissional para adaptar as habilidades/competências dos desempregados às novas condições de mercado;

b) a segunda voltada para o incentivo ao trabalho por conta própria: políticas de qualificação, microcrédito, orientação em gestão para montar o próprio negócio. São as chamadas políticas ativas. O incentivo ao próprio negócio era feito em uma perspectiva de ampliação dos processos de terceirização (da produção e comercialização, no serviço público e nas atividades privadas).

Tais políticas tiveram, dentre outras consequências, a redução da parcela da renda nacional apropriada pelo trabalho. Isto é, a participação relativa da renda dos trabalhadores diminuiu dramaticamente na sociedade brasileira, passando de 54% do PIB para 38%.

Portanto, pensar na possibilidade de obtenção de renda pelo trabalho exige a adoção de políticas ativas de caráter claramente redistributivo em contraposição a política de trabalho de corte liberal centrada no ativismo individual. O caráter redistributivo possibilita que a entrada no mundo do trabalho signifique, igualmente, crescente participação dos/as trabalhadores/as na apropriação da riqueza nacional. Isto é, uma política de trabalho e emprego que proporcione substantivo aumento da renda obtida pelo trabalho independentemente do tipo de relação e vínculo estabelecido.

Em especial, no caso brasileiro, as “portas de entrada no mundo do trabalho” devem, também, reconhecer que a realidade dos que obtêm renda por meio do trabalho permanece heterogênea e diversificada (situação que foi ampliada com as transformações econômicas recentes). Assim, são diversas as relações de trabalho que permitem a obtenção de renda: o trabalho subordinado (emprego), o trabalho autônomo (incluindo os micro e pequenos empreendedores), o trabalho familiar (em especial na área rural) ou o trabalho associado ou cooperativado (recentemente denominado de economia solidária).

O fundamental é que para promover a obtenção de renda por meio do trabalho de forma estruturante e emancipatória faz-se necessário uma política que garanta a existência, independentemente do tipo de relação de trabalho adotada, de padrões socialmente acordados (com base nos princípios constitucionais) que, no mínimo **asseguem de forma universal**:

- a) condições adequadas de trabalho (saúde e segurança);
- b) proteção aos trabalhadores diante de eventuais interrupções que impossibilitem sua atividade laboral por motivos diversos (seguros e auxílios);
- c) seguridade com preservação da média dos ganhos obtidos na atividade, na aposentadoria;
- d) remuneração básica referencial para os diversos tipos de trabalho, compatível com padrões dignos de sobrevivência.

Isto é, independente da experiência concreta que cada pessoa vai ter em sua “entrada no mundo do trabalho” é necessário uma **política de trabalho** que não apenas assegure acesso à renda, mas igualmente garanta condições para que a obtenção de renda ocorra por meio do **trabalho decente**. Segundo a Organização Internacional do Trabalho – OIT, trabalho decente, é sinônimo de trabalho produtivo, no qual se protegem os direitos, o qual engendra ganhos adequados com uma proteção social apropriada. Significa também um trabalho suficiente, no sentido de que



todos deveriam ter pleno acesso a oportunidades de obtenção de ganhos. Marca uma pauta para desenvolvimento econômico e social conforme a qual pode ser oferecida cobertura para a realidade do emprego, as remunerações e a proteção social sem menosprezo das normas sociais e relativas aos direitos dos trabalhadores.⁴

Nesse caso, parte-se do pressuposto de que as políticas ativas de trabalho e emprego, por si só, não garantem inserção plena das pessoas no mundo do trabalho decente. Há necessidade de articulá-las com as políticas de desenvolvimento. Por sua vez, investimentos públicos amplos nas políticas de trabalho e emprego contribuem para o próprio desenvolvimento e, em especial, na promoção um processo de desenvolvimento mais equitativo.

A Porta de Entrada no Mundo do Trabalho para o Fome Zero

Uma política que favoreça a entrada dos beneficiários de programas de transferência de renda no mundo do trabalho tem como desafio possibilitar que os mesmos tenham condições de exercício efetivo do “trabalho livre”. Isto é, que sejam construídas as condições sociais, econômicas, culturais e subjetivas necessárias para sua inserção a partir das várias relações de trabalho possíveis (emprego, autônomo, agricultor familiar, micro ou pequeno empreendedor, trabalho associado/cooperado etc.) para a obtenção de renda.

No entanto, para assegurar a condição de cidadania não basta ingressar no mundo do trabalho para obter renda em substituição àquela proveniente das transferências (bolsas). Não se trata de substituir a lógica da cidadania por uma lógica meramente economicista. É crucial que a “porta de entrada no mundo do trabalho” contenha a possibilidade real de garantir que a renda seja obtida por meio de um trabalho decente, sob pena de não gerar um circuito virtuoso que permita a emancipação de beneficiários e de suas famílias, bem como de sua inserção em processos de desenvolvimento local e nacional que possibilitem a superação das bases sociais produtoras da pobreza e miséria.

Assim sendo, o problema político diz respeito a como implementar ações nesta direção considerando a diversidade e, simultaneamente, a especificidade das famílias beneficiárias de programas de transferência de renda. De um lado, mesmo que em sua maioria são pertencentes a população economicamente ativa compartilham uma condição comum (“universal”) relativa a sua pobreza e insuficiência de renda familiar. Por outro lado, experienciam histórica e territorialmente tal condição de forma bastante diferenciada que dependem de seu pertencimento a comunidades específicas (quilombolas, indígenas etc.), sua relação com o espaço (rural, periferias urbanas), a dimensão demográfica (grandes centros urbanos, pequenos municípios) e assim por diante.

É necessário, portanto, reconhecer tais especificidades na implementação da política, sem, no entanto, perder a dimensão universal do processo emancipatório e dos padrões mínimos socialmente necessários para caminhar nesta direção.

Além disso, é necessário reconhecer que as iniciativas governamentais para abrir as portas de entrada desta população no mundo do trabalho já existem, basta considerar a quantidade e diversidade de ações e programas. São políticas, programas e ações que dialogam com diferentes estratégias de políticas setoriais (agricultura familiar, desenvolvimento regional e local, economia solidária etc.), que utilizam na sua implementação metodologias e procedimentos diferenciados. As dificuldades residem nas suas baixas capacidades de execução orçamentária e na desarticulação entre estas iniciativas.

Nesse contexto, o Grupo de Trabalho Interministerial do Fome Zero alcançou uma proposta síntese como ponto de partida para enfrentar esta questão: *A estratégia de geração de renda por meio da inserção no mundo do trabalho deve ser vista como promoção do acesso às políticas de trabalho e emprego, que são políticas de caráter universal. No âmbito da estratégia Fome Zero, estas políticas deverão privilegiar (caráter processual) seu acesso aos beneficiários do Programa Bolsa Família.*

Tal proposta síntese configurou, em primeiro lugar, uma urgente tarefa de diagnóstico a ser feita para corroborar algumas hipóteses sobre as características dos beneficiários e de sua relação com o mundo do trabalho,

⁴ Conferir OIT – Brasil. Agenda Nacional do Trabalho Decente. Brasília, 2006, 19p. Disponível em (<http://www.oitbrasil.org.br/info/downloadfile.php?fileId=237>).

bem como sobre as ações e programas governamentais já existentes nesta direção. O Cadastro Único⁵ e o Guia de Geração de Trabalho e Renda⁶ constituem bases de informação fundamentais para tal intento.


Além do diagnóstico, constatou-se a necessidade de avançar na definição de uma estratégia comum (envolvendo governo e sociedade) para a política de trabalho no âmbito do Fome Zero. Tal estratégia deveria articular, no mínimo, os seguintes elementos:

1. O entendimento compartilhado de seu conteúdo, em especial, da concepção política sobre a política pública de emprego e trabalho e sua articulação com políticas de desenvolvimento;
2. Reconhecimento de parâmetros comuns para planejamento e implementação das ações e programas relativos a inserção no mundo do trabalho em acordo com a concepção da estratégia. Parâmetros que assegurem:
 - a. O respeito às diversas relações de trabalho possíveis para a inserção produtiva dos beneficiários da transferência de renda,
 - b. Observância dos direitos e mecanismos de proteção social dos trabalhadores, e
 - c. O reconhecimento do caráter processual e territorial de inserção dos beneficiários no mundo do trabalho;
3. A identificação dos instrumentos/ações e metodologias necessários para uma política ativa de trabalho. Cada ação e programa governamental inserido nessa estratégia deveria reconhecer em sua implementação a necessária articulação dos instrumentos/ações. Por exemplo, não seria adequado para a estratégia que uma ação voltada ao apoio para aquisição de máquinas e equipamentos (investimento) não fosse acompanhada de adequada articulação com outras ações, tais como qualificação, incubagem, assistência técnica, articulação com o território etc. ou mesmo que as ações de qualificação social e profissional estivessem dissociadas das ações de investimento, fomento ou intermediação de mão de obra, se fosse o caso. Assim, aumentariam as chances de impacto das políticas para que se assegurasse que a renda fosse obtida por meio de um trabalho decente, com grande probabilidade de favorecer a criação de um circuito virtuoso de desenvolvimento e emancipação;
4. Elaboração ou adoção, quando necessário, de termos de referências comuns para a implementação dos instrumentos/ações da política. Isto é, cada instrumento/ação deveria observar os parâmetros e referências comuns. Por exemplo, para qualificação social e profissional utilizar como parâmetros aqueles do Plano Nacional de Qualificação – PNQ, para a inserção na economia solidária utilizar o acumulado das experiências da política nacional de economia solidária; para as políticas de crédito utilizar as referências do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, do Microcrédito Produtivo e Orientado, das finanças solidárias. Nas políticas do desenvolvimento agrário existia a referência da assistência técnica (ATER). O mesmo deveria ser definido em torno da política de ciência e tecnologia – tecnologia social⁷, tecnologia apropriada –, a política voltada a sustentabilidade ambiental, relações de trabalho, assistência técnica etc.). Nesse sentido, seria necessário reconhecer a centralidade de algumas políticas ou sistemas públicos: política para fortalecimento da agricultura familiar, sistema público de emprego, política de fomento à economia solidária, entre outras.

5 Presidência da República, Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, publicado no Diário Oficial da União de 27 de junho de 2007.

6 Fundação Banco do Brasil e Instituto de Políticas Públicas Florestan Fernandes. *Guia de geração de trabalho e renda: nova perspectiva na elaboração de políticas, programas e projetos de geração de trabalho e renda*. Brasília : Fundação Banco do Brasil ; São Paulo, SP : Instituto de Políticas Públicas Florestan Fernandes, 2008. 266p.

7 O conceito de tecnologia social remete a uma proposta inovadora de desenvolvimento, que compreende um conjunto de produtos, técnicas ou metodologias reaplicáveis, desenvolvidas na interação com a comunidade e que representem efetivas soluções de transformação social. As tecnologias sociais podem aliar saber popular, organização social e conhecimento técnico-científico na disseminação de soluções para problemas voltados a demandas de produção, alimentação, educação, energia, habitação, renda, recursos hídricos, saúde, meio ambiente, entre outras. Importa essencialmente que sejam efetivas e reaplicáveis, propiciando desenvolvimento social em escala. São exemplos de tecnologia social: o clássico soro caseiro [mistura de água, açúcar e sal que combate a desidratação e reduz a mortalidade infantil]; as cisternas e outras formas de coleta de águas de chuva no Semiárido; a multimistura; a metodologia participativa da coleta seletiva, entre outros. Sobre tecnologia social, sugiro consulta à página da Rede de Tecnologia Social – RTS: <http://www.rts.org.br/>.



Por isso, no âmbito dessa compreensão sobre as políticas para a “entrada” dos/as beneficiários/as da transferência de renda no mundo do trabalho, a questão do desenvolvimento passou à centralidade do debate

5. Garantir mecanismos para permitir a organicidade na implantação da estratégia e sua articulação nos territórios. Prever e incorporar o acúmulo institucional quanto à territorialidade das ações governamentais (incluindo os vários entes federados) articuladas às estratégias de desenvolvimento comunitário, regional e nacional. Os programas e ações não podem ser dirigidos a “beneficiários individuais” e sim nos espaços territoriais.

Diante da importância da questão da territorialidade do mundo do trabalho é necessário reconhecer os avanços do acúmulo teórico e político que o Ministério do Desenvolvimento Agrário tem apresentado sobre a noção de território. Território entendido como “um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial. O território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições que podem ser mobilizadas e convertidas em um trunfo crucial para o estabelecimento de iniciativas voltadas para o desenvolvimento⁸.”

No entanto, a abordagem territorial não significa apenas uma escala dos processos de desenvolvimento a ser considerada, ela implica também um determinado método para favorecê-los. Nela, o desenvolvimento não é decorrência da ação verticalizada do poder público, mas sim da criação de condições para que os agentes locais se mobilizem em torno de uma visão de futuro, de um diagnóstico de suas potencialidades e constrangimentos e dos meios para perseguir um projeto próprio de desenvolvimento sustentável.

A inserção dos beneficiários de programas de transferência de renda no mundo do trabalho exige a articulação das políticas de trabalho e das políticas de desenvolvimento. Políticas que promovam o desenvolvimento de territórios, setores econômicos, cadeias e arranjos produtivos que se caracterizam pela incorporação extensiva (massiva) de força de trabalho. Além da agricultura familiar existem setores e atividades com estas características: habitação, saneamento e infraestrutura, turismo, serviços domésticos etc. Igualmente importante nessa estratégia é o fortalecimento de determinadas cadeias produtivas.

Porém, tais políticas devem necessariamente pautar-se pela promoção do trabalho decente nesses setores ou arranjos produtivos. Setores mais intensivos na absorção de força de trabalho são também os que apresentam condições mais precárias e de baixa remuneração. Isto explica a alta participação de trabalhadores desses setores entre os beneficiários dos programas de transferência de renda.

Trata-se, portanto, de uma visão integradora de espaços, atores sociais, mercados e políticas públicas de intervenção, por meio da qual se pretendia alcançar: a geração de riquezas com equidade, o respeito à diversidade, a solidariedade, a justiça social e a inclusão social. Esses valores e resultados só poderiam ser alcançados se o desenvolvimento não fosse pensado apenas como sinônimo do crescimento econômico desses territórios.

Por isso, no âmbito dessa compreensão sobre as políticas para a “entrada” dos/as beneficiários/as da transferência de renda no mundo do trabalho, a questão do desenvolvimento passou à centralidade do debate. Sendo os processos de desenvolvimento entendidos como processos que envolvem múltiplas dimensões, cada uma contribuindo de uma determinada maneira para o futuro de um território:

⁸ Ver dentre outros documentos: Ministério do Desenvolvimento Agrário, “Proposta técnica de formação de integrantes da Rede Nacional de Colaboradores e Parceiros em Educação do Campo e Desenvolvimento Territorial”, Brasília: MDA/SDT, 2005.

- a) Dimensão Econômica: eficiência através da capacidade de inovar, de diversificar e de usar e articular recursos locais para gerar oportunidades de trabalho e renda, fortalecendo as cadeias produtivas e integrando redes de pequenos empreendimentos;
- b) Dimensão Sociocultural: maior equidade social graças à participação dos cidadãos e cidadãs nas estruturas do poder, tendo como referência a história, os valores e a cultura do território, o respeito pela diversidade e a melhoria da qualidade de vida das populações;
- c) Dimensão Político-institucional: institucionalidades renovadas que permitam o desenvolvimento de políticas territoriais negociadas, ressaltando o conceito de governabilidade democrática e a promoção da conquista e do exercício da cidadania;
- d) Dimensão Ambiental: compreensão do meio ambiente como ativo do desenvolvimento, considerando o princípio da sustentabilidade e enfatizando a ideia de gestão sustentada da base de recursos naturais, assegurando sua disponibilidade também para as gerações futuras.

Além desses elementos a estratégia para favorecer a abertura das portas de entrada no mundo do trabalho deveriam incorporar alguns princípios metodológicos para assegurar sua relação com a perspectiva emancipatória da cidadania:

1. Protagonismo do público beneficiário. Este princípio pressupõe a participação da população beneficiária, como instrumento decisivo para promover o empoderamento dos grupos socialmente desfavorecidos e inverter os tradicionais processos de assistência que conduzem os indivíduos ao estigma da dependência. O público beneficiário deve ser concebido como fonte e sujeito e não como objeto passivo de ação ou simples receptores ou “porta-vozes” de determinada ação ou projeto. A partir dessa concepção seria relevante:
 - a) Identificar e incentivar as potencialidades humanas;
 - b) Valorizar os recursos familiares e comunitários;
 - c) Respeitar e valorizar as especificidades culturais;
 - d) Garantir a criação e/ou consolidação de espaços de escuta, de controle social e participação coletiva (fóruns, comitês, grupos de trabalho e outras instâncias).
2. Respeito às subjetividades e diferenças de gênero, de raça, de idade e etnia. Em toda atividade deve-se considerar que existem diversos níveis para a composição dos subgrupos: gênero, idade, identidades culturais, condição social, raças etc. Essas diferenças não devem ser motivos para a exclusão, mas, ao contrário, consideradas como elementos que enriquecem os processos formativos. Trata-se de atuar no sentido de resgatar a autoestima e respeitar as subjetividades dos grupos populacionais, levando em consideração essas diferenças em todas as etapas do projeto. Os instrumentos, técnicas e métodos devem ser adequados às especificidades e necessidades do público-alvo das ações.
3. Compromisso com os valores de justiça social, democracia e dignidade humana. As mudanças em nossa cultura política tradicional exigem dos diversos atores sociais (conselhos, fóruns, instituições governamentais e não governamentais, redes de movimentos sociais) um processo crítico e reflexivo permanente, direcionado para a adoção de práticas políticas condizentes com a gestão democrática, contrapondo-a ao autoritarismo, valorizando a comunicação dialógica, o pensamento crítico e a problematização da realidade.

Podemos afirmar que tal entendimento sobre a necessária inclusão das políticas de trabalho na estratégia do Fome Zero incorporou, em grande medida, a complexidade da questão das possíveis portas de entrada no mundo do trabalho. Resta um breve comentário sobre a questão da implementação e institucionalidade de tais políticas.

O acúmulo histórico de implementação das políticas de trabalho tem apontado para a necessária adoção de um conjunto de instrumentos da ação pública a serem operacionalizados de forma articulada e coerente com a



estratégia adotada. Obviamente que os possíveis arranjos institucionais e políticos podem variar de acordo com as diferentes políticas ou sistemas de políticas públicas existentes. Por exemplo, no caso brasileiro, cabe reconhecer que tais instrumentos e ações estão presentes em diferentes políticas ou sistemas públicos com destaque para o PRONAF; o Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda – SPTER e as recentes políticas de fomento à Economia Solidária, dentre outras. Independente das especificidades de cada política ou sistema público, podemos considerar que os instrumentos adotados consistem fundamentalmente em:

- a) Sensibilização, mobilização, formação cidadã, elaboração de diagnósticos (envolve público beneficiário e sua relação com o contexto social, econômico, ambiental, cultural, territorial) – identificação das potencialidades e estratégias de inserção. Ex.: ampliação da ação dos agentes para a constituição de uma extensa rede de agentes de desenvolvimento;
- b) Elaboração de estratégias de inserção no mundo do trabalho: instrumentos de planejamento participativo e de concertação social, envolvendo assessoria, incubagem ou inserção nas ações de intermediação de mão de obra;
- c) Assistência técnica e gerencial (em especial, quando a opção é a economia solidária, trabalho familiar ou micro e pequenos empreendimentos);
- d) Qualificação social e profissional;

- e) Crédito, microcrédito produtivo orientado, linhas de crédito altamente subsidiado e orientado, promoção de cooperativas de crédito e fundos solidários e investimentos;
- f) Desenvolvimento tecnológico ou acesso à ciência e tecnologia;
- g) Promoção da comercialização, acesso aos mercados, mercados institucionais (compras governamentais), promoção de redes de comércio justo.

Assim sendo, uma estratégia pública para promover a entrada no mundo do trabalho de beneficiários de programas de transferência de renda implica na potencialização massiva e articulada destas ações considerando as especificidades do público beneficiário e dos respectivos sistemas de políticas públicas.

Considerações Finais

Entendemos que é possível superar o dilema das “portas de saída” para os programas de transferência de renda com a compreensão de que o dilema mais efetivo diz respeito, em verdade, as “portas de entrada no mundo do trabalho”. Essas portas somente se abrem com a promoção de processos de desenvolvimento que permitem a inclusão massiva das pessoas no trabalho decente organizado sob forma do emprego formal ou sob outras formas não subordinadas de trabalho, desde que assegurem para além do acesso à renda, a dignidade própria da condição de cidadão beneficiário da riqueza socialmente produzida em sua nação.

A Estratégia Fome Zero propiciou o ambiente para a reflexão aprofundada e fundamentada em mais do que o acesso ao mundo trabalho como uma condição de melhoria econômica do País, mas, sobretudo, como uma condição de acesso à cidadania em sua múltiplas dimensões. Esse debate (e vários outros) contribuiu para o processo de construção de uma ação governamental que reconhece o direito à renda como direito à cidadania e que mais do que encontrar uma porta de saída para os/as beneficiários/as dos programas de transferência de renda, trata-se de promover sua entrada no mundo do trabalho decente.

O debate também permitiu uma primeira aproximação sobre as diversas articulações necessárias para que os princípios de trabalho digno fossem contemplados nas diversas políticas e sistemas públicos já existentes. Várias medidas puderam ser implementadas nesse sentido. Outras carecem de massificação para fazer frente ao desafio quantitativo de famílias beneficiadas com o Bolsa Família. Obviamente que o contexto mais recente de crescimento do emprego com carteira assinada apresenta novas possibilidades para a estratégia do Fome Zero.

Sobre o Autor

Valmor Schiochet é doutor em Sociologia Política (UnB), professor da Universidade Regional de Blumenau (SC), foi diretor de Estudos e Divulgação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (2003-2007), integrou o Grupo de Trabalho Fome Zero (representando o Ministério do Trabalho e Emprego).

EXPERIÊNCIA

Projeto Capacita Mulheres em Fortaleza

Curso forma 1.179 beneficiárias nas áreas da confecção, culinária, computadores e construção civil

Para promover a promoção social às beneficiárias do Bolsa Família, a Secretaria Municipal de Assistência Social – Semas de Fortaleza criou, em 2007, o Projeto de Inclusão Produtiva para Mulheres do Programa Bolsa Família – PBF. A gestora Jadion Helena Santos explica que a proposta foi idealizada para ajudar as beneficiárias do PBF a ingressar no mercado de trabalho com uma profissão.

Com base em informações repassadas pelos 20 Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, de Fortaleza, foram identificadas 3 mil mulheres para participar do projeto, das quais 1,5 mil foram selecionadas. A partir desse cadastro, o Projeto de Inclusão Produtiva para Mulheres do Bolsa Família estruturou cursos nas áreas de confecção, culinária, manutenção e montagem de computadores e serviços da construção civil para 1.179 mil mulheres, ministrados por professores do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai.

A procura foi tamanha que as vagas para as aulas de corte e costura não foram suficientes para atender a todas as interessadas. Para ampliar o número de vagas, o Senai contratou, então, costureiras para ministrar as aulas nas comunidades.

No curso de culinária, as beneficiárias aprenderam a fazer compotas, geleias, bolos, tortas e doces. O curso de construção civil capacitou mulheres nas áreas de pintura, alvenaria, hidráulica e revestimento de piso.

UNIDADES PRODUTIVAS – Após a formação profissional, as mulheres passaram a frequentar unidades produtivas para aprimorar o conhecimento adquirido no curso. São oito na área de confecção nas quais, além do corte e costura, as beneficiárias aprenderam a melhorar o acabamento das roupas, a fazer customização, produzir artesanato e bolsas. O lugar também serve para orientá-las na comercialização de produtos, no acesso ao micro crédito e para auxiliá-las na inserção no mercado de trabalho.

As seis unidades produtivas da área de culinária ajudam as mulheres a vender os produtos – muitos dos alimentos são comercializados em feiras. O próximo passo é negociar parceria com empresas para a contratação de serviços de coffee break em eventos.

Algumas mulheres que fizeram o curso na área da construção civil estão trabalhando com carteira assinada como pedreiras na edificação do Hospital das Mulheres em Fortaleza. Duas vezes por mês, uma representante da Coordenadoria Municipal de Políticas para as Mulheres vai até o canteiro de obras para ensiná-las a lidar com as pessoas e para explicar seus direitos e deveres.

Jadion Santos revela as próximas etapas do projeto: a Semas deseja criar uma marca de inclusão produtiva, produzir cartões de visitas e folhetos para distribuir a representantes de empresas. Além desses serviços, a Semas pretende incluir essas novas profissionais em feiras regionais.

CARTEIRA DE TRABALHO – Maria Vieira da Silva fala com entusiasmo sobre a nova profissão. Desempregada, sustentava os três filhos com o benefício do Bolsa Família. Hoje, ela trabalha como pedreira na construção do Hospital das Mulheres e, pela primeira vez, tem a carteira de trabalho assinada.

Sônia Maria Luiza lavava roupas para aumentar a renda de R\$ 82,00 que recebia do Bolsa Família. Hoje, é costureira e aprimora as técnicas na unidade produtiva. As peças que está confeccionando são vendidas em feiras e nos CRAS de Fortaleza. Até um desfile com as peças, ela e suas companheiras produziram na cidade.

Para auxiliar o funcionamento das unidades produtivas, o projeto contou com os seguintes apoios: Banco do Nordeste; Casa Brasil; Coordenadoria Municipal de Políticas Públicas para Mulheres; Instituto Banco Palmas; Instituto do Desenvolvimento do Trabalho; Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Trabalho e Emprego; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; Secretaria Estadual do Trabalho e Desenvolvimento Social; Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico; Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial; e sindicatos das Empresas Têxteis e da Construção Civil do Estado do Ceará.

Kamila Almeida



CONSÓRCIOS PÚBLICOS, UMA NOVA PROPOSTA PARA OS CONSÓRCIOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E DESENVOLVIMENTO LOCAL

Marco Aurélio Loureiro, Danielle Dê Vicente Prado e Paula Ravanelli Losada

O fortalecimento da federação brasileira deu-se de forma intimamente associada ao processo de redemocratização no Brasil a partir do final da década de 1970. Esse processo foi marcado por uma forte oposição política à tutela centralizadora e autoritária exercida pelo regime militar sobre a população e a Federação brasileira. Nos últimos anos, a estrutura do Estado brasileiro foi profundamente alterada, tanto do ponto de vista das relações intergovernamentais como da relação entre o poder público e a sociedade.

A chamada Constituição Cidadã repactuou a relação entre o Estado e a Sociedade, colocando na agenda política os temas da participação e do controle social na elaboração e implementação das políticas sociais e promoveu um novo conceito de sistema de proteção social, sob a forma de políticas sociais de acesso universal e gratuito. A nova Carta Magna também consagrou o processo de descentralização político-administrativo e fiscal do País, fortaleceu a autonomia e a base tributária dos governos subnacionais e aumentou o volume das transferências de recursos intergovernamentais. Além do mais, criou uma Federação trina, com o reconhecimento constitucional dos municípios como entes federativos.

Essa estrutura federativa composta por três esferas autônomas e interdependentes de governo constitui um desenho particular de Federação, entre o conjunto de países que se organizam sob a estrutura institucional e política de distribuição territorial do poder, pois de forma geral, as demais Federações se organizam por meio da articulação entre o governo federal e os órgãos intermediários de poder (Províncias, Regiões ou Estados). Assim, a maior autonomia colocada aos governos municipais no Brasil, favoreceu um ciclo de inovação na elaboração e implementação de políticas públicas no âmbito local.

Ressalte-se, ainda, que a instituição de canais de participação na gestão pública integrou novos atores sociais na formulação e execução de políticas públicas tanto pela instituição dos Conselhos Setoriais de políticas sociais, previstos na Constituição de 1988, como pela criação de novos mecanismos de participação na gestão pública, cujo exemplo mais conhecido é o Orçamento Participativo.

A repactuação federativa que emana da Constituição de 1988 reflete a transição de um Federalismo centralizado, onde os entes subnacionais operavam como meras “repartições administrativas do governo central”, para a construção de um pacto federativo renovado, que implica em um maior compartilhamento de responsabilidades públicas e no conseqüente fortalecimento da articulação intergovernamental na elaboração e implementação de políticas públicas (Almeida T.M., 1995).

No que diz respeito às relações interfederativas no Brasil, o final da década de 1990 é marcado por um debate em torno das limitações acarretadas pelo processo de descentralização e municipalização de políticas públicas proposto pela Constituição de 1988 (Melo M. e Rezende F., 2003, p.5). Destacam-se nesse debate as críticas feitas à falta de um papel mais ativo por parte dos governos estaduais na coordenação regional do processo de descentralização, frente ao aumento de gastos sociais que se observa principalmente, no âmbito dos governos municipais; a necessidade de se desenvolver novas soluções para enfrentar a reduzida capacidade técnica-administrativa e financeira dos pequenos e micromunicípios, que não possuem escala suficiente para a prestação de serviços públicos e dependem das transferências intergovernamentais para sua sustentabilidade; e, ainda, uma negligência marcante em torno do imperativo da gestão intergovernamental, sobretudo nas grandes aglomerações urbanas, que exigem uma maior articulação política e institucional entre municípios e o governo estadual, para a construção de uma ação compartilhada de âmbito sub-regional (Soares T. L., 2004).

A falta de um quadro legal e institucional apropriado para a cooperação intergovernamental no Brasil, diante do seu modelo federativo, implicou a fragmentação das políticas públicas no território e ao desperdício de recursos públicos. De fato, o País é caracterizado por uma insuficiente articulação e integração de seus territórios na escala sub-regional, isto é, acima da esfera municipal e intraregionalmente no âmbito dos estados federados. Essa “despactuação territorial” é grave porque, cada vez mais, a resolução de problemas locais transcende as fronteiras político-administrativas de um ente federado, principalmente na prestação dos serviços sociais. Por isso, o debate em torno da consolidação do processo de descentralização deve ser colocado com ênfase na necessidade de maior articulação e cooperação intergovernamental no âmbito do espaço sub-regional.

Cabe ressaltar que as enormes desigualdades regionais e sociais do Brasil, que se refletem igualmente nas diferentes capacidades econômicas, tributárias e administrativas dos entes federados, tornam muito difícil uma definição rígida e vertical de competências entre as esferas de governo. Foi com esta preocupação que os constituintes elencaram as competências comuns que deveriam ser executadas conjuntamente pelas três esferas de governo, expressas no art. 23 da Constituição Federal, e que, como já afirmamos, ainda carece de regulamentação complementar.

No entanto, a falta de instrumentos institucionais efetivos de cooperação e articulação intergovernamental no âmbito da Constituição de 1988 explica, em grande parte, as fragilidades do processo de descentralização no País. Por isso, muitos analistas atribuem à fragilidade institucional do sistema federal brasileiro, a falta de articulação e cooperação na execução de políticas públicas por parte de cada esfera de governo, que teria levado a uma “compartimentalização” artificial das atribuições entre essas esferas (Abrucio F. e Garcia M., 2001).

Portanto, a regulamentação de novos instrumentos de cooperação intergovernamental e a criação de novos âmbitos de pactuação e negociação entre as unidades federadas tornam-se cada vez mais importantes para poder equacionar os problemas de coordenação e cooperação federativa, assim como repensar e atualizar a função da União enquanto agente articulador e mediador da dinâmica federativa.

Os Consórcios de Segurança Alimentar – CONSADs

O estímulo à organização de municípios em Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – CONSADs foi uma das estratégias utilizadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS para fortalecer e ampliar ações de segurança alimentar e nutricional e de desenvolvimento local nas áreas de maior necessidade no País.

O CONSAD foi concebido para cumprir um papel de agente institucional encarregado de possibilitar a articulação microrregional de pequenos municípios que precisavam de um instrumento que possibilitasse a gestão integrada e compartilhada de recursos disponíveis na região, bem como a racionalização do uso

destes recursos (Franca, 2003). A formação destes Consórcios insere-se no âmbito das políticas estruturais apoiadas pelo Programa FOME ZERO (Eixo 3 – Promoção de Processos de Inserção Produtiva), como forma eficaz de buscar a segurança alimentar através da geração de oportunidades de trabalho e renda nas áreas consideradas como bolsões de pobreza.

Do ponto de vista geográfico, os CONSADs são áreas reconhecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome como territórios que apresentam algum nível de identidade e coesão social, cultural e territorial, além de serem constituídos por municípios com baixos Índices de Desenvolvimento Humano – IDH, pequena população, com perfil rural, com grandes carências infraestruturais, e cuja atividade econômica e de subsistência reside, na maior parte dos casos, na agricultura familiar.


Atualmente, estão identificados 40 CONSADs no Brasil, localizados nas 26 unidades da Federação, beneficiando um total de 585 municípios, que possuem uma população de 11,2 milhões de pessoas. São eles: CONSAD 7 de Setembro (Rondônia); CONSAD Agreste Potiguar (Rio Grande do Norte); CONSAD Alto Acre (Acre); CONSAD Alto Irani (Santa Catarina); CONSAD Arari (Pará); CONSAD Bacia do Itabapoana (Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo); CONSAD Baixada Cuiabana (Mato Grosso); CONSAD Baixo Parnaíba Piauiense (Piauí); CONSAD Baturité (Ceará); CONSAD Bico do Papagaio (Tocantins); CONSAD Serra da Bodoquena (Mato Grosso do Sul); CONSAD Brumado (Bahia); CONSAD Centro Sul (Rio Grande do Sul); CONSAD Entorno de Brasília (Goiás); CONSAD Entre-Rios (Paraná); CONSAD Extremo Oeste (Santa Catarina); CONSAD Iguatemi (Mato Grosso do Sul); CONSAD Itambé (Pernambuco); CONSAD Itaparica (Pernambuco); CONSAD Jiquiriça (Bahia); CONSAD Juruá (Amazonas); CONSAD Lençóis Maranhenses (Maranhão); CONSAD Litoral Norte Paraibano (Paraíba); CONSAD Litoral Ocidental Maranhense (Maranhão); CONSAD Macapá (Amapá); CONSAD Médio Jequitinhonha (Minas Gerais); CONSAD Médio Rio Branco (Roraima); CONSAD Metropolitan Sul (Rio Grande do Sul); CONSAD Missões (Rio Grande do Sul); CONSAD Noroeste Paulista (São Paulo); CONSAD Norte Capixaba (Espírito Santo); CONSAD Norte de Alagoas (Alagoas); CONSAD Vale do Ivinhema (Mato Grosso do Sul); CONSAD Paraná Centro (Paraná); CONSAD Rio Sul (Rio de Janeiro); CONSAD Serra Catarinense (Santa Catarina); CONSAD Sertão do São Francisco (Sergipe); CONSAD Sudoeste Paulista (São Paulo); CONSAD Urucua Grande Sertão (Minas Gerais); e CONSAD Vale do Ribeira (São Paulo).

A proposta de implantação dos CONSADs, bem como identificação de áreas potenciais para incentivo à constituição de CONSADs, foi apresentada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, no ano de 2004, como fruto de um estudo contratado pelo extinto Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome – MESA, denominado Localização Territorial de Potenciais de Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – CONSAD.


De acordo com Franca (2003), o grupo alvo de municípios trabalhados neste estudo, abrangia aqueles que integravam o Programa Comunidade Ativa e o Programa Comunidade Solidária, e que possuíam Plano de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável – PMDLIS àquela ocasião, que totalizavam 1.258 municípios em todo o território nacional. No entanto, as informações municipais incluídas na Base de Dados apresentadas ao MDS abrangia a totalidade dos municípios brasileiros.

O CONSAD, em sua concepção, tinha como objetivo tornar permanente a articulação entre o poder público e a sociedade civil para a promoção de ações de segurança alimentar e desenvolvimento local, de forma institucionalizada, visando prioritariamente integrar na esfera de produção, comercialização, consumo e crédito, o conjunto da população que atualmente vive em condições precárias de alimentação (IBAM, 2004).

Nessa perspectiva, do ponto de vista institucional, os CONSADs são associações entre municípios (associações civis, sem fins lucrativos), que contam com a participação da sociedade civil e do poder público e que viabilizam ações conjuntas baseadas na cooperação entre entes públicos e privados.



O CONSAD, em sua
concepção, tinha como objetivo
tornar permanente a articulação
entre o poder público e a
sociedade civil para a promoção
de ações de segurança alimentar
e desenvolvimento local



Os CONSADs são associações entre municípios (associações civis, sem fins lucrativos), que contam com a participação da sociedade civil e do poder público e que viabilizam ações conjuntas baseadas na cooperação entre entes públicos e privados

A metodologia de implantação dos CONSADs previa a realização de amplo processo de mobilização, planejamento e consolidação, conforme simplificado a seguir:

Fase I – Sensibilização e Mobilização: na qual representantes do poder público e da sociedade civil organizada, foram convidados e motivados para a proposta de formação dos CONSADs. Essa fase incluiu a definição das equipes municipais de mobilização e a indicação dos representantes municipais do CONSAD para as assembleias – Fórum. Os CONSADs têm por órgão deliberativo máximo os seus Fóruns, formados pela reunião dos associados, obedecida a proporção de dois representantes de entes privados para cada representante do poder público municipal. O Fórum é a instância responsável por traçar a política de atuação do CONSAD, definindo as ações prioritárias a serem desenvolvidas.

Fase II – Implantação: quando os CONSADs foram efetivamente implantados, adquirindo personalidade jurídica e um esboço do plano que nortearia a atuação do Consórcio, denominado Plano de Ação.

Fase III – Consolidação: etapa que culmina com a pactuação do Plano de Ação. Também é um momento de legitimação das instâncias participativas municipais e é quando se inicia o acompanhamento e assessoria à implementação das ações previstas no Plano de Ação.

Em todos os territórios, estas etapas foram coordenadas pela equipe do MDS, com apoio de instituições denominadas Entidades Implementadoras Regionais – EIR, que ficaram responsáveis pela atuação *in loco* no processo de implantação dos Consórcios.

Após a realização deste trabalho, ao final de 2004, a maioria dos CONSADs já estavam constituídos como associações civis, sem fins lucrativos, envolvendo 1/3 de representantes do poder público e 2/3 de representantes da sociedade civil, como: associações de produtores, de empresários, de comerciantes, entidades sociais, cooperativas, sindicatos, organizações não governamentais, organizações da sociedade civil de interesse público, e outros.

Aliás, a criação dos CONSADs, com personalidade jurídica própria, é um dos aspectos mais singulares dessa política, pois embora muitos outros arranjos territoriais tenham se constituído por indução do Governo Federal, a exemplo dos Territórios Rurais da Secretaria do Desenvolvimento Territorial – SDT do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA e, mais recentemente, dos Territórios da Cidadania, sob coordenação da Casa Civil, somente os CONSADs tiveram como premissa a necessidade de constituição de uma personalidade jurídica que representasse o arranjo territorial constituído.

Esta opção feita pelo MDS está registrada nas diretrizes apresentadas no estudo base para constituição dos CONSADs, no qual o Instituto Brasileiro de Administração Municipal avalia que a Associação Civil criada seria a responsável pela execução de atividades previstas no Acordo de Programa¹ pactuado e poderia fazê-lo mediante a prestação cooperada de serviços públicos ou pelo fomento de atividades promovedoras da segurança alimentar e do desenvolvimento local. Para tanto, foi recomendado que fossem enviados às Câmaras de Vereadores dos municípios integrantes de CONSAD, projetos de lei que autorizavam a participação do município no Acordo de Programa e na Associação Civil (IBAM, 2004).

Sobre esse assunto, cabe registrar que, de fato, antes da aprovação da legislação que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos (Lei nº 11.105/2005 e Decreto nº 6.010/2007), os municípios interessados

¹ De acordo com o estudo do IBAM (2004), o Acordo de Programa é o instrumento em que se estabelece o pacto de ação conjunta dos atores públicos e privados em prol do desenvolvimento de um determinado território. É esse instrumento que estabelecerá o compromisso com a criação de uma Associação Civil que adotará a sigla CONSAD.

em atuar de forma consorciada, só podiam fazê-lo por meio da criação de associações sem fins lucrativos.

No entanto, ao se constituírem como associações civis sem fins lucrativos, portanto, pessoas jurídicas de direito privado, os CONSADs têm enfrentado muitas dificuldades para viabilizar projetos estruturantes no âmbito territorial, uma vez que os recursos financeiros colocados à disposição dos territórios pela União, de forma muito restritiva podem ser transferidos a entidades privadas e por isso acabam sendo repassados por meio de parcerias (convênios, contratos de repasse e outros) realizadas com cada um dos municípios que integram o território CONSAD.

A Heterogeneidade da Federação Brasileira

No que diz respeito às assimetrias existentes entre os entes federados, ressalte-se que o universo dos 5.565 municípios brasileiros é marcado por uma grande heterogeneidade no que diz respeito à densidade demográfica, à dinâmica econômica, aos indicadores sociais, à capacidade tributária do território e à capacidade técnica e gerencial de suas administrações públicas. É necessário levar em consideração que 73% dos municípios brasileiros abrigam até 20.000 habitantes e que apenas 10% dos municípios no País concentram quase 80% de sua população.

Existe, portanto, um impacto diferenciado do processo, ainda recente, de descentralização de políticas públicas nos pequenos municípios brasileiros que possuem escala insuficiente para a prestação de serviços públicos. Pode-se dizer que grande parte dos municípios brasileiros não possui ainda condições efetivas de exercer as competências que lhes foram atribuídas pela Constituição, tampouco sua autonomia. Isto se reflete mais explicitamente na dependência em relação às transferências intergovernamentais da grande maioria dos municípios brasileiros, em razão do exercício pouco efetivo da gestão fiscal, da reduzida capacidade de tributação do território ou até mesmo da simples renúncia a esta atribuição constitucional.

Além do mais, é importante ressaltar que a partir do processo de descentralização do País até a promulgação da Emenda Constitucional nº 15 de 1996, houve uma grande multiplicação do número de municípios que passaram a receber automaticamente as transferências constitucionais².

Os governos estaduais, por sua vez, também apresentam uma grande diversidade quanto a sua capacidade fiscal e administrativa. Basta dizer que dos 27 estados que compõem a Federação (incluindo o Distrito Federal), apenas três, dos quatro estados que compõem a região do Sudeste (SP, RJ e MG), concentram 54,1% do PIB nacional e 41% da população brasileira, em um espaço geográfico que cobre apenas 10,9% do território nacional.

A macrorregião do Nordeste, no outro extremo, nos mesmos anos de referência, contava com 22,91% da população e participação de 13,52% no PIB brasileiro, ocupando 18,3% do território nacional. Por outro lado, a região Norte contava com apenas 7% da população, representando quase a metade do território nacional (45,4%).

O Sul, com 14,7% da população, é o território que, em seu conjunto, apresentava-se mais equilibrado quanto aos indicadores de participação no PIB (17,6%) e revelava uma reduzida dependência das transferências federais constitucionais (Fundo de Participação dos Estados) na formação da receita regional. A proporção dos recursos transferidos da União na formação da receita líquida da região é de 13,32%, pouco acima do percentual observado na macrorregião do Sudeste (12%) que produz metade das receitas nacionais.

No que diz respeito às assimetrias existentes entre os entes federados, ressalte-se que o universo dos 5.565 municípios brasileiros é marcado por uma grande heterogeneidade com relação à densidade demográfica, à dinâmica econômica, aos indicadores sociais, à capacidade tributária do território e à capacidade técnica e gerencial de suas administrações públicas

2 De 1988 à promulgação da Emenda Constitucional nº 15, de 1996, foram criados 1.327 novos municípios, representando um incremento de 31,57%.

Finalmente o Centro-Oeste que compõe 19% do território, contava com 7% da população nacional e produziu 7,4% do PIB, constituindo-se uma região que vem sofrendo mutações profundas, por tratar-se de frente pioneira do Brasil³.

Ressalte-se, ainda, que os estados também apresentam grande diversidade em sua capacidade econômica, tributária e administrativa pelo fato de se encontrarem em estágios diferenciados de institucionalização do poder público em seus territórios. Nesse sentido, os antigos territórios federais que foram convertidos em estados federados entre o final da década de 1970 e final da década de 1980, encontram-se ainda no processo de “*state building*” e construção do seu aparato público⁴.

Finalmente, observa-se que a abertura dos mercados no começo dos anos de 1990, tem levado a um aprofundamento do processo de diversificação socioeconômica intrarregional, no âmbito das cinco macrorregiões do País. Assim, as macrorregiões têm perdido parte do valor de referência que possuíam anteriormente na formulação de uma política nacional de desenvolvimento regional (Ministério da Integração Nacional, 2003).

As desigualdades regionais e sociais do Brasil, somadas às diferentes capacidades econômicas, tributárias e administrativas dos entes federados tencionam as relações intergovernamentais do País. Portanto, a Federação brasileira constitui um mecanismo mediador importante para o enfrentamento de tais desigualdades.

O governo federal certamente possui um papel importante na instituição de mecanismos e instrumentos de solidariedade federativa que permitam compensar as desigualdades regionais e manter a coesão da Nação. No entanto, a médio e longo prazo, a consolidação da Federação brasileira exige igualmente o fortalecimento institucional dos demais entes federados, por meio da consolidação de certa autonomia financeira, da capacidade administrativa e gerencial desses entes e, sobretudo, de uma maior efetividade dos instrumentos de coordenação e cooperação federativos.

Aposta Estratégica do Governo Federal no Fortalecimento da Federação Brasileira

Pelas razões elencadas até este momento, a experiência de cooperação intermunicipal é ainda muito incipiente no Brasil, apesar da multiplicação de consórcios intermunicipais, a partir da década de 1990, em grande parte propulsada pelas diretrizes nacionais emanadas no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS. Além dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local, outras experiências de “consórcios administrativos”⁵ se concentram regionalmente no Sudeste e no Sul do País e setorialmente, nas áreas de prestação de serviços de saúde (35% do total dos municípios brasileiros), aquisição e uso conjunto de máquinas e equipamentos (12% dos municípios) e tratamento e disposição final do lixo (em torno de 4% dos municípios)⁶.

Contudo, desde 2003, o fortalecimento da Federação brasileira constitui uma aposta estratégica do governo federal, com o objetivo de promover uma repactuação do Estado que viabilize um novo ciclo histórico de desenvolvimento, capaz de enfrentar a agenda estrutural da pobreza e as desigualdades sociais e regionais do Brasil. Porém, o nosso desenho federativo precisa ainda ser aprimorado, tanto na sua engenharia institucional, de forma a facilitar uma maior articulação e coordenação intergovernamental, como no fortalecimento gerencial, fiscal e administrativo das três esferas de governo.

A potencialização da federação brasileira deverá ser operacionalizada em duas frentes principais. Em primeiro lugar, trata-se de fomentar um maior diálogo intergovernamental que seja capaz de levar em consideração os conten-

3 Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE: Censo demográfico de 2000 – Contas Regionais 2003 e Área Territorial Oficial – Consulta por unidade da federação.

4 Cinco novos estados foram criados paralelamente ao processo de democratização do país: Mato Grosso do Sul (1977), Roraima (1980), Rondônia (1981), Amapá (1986), e Tocantins (1988).

5 Neste artigo são denominados consórcios administrativos os consórcios constituídos antes da Lei nº 11.107/2005.

6 Dados levantados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Perfil dos Municípios: gestão pública 2001, Rio de Janeiro – 2003.



ciosos federativos e promover a elaboração de uma agenda compartilhada que possibilite ganhos coletivos. Para além de uma complexa renegociação constitucional sobre a repartição de competências e recursos, trata-se de desenvolver uma maior interlocução entre os entes federados que supere as negociações bilaterais tradicionais e requalifique as relações intergovernamentais do País, por meio da constituição de fóruns de pactuação federativa.


Uma segunda estratégia de potencialização da organização federativa do estado brasileiro diz respeito à promoção de uma maior articulação de iniciativas e políticas públicas realizadas pelas diferentes esferas de governo, por meio da criação de novos instrumentos de cooperação intergovernamental. É necessário ressaltar que ambas as estratégias implicam no desenvolvimento de uma nova cultura política de pactuação e negociação intergovernamental.

Desde o início do primeiro mandato do presidente Lula, observa-se a realização de um conjunto de iniciativas de pactuação de agendas junto aos entes subnacionais. Essa experiência tem demonstrado a fragilidade das iniciativas de pactuação intergovernamental de uma agenda compartilhada, em um País marcado por tamanhas desigualdades regionais e sociais como o Brasil. Cada vez mais se explicitam os contenciosos federativos que tencionam as relações intergovernamentais no País, sobretudo em decorrência das desigualdades fiscais e socioeconômicas entre os entes federados.

No que diz respeito aos governos estaduais, tem sido realizado um grande esforço de pactuação no âmbito da elaboração da proposta de reforma tributária. Com este propósito, já foram organizadas diversas reuniões nacionais com o objetivo de negociar uma reformulação do principal imposto da Federação, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS. A negociação visa unificar por legislação federal as diferentes regulamentações estaduais desse tributo, com o objetivo de reduzir a guerra fiscal entre os estados, que configura hoje um grave contencioso federativo. Essa negociação, contudo, não foi capaz de produzir o consenso necessário à aprovação da proposta, ainda em trâmite do Congresso Nacional.

Em relação aos municípios, destaca-se a criação do Comitê de Articulação Federativa, coordenado pela Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. Esse comitê definiu uma agenda compartilhada a ser negociada consensualmente no âmbito do governo federal. Este esforço de concertação federativa produziu ganhos efetivos para os municípios, tais como: a nova Lei do Imposto sobre Serviços – ISS, a Lei do Salário-Educação, a partilha da CIDE, o aumento de 1% do Fundo de Participação dos Municípios, dentre outros. Dessa maneira, os ganhos não se revelaram universais em função da assimetria existente entre os municípios brasileiros.





É possível constituir um consórcio atendendo às especificidades de cada serviço público, em busca de uma escala mais adequada à sua prestação e coerente com o acordo político próprio de cada arranjo institucional

Em sua grande maioria, os conflitos federativos giram em torno da partilha da receita tributária nacional e da falta de definição da repartição de atribuições, acarretada pela ausência de regulamentação da execução compartilhada de competências comuns enunciada no art. 23 da Constituição. Cabe ressaltar ainda que tais conflitos estão inseridos em um contexto marcado por grandes desigualdades regionais e num quadro nacional de continuidade do ajuste fiscal do Estado.

Nesse sentido, acredita-se que o fortalecimento da Federação brasileira deve concentrar-se no fomento de uma maior cooperação e articulação federativa na resolução conjunta de problemas que são concretamente compartilhados pelos entes federados. O enfrentamento de problemas comuns pode assim, constituir a base de uma nova cooperação federativa no País.

A Lei dos Consórcios Públicos

A Lei nº 11.107, sancionada pelo presidente Lula, em 06 de abril de 2005, vem complementar e aprimorar o desenho federativo brasileiro que emerge junto a Constituição de 1988. A chamada Lei dos Consórcios Públicos dá nova regulamentação à cooperação horizontal e vertical entre as três esferas de governo para gestão compartilhada de políticas públicas e institui um arcabouço legal e institucional para a concretização do Federalismo Cooperativo no País, cujos princípios enunciados na própria constituição de 1988 careciam de regulamentação.

A fundamentação jurídica da Lei dos Consórcios Públicos está diretamente vinculada à Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que modificou a redação do art. 241 para os seguintes termos: “*União, os estados, o Distrito Federal e os municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem com a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos*”.

O Consórcio Público constitui essencialmente um novo instrumento de gestão intergovernamental que possibilita uma maior articulação das iniciativas e políticas públicas entre as diferentes esferas de governo. Colocou-se assim, à disposição dos entes federados, um arranjo institucional que possibilita uma nova prática de pactuação e cooperação intergovernamental no espaço macro e sub-regional.

Contudo, o novo instrumento ainda carece de incentivos para a sua efetiva utilização na prestação dos serviços públicos. A instituição de um Consórcio Público não é tarefa simples, requer todo um processo de debate, articulação e negociação política em torno da definição das cláusulas do contrato de constituição do consórcio, bem como considerar o peso político de cada ente na articulação institucional, os objetivos comuns e a forma de financiamento da gestão compartilhada, entres outros.

As definições expressas nas cláusulas do contrato de constituição do consórcio (protocolo de intenções) devem ainda ser apreciadas pelas respectivas casas legislativas de cada unidade federativa participante (ratificação por lei), em respeito à autonomia de cada ente assegurada na Constituição. A ratificação por lei dos protocolos de intenção, que assim se convertem em contratos de constituição dos consórcios, tem a importante função de transformar as obrigações firmadas pelos governantes em obrigações legais da unidade federativa consorciada e, portanto, não mais do prefeito ou do governador, mas do município e do estado.

A conversão em lei torna as obrigações pactuadas exigíveis do(s) e pelo(s) governante(s) em exercício. O novo estatuto do Consórcio Público constitui-se assim um instrumento bastante estável do ponto de vista jurídico-institucional, na medida em que tem caráter contratual e não mais de mero pacto de colaboração como o convênio, que tem natureza jurídica precária, ou seja, cujas obrigações pactuadas não são exigíveis, sequer judicialmente.

O Consórcio Público, em razão da sua complexidade, é um instrumento capaz de formalizar uma gestão intergovernamental para assumir diversas finalidades e objetivos comuns, em diversas escalas de atuação do poder público e com formas diferenciadas de contribuição dos entes consorciados. É possível constituir um consórcio atendendo às especificidades de cada serviço público, em busca de uma escala mais adequada à sua prestação e coerente com o acordo político próprio de cada arranjo institucional. Podem ser citados como exemplo os serviços de transporte urbano e saneamento básico⁷, que vêm sendo objeto de consórcios públicos no País.

Porém, também é perfeitamente possível utilizar o Consórcio Público para funções públicas integradas, como, por exemplo, o planejamento e elaboração de projetos estruturantes do território metropolitano⁸ e a assistência técnica aos municípios, além de diversas ações administrativas comuns e de tecnologia da informação, apenas para ficar nas mais óbvias.

O Consórcio Público tem a capacidade de promover, ainda, o desenvolvimento de ações estruturantes de combate à fome, por meio de programas de produção e distribuição de alimentos, de apoio e incentivo à agricultura familiar, de desenvolvimento regional, de educação alimentar e nutricional, bem como outros programas de interesse dos territórios prioritários para o governo federal, tais como os CONSADs e os Territórios da Cidadania⁹.

O Consórcio Público responde, assim, à necessidade de uma maior institucionalização da cooperação intergovernamental para a gestão consorciada de atribuições compartilhadas, que permite contribuições diferenciadas de financiamento e poder de decisão compartilhado entre as esferas de governo consorciadas no âmbito do território, de forma a levar em consideração as desigualdades na capacidade administrativa e financeira dos entes federados (Almeida, T. M. 1995).

Nos últimos anos, o número de Consórcios Públicos vem crescendo muito no Brasil. Estima-se hoje a existência de centenas deles, em diversas áreas de atuação. Contudo, sua efetiva utilização no País como instrumento de gestão de políticas públicas, sobretudo daquelas descentralizadas, depende de um maior esforço do governo federal em criar incentivos aos consorciamento dos entes federados. Bons exemplos de incentivos são o benefício previsto em lei de ampliação dos valores referências para as modalidades de licitação, que são considerados em dobro ou em triplo para os Consórcios Públicos, a depender do número de entes consorciados¹⁰ e a possibilidade de redução dos limites mínimos da contrapartida exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal para as transferências voluntárias da União, quando os recursos forem destinados a Consórcios Públicos ou à execução de ações desenvolvidas por esses consórcios¹¹, entre outros previstos em lei.

A abertura de linhas de crédito diretamente para os Consórcios Públicos é outra iniciativa que nos parece teria grande vigor no financiamento de obras e serviços estruturantes do território microrregional. Hoje, para os pequenos municípios, é muito difícil acessar financiamentos, para não dizer impossível no que se refere aos recursos internacionais, que para eles estão vedados. Essa possibilidade, apesar de prevista na lei, ainda não está regulamentada. Falta resolução do Senado Federal dispor sobre a capacidade de endividamento dos consórcios.

7 Brasil, as primeiras experiências nessas áreas e, portanto, paradigmas para as demais, foram a constituição do Consórcio Público de Saneamento do Sul do Piauí (CORESA) e do Consórcio Público de Transporte da Grande Recife, em Pernambuco.

8 Essa, inclusive, foi a proposta do pioneiro Consórcio do Grande ABC, em São Paulo, que constitui na região o parlamento metropolitano. Registre-se, entretanto, que o Consórcio do ABC é anterior à Lei dos Consórcios e ainda está debatendo possíveis mudanças nos seus estatutos para migrar para o novo modelo, que permite sua constituição como pessoa jurídica de direito público.

9 O Programa Territórios da Cidadania foi lançado pelo Governo Federal em 2008, pelo decreto não numerado de 25 de fevereiro de 2008, e tem como objetivos promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável que contempla: I – integração de políticas públicas com base no planejamento territorial; II – ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios; III – ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania; IV – inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, tais como trabalhadores rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais; V – valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões e das populações.

10 Art. 17 da Lei nº 11.107, de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

11 Art. 39, §2º, V da Lei nº 12.017, de 2009, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2010 e dá outras providências.

Ainda, merece críticas, a regra imposta no regulamento da Lei dos Consórcios [Decreto nº 6.017, de 2007] que exige, para a transferência de recursos da União ao consórcio, a regularidade fiscal de todos os entes consorciados. Sem dúvida, essa regra impõe um dos maiores constrangimentos à proliferação de consórcios, isto porque, um único município poderia inviabilizar a possibilidade de repasse de recursos de toda uma região.

Evidente que, diante do descabido da regra, já foram criadas maneiras de contornar a vedação – o que só corrobora sua inadequação – como, por exemplo, o repasse do recurso a um dos entes consorciados para sua execução pelo consórcio, ou mesmo a retirada do ente irregular do consórcio e sua posterior reintegração. As soluções, perfeitamente lícitas, não deixam de criar certo constrangimento desnecessário a constituição dos consórcios, que, ao contrário, deveria ser incentivada.

Consórcios Públicos de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local

Entre 2004 e 2008, a implementação de ações territoriais em áreas de CONSAD tornou-se cada vez mais inviável, tendo em vista que, conforme já apontado, a descentralização de recursos financeiros ficava limitada à realização de convênios com Prefeituras Municipais e Governos Estaduais. Esta limitação deveu-se à inexistência de um parceiro com capacidade de representação sub-regional, ou seja, um parceiro que permitisse que um projeto planejado para atender um território com 33 municípios – como o caso do CONSAD Bacia do Itabapoana que integra municípios de MG, ES e RJ – fosse executado de forma coordenada, sem a necessidade de “fatiamento” do projeto em 33 convênios com cada um dos municípios envolvidos.

Vale observar que esta situação não trazia consigo apenas o peso administrativo do gerenciamento de um número cada vez maior de convênios – tanto para o concedente do recurso (governo federal), como para os convenientes (prefeituras municipais). O parcelamento da ação em vários convênios também tornava impossível a articulação e pactuação das etapas necessárias à implementação concomitante dos projetos, o que, em muitos casos, implicou no fracasso de ações promissoras para o desenvolvimento dos territórios.

Diante desse quadro, em 2008 o MDS iniciou um diálogo com a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República – SRI, por meio da Subchefia de Assuntos Federativos – SAF, com o intuito de discutir a viabilidade de constituição de Consórcios Públicos, com personalidade jurídica de direito público, em territórios onde há interseção entre áreas de CONSAD e de Território da Cidadania, de forma a garantir a efetiva cooperação federativa para o desenvolvimento sustentável destes territórios, bem como para aprimorar a gestão dos recursos federais que estão disponíveis para estas áreas.

Em 2009, durante o IV Encontro Nacional dos CONSADs, que ocorreu na cidade de Pirenópolis/GO, representantes dos 40 CONSADs se reuniram para discutir sobre oportunidades e obstáculos na criação de consórcios públicos, com personalidade jurídica de direito público, em seus territórios.

Após amplo processo de debate, foram selecionados 11 territórios que demonstraram interesse em aprofundar a discussão sobre o tema e iniciou-se, assim, a primeira rodada de reuniões para definir um modelo de Consórcio Público de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local, quais sejam: CONSAD e Território da Cidadania Sudoeste Paulista (SP), CONSAD Bacia do Itabapoana e Território da Cidadania Caparaó (ES), CONSAD Norte de Alagoas e Território da Cidadania Litoral Norte (AL), CONSAD e Território da Cidadania Médio Jequitinhonha (MG), CONSAD e Território da Cidadania Vale do Ivinhema (MS), CONSAD e Território da Cidadania Bico do Papagaio (TO), CONSAD Serra da Bodoquena e Território da Cidadania da Reforma (MS), CONSAD Litoral Norte Paraibano e Território da Cidadania Zona da Mata Norte (PB), CONSAD e Território da Cidadania Itaparica (PE), CONSAD e Território da Cidadania Lençóis Maranhenses e Baixo Parnaíba e Território da Cidadania Munin (MA), CONSAD 7 de Dezembro e Território da Cidadania Central (RO).

Essas rodadas, que ocorreram entre os meses de abril e setembro de 2010 e foram bem recebidas tanto pelos prefeitos municipais, como pelos representantes da sociedade civil organizada que participaram das discussões.

Conclusão

A Lei dos Consórcios Públicos compatibiliza o respeito à autonomia dos entes federados com o fomento de maior interdependência e articulação entre as esferas de governo, levando em consideração as grandes desigualdades regionais e as assimetrias existentes entre as administrações públicas que compõe a Federação brasileira.

Há uma grande diversidade de políticas públicas que podem apresentar melhor resolução e efetividade por meio da ação intergovernamental no âmbito territorial, podendo produzir ganhos de escala consideráveis, maior racionalização na utilização de recursos públicos e fortalecimento dos entes federados na realização de suas atribuições. Destaca-se entre outras, a questão da recuperação e proteção ambiental, a gestão de bacias hidrográficas, o tratamento e a destinação de resíduos sólidos.

A cooperação entre esferas de governo permite igualmente a prestação compartilhada de assistência técnica e o compartilhamento de bens e pessoal qualificado entre as administrações públicas associadas. Ademais, a criação de novos arranjos institucionais de articulação e pactuação entre os entes federados pode pavimentar a construção de um novo projeto nacional de desenvolvimento. Nota-se, nesse sentido, que a promoção do desenvolvimento local está cada vez mais sendo colocada como uma tarefa a ser realizada no âmbito do espaço sub-regional, onde podem ser articulados e fortalecidos os fluxos econômicos e sociais.

Dessa forma, o grande desafio imposto aos CONSADs para os próximos anos é estabelecer-se dentro desse novo arranjo institucional propiciado pela Lei de Consórcios Públicos. Este processo não é automático, exigindo uma cuidadosa repactuação dos atores sociais pertencentes ao território, inclusive com os outros Fóruns já existentes.

Já existe em pleno funcionamento, desde o ano de 2009, um primeiro e exitoso exemplo Consórcio Público de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local, com personalidade jurídica de direito público; trata-se do "Consórcio Intermunicipal de Segurança Alimentar, Atenção à Sanidade Agropecuária e Desenvolvimento Local, do Extremo Oeste – CONSAD Extremo Oeste Catarinense", formado por 19 municípios e que já formalizou uma importante parceria com o MDS, em 2010, para apoiar a estratégia de comercialização e transporte de produtos da Agricultura Familiar e Economia Solidária da Região Extremo Oeste Catarinense.

Cabe registrar que de acordo com a diretriz dada pelo MDS, a atual estrutura dos CONSADs não precisa ser desmontada para que um Consórcio Público seja constituído. A opção pela manutenção, pela incorporação ou pela extinção da forma associativa, quando da criação da pessoa jurídica de direito público, é uma decisão que fica sob responsabilidade dos atores locais envolvidos na discussão.

A estratégia do MDS para contribuir com essa discussão nos atuais territórios de CONSAD no próximo ano prevê a distribuição de um Guia com o "passo a passo" para criação de um Consórcio Público, além da apresentação de um modelo básico do Protocolo de Intenções, que é o principal documento fomentador da institucionalização do Consórcio.

Acreditamos que o Consórcio Público viabiliza uma institucionalidade capaz de promover a cooperação intermunicipal de maneira formal, garantindo a indispensável presença dos dirigentes públicos, com a participação da sociedade civil, para que, juntos, possam discutir, planejar, decidir e implementar ações que ajudem na melhoria das condições de vida das pessoas nestes territórios prioritários.

Dentro da atual estrutura federativa brasileira, a figura do Consórcio Público é uma importante ferramenta de trabalho, podendo sim corroborar com o desenvolvimento do território, de forma intersetorial e integrada, ajudando a desmontar a cultura política localista, ou o chamado "municipalismo autárquico". A experiência que pudemos acumular nesse percurso dos últimos oito anos, nos aponta, ressaltado qualquer precipitado entendimento de solução automática, para o grande potencial desta nova instância intermediária, entre um conjunto de municípios com os governos estaduais e federal. O Consórcio Público pode e deve cumprir este papel de instância articuladora intermediária do projeto de desenvolvimento dos territórios.

Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, L. F.; SOARES, M. M. *Redes Federativas no Brasil: Cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisas, n. 24, 2001.
- ALMEIDA, T. M. *Federalismo e Políticas Sociais*. CEPAL, Série Políticas Sociais, junho 1995.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: 1988.
- FRANCA, L. P. et al. *CONSAD: Formação de Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local*. Rio de Janeiro, IBAM/DES/NEL, 2003.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – IBAM. *Guia do CONSAD: Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local*. Brasília: IBAM/MDS, 2004. p.77.
- MELO M. E REZENDE F. *Descentralização e Governança no Brasil*. Artigo apresentado no Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington DC, 2003.
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. *Proposta de Discussão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. dezembro 2003.
- SOARES T. L. *Questões pendentes na configuração de uma política social: uma síntese*. Outro Brasil - Análise de Conjuntura Social. dezembro 2004.

Sobre os Autores

Paula Ravanelli Losada é graduada em Ciências Jurídicas pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP e mestre em Direito Público e Constitucional pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UnB, é advogada e procuradora do Município de Cubatão-SP, atualmente cedida à Presidência da República, onde ocupa o cargo de assessora especial da Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais. Nessa função, participou da elaboração da lei dos consórcios e de seu regulamento.

Marco Aurélio Loureiro, economista, pós-graduado em Planejamento e Gestão Cultural, foi secretário de Cultura, Fazenda e Planejamento e vereador em João Monlevade-MG. Foi presidente do Conselho Regional de Economia-MG, por dois mandatos consecutivos. Ocupa, desde 2005, o cargo de diretor do Departamento da Promoção da Alimentação Adequada, responsável pelos programas Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – CONSADs, Programa para Povos e Comunidades Tradicionais, Programa de Acesso à Água (Cisternas) e o Programa de Educação Alimentar e Nutricional, todos no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

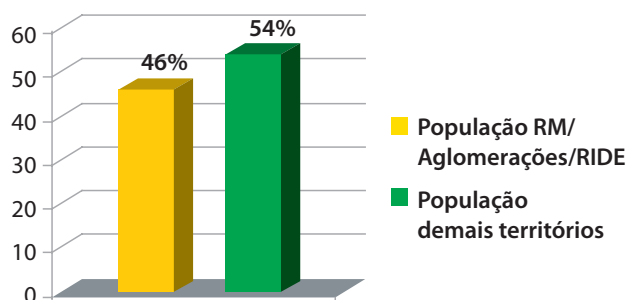
Daniella Dê Vicente Prado é graduada em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Brasília e mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA). Atualmente ocupa cargo de coordenadora de Promoção de Desenvolvimento Local na Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

POLÍTICA NACIONAL DE AGRICULTURA URBANA: ESTRATÉGIA PARA O COMBATE À FOME E PROMOÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR

Maristela Calvário Pinheiro e Luciane Cristina Ferrareto

Segundo dados do IBGE (2009), o Brasil conta hoje com 43 aglomerações urbanas, com destaque para as regiões metropolitanas e as Regiões Integradas de Desenvolvimento – RIDE, assim distribuídas: quatro na região Centro-Oeste, doze na região Nordeste, sete na região Norte, sete na região Sudeste e treze na região Sul do País. Essas regiões abrangem 555 municípios, com uma população estimada de 87.484.615 habitantes, o que demonstra que apenas 10% dos municípios concentram 46% da população brasileira. (Figura 1)

Figura 1 – Distribuição da População Brasileira



Esta configuração espacial do território brasileiro ocorreu principalmente graças a dois fenômenos socioeconômicos: o processo de industrialização, cuja consolidação deu-se nas décadas de 1950 e 1960, e o processo de migração, que atingiu seu ápice entre as décadas de 1960 e 1980, quando aproximadamente 27 milhões de pessoas abandonaram o campo e rumaram em direção aos centros urbanos (Ipea/USP).

O deslocamento da população proveniente das zonas rurais para as zonas urbanas ocorreu de forma acelerada, provocando um crescimento desordenado das cidades, transformando-as em grandes centros populacionais, as chamadas metrópoles.

As regiões metropolitanas foram formalmente constituídas a partir de 1973, estabelecendo-se inicialmente as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém, Fortaleza e Rio de Janeiro. A criação das Regiões Integradas de Desenvolvimento, cujas características são as mesmas das regiões metropolitanas, exceto por agregar municípios de mais de um estado da federação, é bem mais recente, tendo sido a do Distrito Federal e Entorno a primeira, estabelecida no ano de 1998.

O crescimento das metrópoles, e, conseqüentemente, das populações urbanas é um dos maiores desafios do futuro. Sem planejamento, as cidades não conseguem atender as demandas referentes à saúde, infraestrutura, moradia, trabalho e educação de seus moradores, gerando forte desigualdade social. Dados da FAO estimam que até 2030, 60% da população mundial estará vivendo nas cidades. Esse processo de urbanização está intimamente relacionado com o crescimento da pobreza e da insegurança alimentar. Nesse contexto, ações voltadas para a produção de alimentos nas cidades (ou no seu entorno) apresentam-se como uma das formas de enfrentamento de situações de vulnerabilidade em que se encontra grande parcela da população urbana.

Agricultura Urbana é um conceito multidimensional que inclui a produção, transformação e prestação de serviços, de forma segura, para gerar produtos agrícolas (hortaliças, frutas, plantas medicinais, ornamentais, cultivados ou advindos do agroextrativismo etc.) e pecuários (animais de pequeno, médio e grande porte) voltados para o autoconsumo, trocas e doações ou comercialização, (re) aproveitando-se, de forma eficiente e sustentável, os recursos e insumos locais (solo, água, resíduos, mão de obra, saberes etc.) (Santandreu & Lovo, 2008).

O conceito abrange todas as atividades agropecuárias realizadas em áreas centrais (agricultura intraurbana) e periféricas (agricultura periurbana) dos centros urbanos, cuja caracterização pode abranger pequenas localidades, cidades ou metrópoles. Muito mais do que o espaço onde é realizada, sua prática deve estar integrada e interagir com a dinâmica urbana, ofertando aos cidadãos e cidadãs, sejam eles produtores e/ou consumidores, produtos e serviços para o (auto) consumo e geração de renda.

Vários aspectos diferem a agricultura urbana de agricultura rural. Na agricultura urbana a área disponível para o plantio é pequena, com uma grande diversificação de cultivos onde, na maioria dos casos, a produção é destinada ao autoconsumo. Não tendo como requisito principal a obtenção de renda, geralmente não há dedicação exclusiva à atividade, fazendo com que as famílias busquem outros meios para garantir sua sobrevivência. Outra característica marcante é a falta de capacitação técnica dos produtores, além da dificuldade na obtenção de recursos para investir na produção.

Muito embora haja diferenças, é preciso encarar a relação entre agricultura urbana e rural, não como uma relação independente e antagônica, onde deve haver uma separação rígida entre o que é "urbano" e o que é "rural", mas como uma relação sistêmica, em que espaço periurbano desempenha um papel mediador entre o rural e o urbano. Prova disso é que a agricultura urbana é normalmente praticada mais intensamente em regiões ou municípios que tenham tradição agrícola no meio rural (Santandreu & Lovo, 2008).

Ações de agricultura urbana vêm sendo desenvolvidas por um grande número de governos e organizações da sociedade civil como forma de combate à pobreza, insegurança alimentar e degradação ambiental, pois além de complementar a produção rural nos aspectos de autoconsumo, comercialização e abastecimento, pode configurar-se como um importante incremento na renda das famílias.

Experiências em curso refletem a capacidade que a agricultura vem adquirindo no enfrentamento dos desafios postos pelo "desenvolvimento" das cidades "modernas", ajudando-as a se tornarem sustentáveis.

A agricultura urbana possui múltiplas funções. Obviamente, sua função principal é a produção e a oferta de alimentos, contribuindo para o incremento no abastecimento na quantidade diária de alimentos de qualidade para o consumo e comercialização, tornando-se assim importante alternativa para a produção de alimentos e a geração de trabalho e renda nas cidades.

Talvez o maior desafio seja o reconhecimento da agricultura urbana como um contribuinte significativo para a segurança alimentar da cidade e para o desenvolvimento urbano sustentável. Partindo desse pressuposto, podemos analisar a multifuncionalidade da prática agrícola urbana sob diferentes aspectos.

O primeiro aspecto refere-se a sua contribuição econômica. A produção urbana de alimentos contribui de forma significativa para o desenvolvimento econômico local, diminuindo, através da geração de trabalho e renda e da disponibilidade de alimentos para o consumo, os índices de pobreza. Nesse sentido, não pode ser desconsiderada a possibilidade de resgate do valor dos alimentos produzidos localmente, tanto do ponto de vista dos consumidores quanto dos produtores.

O segundo, e não menos importante, é a contribuição ambiental adquirida por meio do uso social e racional dos espaços, que promovem o aumento das áreas verdes das cidades, a consciência ambiental de produtores e consumidores e manutenção da biodiversidade.

Por fim, temos a contribuição social trazida pela implantação da agricultura urbana. Comprovadamente, estas ações têm possibilitado a formação de lideranças e a criação de oportunidades para o associativismo, sem contar com o aspecto da qualidade de vida, proporcionando a ocupação de pessoas, evitando o ócio e o *stress*.

Reconhecendo essa realidade, o governo federal desenvolve uma série de políticas públicas para as regiões metropolitanas brasileiras. Uma delas é desenvolvida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Programa Agricultura Urbana – AU, cujo público beneficiário é composto por famílias em situação de insegurança alimentar, habitantes de áreas urbanas e periurbanas das cidades.

A Construção da Política Nacional de Agricultura Urbana

No Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a partir de 2003, a política de combate à fome e promoção da segurança alimentar e nutricional foi elevada à condição de prioridade nacional, reconhecendo, antes de tudo, que para enfrentá-la era necessário reconhecer o seu “caráter multidimensional e intersetorial, que requer intensa articulação entre as políticas econômicas e sociais” (MDS, 2004). Foi então criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome – MESA, cuja tarefa principal era a implantação do Programa Fome Zero, um conjunto de ações para a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional de todos os brasileiros e brasileiras, envolvendo a participação de 17 ministérios, as três esferas de governo e toda a sociedade.

A Estratégia Fome Zero abrangia diferentes níveis de ação, articulando políticas e programas para alterar as causas que geram a pobreza e a desigualdade social, e conseqüentemente a fome: políticas estruturais, como, por exemplo, a geração de emprego e renda, a reforma agrária e incentivo a agricultura familiar; políticas específicas, como o cartão alimentação, o programa de alimentação escolar, e as políticas locais, como Programa de Cisternas; os Restaurantes Populares; os Bancos de Alimentos; a Agricultura Urbana. Esse conjunto de políticas deveria convergir para um sistema local de segurança alimentar que garantisse o abastecimento em todas as fases (produção, distribuição, comercialização e consumo), articulando-o com a educação nutricional e para o consumo (IPEA, 2004).

O grande marco deste período foi, sem dúvida, a proposta de construção coletiva da Política de Segurança Alimentar e Nutricional para o País, com amplo envolvimento e criação de mecanismos de controle pela sociedade, tendo como expressão máxima o Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA, órgão de assessoramento da Presidência da República, extinto pelo governo de Fernando Henrique Cardoso e (re) instalado em 2003 pelo Presidente Lula.

Dados apresentados pelo Projeto Fome Zero, em estudo sobre a fome realizado pelo Governo Paralelo do PT, indicam que “entre os anos de 1995 e 1999 houve uma elevação dos níveis de vulnerabilidade da população à fome, em especial nas regiões metropolitanas do País, que concentram parcela considerável do contingente populacional em situação de pobreza e vulnerabilidade social, e que, muito embora apresentassem uma proporção de pobres menor que outras áreas do Brasil, é nas cidades que a pobreza vem aumentando mais rapidamente. No período de 1995 a 1999, enquanto a quantidade de famílias pobres nas áreas rurais cresceu, 1,7%, nas regiões metropolitanas este percentual atingiu 5,4%” (Projeto Fome Zero, Instituto da Cidadania, 2001).

A partir do conceito de multifuncionalidade da Agricultura Urbana, vislumbrando a possibilidade que a sua implantação tem de configurar-se primeiramente como alternativa para a produção de alimentos e geração de renda nas cidades, bem como a sua contribuição ambiental, social e econômica, o governo federal vem implementando uma política nacional de agricultura urbana e periurbana especialmente orientada para a melhoria da segurança alimentar e nutricional e a geração de renda para os setores mais desfavorecidos da população do País.

As primeiras ações no âmbito da agricultura urbana apoiadas pelo governo federal foram realizadas ainda no primeiro ano do governo Lula, em 2003, por meio do MESA apoiando a implantação de hortas comunitárias, lavouras, viveiros, pomares, canteiros e criação de pequenos animais, bem como a implantação de unidades de processamento e beneficiamento dos alimentos, para agregar valor aos produtos.

O início de 2004 é marcado pela primeira reforma ministerial do governo Lula, que representou a extinção do MESA e a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que incorporou, através da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, as ações de segurança alimentar e combate à fome.

A criação do MDS promoveu a integração das políticas de combate à fome, transferência de renda e assistência social, e no campo das ações de segurança alimentar, teve como principal orientação a expansão dos programas para as grandes cidades e áreas metropolitanas.



Dois fatores importantes contribuíram nesse período para a consolidação de ações de Agricultura Urbana no âmbito do governo federal.

O primeiro foi a criação do Programa de Agricultura Urbana, ação da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Como estratégia de atuação, a SESAN, por meio da Diretoria de Sistemas Descentralizados, optou pela implantação de Sistemas Integrados de Segurança Alimentar e Nutricional, em que cada sistema é composto por um conjunto de ações que interferem nas diversas etapas do fluxo de produção, distribuição, preparo e consumo de alimentos. Essas ações visam garantir o acesso à alimentação com dignidade, em quantidade, qualidade e regularidade adequada a todos, estimulando a participação democrática, considerando a autonomia do ser humano e respeitando as especificidades regionais, culturais e ambientais.

O Programa de Agricultura Urbana foi criado com o objetivo de consolidar no Brasil a cultura da Agricultura Urbana, para melhorar o autoabastecimento das famílias em situação de vulnerabilidade alimentar, ampliar a oferta de alimentos e geração de renda em áreas urbanas, contribuindo assim para a construção de Sistemas Locais de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN na perspectiva da garantia do direito de todos a uma alimentação saudável, acessível, de qualidade e quantidade suficientes e de modo permanente.

O segundo fator determinante foi a realização da II Conferência Nacional na Segurança Alimentar e Nutricional – II CNSAN, em Olinda, em março de 2004. Durante a Conferência, onde foram estabelecidas prioridades e objetivos para o alcance da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, a Agricultura Urbana apresenta-se como uma ação estratégica prioritária onde, dentre os aspectos relacionados à produção de alimentos, deliberou-se ser fundamental “estimular a produção de alimentos locais/regionais” e ainda, “elaborar diagnósticos participativos com o fim de subsidiar a criação de uma política Nacional de Agricultura Urbana” (Relatório Final, II CNSAN, CONSEA, 2004).

Parte componente da estratégia Fome Zero, o Programa de Agricultura Urbana desenvolve atividades agrícolas em pequenas áreas do perímetro urbano e periurbano destinadas ao autoconsumo, trabalho e renda. Para tornar as cidades mais verdes e produtivas, o programa incentiva a produção de alimentos aproveitando espaços ociosos. Juntamente com a produção, a Agricultura Urbana financia a industrialização e comercialização dos alimentos.

Um dos primeiros passos na direção da implementação da Política Nacional de Agricultura Urbana foi a criação de uma estrutura administrativa dentro da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – a Coordenação Geral de Agricultura Urbana, com dotação orçamentária e financeira anual de aproximadamente R\$ 12 milhões.

O ano de 2007 foi decisivo para o início da consolidação do desenho da Política Nacional de Agricultura Urbana. Tendo como eixo norteador as deliberações da II CNSAN, o MDS realizou um estudo em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação – FAO, o *Promocion del Desarrollo Sostenible* – IPES e a Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas – REDE, cujo resultado obtido foi um mapeamento das ações de Agricultura Urbana no Brasil, onde se verificou a existência de aproximadamente 600 iniciativas (em alguns casos, fruto de parcerias com governos locais e/ou o governo federal, e outras, iniciativas sem nenhum tipo de apoio governamental) em 11 regiões metropolitanas, distribuídas nas cinco regiões da Federação. Além do diagnóstico, a pesquisa apontou sugestões para o que seriam as diretrizes estratégicas para a implantação da Política de Agricultura Urbana no Brasil.

Objetivando apresentar os resultados da pesquisa e proporcionar um amplo debate acerca das diretrizes propostas, o MDS promoveu o 1º Seminário Nacional de Agricultura Urbana, realizado em junho de 2007, em Brasília, que contou com a participação de diversos atores de atuação local, regional, nacional e internacional, dentre eles, agricultores, técnicos, gestores, pesquisadores – vinculados à temática. A construção desse espaço coletivo de debate foi de fundamental importância, subsidiando a atuação dos delegados para a III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Diretrizes da Política Nacional de Agricultura Urbana

1. Fortalecer a consciência cidadã em torno dos benefícios da Agricultura Urbana, para a sociedade civil e poder público;
 2. Desenvolver capacidades técnicas e de gestão dos Agricultores Urbanos e Periurbanos – AUP;
 3. Fortalecer a cadeia produtiva e promover ações específicas de fomento à produção, comercialização e consumo;
 4. Facilitar o financiamento para AUP;
 5. Promover a intersetorialidade e a gestão descentralizada e participativa;
 6. Fortalecer a institucionalidade e a normatização para o desenvolvimento da AUP.
-

Fonte: I Seminário Nacional de Agricultura Urbana, Brasília, maio de 2007.

A III Conferência Nacional de Segurança Alimentar, realizada em Fortaleza-CE, em julho de 2007, refletiu toda essa construção, apontando para o amadurecimento da discussão acerca da temática Agricultura Urbana no Brasil, ao deliberar como uma de suas diretrizes a implantação de uma Política Nacional de Agricultura Urbana (Relatório Final, III CNSAN, CONSEA, 2007).

É de fundamental importância estabelecer um marco temporal entre o que foi a implementação da Política de Agricultura Urbana antes e depois de 2008.

Durante os cinco primeiros anos de governo, ou seja, de 2003 a 2007, as ações do MDS para fomentar a AUP estavam voltadas para a implantação de projetos em parceria com prefeituras, através da instalação de hortas comunitárias e criação de pequenos animais. A partir do ano de 2008 inaugura-se uma nova fase, focada na viabilização de projetos de AUP através dos Centros de Apoio à Agricultura Urbana.

Centros de Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana – CAAUPs são equipamentos estruturados para atuar como espaços de referência na consolidação do sistema público de promoção da agricultura urbana em regiões metropolitanas, prestando serviços gratuitos e de qualidade aos agricultores e agricultoras urbanas, proporcionando a formação de gestores, a assistência técnica e o fomento à implementação de empreendimentos produtivos agroecológicos (MDS, 2008).

Com esse objetivo, foi lançado em março de 2008 o Edital MDS/SESAN nº 5/2008 “Seleção de propostas para a implantação ou fortalecimento de Centros de apoio à Agricultura Urbana e Periurbana – Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento”, onde foram selecionadas 12 propostas nas cinco regiões brasileiras.

Selecionados os parceiros, o passo seguinte seria buscar uma estratégia de articulação entre eles, de forma que fossem estabelecidas instâncias – nacional e local – para o controle social da política. Assim, em maio de 2008, durante o primeiro encontro das instituições selecionadas pelo Edital nº 5/2008, foram criados o *Comitê Gestor dos Centros de Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana* e o *Coletivo Nacional de Agricultura Urbana*. Durante o encontro, uma das orientações foi a participação dos representantes dos CAAUPs em Coletivos Metropolitanos de Agricultura Urbana já existentes, e a articulação com parceiros locais para a sua criação, nas regiões ainda não estivessem implantados.

Espaços de Debate e Construção Coletiva

Coletivo Nacional de Agricultura Urbana – espaço de participação e consulta, planejamento estratégico e, monitoramento e avaliação da implementação da Política Nacional de AUP.

Comitê Gestor dos Centros de Apoio à Agricultura Urbana – espaço executivo de coordenação, intercâmbio, planejamento, monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas pelos CAAUPs, constituído inicialmente pelas instituições selecionadas por meio do Edital MDS/SESAN nº 05/2008.

Coletivos Metropolitanos de Agricultura Urbana – espaços de participação, planejamento estratégico, monitoramento e avaliação das ações de AUP desenvolvidas na escala regional/metropolitana/territorial.

Relatório/MDS, 2008

Respalhado pelas orientações da III CNSAN, que deliberou como uma das formas de promoção da Agroecologia o “Incentivo e fomento à abertura e manutenção de espaços públicos de comercialização direta, como é o exemplo das feiras agroecológicas visando a promoção de práticas alimentares saudáveis, a educação ambiental, o consumo consciente, a economia solidária e o comércio justo e solidário” (Relatório III CNSAN, 2007), o MDS passa a apoiar a partir de 2007, de forma mais estruturada – com o lançamento de editais e recursos específicos, o Programa Feiras Populares, cujo objetivo principal é instalação ou modernização da estrutura necessária à comercialização de alimentos provenientes da agricultura familiar, proporcionando a geração de renda e o consumo de alimentos provenientes da agricultura familiar, bem como o apoio à organização e à capacitação dos agricultores envolvidos no processo.

O lançamento em 2009, de um edital específico para a implantação de Feiras Populares em regiões metropolitanas, foi uma estratégia importante para a intensificação das ações de comercialização dos produtos originados da produção urbana, articulando os CAAUPs com o Programa Feiras Populares, também sob a responsabilidade da Coordenação Geral de Agricultura Urbana/SESAN/MDS.

Resultados Alcançados

Para a execução das ações de Agricultura Urbana o MDS realiza transferência voluntária de recursos a 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.

É importante ressaltar que os recursos aplicados a partir de 2004 foram oriundos 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.

Até o ano de 2005, os convênios eram firmados por meio de demandas espontâneas, atendidas pelo governo federal de acordo com a disponibilidade de recursos existentes.

Seguindo a diretriz estabelecida pelo Programa Fome Zero, no ano de 2003, ainda durante a atuação do MESA, foram firmados 11 convênios para a implantação de hortas comunitárias em sete estados brasileiros: Goiás (1), Minas Gerais (2), Pernambuco (1), Rio Grande do Norte (1), Rio Grande do Sul (4), Paraná (1) e Santa Catarina (1), representando um montante de recursos investidos da ordem de R\$ 3.345.355,06 e um total de 2.267 famílias beneficiadas.

A partir de 2004, nas ações de Agricultura Urbana agora sob a responsabilidade do MDS, observa-se um aumento significativo, tanto na quantidade de convênios celebrados (43), quanto no valor total de recursos investidos (R\$ 12.728.727,79), bem como um maior número de estados atendidos (15). Neste ano foram beneficiadas 20.969 famílias, continuando a grande maioria das propostas (cerca de 90%) voltada para a implantação de projetos produtivos (hortas, viveiros, avicultura, apicultura, piscicultura, lavouras), sendo as restantes propostas voltadas para a implantação de unidades de comercialização (feiras populares) e processamento e beneficiamento de alimentos.

Em 2005, foram investidos, para as ações de Agricultura Urbana, recursos na ordem de R\$ 22.062.285,52, beneficiando um total de 49.513 famílias. Seguindo os anos anteriores, a grande maioria dos projetos foram implantados na região Sudeste, porém em se tratando de recursos investidos, a grande novidade foi a região Centro-Oeste, para a qual aproximadamente 50% dos recursos foram destinados. Da mesma forma que no ano de 2004, a grande maioria das ações continuou a ser a implantação de unidades produtivas.

A partir do ano de 2006, o MDS passa a selecionar parte de seus parceiros locais através de editais. Naquele ano, o Edital nº 6/2006, destinado a municípios da Região Semiárida, repassou R\$ 1.500.000,00 para o apoio a “projetos destinados a equipar e/ou reformar unidades de processamento, beneficiamento e unidades de comercialização, via empreendimentos solidários públicos municipais” (MDS/SESAN/Edital nº 6/2006), resultando na implantação de 12 projetos. As demais parcerias estabelecidas durante o ano (17) corresponderam a projetos produtivos implantados nas demais regiões do País, através da transferência voluntária de recursos.

O baixo valor repassado em 2006 (R\$ 2.124.410,53) deveu-se principalmente ao atraso na transferência dos recursos de alguns convênios, o que comprometeu a execução orçamentária do ano.

Dois editais destinados às ações de Agricultura Urbana foram lançados no ano de 2007. O primeiro, Edital nº 01/2007, específico para municípios de regiões metropolitanas, cujo objetivo era o “apoio à implantação de programas, projetos e iniciativas de agricultura urbana e periurbana, nas linhas de produção, beneficiamento e comercialização agroalimentar”, previa recursos da ordem de R\$ 4.800.000,00. Já o Edital nº 02/2007, específico para a Região Semiárida, buscava apoio projetos de Compra Direta Local da Agricultura Familiar (PAA) e Comercialização Direta da Agricultura Familiar/Tradicional (Feiras Populares), sendo R\$ 3.000.000,00 para a primeira ação e R\$ 2.000.000,00 para a segunda. Somando os recursos previstos nos editais a aqueles realizados por transferência voluntária, foi aportado em 2007 um montante total de R\$ 18.246.548,20, beneficiando um total de 27.809 famílias.

As Tabelas 1 e 2 apresentam os principais resultados obtidos no período de 2003 a 2007.

Tabela 1 – Dados Programa Agricultura Urbana / SESAN / MDS – 2003 a 2007

Ações	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Nº de Convênios	11	43	62	29	110	255
Famílias Beneficiadas	2.267	20.969	49.513	3.541	27.304	103.594
Recursos MDS (R\$)	3.345.355,06	12.728.727,79	22.062.285,86	2.124.410,53	18.086.641,05	58.347.420,2

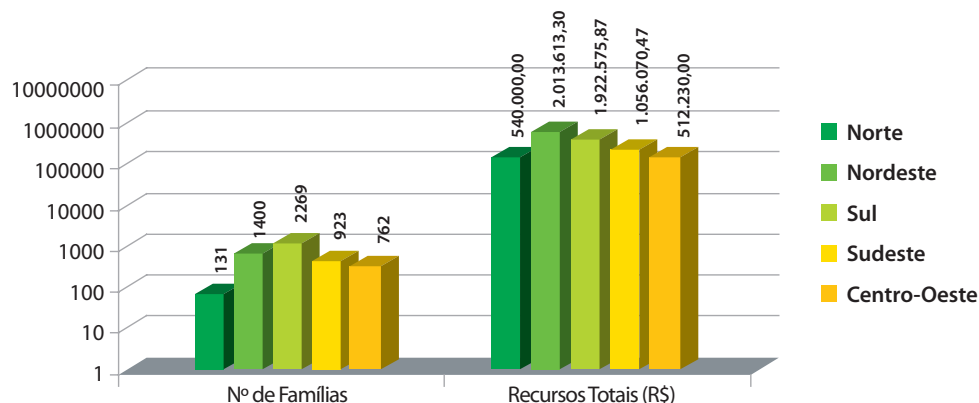
O Edital nº 5 MDS/SESAN lançado em 2008, aponta para uma mudança significativa na estratégia de implantação da Política Nacional de Agricultura Urbana, baseada na consolidação de um sistema público de promoção dessa temática nas Regiões Metropolitanas. Para tanto, o Edital buscava a parceria de Instituições de Ensino Superior, Assistência Técnica, Pesquisa e Extensão, Escolas Técnicas Agrícolas, integrantes da Administração Pública Indireta, que atuassem em municípios das regiões metropolitanas brasileiras para a instalação de Centros de Agricultura Urbana.

Tabela 2 – Ações Desenvolvidas pelo Programa Agricultura Urbana / SESAN / MDS – 2003 a 2007

Ações	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Produção (hortas, viveiros, avicultura, apicultura, piscicultura, lavouras)	11	39	54	12	47	163
Unidades de processamento e beneficiamento de alimentos	0	2	4	12	10	28
Comercialização (feiras e mercados populares)	0	2	4	5	53	64
Total	11	43	62	29	110	255

Como resultado desse novo direcionamento temos hoje em funcionamento 12 Centros de Apoio à Agricultura Urbana, distribuídos nas cinco regiões do País, beneficiando um total de 5.485 famílias residentes em áreas metropolitanas. (Gráfico 1)

Gráfico 1 – Número de Famílias Beneficiadas e Total de Recursos Destinados por Região dos Centros de Apoio à Agricultura Urbana – 2008



Outros dois editais publicados pela SESAN no ano de 2008 foram destinados a ações de Agricultura Urbana: o Edital nº 08/2008, visando à seleção pública de propostas para o apoio a projetos de compra direta local da agricultura familiar (PAA) e comercialização direta da agricultura familiar/tradicional (Feiras Populares), um edital conjunto cujo objetivo era a integração das duas ações e o fortalecimento do combate a fome em uma das áreas de maior pobreza e dificuldade de geração de riqueza do País, o Semiárido; e o Edital nº 10/2008, através do qual o MDS apoiava a implantação de Feiras Populares nos Territórios da Cidadania. Os resultados obtidos com essas iniciativas encontram-se na Tabela 3.

Tabela 3 – Feiras Populares Implantadas em 2008 – Famílias Beneficiadas e Recursos Investidos

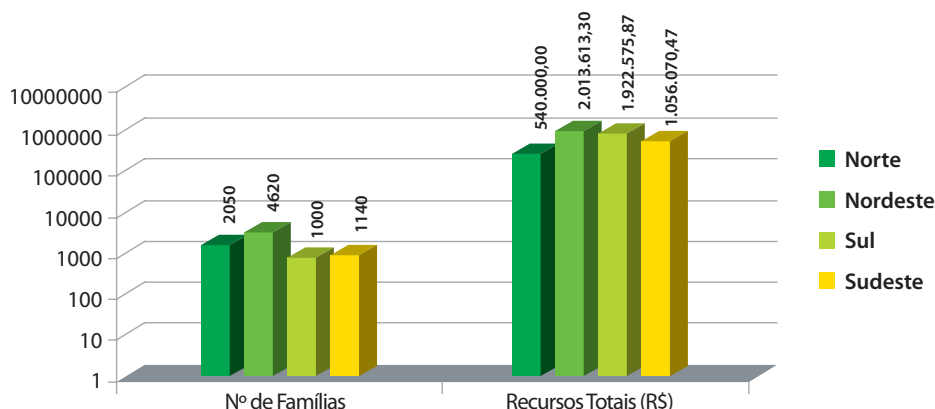
Ações	Edital 8/2008	Edital 10/2008	Total
Nº de Feiras Populares Implantadas	44	25	69
Famílias Beneficiadas	2.147	1.662	3.809
Recursos MDS	4.797.233,91	2.666.276,01	7.463.509,92

Dando continuidade à estratégia de fortalecimento de espaços de referência para a Agricultura Urbana em Regiões Metropolitanas, o MDS lançou em 2009 o Edital nº 09/2009 para o estabelecimento de parcerias com governos estaduais, um total de R\$ 8.983.501,53, beneficiando 8.810 famílias de 97 municípios de 13 estados da federação. Estes projetos ainda encontram-se em fase de implantação.

Assim como nos anos anteriores, as Feiras Populares também foram objeto de editais em 2009. O apoio a instalação de feiras no semiárido foi mantido (Edital nº 11/2009), porém a grande novidade neste ano – baseada na necessidade de dinamizar a comercialização dos produtos provenientes da produção urbana – foi a destinação de recursos específicos para a implantação destes equipamentos em Regiões Metropolitanas (Edital nº 12/2009), para o qual foi destinado um valor de aproximadamente R\$ 7.300.000,00 (Tabela 4). Essa estratégia consolidou-se

em 2010, por meio das novas parcerias firmadas serão implantadas 20 novas feiras populares em 14 estados da federação, perfazendo um total de R\$ 3.567.612,46 investidos, e beneficiando aproximadamente 1.000 famílias.

**Gráfico 2 – Desenvolvimento da Agricultura Urbana em Regiões Metropolitanas – 2009
Parcerias com Governos Estaduais – 2009**



As ações de Agricultura Urbana desenvolvidas pelo MDS junto aos parceiros locais até o presente momento beneficiaram 128.238 famílias em todo País, alcançando 309 municípios das cinco regiões, totalizando R\$ 96.033.433,84. Ao todo são 221 feiras populares (uma por município), 167 municípios atendidos por meio da implantação de hortas e agroindústrias, e 12 CAAUPs – Centros de Apoio a AUP, espaços locais de articulação e promoção da AUP nos estados, promovendo o fomento produtivo, assistência técnica e capacitação para os agricultores e agricultoras.

Tabela 4 – Feiras Populares Implantadas em 2009 – Famílias Beneficiadas e Recursos Investidos

Ações	Edital 11/2009	Edital 12/2009	Total
Nº de Feiras Populares Implantadas	37	34	71
Famílias Beneficiadas	2.077	3.463	5540
Recursos MDS	4.287.716,81	7.339.173,19	11.626.890,00

Considerações Finais

A experiência brasileira na implantação da Política Nacional de Agricultura Urbana é um processo recente. Ao longo desses oito anos (2003-2010), o governo federal buscou criar condições objetivas para a implantação de um sistema público de agricultura urbana ligado à estrutura do MDS, com recursos garantidos em lei, gestores capacitados para a implantação da proposta, diretrizes estabelecidas através de metodologias participativas pautadas no protagonismo dos atores envolvidos e o estabelecimento de uma rede pública de equipamentos prestadora de serviços públicos aos seus beneficiários.

O somatório dessas ações foi um passo decisivo para a institucionalização da Agricultura Urbana na esfera federal, hoje política pública, que possibilitou aos agricultores urbanos, em sua grande maioria beneficiários do Programa Bolsa Família, tornarem-se sujeitos sociais fundamentais na garantia da implementação da política de segurança alimentar e nutricional, sobretudo, no que se refere ao enfrentamento da fome em regiões metropolitanas.

Obviamente, não podemos desconsiderar a atuação de governos municipais, estaduais e organizações da sociedade civil que, há mais de 20 anos vêm acumulando experiências através de diversos tipos de intervenções, por exemplo, a implantação de projetos produtivos – hortas comunitárias e criação de pequenos animais, feiras para a comercialização direta dos produtos oriundos da produção urbana, pequenas agroindústrias, processos de formação junto aos agricultores, formação de cooperativas etc., experiências que, sem dúvida foram o ponto de partida para a elaboração do programa nacional.

É certo que inúmeros avanços foram alcançados e, com eles, o surgimento de novos desafios a serem enfrentados.

A consolidação da agricultura Urbana no Brasil está intimamente relacionada à questão do acesso a terra. Na maioria das experiências estudadas observa-se que os agricultores urbanos dependem dos proprietários das terras cultivadas, o que os impede de implantar com êxito a prática agrícola, sendo também um fator limitante para o acesso ao financiamento oficial. O grande desafio, nesse caso, é que a agricultura urbana seja levada em conta nos processos de planejamento urbano, garantido através de legislação municipal.

Como dito anteriormente, a prática da agricultura urbana é fundamental para assegurar à população em situação de vulnerabilidade o acesso à diversidade e qualidade de alimentos, porém a geração de renda deve ser considerada como um fator não menos importante, possibilitando a essas famílias o acesso a outros bens e serviços essenciais a sua sobrevivência. Assim, deve haver um maior investimento das políticas públicas no sentido de agregar valor à produção oriunda da agricultura urbana – processamento dos produtos, bem como facilitar a sua inserção em mercados formais, informais e solidários – comercialização. Para tanto, é fundamental que haja uma adequação das normas legais em vigor.

Não menos importante é o investimento em linhas de pesquisa voltadas para a produção urbana, cujo objetivo deve ser o desenvolvimento de tecnologias apropriadas (levando em conta as diferentes realidades nacionais) para a sua implantação, como, por exemplo, o tratamento e uso eficiente da água, o aproveitamento de resíduos orgânicos e utilização de defensivos naturais. Como resultado teremos a adoção de melhores práticas de produção, processamento e comercialização. Nesse sentido, a parceria com instituições de pesquisa e extensão rural participantes dos Centros de Apoio à Agricultura Urbana – CAAUPs é potencialmente favorável, sem descartar, é lógico, o apoio das ONGs e empresas privadas comprometidas com o desenvolvimento da temática.



É notório que muitos dos atores que atuam em Agricultura Urbana também se articulam em torno da temática da Segurança Alimentar Nutricional (Lovo & Mussoi, 2009).

A proposta de criação de uma Rede Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana – REDE-AUP é fortalecer essa articulação, permitindo o diálogo entre a sociedade civil e o Estado, integrando iniciativas em andamento e contribuindo, assim, para a consolidação da Política Nacional de Agricultura Urbana como parte da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Nesse sentido, os Centros de Apoio à Agricultura Urbana têm um papel fundamental como articuladores da Rede na esfera local, sendo responsáveis pela conexão e diálogo com as demais instâncias públicas e da sociedade civil. Fortalecer esse diálogo é imprescindível para a definição e implementação de projetos, programas e políticas municipais de agricultura urbana.

Como grande desafio temos a consolidação da rede pública executora da Política Nacional de Agricultura Urbana. Todos os esforços empreendidos até o presente momento apontam para que os Centros Metropolitanos e a Rede Nacional consigam adquirir um “grau de autonomia e institucionalização que possa ter uma base sólida e flexível para incorporar ajustes e também suportar possíveis mudanças nas conjunturas políticas” (Santandreu & Lovo, 2008).

Por fim, para garantir o sucesso, a sustentabilidade e a disseminação das práticas e ações de Agricultura Urbana no Brasil é importante a criação de um marco legal que institucionalize tais ações, garantindo acima de tudo, identidade ao agricultor urbano, para que este tenha acesso a crédito, terra, financiamento, insumos, bem como a outras políticas já promovidas pelo governo federal, como é o exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos.

Referências Bibliográficas

- CONSEA. II Conferência Nacional de Segurança Alimentar Nutricional. *Relatório Final*. 2004.
- CONSEA. III Conferência Nacional de Segurança Alimentar Nutricional: Por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar Nutricional. *Relatório Final*. 2007.
- MDS. *Relatório do Seminário com Gestores dos Centros de Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana*. Brasília 6 e 7 de maio 2008.
- SANTANDREU, A. e LOVO, I.C. *Panorama de la Agricultura Urbana y Periurbana em Brasil y Diretrizes Políticas para su Promoción*. Ipes, Ruaf Foundation, REDE, FAO, MDS. Lima-Perú. 2007.78p. (Cuaderno de Agricultura Urbana n.4).
- OLIVEIRA, Rafael V.R.(Consultor). *Gestão da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, de Desenvolvimento Local e Combate à Pobreza*. UNESCO/MDS, 2008.
- OLIVEIRA, Rafael V.R. (Consultor). *Gestão da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, de Desenvolvimento Local e Combate à Pobreza*. UNESCO/MDS, 2009.

Sobre os Autores

Maristela Calvário Pinheiro é formada em Engenharia Agrônoma pela Universidade Federal do Ceará-UFC, cursando pós-graduação em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais-UFGM. Coordenadora-Geral de Agricultura Urbana / SESAN / MDS.

Luciane Cristina Ferrareto é formada em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas-PUCCAMP, com pós-graduação em Ciências Sociais Aplicada à Saúde pela Universidade de Campinas – UNICAMP. Coordenadora do Programa de Agricultura Urbana /SESAN / MDS.



O DIREITO AO TRABALHO E A NECESSIDADE DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE INCLUSÃO PRODUTIVA

Ronaldo Coutinho Garcia, André Gambier Campos, Luis Felipe Giesteira, Marcelo Lucio Saboia Fonseca, Ricardo L. C. Amorim e Tiago Varanda Barbosa

Direito ao Trabalho

A ideia do trabalho como direito a ser assegurado aos membros da coletividade surge durante a Revolução Francesa de 1789, tendo lugar garantido nos debates da Assembleia Nacional. Ainda que tenha ficado de fora de sua versão inicial, acabou incorporado à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, após a sua revisão em 1793¹.

A inclusão do direito ao trabalho concretizou-se na assertiva de que todos tinham direito à existência, que deveria ser assegurada pela sociedade como um conjunto, por meio da provisão de terra ou trabalho para os aptos, bem como mediante outros meios de subsistência oferecidos aos inválidos.

Na Revolução de 1848, a ideia do trabalho como direito aflorou novamente na agenda francesa. Entre os primeiros atos do governo republicano, houve um decreto que responsabilizava o Estado pela subsistência dos trabalhadores, desde que esta fosse buscada por meio do trabalho. Isso significava que o Estado tinha a responsabilidade de assegurar trabalho a todos os que pudessem, desejassem e/ou necessitassem trabalhar. As iniciativas estatais nesse sentido incluíam a organização de oficinas de trabalho, que aglutinaram dezenas de milhares de trabalhadores em coletivos de inspiração socialista, utópica e revolucionária.

¹ Como mencionado na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão [da Convenção Nacional do ano de 1793], artigo 21: "Os auxílios públicos são uma dívida sagrada. A sociedade deve a subsistência aos cidadãos infelizes, quer seja procurando-lhes trabalho, quer seja assegurando os meios de existência àqueles que são impossibilitados de trabalhar". Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/dec1793.htm>>. Acessado em: 12 set. 2010.

Durante a Grande Crise de 1929, a ideia do trabalho como direito chegou ao outro lado do Atlântico, na mais proeminente sociedade capitalista. Às voltas com um desemprego sem paralelo em sua história, os Estados Unidos implementaram a série de programas conhecida como New Deal – que, entre seus componentes principais, criou oportunidades de trabalho para um significativo contingente de pessoas. E entre 1940 e 1945, o discurso das autoridades responsáveis pela condução da política apoiou-se, sobretudo, na garantia de trabalho com a universalidade (e perenidade) característica dos direitos humanos.

Essa universalidade será registrada na Carta das Nações Unidas de 1945. O artigo 55 estabelece:

Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão: a) níveis mais altos de vida, trabalho pleno e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social².

Na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o direito ao trabalho é consignado no artigo 23, nos seguintes termos:

Todo ser humano tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego. Todo ser humano, sem qualquer distinção, tem direito a igual remuneração por igual trabalho. Todo ser humano que trabalha tem direito a uma remuneração justa e satisfatória, que lhe assegure, assim como à sua família, uma existência compatível com a dignidade humana e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social. Todo ser humano tem direito a organizar sindicatos e a neles ingressar para proteção de seus interesses.³

Avançando o entendimento sobre o direito ao trabalho e para orientar a sua efetiva implantação, a ONU promove, em 1966, dois pactos: o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Com natureza vinculante, esses pactos impõem vários deveres aos Estados que os ratificaram. Tais deveres incluem a elaboração de políticas, planos, programas e ações, a fim de assegurar o direito ao trabalho.

O Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (que o Brasil ratificou apenas em 1992) estabelece que os Estados têm a obrigação de caminhar de modo regular, constante e linear, no sentido de progressivamente garantir trabalho às pessoas que possam, desejem e/ou necessitem trabalhar.

A Constituição Federal de 1988, logo no artigo 1º, onde são apresentados os princípios que organizam o Estado brasileiro, afirma que, junto com a livre iniciativa, o trabalho é considerado um dos fundamentos deste último⁴.

Em seu artigo 6º, a Constituição menciona expressamente o trabalho como um dos direitos dos cidadãos, ao lado da educação, da saúde, da alimentação, da moradia, do lazer, da segurança, da previdência e da assistência à maternidade, à infância e aos desamparados.

Por sua vez, nos artigos 7º, 8º, 9º, 10º e 11º, a Constituição explicita direitos e garantias diretamente relacionados com o direito ao trabalho, enfocando, porém, o trabalhador individual e, fundamentalmente, aquele que é assalariado. O artigo 7º expõe um amplo conjunto de proteções dispensadas ao trabalho assalariado.

Portanto, a referência da Constituição ao tratar do direito ao trabalho é o trabalho assalariado, ainda que com a exceção parcial dos trabalhadores avulsos e estatutários. A amplitude do debate acerca desse direito fica, por isso, sobremaneira restringido, pois amplos contingentes da população brasileira são excluídos desse direito se a referência constitucional é tomada literalmente. Contingentes como os que trabalham por conta-própria, os que laboram como familiares (em regime de economia familiar), os que trabalham como não remunerados (que, por vezes, se confundem com os ante-

2 Como consta da Carta das Nações Unidas. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php>. Acessado em: 22 set. 2010.

3 Conforme está na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php>. Acessado em: 22 set. 2010.

4 Como dispõe a Constituição Federal de 1988, Título I, artigo 1º: "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos: i) a soberania; ii) a cidadania; iii) a dignidade da pessoa humana; iv) os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; v) o pluralismo político. Parágrafo único: Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição".

riores). São excluídos ainda desse debate, os desempregados, de todas as espécies (abertos, ocultos pela precariedade, ocultos pelo desalento etc.), apesar de algumas referências na Constituição a políticas de proteção de parcela destes, como o seguro desemprego.

Mas ao considerarmos o direito ao trabalho como integrado ao rol dos direitos humanos, alguns atributos destes são assumidos, como a incidibilidade, a perenidade, a universalidade e a dignidade. Isso quer dizer que a concretização do direito ao trabalho é exigente de políticas de Estado, necessariamente diversificadas, articuladas entre si, dotadas de permanência e voltadas a toda a população. E, por se fundarem diretamente na dignidade humana, tais políticas devem contar com prioridade no conjunto das iniciativas estatais, além de poderem ser objeto de redução ou retrocesso (na linha do que preconiza o artigo 60, parágrafo 4º, da Constituição de 1988)⁵.

O direito não se refere apenas ao trabalho, pura e simplesmente, mas sim ao trabalho decente, que se caracteriza por se realizar em condições de liberdade, igualdade e segurança, bem como mediante a aferição de renda capaz de garantir uma existência digna aos trabalhadores e a suas famílias. Mais uma vez, surge aí o atributo da dignidade, próprio dos direitos humanos e, mais especificamente, do trabalho decente – que, dessa forma, deve ser promovido por políticas diversificadas, articuladas, permanentes, universais e dotadas de prioridade no rol de iniciativas estatais.

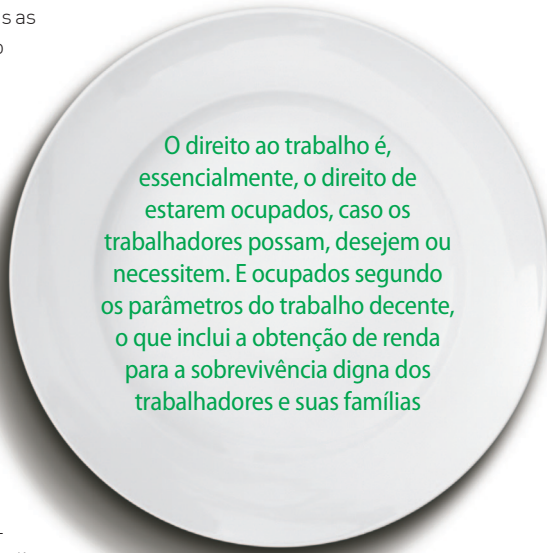
Apesar de guardar relações estreitas com outros direitos humanos, o direito ao trabalho não se confunde com eles. Não se confunde, por exemplo, com o direito à renda, pura e simples (promovido por políticas de garantia de renda mínima), nem com o direito a meios de geração de renda, como a terra (promovido por políticas de reforma agrária). Ou seja, a fim de se concretizar, o direito ao trabalho precisa se articular com outros direitos humanos, mas a eles não se subsume, pois conta com sujeitos e objetos próprios.

O direito ao trabalho é, essencialmente, o direito de estarem ocupados, caso os trabalhadores possam, desejem ou necessitem. E ocupados segundo os parâmetros do trabalho decente, o que inclui a obtenção de renda para a sobrevivência digna dos trabalhadores e suas famílias. Como parece claro, isso coloca algumas questões sobre o direito ao trabalho, referentes a seus sujeitos e objetos. Fica evidente, portanto, que o direito ao trabalho não pode estar referenciado apenas ao trabalho assalariado, por maior que seja a relevância deste na estrutura ocupacional, sob pena de excluir de seu alcance grupos inteiros de trabalhadores que correspondem à parcela muito expressiva da população economicamente ativa.

As Características Estruturais do Mercado de Trabalho no Brasil como Limitadoras do Impacto das Políticas Distributivas

Uma das características estruturais marcantes do capitalismo brasileiro é que seu desenvolvimento se processou com “oferta ilimitada de mão de obra”. A união de propriedade fundiária concentrada, elevado crescimento populacional e grande percentual de pobres, herdado do período escravista, combinou-se com elevada passividade tecnológica, definindo um “estilo de desenvolvimento” com tendência a manter e mesmo ampliar a desigualdade e a reduzir a pobreza muito lentamente, em comparação com a velocidade do crescimento alcançado.

⁵ O artigo 60, parágrafo 4º, traz um conjunto de limitações “materiais” ao poder constituinte reformador (ou seja, à possibilidade de reforma da Constituição). Entre essas limitações, está a vedação de proposta de emenda constitucional que elimine ou mesmo restrinja direitos e garantias individuais (tais como o direito ao trabalho, compreendido como parte dos direitos humanos): “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: i) a forma federativa de Estado; ii) o voto direto, secreto, universal e periódico; iii) a separação dos Poderes; iv) os direitos e garantias individuais”.



O direito ao trabalho é, essencialmente, o direito de estarem ocupados, caso os trabalhadores possam, desejem ou necessitem. E ocupados segundo os parâmetros do trabalho decente, o que inclui a obtenção de renda para a sobrevivência digna dos trabalhadores e suas famílias

Esse fenômeno esteve na base das explicações do Brasil como um País dual, portador de heterogeneidade estrutural, subdesenvolvido, mas industrializado, caracterizado por notável marginalidade. Autores clássicos que estudaram a formação do Brasil, como Caio Prado Jr., Celso Furtado, Paul Singer, Francisco de Oliveira, entre outros, destacaram a presença de um enorme contingente populacional situado no “setor de subsistência” que, ao articular-se aos setores capitalistas propriamente ditos, fornecia um exército de trabalhadores com duas características marcantes:

1. Era muito maior que o próprio proletariado urbano e rural somados (correspondendo a aproximadamente $\frac{3}{4}$ de toda a mão de obra disponível);
2. E, em sua quase totalidade, nunca chegara a figurar predominantemente como trabalhador assalariado, sendo definida muitas vezes como uma “ralé de homens livres”.

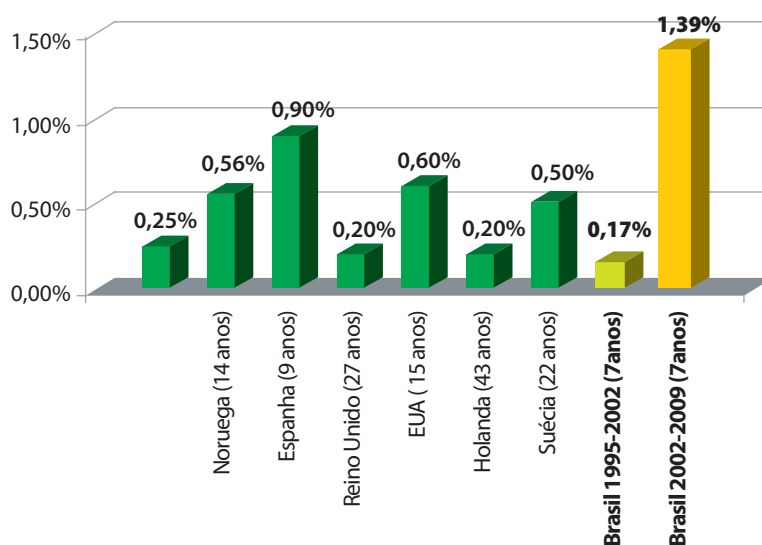
A combinação dessas duas características com o fato de que o progresso tecnológico no Brasil foi feito quase exclusivamente pela aquisição e adaptação de máquinas, equipamentos e imitação de formas de produzir típicas dos países mais avançados, engendrou uma dinâmica peculiar. Em resumo, mesmo nos períodos de extraordinário crescimento, a absorção da população egressa do setor de subsistência foi insuficiente para integrá-la ao núcleo capitalista.

A força desse padrão estrutural refletiu-se na elevada concentração de renda pessoal e funcional, baixo nível salarial e, mais diretamente, na informalidade alta e pouco impactada pelo crescimento econômico. No auge do chamado Milagre Econômico, por exemplo, quando o Brasil cresceu 10% ao ano por mais de cinco anos, menos de 60% dos empregos urbanos e menos de 10% dos empregos rurais eram formais.

Por outro lado, a predominância de políticas sociais compensatórias, até a Constituição Federal de 1988, equilibrou-se entre o marasmo e insuficiência. Somente a partir da promulgação da Carta Magna que direitos mínimos foram garantidos e o Estado passou a ser responsabilizado pela assistência aos grupos sociais mais vulneráveis.

Essa obrigatoriedade repercutiu, já nos anos 1990, na implantação de proteções previdenciárias aos trabalhadores rurais e criação, para idosos e deficientes muito pobres, dos Benefícios de Prestação Continuada — BPC, que amparam pessoas em situação de risco social. O resultado não tardou a aparecer, embora modesto a princípio. O principal indicador de concentração de renda, por exemplo, caiu entre 1995 e 2002. A partir de 2003 a queda acelerou-se, influenciada pela ação decidida do Governo Federal em favor dos programas de distribuição de renda.

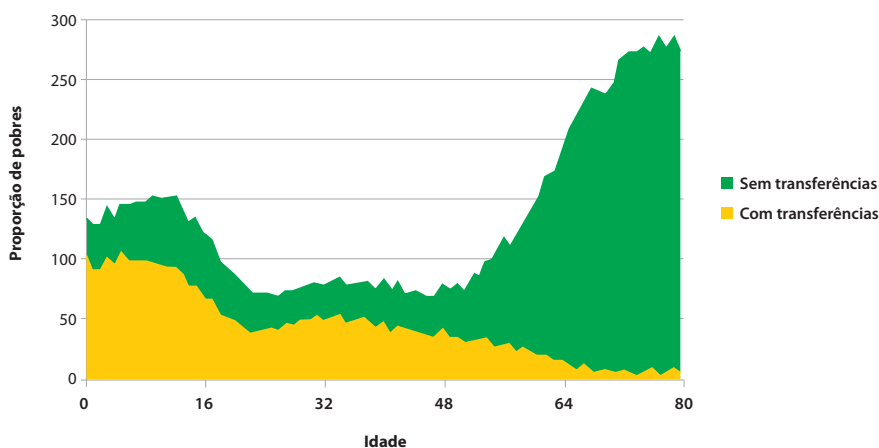
Gráfico 1 – Queda Anual Média do Índice de Gini em Países Diferentes



Fontes: Soares 2008; IBGE

Trata-se de um feito notável. Não há documentada uma redução do Gini tão rápida em democracias ocidentais. Esse resultado foi amplamente determinado pelas políticas distributivas, sobretudo a previdenciária influenciada pelo aumento real do salário mínimo.

Gráfico 2 – Proporção de Pobres na População, por Faixa Etária, em 2008, com e sem Transferências de Renda pelo Estado

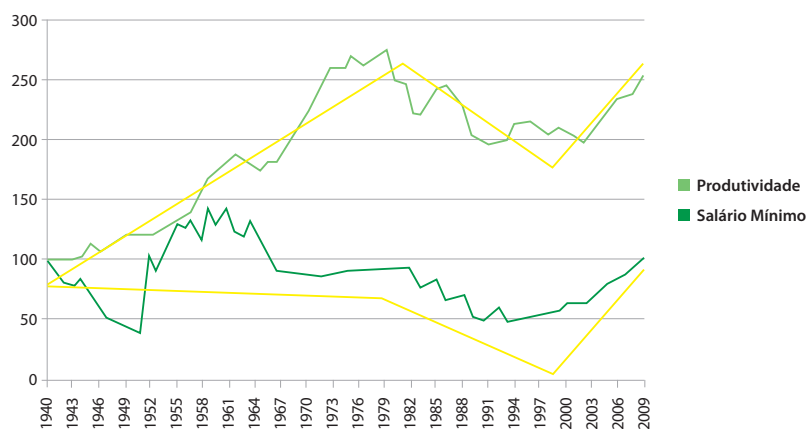


Fonte: IPEA

Mas seriam as políticas públicas capazes de reverter as características socioeconômicas estruturais do Brasil? Para responder a questão é preciso compreender como as políticas sociais e distributivas afetam a dinâmica do mercado de trabalho.

A política para o salário mínimo é particularmente importante, na medida em que afeta o mercado de trabalho, a previdência social e as contas públicas, principalmente agora, quando a regra de reajuste passou a ser indexada ao crescimento do PIB. Isso fica evidente quando se observa gráfico a seguir.

Gráfico 3 – Evolução da Produtividade da Indústria e dos Serviços e do Salário Mínimo Entre 1940 e 2010 (dados estimados) (1940 = 100)



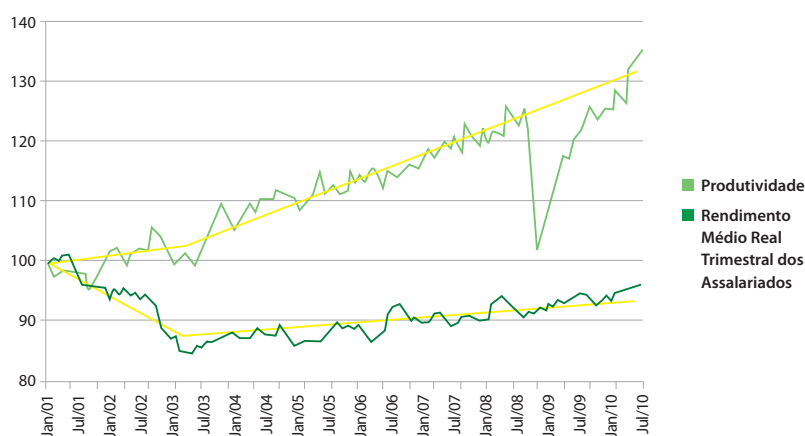
Fontes: IBGE, IPEADATA e Banco Central do Brasil

As linhas amarelas (de 1940 a 1980) permitem comparar as tendências dessas duas variáveis no período do *processo de substituição de importações*⁶. Naqueles anos de elevado dinamismo econômico, com crescimento médio superior a 7% ao ano, não havia políticas de rendas e o ativismo das políticas sociais era baixo, exceto para os governos de Vargas e JK. Enquanto a produtividade urbana, nesse período, aumentou extraordinariamente – mais de 150% –, o salário mínimo real declinou.

Essa tendência não apenas se mantém como é acentuada durante a Nova República e persiste, pelo menos, até o Plano Real, quando então é revertida, mas não em intensidade suficiente para impedir o aprofundamento do processo anterior. De fato, apesar da democratização e do crescente consenso em prol de políticas sociais e distributivas mais ativas, a queda da produtividade entre 1980 e 2000 colocou obstáculos significativos a um resultado muito diferente.

De 2000 em diante, contudo, associam-se uma pequena melhora no dinamismo econômico e a implantação de uma política social mais ativa, definindo, conforme se pode observar, um padrão semelhante ao que ocorreu no período que vai de 1945 até a crise do petróleo nos países ricos: rápido crescimento da produtividade e ganho real nos salários, sugerindo o estabelecimento de um círculo virtuoso. O gráfico a seguir mostra que isso foi intensificado no período recente, mas que o processo é mais limitado do que indica a evolução do salário mínimo.

Gráfico 4 – Evolução do Salário Médio e da Produtividade da Indústria e dos Serviços Entre Janeiro de 2001 e Agosto de 2010 (Jan/2001 = 100)



Fontes: IPEADATA e IBGE

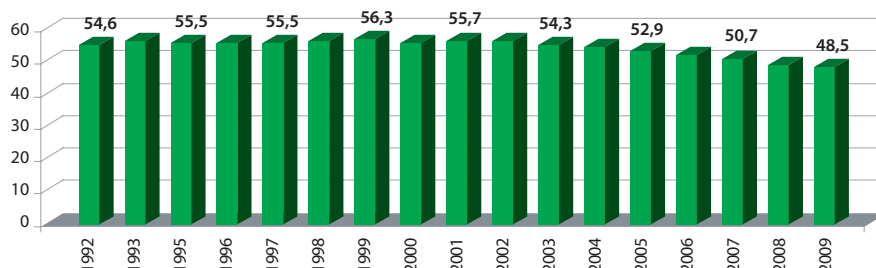
Diferentemente do que se passou com o salário mínimo, o salário médio só começa a crescer de forma evidente após 2003 (a linha de tendência está quebrada em março), mesmo assim, em ritmo muito mais lento e estimulado pela produtividade⁷. Em particular, esse resultado deriva da manutenção de características típicas do subdesenvolvimento no mercado de trabalho brasileiro.

Nos países europeus desenvolvidos, a participação do trabalho informal é muito pequena. Mantém-se abaixo de 20% nos Estados Unidos e de 30% no Chile. No Brasil a informalidade segue sendo extraordinariamente alta. O ciclo de crescimento atualmente em curso vem alcançando resultados notáveis, sem, no entanto, aproximar-se de países com mercados de trabalho menos duais, como o Chile.

⁶ Para uma discussão desse processo, ver TAVARES, Maria Conceição. Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações. In: TAVARES, Maria Conceição. *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

⁷ Ao contrário do que é frequentemente afirmado, esse movimento ocorreu *pari passu* a um veloz crescimento da escolaridade média da força de trabalho.

Gráfico 5 – Evolução da Informalidade no Mercado de Trabalho Brasileiro, 1992 a 2009 (em percentual)

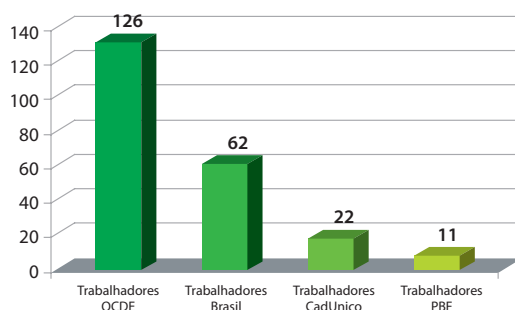


Fontes: PNAD/IBGE e IPEA

Mesmo no período recente, em que o índice de Gini move-se na direção dos países desenvolvidos, a informalidade pouco cedeu no Brasil, refletindo-se na incapacidade de ganhos de eficiência e avanços tecnológicos serem transmitidos para a renda dos trabalhadores.

Uma outra consequência das características estruturais do mercado de trabalho brasileiro é a elevada rotatividade dos trabalhadores, o que resulta em tempo muito pequeno de permanência no emprego. Nos países ricos, mesmo com a redução dos direitos sociais promovida pelo neoliberalismo e o aumento da competitividade exigida pela globalização, os empregos tendem a durar mais que o dobro do verificado no Brasil (gráfico 6). Aqui, há uma grande heterogeneidade em torno do tempo médio de permanência, com apenas 22 meses para trabalhadores listados no Cadastro Único e menos de 1 ano para beneficiários do Bolsa Família, indicando enorme vulnerabilidade e dependência dos programas de transferência de renda.

Gráfico 6 – Tempo Médio de Permanência dos Trabalhadores Formais no Emprego nos Países da OCDE, Brasil e em Grupos Específicos de Trabalhadores Brasileiros, em 2008 (em meses)



Fonte: CadÚnico em relação a RAIS e DIEESE/SEADE e OCDE.

Com efeito, a capacidade de os inscritos no Cadastro Único e beneficiários do PBF obterem e manterem empregos formais ajuda a elucidar os limites dos instrumentos de que se dispõe para reverter a ação dos mecanismos que repõem a elevada desigualdade brasileira. Isto é:

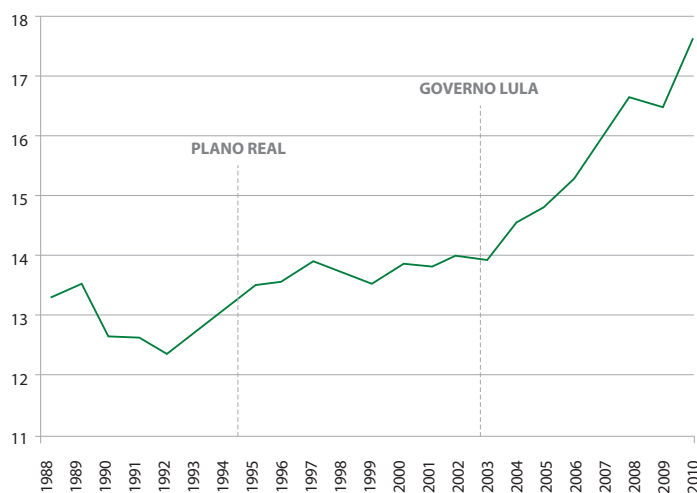
1. Como o CadÚnico engloba 51 milhões de indivíduos em idade ativa;
2. Cinco milhões de cadastrados em algum momento, entre 2004 e 2007, estiveram empregados com carteira assinada; e
3. Nesses quatro anos foram criados 1,5 milhões de empregos formais para aquele público.

Conclui-se que, no ritmo atual, o Brasil levaria mais de um século para integrar produtivamente a base da pirâmide social ao núcleo dinâmico da economia, condição indispensável para uma cidadania plena.

A Evolução Recente do Mercado de Trabalho

A economia brasileira, depois de um longo período de baixo crescimento, parece ter, nos últimos anos, reencontrado o caminho da expansão. Os anos de 1990 foram importantes para o controle da inflação, mas foi ali, naquele período, que o desemprego duplicou, a informalidade aumentou, a economia quase não cresceu, a dívida pública multiplicou-se por oito, a carga tributária elevou-se de 27,79% para 35,5% do PIB e o investimento ficou estagnado. As medidas de cunho neoliberal implementadas desde o início dos anos de 1990, além de colocarem o País em uma posição subalterna em relação ao mundo, obrigaram, principalmente os trabalhadores, a suportar um alto, desnecessário e injusto custo.

Gráfico 7 – Evolução do PIB per Capita Brasileiro, 1988-2009 (R\$ mil de 2009)



Fonte: IPEADATA (extraído em 30/09/2010)

No entanto, desde a posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, e em particular a partir de 2004, o que se viu foram taxas expressivas de crescimento do PIB, elevação da renda *per capita* e, ainda mais importante, redução da pobreza e redistribuição de renda. Trata-se de uma mudança de trajetória que precisa ser considerada para se entender a evolução recente do mercado de trabalho e a geração de postos de trabalho no Brasil.

Nos anos 1990, a questão inflacionária tomava conta da pauta e reclamava ação imediata. Foram os anos do Plano Real, que tinha como mecanismo para sustentar os preços a abundante liquidez internacional⁸, a entrada de dólares e a liberalização desordenada da economia. A partir delas foi possível abrir o País à importação, *forçando a estabilidade dos preços dos bens através da concorrência internacional*⁹.

⁸ É no começo dos anos 1990 que se festejava a reinserção do Brasil nos fluxos do mercado financeiro internacional. Esse dinheiro novo que agora passa a entrar no País se deve, entretanto, à queda nas taxas de crescimento econômico nos países desenvolvidos. Assim, em busca de valorização rápida, o fluxo de capitais especulativos internacionais se volta para os países de renda média, inundando o terceiro mundo com dinheiro novo. Esse movimento traz, não obstante, o problema da volatilidade desses recursos, dado o novo contexto global das finanças, baseado cada vez mais em aplicações especulativas de investidores internacionais em mercados locais. Em outras palavras, com a abertura financeira, passou a pairar constantemente o risco de uma crise cambial sobre países como o Brasil. Ver mais em BATISTA Jr., Paulo N. O Plano Real à luz da experiência mexicana e argentina. *Estudos Avançados*, n. 28, p. 129-97, setembro-dezembro, 1996.

⁹ Para reforçar esse expediente, o governo deixou que a taxa real de câmbio valorizasse, atingindo surpreendentes 0,84 centavos de real por dólar. A valorização cambial deveu-se à entrada maciça de capitais voláteis sem qualquer restrição por parte do Banco Central.

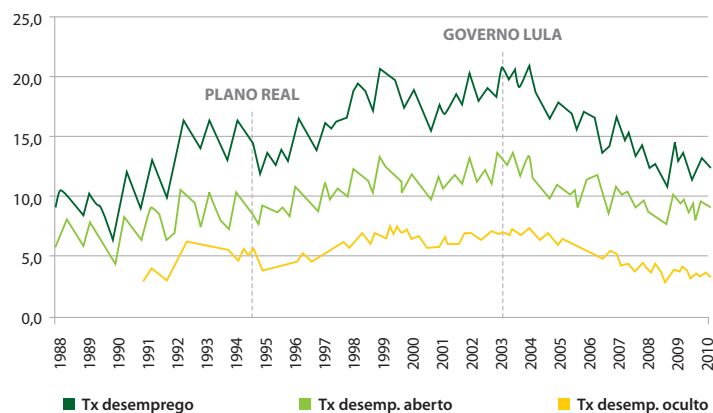
Essa abertura a concorrência internacional sem a devida preparação, fez com que os empreendimentos brasileiros, particularmente a indústria nacional, sofressem perdas significativas, eliminando elos em cadeias produtivas importantes e desnacionalizando setores e empresas. Por isso, ao longo dos anos de 1990, o produto da indústria de transformação brasileira não cresceu, apresentando apenas oscilações.

A atração de dólares para ter um câmbio barato levou à explosão da dívida pública e, desse modo, escreveu um dos capítulos no qual o Brasil mais sofreu: as finanças públicas. A pesada dívida levou o governo a gerar superávits fiscais acima dos 4% do PIB, pressionando as finanças do Estado e impedindo a retomada dos investimentos públicos. Naturalmente, isso teve um custo na qualidade dos serviços públicos, no desenvolvimento tecnológico, no crescimento e na manutenção da infraestrutura e, por via de consequência, na distribuição (indireta) da renda.

O maior custo, no entanto, incidiu sobre o mercado de trabalho, com baixa absorção em empregos tipicamente capitalistas da mão de obra disponível e apta do País. Paulo Baltar¹⁰, observa que houve:

(...) uma desintegração das cadeias de produção e uma racionalização acentuada das empresas com baixa taxa de investimento e lento crescimento do produto [gerando um] efeito devastador sobre o mercado de trabalho assalariado, por que a forte eliminação de empregos preexistentes não é compensada pela criação de novos empregos.

Gráfico 8 – Taxa de Desemprego na Região Metropolitana de São Paulo, 1988-2010 (em porcentagem)



Fonte: IPEADATA, a partir dos dados do DIEESE/SEADE (extraído em 30/09/2010).

Naturalmente, diante do desemprego elevado, o rendimento médio dos trabalhadores de todos os setores na década de 1990 foi cadente¹¹.

Esse quadro sofreu importante inflexão a partir de 2003. Apesar da permanência de certos ingredientes da política econômica anterior, algumas novidades na área fiscal, na proteção social, na valorização do salário mínimo e na atuação das empresas estatais começaram a aparecer e produzir resultados.

Petrobras, Eletrobrás, Banco do Brasil, BNDES, Caixa Econômica Federal, entre outras, foram preparadas para atuar como importantes alavancas para o processo de crescimento que se planejava retomar. Os bancos públicos passaram a utilizar políticas agressivas de liberação de financiamento e crédito capazes de impactar aos

10 BALTAR, Paulo. Estrutura econômica e emprego urbano na década de 1990. In: PRONI, Marcelo e HENRIQUE, Wilnes. *Trabalho, Mercado e Sociedade: o Brasil nos Anos 90*. São Paulo: Unesp e IE-Unicamp, 2003. p. 112.

11 Para esses números, ver DIEESE/SEADE. PED: *Mercado de Trabalho na Região Metropolitana de São Paulo 2004*. São Paulo: DIEESE e SEADE, 2004.

poucos a estrutura produtiva¹². Somado a isso, novas modalidades de financiamento foram criadas e incentivadas de modo a gerar demanda por bens de consumo e mesmo para bens de investimento. O gráfico abaixo mostra o impacto dessas ações ao apontar o forte crescimento da relação do crédito sobre PIB.

Gráfico 9 – Evolução da Relação Crédito Total sobre PIB no Brasil, 2001-2010



Fonte: Banco Central do Brasil (extraído em 11/10/2010)

A força do crédito sobre a demanda se fez sentir rapidamente, impulsionando a produção. No mesmo período, o cenário externo favoreceu a venda de *commodities*, reforçando o caixa dos exportadores que, ao internalizarem sua receita, aumentaram o dispêndio interno. Logicamente, com maior demanda, as empresas acreditaram na expansão da economia e passaram a contratar mais, rompendo o processo de semiestagnação da produção brasileira e revertendo a tendência de elevação do desemprego vigente no período anterior. Era o início da retomada.

As expectativas do setor privado foram ainda melhoradas pelos anúncios de investimento feitos pelas empresas estatais e o reforço do caixa dos bancos públicos. O cenário de apreensão do início do governo Lula, em pouco tempo, converteu-se em otimismo.

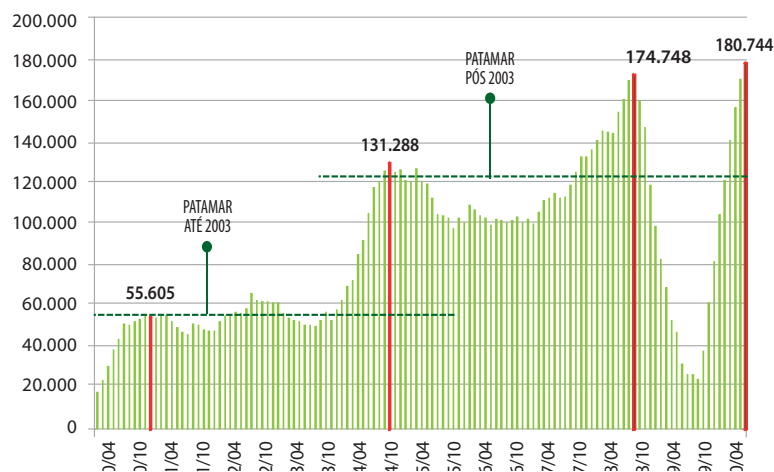
Esse processo naturalmente afetaria o mercado de trabalho. O exame da figura abaixo mostra que foi o Estado o responsável pela retomada do crescimento econômico, não só pelos seus próprios investimentos, mas também pela reversão que causou nas expectativas e receios do setor privado brasileiro.

¹² Não se fala aqui da atuação desses bancos na contramão do mercado financeiro privado que, durante o auge da crise financeira internacional de 2008, permitiu ao Brasil superar a falta de liquidez na economia.

Figura 1 – Processo de Retomada do Crescimento Econômico e o Lugar do Mercado de Trabalho

Fonte: elaboração própria

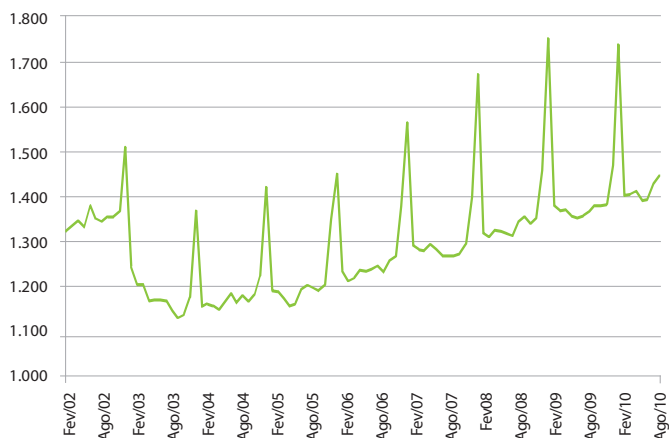
Diante disso, e respondendo ao crescimento da demanda e aos cenários favoráveis para o País, as contratações no mercado de trabalho brasileiro passam a crescer sistematicamente. Como se pode observar no gráfico abaixo, a média das contratações líquidas formais entre maio de 1999 e dezembro de 2003 chegaram, mensalmente, a 46,4 mil trabalhadores. Já entre janeiro de 2004 e junho de 2010, as contratações mensais líquidas formais alcançaram os 122 mil empregos. Um salto positivo na média de contratações líquidas formais de 163,7%. Se forem somadas as contratações e desligamentos no período entre 2003 e 2010, atinge-se o saldo de 15 milhões de postos de trabalho formais.

Gráfico 10 – Evolução das Contratações Líquidas – CLT no Brasil, 1999-2010

Fonte: IPEADATA (extraído em 13/10/2010)

A nova massa de trabalhadores com seus salários avança ainda mais o processo de retomada da economia. Com o crescimento econômico, não apenas o volume de contratações cresceu significativamente, mas também os rendimentos reais da mão de obra ocupada elevaram-se, refletindo-se principalmente na aquisição de bens de consumo duráveis e impactando esse segmento da indústria.

Gráfico 11 – Evolução do Rendimento Médio Real no Trabalho Principal, 2002-2010 (R\$ de julho/2010)



Fonte: IBGE. Pesquisa Mensal de Emprego – PME (extraído em 13/10/2010)

Em resumo, verifica-se que o crescimento no volume de recursos pagos à mão de obra ocupada, tanto pelo número de contratados como pelo aumento do valor dos rendimentos, elevou significativamente a massa de recursos que se dirigiam ao consumo. Revigorou-se, dessa forma, o ciclo de demanda, com boas expectativas de venda que, por sua vez, influenciaram o empresário nas suas decisões de contratação de trabalhadores e de inversões. Tudo estimulado pela ação do Estado com novos investimentos, mais crédito e estabilidade monetária.

Gráfico 12 – Evolução da Massa de Rendimentos Reais dos Ocupados das Regiões Metropolitanas, 1998-2010 (base janeiro/1998 = 100)



Fonte: SEADE/DIEESE. Pesquisa de Emprego e Desemprego PED (extraído em 13/10/2010)

É preciso, contudo, levar em conta, para entender a retomada da economia brasileira, o papel da política social do governo federal. Três ações importantes merecem destaque:

1. A previdência social em sua ampla abrangência, inclusive rural;
2. Os benefícios de transferência de renda como o programa Bolsa Família e os Benefícios de Prestação Continuada (BPC); e
3. Por fim, a valorização do salário mínimo que impacta dois terços dos benefícios pagos pela Previdência Social.

A primeira e a segunda juntas, influenciadas direta e indiretamente pelo valor do salário mínimo, têm enorme impacto sobre o conjunto dos bens de consumo não duráveis, fortalecendo desde as grandes indústrias de alimentos e vestuário até pequenas oficinas, prestadores de serviços e outros pequenos negócios.

O gráfico 4, no entanto, mostra que crescer não foi suficiente. Mesmo com a forte aceleração da economia, alguns sérios problemas dos anos 1990 permaneceram. É o caso, por exemplo, da relação produtividade *versus* salários. Observando os números do período, descobre-se que o rendimento real do trabalho vinha caindo e a produtividade crescendo até 2003. Nesse período, os donos do capital ganharam em duas pontas: 1) por meio do aumento produtividade que faz o trabalho do empregado render mais por hora trabalhada; e 2) pela redução real do salário, ou seja, pela diminuição do gasto das empresas por trabalhador que continuam trabalhando o mesmo número de horas.

Se o quadro mudou a partir de 2003, não o fez na intensidade necessária. Na verdade, a renda real do trabalhador começou a crescer, porém, a taxas inferiores as observadas para a produtividade. Ou seja, o problema deixou de ser alarmante, pois agora o trabalhador passou a ganhar mais, contudo, o País continua ainda a aumentar a distância entre os ganhos do capital e os ganhos do trabalho.

Há outro problema que talvez explique a continuidade da diferença discutida acima. Mesmo com o crescimento das contratações, essas se fizeram mais significativamente com baixos salários, conforme demonstra a tabela a seguir. O mercado de trabalho, em expansão, mantém sua estrutura anterior de salários altamente desiguais, reproduzindo as diferenças tradicionais da sociedade brasileira.

Tabela 1 – Contratações por Faixa Salarial, 2004-2008 (% de empregos totais gerados)

	De 0 a 3 salários mínimos	De 3,1 a 5 salários mínimos	De 5,1 a 10 salários mínimos	Mais de 10,1 salários mínimos	Total
2004	88,52%	7,08%	3,13%	1,27%	20.945.705
2005	89,41%	6,53%	2,90%	1,16%	22.968.686
2006	91,23%	5,32%	2,48%	0,96%	24.278.593
2007	91,97%	4,88%	2,26%	0,89%	26.900.025
2008	92,11%	4,83%	2,19%	0,87%	31.662.595
2009	92,71%	4,51%	2,01%	0,77%	31.182.214
2010*	93,57%	3,96%	1,80%	0,66%	24.080.425

*Período de janeiro a julho. Fonte: MTE, CAGED, vários anos.

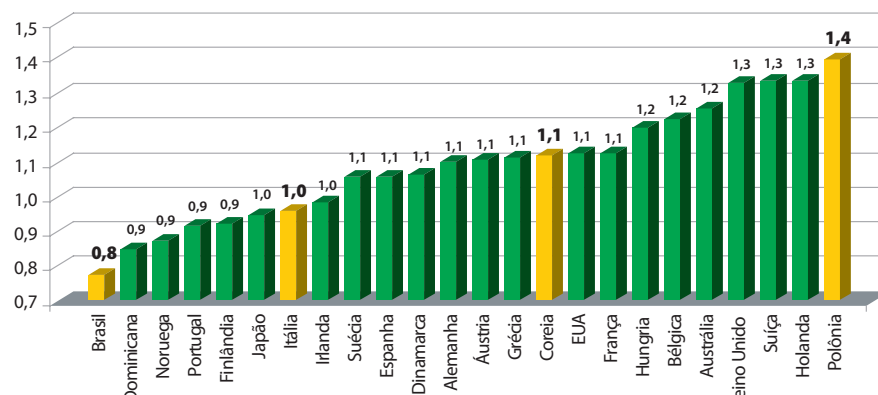
O mais grave, contudo, é observar que mesmo com considerável crescimento econômico e apesar da queda da taxa de desemprego, o número de pessoas sem trabalho comparado a PEA continua muito alto e acima do experimentado no final dos anos de 1980. Segundo o SEADE/DIEESE, o desemprego total que estava em 9,4% da PEA em janeiro de 1988, sobe nos anos seguintes (períodos Collor e Cardoso, 20% em 2002) e quando se reduz, no governo Lula, está no elevado patamar de 11,7% (janeiro/2010)¹³. Isto é, são taxas elevadas que o crescimento econômico, mesmo vigoroso, não promete aproximar das taxas médias dos países ricos em momento de normalidade econômica.

13A opção pela série "taxa de desemprego" produzida pelo SEADE/DIEESE se deve à amplitude da metodologia que inclui o desemprego aberto e por desalento e a reconhecida qualidade da pesquisa.

Isso se reflete na informalidade da economia. O Ipea, usando os dados da PNAD de vários anos, mostra que, desde o início do processo de crescimento econômico, a informalidade no Brasil caiu de 54,3%, em 2003, para 48,5%, em 2009 (IPEADATA). Uma queda menor do que seis pontos percentuais, reforçando a ideia de que o mercado de trabalho, mesmo em momentos de crescimento econômico, não é capaz de absorver os trabalhadores mais vulneráveis em termos sociais.

Esse problema fica ainda mais evidente quando se observa o gráfico abaixo. Ele demonstra como a estrutura salarial brasileira impede uma melhor distribuição de renda e comprova o fato de que o mercado de trabalho ainda não é capaz de absorver a mão de obra, relegando vastos contingentes à informalidade e a condições precárias de ocupação. Isto resulta, inevitavelmente, em baixos salários. No grupo de países selecionados, por exemplo, o Brasil está em último lugar, com o salário médio recebido pelos nacionais representando apenas 80% da renda *per capita* do País.

Gráfico 13 – Relação Salário Médio/Renda *per Capita* em Países Selecionados, em 2005 ou 2008 (em percentual)



Fonte: OCDE [extraído em 14/10/2010] e IBGE [extraído em 15/10/2010].

Naturalmente, tudo isso coloca um desafio às políticas geradoras de postos de trabalho e renda em todos os três níveis de governo. E destaca que é preciso ir além do crescimento econômico. Mas de que política, o Brasil efetivamente precisa para gerar mais trabalho e renda?

Antes de responder a essa questão, é necessário estudar o que está sendo feito em termos de políticas para geração de postos de trabalho e renda, principalmente voltados para a população mais carente.

Esse é o assunto da próxima seção.

As Ações de Geração de Trabalho e Renda no Governo Lula

A dificuldade de acesso ao trabalho e à renda está entre os principais fatores que mantêm uma família em situação de vulnerabilidade. Sem trabalho minimamente decente, o rendimento não é suficiente. Rendimentos muito baixos tornam precários a nutrição, a saúde, a educação, o transporte e a mobilidade, a habitação e o lazer. Por isso trabalho e renda são aspectos centrais do desenvolvimento social.

Nesse sentido, a forma dos mais pobres estarem ocupados, seja por trabalho assalariado, em iniciativa individual ou associativa, deveria sempre ser alvo de grande preocupação e estímulo por parte do Estado. Hoje, o que

se observa, entretanto, é um crescente investimento em políticas que permitem as famílias pobres alcançar um consumo mínimo. Como a via da geração de ocupação e renda mostrou-se insuficiente para universalizar o acesso ao consumo – devido à informalidade, ao trabalho precário, ao desemprego, à elevada mortalidade das micro e pequenas empresas, à instabilidade da safra agrícola etc. – os governos preferiram, em diversos níveis, estruturar políticas de transferência de renda.


Na verdade, não há, aqui, um equívoco. Mesmo com a economia crescendo, há uma parte da população vivendo em condições que as afastam do mundo do trabalho por deficiência física, idade, analfabetismo e vulnerabilidade social extrema – as famílias monoparentais de baixa renda, com muitos filhos pequenos, com idosos ou deficientes, por exemplo. Políticas de transferência de renda contribuem para o alívio imediato do consumo precário e, caso devidamente com ações estruturais, para que as próximas gerações estejam mais aptas a se incluir no sistema produtivo em um futuro pouco distante.

O Brasil, nos últimos anos, está conseguindo criar uma economia nacional mais forte, que aumenta sua capacidade produtiva ano após ano. Se o processo de crescimento econômico favoreceu a criação de quase 15 milhões de empregos formais em oito anos, várias ações do governo para geração de trabalho e renda ajudaram para que ocupações de menor qualificação fossem criadas, mantidas e se tornassem a fonte de recursos para milhares de famílias em todo o País. No PPA 2008-2011, contam-se 121 programas de geração de trabalho e renda espalhados por 18 Ministérios e que totalizam investimentos da ordem de R\$ 8,76 bilhões.

Tabela 2 – Demonstrativo Sintético de Ações dos Ministérios por Atividade Principal, 2008

MINISTÉRIO	Transfe- rência de renda	Diagnóstico mobilização e articulação de parcerias	Formação e capa- citação para o trabalho	Assistência técnica	Apoio à institu- cionalização	Infraestr- tura e logística de produção	Acesso a crédito	Comer- cializa- ção	Desenvol- vimento local susten- tável	Total por Ministé- rio	% Ações
MDA	0	0	7	7	2	9	3	1	3	32	19,16
MI	0	0	6	0	3	14	1	0	5	29	17,37
MTE	5	3	7	3	1	1	2	1	1	24	14,37
MDS	7	0	1	1	0	1	0	1	3	14	8,38
PR	1	0	3	2	0	6	0	0	1	13	7,78
MMA	0	0	1	0	0	1	0	0	8	10	5,99
MDIC	0	1	2	1	0	3	0	3	0	10	5,99
MAPA	0	0	0	1	1	3	0	1	2	8	4,79
MPS	5	0	0	0	0	0	0	0	0	5	2,99
MCT	0	0	0	4	0	0	0	0	0	4	2,40
MinC	0	0	0	0	0	2	0	0	1	3	1,80
MTur	0	0	0	0	0	1	0	0	2	3	1,80
MME	0	0	0	0	0	3	0	0	0	3	1,80
MJ	0	0	0	0	0	1	0	0	1	2	1,20
MC	0	0	1	0	0	1	0	0	0	2	1,20
MEsp	0	0	0	0	0	2	0	0	0	2	1,20
MD	0	0	2	0	0	0	0	0	0	2	1,20
MEC	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0,60
TOTAL GERAL	19	4	30	19	7	48	6	7	27	167	

Fonte: MDS/SAIP Guia de Ações para Geração de Trabalho e Renda. Brasília: MDS/SAIP, 2008.



A estratégia Fome Zero, então, surge como a grande responsável por esse avanço. A ideia força, o diagnóstico bem feito e a transversalidade necessária das políticas puseram em um novo patamar as preocupações com políticas públicas integradas

Nas áreas rurais, o grande avanço deveu-se ao fortalecimento da agricultura familiar. Em geral, as políticas para o meio rural avançaram de forma complementar, da reforma agrária à capacitação técnica até o crédito e a comercialização. O governo foi capaz de articular diversas políticas bem sucedidas que abarcaram todas as etapas produtivas da agricultura familiar. São 52 ações diferentes voltadas para a geração de trabalho em áreas rurais, dentre as quais se destacam a expansão do PRONAF¹⁴, um programa de crédito subsidiado direcionado a agricultura familiar, a criação do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA¹⁵ e a lei que obriga que 30% da merenda escolar seja adquirida de produtores da agricultura familiar.

É na área rural que ações de geração de trabalho e renda alcançaram maior organização, sinergia, coordenação e abrangência. Ali, os programas chegaram aos grupos mais vulneráveis e dedicaram a eles parte significativa do dinheiro investido. Do total de recursos destinados a ações de geração de trabalho e renda no País, 62% estavam previstos exclusivamente para áreas rurais. A estratégia Fome Zero, então, surge como a grande responsável por esse avanço. A ideia força, o diagnóstico bem feito e a transversalidade necessária das políticas puseram em um novo patamar as preocupações com políticas públicas integradas.

O problema é que não há nada equivalente e muito menos proporcional para as áreas urbanas do País. Exatamente onde está concentrado o maior volume absoluto de famílias pobres e as condições de vida e interação social são as mais degradadas. Faltam, assim, para as cidades programas específicos, políticas inovadoras e até articulação entre os programas hoje disponíveis. Os avanços na geração de trabalho e renda urbanos se assentam principalmente em (desarticuladas) ações de qualificação da mão de obra, ficando os bons resultados por conta do promissor desempenho econômico do País que impactou a criação de postos de trabalho formal. Foi a melhora produzida no ambiente para os produtores independentes, micro e pequenas empresas privadas, cooperativas e empreendimentos de economia solidária que permitiu a expansão das contratações de trabalhadores¹⁶.

Das 121 ações antes referidas, 69 delas têm caráter genérico com algum alcance urbano, sem, todavia, atentar para as especificidades de cada espaço cidadão. Por outro lado, ao não serem voltados para a realidade específica dos grandes centros urbanos, estes programas não permitem arranjos coordenados que lhes deem não apenas sinergia, mas principalmente eficácia para alterar o duro cotidiano vivido pelos pobres das cidades. Assim, além de pouco volumosos, dado o número de potenciais beneficiários, os recursos alocados não são capazes de integrar-se em sistemas que, ao serem implementados, transformem a realidade. São, portanto, de baixa eficácia.

A desarticulação das ações dos programas nas cidades é enorme e envolve todos os ministérios com atuação na área de geração de trabalho e renda. Não há encadeamento das políticas que comece na assistência técnica empresarial; passe pelo crédito, com o devido plano de negócios; qualifique continuamente os trabalhadores; apoie novas tecnologias e *designs*; dê estímulo a fornecedores locais e a criação de cadeias produtivas; e garantam a comercialização.

14 O Programa Nacional de Agricultura Familiar – PRONAF tem por finalidade financiar projetos individuais ou coletivos de agricultores familiares e assentados da reforma agrária. Para conseguir o crédito do programa é simples. Basta obter a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) nos indicatos ou na EMATER, emitida segundo a renda anual e as atividades exploradas.

15 O PAA promove o acesso à alimentação às pessoas em estado de insegurança alimentar por meio da distribuição de alimentos e busca a inclusão social e econômica por meio da compra de alimentos da agricultura familiar.

16 O setor das micro e pequenas empresas privadas e cooperativas vive hoje significativa redução da taxa de mortalidade dos empreendimentos, diminuindo os efeitos negativos sobre a geração de renda. Chama a atenção que esses empreendimentos sejam responsáveis por 67% da mão de obra ocupada formalmente no País.

Se a tudo isso forem somadas as características do mercado de trabalho formal brasileiro e a sua evidenciada dificuldade de absorver o público das políticas sociais, fica clara a necessidade de serem desenvolvidas políticas e medidas específicas que visem potencialização das possibilidades de efetivação do direito ao trabalho decente e proporcionador de vida digna.

Da Necessidade de uma Política Nacional de Inclusão Produtiva para Assegurar o Direito ao Trabalho

O crescimento econômico brasileiro recente, quando somado aos efeitos do conjunto das ações de política social do governo federal, permitiu que mais de 20 milhões de brasileiros saíssem da miséria e 15 milhões de postos de trabalho formal fossem criados. A própria redução da pobreza vem contribuindo decisivamente para a queda significativa da desigualdade. Aferida pelo índice de Gini, as distâncias sociais caíram 10% em sete anos (2002 a 2009), superando os melhores anos do Estado de Bem-Estar Social de quase todos os países desenvolvidos.

No entanto, na Europa e na América do Norte, essa melhora nos indicadores de desigualdade e de pobreza deveu-se, principalmente, ao maior acesso a empregos decentes e com salários melhores. Em contraste com o que ocorreu nos países desenvolvidos, no Brasil a redução da pobreza é mais dependente de programas de transferência de renda por parte do Estado. O trabalho assalariado, embora importante, não é o principal fator recente de inclusão cidadã no País o que torna o processo de redução das desigualdades menos seguro, em longo prazo.

Uma das explicações fundamentais do sucesso dos países desenvolvidos é que, com forte apoio estatal, foi possível estabelecer uma vigorosa sinergia entre a inclusão produtiva (produtores independentes, economia familiar, cooperativas e empresas sociais) de parcela dos trabalhadores fora do mercado de trabalho (assalariado) da economia, o aumento da produtividade que essa inserção propicia e os estímulos gerados para o setor capitalista majoritário.

No Brasil, a retomada do crescimento e as políticas de transferência de renda do governo federal, embora tenham alcançado resultados invejáveis, não lograram reduzir a taxa de desemprego para patamares inferiores aos vividos nos anos anteriores aos das crises da década de 1980 e mesmo os empregos formais gerados, em sua maior parte, continuam recebendo baixos salários.

No caso dos trabalhadores mais vulneráveis, há 50,4 milhões de pessoas em idade ativa inscritas no CadÚnico. Destes, apenas seis milhões, alguma vez, no período entre 2004 e 2008, estiveram inseridos em empregos formais e a grande maioria perdeu rapidamente a carteira assinada.

O problema torna-se mais claro e agudo quando se cruza os dados do CadÚnico com a Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, do Ministério da Trabalho e Emprego. Os números apontam que, mesmo sob crescimento rápido, a economia absorveria no mercado formal de trabalho apenas 500 mil cadastrados adicionais por ano. Isso revela que se o Brasil continuar a crescer a taxas elevadas e nada diferente for feito, seriam necessários mais de cem anos para incluir produtivamente todos os inscritos no CadÚnico em idade ativa.

Fica evidente, então, que o crescimento econômico não consegue, principalmente na área urbana, fazer cumprir o **direito ao trabalho**¹⁷, a forma mais abrangente de inclusão social dentro em uma sociedade capitalista

O crescimento econômico brasileiro recente, quando somado aos efeitos do conjunto das ações de política social do governo federal, permitiu que mais de 20 milhões de brasileiros saíssem da miséria e 15 milhões de postos de trabalho formal fossem criados. A própria redução da pobreza vem contribuindo decisivamente para a queda significativa da desigualdade

17 A Constituição Brasileira reconhece, no art. 6º, o trabalho como direito social. Contudo, todos os incisos do art. 7º são dedicados aos direitos do trabalhador assalariado, não prevendo formas outras para o exercício do trabalho produtivo que não sob o contrato de compra e venda de força de trabalho. O seu caput deixa aberta, porém, a possibilidade de se ir além da proteção ao trabalho assalariado quando dispõe que “são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social”.

tão desigual como a brasileira¹⁸. Deste modo, para intensificar o virtuoso processo de redução da pobreza e das desigualdades sociais, é preciso adotar medidas que potencializem a incorporação de mais brasileiros à produção de bens e serviços e, portanto, à renda monetária duradoura fruto do trabalho.

Se até agora foram assegurados alguns direitos fundamentais, para desenvolver o País é preciso intensificar o virtuoso processo de redução da pobreza e das desigualdades sociais. Na verdade, são necessárias **medidas que gerem a incorporação dos mais pobres à produção de bens e serviços** por meio do trabalho decente. É necessário formular e desenvolver uma política de **inclusão produtiva**, isto é, desencadear um processo econômico e social que conduza à formação de cidadãos integrados ao mundo pelo trabalho e que proporcione autonomia para as pessoas viverem de maneira digna e sustentável.

Todavia, não será apenas pelo ingresso no mercado formal de trabalho que os beneficiados pelo Bolsa Família ou, mais amplamente, os inscritos no CadÚnico serão incluídos produtivamente. No CadÚnico, por exemplo, estima-se que mais de 22 milhões de pessoas em situação de vulnerabilidade social tem potencial para serem incluídas produtivamente se o crescimento econômico prosseguir e as condições forem criadas e adequadamente planejadas¹⁹.

Para realizar essa imperiosa tarefa, é preciso associar e coordenar os programas já existentes do governo federal para que atuem de maneira estruturada, aumentando a sua eficácia e potência. Ou seja, é preciso que constituam uma política. Em outras palavras, planejamento e coordenação para que cheguem na hora certa, no tamanho adequado e no formato capaz de fazer diferença na vida das pessoas beneficiadas é uma exigência essencial de uma política capaz de transformar a realidade.

O primeiro passo, nesse contexto, é criar uma Política Nacional de Inclusão Produtiva que busque superar as principais dificuldades que os trabalhadores não assalariados enfrentam em uma economia de mercado com as características da brasileira. É preciso criar soluções para aqueles que produzem bens e serviços autonomamente, enfrentando, todos os dias, a inexistência de um serviço de inclusão tecnológica, a falta de assistência técnica e extensão urbana capaz de lidar com as especificidades dos empreendimentos produtivos dos setores populares,

a insuficiência de linhas de financiamento apropriadas, obstáculos para o acesso aos mercados e às compras públicas, entre outros. Um projeto de lei prevendo a criação da Política Nacional de Inclusão Produtiva está em discussão no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Nele estão propostos conceitos, princípios e diretrizes para a inclusão produtiva, a formalização de novas relações de produção voltadas para empreendimentos hoje informais, a instituição do Sistema Nacional de Inclusão Tecnológica e Extensão Urbana – SINTEUR, a montagem de linhas de crédito à semelhança das concedidas pelo PRONAF aos agricultores familiares e a utilização organizada e integrada das compras públicas como poderoso mecanismo de fomento e promoção.

Integra a política a proposta de criação de novos espaços legais para o surgimento e atuação de empreendimentos geradores de trabalho e renda voltado para as pessoas e grupos mais vulneráveis da sociedade. Nessa direção, a política prioriza o apoio à constituição e o fortalecimento dos produtores independentes, negócios com uma única pessoa produzindo, empreendimentos econômicos familiares e empreendimentos econômicos autogeridos. Prevê a organização de um cadastro de empreendimentos inclusivos, como condição para que os possíveis

Na verdade, são necessárias medidas que gerem a incorporação dos mais pobres à produção de bens e serviços por meio do trabalho decente. É necessário formular e desenvolver uma política de inclusão produtiva, isto é, desencadear um processo econômico e social que conduza à formação de cidadãos integrados ao mundo pelo trabalho e que proporcione autonomia para as pessoas viverem de maneira digna e sustentável

¹⁸ O trabalho é considerado a forma mais abrangente porque traz não só o consumo mínimo para perto das famílias mais carentes, mas principalmente porque implica reconhecimento de si e coletivo do status do cidadão. Mais, facilita a percepção do direito a outros benefícios públicos como escola, saúde, proteção e mesmo a organização em torno de interesses de grupo.

¹⁹ Nota Técnica da SAIP, nº 1, de setembro de 2010.

beneficiários tenham acesso aos instrumentos de estímulo que integram a política de inclusão produtiva. Este instrumento deverá estar sob a responsabilidade compartilhada dos Ministérios do Trabalho e Emprego, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Sistema "S" como forma de tornar inseparáveis as atuações de cada órgão envolvido.

Além disso, a estrutura e o funcionamento da política exigirá a instituição de uma instância capaz de estabelecer canais de coordenação e integração entre as Universidades Federais, os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, os Institutos e Empresas Públicas de Pesquisa Científica e Tecnológica para que, através das suas áreas de extensão, levem apoio multidisciplinar necessário à afirmação econômica dos empreendimentos produtivos inclusivos.

Duas outras ações precisam ser ainda enfatizadas. Primeiro, é fundamental que se estabeleçam formas adequadas de financiamento voltadas para esses empreendimentos populares tal como realizado hoje no PRONAF, no qual a burocracia, os juros e o valor dos créditos concedidos são adequados ao perfil dos seus demandantes. Segundo, provavelmente um dos mais importantes, é o estabelecimento de regras fáceis que possibilitem a esses empreendimentos capturar parte da demanda gerada pelas compras públicas.

De maneira ampla, entre os objetivos da política estão:

1. Democratizar a produção, distribuir riqueza e renda;
2. Criar um ambiente institucional favorável para o desenvolvimento de iniciativas produtivas, com prioridade para o público do CadÚnico, mas também de produtores independentes, de unidades produtivas familiares, de empreendimentos solidários e de micro e pequenas empresas;
3. Possibilitar a retenção e a multiplicação da renda em âmbito local/regional;
4. Evitar os previsíveis problemas sociais consequentes aos grandes projetos (marginalização social, violência, expansão urbana desordenada, informalidade, perda de arrecadação fiscal, maiores demandas por assistência social etc.);
5. Promover o reordenamento do território, favorecendo o crescimento econômico, mas em bases mais equitativas e sustentáveis tanto em termos de coesão social como ambiental.

No entanto, é preciso reafirmar, nada disso se fará sem organizar atores, coordenar ações, realizar sinergias entre programas e permitir aos governos apoiar os negócios com potencial de inclusão produtiva dos grupos mais pobres. Ou seja, nada se fará sem planejamento e forte coordenação para realização do que for decidido e estabelecido.

Facilita a implementação de tudo isso perceber que o momento que atravessa o País é portador de futuro. Um novo ciclo de investimentos, bem distribuídos pelo território nacional, oferece uma oportunidade inédita que, **desde que bem aproveitada**, possibilitará ao País avançar sobre os seculares problemas da pobreza e da distribuição de renda, beneficiando amplos segmentos sociais e impactando positivamente todos os setores econômicos nacionais.

Facilita a implementação de tudo isso perceber que o momento que atravessa o País é portador de futuro. Um novo ciclo de investimentos, bem distribuídos pelo território nacional, oferece uma oportunidade inédita que, desde que bem aproveitada, possibilitará ao País avançar sobre os seculares problemas da pobreza e da distribuição de renda, beneficiando amplos segmentos sociais e impactando positivamente todos os setores econômicos nacionais.

Estas inversões²⁰, agrupadas em torno Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, significam, até 2014, mais de R\$ 1,6 trilhão de investimentos em grandes obras. Somente a Petrobras, até 2014, investirá mais de US\$ 260 bilhões em todo o território nacional. Estima-se, ademais, que esse movimento tende a se consolidar e a se acelerar. É provável que a partir de 2020, o total de investimentos, públicos e privados, realizados no País em apenas um ano, ultrapasse R\$ 1 trilhão. Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social, no período 2015-2020, baseado na participação das intenções de investimento entre 2011 e 2014 como porcentagem do PIB – e admitindo-se as taxas de crescimento projetadas pelo Ministério da Fazenda –, que o valor dos investimentos chegue a **R\$ 3.184,7 bilhões**.

Naturalmente, esses investimentos significam um elevado número de grandes projetos que fortalecerão diversas cadeias produtivas e criarão inúmeras oportunidades de trabalho. Esses recursos estão movendo cadeias fundamentais da economia brasileira, reativando e reaquecendo setores fragilizados pelas políticas econômicas de corte neoliberal dos anos de 1990. O exemplo mais evidente é a indústria naval, em franca expansão, que tem garantido encomendas de grandes motores, metais especiais e outras demandas a diversos setores.

Diante de todo o quadro, se o crescimento não é suficiente para gerar desenvolvimento, sem ele o País tende a agravar seus problemas tal como aconteceu entre 1980 e 2003. Se a política nacional de inclusão produtiva for implantada, aproveitando a oportunidade criada pelos grandes investimentos que acontecerão no País, há uma grande probabilidade e uma chance rara de o Brasil dar um importante passo rumo ao desenvolvimento.

Por tudo isso, é possível afirmar que os programas sociais do governo em seu atual formato realizaram um salto fantástico na direção correta e são absolutamente necessários para a manutenção do patamar atingido. Contudo, os números mostram que essas ações, somadas ao crescimento econômico vigoroso experimentado recentemente, não foram capazes de fazer a inclusão produtiva de todos os beneficiários da transferência de renda aptos para o trabalho. Permaneceu, infelizmente, a cidadania ainda incompleta para inúmeros brasileiros.

É essa percepção que aponta para a necessidade de uma política nacional de inclusão produtiva. A plena cidadania para ser conquistada exige que o Estado atue de maneira inovadora, distribuindo, na forma de oportunidades de trabalho e geração de renda, os frutos do progresso anunciados pelo cenário promissor que se anuncia.

Referências Bibliográficas

BALTAR, Paulo. Estrutura econômica e emprego urbano na década de 1990. In: PRONI, Marcelo e HENRIQUE, Wilnes. *Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90*. São Paulo: Unesp e IE-Unicamp, 2003.

BARROS e GOLDENSTEIN. Avaliação do processo de reestruturação industrial brasileiro. *Revista de Economia Política*, v. 17, n. 2, p. 11-31, abril-junho, 1997.

BARROS, R. P.; HENRIQUE, R., MENDONÇA, R. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: HENRIQUE, R. (org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, p. 21-47, 2000.

BATISTA, Paulo N. O Plano Real à luz da experiência mexicana e argentina. *Estudos Avançados*, n. 28, p. 129-97, setembro-dezembro, 1996.

BRASIL. *Constituição Federal*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1988.

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*, São Paulo: Xamã, 1996.

COUTINHO, Luciano. A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização. In: VELLOSO, João P. R. (org.). *Brasil: desafios de um país em transformação*. São Paulo: José Olympio, 1997.

20 Grandes investimentos são aqueles que, além de serem de interesse nacional, têm dimensão suficiente para que os impactos que irão gerar na sua implantação ou operação ultrapassem de forma significativa as capacidades locais e regionais de encaminharem, por sua própria conta, iniciativa e riscos, medidas, ações e investimentos apropriados. Destinam-se tanto a dar suporte de infraestrutura e serviços como a possibilitar que os impactos e oportunidades positivas a ocorrer em seus territórios sejam maximizadas e os de efeitos negativos possam ser minimizadas.

DATHEIN, Ricardo. *Brasil: vinte e cinco anos de estagnação econômica*. XI Encontro Nacional de Economia Política. Vitória: SEP, 2006.

DIEESE/SEADE. PED: *Mercado de Trabalho na Região Metropolitana de São Paulo 2004*. São Paulo: DIEESE e SEADE, 2004.

ERBER e CASSIOLATO. Política industrial: teoria e prática no Brasil e na OCDE. *Revista de Economia Política*, v. 17, n. 2, p. 32-60, abril-junho, 1997.

FAGNANI, E. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/1998. *Economia e Sociedade*, n. 13. Campinas: IE-Unicamp.

FILGUEIRAS, Luis. *História do Plano Real*. São Paulo: Boitempo, 2000.

FIORI, José L. Sobre a crise do Estado brasileiro. *Revista de Economia Política*, v. 9, n. 3, p. 103-14, julho-setembro, 1989.

FURTADO, Celso. *Brasil: a construção interrompida*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

IBGE. Contas nacionais. In: www.ibge.gov.br.

_____. Censo Demográfico 2000. Brasília: IBGE, 2000.

_____. Brasil em números. vol. 14. Rio de Janeiro: IBGE, 2006

IPEA. IPEADATA. Banco de dados econômicos e sociais: www.ipea.gov.br/ipeadata.

OLIVEIRA, Carlos A. e HENRIQUE, Wilnes. Determinantes da pobreza no Brasil: um roteiro de estudo. *São Paulo em Perspectiva* (revista da Fundação SEADE), v. 4, n. 2, abril-junho de 1990.

POCHMANN, M. *O trabalho sob fogo cruzado*. São Paulo: Contexto, 1999.

POCHMANN e AMORIM (Orgs.). *Atlas da exclusão social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2002.

TAVARES, Maria Conceição. Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações. In: TAVARES, Maria Conceição. *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979

TELLES, V. *Direitos sociais (afinal do que se trata?)*. Belo Horizonte: UFMG, 2001.

Sobre os Autores

Ronaldo Coutinho Garcia é sociólogo formado pela Universidade Federal de Minas Gerais e mestre em Sociologia pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP. Desde 1978 é técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e exerce, desde 2008, o cargo de secretário de Articulação para Inclusão Produtiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

André Gambier Campos é graduado em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo, mestre em Sociologia e doutor em Sociologia pela mesma instituição. Possui graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e especialização em Direito do Trabalho pela Universidade Cândido Mendes (RJ). Desde 2004, é técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, com experiência nas áreas de política e proteção social, bem como nas áreas de justiça e segurança pública.

Luis Felipe Giesteira é graduado em Economia e mestre em Teoria Econômica pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, desde 1997 atua como assessor econômico, marcadamente em temas relacionados às políticas industrial, de competitividade e de inovação tecnológica. Paralelamente, mantém atividades como docente e pesquisador.

Marcelo Lúcio Saboia Fonseca é graduado em Ciência Política na Universidade de Brasília, mestrando em Desenvolvimento e Políticas Públicas na Escola Nacional de Saúde Pública/FIOCRUZ e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e assessor no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Ricardo L. C. Amorim é economista formado pela FEA/USP, mestre pelo Instituto de Economia da UNICAMP e doutorando pela mesma instituição. Foi assessor da presidência do IPEA e atualmente é diretor na Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Tem publicações na área das ciências econômicas, marcadamente sobre temas como crescimento econômico, desigualdade social e economia brasileira recente.

Thiago Varanda Barbosa é formado em Economia pela UFRJ e tem mestrado em Relações Internacionais pela UnB. É economista do MDS, onde ingressou por concurso público em 2006. Atualmente é coordenador de Desenvolvimento na Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva.