

# 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





# 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

## **Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional**

### **Presidência**

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

### **Membros**

Casa Civil da Presidência da República

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Ministério das Cidades

Ministério do Desenvolvimento Agrário

Ministério da Educação

Ministério da Fazenda

Ministério do Meio Ambiente

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministério da Saúde

Ministério do Trabalho e Emprego

Ministério da Integração Nacional

Ministério da Ciência e Tecnologia

Ministério das Relações Exteriores

Ministério da Pesca e Aquicultura

Secretaria Geral da Presidência da República

Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República

Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República

Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República

### **Comissão Técnica responsável pela elaboração do documento (CAISAN Resolução nº01, de 23 de junho de 2009)**

Crispim Moreira - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (coordenação)

Albaneide Peixinho - Ministério da Educação

Aloísio Melo - Ministério da Fazenda

Ana Beatriz Vasconcellos - Ministério da Saúde

Arnoldo Anacleto de Campos - Ministério do Desenvolvimento Agrário

Marcos Dal Fabro - Ministério do Meio Ambiente

Sílvio Isoppo Porto - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento / Companhia Nacional de Abastecimento

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	7
1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....	8
Antecedentes .....	8
Contexto Atual .....	8
PARTE 1 – POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	
2 AÇÕES E PROGRAMAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: AVANÇOS E DESAFIOS .....	10
2.1 PROMOVER O ACESSO UNIVERSAL À ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL E ADEQUADA .....	10
Transferência de Renda .....	11
Alimentação Escolar .....	12
Alimentação do Trabalhador .....	13
Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição .....	14
Distribuição de Cestas de Alimentos .....	14
Preço dos Alimentos .....	14
Principais avanços e desafios .....	15
2.2 ESTRUTURAR SISTEMAS JUSTOS, DE BASE AGROECOLÓGICA E SUSTENTÁVEIS DE PRODUÇÃO, EXTRAÇÃO, PROCESSAMENTO E DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTOS .....	16
Produção Sustentável .....	17
Agricultura Urbana e Periurbana .....	21
Reforma Agrária .....	22
Abastecimento .....	23
Pesca e Aquicultura .....	27
Economia Solidária .....	28
Principais Avanços e Desafios .....	29
2.3 INSTITUIR PROCESSOS PERMANENTES DE EDUCAÇÃO E CAPACITAÇÃO EM SEGURANÇA ALIMENTAR E DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA .....	31
Ações de Educação Alimentar e Nutricional nos Sistemas Públicos .....	31
Valorização da Cultura Alimentar Brasileira .....	33
Formação em Direito Humano à Alimentação e Mobilização Social para a conquista da Segurança Alimentar e Nutricional .....	33
Formação de Produtores e Manipuladores de Alimentos .....	35
Principais Avanços e Desafios .....	35
2.4 AMPLIAR E COORDENAR AS AÇÕES DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL VOLTADAS PARA POVOS INDÍGENAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS .....	36
Acesso aos Territórios Tradicionais e Recursos Naturais .....	37
Inclusão Produtiva e Fomento à Produção Sustentável .....	37

Alimentação e Nutrição Indígena .....	40
Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos .....	40
Atendimento Diferenciado em Programas e Ações de Segurança Alimentar e Nutricional .....	40
Principais Avanços e Desafios .....	40
<b>2.5 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 .....</b>	<b>41</b>
Ações de Vigilância Sanitária para a Qualidade dos Alimentos .....	42
Nutrição na Atenção Básica .....	43
Vigilância Alimentar e Nutricional .....	43
Saúde no Programa Bolsa Família .....	44
Promoção da Alimentação Saudável .....	44
Prevenção e Controle de Carências Nutricionais .....	45
Estruturação e Implementação das Ações de Alimentação e Nutrição nos Estados e Municípios .....	46
Principais Avanços e Desafios .....	46
<b>2.6 PROMOVER A SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM ÂMBITO INTERNACIONAL ..</b>	<b>47</b>
Negociações Internacionais .....	47
Cooperação Sul-Sul na Área de Segurança Alimentar e Nutricional e de Desenvolvimento Agrícola .....	49
Assistência Humanitária Internacional .....	50
Principais Avanços e Desafios .....	51
<b>2.7 PROMOVER O ACESSO A ÁGUA PARA CONSUMO HUMANO E PARA A PRODUÇÃO DE ALIMENTOS .....</b>	<b>52</b>
Estruturação do Sistema Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos .....	53
Gestão e Revitalização de Bacias Hidrográficas .....	54
Disponibilidade e Acesso à Água para Alimentação e Produção de Alimentos .....	54
Saneamento e Qualidade da Água .....	56
Principais Avanços e Desafios .....	58
<b>PARTE 2 – SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL</b>	
<b>3 SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: AVANÇOS E DESAFIOS .....</b>	<b>60</b>
<b>3.1 IMPLANTAÇÃO DO SISAN .....</b>	<b>60</b>
<b>3.2 MONITORAMENTO DAS AÇÕES DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL .....</b>	<b>62</b>
Monitoramento sobre a Situação Alimentar e Nutricional dos Brasileiros .....	63
Monitoramento dos Índices de Preços dos Alimentos .....	63
Estudos e Pesquisas de Avaliação das Políticas Públicas do SAN .....	64
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>69</b>

## INTRODUÇÃO

O levantamento de subsídios para a realização de um balanço das ações de segurança alimentar e nutricional, a ser debatido no âmbito do Encontro Nacional: III Conferência Nacional de Segurança Alimentar +2 (III CNSAN+2), que será realizada entre 29 de setembro e 01 de outubro, em Brasília, se constitui como uma oportunidade ímpar de, por um lado, analisar os avanços conquistados no sentido da garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável (DHASS), e por outro, debater os principais desafios que precisarão ser enfrentados no aprimoramento de programas e ações e na implantação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN.

A Câmara Interministerial de Segurança Alimentar – Caisan, instância governamental responsável pela coordenação e monitoramento intersetorial das políticas de segurança alimentar e nutricional (SAN), assumiu o compromisso de coordenar a preparação deste documento, que tem a finalidade de subsidiar as discussões e debates do Encontro Nacional: III CNSAN+2. Entende-se que o esforço inicial de levantamento, sistematização e reflexão acerca das políticas de SAN, construídas à luz das deliberações da III Conferência, tem neste encontro uma etapa fundamental do processo de discussão entre representantes do governo e da sociedade civil, para avaliação e construção da Política e do Plano Nacional de SAN.

Para a elaboração deste documento instalou-se uma Comissão Técnica, instituída pela Resolução da Caisan nº001/2009, composta por representantes dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Saúde, Desenvolvimento Agrário, Agricultura, Educação, Meio Ambiente, Relações Exteriores e Fazenda. O levantamento das informações foi realizado por intermédio de formulários elaborados a partir das proposições da III CNSAN e encaminhados aos órgãos afetos aos temas. Serviram como base para elaboração do documento, respostas enviadas por 15 Ministérios, 2 Secretarias Especiais e 7 órgãos indiretos. Ao final do processo o documento foi também debatido e aprovado pela Caisan.

O texto do presente documento está organizado em duas partes. A Parte I trata da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A seção 2 foi dedicada ao registro das ações e programas afetos aos temas e conteúdos das seis diretrizes aprovadas na III

CNSAN. Procurou-se estabelecer um diálogo objetivo e direto com as deliberações contidas no relatório final da Conferência de Fortaleza. Para tanto, cada diretriz mereceu uma subseção que conteve uma breve introdução e, ao final de cada uma delas, conclui-se com o levantamento de avanços e desafios para favorecer o debate durante os trabalhos da III CNSAN+2. Ainda, o acesso à água e aos recursos hídricos foram tratados como uma seção complementar às seções diretamente ligadas às diretrizes, dada a relevância da temática para a garantia do DHAAS. A Parte II, dedicada ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, reuniu em duas seções a situação da implantação do SISAN e o monitoramento das ações de SAN identificando, igualmente, avanços e desafios para subsidiar o debate.

Considerando a confirmação das deliberações da III CNSAN, que em seu relatório final propôs a afirmação e a transformação em políticas de Estado das diversas iniciativas impulsionadas pela estratégia Fome Zero, foi adotado como parâmetro de análise o período de 2003 a 2008, incorporando-se algumas informações atualizadas em 2009.

# 1

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

### Antecedentes

Embora existam registros de políticas públicas voltadas para a SAN desde 1930, é apenas em 1993 que o tema da Segurança Alimentar começa a ganhar espaço no debate das políticas públicas. Neste ano, é criado o Consea e produzida uma primeira proposta de Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Em 1994, ocorre a primeira Conferência Nacional com a participação de dois mil delegados. Contudo, em 1995, o Consea é extinto e, em seu lugar, é criado o Conselho da Comunidade Solidária. Neste período, a criação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição - PNAN, no âmbito do Ministério da Saúde, recupera os fundamentos da segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação, mantendo aberto, ainda que setorialmente, o debate acerca das proposições oriundas da I CNSAN. Também o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar, articulação da sociedade civil, mantém o tema da SAN na agenda pública.

Em 2003, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a partir de uma elaboração conjunta com a sociedade civil, lança a “Estratégia Fome Zero”, retomando o processo de construção das políticas públicas em SAN. Neste ano, o Consea é novamente implantado e, desde então, vem exercendo um papel fundamental na mobilização da sociedade, por meio da realização de encontros e conferências, na construção e conquista de marcos legais e na assessoria direta ao Presidente da República. Em 2006, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – Losan, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, é sancionada. Em 2007, acontece a III CNSAN, da qual participaram 2.100 pessoas e que, dentre outras questões, define diretrizes para a construção da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

### Contexto Atual

Os últimos anos foram marcados por uma priorização do Governo Federal em políticas públicas de enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais e pela centralidade do combate à fome na agenda política, impulsionada a partir da estratégia Fome Zero. O

crescimento da economia, somado a iniciativas como o aumento real do salário mínimo, a criação do Programa Bolsa Família, a consolidação de uma Rede de Proteção e Promoção Social, a desoneração da cesta básica e o fortalecimento das iniciativas de desenvolvimento rural sustentável, entre outras, já demonstram resultados significativos, principalmente sobre as condições de vida das famílias mais pobres e vulneráveis à fome.

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%. O número de pessoas pobres diminuiu em todas as regiões, mais fortemente naquelas em que a pobreza era mais intensa. No mesmo período, houve também significativa melhoria da distribuição de renda, que beneficiou, principalmente, os 30% mais pobres da população, que tiveram incremento de 34,4 % no rendimento familiar, enquanto que a renda dos 10% mais ricos cresceu apenas 0,3%. O índice de Gini, que mede a desigualdade de renda no país decresceu de 0,553 para 0,521, entre 2002 e 2007. Neste último ano, o Brasil ingressou, pela primeira vez, no grupo de países de alto Índice de Desenvolvimento Humano – IDH.

Conforme Relatório da Presidência da República publicado em 2007, o Brasil já alcançou a Meta de Desenvolvimento do Milênio, definida pelas Nações Unidas para 2015, de reduzir a extrema pobreza pela metade. Diante disso, o país estabeleceu uma nova meta de reduzir até 2015, para ¼ a extrema pobreza, numa perspectiva de erradicação da fome e da extrema pobreza.

O ritmo da criação de postos de trabalho tem sido notável. Entre 2003 e jul/2009, foram gerados 14,1 milhões de postos de trabalho, 76% dos quais formais. Houve também redução do desemprego: em 2003, a taxa de desemprego era de 9,7%, em 2007 foi reduzida para 8,2%. Ao longo de 2008, e no primeiro semestre de 2009, apesar dos impactos da crise, esta taxa manteve-se em patamares mais baixos que nos anos anteriores nas regiões metropolitanas.

A desnutrição infantil, que atingia 4,6% das crianças com menos de 5 anos em 2002, caiu para 1,7%

em 2006<sup>1</sup>. Dados do Sistema Único de Saúde – SUS, mostram queda nas hospitalizações por desnutrição de 1,02% em 2002, para 0,53% em 2008. Essas reduções de prevalências estão relacionadas à expansão da estratégia Saúde da Família no país, ocorrida no período, e, também, à expansão da cobertura dos programas de transferência de renda.

Estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – Ibase, junto às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, mostra que a renda transferida a elas e a alimentação oferecida nas escolas são hoje as principais formas de acesso à alimentação para as famílias de mais baixa renda. Conforme a pesquisa, as famílias beneficiadas pelo Bolsa Família gastam sua renda principalmente com alimentação; o gasto médio com alimentos é de R\$ 200 mensais, o que corresponde a 56% da renda domiciliar, sendo que, quanto mais pobre a família, maior é, proporcionalmente este gasto. O estudo revela, ainda, que as principais repercussões do PBF na alimentação das famílias referem-se à maior estabilidade no acesso e aumento na quantidade e variedade dos alimentos, o que demonstra o impacto do programa na melhoria das condições de segurança alimentar e nutricional destas famílias.

O conjunto de programas e ações que foram criados ou significativamente ampliados no período em questão demonstrativo o fortalecimento da capacidade do Estado de distribuir renda e garantir direitos e de investir no social enquanto estratégia de desenvolvimento.

Neste sentido, destaca-se o Bolsa Família que unificou os programas de transferência de renda até então existentes sob a concepção de uma estratégia intersetorial de enfrentamento da pobreza. O Programa Bolsa Família atende hoje 12 milhões de famílias pobres e extremamente pobres, o que corresponde a cerca de 48 milhões de pessoas, 1/3 da população em todos os municípios brasileiros. Entre 2003 e 2009, o PBF teve seu orçamento significativamente ampliado, passando de R\$ 3,2 bilhões para R\$ 12 bilhões em 2009. Outro exemplo desta orientação foi a expansão do Programa Nacional de Alimentação Escolar, que se tornou universal aos alunos matriculados na rede pública de educação básica, passando de 37 para 47 milhões de escolares atendidos entre 2003 e 2009, com aumento de R\$ 954,2 milhões para R\$ 2 bilhões de investimento

no Programa.

A essas ações se somam as políticas de fortalecimento da agricultura familiar, no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, os financiamentos do programa alcançaram todas as regiões do país, chegando hoje a 1,8 milhões de agricultores familiares. Os recursos destinados a esse programa foram significativamente ampliados de R\$ 2,1 bilhões no biênio 2002/2003, para R\$ 15 bilhões em 2009/2010. Ademais, em 2003, foi criado o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, por meio do qual foram compradas pelo Governo Federal um total de 2 milhões de toneladas de alimentos de agricultores familiares, distribuídos mediante iniciativas de assistência alimentar.

Cabe ressaltar também o Programa Territórios da Cidadania como uma estratégia de integração de políticas, especialmente para a área rural do país, visando à superação da pobreza rural, à geração de trabalho e renda, à produção de alimentos e a soberania e segurança alimentar, por meio de ações de desenvolvimento territorial sustentável.

Percebe-se, portanto, que estamos diante de uma conjuntura histórica que traz o desafio de consolidar e institucionalizar os avanços até então conquistados e de criar condições para a coordenação intersetorial e o monitoramento das ações de segurança alimentar e nutricional, o que torna urgente a efetiva implantação do SISAN e a materialização da Política e do Plano de Segurança Alimentar e Nutricional.

---

1 (IBGE, POF - Pesquisa de Orçamentos Familiares, 2002-2003 e Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - CEBRAP, Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde 2006)

## 2

### AÇÕES E PROGRAMAS DE POLÍTICAS DE SAN: AVANÇOS E DESAFIOS

Neste capítulo, os principais programas e ações de Segurança Alimentar e Nutricional do Governo Federal, organizadas por intermédio de grandes diretrizes, são descritos e sistematizados de forma a responder às deliberações da III CNSAN. Cabe destacar a abordagem adotada pelo Governo Federal na condução dessas iniciativas.

O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, definido pela Losan e adotado pelo Governo Federal, consiste na “realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer as outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis”. A Losan determina também que a alimentação adequada é um direito fundamental do ser humano, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

O conceito de soberania alimentar, que também orienta as ações de governo, diz respeito ao direito à autonomia alimentar dos países. A adoção dessa perspectiva conduz a estratégias que reduzam a dependência das importações de alimentos e a vulnerabilidade às flutuações de preços do mercado internacional. São consideradas, ainda, a preservação da cultura e dos hábitos alimentares regionais e a sustentabilidade econômica, ambiental, social e cultural do país.

O Governo Federal adota como princípio uma abordagem intersetorial, o que significa que as ações de SAN devem ser pensadas e executadas de forma integrada. Tal fato pode ser observado ao longo do documento e na origem de alguns programas. As iniciativas do Governo são também marcadas por um forte componente de participação social, tanto na formulação quanto no controle social das políticas públicas, o que tem se dado mediante o diálogo constante com os movimentos sociais ou, ainda, nas principais instâncias de participação, em especial nos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional - Conseas.

#### 2.1 PROMOVER O ACESSO UNIVERSAL À ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL E ADEQUADA

As estratégias de promoção do acesso universal à alimentação, promovidas pelo Governo Federal, baseiam-se no princípio de que a alimentação adequada e saudável é um direito de todos, e que deve ser promovida por intermédio de ações que estimulem a produção, a comercialização e o consumo de produtos alimentares saudáveis, a partir de práticas ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. Os programas e ações que compõem esta diretriz são orientados para o enfrentamento das desigualdades no acesso à alimentação. Buscam, portanto, ampliar as condições de acesso a alimentos saudáveis e adequados, principalmente, às famílias em situação de insegurança alimentar.

Essa diretriz envolve ações de grande porte, como o Programa Bolsa Família - PBF, o Benefício de Prestação Continuada - BPC, o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE e o Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT, programas que impactam diretamente nas condições de acesso à alimentação de milhões de brasileiros, seja por meio da transferência de renda às famílias pobres ou pelo acesso garantido às refeições aos estudantes e trabalhadores do setor formal. São desenvolvidos, também, programas de assistência alimentar direcionados às famílias mais vulneráveis à fome, como a da Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição, composta por Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimentos e o Programa de Distribuição de Cestas de Alimentos. O acesso aos alimentos vem sendo também facilitado por sucessivas reduções de impostos que impactam diretamente no preço dos alimentos.

Os setores de governo mais diretamente envolvidos com ações desta natureza são o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, Ministério da Educação - MEC, Ministério da Saúde - MS, Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, Ministério da Fazenda - MF, Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA e Ministério da Integração Nacional - MI.

## Transferência de Renda

O **Programa Bolsa Família**, coordenado pelo MDS, é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades que beneficia famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Entre 2003 e 2009 o Programa foi ampliado, passando de um atendimento a 3,6 milhões de famílias em 2003 para um total de 12 milhões de famílias em agosto de 2009, cerca de 48 milhões de pessoas. Isso significa que o Bolsa Família abarca praticamente todo universo de famílias pobres do Brasil. Para alcançar tal meta, foi necessário um enorme esforço de mapeamento, identificação e cadastramento dessas famílias.

O critério de elegibilidade do programa também foi alterado: em 2006, a linha de corte para a renda familiar per capita do PBF passou de R\$ 100 para R\$ 120. Em 2009, esse valor foi elevado para R\$ 140. Os benefícios foram reajustados em 2008. Atualmente, o benefício básico, para as famílias com renda de até R\$ 69, é de R\$ 68, enquanto que o variável, pago às famílias com filhos de até 15 anos, é de R\$ 22. Além disso, em 2007, foi criado o benefício variável vinculado ao adolescente, de 16 e 17 anos, o que hoje corresponde a R\$ 33 por jovem.

Conforme demonstram diversos estudos e pesquisas, os recursos do PBF são utilizados prioritariamente na aquisição de alimentos. Pesquisa realizada pelo Ibase, em 2008 aponta que o Bolsa Família contribui para o fortalecimento da segurança alimentar e nutricional, pois permite que as famílias se alimentem melhor e com mais frequência, ampliando a quantidade e variedade de alimentos consumidos, o que ocorre principalmente entre as famílias em situação de maior insegurança alimentar. A pesquisa constata ainda que as famílias mais pobres, que se alimentavam basicamente a partir da produção para o autoconsumo, passaram a comprar mais alimentos nos mercados. Finalmente, verificou-se um aumento do consumo de alimentos complementares como frutas, verduras, legumes, produtos industrializados e carne, bem como maior consumo de proteínas e cereais.

No âmbito das condicionalidades do PBF, os principais avanços ocorreram a partir de 2006, com a ampliação do acompanhamento da frequência escolar que passou de 62,8% em out/nov/2006 para 84,5% em abr/mai/2009. Já na área da saúde, esse acompanhamento passou de 36,4% no 2º semestre de 2006 para 63,1% no 1º semestre de 2009. O maior conhecimento dos dados também permitiu o aperfeiçoamento do marco legal, como foi o caso da Portaria GM/MDS nº

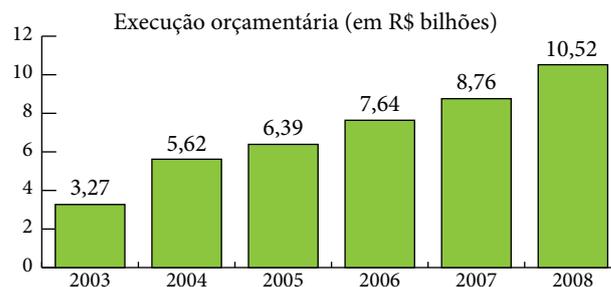
321, de 29 de setembro de 2008, que deu novo regulamento à gestão das condicionalidades do PBF, bem como dos manuais de orientação para gestores e beneficiários do Programa. O sucesso do Bolsa Família se deve, em grande medida, ao aprimoramento do Cadastro Único de Programa Sociais do Governo Federal. O Cadastro Único passou por diversas melhorias de ordem tecnológica, facilitando sua utilização por todas as esferas de governo como subsídio à formulação de políticas públicas. Nesse sentido, o MDS desenvolveu, em parceria com o Ipea, o Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF), que permite identificar as vulnerabilidades das famílias com base nas informações cadastradas. Atualmente o Cadastro Único conta com mais de 16 milhões de famílias registradas.

Cabe ainda ressaltar que o PBF contempla o caráter multidimensional do desenvolvimento social por meio de ações complementares, buscando desenvolver as capacidades das famílias. São exemplos dessas ações a alfabetização e aumento de escolaridade de jovens e adultos; a geração de trabalho e renda e qualificação profissional; o acesso à energia (tarifa social de energia e Programa Luz para Todos); a inclusão bancária e microcrédito orientado; e a articulação com a política nacional de habitação.

O acompanhamento do Programa é realizado pelas Instâncias de Controle Social do Bolsa Família (ICS), obrigatoriedade estabelecida no Termo de Adesão ao PBF firmado pelos municípios e estados com o Governo Federal. É por meio delas que a sociedade civil participa da implementação do Programa. Com a edição da MP 462/09, o controle social do PBF ganha mais uma atribuição, que é a de análise das contas de utilização do recurso do Índice de Gestão Descentralizada - IGD. Esse novo papel fortalecerá ainda mais a atuação do controle social, colocando-o como um ator ainda mais relevante na execução do PBF.

A figura abaixo mostra o crescente investimento público federal no Programa Bolsa Família.

Figura 1.1 – Programa Bolsa Família



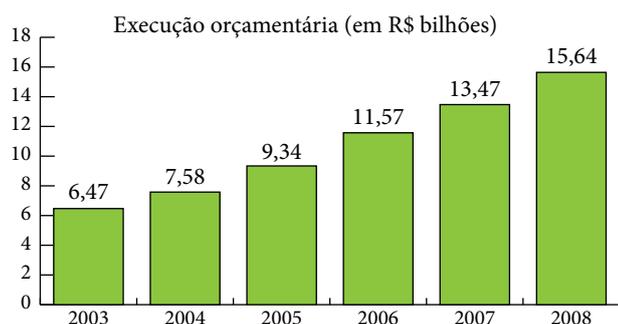
O **Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social - BPC**, gerido pelo MDS, está em vigor desde janeiro de 1996. O BPC foi regulamentado pela Lei nº. 8.742 – Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, e pelo Decreto n.º 6.214. Consiste na garantia constitucional de um salário mínimo mensal às pessoas idosas, a partir dos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, e às pessoas com deficiência incapacitadas para a vida independente e para o trabalho, em qualquer idade, e que, em ambos os casos, possuam renda familiar per capita inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo.

Em 2003, o BPC assegurava cobertura em todo o país a 1,7 milhão de beneficiários, sendo 1 milhão de pessoas com deficiência e 664.875 idosos. Hoje, em agosto de 2009, o total de beneficiários atinge mais de 3 milhões de pessoas, um crescimento total na cobertura de 80 % em relação a 2003, sendo que para pessoas com deficiência o crescimento foi de 50% (1,6 milhão de beneficiários) e para os idosos foi de 126% (1,5 milhão de beneficiários).

Dentre os principais avanços do BPC destacam-se estratégias como a realização de campanhas publicitárias e eventos para democratizar informações sobre o direito de acesso ao benefício; estabelecimento da meta de universalização do acesso ao benefício no Plano Decenal da Assistência Social; Iniciativas para o desenvolvimento de ações intersetoriais, a exemplo do BPC na Escola criado em 2007, com o propósito de ampliar as condições para a independência e autonomia dos beneficiários do BPC, tendo como diretriz o desenvolvimento de ações intersetoriais envolvendo as políticas de Educação, Assistência Social, Saúde e Direitos Humanos, com vistas a garantir o acesso e a permanência na escola das pessoas com deficiência, beneficiárias do BPC, prioritariamente com até 18 anos de idade.

Segue abaixo evolução da execução orçamentária do Benefício de Prestação Continuada entre os anos de 2003 e 2008.

Figura 1.2 – Benefício de Prestação Continuada



## Alimentação Escolar

O **Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE**, coordenado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, vinculado ao Ministério da Educação, objetiva contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de práticas alimentares saudáveis dos alunos, mediante ações de educação alimentar e nutricional e oferta de refeições que cubram as necessidades nutricionais durante o período letivo. Entre 2003 e 2009, o Programa apresentou importantes avanços, tais como: aumento de 370% no repasse financeiro per capita, inclusão no Programa dos alunos matriculados em creche, no ensino médio e na educação de jovens e adultos; atendimento diferenciado para alunos de áreas indígenas e quilombolas; repasse financeiro triplicado para as escolas em tempo integral dos municípios de baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, aquisição direta de gêneros da Agricultura Familiar; ampliação do número de nutricionistas no Programa; criação e expansão dos Centros de Alimentação e Nutrição do Escolar; expansão dos países em cooperação técnica internacional; e realização de capacitações e de pesquisas sobre o PNAE.

Entre 2003 e 2009 o PNAE tornou-se universal aos alunos matriculados na Rede Pública de Educação Básica do país, passando de 37 para 47 milhões de escolares. Atualmente, são atendidos os alunos de creches, pré-escolas, do ensino fundamental e médio, e da educação de jovens e adultos de instituições urbanas e rurais, além de escolas filantrópicas e comunitárias cadastradas no Censo Escolar.

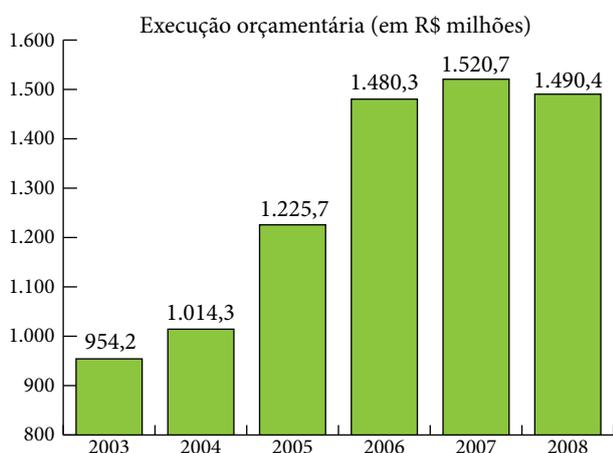
Em relação à responsabilidade técnica pela alimentação escolar, praticamente quadruplicou o número de municípios com nutricionistas no Programa, de 1.001 em 2004 para 3.872 em 2008. Em 2007, o FNDE firmou parcerias com cinco universidades públicas federais, transformando-as em Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar - CECANE, com o objetivo de capacitação no campo da alimentação escolar, esta iniciativa será descrita no capítulo 2.3.

Ainda no âmbito do PNAE, entre 2007 e 2009, foi desenvolvida uma série de ações para a melhoria da qualidade nutricional da alimentação escolar em que se definiram as referências nutricionais para os cardápios da alimentação escolar, a aceitabilidade da alimentação escolar e a lista de produtos básicos a serem contemplados nestes cardápios. Participaram de

tais iniciativas representantes do setor produtivo, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), o Conselho Federal de Nutricionistas, representantes de instituições de ensino superior, a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), o Ministério da Saúde e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Um importante avanço foi tornar obrigatória a oferta mínima de três porções de frutas ou hortaliças por semana e o estabelecimento de limites máximos de sódio, gordura e açúcar na alimentação escolar.

Destaca-se o significativo aumento no repasse do Governo Federal aos municípios no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar, conforme figura abaixo.

Figura 1.3 – Programa Nacional de Alimentação Escolar



## Alimentação do Trabalhador

O Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT, coordenado pelo MTE, é um dos mais antigos programas de complementação alimentar. Visa à melhoria das condições nutricionais dos trabalhadores, com repercussões positivas na qualidade de vida, na redução de acidentes de trabalho e no aumento da produtividade. O Programa prioriza o atendimento aos trabalhadores de baixa renda, isto é, aqueles que ganham até cinco salários mínimos mensais. A adesão ao Programa é feita de forma voluntária pelo empregador, que fornece aos seus empregados o benefício em uma das modalidades disponíveis: refeição preparada, cesta de alimentos, convênio refeição ou convênio alimentação. O benefício não integra o salário e é isento de encargos previdenciários e trabalhistas. O empregador que opta pela adesão pode ter direito a um desconto no Imposto de Renda devido.

O Programa conta com 114.253 empresas inscritas, beneficiando 11.813.793 trabalhadores. A renúncia fiscal é da ordem de R\$ 485 milhões de reais/ano, relativa ao incentivo fiscal, dedução correspondente a até 4% do Imposto de Renda devido com os gastos de alimentação ao trabalhador, concedido às empresas participantes.

## Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição

Desde 2003, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) vem trabalhando na perspectiva da consolidação de uma rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição composta por Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimentos. Essa rede, presente sobretudo em cidades de médio e grande porte e regiões metropolitanas, tem como principal objetivo a promoção do acesso à alimentação adequada para a população urbana em situação de insegurança alimentar, exercendo ainda papel importante na estruturação de sistemas locais de Segurança Alimentar e Nutricional, por meio de estratégias de integração com o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA- e a rede privada de produção e comercialização de alimentos. Em parceria com estados e municípios, o MDS apoia a implantação dos equipamentos, cuja manutenção cabe aos parceiros.

Os Restaurantes Populares são unidades de alimentação e nutrição caracterizadas pela produção e comercialização de alimentos saudáveis a preços acessíveis ao público de baixa renda, principalmente trabalhadores urbanos informais, catadores de material reciclado, idosos e estudantes. Até 2008, os Restaurantes Populares estavam em 107 cidades brasileiras, distribuídos em 25 Estados. Dos restaurantes financiados, 66 unidades estão em funcionamento e 58 unidades estão em fase de implantação. As unidades em funcionamento fornecem um mínimo de 1.000 refeições/dia, e o conjunto de Restaurantes Populares oferece cerca de 91 mil refeições/dia.

O Programa Cozinhas Comunitárias, desde sua criação, passou por reformulações significativas nas diretrizes e critérios de apoio. Com nova orientação adotada pelo MDS, a partir de 2007, as cozinhas comunitárias passaram a ser equipamentos públicos, funcionando como pequenos restaurantes populares direcionados às famílias em situação de insegurança alimentar, referenciadas pelos Centros de Referência em Assistência Social - CRAS. Essas Cozinhas possuem produção média de 150 refeições diárias, ao me-

nos 5 dias por semana. Foram inauguradas unidades com capacidade produtiva de, aproximadamente, 72 mil refeições/dia.

Os **Bancos de Alimentos** destinam-se ao abastecimento alimentar, visando à diminuição do desperdício em centros urbanos pelo armazenamento e processamento estratégico de alimentos provenientes de doações oferecidas por parceiros do setor alimentício – indústrias, supermercados, varejões, feiras, centrais de abastecimento –, e por ações governamentais. Os alimentos arrecadados são distribuídos gratuitamente, sobretudo às entidades da Rede de Proteção e Promoção Social. Os Bancos de Alimentos estão em 89 municípios, distribuídos em 19 estados brasileiros. Dos Bancos financiados, 55 unidades estão em funcionamento, e 35 unidades estão em fase de implantação. As unidades em funcionamento atendem a um total mensal de cerca de 1.100 entidades assistenciais e distribuem aproximadamente 7 mil toneladas de alimentos ao ano.

A figura abaixo apresenta a evolução orçamentária destinada à implantação da Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição. Nela é possível observar uma ampliação significativa da rede em 2005.

Figura 1.4 – Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição



### Distribuição de Cestas de Alimentos

No âmbito da assistência alimentar o Governo Federal, com recursos do MDS e do MI, e por meio da estrutura operacional da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB, assegurar o atendimento a grupos populacionais específicos e às pessoas atingidas por adversidades climáticas por meio da distribuição de cestas de alimentos. A indicação dos beneficiários é feita pelo MDS e pela Secretaria Nacional de Defesa

Civil, no caso de acidentes e adversidades. Além disso, na perspectiva de fortalecer as relações com os países do hemisfério sul, tem promovido a assistência humanitária internacional, enviando diretamente alimentos a países da América Latina, Ásia e África.

A ampliação das ações de distribuição de alimentos às comunidades em situação de insegurança alimentar ou vítimas de acidentes de grandes proporções ou adversidades climáticas só tem sido possível pela determinação do Governo Federal em aumentar sua capacidade de abastecimento alimentar e, ainda, pela manutenção, via CONAB, de estoques emergenciais de alimentos em diversos pontos do país, o que garante um atendimento rápido e eficaz a tais populações.

Entre 2003 e 2008, foram disponibilizadas 225.257 toneladas de alimentos, com investimento de 261,1 milhões.

No mesmo período, com recursos do Ministério da Integração Nacional foram distribuídas 20.998 toneladas de alimentos para 893.882 atingidos por desastres, por meio de um investimento de R\$ 73,8 milhões.

A essas ações somam-se ainda a doação de alimentos adquiridos da agricultura familiar por meio dos instrumentos da Compra Direta e da Formação de Estoques, operados pela CONAB, totalizando-se mais 94.503 toneladas.

### Preço dos Alimentos

Diante da perspectiva de que se repetisse, no Brasil, a tendência de elevação dos preços de alimentos verificada em âmbito mundial, o Governo Federal adotou um conjunto de medidas visando garantir o acesso da população aos alimentos, por meio da ampliação da oferta e da estabilização dos preços agrícolas. Ao todo, foram implementadas mais de 50 medidas no âmbito da política agrícola, em grande parte voltadas para a agricultura familiar. Entre as medidas adotadas, destacam-se:

- a ampliação dos recursos disponíveis para o crédito rural, incluindo a antecipação dos recursos programados para a safra 2008/2009, o aumento de direcionamento de recursos próprios dos bancos para o crédito rural e a mobilização de recursos adicionais de outras fontes;
- a elevação dos limites de financiamento e redução de taxas de juros em linhas de créditos existentes, a criação de novas linhas e a prorrogação de prazos de pagamento;

- a ampliação de cobertura do Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar - PGPAF;
- a ampliação dos preços mínimos de diversos produtos, a expansão dos estoques públicos e o aumento dos recursos para operações de subvenção de estocagem e comercialização dos produtos.

Entre os fatores que contribuíram para estabilizar os preços e reduzir os custos da alimentação, merecem destaque as sucessivas reduções de impostos promovidas pelo Governo Federal desde 2003. As alíquotas do PIS/COFINS incidentes sobre importação e vendas internas de insumos agrícolas (adubos, fertilizantes, corretivos e defensivos), sementes e mudas foram reduzidas a zero, repercutindo nos preços dos alimentos, especialmente do arroz, feijão e farinha de mandioca (Lei nº 10.925/2004). Adicionalmente, houve a desoneração de PIS/COFINS sobre farinha de milho (Lei nº 11.051/2004), leite, queijo e soro (Lei nº 11.488/2007), trigo, farinha de trigo e misturas próprias para fabricação de pão (Lei nº 11.787/2008).

Vale destacar ainda, como fator central que viabilizou a estratégia nacional de estabilização dos preços dos alimentos, a existência de instituições públicas federais operadoras da política agrícola, como os bancos públicos federais (Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia), no caso do crédito rural, e a CONAB, no caso da estocagem, comercialização e abastecimento. Da mesma forma, como destacado na Diretriz 2, a importância da agricultura familiar como fornecedora de alimentos contribuiu para uma menor dependência externa, de forma que o Brasil, em relação aos demais países, mostrou-se menos vulnerável às oscilações nos preços de alimentos.

### **Principais Avanços e Desafios**

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 na garantia do direito humano à alimentação. O Programa Bolsa Família e o Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE, se consolidaram nos últimos anos como políticas estratégicas no combate à fome. A significativa ampliação dos recursos públicos empregados nesses programas demonstram a intenção do Governo Federal em torná-los universais ao público que se propõem a atender. 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 por intensos processos de institucionalização e regulamentação. O Bolsa Família foi institucionalizado pela Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Embora já existisse a prerrogativa do dever do Estado em prover alimentação escolar como um programa suplementar à Educação, esta tornou-se um direito apenas em 2009, com a publicação da Lei 11.947, de 16 de junho de 2009, que, entre outros avanços, tornou o direito humano à alimentação adequada um dos princípios do Programa.

No que diz respeito ao aprimoramento do PBF, pode-se dizer que as ferramentas para se avançar na gestão do Programa Bolsa Família estão sendo desenvolvidas. O grande desafio hoje é implementá-las, ou seja, fazê-las serem reconhecidas e utilizadas pelos gestores estaduais e municipais como ferramentas importantes para o acompanhamento efetivo das famílias do PBF, num esforço contínuo de integração de suas ações com outras relevantes para o fortalecimento da Rede de Proteção e Promoção Social no Brasil.

A partir de 2003, o Governo Federal centrou esforços na recuperação do valor per capita/dia do PNAE, que não era reajustado há mais de dez anos e passou de 0,13 para 0,22 centavos de real, o que representou um enorme avanço para a alimentação dos escolares. No entanto, ainda há a necessidade de dar continuidade à elevação do valor do repasse, a fim de garantir a oferta de alimentação escolar suficiente para suprir as referências nutricionais estabelecidas pelo Programa.

Apesar das ações empreendidas no intuito de implantar uma rede de equipamentos públicos de alimentação, pode-se constatar que essa iniciativa conta hoje com recursos insuficientes para a sua devida implantação. A crescente competição observada nos editais de seleção pública para a implantação de Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimentos, demonstra o interesse de estados e municípios em fazer parte dessa rede e o potencial que os equipamentos públicos poderiam exercer na consolidação de sistemas locais de SAN, se promovidas as condições para uma maior capilaridade. A institucionalização e sustentabilidade dos equipamentos já implantados são também desafios a serem enfrentados, que recaem principalmente sobre os estados e municípios que demonstram dificuldades em garantir o funcionamento continuado dos equipamentos.

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, a ser melhor abordado no capítulo 2.2, adquire alimentos diretamente do agricultor familiar, com isenção de licitação, desde 2003. Esses alimentos são destinados às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional atendidas pela Rede de Proteção e Promoção Social e de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição, sendo utilizados também na composição de cestas a grupos populacionais específicos e na Alimentação Escolar. Desde a implantação do Programa foram destinados às iniciativas de assistência alimentar 2 milhões de toneladas de alimentos.

Ainda que as regras do programa sejam claras quanto ao público que deve ser beneficiado pelas doações do PAA, são muitos os desafios a serem vencidos, a fim de assegurar o direcionamento dos alimentos comprados à Rede de Proteção e Promoção Social e a qualidade e o abastecimento continuado das iniciativas públicas de assistência alimentar.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar, mediante a recém-aprovada Lei 11.947/2009, abriu um precedente histórico em relação às compras institucionais, pois garante, no mínimo, que 30% dos recursos financeiros repassados pelo Governo Federal para a alimentação escolar, o que corresponde a R\$ 600 milhões por ano, sejam utilizados em alimentos adquiridos diretamente da agricultura familiar e do empreendedorismo familiar rural, dispensando-se o processo licitatório. Desta forma, no ano de 2009 já é possível que agricultores familiares comercializem seus produtos à alimentação escolar, beneficiando tanto os fornecedores quanto os alunos, com produtos de qualidade e com referência na cultura alimentar local.

A maior parte dos programas de acesso à alimentação são executados de forma intersetorial, e por intermédio da pactuação entre os três níveis de governo, o que ocorre em alguns casos em instância intersetoriais. O Programa Bolsa Família constituiu, em 2007, o Fórum Intersetorial e Intergovernamental de Condições do Bolsa Família, como um espaço de negociação e pactuação de responsabilidades entre os três níveis de governo. Além disso, o MDS vem buscando realizar capacitações voltadas para os gestores do PBF nas três áreas, ao fim de orientá-los sobre o pro-

cedimento para que o trabalho seja realizado de forma intersetorial. Avanços na intersectorialidade podem ser claramente percebidos no que se refere aos programas de acesso à alimentação, porém há muito que se avançar no controle social desses programas.

## **2.2 ESTRUTURAR SISTEMAS JUSTOS, DE BASE AGROECOLÓGICA E SUSTENTÁVEIS DE PRODUÇÃO, EXTRAÇÃO, PROCESSAMENTO E DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTOS**

A estruturação de sistemas justos e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos é promovida pelo Governo Federal por meio de programas e ações que intervêm desde o acesso à terra e ao território, passando pela produção, até a distribuição e o abastecimento alimentar à população. Tais sistemas se impõem como um dos principais desafios para a garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável e a soberania alimentar, pois para sua estruturação é necessária a criação de novos ordenamentos e regulações do Estado, no sentido de, primeiro, regular a atuação dos agentes privados nos mercados de alimentos e, segundo, estruturar um sistema público de bens e serviços de segurança alimentar em toda a extensão do sistema alimentar, da produção ao consumo.

Para o Governo Federal é prioritário o fortalecimento de estratégias que visam apoiar agricultores familiares, assentados da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais em suas estratégias de produção de alimentos. Tal priorização decorre da forte correlação existente entre a produção da agricultura familiar e a garantia da soberania alimentar do país e pela importância que esta atividade econômica significa para milhões de brasileiros que vivem no campo. Durante a crise mundial nos preços dos alimentos, ocorrida em 2007 e 2008, essa questão ficou ainda mais evidente à medida em que o Brasil foi menos afetado, tendo em vista que o Brasil possui sua produção de alimentos para o mercado interno assentada principalmente na agricultura familiar. A isso se somaram as diversas medidas adotadas no âmbito da política agrícola e de tributação, referidas no item anterior, bem como os mecanismos de regulação do mercado retomados nos últimos anos.

Para enfrentar o desafio de melhorar a qualidade de vida dos brasileiros que vivem nas regiões mais pobres, especialmente no meio rural, o Governo Federal lançou, em 2008, o **Programa Territórios da Cidadania**,

que tem como objetivo promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. O Programa propõe uma revisão da tradicional forma setorial de planejamento e execução das políticas públicas, a partir de uma perspectiva de desenvolvimento territorial, busca priorizar ações em regiões e subregiões onde os investimentos públicos e privados não têm sido suficientes para garantir o atendimento às necessidades básicas da população, bem como para acelerar processos locais e subregionais que ampliem as oportunidades de geração de renda de maneira desconcentrada e com a observância da sustentabilidade em todas as suas dimensões

Os territórios são formados por um conjunto de municípios com as mesmas características e com identidade social e cultural, o que facilita o planejamento de ações governamentais para o desenvolvimento das regiões. O Programa prevê a criação de comitês de articulação estadual e a elaboração de Planos Territoriais de Ações Integradas, que planejam a realização de ações concretas apoiadas pelo Governo Federal. Neste sentido, um conjunto de 203 ações estão sendo executadas de forma articulada em 120 territórios brasileiros, de forma a promover, dentre outras coisas, o desenvolvimento rural sustentável. Outra experiência exitosa de desenvolvimento territorial são os **Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Social – CONSADs**, 40 consórcios que se agrupam para desenvolver ações, diagnósticos e projetos de segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento local, distribuídos em 26 Estados brasileiros.

Nesta diretriz são descritas as principais ações de governo que visam: a produção sustentável de alimentos; o fortalecimento da agricultura familiar, dos assentados, povos e comunidades tradicionais; a promoção da agroecologia e da agrobiodiversidade; a implantação da reforma agrária; o fortalecimento dos sistemas públicos de abastecimento alimentar; a articulação dos gastos públicos em alimentação e a produção local; a garantia de estabilidade e segurança nas relações comerciais para as organizações de base familiar; a promoção da agricultura urbana e periurbana e a promoção da economia solidária como política estratégica de promoção da soberania e segurança alimentar.

Estão envolvidos com programas e ações desta diretriz o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério do Meio Ambien-

te (MMA), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério da Educação (ME), o Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) e o Ministério da Justiça (MJ).

## **Produção Sustentável**

O Governo Federal tem procurado desenvolver um ambiente seguro e viável para a produção de alimentos por parte de agricultores familiares, assentados da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais, por meio de ações e programas que visam a garantia de renda para suas atividades, a proteção contra os riscos climáticos e do mercado, o apoio à comercialização dos seus produtos e a promoção do uso de tecnologias de produção sustentáveis.

Desde 2003, vem sendo construída uma política diferenciada de promoção do desenvolvimento socioeconômico e ambiental dos territórios rurais, a partir da valorização da cultura, estratégias de produção e reprodução social, saberes, formas de organização social e especificidades em termos étnicos, raciais e de gênero. Dentre as iniciativas em curso, destacam-se as políticas para a integração do meio ambiente e produção, além de estratégias, mecanismos e instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais.

Estão descritos a seguir alguns dos principais programas que estimulam a produção sustentável de alimentos.

O **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF**, do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, atua no financiamento, proteção, assistência técnica e capacitação, apoio à comercialização, geração de renda e agregação de valor para a agricultura familiar. Sua execução se dá por meio de parcerias com os estados, através principalmente das instituições estaduais e não-governamentais de assistência técnica. Conta ainda com parcerias com o sistema financeiro, especialmente os bancos públicos e com a forte participação da sociedade em etapas que vão desde a elaboração, implantação até o monitoramento. Um dos melhores exemplos desta gestão compartilhada é o sistema de habilitação dos beneficiários, através do qual o MDA credencia organizações públicas e não-governamentais para emissão dos documentos de habilitação, denominados de Declaração de Aptidão ao Pronaf - DAP.

Desde 2003, os recursos do programa e o número de beneficiários vêm sendo ampliados sistematicamente, sendo as suas principais linhas de atuação o financiamento e a proteção aos agricultores familiares. Já foram habilitados a participar dos programas de fortalecimento da agricultura familiar cerca de três milhões de famílias, entre agricultores familiares, assentados, povos e comunidades tradicionais.

As políticas de financiamento para a agricultura familiar foram aperfeiçoadas em vários sentidos, buscando dialogar com o conjunto das demandas da agricultura familiar, respeitando as suas diversidades e ampliando a sua cobertura. Novas linhas foram criadas, os juros foram reduzidos, os beneficiários ampliados e foi promovido maior acesso aos investimentos, principalmente para a produção de alimentos. Abaixo segue descrição dos principais avanços:

- O Pronaf foi nacionalizado, de forma a ser acessado por todas as regiões do país. As regiões Norte e Nordeste foram priorizadas.
- Foi desenvolvida uma política para promover o acesso ao Pronaf para as famílias de baixa renda. O Pronaf B, como ficou conhecido, é um dos maiores programas de microcrédito do mundo, com mais de 700 mil beneficiários, com maior presença da região Nordeste na aplicação dos recursos.
- O Pronaf tem as menores taxas de juros do país, e estão entre as menores do mundo. Houve uma diversificação de fontes de recursos para o Programa, garantindo a ampliação da oferta de financiamento, com redução de custos para os agricultores.
- Em 2008, foi lançado o Pronaf Mais Alimentos, voltado para o financiamento de investimentos destinados a ampliar e qualificar a produção de alimentos. Além da compra de máquinas e equipamentos, financia ações como correção de solo, irrigação, plasticultura, armazenagem, melhoria genética, formação de pomares e de sistemas agroflorestais. Os agricultores familiares podem tomar emprestado até R\$ 100 mil com juros de 2%.
- Em 2009/10 foi lançado o Pronaf Sustentável, apontado para o futuro, como estratégia para viabilizar o financiamento para todo o estabelecimento, compatibilizando um mecanismo financeiro com produção e proteção ambiental.
- Linhas específicas para jovens, mulheres, agroecologia, florestal, eco, Semiárido, entre outras, foram

criadas para atender as especificidades de cada público e realidade.

A evolução no componente de financiamento do Pronaf pode ser observada nas figuras a seguir.

Figura 2.1 – Pronaf - Contratos

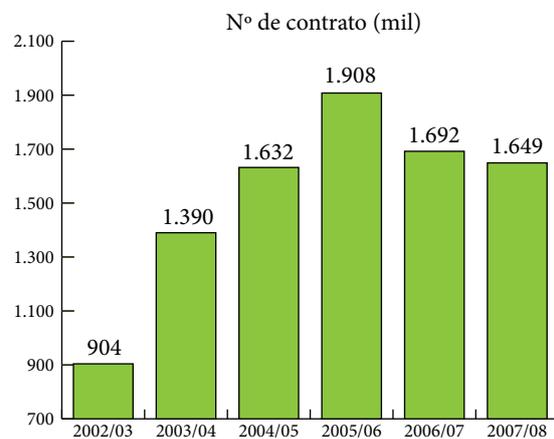
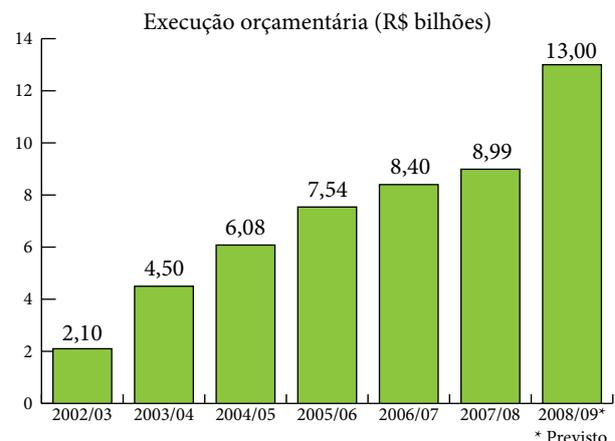


Figura 2.2 – Pronaf - Aplicação



No que diz respeito à proteção dos agricultores, também foram muitos os avanços. A atividade agrícola é incerta e necessita de apoio do Estado para diminuição dos prejuízos causados pelo risco climático e pelas variações do mercado. Através do Pronaf, o Governo Federal desenvolveu uma política de proteção para agricultura familiar bastante abrangente e massiva com a criação do Seguro da Agricultura Familiar (risco climático), a Política de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (risco de mercado) e o Fundo Garantia-Safra (renda e clima).

O Seguro da Agricultura Familiar, **Proagro Mais**, foi criado em 2004, adaptando o Proagro convencional às necessidades da agricultura familiar. Esse programa

cobre não apenas o financiamento, mas também uma parcela da renda esperada com a cultura atingida pelo sinistro climático. Com isso o setor passou a contar com uma ferramenta exclusiva para suas necessidades. Atualmente são 25 produtos cobertos pelo seguro mais além das culturas irrigadas.

Uma das principais reclamações dos agricultores familiares é a garantia de renda na hora da comercialização. A queda dos preços muitas vezes foi apontada como uma das causas para a incapacidade de pagamento de suas dívidas. Com o objetivo de dar resposta a este problema, foi criado o **Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar - PGPAF**, que visa diminuir os prejuízos dos agricultores quando no momento da comercialização a situação nos mercados é desfavorável. Hoje são 32 produtos incluídos no PGPAF, garantindo capacidade de pagamento e renda na hora de quitar as dívidas. Os produtos regionais e da biodiversidade vem ganhando atenção especial com a inclusão de vários produtos como a castanha-do-Brasil, a piaçava, o sisal, a borracha natural extrativa, o açaí, o pequi e o babaçu, entre outros.

O **Garantia-Safra** é uma mescla de seguro climático com garantia de renda mínima. O Programa é voltado exclusivamente para os agricultores familiares do Nordeste e Semiárido brasileiros e protege os produtores de alimentos básicos contra a seca e, mais recentemente, contra as enchentes também. Aproximadamente 600 mil famílias estão hoje protegidas contra a seca e enchentes na região.

A evolução do número de agricultores protegidos pelo Seguro da Agricultura Familiar e o Garantia Safra pode ser observada nas figuras a seguir.

Figura 2.3 – Seguro da Agricultura Familiar - Agricultores Familiares Protegidos

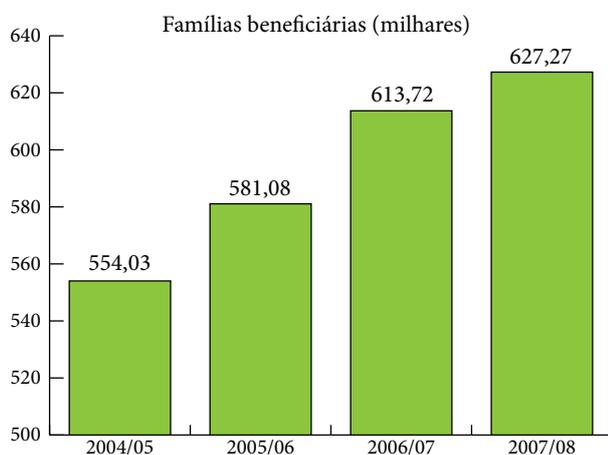
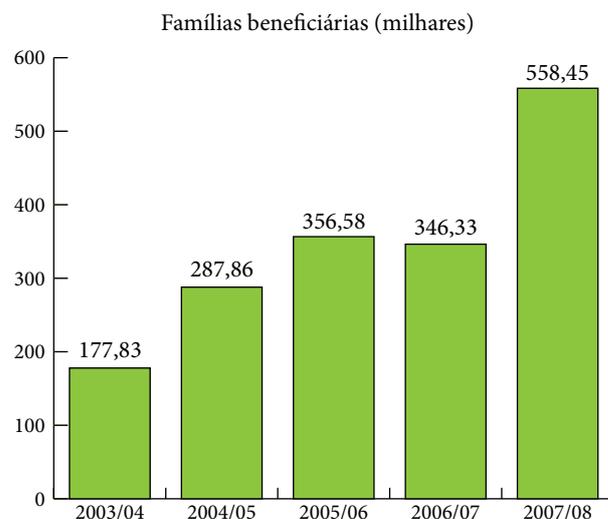


Figura 2.4 – Garantia-Safra - Agricultores Familiares Protegidos



A **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - PNATER**, promovida pelo MDA desde 2003, reverteu a tendência de dismantelamento e desestruturação dos serviços públicos de assistência técnica e extensão rural. No âmbito desta política foram criados o **Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - PRONATER** e o **Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural - SIBRATER**, o qual cadastra instituições prestadoras de serviço. Houve uma grande evolução no orçamento do MDA e uma ampliação no número de famílias atendidas. Redes públicas e não-governamentais foram apoiadas, porém está lançado o desafio de melhorar o marco legal para contratação dos serviços, o que deve ocorrer com a aprovação da Lei Geral da Ater, lançada pelo Presidente Lula no Plano Safra 2009/10. Hoje mais de 25 mil técnicos de 459 instituições credenciadas garantem assistência técnica a 1,2 milhões de agricultores.

A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - PNATER apresenta a Agroecologia como referencial teórico metodológico para o Desenvolvimento Rural Sustentável e propõe a mudança da matriz tecnológica da atividade produtiva atual. As ações da Ater pública incentivam e apoiam sistemas alimentares regionalmente adaptados, estimulando a produção para o autoconsumo, assim como a diversificação de cultivos, visando a segurança alimentar e nutricional.

A promoção do etnodesenvolvimento em comunidades quilombolas foi incorporada na PNATER, que realiza uma ação voltada especificamente para este segmento, a ser descrita no capítulo 2.4.

A evolução do número de agricultores atendidos e o investimento do Governo Federal nas iniciativas de Assistência Técnica e Extensão Rural podem ser observados nas figuras abaixo.

Figura 2.5 – Assistência Técnica e Extensão Rural - Agricultores Familiares Atendidos

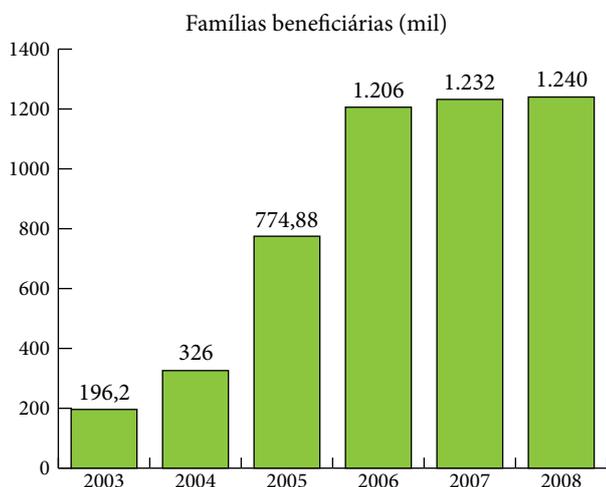
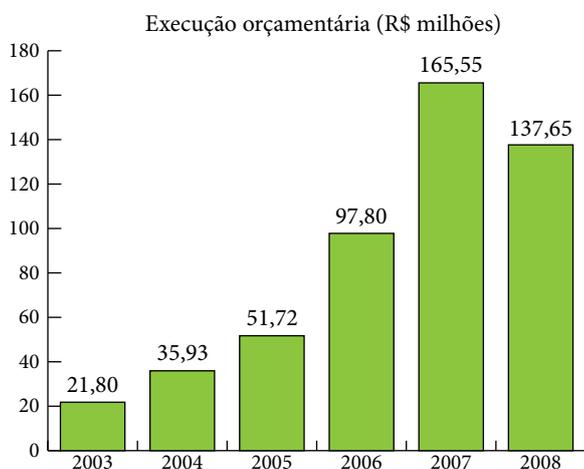


Figura 2.6 – Assistência Técnica e Extensão Rural - Aplicação



O Programa de Sementes para a Agricultura Familiar, coordenado pelo MDA, tem objetiva fornecer sementes aos agricultores familiares no momento oportuno e com assistência técnica, adaptadas aos agroecossistemas, garantindo qualidade e quantidade suficientes, além de fortalecer os processos sociais de uso, manejo e conservação das sementes crioulas ou tradicionais. Os agricultores familiares participantes desta iniciativa são os aderidos ao Programa Garantia Safra, promovendo, assim, a integração de ações voltadas para a agricultura familiar. A qualidade das sementes é garantida pelo padrão Embrapa de produ-

ção e seleção. Garantir o acesso, a conservação e o melhoramento das sementes sob controle dos agricultores familiares, rompendo com velhos ciclos de dependência estruturados por grandes grupos econômicos é um passo fundamental para a segurança e soberania alimentar. Entre as safras de 2006 e 2009, o MDA destinou R\$ 10,4 milhões à Embrapa, o que possibilitou a distribuição de 3.589 toneladas de milho e 1.128 toneladas de feijão.

O Programa Conservação, Manejo e Uso Sustentável da Agrobiodiversidade, executado pelo Ministério do Meio Ambiente –MMA, passou a integrar o Plano Plurianual de 2008-2011, congregando ações que faziam parte de outros programas. Com vistas à segurança alimentar, à geração de trabalho e renda e à retribuição por serviços ambientais, o Programa possui como público-alvo produtores rurais, povos indígenas, comunidades tradicionais e locais, agricultores familiares e assentados de reforma agrária. A criação de um Programa específico mostra a evolução e a importância do tema para o Governo Federal, que subdividiu a responsabilidade pelas ações entre MMA, MDA, MAPA, MDS, EMBRAPA e CONAB, tornando-o um instrumento importante de articulação institucional e desenvolvimento de políticas públicas.

A estratégia principal do programa são os Centros Irradiadores de Manejo da Agrobiodiversidade – CIMAs, que buscam promover o resgate, a conservação, o uso sustentável e a valorização da diversidade genética contida na agrobiodiversidade e mantida em coevolução por comunidades locais, povos indígenas e agricultores familiares. Em 2006, foram implantados seis CIMAs e em 2007, esse número subiu para oito, seguindo a estratégia de apoio à Implantação de Sistemas Comunitários de Conservação e Uso Sustentável da Agrobiodiversidade.

Visando à consolidação das cadeias extrativistas e maneira de implementar ações voltadas ao fomento da produção sustentável previsto na PNPCT, foi elaborado o Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade, sob coordenação do MDA, MDS, MMA e CONAB - que busca a articulação entre diversos setores do governo, empresas e sociedade civil. Inicialmente, são trabalhados o babaçu e a castanha do Brasil. O Plano prevê ações para superação de gargalos ao longo da cadeia desses produtos, sendo as principais as de fortalecimento e estruturação dos grupos sociais envolvidos, além de garantias de inclusão desses grupos nos mercados institucionais, por intermédio do acesso ao Programa de Aquisição

de Alimentos (PAA), da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) que inclui sete produtos extrativistas (açai, castanha do Brasil, babaçu, piaçava, carnaúba, seringa e pequi) e mais recentemente ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Ambas as iniciativas serão descritas a seguir.

**O Programa de Desenvolvimento da Agricultura Orgânica - Pró-Orgânico**, coordenado pelo MAPA, viabiliza a adoção de conhecimento e tecnologias pela cadeia dos orgânicos, a capacitação técnica, o aumento da oferta de insumos e tecnologias apropriadas ao sistema de produção e a certificação de produtos orgânicos. A maior parte das atividades são realizadas em parceria com organizações da rede de produção orgânica, em articulação com entidades governamentais e não-governamentais, tendo como principal fórum de interação as Comissões da Produção Orgânica nas Unidades da Federação. O principal avanço foi a constituição de um marco legal específico para a produção agroecológica e orgânica, que permite a convivência de sistemas de certificação convencionais participativos no mesmo nível dos demais, além de permitir a auto-declaração quando da comercialização direta. Também é destaque a Instrução Normativa nº 17, publicada em 28/05/2009, que aprovou as normas técnicas para a obtenção de produtos orgânicos oriundos do extrativismo sustentável orgânico; e a Instrução Normativa nº 19, de 28/05/2009, que aprovou os mecanismos de controle e informação da qualidade orgânica. Ambos os marcos legais foram definidos na Câmara Setorial da Agricultura Orgânica, espaço institucional onde governo e sociedade civil debatem aspectos relacionados às normas de produtos orgânicos.

Desde 2005, o MAPA, promove a Semana dos Alimentos Orgânicos, parte integrante de uma campanha nacional para estimular o consumo de produtos orgânicos e esclarecer os consumidores de seus benefícios ambientais, sociais e nutricionais. Em termos de financiamento, além do Pronaf Agroecologia, há o Programa de estímulo à produção agropecuária sustentável –Produsa, que financia investimentos fixos e semifixos na implantação de sistemas orgânicos de produção agropecuária, inclusive insumos e serviços no período de conversão e à fase de certificação.

**O Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE** é um instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente que tem a finalidade de promover o zoneamento ecológico e econômico em todo o território nacional, com o objetivo de planejar e organizar, de forma sustentável, seu processo de uso e ocupa-

ção. Antes de aprovado, cada zoneamento elaborado é submetido à avaliação da sociedade civil, por meio de consultas públicas, com possibilidade de revisão das diretrizes propostas.

O Decreto nº4.297/2002 que o regulamenta deixa explícita a obrigatoriedade de seu cumprimento na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, sua incorporação às políticas públicas ainda é um desafio. Surge como um avanço nesse sentido a Resolução nº 3.545/2008, do Conselho Monetário Nacional, determinando a observância em operações de crédito das recomendações e restrições do zoneamento agroecológico e do ZEE, evitando que instituições financeiras promovam empreendimentos inapropriados na perspectiva do desenvolvimento sustentável.

O zoneamento ecológico tem grande importância no controle da fronteira agrícola, bem como no ordenamento de atividades em grande expansão, como é o caso da cana-de-açúcar. Sua implementação vem sendo articulada em parcerias com a Embrapa, por meio do Consórcio ZEE Brasil. Em 2003 ocorreram zoneamentos em 16% do território nacional, em 2006 esse número passou para 25% e, em 2008, para 32%.

### **Agricultura Urbana e Periurbana**

**O Programa Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana**, coordenado pelo MDS em 2003, apoia a produção, processamento e comercialização de alimentos no meio urbano e periurbano especialmente nas regiões metropolitanas brasileiras. O público prioritário do programa é composto por agricultores urbanos que atuam em espaços vazios ou subutilizados como as margens de rios, espaços impróprios para construção civil (próximos a aeroportos, embaixo de redes elétricas), além de áreas públicas ou privadas com potencial para serem cultivadas e agricultores familiares periurbanos como: minifundistas, posseiros, assentados e acampados do Programa Nacional de Reforma Agrária, indígenas, pescadores artesanais, quilombolas e populações tradicionais que vivem nos arredores ou periferias das cidades.

Embora a prática de produzir alimentos dentro das cidades e em seu entorno seja comum no Brasil, apenas a partir de 2003 que o Governo Federal passou a reconhecer a necessidade de formular políticas públicas para esta atividade, entendendo sua importância como mais um instrumento de garantia do direito hu-

mano à alimentação adequada e saudável e de promoção de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional. De 2003 a 2007 o MDS firmou convênios com 48 municípios, dentre eles seis capitais, localizados em onze regiões metropolitanas brasileiras. Em 2008, em parceria com Universidades, Institutos e órgãos de assistência técnica vinculados aos Governos Estaduais, iniciou a implantação de uma rede de doze Centros de Apoio a Agricultura Urbana e Periurbana-CAAUP, com atuação em doze Regiões Metropolitanas. O volume de recursos investidos neste período foi de R\$ 17,7 milhões de reais atendendo diretamente 23 mil famílias. Os princípios da Agroecologia e da Economia Solidária têm se constituído numa referência dos projetos executados.

Simultaneamente ao processo de apoio financeiro e técnico das ações de agricultura urbana e periurbana, foi construído um importante processo de articulação e participação social no Brasil. Neste período foram realizados 2 Seminários Nacionais e inúmeros eventos regionais e locais cujo objetivo foi a criação de espaços onde representantes governamentais e da sociedade civil organizada pudessem trocar experiências, socializar avanços e desafios sobre a utilização estratégica dos espaços urbanos e periurbanos para a produção de alimentos de qualidade com forte impacto no abastecimento de nossas metrópoles. Foram também realizados estudos e pesquisas que seguem orientando e fortalecendo as ações de AUP.

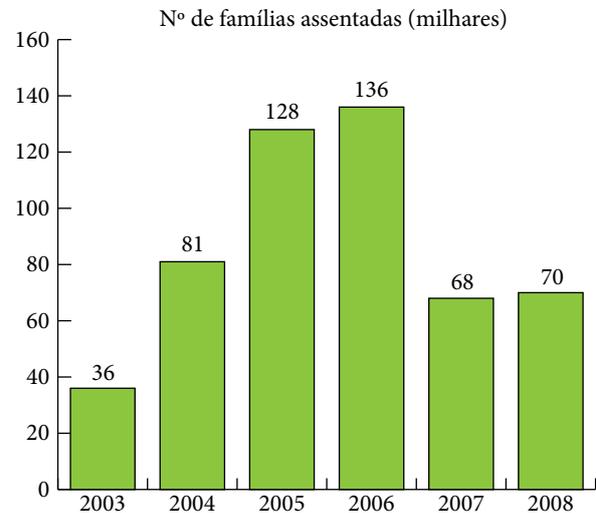
Os principais desafios do programa se referem à articulação das iniciativas com a gestão territorial e ambiental, incorporando-as nos planos diretores de todos os municípios brasileiros e ampliação do financiamento e do diálogo com as políticas urbanas, ambientais e da agricultura familiar.

## Reforma Agrária

O Governo Federal, através do MDA e do Incra, juntamente com o MMA, MDS e MJ, vêm adotando um amplo conjunto de medidas relacionadas à questão da Reforma Agrária. Foram aperfeiçoados mecanismos legais, ampliados significativamente os recursos e atendidos centenas de milhares de beneficiários. Entre 2003 e 2008, o Governo Federal implantou 3.054 projetos de assentamento em 43,15 milhões de hectares, beneficiando 519,1 mil famílias. Em 2003, o orçamento anual do INCRA foi de R\$1,4 bilhão em 2008, esse orçamento chegou a mais de R\$ 3 bilhões.

Abaixo, figura que apresenta o número de famílias assentadas a cada ano, entre 2003 e 2008.

Figura 2.7 – Famílias assentadas



A política atual de Reforma Agrária vai bem além dos instrumentos tradicionais do passado. Hoje avança para compreender as diferentes realidades e necessidades ao determinar programas, ações e recursos de forma mais ampla e coordenada. São exemplos da atual política agrária brasileira: a incorporação dos benefícios da política agrária aos trabalhadores da biodiversidade residentes em Reservas Extrativistas; a criação de inúmeras Áreas de Conservação de Uso Sustentável; a ampliação das ações de preparação e desenvolvimento dos assentamentos; a ampliação de ações de regularização, a exemplo do Programa Terra Legal, Arco Verde, Plano da Sociobiodiversidade; e a ampliação dos serviços técnicos de apoio.

As políticas de desenvolvimento dos assentamentos têm como objetivo promover tanto a segurança alimentar e nutricional das famílias, como dotá-las de capacidade para que produzam alimentos, além de outros produtos e serviços. As ações específicas que contribuem para essa finalidade são descritas a seguir.

O **Programa de Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamentos**, abriga ações de Crédito de Instalação e de Infraestrutura Básica. Em 2008, foram investidos nesse programa R\$1,31 bilhão, beneficiando 180,5 mil famílias.

A **Assistência Técnica e Capacitação de Assentados - ATEs** visa proporcionar às famílias orientação técnica para produção de forma sustentável, organização produtiva e direitos básicos. Nos últimos anos

houve aumento dos recursos e do número de técnicos. Em 2003, foram atendidas 95,6 mil famílias e, em 2008, 445,4 mil famílias. As regiões Norte e Nordeste foram priorizadas.

O MDS apoia projetos de **Segurança Alimentar e Nutricional em Acampamentos e Pré-assentamentos da Reforma Agrária**, que têm como objetivo a promoção de ações voltadas para a SAN de famílias de acampados e pré-assentados, a partir da implantação de sistemas de produção coletiva em bases agroecológicas e de atividades de formação técnica, numa perspectiva de participação e autonomia. Os sistemas produtivos implementados nas áreas de acampamentos e pré-assentamentos são: criação de pequenos animais - apicultura, avicultura, caprino, ovino; hortas comunitárias; campos de sementes crioulas; canteiros de ervas medicinais; pequenas unidades de beneficiamento/processamento.

Os recursos destinados a esses projetos entre 2003 e 2008, totalizaram R\$15,8 milhões. Atualmente, os projetos são executados em quatro Estados da Federação: Bahia, Sergipe, Minas Gerais e Pernambuco, além do Distrito Federal e Entorno.

As famílias de acampados e pré-assentados são beneficiadas também pelo **Programa de Distribuição de Alimentos** do MDS, a ser descrito na Diretriz 4. A distribuição das cestas a estas famílias é feita em parceria com o INCRA; são beneficiadas anualmente cerca de 225.000 famílias assentadas.

O **Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - PRONERA**, executado pelo INCRA, tem a finalidade de fortalecer a educação nas áreas de Reforma Agrária, criadas ou reconhecidas pelo INCRA, estimulando, propondo, criando, desenvolvendo e coordenando projetos educacionais, desde alfabetização até a graduação bem como especialização, utilizando metodologias voltadas para a especificidade do campo, tendo em vista contribuir para a promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos.

O Programa foi responsável, de 2003 a 2007, pela alfabetização, escolarização, ensino médio, técnico profissionalizante, ensino superior e especialização de 302.823 jovens e adultos das áreas da Reforma Agrária do Brasil. Em 2008, assegurou a permanência e o acesso à educação formal, pública e de qualidade, a 48.800 trabalhadores rurais. Isso foi possível graças à adesão voluntária de mais de 100 instituições de ensino à execução do Programa, ofertando cursos em diversas

áreas, da Alfabetização de Adultos ao ensino superior. Uma das características dos cursos do Programa, desde a alfabetização até a especialização, é a incorporação nas grades curriculares de temas voltados para o meio ambiente, agroecologia e segurança alimentar e nutricional, entre outros relacionados com a questão agrária. Entre 2003 e 2008, houve uma significativa ampliação do investimento federal neste programa, em 2003 eram R\$13,2 milhões, em 2008 foram destinados R\$ 54 milhões.

## **Abastecimento**

Nos anos noventa, os sistemas públicos de abastecimento alimentar foram desestruturados em vários países, como fruto de uma política liberal assentada na opção equivocada de que a oferta de alimentos seria melhor equacionada quando a carga apenas das forças de mercado. A consequência do afastamento do Estado de seu papel regulador de mercado e, em especial, da oferta de alimentos, favoreceu a queda dos estoques públicos mundiais de produtos agrícolas e a concentração destes como recurso especulativo em mãos de grandes corporações, levando a economia, em 2008, a colher os dividendos globalizados de tal política: a abrupta elevação dos preços das commodities agrícolas e dos alimentos e a deflagração de uma crise alimentar sem precedentes na história contemporânea.

Contrariando a ênfase liberalizante nas economias, desde 2003 o Governo Brasileiro priorizou o fortalecimento do sistema agroalimentar, considerado como condição fundamental para o enfrentamento das condições de insegurança alimentar e nutricional que atingem expressiva parcela da população brasileira. Assim, articulando várias iniciativas em torno da Estratégia Fome Zero, foram criadas novas Políticas, Programas e Instrumentos de apoio e gestão relacionados ao sistema agroalimentar e de transferência de renda, bem como o fortalecimento de algumas das políticas anteriormente existentes.

Inserida neste esforço governamental, a Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB, empresa pública tradicionalmente afeta ao sistema agroalimentar brasileiro, assumiu responsabilidades de formulação, normatização e operacionalização em áreas como a regulação de mercado e apoio à comercialização, o apoio à estruturação de mercados atacadistas e varejistas, a assistência alimentar e o armazenamento, todas estas diretamente relacionadas à questão do abastecimento.

A **Política de Garantia de Preços Mínimos - PGPM** é uma das políticas mais tradicionais operadas pelo governo brasileiro, instrumento por meio do qual o governo pode adquirir produtos agrícolas, conceder empréstimos ou subvenções em apoio à produção e/ou comercialização desses produtos. Parte fundamental de tal política é a fixação de preços mínimos, com base nos quais é estabelecida a intervenção do governo, seja para recomposição dos preços ou para a formação de estoques reguladores.

De grande relevância nas décadas de 60 e 70, a PGPM foi fragilizada com o avanço das políticas neoliberais. A partir de 2003, esta política foi revitalizada, com adequação de seus instrumentos visando democratizar o acesso e ampliar seu alcance; são também incluídos novos produtos em sua pauta.

Os Preços Mínimos, que estavam defasados pelo esvaziamento da política, foram recompostos, o que pode ser observado no quadro abaixo, que exhibe a variação dos preços mínimos para três produtos de relevância no estoque alimentar brasileiro:

PRODUTO	2001/02	2008/09	VARIAÇÃO %
arroz (sul - saca 50 kg)	R\$ 10,02	R\$ 25,80	136,31
feijão (saca 60 kg)	R\$ 28,00	R\$ 80,00	185,7
farinha de mandioca (norte e nordeste - saca 50 kg)	R\$ 9,18	R\$ 23,58	192,3

Fonte: CONAB

Esses reajustes dos preços mínimos alcançaram todos os produtos que integram a PGPM, estimulando a produção de alguns produtos básicos e impactando outros programas públicos que têm nos preços mínimos a referência para fixação de seus próprios preços.

Como parte dessa retomada, os estoques públicos puderam ser ampliados, com a CONAB atuando diretamente na aquisição de produtos da PGPM (R\$ 3,2 bilhões desde 2003), num volume de cerca de 9,9 milhões de toneladas, em absoluto contraste com os níveis dos estoques governamentais ao final de 2002, que não chegavam a 450 mil toneladas.

Como expressão deste esforço de qualificar e ampliar seu alcance, vários produtos extrativistas foram incluídos na pauta da PGPM, o que permitiu atender uma demanda histórica da luta dos povos e comunidades tradicionais pela valorização dos produtos extra-

tivistas não-madeireiros, tais como açaí, o babaçu, o pequi, a piaçava, a borracha, entre outros. Para tanto, foi necessária uma alteração na legislação que define as subvenções agrícolas (modificados o artigo 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e o artigo 48º da Lei nº 11.775, de 17/09/2008), de forma a permitir o enquadramento de extrativistas com características socioeconômicas identificadas como de “processo produtivo extrativista de base familiar”. Além disso, coube à CONAB a elaboração de metodologia e sua aplicação para fixação dos Preços Mínimos de tais produtos, o que incluiu o desenvolvimento dos instrumentos legais e normativos que, no final de 2008, foram incorporados as normas operacionais da Companhia, permitindo o início das operações em 2009.

Esta iniciativa, denominada como **PGPM-sociobiodiversidade**, permite ao Governo Federal cobrir a diferença observada entre os preços pagos pelo mercado e os preços mínimos definidos para cada produto, assegurando assim uma remuneração mínima aos extrativistas, definida com base nos seus custos de extração. Com a coordenação do Ministério do Meio Ambiente - MMA, a CONAB busca considerar, também, parâmetros que assegurem a remuneração dos serviços ambientais prestados por essas comunidades, que possibilitará um avanço na preservação da biodiversidade por meio de sua valorização social, econômica e ambiental.

O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA foi instituído em 2003, a partir de proposição do Consea e como parte da Estratégia Fome Zero, na perspectiva de articular um Plano Safra, próprio para o público do PRONAF. O Programa, que hoje conta com recursos do MDS e do MDA, foi institucionalizado pela Lei nº 10.696/2003, e regulamentado pelo Decreto nº 6.447/2008. O PAA é executado em parceria com a CONAB, Estados e Municípios, e prevê a compra governamental de produtos alimentares, diretamente de agricultores familiares, assentados da reforma agrária e povos e comunidades tradicionais, para a formação de estoques estratégicos e distribuição à população de maior vulnerabilidade social. O Programa pretende estabelecer vínculos entre a produção de base familiar, a formação de estoques públicos e o atendimento às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional, permitindo ainda o desenvolvimento local, a valorização e fortalecimento da cultura alimentar regional e da agrobiodiversidade.

Os alimentos adquiridos das famílias, com apoio operacional de governos estaduais, municipais e

da CONAB, seguem, como doação, para abastecimento da Rede de Proteção e Promoção Social, da Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição, que compreendem Restaurantes Populares, Bancos de Alimentos e Cozinhas Comunitárias, da Rede Pública de Ensino e ainda para a composição de cestas de alimentos distribuídas pelo MDS. Seguem também para a formação de estoques governamentais e pelas organizações da agricultura familiar que ajudam a regular o preço pago à agricultura familiar.

O Programa de Aquisição de Alimentos é gerido por um Grupo Gestor composto por: MDS, MDA, CONAB/MAPA, ME, MPOG e MEC. É no Grupo Gestor que se definem as normas operacionais, a sistemática de aquisição dos produtos, os preços praticados que consideram as diferenças regionais e a realidade da agricultura familiar, regiões prioritárias para implementação do programa, condições de doação e de venda dos produtos adquiridos, bem como suas modalidades. Os recursos do Programa são oriundos do MDS e do MDA e são repassados, atualmente, por meio de quatro modalidades de operacionalização:

*Compra Direta da Agricultura Familiar:* operacionalizada pela CONAB, por intermédio de organizações de agricultores ou agricultores individuais, empregada na aquisição de produtos e na movimentação de safras e estoques, adequando a disponibilidade de produtos às necessidades de consumo e cumprindo um importante papel na regulação de preços.

*Formação de Estoques pela Agricultura Familiar:* operacionalizada pela CONAB, por intermédio de organizações de agricultores. Disponibiliza recursos financeiros a partir da emissão de uma Cédula de Produto Rural - CPR Estoque, para que a organização adquira a produção de agricultores familiares sócios/filiados e forme estoque de produtos para posterior comercialização, em condições mais favoráveis. Após a colheita da safra, os agricultores também podem vender os produtos à CONAB, que os destina à formação de estoques, para o atendimento emergencial no caso de acidentes e adversidades e para a composição de cestas de alimentos para distribuição a grupos vulneráveis, como acampados da reforma agrária, quilombolas e indígenas.

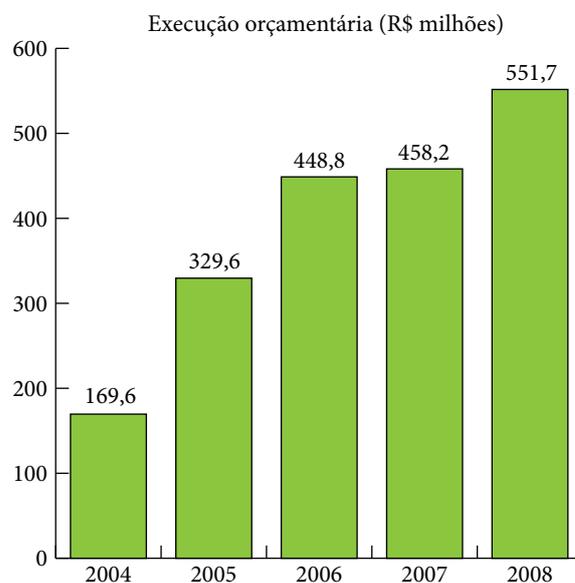
*Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea:* também conhecida por Compra Direta Local (CDLAF), é operacionalizada pela CONAB, Estados e Municípios. É empregada na compra direta do agricultor familiar ou de suas instituições representativas (cooperativas e associações) e na doação simultâ-

nea às entidades que fazem parte das redes de proteção e promoção social, de equipamentos públicos de alimentação e nutrição e de Ensino.

*Incentivo à produção e ao consumo do leite:* operacionalizado pelos Governos Estaduais, tem como objetivo propiciar o consumo de leite às famílias, que se encontram em estado de insegurança alimentar e nutricional, e incentivar a produção familiar. A modalidade é voltada exclusivamente para o semiárido brasileiro.

Desde sua implantação, em 2003, até dezembro de 2008, o MDS e MDA já disponibilizaram recursos da ordem de R\$ 2 bilhões para execução do Programa de Aquisição de Alimentos nas diversas modalidades. Nesse mesmo período foram adquiridos cerca de 2 milhões de toneladas de alimentos. Em 2008, um total de 118,9 mil agricultores venderam seus produtos ao PAA, que foram doados a cerca de 16,8 milhões de pessoas. Segue Figura mostrando a evolução do investimento do Governo Federal neste programa.

Figura 2.8 – Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)



Cabe destacar que entre 2003 e 2008, foram aplicados diretamente nas cooperativas e associações pela CONAB R\$ 64 milhões e comercializados 43.362 toneladas de produtos agroecológicos e extrativistas, sendo R\$ 30,6 milhões em produtos agroecológicos e R\$ 33,4 milhões em produtos da sociobiodiversidade. Nesse período, os recursos aplicados nesses produtos passaram de R\$ 2,8 milhões para R\$ 21,7 milhões, o que demonstra o avanço nas operações com os produtos da sociobiodiversidade ao longo da implementação do

PAA. Além do incentivo à produção agroecológica e valorização dos produtos agroextrativistas, o PAA tem buscado ampliar a participação de povos e comunidades tradicionais no Programa.

Com relação às sementes tradicionais, de 2003 a 2008 foram investidos R\$ 2,96 milhões na aquisição de 1.136 toneladas, sendo doadas às entidades populares e organizações sociais, como sindicatos de trabalhadores e trabalhadoras rurais, associações comunitárias, escolas, cooperativas de reforma agrária, bancos de sementes comunitários, entre outros. Essa ação busca oferecer sementes de qualidade e adaptadas às condições locais, nas diferentes regiões Norte e Nordeste.

O Programa de Aquisição de Alimentos inova quando estabelece os preços de referência que permitem a aquisição direta de alimentos dos pequenos produtores rurais sem a necessidade de processos de licitação. Inova ainda mais quando adquire produtos agroecológicos e paga até 30% a mais do que o preço de mercado, contribuindo para a expansão da atividade agrícola em bases produtivas justas e ambientalmente sustentáveis. Pelo lado do consumo o PAA se completa à medida em que abastece as iniciativas públicas de assistência alimentar. Estamos, portanto, diante de um instrumento de política pública potente em sua capacidade de estruturação de sistemas locais públicos de segurança alimentar e nutricional. O PAA é também um importante componente na promoção do desenvolvimento territorial sustentável, promovido pelo Programa Territórios da Cidadania.

Os avanços alcançados até o momento são frutos de um processo permanente de construção envolvendo gestores dos 3 níveis de governo, movimentos sociais, organizações de agricultores familiares, entidades socioassistenciais e os Conseas. Destaca-se neste processo a realização de dois Seminários Nacionais: o primeiro em 2005 e o segundo em 2008, que avaliaram e indicaram propostas de aperfeiçoamentos do Programa. Os principais desafios apontados nestes seminários foram: o aumento do limite anual por família de agricultores; o aprimoramento de suas normas; a progressiva e constante ampliação do valor dos recursos orçamentários; e a consolidação do Programa de Aquisição de Alimentos enquanto política pública. As principais reivindicações apontadas já se encontram em fase de implantação. Em 15 de setembro de 2009, foi publicado o Decreto nº6.959/2009 que determina o aumento no limite anual por família, que passou de R\$ 3.500,00/ano para R\$ 8.000,00/ano nas modalidades formação de estoques e compra direta e para R\$

4.500,00/ano nas modalidades compra direta local e compra com doação simultânea; além dos R\$ 9.000,00 nas aquisições destinadas à alimentação escolar e dos R\$ 4.000,00/semestre na modalidade de incentivo ao consumo e produção do leite. Está em andamento também a modernização dos instrumentos de normatização do Programa. No que diz respeito à ampliação dos recursos orçamentários, observa-se que é crescente o investimento do Governo Federal no PAA.

A **Venda em Balcão**, ação coordenada pela CONAB, é um instrumento que viabiliza o acesso de pequenos criadores de animais a produtos básicos para rações, notadamente milho, ao garantir condições de mercado similares aos grandes adquirentes. Estas vendas, que em 2003 atenderam a 4.460 compradores, em 2007 alcançaram 44.428 pequenos criadores, exibindo um incremento de 896%, totalizando a comercialização de 500.897 toneladas de produtos para rações animais até o ano de 2008.

O **Programa Feiras Populares**, articulado pelo MDS, tem como objetivo a comercialização direta dos produtos oriundos da Agricultura Familiar, por meio da implantação ou ampliação de feiras populares. Visa inserir, principalmente em espaços públicos de comercialização, agricultores familiares beneficiados pelo PAA e pelo Programa Bolsa Família. A ação do Programa se dá por meio de parcerias com os municípios, que devem buscar a articulação/mobilização de fóruns e redes de Agricultura Urbana e Segurança Alimentar, assim como de Economia Solidária. Em 2005, 600 famílias de feirantes foram apoiadas, número ampliado para 3.650 famílias em 2008, caracterizando um acréscimo de 608%. O investimento do MDS nesse programa, entre 2005 e 2008, foi de R\$15,2 milhões.

O **Programa Feira do Peixe**, do Ministério da Pesca e Aquicultura, é operacionalizado pela CONAB para o atendimento de pescadores artesanais e agricultores familiares. Cooperativas e Associações de pescadores recebem, em regime de comodato e posterior doação (mediante avaliação técnica que recomende) equipamentos para a comercialização direta de pescados (barraca, balança, balcão de exposição do pescado, mesa; tanque para exposição de peixes vivos; tambores para resíduos). A feira do peixe tem assegurado, pela venda direta, um melhor preço para os pescadores e uma opção de qualidade e preço para os consumidores. A CONAB e SEAP realizam o acompanhamento das feiras, que beneficiaram a 3.962 famílias de pescadores e aquicultores em 259

municípios do país. Foram investidos, de 2005 a 2007, R\$2,1 milhões no programa.

A **Rede de Fortalecimento do Comércio Familiar de Produtos Básicos (REFAP)** é uma iniciativa da CONAB que promove e consolida melhorias nas relações mercantis entre fornecedores e comerciantes de pequeno porte por meio da criação de Centrais de Negócios. Podem participar da Refap os empreendimentos de pequeno porte, indústrias, cooperativas, estabelecimentos comerciais e produtores, fornecedores de produtos básicos e entidades públicas e de interesse social nas áreas de capacitação profissional, suporte comercial e financeiro.

Atualmente, a REFAP está atuando nos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí. De 2004 até 2008, foram cadastrados 4.556 pequenos comércios varejistas e formada sete centrais de negócios nos estados do Nordeste.

O **Programa Brasileiro de Modernização do Mercado Hortigranjeiro (PROHORT)** objetiva contribuir para a modernização do mercado brasileiro de hortigranjeiros, por meio do estabelecimento de ampla base de dados que visa balizar políticas públicas para o setor. Este Programa reverte a tendência de fragmentação e dissociação observada entre os mercados, notadamente as Ceasas, desde o advento das políticas neoliberais, que desarticularam um sistema nacional de informações que integrava todas as Centrais de Abastecimento do país.

Desde sua implantação até 2008, o PROHORT opera um Sistema de Informação do Mercado de Abastecimento Brasileiro – SIMOB, que é uma ferramenta que permite o acesso a informações referentes à série histórica, volume, origem e preços de produtos comercializados no mercado atacadista.

Em 2006, no início de suas atividades, 15 Ceasas (em 15 Estados) participavam do programa, enquanto, em 2008, esse número chegou a 53 unidades, abrangendo 22 estados da federação. Atualmente esta rede de informações operada pelo PROHORT envolve 40 mercados atacadistas que informam preços diários em seu site, consolidando informações sobre 48 produtos comercializados em 21 capitais e 19 municípios do interior.

Ainda no âmbito de atuação da CONAB, cabe destacar a recuperação da rede de armazéns públicos, que tem sido fundamental para o resgate da capacidade de estocagem pública de alimentos. A recuperação da

capacidade armazenadora elevou o número de unidades armazenadoras de 84, em 2003, para 96 em 2008.

## **Pesca e Aquicultura**

Até o ano de 2002, as políticas voltadas para o setor da pesca e aquicultura se restringiam a um departamento no MAPA e algumas ações no MMA. Em 2003, foi criada a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, transformada em Ministério em 2009. Em 2007, foi formulado o Plano Mais Pesca e Aquicultura. Além da criação do Ministério, foram homologadas duas legislações que são amparo legal às políticas do setor, a Lei da Pesca (Lei nº11.959 de 29 de junho de 2009) e a resolução nº 413 do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, de 26 de junho de 2009, que dispõem sobre o licenciamento ambiental da aquicultura. Os avanços em termos de institucionalidade foram acompanhados de uma significativa ampliação orçamentária. Em 2003, o setor apresentava um orçamento de R\$ 11 milhões, em 2009, o orçamento passa a ser de R\$ 446 milhões. A seguir serão descritos alguns dos principais programas de estímulo à pesca artesanal e a aquicultura.

O **Programa de Desenvolvimento Sustentável da Pesca** visa a promoção e o fortalecimento sustentável da cadeia produtiva da pesca, considerando sua diversidade, de forma a contribuir para a inclusão social. Para tanto, são realizadas ações de apoio à renovação da frota pesqueira artesanal e ao funcionamento de Centros Integrados da Pesca Artesanal nas unidades de conservação com interesse em pesca, além de incentivo às formas coletivas de produção, acondicionamento, processamento, beneficiamento, escoamento e comercialização, mediante ao apoio logístico e de infraestrutura diversa e tecnologicamente adequada. Já foram instalados 13 Centros Integrados de Pesca Artesanal - CIPAR em dez estados.

Já o **Programa de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura** fomenta a implantação e operação de unidades demonstrativas para fins de difusão tecnológicas. O Programa tem foco na regulamentação do uso das águas da União para criação de peixes e outros organismos aquáticos, possibilitando que milhares de moradores de comunidades tradicionais tenham acesso, de forma gratuita, a uma parcela para produção por um período de até 20 anos. A cessão é um instrumento fundamental para o desenvolvimento dos parques aquícolas no país. Em 2008, foram implantados estes parques em vários Estados: Itaipu/

PR, para 73 famílias; Tucuruí, no Pará, com aquisição de 2.600 tanques-redes para produção estimada em 15 mil toneladas/ano; e no Castanhão (CE) para produção de 32 mil toneladas/ano. Foram concluídos os estudos de Ilha Solteira, SP (100 mil toneladas/ano), e em Furnas e Três Marias (MG para 90 mil toneladas/ano). O objetivo da criação dos parques aquícolas é ordenar o aproveitamento destas águas para a produção de pescado em tanques-redes, gerando renda e alimento com sustentabilidade.

Ainda, o **Programa de Gestão da Política Aquícola e Pesqueira** atua na identificação de comunidades pesqueiras e aquícolas que possam se desenvolver por economia solidária para o fomento a essas atividades sob forma associativa. Esse programa inclui ações de assistência técnica e capacitação, incluindo processos de alfabetização e qualificação profissional.

A **Política de Formação Humana e na Área de Pesca Marinha, Continental e Aquicultura Familiar**, coordenada pelo Ministério da Educação, se propõe a criar e desenvolver a formação humana na área da pesca marinha e continental e aquicultura familiar, que contemple planos e programas de formação e capacitação com vistas à gestão e ao aproveitamento dos recursos pesqueiros e aquícolas. São ministrados cursos de Formação Inicial e Continuada para pescadores e pescadoras artesanais e aquicultores familiares, bem como são induzidas ações educativas que promovam a equidade de gênero, de natureza profissional e econômica, entre outros. O Programa busca ainda contribuir para a formação de professores da educação profissional e tecnológica para conteúdos específicos da pesca marinha, continental e aquicultura familiar, e para a difusão de novas tecnologias de aquicultura e pesca e do beneficiamento, processamento e comercialização do pescado. No ano de 2009, foram financiados 36 projetos de pesquisa aplicada à pesca e aquicultura, no valor de R\$1 milhão.

Além do importante processo de institucionalização e da evolução orçamentária, o recadastramento dos pescadores no Registro Geral da Pesca, que totalizam hoje 711.000, e a incorporação de uma abordagem territorial, com base no Programa Territórios da Cidadania, são considerados como importantes avanços. Como desafios, destacam-se a necessidade de implantação de um Sistema Nacional de Informações da Pesca e Aquicultura, já em desenvolvimento, por meio de parceria com o IBGE e a construção do Plano Nacional de Monitoramento da Pesca e da Aquicultura.

## **Economia Solidária**

Em 2003, foi criada pelo Governo Federal a Secretaria Nacional de Economia Solidária que, desde então, vem implementando o **Programa Economia Solidária em Desenvolvimento**, com o objetivo de 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. Segue abaixo descrição de alguns dos principais programas.

A Promoção do Desenvolvimento Local e da Economia Solidária por meio da atuação de agentes de desenvolvimento solidário - **Projeto Brasil Local**, foi criado em 2005 para promoção do desenvolvimento local e economia solidária em comunidades como quilombolas, agricultores familiares, indígenas e desempregados dos grandes centros urbanos. De 2005 a 2008, foram capacitados 1.500 agentes comunitários e, atualmente, 532 agentes estão acompanhando aproximadamente 700 empreendimentos solidários onde participam 45 mil trabalhadores/as nos 27 estados da Federação.

A organização da comercialização é um dos principais desafios para viabilidade dos empreendimentos. A Secretaria Nacional de Economia Solidária - SENAES/MTE iniciou em 2004 uma parceria com a Fundação Banco do Brasil com o objetivo de implementar 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 1.700 empreendimentos que participam de feiras, exposições, centrais de comercialização, lojas solidárias e outras atividades.

O **Programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidários** é uma parceria entre o Banco do Nordeste do Brasil - 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 associativas 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). 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 10.000 famílias.

**O Programa Nacional de Apoio às Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares - PRO-NINC** promoveu significativa ampliação das incubadoras nas universidades brasileiras. Em parceria com vários ministérios e órgãos do Governo Federal, entre 2003 e 2008, foram apoiadas 76 incubadoras universitárias, beneficiando aproximadamente 700 Empreendimentos Econômicos Solidários com cerca de 10 mil trabalhadores/as associados. Além do MTE/SENAES, as incubadoras são apoiadas pelo MDS, FINEP, MEC, entre outras.

Entre 2003 e 2008 a SENAES/MTE executou um orçamento de R\$ 114 milhões, beneficiando 242.700 trabalhadores/as da economia solidária. O ano de 2008, foi o primeiro do novo PPA 2008-2011, em que o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento foi reestruturado para apresentar maior integração entre os eixos de atuação.

### **Principais Avanços e Desafios**

É possível afirmar que nos últimos sete anos, desde o início da implementação das ações e programas no âmbito da Estratégia Fome Zero, foram criadas, ou significativamente ampliadas, as políticas públicas voltadas para a promoção da produção sustentável e da agricultura familiar. Essas políticas priorizam as regiões mais vulneráveis e procuram contemplar a diversidade social do rural brasileiro, ampliando os programas, inicialmente voltados à agricultura familiar, para assentados da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais. Por meio de um diálogo permanente com as organizações e movimentos sociais que representam estes segmentos, o Governo Federal tem promovido um contínuo aprimoramento dos programas, de forma a incorporar crescentemente as demandas da sociedade à política agrícola nacional, tornando-a mais apropriada à diversidade brasileira e aos princípios da soberania e segurança alimentar e nutricional.

Ainda que possam ser identificados avanços, a adequação da rede de serviços técnicos, tecnológicos e financeiros às diferentes realidades em que se desen-

volve a produção e a comercialização de alimentos ainda é um grande desafio, quando o que se pretende é a massificação do acesso a esse conjunto de políticas.

Entre os avanços verificados, destacam-se o crescimento do número de beneficiários do crédito Pronaf, em especial nas regiões Norte e Nordeste, e a expansão dos recursos disponibilizados e aplicados nos financiamentos; a criação de novas linhas, voltadas a públicos e finalidades específicas; a criação e expansão dos mecanismos de proteção e garantia da renda e dos financiamentos; a recuperação e reorientação da assistência técnica e extensão rural, consolidando-se enquanto política pública central para a promoção da produção e do desenvolvimento rural sustentáveis.

Destacam-se também os avanços, no período de 2003 a 2008, no sentido da consolidação dos temas da agroecologia e da biodiversidade, que passaram a ser incorporados em diversos programas e instrumentos das políticas públicas. Um importante avanço foi a criação do Comitê de Agroecologia pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF, com o objetivo de estruturar uma política de apoio à transição dos modelos produtivos convencionais para estilos sustentáveis de agriculturas e de atividades não agrícolas de base ecológica. O Comitê é composto por nove organizações governamentais e 16 organizações não-governamentais, ampliando o controle social e a participação dos agricultores familiares na formulação da política.

No entanto, embora se verifique um aumento crescente dos recursos nas ações de agroecologia, esse valor ainda representa um percentual pequeno do volume aplicado nas iniciativas de fomento à produção familiar. Nesse sentido, torna-se necessário aumentar o número de ações que promovam a transição agroecológica. Também é preciso qualificar e organizar atores da rede de produção orgânica para atendimento as exigências das normas, ampliar o ensino, a pesquisa e a extensão relacionada aos conhecimentos, princípios e práticas agroecológicas e promover articulação entre organizações governamentais e não-governamentais para o desenvolvimento da agricultura orgânica e agroecologia.

Um dos grandes desafios é articular e integrar melhor na diversidade socioterritorial brasileira o conjunto de políticas setoriais que promovem a produção familiar. Neste sentido, os Territórios da Cidadania são uma ação exemplar. A concepção da estratégia de desenvolvimento rural sustentável com enfoque territorial

apresenta-se como uma proposta em que são adotadas concepções inovadoras para enfrentar problemas que, apesar dos avanços conseguidos, ainda atingem fortemente algumas regiões e grupos sociais. Especificamente, refere-se ao enfrentamento da pobreza e da exclusão social, à degradação ambiental e às desigualdades regionais, sociais e econômicas que atingem o meio rural brasileiro. Os resultados desta nova concepção de gestão e execução de políticas públicas tem impactos diretos na estruturação de sistemas justos de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos.

Além das experiências acima citadas, desde 2003 o Governo Federal vem direcionando programas e realizando ações específicas para fortalecer a agricultura familiar na região do semiárido brasileiro, como por exemplo, a parceria com as organizações sociais que atuam no semi-árido na implantação do programa de construção de cisternas para o armazenamento de água da chuva (a ser descrito na Diretriz 7). Um grande desafio para o governo é constituir uma sólida e permanente política pública de promoção da agricultura familiar e convivência com o semiárido. Há avanços significativos nesse sentido, uma vez que programas como Pronaf, PAA, Garantia-Safra, Feiras Populares e reforma agrária, além dos programas de acesso à água, vêm sendo integrados, expandidos e universalizados nessa região.

Os avanços das políticas públicas de abastecimento alimentar, em especial a criação do PAA, a retomada de ações governamentais de regulação do mercado e a reestruturação da CONAB são marcos importantes no histórico de construção da soberania e segurança alimentar no Brasil. Diante das recentes conquistas, faz-se necessário avançar o debate entre o Governo e sociedade civil, por meio do Consea, visando a estruturação de uma política e de um sistema nacional de abastecimento alimentar, com base nos princípios e diretrizes da segurança alimentar e nutricional, centrada na produção de alimentos dos agricultores e agricultoras familiares, assentados da reforma agrária e povos e comunidades tradicionais.

No que concerne ao uso de instrumentos voltados ao abastecimento alimentar, há ainda desafios que precisam ser enfrentados para que se possa avançar na perspectiva da estruturação de sistemas agroalimentares mais justos e sustentáveis.

Em relação ao PAA, faz-se necessário avançar no sentido de ampliar o acesso ao programa para os agricultores familiares, assentados da reforma agrária, povos e

comunidades tradicionais. Essa é uma das mais importantes reivindicações dos movimentos sociais, que demandam também a perenização deste Programa no acervo de políticas públicas do Estado brasileiro. Em sinergia com outros programas e políticas, é necessário também promover a expansão do PAA, de forma prioritária, na região do semiárido, nos Territórios da Cidadania, nas regiões de abrangência dos Consads e, de forma desafiadora, na periferia das regiões metropolitanas.

No que diz respeito aos marcos legais do Programa, estão em estudo propostas de institucionalização do PAA, com a formulação de medidas legais que contribuam para sua consolidação como política pública continuada, valorizando o seu papel como articulador e integrador de políticas públicas de construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN.

Ainda com relação ao PAA, para garantir sua maior eficiência é necessário o aperfeiçoamento de sua gestão operacional. Alguns dos principais desafios são: (i) o fortalecimento institucional da CONAB, por meio de melhorias nas estruturas nas Superintendências Regionais e da ampliação de técnicos para atendimento das demandas regionais, assegurando maior abrangência regional; (ii) articulação com os sistemas públicos de desenvolvimento rural e assistência técnica e extensão rural dos Estados da Federação, como executores e parceiros do Programa, nas modalidades de doação simultânea; (iii) estímulo aos governos municipais para a operação do Programa de forma articulada com sua rede de proteção e promoção social, sobretudo a rede municipal de equipamentos públicos de alimentação e nutrição; e (iv) fortalecimento institucional das organizações dos agricultores e de entidades que prestam acompanhamento, assessoramento ou assistência técnica, na perspectiva de viabilizá-las como empreendimentos de economia social e solidária.

Em relação à PGPM, ainda se faz necessário avançar na sua democratização. Um dos principais desafios é promover uma distribuição mais equânime das subvenções entre os diferentes produtos inseridos, regiões e perfis de produtores, incorporando os agricultores familiares, médios produtores rurais, assentados da reforma agrária e povos e comunidades tradicionais. Deve-se analisar ainda a possibilidade de remuneração de forma diferenciada, a exemplo do que ocorre no PAA, em função das especificidades dos sistemas produtivos, com ênfase na agroecologia, de forma a contemplar na PGPM os diversos públicos enquadrados segundo os critérios do Pronaf.

Em relação à PGPM para produtos da sociobiodiversidade, são fundamentais a divulgação, o acesso e assessoria técnica aos extrativistas, assim como a melhoria da infraestrutura de processamento e comercialização dessas populações. Deve-se trabalhar na perspectiva de integração desse Programa com outros mecanismos, ora em discussão, de compensação econômica para a preservação ambiental.

Em relação à Rede de Fortalecimento do Comércio Familiar de Produtos Básicos (REFAP), um dos desafios é a ampliação dos serviços realizados no Nordeste e a ampliação de linhas de financiamentos, com encargos compatíveis com a capacidade financeira para os pequenos comércios varejistas das periferias das cidades. Também é fundamental a integração com a produção dos agricultores familiares e povos e comunidades tradicionais, sendo necessário, para isso, investimentos em logística e apresentação dos produtos dos agricultores.

Os principais desafios do amplo conjunto de medidas relacionadas à Reforma Agrária são: agilizar os processos de acesso à terra e direitos de uso; ampliar e melhorar os serviços técnicos de apoio, diversificando os tipos de serviço, inclusive pesquisa; melhorar a utilização dos mecanismos de financiamento aos assentados, reduzindo a inadimplência e ampliando o apoio a projetos sustentáveis de produção; continuar avançando na diversificação dos tipos de políticas públicas e na amplitude dos beneficiários, agregando cada vez mais os diversos grupos sociais do campo.

A criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária e de programas próprios é considerada como um grande avanço e uma resposta às demandas da sociedade civil. Todavia, o desenvolvimento da economia solidária deve ser mais fortemente incorporado enquanto política estratégica para a estruturação de um sistema justo de produção-circulação-consumo de alimentos na diversidade regional do território nacional. É necessário avançar no acesso ao capital de giro pelos empreendimentos solidários agroalimentares, de forma a melhorar a qualidade e o escoamento da produção, bem como o acesso aos mercados convencionais. Ainda, o marco regulatório de finanças dos projetos produtivos solidários necessita de revisão, assim como necessita ser ampliada a oferta de crédito. Nesse particular, a comercialização direta e a agroindustrialização pelas cooperativas da produção da agricultura familiar desafiam os Ministérios no sentido de superarem a forma setorial como vêm criando e executando suas ações e projetos nesta temática.

### **2.3 INSTITUIR PROCESSOS PERMANENTES DE EDUCAÇÃO E CAPACITAÇÃO EM SEGURANÇA ALIMENTAR E DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA**

Para o alcance da Segurança Alimentar e Nutricional, faz-se necessário criar mecanismos de informação à população sobre o seu direito à alimentação adequada, bem como instrumentalizá-la para a adoção de escolhas alimentares saudáveis e adequadas.

Aos olhos do Governo Federal, a educação alimentar e nutricional engloba um conjunto de ações formativas que objetivam promover a adoção de práticas e escolhas alimentares saudáveis pela população, de modo a estimular a autonomia do indivíduo e a mobilização social, valorizar e respeitar as especificidades culturais e regionais dos diferentes grupos sociais e etnias, na perspectiva da Segurança Alimentar e Nutricional e da garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável.

Entre 2003 e 2008, foram realizadas relevantes ações de educação alimentar e nutricional e capacitações sobre DHAAS 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.

#### **Ações de Educação Alimentar e Nutricional nos Sistemas Públicos**

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS vem realizando, desde 2004, uma série de ações voltadas para a educação alimentar e nutricional. Nos anos de 2005 e 2006, o MDS distribuiu 3 milhões de cartilhas de educação alimentar, capacitou 2 mil mobilizadores em Educação Alimentar e Nutricional que se tornaram aptos a disseminar as informações a 55 mil pessoas de suas comunidades, em parceria com o Núcleo Salus Paulista. No acordo entre o MDS e o Ministério da Educação, foram produzidas 54 milhões de cartilhas educativas para escolares do ensino fundamental da rede pública e 700 mil manuais de professores para o desenvolvimento das atividades pedagógicas.

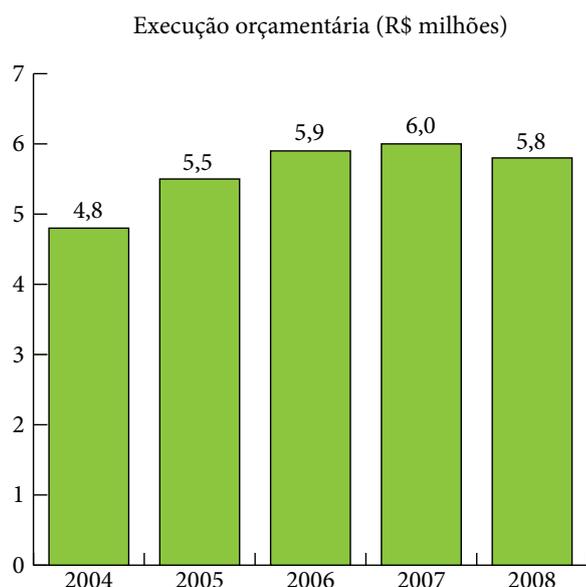
Entre as iniciativas realizadas, há o **Projeto Cozinha Brasil**, desenvolvido pelo MDS com o apoio do Conselho Nacional de Serviço Social da Indústria (SESI), que oferece cursos utilizando cozinhas pedagó-

gicas em caminhões devidamente equipados. Em 2005, o Projeto capacitou cerca de 163 mil pessoas nos estados brasileiros. Atualmente, atende sobretudo às comunidades acolhidas pelos Centros de Referência em Assistência Social, em unidades semifixas de capacitação.

Desde 2007, o MDS tem formado parcerias diretamente com governos estaduais e municipais mediante editais de seleção pública, o que possibilitou o atendimento de propostas elaboradas e implementadas localmente, e a atuação mais harmoniosa e intersetorial entre as três esferas de governo. Atualmente o **Programa de Educação Alimentar e Nutricional** está focado principalmente em unidades da rede de equipamentos de alimentação e nutrição (como bancos de alimentos, restaurantes populares e cozinhas comunitárias) e Centros de Referência de Assistência Social - CRAS com atendimento prioritário às famílias do Programa Bolsa Família, extensivo aos povos e comunidades tradicionais. Essas ações são acompanhadas por meio de visitas técnicas, relatórios, registros em documentos/fotografias e coleta de depoimentos locais, incentivando o controle social mediante envolvimento dos Conselhos de Segurança Alimentar e/ou outros conselhos locais. Entre 2007 e 2008, foram investidos R\$ 8 milhões em 58 convênios, implementados em 24 Estados da Federação.

Segue abaixo figura que demonstra a evolução dos investimentos do MDS em ações de educação alimentar e nutricional.

Figura 3.1 – Educação Alimentar e Nutricional/MDS



Um importante passo foi a elaboração das diretrizes brasileiras sobre alimentação saudável. Assim,

em 2005, o Ministério da Saúde, após ampla consulta, publicou o **Guia Alimentar para a População Brasileira**, que, juntamente com o **Guia Alimentar para a Criança Menor de Dois Anos**, estabeleceram as orientações para todas as idades.

De 2003 a 2008, foram elaborados vários materiais para a promoção da alimentação saudável no Sistema Único de Saúde, os quais estão descritos com maior detalhamento na Diretriz 5.

Em relação às ações de comunicação com vistas à promoção de modos de vida e alimentação saudáveis, o Ministério da Saúde trabalhou, em 2005, com uma abordagem do tema alimentação e nutrição nas peças publicitárias do **Pratique Saúde**, campanha de grande mídia destinada à promoção da saúde e prevenção de doenças crônicas não-transmissíveis. Alguns temas trabalhados nas campanhas foram: obesidade, diabetes, hipertensão e cuidados de saúde no verão. E, em parceria com a Rádio Câmara, foram elaborados spots de rádio sobre alimentação infantil e vigilância alimentar e nutricional, que veiculados nesta Rádio e disponibilizados via internet para quaisquer rádios comunitárias que os desejem veicular em sua programação. Nos mesmos moldes, em 2006, elaborou-se uma radionovela com o tema promoção da alimentação saudável nas escolas.

Com relação à promoção da alimentação saudável no ambiente escolar, em 2005, o Ministério da Saúde coordenou a 1ª Oficina de Alimentação Saudável nas Escolas e, em 2006, foi publicada Portaria Interministerial nº 1.010, entre os Ministérios da Educação e da Saúde, que estabeleceu as diretrizes para a promoção da alimentação saudável nas escolas públicas e privadas do país, e as principais ações para alcançá-las. A partir desta Portaria, o Ministério da Saúde realizou uma oficina para o planejamento de estratégias para sua implementação, e publicou o documento “Experiências Estaduais e Municipais de Regulamentação da Comercialização de Alimentos em Escolas no Brasil: identificação e sistematização do processo de construção e dispositivos legais adotados”. Tendo como parceiro o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE- foi elaborado o documento “Dez Passos para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas”.

Para a implementação da Portaria MEC-MS nº 1.010, a partir de 2007, o FNDE firmou convênios com nove Universidades Federais, tornando-as **Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do**

**Escolar** – CECANEs, que capacitaram cerca de 8.200 pessoas entre nutricionistas, conselheiros de alimentação escolar, gestores e merendeiras. O tema “direito humano à alimentação adequada e segurança alimentar e nutricional” fez parte das capacitações realizadas. Por meio de uma parceria entre o FNDE, o CECANE UFPE e o Ministério da Pesca e Aquicultura foram realizadas capacitações para merendeiras e pescadores, a fim de introduzir o pescado na alimentação escolar e o CECANE Unifesp, também em parceria com o MPA produziu cartilhas com receitas de pescado.

Em conjunto com a FAO, o FNDE implantou o projeto **Educando com a Horta Escolar**, que produziu diagnósticos socioambientais dos municípios e da situação alimentar e nutricional dos alunos das escolas participantes do projeto; capacitação de gestores municipais, 600 professores, 91 merendeiras e 50 agricultores familiares, sobre os temas do currículo escolar, educação ambiental, alimentar e nutricional, e hortas escolares; implantação e implementação de hortas escolares; elaboração de materiais didáticos sobre meio ambiente, alimentação e nutrição e hortas escolares, validados pelos professores e gestores envolvidos no projeto; organização de material visual incluindo vídeo metodológico, home page e vídeos-relatório dos resultados.

O FNDE realizou, também, oficinas permanentes de educação alimentar e em saúde – OPEAS - objetivando desenvolver atividades que contribuam para a formação dos nutricionistas que atuam no Programa de Alimentação Escolar, para realizarem ações de educação nutricional e promoverem a alimentação saudável no ambiente escolar. Foram efetuados 33 encontros entre 2007 e 2008.

Ainda na área de educação alimentar, um exemplo de atuação interministerial bem-sucedida é o **Programa Saúde na Escola**, criado em 2007, pelo Decreto nº 6.068 que, nos âmbitos dos Ministérios da Saúde e da Educação, tem por finalidade contribuir para a formação integral dos escolares da rede pública de educação básica, pelas ações de prevenção, promoção e atenção à saúde. Prevê-se que as atividades do Programa, entre elas a promoção da alimentação saudável, sejam desenvolvidas em articulação com a rede pública de educação e em conformidade com os princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde.

Um outro avanço expressivo foi a publicação da Lei 11.947/2009 - sobre a alimentação escolar - que instituiu no Ministério da Educação o dever de propor ações educativas que perpassem pelo currículo escolar,

abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional.

### **Valorização da Cultura Alimentar Brasileira**

O MDS e o Ministério da Saúde, em acordo com a Universidade de Campinas, publicaram a **Tabela de Composição de Alimentos - TACO**, visando conhecer a composição nutricional detalhada dos alimentos consumidos (568 até agora), para o alcance da segurança alimentar no país. Nesse projeto, o Ministério da Saúde investiu um total de 1,3 milhão de reais até o momento.

Desde 2007, o Ministério da Saúde realizou oficinas culinárias em todas as regiões brasileiras, envolvendo representantes de diversas áreas, governamentais ou não, e pesquisadores. A proposta teve como objetivo a seleção das receitas que irão compor a nova edição da publicação “Alimentos Regionais Brasileiros”. Ainda sobre o mesmo tema, foram organizados, em 2006 e 2008, dois fóruns. O primeiro teve como teor a discussão da educação alimentar e nutricional como processo e ferramenta fundamental para a promoção da saúde, além da apresentação de ações de gestão, experiências institucionais e locais. O segundo discutiu as atuais práticas, métodos e técnicas de educação alimentar e nutricional, contribuindo para o empoderamento dos sujeitos no cuidado com a própria saúde.

No ano de 2008, o MDS promoveu uma exitosa **campanha estimulando o consumo do feijão com arroz**. Essa demanda surgiu após a verificação de queda nos últimos anos do consumo per capita destes alimentos no Brasil, aliado ao fato de ser uma combinação considerada importante do ponto de vista nutricional. Foram distribuídos materiais informativos: 1.000.000 de folders, 1.000 displays e 80.000 cartazes, além da veiculação da campanha em horário nobre da mídia televisiva, na segunda quinzena de dezembro de 2008.

### **Formação em Direito Humano à Alimentação e Mobilização Social para a conquista da Segurança Alimentar e Nutricional**

A fim de dinamizar o diálogo social na administração pública federal, o Governo Federal vem fortalecendo o sistema de conselhos e promovendo a realização de conferências de políticas públicas. Entre 2003 e 2008, foram realizadas mais de 40 conferências, que mobilizaram mais de 2 milhões de pessoas da sociedade civil (in-

cluindo trabalhadores, empresários, representantes da sociedade civil organizada e de entidades profissionais) e do poder público municipal, estadual e federal. Como parte desse processo, e no que diz respeito às políticas de SAN, foram muitas as iniciativas realizadas no sentido do fortalecimento da participação social.

Desde o lançamento da Estratégia Fome Zero, em 2003, uma importante iniciativa, associada ao conjunto das políticas públicas para erradicar a fome e a miséria, foi tomada: o desenvolvimento, com a população vulnerável, de um processo de formação e capacitação, partindo das diferentes realidades, sobre segurança alimentar e nutricional. Coube ao Talher Nacional, hoje **Rede de Educação Cidadã**, e ao **Programa Escolas- Irmãs**, ligados à Assessoria Especial da Presidência, a tarefa de mobilização social. A ação que está, hoje, presente nos 26 estados e no Distrito Federal, com os Talheres Estaduais, microrregionais e municipais, conta com o apoio e adesão voluntária de milhares de educadores(as) populares, além de 112 educadores(as) populares liberados(as) mediante convênio público e parcerias com a sociedade civil. O Escolas-Irmãs, instituído no âmbito do Fome Zero, envolve escolas públicas e privadas com ações que visam à promoção e valorização da pessoa e da cidadania e à inclusão social.

De 2004 a 2009, a Rede de Educação Cidadã conseguiu, com grande esforço do trabalho voluntário, chegar a mais de 1.500 municípios brasileiros e envolver cerca de 300 mil pessoas em processos de formação e capacitação em SAN e em direitos sociais e humanos. Como resultados desta atividade, podemos destacar, entre outros, o fortalecimento e a criação de fóruns e conselhos de segurança alimentar; criação de feiras itinerantes de agricultura familiar e economia popular solidária; iniciativas de trabalho com indígenas, quilombolas, mulheres, catadores e recicladores de materiais; estímulo à criação dos consórcios de segurança alimentar e desenvolvimento local; monitoramento e controle social do Bolsa Família e de outras políticas públicas; fortalecimento das políticas territoriais; criação de núcleos de educação popular com as famílias beneficiadas pelo Programa Fome Zero e em condições de vulnerabilidade social; mobilização de educadores e famílias para a participação nas conferências de SAN e processos de discussão e aprovação das leis da área.

O FNDE realizou diversas capacitações voltadas para cerca de 8 mil conselheiros de alimentação escolar, a fim de fornecer-lhes informações e conhecimentos que subsidiem suas ações no exercício legal do

controle social e para a participação de todas as etapas de operacionalização do programa. Essas capacitações e outras realizadas pelo FNDE, totalizando cerca de 30 mil participantes, incluíram o tema de segurança alimentar e nutricional e direito humano à alimentação adequada e saudável. Esses temas também foram abordados em todos os sete Encontros Nacionais do PNAE realizados entre 2003 e 2008. O Brasil sediou em 2007 o III Congresso Internacional de Alimentação Escolar para a América Latina, o qual teve como tema “Alimentação Escolar: direito humano e direito universal”.

Para fortalecer a aproximação dos Conselhos de Alimentação Escolar - CAE com o SISAN, a Lei 11.947/2009 estabeleceu que os CAE poderão desenvolver suas atribuições em regime de cooperação com os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional estaduais e municipais e demais conselhos afins, e deverão observar as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Consea.

Além disso, o FNDE distribuiu, em 2007, 556 mil cartazes sobre o direito dos escolares à alimentação escolar para 190 mil escolas da rede pública de ensino, em parceria com o Ministério da Educação, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Especial de Direitos Humanos, Ministério das Relações Exteriores e Ministério da Saúde. Com o objetivo de integrar e disseminar as ações de segurança alimentar e nutricional desenvolvidas nas escolas públicas brasileiras, foi criada a Rede Brasileira de Alimentação e Nutrição do Escolar ([www.rebrae.com.br](http://www.rebrae.com.br)), a qual é, também, uma prestação de contas à sociedade de tudo o que se vem fazendo para garantir o direito humano à alimentação adequada a cerca de 47 milhões de alunos da educação infantil, do ensino fundamental, médio e Educação de Jovens e Adultos.

Desde 2007, o MDS coordena a REDESAN, uma rede de comunicação e formação de gestores de Segurança Alimentar e Nutricional, organizada por meio de uma plataforma virtual de educação à distância. A REDESAN tem como objetivo principal oferecer um processo de formação continuada para os gestores locais dos equipamentos públicos de alimentação e nutrição (Restaurantes Populares, Banco de Alimentos e Cozinhas Comunitárias). Os cursos oferecem módulos de capacitação para o DHAAS e a gestão no contexto da implantação do SISAN. Entre 2007 e 2008 passaram por processo de formação na REDESAN 360 gestores públicos.

Em 2007, o Ministério do Desenvolvimento Social - MDS apoiou a realização do curso à distância de

**Formação em Direito Humano à Alimentação Adequada – No Contexto da Segurança Alimentar e Nutricional**, promovido pela Ágere, com o apoio da Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos – Abrandh. O curso objetivou a capacitação de agentes do poder público, em suas diferentes esferas de governo, representantes da sociedade civil, membros de Conseas e outros conselhos estaduais, municipais e nacionais; procuradores e promotores do Ministério Público e outros atores relevantes, colaborando para torná-los promotores da questão alimentar e nutricional como um direito humano e protagonistas da mudança alimentar e da realização do DHAA. Os agentes foram preparados para desenvolver iniciativas nacionais, estaduais, locais e comunitárias a partir da realidade com a qual trabalham (Conseas, setor público, organizações sociais, comunidades, etc.) e para a articulação no fortalecimento e/ou criação de Conseas e outros conselhos e redes de promoção e monitoramento da Segurança Alimentar e Nutricional. Ao final do curso, 2.252 alunos/as foram aprovados em 672 municípios, com o investimento de R\$ 351.855,00 do MDS.

### **Formação de Produtores e Manipuladores de Alimentos**

No período de 2003 a 2008, o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária atuou no sentido de fornecer as informações necessárias sobre as legislações que estabelecem as Boas Práticas aos estabelecimentos fabricantes de alimentos e aos serviços de alimentação, a fim de assegurar a qualidade sanitária dos produtos. Para tal, foram realizados convênios com o SEBRAE e SENAI para capacitação de profissionais sobre Boas Práticas na Manipulação de Alimentos, e com o Ministério do Turismo para capacitação de profissionais de bares e restaurantes.

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA-, realizou seminários nacionais voltados ao setor produtivo de alimentos para esclarecimento de dúvidas sobre a legislação sanitária federal, totalizando 1600 profissionais. Em complemento, a Anvisa forneceu material educativo (cartilhas, folders, hot site) como instrumentos de apoio aos cursos organizados por entidades públicas e privadas e procedeu à revisão técnica dos materiais elaborados.

Além disso, a ANVISA participou dos eventos promovidos por entidades representativas do setor produtivo e da sociedade civil organizada, como a Associação Brasileira de Defesa do Consumidor (Pro-

Teste) e subsidiou ações de redes internacionais compostas por representantes da sociedade civil, como por exemplo, a International Baby Food Action Network (IBFAN) que visa melhorar a saúde e nutrição das crianças pela promoção do aleitamento materno e da eliminação do marketing irresponsável de alimentos.

Em parceria com o Instituto Universitas, o FNDE publicou, em 2007, um manual de orientações para manipuladores de alimentos que atuam na alimentação escolar. No mesmo ano, firmou um acordo de cooperação com o SESI para o desenvolvimento de um programa de educação alimentar voltado para alimentação escolar com base nos princípios do Programa SESI Cozinha Brasil.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, por meio de parcerias com órgãos de assistência técnica e extensão rural e com a Embrapa, promoveu, entre 2006 e 2008, ações de capacitação em Boas Práticas de Fabricação de Alimentos, que objetivaram evitar riscos de contaminação, perdas ou depreciação de produtos. Para tanto, abordaram temas ligados à instalações e operações, layout sanitário, controle de pragas, transporte e armazenamento, princípios de higiene e sanitização. Foram realizados 19 cursos, capacitando 473 técnicos como multiplicadores.

### **Principais Avanços e Desafios**

Como se pode constatar, os últimos 7 anos foram marcados pelo fortalecimento do diálogo do Governo Federal com a sociedade civil e movimentos sociais, o que se deu, principalmente por meio dos conselhos de políticas públicas que lidam com a temática da SAN e das conferências. O fortalecimento da participação social também foi reforçado por uma série de capacitações promovidas ou apoiadas pelo Governo Federal que geraram maior capacidade para que a sociedade possa reivindicar o direito humano à alimentação adequada e saudável.

Com referência aos mecanismos de informação à população sobre o seu direito à alimentação adequada e como exigí-lo, muito se avançou, porém é necessário aprimorar os mecanismos de exigibilidade do direito humano à alimentação, bem como garantir a continuidade e a sustentabilidade da mobilização em busca da concretização dos direitos.

O estabelecimento das diretrizes alimentares e a ampliação das ações de educação alimentar e nutricional nos sistemas públicos também foram importantes pas-

tos dados entre 2003 e 2008. Um dos principais desafios relacionados às estratégias de educação alimentar e nutricional é a necessidade de formação de consensos que, efetivamente, influenciem as pessoas para que escolham alimentos mais saudáveis. No que se refere à implementação dessas estratégias, é necessário uma melhor articulação das ações desenvolvidas e a sua regionalização em função dos diferentes hábitos alimentares existentes no país. Outro importante desafio é o de garantir a continuidade de aportes financeiros para a ampliação do seu alcance em todo o território nacional, tendo em vista a enorme diferença entre a quantidade de recursos investida nesta área e os gastos da indústria de alimentos na promoção do consumo alimentar que contribui para o aumento das doenças crônicas no país.

#### **2.4 AMPLIAR E COORDENAR AS AÇÕES DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL VOLTADAS PARA POVOS INDÍGENAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS**

O Brasil abriga uma enorme diversidade social e cultural, que se expressa pela multiplicidade de modos de vida, saberes, línguas e etnias. Entretanto, povos e comunidades tradicionais, como indígenas, quilombolas, agroextrativistas, seringueiros, quebra-deiras de coco babaçu, pescadores artesanais, caiçaras, geraizeiros, varzenteiros, pantaneiros, ciganos, pomeranos, comunidades de terreiro, de fundos de pasto, faxinalenses e ribeirinhos, entre outros, encontram-se ainda na invisibilidade e excluídos socialmente, silenciados por pressões econômicas, fundiárias e processos discriminatórios.

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  $\frac{1}{4}$  do território nacional. Não obstante, parte considerável desse montante corresponde a terras ainda não regularizadas, muitas intrusadas e degradadas parcial ou integralmente. Estamos lidando, portanto, com um contingente populacional e uma dimensão territorial significativos.

Grande parte dos problemas e dificuldades enfrentados por esses grupos populacionais no acesso às políticas públicas oferecidas aos demais segmentos da sociedade brasileira decorre da ausência de reconhecimento de suas singularidades e do consequente despreparo histórico dos órgãos e agentes públicos para lidar com eles. Essa é a situação que o Governo Federal

vem buscando superar com a construção e execução de políticas diferenciadas e específicas, que respeitem as culturas, estratégias de produção e reprodução social, conhecimentos tradicionais, formas de organização social, especificidades étnicas, raciais e quanto às questões de gênero.

A Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT) foi instituída pelo Decreto Presidencial nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007: este foi um passo fundamental não somente por propiciar a inclusão política e social dos povos e comunidades tradicionais, como também por estabelecer um pacto entre o poder público e esses grupos, que inclui obrigações de ambas as partes e um comprometimento maior do Estado ao assumir a diversidade no trato com a realidade social brasileira. De acordo com o Decreto, “povos e comunidades tradicionais” podem ser entendidos como “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.”

O atendimento às necessidades desses segmentos demanda uma política transversal, com a participação e o engajamento de ministérios das mais diversas áreas, abrangendo os setores de infraestrutura à inclusão social, sobretudo dos Ministérios do Meio Ambiente, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Desenvolvimento Agrário, do Desenvolvimento Social e da Pesca, a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e órgão indiretos como a Fundação Nacional do Índio, a Fundação Nacional de Saúde, e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. As principais ações do Governo Federal nesse sentido dizem respeito ao fortalecimento da produção extrativista, ao incentivo à criação e disseminação de tecnologias adequadas à agricultura familiar, à implantação de sistemas agroflorestais e ao apoio a projetos que promovam a qualidade de vida, a sustentabilidade socioambiental e a garantia da segurança alimentar e nutricional a essas populações, que apresentam altos níveis de desnutrição e mortalidade infantil.

A Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, instituída por Decreto, realizou um levantamento das ações voltadas para Povos e Comunidades Tradicionais, organizadas a partir dos eixos da Política Nacional de

Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Parte dos programas e ações descritos nesta diretriz são aqueles que compõem este levantamento e que respondem mais diretamente à garantia da Segurança Alimentar e Nutricional. Cabe destacar que, nos diferentes capítulos da parte 1, em especial no capítulo 2.2, já foram descritos programas e ações que apresentam iniciativas especialmente voltadas a este público.

### **Acesso aos Territórios Tradicionais e Recursos Naturais**

Assegurar o acesso aos territórios é uma prioridade da PNPCT, pois além de garantir a sobrevivência dos povos e comunidades tradicionais, constitui a base para manter vivos, na memória e nas práticas sociais, os significados culturais que compõem a identidade social, referendando um modo de vida e uma visão de homem e de mundo. Ademais, a existência destas comunidades, baseada em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais, desempenha papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica.

Como forma de efetivar o direito aos territórios tradicionalmente ocupados pelos povos e comunidades tradicionais, garantindo sua reprodução física e cultural, o Governo Federal implementou ações de regularização fundiária que podem ser descritas como a garantia dos direitos constitucionais de povos indígenas e comunidades quilombolas.

Dentre elas, destaca-se a criação de **Unidades de Conservação de Uso Sustentável** (Reservas Extrativistas, Reservas de Desenvolvimento Sustentável e Florestas Nacionais), com o objetivo básico de compatibilizar a conservação da natureza com o uso direto de parcela dos seus recursos naturais, e a recente edição de medidas provisórias que garantem o direito de titulação de terras tradicionalmente ocupadas na Amazônia instituindo o **Programa Terra Legal**. Somente em 2008, foram executados R\$ 12,9 milhões em ações visando garantir os territórios tradicionalmente ocupados e a resolução de conflitos que incidem sobre eles. As ações são focadas na regularização fundiária, na criação e na gestão de unidades de conservação de uso sustentável. Os principais órgãos envolvidos nessas tarefas são o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), a Fundação Nacional do Índio (Funai), a Fundação Cultural Pal-

mares, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), o Ministério do Meio Ambiente, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e o Ministério da Pesca e Aquicultura, antiga Secretaria Especial da Aquicultura e Pesca.

Entre 2003 e 2008, foram criadas 43 unidades de conservação de uso sustentável, com uma área total de 145.169 km<sup>2</sup>, que beneficiam mais diretamente comunidades extrativistas. No mesmo período, foram homologadas 72 terras indígenas, com uma área total de 13.583 km<sup>2</sup>. Em relação aos quilombolas, foram certificadas 1.087 comunidades e titulados 55 territórios com área total de 955 km<sup>2</sup>.

### **Inclusão Produtiva e Fomento à Produção Sustentável**

O **Programa Comunidades Tradicionais**, coordenado pelo MMA, é uma iniciativa voltada para a inclusão social e produtiva de povos e comunidades tradicionais. Considerado um avanço gerado a partir do Plano Amazônia Sustentável, em 2006, sua área de atuação foi expandida para todo o território nacional. O programa conta com ações de apoio às organizações e capacitação de comunidades tradicionais, gestão ambiental em territórios quilombolas, assistência à comercialização de produtos extrativistas na Amazônia e fomento a projetos de desenvolvimento sustentável, que dialogam direta ou indiretamente com a segurança alimentar e nutricional de seu público-alvo. Entre 2004 e 2008, o Governo apoiou mais de 800 projetos que beneficiaram cerca de 95 mil famílias. A oferta de ferramentas de desenvolvimento sustentável propiciou a essas comunidades melhorias no processo de produção extrativista e comercialização, acesso e garantia de territórios tradicionais, fortalecimento da organização social, geração de renda e segurança alimentar e nutricional.

O **Fomento a Projetos Demonstrativos na Amazônia e Mata Atlântica (PDA)**, sob responsabilidade do MMA, é parte do Programa de Conservação, Manejo e Uso Sustentável da Agrobiodiversidade que busca estimular projetos demonstrativos e inovadores para a sustentabilidade socioambiental nesses dois biomas. Essa ação conta com recursos federais e de doação internacional na implementação de quase 3 mil hectares de sistemas agroflorestais, que contribuem para a soberania/autonomia alimentar de muitos grupos ligados à economia familiar.

De 2003 a 2008, foram apoiados 196 projetos, com investimentos na ordem de R\$ 45,7 milhões, que beneficiaram 3.752 famílias na Amazônia e 5.530 na Mata Atlântica. Do total de projetos, quatro atenderam comunidades indígenas e sete, comunidades quilombolas. O maior desafio enfrentado é a integração com políticas públicas de maior escala, preservando-se a flexibilidade necessária para atender essas populações.

Também conduzido pelo MMA, o programa-piloto de **Fomento a Projetos de Gestão Ambiental dos Povos Indígenas da Amazônia (PDPDI)**, inserido no Programa de Proteção e Promoção dos Povos Indígenas, objetiva melhorar a qualidade de vida dos Povos da Amazônia Legal, fortalecendo sua sustentabilidade econômica, social e cultural, em consonância com a conservação dos recursos naturais de seus territórios. Mais conhecido como **Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas (PDPI)**, o programa já aprovou e vem executando 131 iniciativas, que atendem mais de 40 mil indígenas de várias etnias, movimentando aproximadamente R\$ 36 milhões doados pela cooperação alemã (KFW) e cerca de R\$ 8 milhões do Governo Federal.

Articulado ao PDPI e no âmbito do mesmo programa, a ação de **Fomento à Gestão Ambiental em Terras Indígenas** está sob coordenação da Carteira de Projetos Fome Zero e Desenvolvimento Sustentável em Comunidades Indígenas (Carteira Indígena) e dialoga com os esforços do Grupo de Trabalho Interministerial instituído pela Portaria MMA/MJ nº 276/2008, com a finalidade de elaborar minuta da Política Nacional de Gestão Ambiental em Terras Indígenas, cujos trabalhos encontram-se em andamento.

A **Carteira Indígena** resulta de uma parceria entre o MMA e o MDS 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. Nesse período foram apoiados 246 projetos, que beneficiam 12.477 famílias, distribuídas em 20 estados, envolvendo cerca de 80 etnias. Aproximadamente 90% dos projetos apoiados foram apresentados por associações comunitárias dos próprios indígenas. Desde 2004, a Carteira Indígena é operada através de cooperação internacional com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD.

A Carteira Indígena trabalha em permanente articulação com outras instituições federais, como FUNAI, MDA, FUNASA, MEC e EMBRAPA. Além disso, conta com o apoio de organizações não-governamentais, fundações universitárias e alguns estados e prefeituras que possuem programas para povos indígenas ou se dispõem a colaborar com as comunidades existentes em seus territórios. Entre as ações implementadas em parceria, destacam-se a realização de convênios pelo MDA para prover assistência técnica e capacitação aos projetos em Pernambuco, a articulação entre MDS, MDA, CONAB e FUNAI visando garantir acesso dos povos indígenas ao Programa de Aquisição de Alimentos, o apoio técnico e operacional da FUNAI ao acompanhamento dos projetos e a utilização de dados do SISVAN - FUNASA sobre mortalidade e desnutrição infantil indígena para identificar comunidades prioritárias para atendimento.

Os principais desafios da Carteira Indígena dizem respeito à garantia de maior sustentabilidade a suas ações, de forma a contribuir, efetivamente, para as condições ambientais necessárias à promoção da segurança alimentar e nutricional desses povos. Também é essencial garantir a continuidade de seu objetivo e suas ações, incorporando-os, como política pública, a um programa do Plano Plurianual.

Ainda no âmbito do Apoio a Projetos de Segurança Alimentar e Nutricional para Povos e Comunidades Tradicionais, o MDS lançou em 2007, dois editais, sendo um deles específico para o atendimento aos povos indígenas e outro para o atendimento às comunidades quilombolas. Foram atendidos 20 projetos, 17 para povos indígenas e 3 para comunidades quilombolas, com um investimento financeiro total de R\$ 1,3 milhão. A seleção e monitoramento dos projetos contou com o apoio de órgãos federais, como FUNAI, MMA, FCP e SEPPPIR. Sabe-se que há uma relação, muitas vezes, conflituosa entre os povos e comunidades tradicionais e o poder público local. Por outro lado, há uma invisibilidade desses povos e comunidades pe-

rante o poder público. Esses fatores são os principais motivos apontados para a pouca demanda apresentada pelos municípios ao Edital Público.

A promoção do etnodesenvolvimento em comunidades quilombolas foi incorporada na **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER)**, que realiza uma ação voltada especificamente para este segmento. O MDA disponibilizou R\$ 3,5 milhões para ações de ATER e R\$ 1,7 milhões para o apoio ao desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas, contemplando 40 comunidades em 9 Estados e 7 territórios da Cidadania. Em 2008, foram investidos R\$ 7,8 milhões especificamente para atendimento aos povos indígenas.

### **Alimentação e Nutrição Indígena**

A **Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas** é atualmente regulamentada pela Portaria do Ministério da Saúde nº 254, de 31 de janeiro de 2002 e tem a finalidade de garantir a assistência à saúde, de acordo com os princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde, respeitando a diversidade social, cultural, geográfica, histórica e política desses povos. Essa política contempla ainda a necessidade de identificação dos casos de risco nutricional, incluindo encaminhamentos e parcerias necessárias para a redução desses problemas.

A rede de serviços de atenção básica à saúde indígena distribui-se em 34 Distritos Sanitários Especiais e 3 Assessorias Indígenas, que desenvolvem suas atividades através dos 356 Polos-Base e 54 Casas de Saúde Indígenas - Casais-, representando o ponto de apoio das equipes multidisciplinares que prestam assistência à saúde a 368 etnias, distribuídas em 3.600 aldeias no país.

A necessidade de ações específicas de alimentação e nutrição para os povos indígenas faz parte da agenda social nacional, sendo recomendação desde a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em 2004.

O Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional nos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEIs) foi regulamentado pela publicação da Portaria nº 984, de 2006, e a partir deste marco, formou-se uma rede de responsáveis técnicos (RT) sendo um representante em cada DSEI's que responde pela área de alimentação e nutrição. Ressalta-se que, desde 2006, a Funasa adquire equipamentos antropométricos fixos e portáteis,

hemoglobinômetros, glicosímetros e seus insumos, além de computadores fixos e portáteis para otimizar o trabalho de coleta e digitação dos dados do estado nutricional, prioritariamente, das crianças e gestantes indígenas.

As ações de Alimentação e Nutrição são realizadas atualmente em 70% dos Distritos, com cobertura de acompanhamento do estado nutricional de 64% de crianças menores de 2 anos e 55% menores de 5 anos, em 2008.

A FUNASA desenvolve, em parceria com o MS, o **Programa Nacional de Suplementação de Ferro e Vitamina e a Vigilância para o Beribéri**, por intermédio de capacitações, elaboração de material educativo, aquisição de suplementos e criação de Comissão de Investigação e Monitoramento de Beribéri no DSEI Leste de Roraima, segundo Portaria nº 105, de 14/05/09. Está em andamento a parceria com Instituto Materno Infantil de Pernambuco para capacitações nacionais e distritais no cuidado à criança indígena com desnutrição grave.

Para a qualificação de recursos humanos, foram elaborados, em união com a ENSP/FIOCRUZ, os Cursos de Especialização e Desenvolvimento em Vigilância Alimentar e Nutricional para a Saúde Indígena, na modalidade ensino à distância, onde foram oferecidas 500 vagas para profissionais de saúde.

### **Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos**

O MDS executa - juntamente com a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e outros órgãos federais - uma ação emergencial de **Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos**. A ação tem o objetivo de atender às famílias indígenas, quilombolas, de trabalhadores rurais que pleiteiam o acesso ao Programa Nacional de Reforma Agrária, de povos de terreiro, famílias atingidas por barragem e de pescadoras que estão em situação de insegurança alimentar e nutricional. Em casos de emergência e/ou calamidade, o MDS disponibiliza cestas de alimentos, quando acionado pela Defesa Civil Nacional. São contempladas com a ação, em média, 340.000 famílias ao ano. Com a participação dos produtos adquiridos da agricultura familiar - através do Programa de Aquisição de Alimentos-, na composição das cestas, chega-se a uma média de entrega de cinco cestas de alimentos ao ano por família. A indicação das famílias beneficiadas e o transporte são reali-

zados pelas parcerias articuladas pelos órgãos governamentais envolvidos na Ação – INCRA, MDA, FUNAI, FUNASA, FCP, SEPPIR, MPA e CONAB.

Entre 2003 e 2008 foram investidos R\$ 261,1 milhões nessa ação.

### **Atendimento Diferenciado em Programas e Ações de SAN**

Os povos e comunidades tradicionais têm sido priorizados em alguns dos principais programas de caráter universal que impactam na segurança alimentar e nutricional. No tocante aos programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, vêm-se buscando estratégias para que os públicos específicos e em condições de maior vulnerabilidade, tais como populações indígenas e comunidades quilombolas, tenham acesso preferencial ao Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico- e atendimento prioritário no Programa Bolsa Família (PBF). Além disso, para que as ações de cadastramento se voltem a esse público, os municípios têm incentivo para o cadastramento das populações mais vulneráveis, por meio do recebimento de recursos do Índice de Gestão Descentralizada do PBF.

No campo da educação, o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE passou a atender de forma diferenciada às escolas das áreas indígenas em 2003, e as de áreas remanescentes de quilombos desde 2005, com ampliação do repasse financeiro por aluno e aumento de 15% para 30% das necessidades nutricionais ofertadas diariamente pela alimentação escolar. Essa política de incentivo aos municípios que identificam o atendimento às comunidades quilombolas faz com que o repasse da merenda escolar recebido corresponda ao dobro do repasse universal. Segundo dados da Seppir, essa diferença somou em 2008, mais de R\$ 1,3 milhão em todo o Brasil.

O **Programa Brasil Quilombola**, coordenado pela Seppir, tem por finalidade a integração das ações governamentais para as comunidades remanescentes de quilombos por meio de articulações transversais, setoriais e interinstitucionais, com ênfase na participação da sociedade civil. O Programa visa a garantir às comunidades remanescentes de quilombos o direito à terra e ao desenvolvimento econômico e social e tem como objetivo melhorar as condições de vida nessas comunidades por meio da regularização da posse da terra, do estímulo ao desenvolvimento sustentável e

do apoio a suas associações representativas. A Seppir coordena também a Agenda Social Quilombola que articula ações para ampliar direitos e melhorar as condições de vida de pessoas que vivem em comunidades quilombolas. Em 2008, pelo Programa Territórios da Cidadania, foram destinados R\$ 82 milhões para ações específicas de desenvolvimento regional e garantia de direitos sociais em comunidades quilombolas. Outros 12 projetos de desenvolvimento agrário foram apoiados com R\$ 1,9 milhão, beneficiando 59 comunidades em nove estados.

O Programa Cisternas, do MDS, também tem priorizado o atendimento às comunidades quilombolas, o que resultou na construção de 1880 cisternas em comunidades quilombolas, com investimento de R\$ 2.820.000,00.

### **Principais Avanços e Desafios**

O conjunto de ações elencadas e a evolução do orçamento destinado aos programas e ações específicos para este público demonstram que nos últimos anos povos e comunidades tradicionais conquistaram maior espaço na agenda das políticas públicas. O Governo Federal vem revelando uma crescente valorização e reconhecimento dos valores e tradições, passados de geração à geração, para a conservação da sociobiodiversidade e a garantia de sua autonomia econômica e alimentar. Povos e Comunidades Tradicionais passaram a acessar serviços públicos dos quais, antes, estavam excluídos e a participar dos fóruns locais de debate e negociação de políticas públicas. Mas ainda há um longo caminho a ser percorrido para que a dívida histórica do Estado brasileiro frente a esses povos e comunidades tradicionais seja quitada.

Com referência à legislação, alguns importantes avanços foram conquistados, como a promulgação da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT - sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes, através do Decreto 5.051, de 19 de abril de 2004. Esta convenção reconhece como critério fundamental os elementos de autoidentificação destes povos, assegura o direito à diferença e sua participação livre e informada sobre políticas públicas com impacto em suas terras e territórios. Outro avanço, no contexto nacional, foi a aprovação do Decreto nº 4.887, em 20 de novembro 2003, que regulamentou o procedimento de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos quilombolas. Além do citado Decreto Nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007, que instituiu a

Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais.

As políticas, ações e programas voltados para Povos e Comunidades Tradicionais têm se destacado, ao longo dos últimos seis anos, por suas características participativas e intersetoriais. Várias instâncias consultivas, de controle social e gestão participativa foram instituídas. Entre elas, destacam-se a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI), Comitê Gestor da Agenda Social Quilombola – nacional e estaduais, Comitê Gestor do Programa Comunidades Tradicionais e da Carteira Indígena.

Apesar dos avanços significativos ocorridos no âmbito da legislação brasileira, há muito o que se avançar, principalmente com relação ao acesso à terra/território, às políticas públicas de caráter universal e à implementação de programas e ações específicos.

Como pode ser constatado na explanação das ações desenvolvidas no período de 2003-2008, o grande desafio é assegurar aos Povos e Comunidades Tradicionais o direito à terra/território - condição básica e fundamental para a manutenção de suas culturas, de suas formas de vida, segurança alimentar e garantia do futuro das novas gerações.

Quanto ao acesso aos programas sociais universais, um dos grandes desafios é fazer com que o Programa Bolsa Família chegue cada vez mais aos povos e comunidades tradicionais. A inclusão de campos específicos para indígenas e quilombolas no Formulário Principal do CadÚnico se configura em avanço no que diz respeito à coleta de informações da família, uma vez que o preenchimento deste campo se tornará obrigatório.

Ainda há grande desconhecimento e falta de domínio por parte dos povos e comunidades tradicionais das ações do Estado Brasileiro, dos mecanismos de repasse de recurso e de monitoramento. Assim, é necessário capacitar as lideranças para que os movimentos sociais estejam instrumentalizados para dialogar com o poder público. Por outro lado, os gestores públicos desconhecem a realidade e especificidade dos povos e comunidades tradicionais. Dessa forma, é necessário capacitar gestores no âmbito das três esferas governamentais para melhorar a capacidade operacional e técnica de atendimento às demandas desse público. Os mecanismos de repasse de recursos para atender às

demandas dessas populações também devem ser adequados às suas especificidades, de modo a garantir o acesso e gestão desses recursos diretamente por suas organizações

Face ao conjunto de ações e programas apresentados, é patente a necessidade de um monitoramento sistemático dessas ações e o fortalecimento de mecanismos de controle social através dos fóruns nacionais, regionais e locais, que são instâncias estratégicas de participação, articulação, formulação, execução e acompanhamento de ações.

Finalizando, é preciso estimular cada vez mais a consciência da importância dos povos e comunidades tradicionais na formação da rica e diversa nação brasileira, para que se possa combater a invisibilidade, por um lado, e o preconceito, por outro, de modo a garantir os seus direitos assegurados na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional.

## **2.5 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**

O Sistema Único de Saúde tem como objetivos a formulação de políticas que no campo social e econômico possam garantir o acesso à saúde; a execução de ações de promoção, proteção e recuperação da saúde e a identificação de seus condicionantes e determinantes, dentre eles a alimentação. 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, a vigilância ambiental e a responsabilidade de formular e apoiar políticas de alimentação e nutrição.

Com este marco legal e ético, a Política Nacional de Alimentação e Nutrição, dirigida a reafirmar a segurança Alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada e saudável como valores indissociáveis da saúde e da cidadania, aporta elemento essencial para a construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Reúnem-se nesse propósito as estruturas do Ministério da Saúde e suas instituições vinculadas, ANVISA e FUNASA; as Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde; e a rede de Distritos Sanitários Especiais Indígenas -DSEIs-, ao

implantar políticas e programar ações na dimensão intersectorial da determinação social da saúde e na organização, gestão e controle social.

O fortalecimento das ações de alimentação e nutrição nos diferentes níveis de atenção à saúde - apoiadas na demanda da sociedade civil em torno de uma atuação articulada entre o SUS e o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional - coloca em destaque a capilaridade do sistema de saúde como elemento estratégico para efetivar o direito humano à alimentação.

### **Ações de Vigilância Sanitária para a Qualidade dos Alimentos**

O Sistema Nacional de Vigilância Sanitária é composto pelos órgãos de vigilância sanitária de 25 estados e o Distrito Federal. Desde 2001, o Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos - PARA avalia anualmente nove culturas (alface, banana, batata, cenoura, laranja, mamão, maçã, morango e tomate), tendo, em 2008, incluído oito novas culturas (abacaxi, arroz, cebola, feijão, manga, pimentão, repolho e uva). Além disso, o número de ingredientes ativos de agrotóxicos analisados em cada amostra passou de 92 para 164. A partir dos resultados do PARA, foi criado o Grupo de Educação e Saúde sobre Agrotóxicos, composto pelo Ministério de Agricultura de Abastecimento (MAPA) e Ministério da Saúde, Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), a Associação Brasileira de Supermercados (ABRAS) e pelo Consea. Seu objetivo é diminuir o impacto dos agrotóxicos na saúde mediante ações educativas direcionadas aos diversos grupos sociais integrantes das cadeias produtivas de frutas, verduras e legumes. A rotulagem nutricional nos alimentos foi adotada no país como uma das ferramentas para prover informação sobre os alimentos e orientar escolhas alimentares. Em 2003, esta legislação foi harmonizada no Mercosul, culminando com a publicação das Resoluções RDC nº 359 e 360, de 23 de dezembro de 2003. Os alimentos devem trazer declaração das seguintes informações: valor energético, carboidratos, proteínas, gorduras totais, gorduras saturadas, gorduras trans, fibra alimentar e sódio.

Um avanço no campo da regulação de alimentos é a adoção de uma programação anual de regulamentos elaborados ou revistos, denominado de Agenda Regulatória. Esta Agenda utiliza o mecanismo de consulta pública, e aliada à sistematização do processo de

regulamentação, faz parte do conjunto de estratégias de fortalecimento da governança regulatória no campo da vigilância sanitária. Nesse âmbito, foi criada a Câmara Setorial de Alimentos (CSA), instância consultiva formada por representantes do governo, sociedade civil organizada e setor regulado, a qual tem por objetivo de diagnosticar as necessidades e expectativas dos atores da regulação de alimentos e dar transparência as atividades. A melhoria da qualidade nutricional dos produtos colocados para consumo no país é a agenda dessa câmara.

O Acordo de Cooperação firmado entre o Ministério da Saúde e a Associação Brasileira das Indústrias de Alimentação - ABIA, em 29 de novembro de 2007, propôs a elaboração de um plano de melhoria do perfil nutricional dos alimentos industrializados. Por intermédio da chamada pública junto à indústria de alimentos, foi levantada a atual situação de composição de alimentos- alvo para redução de sódio, açúcar, gordura saturada e gordura trans- e as reais possibilidades de redução desses nutrientes, tendo sido assumido o compromisso de eliminação de gordura trans até 2010.

Para maior integração com as entidades de defesa dos consumidores, vem sendo implementado o termo de cooperação com o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), com medidas que permitem uma maior participação da sociedade nos processos de regulação. Serão promovidas ações de comunicação e de educação sobre o papel da ANVISA, os direitos básicos dos consumidores e as responsabilidades dos setores regulados. Os monitoramentos de controle de qualidade dos alimentos promovidos pelas entidades de defesa dos consumidores são utilizados para a indicação de prioridades de intervenção ou para eventuais lacunas legais.

A revisão da regulamentação da Norma Brasileira de Comercialização de Alimentos para Lactentes e Crianças de Primeira Infância, com especial atenção à propaganda, rotulagem e comercialização de alimentos, será viabilizada após a publicação, pela Casa Civil, da regulamentação da Lei nº 11.265, de 3 de janeiro de 2006. Grande parte da atuação da vigilância sanitária no campo da promoção comercial é advinda de denúncias. No entanto, essa é uma norma dirigida não só à publicidade de comunicação de massa, mas também à promoção comercial nos pontos de venda. Assim, a adesão das vigilâncias municipais ao processo de fiscalização da norma tem sido intensificada e representa um avanço significativo para a proteção do aleitamento materno.

A regulamentação sobre oferta, propaganda, publicidade, informação e outras práticas correlatas, cujo objeto é a divulgação ou promoção de alimentos com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio e de bebidas com baixo teor nutricional também abrange o público infantil e requer esforços de mobilização popular para sua publicação definitiva. Foram recebidas 631 contribuições da sociedade, debatidas em audiência pública, cujo desfecho foi o envio da regulamentação para publicação.

### **Nutrição na Atenção Básica**

A **Estratégia Saúde da Família** é o modelo de atenção que ordena as ações de atenção básica no âmbito do SUS, estando presente em 5.335 municípios brasileiros mediante uma cobertura de 59,84% da população por Agentes Comunitários de Saúde e de 49,67% por Equipes de Saúde da Família (julho/2009).

Em janeiro de 2008, foram criados os Núcleos de Apoio à Saúde da Família/NASF, com o intuito de qualificar a intervenção em áreas estratégicas, entre elas a Alimentação e a Nutrição. O profissional nutricionista está presente em 414 (73,4%) dos 564 NASF implantados até abril de 2009. Para sistematizar e organizar as ações de alimentação e nutrição e de cuidado nutricional para integrar a atenção básica, elaborou-se a Matriz de Ações de Alimentação e Nutrição na Atenção Básica, cujo foco é a intersetorialidade e a transversalidade da nutrição. São direcionadas ações de dimensão individual, coletiva e comunitária e abordagens por níveis de intervenção: gestão das ações e cuidado nutricional, esse último abrangendo diagnóstico, promoção da saúde, prevenção de doenças, tratamento/cuidado/assistência. A metodologia de capacitação está sendo testada pelos estados para subsidiar o trabalho dos NASF. Além das ações específicas de alimentação e nutrição voltadas a cada fase do curso da vida, há conteúdos de direitos humanos e de organização e gestão do SUS. A incorporação progressiva e organizada das ações resultará em impacto positivo nos indicadores de nutrição, saúde, e segurança alimentar e nutricional.

Destaca-se a realização do curso de Especialização em Gestão das Políticas de Nutrição desenvolvido pelo MS e a FIOCRUZ, em 2008 e 2009, contribuindo com o esforço de qualificação dos profissionais de saúde para o planejamento intersetorial de políticas que façam garantir a segurança alimentar e nutricional. Este será ofertado como curso à distância nos anos 2010/2011.

O Ministério da Saúde, por meio do Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição, apoia ações de extensão e pesquisas com o objetivo de subsidiar e propor estratégias de aprimoramento da Política. Foram investidos nos Centros Colaboradores, de 2003 a 2008, R\$ 3.058.000,00, com previsão de repasse de cerca de R\$ 600.000,00 em 2009.

### **Vigilância Alimentar e Nutricional**

Os indicadores de monitoramento alimentar e nutricional estão inseridos num conjunto de estratégias de vigilância à saúde e são verificadas anualmente por meio das pesquisas populacionais, ações locais e do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional – Sisvan, que opera em 20 mil unidades de atenção básica. O Sisvan foi aperfeiçoado em 2008, com o lançamento da versão web do sistema, capacitações e inclusão de um módulo de consumo de alimentos. Com isso, entre 2003 e 2008, o número de acompanhamentos nutricionais aumentou de 63 mil para mais de 9 milhões de registros. Os dados do SISVAN estão disponíveis para consulta com agregações do nível municipal ao nacional, permitindo sua utilização em todas as esferas de governo para subsidiar a gestão das políticas de saúde e SAN. Atualmente, 5.438 municípios informam dados de antropometria e 1.278 (23%) informam dados de consumo alimentar.

Integra o monitoramento da situação alimentar e nutricional a realização de pesquisas nacionais periódicas, como base epidemiológica para elaboração de políticas públicas em saúde e nutrição e para tomada de decisão local. A Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), realizada pelo IBGE a cada 5 anos, além de registrar a aquisição domiciliar de alimentos incluiu, a partir do apoio técnico e financeiro do Ministério da Saúde, módulo sobre o estado nutricional da população. A POF/2009 apresentará, além de informações sobre o estado nutricional, dados sobre o consumo alimentar dos brasileiros.

No campo das carências nutricionais, a Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde - PNDS 2006 avaliou a iodação do sal, a prevalência de anemia e de hipovitaminose A. A Pesquisa Nacional para Avaliação do Impacto da Iodação do Sal – PNAISAL, com análise de iodo urinário de, aproximadamente, 20.000 escolares entre 6 a 14 anos está em fase de campo. De um total de 802 escolas, foram visitadas 348 em 12 estados, com coleta de informações e amostras de 8.000 estudantes.

A Chamada Nutricional Norte, realizada em 2007, trouxe resultados que colocam a Região como a de maior prevalência de déficits nutricionais no País. Os dados inéditos de representatividade estadual evidenciam as diferenças da situação nutricional das crianças. As prevalências elevadas de desnutrição coexistindo com prevalências preocupantes de excesso de peso demonstram que o combate à insegurança alimentar e nutricional na Região Norte deve constituir uma prioridade dos gestores públicos.

### **Saúde no Programa Bolsa Família**

O Ministério da Saúde é responsável pela oferta de serviços básicos de saúde às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF). O módulo de gestão do SISVAN registra a situação de saúde dessas famílias (estado nutricional, vacinação e pré-natal). Esse registro de base individual orienta o planejamento de outras ações de saúde dirigidas às famílias, ampliando o acesso aos serviços para além das ações básicas. A cobertura é de 63% das famílias, com 99% das ações de saúde realizadas. Com a finalidade de capacitar os gestores e demais profissionais, foi desenvolvido o curso à distância para o sistema de informação do PBF na Saúde. No segundo semestre, serão oferecidas novas turmas e um novo conteúdo incluindo orientações sobre a gestão intersetorial do PBF.

### **Promoção da Alimentação Saudável**

A promoção da alimentação saudável dirigida à melhoria do padrão de nutrição da população tem 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 diretrizes para a alimentação saudável foram consolidadas no Guia Alimentar para a População Brasileira. O estímulo à alimentação saudável na primeira infância, a partir do incentivo ao aleitamento materno exclusivo e da introdução adequada e saudável da alimentação complementar, é desenvolvido na **Estratégia Nacional da Promoção da Alimentação Complementar Saudável – ENPAC**, em parceria com a Rede Internacional em Defesa do Direito de Amamentar (IBFAN). A finalidade é garantir a orientação para a introdução da alimentação complementar de qualidade e em tempo oportuno, como atividade de rotina nos serviços de saúde. Serão desenvolvidas 15 oficinas para formar tutores estaduais e municipais até o final de 2009.

A Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, criou o Programa Empresa Cidadã, destinado à prorrogação da licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal, e altera a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Assim, aumentou o tempo da licença de 120 para 180 dias. Estão sendo elaborados pelo Ministério da Saúde um vídeo e uma cartilha para gestores, empresários e patrões sobre a importância da extensão da licença maternidade, além de uma cartilha para gestantes. Além disso, o Ministério da Saúde e a ANVISA estão elaborando o referencial técnico para a criação de salas de apoio à amamentação.

A Rede Brasileira de Bancos de Leite Humano tem a missão de promover a saúde da mulher e da criança mediante a integração e a construção de parcerias com órgãos federais, a iniciativa privada e a sociedade. No ano de 2003, eram 163 bancos de leite no país. Esse número vem aumentando progressivamente, tendo chegado a 186 em 2005, 190 em 2006, 193 em 2007, 195 em 2009, com previsão da implantação de mais 11 bancos ainda no ano de 2009. No ano de 2008, 110.648 mulheres doaram leite no Brasil e 157.282 foram receptoras.

No **Programa Saúde na Escola (PSE)**, detalhado no capítulo 2.3, as equipes de saúde da família desenvolvem ações de promoção da alimentação saudável. Em 2008, 608 municípios aderiram ao PSE e receberam recursos financeiros, equipamentos de avaliação clínica e antropométrica, bem como materiais impressos educativos dos Ministérios da Saúde e da Educação para a implementação do Programa.

A produção de materiais normativos, técnicos e educativos foi reforçada nos últimos anos com as seguintes publicações: Guia Alimentar para a População Brasileira (2005) Caderno de Atenção Básica – Obesidade (2006), Manual para Agentes Comunitários de Saúde, Glossário Temático Alimentação e Nutrição, Guia Alimentar - versão de bolso (2007), Manual Operacional para Profissionais da Saúde e da Educação: Promoção da Alimentação Saudável, Caderno de Atenção Básica – Saúde da Criança e Nutrição e Álbum Seriado “O que é vida saudável (2008/2009). O Projeto “Alimentos Regionais Brasileiros”, desenvolvido com a Universidade de Brasília, tem como agenda a valorização da cultura alimentar. Foram realizadas 6 oficinas nas regiões brasileiras, envolvendo 163 participantes, representantes de áreas governamentais e não-governamentais. O resultado – alimentos indicados, composição nutricional, origem, práticas culturais e receitas saudáveis - irá compor a publicação “Alimentos Regionais Brasileiros”. O con-

junto de materiais destina-se a disseminar informação sobre a alimentação saudável e suas dimensões, orientar as práticas dos profissionais de saúde e a educação alimentar e nutricional da população.

Medidas abrangentes e adotadas no nível regulatório, como a regulamentação da publicidade de alimentos, o aperfeiçoamento das regras de rotulagem de alimentos e a melhoria do perfil dos alimentos processados com a redução de açúcar, gordura e sal compõem a estratégia de promoção da alimentação saudável do Governo Federal.

### **Prevenção e Controle de Carências Nutricionais**

**a) Desnutrição:** a redução das prevalências de desnutrição infantil (de 16,6% em 1975, para 1,7% em 2006 de acordo com o IBGE) e de internação hospitalar por desnutrição em crianças menores de um ano de idade (de 1,02% em 2003 para 0,53% em 2008, – SIH/SUS) é parte do quadro de transição nutricional no país. Essa alteração aponta também para mudanças nas políticas de saúde e nutrição. O número reduzido de casos de internação alterou a prioridade na implementação do protocolo de atendimento e da notificação obrigatória da desnutrição grave. Uma proposição que inclui o conjunto ampliado de doenças relacionadas à alimentação e nutrição para a notificação obrigatória está sendo construída, com base nas modificações no perfil nutricional da população. Os hospitais de referência dos estados de PE, DF, SP, MG, RS, AM, PA, BA e CE foram capacitados para tornarem-se referência nacional no atendimento a crianças com desnutrição grave.

**b) Controle do Beriberi:** Dentre as ações realizadas, destacam-se: 1. Distribuição de Tiamina (vitamina B1): em caráter emergencial, 10.372.680 comprimidos de cloridrato de tiamina (300 mg) foram distribuídos com a finalidade de suplementar a alimentação da população em áreas de risco; 2. Fomento ao Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional – SISVAN: priorizando crianças, gestantes e adultos e o estudo de consumo de alimentos das famílias; 3. Doação de equipamentos antropométricos para 26 municípios; 4. Contratação de consultores para a implementação das ações, no âmbito estadual e dos municípios; 5. Realização de Oficina sobre a organização da Atenção Básica e Controle de Beribéri; 6. Capacitação dos agentes e profissionais de saúde para o diagnóstico, prevenção e tratamento do beribéri; 7. Distribuição de folder para orientar sobre os alimentos fonte de vitamina B1e as consequências da deficiência; 8. Distribuição do ma-

nual para os agentes comunitários de saúde - Alimentação e Nutrição: encaminhado para os municípios e para os agentes comunitários dos 31 municípios com casos notificados.

**c) Programa Nacional de Suplementação de Vitamina A:** a distribuição de megadoses de vitamina A contempla os estados da região Nordeste e os municípios do Vale do Jequitinhonha e Mucuri, em Minas Gerais e o município de Nova Odessa –SP, regiões endêmicas da hipovitaminose A. Para os indígenas, a distribuição é realizada em todo o Nordeste, Tocantins, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso, mas somente as crianças de 6 – 59 meses são contempladas com as megadoses. No ano de 2005, foi publicada a portaria nº 729, de 13 de maio, instituindo o Programa Nacional de Suplementação de Vitamina A. Esse programa, no ano de 2008, alcançou 85,5% da meta de crianças de 6 a 11 meses; 43% da meta de administração da primeira dose para crianças de 12 a 59 meses e 26% da meta da segunda dose anual; e 67,5% da meta de mulheres no pós-parto e antes da alta hospitalar.

**d) Programa Nacional de Suplementação de Ferro:** No ano de 2005, foi publicada a portaria nº 730, de 13 de maio, instituindo o Programa Nacional de Suplementação de Ferro. Em 2008, foi alcançada a meta de suplementação preventiva de 20%, o que corresponde a 610.878 crianças; 125% da meta de gestantes suplementadas com ácido fólico, 1.579.096 gestantes; 134% da meta de gestantes suplementadas com sulfato ferroso, 1.695.555 gestantes; e 43% da meta de mulheres suplementadas com sulfato ferroso até o 3º mês pós-parto, 547.704 mulheres. Além disso, foi publicada a Portaria nº 1793, de 11 de agosto de 2009, que instituiu a Comissão Interinstitucional para Implementação, Acompanhamento e Monitoramento das Ações de Fortificação de Farinhas de Trigo, de Milho e de seus Subprodutos com ferro e ácido fólico.

**e) Doença Celíaca:** Está em elaboração a portaria que aprova as diretrizes para o diagnóstico da doença celíaca no SUS, atendendo à demanda dos movimentos dos portadores da doença.

**f) Fenilcetonúria:** Em 2007, foi criado o grupo de trabalho que elaborou uma tabela de composição de alimentos com teores de proteína e fenilalanina, para utilização em dieta de Fenilcetonúricos, disponibilizada no site da Anvisa.

**g) Anemia Falciforme:** Foi feita a distribuição de 25 mil exemplares do Manual de Anemia Falciforme.

me para a população, elaborado pela Coordenação de Atenção Especializada do MS.

Cumprir ressaltar os crescentes investimentos na compra de suplementos vitamínicos. Os recursos destinados à compra dos suplementos de vitamina A no ano de 2008 foram de R\$ 1.906.886,81, sendo que, desde 2005, foi investido um total de R\$ 4.073.541,53. O montante destinado à compra dos suplementos de Ferro e ácido fólico no ano de 2008 foi de R\$ 28.282.158,80, com investimentos totalizando o valor de R\$ 72.858.770,27 nessas iniciativas.

### Estruturação e Implementação das Ações de Alimentação e Nutrição nos Estados e Municípios

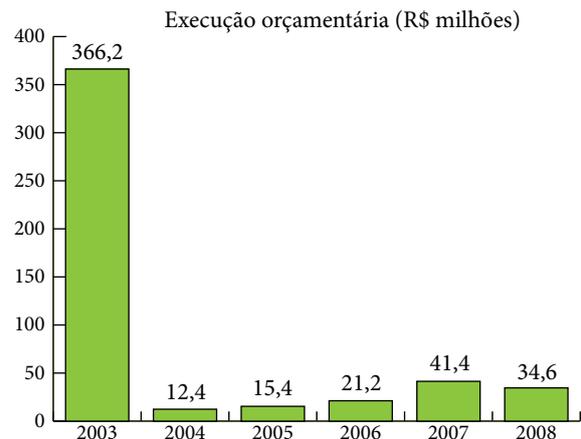
O Ministério da Saúde instituiu incentivo financeiro para qualificar as ações de alimentação e nutrição nos Estados, Distrito Federal e nos municípios com população superior a 200mil/hab (132 municípios). Realizado sistematicamente desde 2006, o repasse financeiro fundo a fundo tem como objetivo conferir maior efetividade no desenvolvimento regional/local da PNAN, além de estimular a institucionalização das áreas técnicas de alimentação e nutrição. Em termos de cobertura populacional, atinge cerca de 46% da população brasileira.

Em 2008, o repasse financeiro foi de R\$ 8.180.000,00. Em relação ao montante de recursos programados para execução em 2009 nos estados, 34% estão destinados para a qualificação dos profissionais da saúde, 25% para o monitoramento e avaliação do estado nutricional e 17% para a promoção da alimentação saudável.

O financiamento das ações de nutrição na Atenção Básica sofreu forte queda no ano de 2004 em decorrência da unificação dos programas de transferência de renda, uma vez que os recursos que eram destinados para o Programa Bolsa Alimentação, passaram a compor o então criado Programa Bolsa Família.

O processo de fortalecimento das ações de Nutrição na Atenção Básica vem ajudando a recompor, a partir de 2006, os recursos financeiros destinados à execução de ações voltadas para implementação e estruturação dos programas e ações na atenção primária à saúde, como pode ser visualizado no gráfico a seguir.

Figura 5.1 – Alimentação e Nutrição para a Saúde



### Principais Avanços e Desafios

O principal desafio da atenção à saúde como promotora da Segurança Alimentar e Nutricional é a superação do atual subfinanciamento da Nutrição no SUS, em todos os campos a ela relacionados, para que sejam empreendidas ações em resposta à garantia do direito humano à alimentação e à qualificação do processo de gestão, atenção à saúde, e à atenção de grupos populacionais específicos.

A implantação de políticas estaduais e municipais de alimentação e nutrição é importante desafio para o campo de SAN. Reforçar a institucionalização e definir o campo legal para as ações de alimentação e nutrição junto às secretarias estaduais e municipais de saúde é um pressuposto para alcançar os objetivos impressos na Losan de promoção da alimentação saudável em todos os seus campos, e de monitoramento nutricional da população.

A expansão do SISVAN para todos os municípios e a ampliação de sua cobertura para além de crianças e gestantes, alcançando assim a população de adolescentes e adultos, é primordial para efetivar o monitoramento nutricional no âmbito do SUS, contribuindo para a realização das metas de SAN. O aumento da cobertura populacional do SISVAN, além de representar um compromisso do setor da saúde, é um desafio para a intersetorialidade no campo da SAN.

A realização das ações de nutrição na atenção básica de saúde como oferta de serviços em todas as unidades básicas de saúde e junto à estratégia de saúde da família, garantirá a capilaridade da promoção da alimentação saudável e a efetividade da vigilância

alimentar e nutricional para a consecução do direito humano à alimentação adequada e saudável.

A cobertura deste serviço na atenção básica e a inserção do nutricionista no SUS ainda não são suficientes, frente à demanda epidemiológica e social existente. O avanço na incorporação da Nutrição nos Núcleos de Apoio à Saúde da Família corresponderá apropriadamente à mudança do perfil nutricional, promovendo mais saúde e impactando a segurança alimentar e nutricional. Cabe, então, maior investimento na organização do processo de trabalho e na ampliação da população com acesso às ações de orientação e vigilância nutricional. Nesse campo, é importante promover tanto a presença de profissionais nos níveis da gestão estadual e municipal como também atuar junto à formação do profissional de saúde de nutrição, garantindo sua participação nos projetos e educação permanente em saúde.

O campo do controle social e da organização das esferas de participação social em nutrição exige maior presença e atuação conjunta dos Conseas estaduais e municipais, junto aos conselhos de saúde respectivos. A criação de Comissões Intersetoriais de Alimentação e Nutrição, tal qual previsto na Lei Orgânica do SUS, é necessária para avançar na gestão participativa. Hoje, somente o estado de Tocantins possui formalmente essa Comissão.

No âmbito da vigilância sanitária, a incorporação das diretrizes da PNAN e dos profissionais de nutrição para orientar processos do controle sanitário de alimentos reforçará o marco regulatório da área, e constituirá elemento de promoção da alimentação saudável interferindo no campo da produção, comercialização e consumo de alimentos seguros, saudáveis e elaborados com processos tecnológicos nutricionalmente e ambientalmente adequados para todos.

Por fim, cabe reforçar a necessidade de fortalecer o compromisso do SUS com a segurança alimentar e nutricional, o que passa por reforçar processos que configurem o marco legal, a institucionalidade e o financiamento da alimentação e nutrição no campo da saúde em todas as esferas de governo.

## **2.6 PROMOVER A SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM ÂMBITO INTERNACIONAL**

De acordo com o art. 5º da Lei Orgânica de Segurança Alimentar – Losan (Lei nº 11.346/2006) – “a

consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional requer o respeito à soberania, que confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos”. A soberania alimentar é alcançada, portanto, a partir de políticas e estratégias sustentáveis de produção, comercialização e consumo dos alimentos, respeitando as características culturais de cada país e os compromissos internacionais pertinentes.

No plano internacional, sob inspiração da Estratégia Fome Zero, as ações do Governo brasileiro são coordenadas pelo Ministério das Relações Exteriores - MRE, que consolida as posições do País no plano internacional quanto ao debate sobre segurança alimentar e nutricional, em articulação com o MDS, o MDA, o MEC/FNDE, a CONAB e o Consea. 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 Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento - 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.

Quanto às ações na busca pela promoção da soberania alimentar, podem-se divisar três linhas principais de atuação: negociações internacionais, cooperação sul-sul na área de segurança alimentar e nutricional e de desenvolvimento agrícola e assistência humanitária internacional.

### **Negociações Internacionais**

No atual e particular contexto em que a crise financeira global potencialmente retira a atenção para a necessidade de enfrentamento da crise de alimentos, é necessário o fortalecimento de mecanismos multilaterais de governança global sobre segurança

alimentar e nutricional, como o Comitê de Segurança Alimentar - CSA da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO, por meio da ampliação, no seio de seus debates, de participação dos países em desenvolvimento, das organizações intergovernamentais e organizações da sociedade civil. Nesse sentido, a atuação do Brasil junto ao sistema das Nações Unidas, especialmente junto ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas - Ecosoc à FAO, vem privilegiando discussão que garanta a manutenção da importância do debate sobre segurança alimentar e nutricional e da proteção, promoção e provisão do direito humano à alimentação adequada na agenda política internacional. Adicionalmente, o Brasil vem buscando sinergia entre as ações sob responsabilidade de cada uma das agências da ONU nas esferas de suas respectivas competências, seja por meio, por exemplo, do apoio à transferência de conhecimento para instauração de programas nacionais de segurança alimentar e nutricional (FAO), seja no suporte a ações de desenvolvimento rural no âmbito do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola – FIDA, seja no auxílio da estruturação, em outros países, de programas de alimentação escolar e de doações de alimentos que privilegiem o fortalecimento da agricultura familiar (PMA).

Para o Brasil, a questão da sustentabilidade dos biocombustíveis – em seus pilares social, ambiental e econômico – é chave, tanto no plano interno quanto no externo. A atuação internacional do País leva em conta, portanto, as necessidades globais de segurança alimentar e nutricional, segurança energética e desenvolvimento sustentável. Importa notar que o Governo brasileiro entende não existir contradição entre segurança alimentar e produção de biocombustíveis, tampouco uma relação direta entre estes e a alta dos preços das commodities agrícolas observada entre 2007 e 2008. O País defende, em qualquer hipótese, que a opção pelos biocombustíveis seja feita de modo criterioso e de acordo com a realidade de cada Nação, para garantir um equilíbrio entre as dimensões social, econômica e ambiental, e que os biocombustíveis não poderão constituir ameaça à produção de alimentos.

No caso brasileiro, a não-concorrência entre as culturas destinadas à produção de alimentos e a de biocombustíveis se baseia em dados apresentados por diferentes instituições. Verifica-se que a área destinada à produção de biocombustíveis, em especial ao etanol, é relativamente pequena em relação à área agrícola total do País. Segundo o IBGE, a área plantada de cana-

de-açúcar no ano de 2008 foi de 9.418.425 ha, o que equivale a menos de 20% da área de cultivo de grãos e pouco mais de 4% da área de pastagens no Brasil.

Em relação aos fóruns internacionais dos quais o Brasil participa, os aspectos relativos à produção sustentável de biocombustível fazem parte da maioria das pautas. No GBEP – Global Bioenergy Partnership, por exemplo –, a segurança alimentar e nutricional é considerada um dos eixos estratégicos. Na Convenção sobre Diversidade Biológica (CBD), discute-se documento elaborado pelo Corpo Técnico da Convenção das Partes, que contém diretrizes para que o uso e a produção de biocombustíveis ocorra de maneira a potencializar os impactos positivos e minimizar os negativos. Para ser considerada sustentável, a CBD recomenda a não-produção de biocombustíveis em áreas de biodiversidade elevada (florestas) ou em áreas de importância para a produção de alimentos. A convenção também considera os impactos indiretos ocasionados pelo deslocamento das demais culturas pelas culturas destinadas à produção de biocombustíveis.

Ainda no âmbito da atuação no sistema ONU, importa sublinhar que, no contexto da CBD, o Brasil foi um dos proponentes do Programa de Trabalho sobre Biodiversidade Agrícola, em cujo contexto foi realizada, em São Paulo, em outubro de 2007, a Consulta de Especialistas sobre Indicadores de Nutrição para a Biodiversidade. Cabe destaque ainda ao fato de que o Brasil é Parte no Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos, que cria sistema de intercâmbio facilitado de recursos genéticos de cultivares essenciais para a segurança alimentar e nutricional. O País também apoiou a adoção pela FAO do Plano Global de Ação para Conservação e Uso Sustentável de Recursos Genéticos Animais

O aparato legal que protege o meio ambiente brasileiro apresenta diversos mecanismos que contribuem para a manutenção da sustentabilidade e, indiretamente, para a segurança alimentar e nutricional, como a Resolução CONAMA nº 001/86, que trata da avaliação de impacto ambiental, considerando seus aspectos sociais, o Código Florestal (Lei nº 4.771/65) e a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81). Outra importante ação desenvolvida em nível federal é o Zoneamento Agroecológico da Cana-de-açúcar, que, juntamente com o projeto de lei tratando desse assunto, se propõe a orientar e controlar a expansão dessa cultura no país, visando evitar impactos sobre a produção de alimentos e a segurança alimentar e nutricional.

No que diz respeito às negociações comerciais agrícolas, o Governo brasileiro, por meio dos Ministérios integrantes da Câmara de Comércio Exterior (CA-MEX), especialmente o Ministério da Fazenda, assim como o Ministério das Relações Exteriores, tem atuação destacada na Organização Internacional do Comércio (OMC), bem como nas chamadas organizações internacionais de referência, que estabelecem regras multilaterais para o consumo de alimentos em geral.

Na OMC, no âmbito da Rodada Doha, o Brasil assume papel de destaque na liderança do G-20, defendendo a centralidade da agricultura nas negociações, assim como a ênfase no desenvolvimento. O País advoga por reformas no sistema mundial de comércio de produtos agropecuários que permitirão não apenas maior acesso a mercados aos produtos originários dos países em desenvolvimento, aumentando a renda de seus agricultores, como também a ampliação da oferta global de alimentos, por meio da redução de subsídios à exportação. A conclusão da Rodada, nos termos atuais, reduziria significativamente o apoio interno dado pelos países desenvolvidos a sua agricultura, além de estabelecer regras claras para a diminuição e o fim dos subsídios à exportação. Ademais, atuaria diretamente na redução dos picos tarifários aplicados pelos países desenvolvidos e criaria mecanismos destinados a proteger a agricultura familiar de países em desenvolvimento dos surtos de importação.

Nas organizações internacionais de referência, que incluem a Organização Internacional de Saúde Animal (OIE), a Convenção Internacional de Proteção Vegetal (CIPV), o Comitê de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC (SPS) e o Codex Alimentarius, o Brasil atua no sentido de evitar a criação de barreiras não-tarifárias aos produtos agrícolas do País, defendendo a adoção de regras baseadas em critérios científicos.

O Codex Alimentarius FAO/OMS é referência para a OMC e estabelece normas internacionais relativas à qualidade e inocuidade dos alimentos e práticas leais de comércio. No Brasil, o Codex possui estrutura de Grupos Técnicos (GTs), para acompanhamento dos Comitês em nível internacional. Os GTs são constituídos no âmbito da Coordenação do Codex Alimentarius do Brasil (CCAB/INMETRO), tendo o MRE como ponto focal. A CCAB congrega diversos organismos governamentais e privados. Os GTs são responsáveis por analisar e elaborar os documentos Codex, preparar comentários com vistas a formular posição brasileira junto à CCAB.

O Governo Brasileiro atuou com muita força nos espaços de diálogo internacional para o fortalecimento da agricultura familiar. Um dos melhores resultados nesse sentido foi a criação da REAF, Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul, uma articulação formal entre os países que visa trocar experiências e tomar medidas que fortaleçam a agricultura familiar dos países envolvidos. Um exemplo de intercâmbio promovido no âmbito desta articulação é a reprodução do Pronaf na Argentina e Paraguai.

Outra importante menção a se fazer diz respeito à criação, em dezembro de 2009, do Fundo da Agricultura Familiar do MERCOSUL, que tem o objetivo de financiar projetos de incentivo à agricultura familiar, assim como permitir a participação ativa da sociedade civil em atividades relacionadas ao tema.

### **Cooperação Sul-Sul na Área de Segurança Alimentar e Nutricional e de Desenvolvimento Agrícola**

Quanto à vertente de cooperação Sul-Sul, o País vem privilegiando atuação junto aos países africanos e latino-americanos.

A Embrapa instalou um escritório em Acra, Gana, onde centraliza as iniciativas com o continente na área de pesquisa e desenvolvimento agrícola. As atividades desenvolvidas incluem capacitação de quadros, transferência de tecnologia e intercâmbios genéticos, e se destinam a promover o desenvolvimento agrícola na África, contribuindo para agregação de valor, redução da pobreza e ampliação da oferta de alimentos.

No que diz respeito à cooperação com a América Central e Caribe, o Governo brasileiro vem oferecendo capacitação a técnicos estrangeiros tanto no País, como no exterior, inspirado no conceito de transferência de tecnologias sociais. Nesse sentido, cabe menção ao oferecimento de treinamento na área de sementes e hortaliças, ministrado pela Bionatur (cooperativa de agricultores familiares do Rio Grande do Sul) entre outubro de 2008 e abril de 2009, a técnicos equatorianos, venezuelanos, haitianos e nicaraguenses, com passagens e diárias custeadas pela Agência Brasileira de Cooperação/MRE. Na mesma linha, o Governo brasileiro patrocinou a realização, em 2008 e neste primeiro semestre de 2009, na Nicarágua, em parceria com o Ministério de Agricultura e Florestas (MAGFOR) local e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agri-

cultura (IICA), cursos na área de biodigestores, rações animais e rizipiscicultura – técnicas agrícolas que priorizam a sustentabilidade ambiental e social e se valem dos conhecimentos tradicionais para sua construção, caracterizando, pois, a ideia de transferência de tecnologia social – com diárias e passagens dos técnicos brasileiros também custeadas ABC/MRE.

Importante ação a se apresentar na área de cooperação internacional relaciona-se à experiência Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, sob coordenação do MEC/FNDE. Seu exitoso desenvolvimento no contexto nacional contribuiu para que a experiência chamasse também a atenção no cenário internacional, o que propiciou a procura crescente de projetos de cooperação na área de alimentação escolar. Desde 2005, a cooperação técnica na área de alimentação escolar, com o apoio do PMA, da FAO e da ABC, desenvolveu-se e ampliou-se para vários países: Bolívia, Colômbia, El Salvador, Guatemala, Haiti, Nicarágua, Panamá, Suriname, Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Timor Leste e Palestina.

Na mesma linha de difusão de políticas brasileiras exitosas nessa área, o Programa Bolsa Família, impulsionado pela avaliação positiva de governos e organismos internacionais, tem sido responsável por crescente interesse internacional. Uma série de contatos entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), governos estrangeiros e organismos internacionais, tem sido empreendida, com o objetivo de ampliar o intercâmbio de informações sobre políticas sociais e transferência de renda, principalmente da América Latina e África. Já foram realizadas atividades com Paraguai, Colômbia, Guatemala, México, Chile, Paquistão, Índia e Benin, entre outros, além de atividades promovidas por organismos, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A busca de parcerias trilaterais, especialmente na África, com interveniência de instituições como o Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID), também ilustram avanços nessa área.

### **Assistência Humanitária Internacional**

Quanto às ações de assistência humanitária internacional, o Governo brasileiro vem aperfeiçoando dinâmica multidisciplinar e participativa de coordenação entre os órgãos governamentais e a sociedade civil.

Por meio do Decreto Presidencial de 21 de junho de 2006, foi criado o Grupo de Trabalho Intermistrial sobre Assistência Humanitária Internacional (GTI-AHI), coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores e conformado por outros quatorze Ministérios. Seu objetivo consiste em coordenar os esforços brasileiros de ajuda humanitária internacional e formular propostas de projetos de lei que visem conceder suporte jurídico para ações humanitárias internacionais empreendidas pelo Brasil.

Os recursos para Assistência Humanitária Internacional são autorizados pela Lei Orçamentária Anual (LOA), em ação orçamentária no âmbito do MRE. Esses recursos são utilizados sobretudo para doação de alimentos, mas também para entrega de medicamentos, telhados e produtos de primeira necessidade, inclusive por meio de repasse de recursos às Embaixadas e aos Consulados localizados em países vítimas de catástrofes naturais, conflitos armados e convulsões sociais. O Brasil efetiva suas doações, em grande medida, pela via bilateral, sempre a partir de um pedido apresentado por Governo estrangeiro.

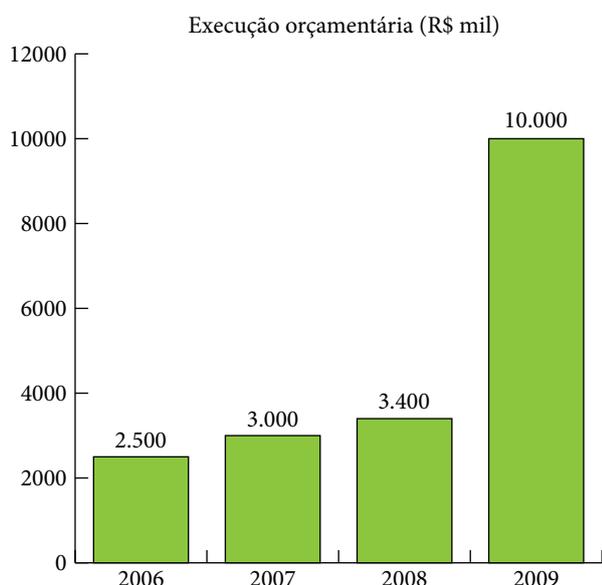
A fim de agilizar o envio de assistência humanitária desde o Brasil, por via aérea, foi estruturado, na cidade do Rio de Janeiro, o Armazém Humanitário Internacional. No Armazém, permanece previamente estocada carga de 14 toneladas de alimentos de alto valor calórico e protéico, prontos para consumo humano. Com a criação do Armazém, o Governo brasileiro pretende atender, com a máxima urgência possível, às demandas humanitárias da comunidade internacional.

Cabe ressaltar que a linha de atuação do Governo brasileiro quanto à assistência humanitária vem buscando também a promoção de ações inspiradas na experiência brasileira do Fome Zero, em especial do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA. No caso do Haiti, por exemplo, o Brasil está elaborando e implementando um Programa Estratégico de Cooperação que articulará de 15 a 20 projetos na área de segurança alimentar e nutricional e agricultura. Esse é o primeiro Programa Estratégico brasileiro de cooperação Sul-Sul e terá por eixo integrador a aquisição direta de alimentos da agricultura familiar haitiana para doação imediata às redes de proteção social, em especial a alimentação escolar. A estratégia terá o objetivo de, por um lado, combater a pobreza rural por meio das compras locais e, por outro, combater a fome e estruturar o Programa Nacional de Cantinas Escolares do Haiti.

O Governo brasileiro, por meio do MRE em articulação com a CONAB, e a Política Nacional de Abastecimento, parcialmente financiado com recursos do PAA, empreendeu ações de doação de alimentos, entre junho de 2006 e maio de 2009, que beneficiaram os seguintes países: Angola; Autoridade Nacional Palestina; Bangladesh; Belize; Bolívia; China; Cuba; Equador; Guatemala; Haiti; Honduras; Jamaica; Moçambique; Nicarágua; República Dominicana; Panamá; Paraguai; Quênia; Zâmbia. Foram doadas mais de 45 mil toneladas de grãos, quase em sua totalidade arroz; além de cerca de 7.716 cestas básicas; milhares de toneladas de leite em pó; sementes de hortaliças, milhares de caixas de água mineral e de caixas de leite. Além de alimentos, foram doados medicamentos e vacinas, cobertores, hipoclorito de sódio, kits de higiene pessoal, entre outros tantos itens. Foram repassados também recursos financeiros da ordem de R\$ 7,126 milhões para Embaixadas brasileiras nesses países para compras locais e também para organismos do Sistema das Nações Unidas, como o PMA e a FAO, para fortalecimento de programas locais de alimentação escolar, agricultura familiar e hortas escolares.

Segue, abaixo, a evolução do investimento brasileiro em doações no âmbito da ação humanitária internacional.

Figura 6.1 – Assistência Humanitária Internacional



### Principais Avanços e Desafios

Reconhecido como importante protagonista na proteção, promoção e provisão do direito humano a

alimentação e na soberania alimentar no plano internacional, o Governo brasileiro confere grande importância à estratégia de erradicação da fome no mundo. Observa-se grande engajamento da política externa em se garantir a segurança alimentar e nutricional, acrescentando nova prioridade de longo prazo à agenda política brasileira.

O Governo brasileiro, no que diz respeito a 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 internacional. 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), 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. O Brasil, portanto, persegue e deve continuar perseguindo, em sua atuação junto aos organismos do sistema das Nações Unidas, a promoção da ação conjunta e coerente no trato dos temas da segurança alimentar e nutricional; o apoio à FAO, FIDA e PMA e a coordenação do sistema financeiro na alocação de recursos para promoção da segurança alimentar e nutricional.

Por sua vez, as ações de cooperação na área de segurança alimentar e nutricional e de desenvolvimento agrícola precisam, sobretudo, integrar-se de forma sinérgica entre os Ministérios e agências governamentais competentes nessa matéria. Enorme desafio nessa área consiste, especialmente, na difusão, em outros países, dos princípios norteadores do PAA e na pro-

moção de sua integração com outros programas nacionais, como o de alimentação escolar. Já é sabido que o combate à fome depende não apenas do aumento da produção de alimentos, mas sobretudo do enfrentamento de problemas relacionados à assistência técnica, crédito e seguro agrícola, distribuição e comercialização – ações que incentivam a sustentabilidade da cadeia agrícola familiar – que no Brasil e no mundo é a grande responsável pela manutenção dos níveis de segurança alimentar e nutricional. Importa mencionar também a necessidade de desenvolver sistemas de avaliação, monitoramento e acompanhamento das ações de cooperação, de modo a se ter quadro mais apurado a respeito dos resultados e necessidades de aprimoramento das ações de cooperação do Governo brasileiro em âmbito internacional.

Na área de assistência humanitária, o Governo brasileiro contribuiu com diversos organismos internacionais na prestação de assistência, entre os quais a FAO, o PMA, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e o Escritório das Nações Unidas para Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA).

Importante avanço e ao mesmo tempo desafio consiste em se empreenderem ações emergenciais capazes de promover a sustentabilidade de ações na área de segurança alimentar e nutricional. Nesse sentido, merece destaque a já mencionada experiência brasileira no Haiti, a qual, sob inspiração do Fome Zero e do PAA, objetiva promover a aquisição direta de alimentos da agricultura familiar haitiana para doação imediata às redes de proteção social, em especial a alimentação escolar.

O também já mencionado Armazém Humanitário, instalado na cidade do Rio de Janeiro no dia 2 de março de 2009, demonstra o compromisso brasileiro não só com a quantidade de ações humanitárias, mas também com a qualidade e efetividade dessas operações. Dessa forma, o Governo brasileiro, por meio de ações gestadas no seio do GTI-AHI, busca mitigar o sofrimento humano derivado de traumáticas situações de desastres, epidemias, pandemias, conflitos armados e convulsões sociais. Cada Ministério integrante do GTI-AHI, Estados, Municípios e a sociedade civil brasileira têm aportado sua parcela de contribuição para a construção e implementação da política externa brasileira de assistência humanitária internacional. Em que pese os avanços, grande desafio consiste ainda em se desenvolverem sistemas, em nível regional, capazes de responder com presteza

aos desafios impostos pelos desastres e calamidades naturais e causadas pelo homem.

## **2.7 PROMOVER O ACESSO A ÁGUA PARA CONSUMO HUMANO E PARA A PRODUÇÃO DE ALIMENTOS**

A segurança hídrica, ou seja, a garantia de água com qualidade, quantidade e regularidade para as populações mais vulneráveis está elencada entre os temas que têm recebido atenção especial do Governo Federal, na perspectiva da água como alimento fundamental para a garantia do direito humano à alimentação.

Em 2006, foi aprovado o Plano Nacional de Recursos Hídricos- PNRH e traçadas diretrizes que permitem consolidar a gestão da água. Entre as macrodiretrizes estabelecidas, várias estão relacionadas com a necessidade de considerar a perspectiva de gênero em todas as ações de gestão de recursos hídricos. Isto se constitui em avanço, uma vez que as mulheres são, em geral, responsáveis pelas atividades relacionadas ao uso e gestão da água, especialmente no âmbito da unidade familiar.

Estima-se que o Brasil concentre cerca de 12% do total dos recursos hídricos do planeta. Porém, essa água não está distribuída de forma homogênea e encontra-se ameaçada por fatores socioeconômicos.

O atual Governo acredita que é importante e urgente integrar os programas e ações relacionados com o uso racional, manejo sustentável e distribuição da água. Neste contexto, ressaltam-se as questões que representam ameaças à segurança hídrica, tais como: poluição de corpos hídricos; degradação de nascentes, de matas ciliares e de zonas de recarga de águas subterrâneas; práticas agrícolas inadequadas; uso ineficiente da água; insuficiente infraestrutura hídrica; insuficiente desenvolvimento tecnológico; ineficiência ou ausência de gestão integrada de recursos hídricos; variabilidade climática; escassez de água e concentração fundiária. O enfoque dado privilegia o Semiárido, que é a região mais seca e onde se encontra a população mais vulnerável. Os problemas de oferta de água para o abastecimento humano, no entanto, não são exclusivos dessa região.

O tema água e segurança alimentar e nutricional está sendo trabalhado por vários órgãos governamentais: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério da Saúde (MS), Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), Ministério da Agricul-

tura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Agência Nacional de Águas (ANA), Ministério das Cidades (MCID), Ministério da Integração Nacional (MI), entre outros.

O Governo Federal elegeu algumas estratégias e ações referentes à gestão das águas e à necessidade de adotar estratégias que possibilitem a disponibilidade de água às regiões com deficiência de recursos hídricos e garantam o acesso à água para as populações mais vulneráveis.

### **A Estruturação do Sistema Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos**

A **Política Nacional de Recursos Hídricos**, instituída em 1997, conta com instrumentos modernos que definem a utilização racional e integrada dos recursos hídricos mediante o estabelecimento dos planos de recursos hídricos; o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água; a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos; a cobrança pelo uso de recursos hídricos; e o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

A partir de 2003, foram realizados vários estudos e pesquisas para a formulação de estratégias governamentais nas esferas federal, estadual e municipal com a finalidade de conhecer a situação de disponibilidade e acesso desses recursos para consumo humano e produção de alimentos. Esses estudos e pesquisas consolidam informações constantes em planos estaduais de recursos hídricos e planos de bacia existentes; apresentam o balanço entre a disponibilidade e a demanda por água nas áreas de interesse; identificam alternativas para abastecimento; e definem o arranjo institucional necessário à viabilização do financiamento das alternativas apresentadas. Envolvem, ainda, a promoção de técnicas inovadoras, como por exemplo, a realização do **ATLAS NORDESTE – Abastecimento Urbano de Água**, em 2006, inicialmente denominado Atlas de Obras Prioritárias para a Região Semiárida, coordenado pela ANA. O referido estudo teve como objetivo identificar os problemas e soluções de abastecimento de água nas sedes municipais com população urbana superior a 5.000 habitantes. A área de estudo beneficiou 1.356 municípios e um total de 35 milhões de habitantes, ou seja, 95% da população urbana da região.

Para dar continuidade ao **ATLAS NORDESTE**, em dezembro de 2007, as atividades referentes à atualização e ao aperfeiçoamento desse estudo fo-

ram iniciadas, para a inclusão de todas as sedes municipais com menos de 5.000 habitantes, totalizando 1.892 sedes municipais e propostas de tratamento de esgotos visando à proteção da qualidade da água dos mananciais.

A ANA iniciou também, em dezembro de 2007, a elaboração do **ATLAS REGIÕES METROPOLITANAS** e do **ATLAS SUL**.

Em função da importância estratégica da oferta de água para os grandes aglomerados urbanos do país, o **ATLAS REGIÕES METROPOLITANAS** destina-se a promover um diagnóstico das condições atuais de oferta de água de todas as Regiões Metropolitanas do país, capitais de Estado e cidades com população superior a 250.000 habitantes, abrangendo um total de 510 cidades e 82 milhões de habitantes, o que corresponde a 60% da população urbana do País. A partir desse diagnóstico, serão apontadas as principais alternativas técnicas de produção de água que garantam o futuro atendimento das demandas para abastecimento humano. O escopo dos trabalhos inclui, também, a indicação das ações de tratamento de esgotos necessárias para a proteção ou recuperação da qualidade da água dos mananciais adotados.

Com relação ao **ATLAS SUL**, o objetivo é identificar onde está a água, seja ela superficial ou subterrânea, como e com que qualidade chega aos habitantes urbanos e qual é a melhor forma de atender às populações que não contam com abastecimento satisfatório, a menores custos. O quadro geral da oferta de água no sul do País, particularmente nas Regiões Hidrográficas Atlântico Sul e do rio Uruguai, exige ações que passam pela análise dos sistemas existentes, pela concepção de novas alternativas de obras de abastecimento de água e tratamento de esgotos, e pela avaliação da viabilidade econômica e ambiental, incluindo a garantia da sustentabilidade hídrica e operacional dos empreendimentos, dentro de uma visão ampla e integrada dos recursos hídricos. A área de estudo do **ATLAS SUL** abrange todas as sedes municipais situadas nos Estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, perfazendo 789 municípios, que totalizam uma população urbana de cerca de 13 milhões de habitantes e representam aproximadamente 9% da população urbana do País.

O Grupo de Trabalho Interministerial sobre os Usos Múltiplos das Águas foi implantado e ali são discutidos planos setoriais e políticas públicas dos setores – transporte, energia, agricultura, saneamento, pesca,

entre outros. Houve aprovação, por todos os estados da federação, de suas leis de recursos hídricos e vários deles avançaram na sua implementação, efetivando o funcionamento dos Conselhos Estaduais, criando e fazendo funcionar órgãos gestores de recursos hídricos, implantando comitês de bacia e implementando a outorga, a fiscalização e outros instrumentos de gestão. Foram criados cerca de 140 comitês de bacias hidrográficas, em sua grande maioria, estaduais. Considera-se também um avanço a elaboração de forma amplamente participativa, do Plano Nacional de Recursos Hídricos, que foi aprovado pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) em 2006. Destacam-se, ainda, como resultados importantes do processo de estruturação do setor de recursos hídricos em nosso país a implementação dos instrumentos de gestão, inclusive a cobrança pelo direito de uso dos recursos hídricos; a criação de Agências de Água, em duas bacias federais críticas - Piracicaba, Capivari e Jundiá - PCJ e Paraíba do Sul. Destaca-se, ainda, na área de revitalização de bacias, a revitalização e recuperação de microbacias do rio São Francisco.

### **Gestão e Revitalização de Bacias Hidrográficas**

A gestão integrada dos recursos hídricos envolve diferentes dimensões, setores e ações. Um de seus principais aspectos é o de articular estes vários elementos dentro do conceito de territórios, próprio de algumas políticas governamentais, com a gestão por bacias hidrográficas, permitindo discussões, dentro do domínio territorial, sobre os recursos hídricos superficiais e subterrâneos. Os vários atores têm possibilidade de participação mediante a criação de fóruns participativos como os Comitês de Bacias Hidrográficas.

Entre os maiores desafios da gestão de recursos hídricos no Brasil está a redução das cargas poluidoras nos corpos d'água. Principalmente em regiões metropolitanas, a degradação da qualidade da água vem criando situações insustentáveis do ponto de vista de desenvolvimento. Os efluentes domésticos representam uma das principais fontes poluidoras dos ecossistemas aquáticos do território nacional. Menos de 20% do esgoto urbano recebe algum tipo de tratamento, o restante é lançado nos corpos d'água "in natura", colocando em risco a saúde do ecossistema e da população local. O incremento da carga orgânica poluidora nos corpos d'água leva à escassez de água com boa qualidade, fato já verificado em algumas regiões do país.

A ANA criou, em março de 2001, o **Programa Despoluição de Bacias Hidrográficas (PRODES)**, para incentivar a implantação de estações de tratamento de esgotos, com a finalidade de reduzir os níveis de poluição dos recursos hídricos no País.

O PRODES é uma iniciativa inovadora: não financia obras ou equipamentos, mas sim, paga pelos resultados alcançados, pelo esgoto efetivamente tratado. Consiste na concessão de estímulo financeiro pela União, na forma de pagamento pelo esgoto tratado, a prestadores de serviço de saneamento que investirem na implantação e operação de Estações de Tratamento de Esgotos (ETE), desde que cumpridas as condições previstas em contrato. De 2001 até hoje, o PRODES atendeu uma população de 5,1 milhões de habitantes, com remoção de cerca de 200.000 toneladas de carga orgânica por dia.

O Estado brasileiro busca, ainda, a implantação de uma política de revitalização e gestão dos rios como estratégia integrante do Programa de Segurança Alimentar e Nutricional.

O **Programa de Revitalização de Bacias Hidrográficas**, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente, trabalha de maneira descentralizada a partir de parcerias para execução das ações do Plano Plurianual (PPA), com as Secretarias do Ministério do Meio Ambiente (MMA), ANA e outros órgãos federais, além de convênios com órgãos estaduais e prefeituras. Suas ações e prioridades são discutidas nos Comitês de Bacia e nos Conselhos do Meio Ambiente. Os recursos atualmente alocados neste programa estão concentrados no Programa de Revitalização da Bacia do Rio São Francisco. Esse Programa consiste em um plano de 20 anos com ações previstas em cinco áreas temáticas: planejamento e informação; fortalecimento institucional e socioambiental; proteção e uso sustentável dos recursos naturais; saneamento, controle da poluição e obras hídricas; economias sustentáveis. Em execução, pela Codevasf, estão ações de esgotamento sanitário em 198 municípios da calha do Rio São Francisco, ações de controle de processos erosivos e melhoria na gestão dos resíduos sólidos.

### **Disponibilidade e acesso à água para alimentação e produção de alimentos**

O programa de infraestrutura hídrica, **Programa Água Doce (PAD)**, é uma ação do Governo Federal coordenada pelo Ministério do Meio Ambiente,

por meio da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (SRHU), em parceria com instituições federais, estaduais, municipais e sociedade civil. O PAD foi concebido e elaborado de forma participativa durante o ano de 2003 e lançado em 2004. Uniu participação social, proteção ambiental, envolvimento institucional e gestão comunitária local. Suas premissas básicas são o compromisso do Governo Federal em garantir à população do Semiárido o acesso à água de boa qualidade, além de ser amparado por documentos importantes como a Declaração do Milênio, a Agenda 21 e deliberações da Conferência Nacional do Meio Ambiente.

O PAD está estruturado em quatro componentes: gestão, pesquisa, sistemas de dessalinização e sistemas de produção, com o compromisso de garantir o uso sustentável dos recursos hídricos, promovendo a convivência com o Semiárido a partir da sustentabilidade ambiental e social. Beneficia mais de 43.500 pessoas em 58 localidades do Nordeste e vem ampliando suas ações para garantir o acesso à água de qualidade nas comunidades difusas daquela região.

Os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), do Desenvolvimento Agrário (MDA), da Integração Nacional (MI), por meio da CODEVASF, e mais recentemente o Ministério da Educação (MEC) têm envidado esforços e recursos para a ampliação do atendimento da população, por meio da disseminação e financiamento de ações para construção de equipamentos de coleta de água da chuva, desenvolvidos no âmbito da tecnologia social (cisternas para consumo humano, cisternas de produção, barragens subterrâneas, tanques de pedra e barraginhas). Essas tecnologias sociais para captação de água da chuva no Semiárido, iniciadas pelas organizações da sociedade civil que hoje formam a Articulação Semiárido – ASA, têm proporcionado grandes avanços na política de acesso à água para populações rurais difusas.

O **Programa Cisternas - Primeira Água**, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), tem como finalidade a disseminação e financiamento de ações para construção de equipamentos de coleta de água da chuva desenvolvidos no âmbito da tecnologia social. Além dessas tecnologias, as formas de gestão da construção e modelos de gerenciamento dos projetos desenvolvidos pela sociedade civil no âmbito da ASA foram incorporadas pelo Governo Federal nas políticas de acesso à água para populações de baixa renda e dispersas. Entre meados de 2003 até dezem-

bro de 2008, o MDS investiu cerca de R\$ 388,6 milhões na construção de aproximadamente 294 mil cisternas, das quais 218,8 mil já se encontram devidamente concluídas. Em 2008, os investimentos alcançaram R\$ 54 milhões, e foram construídas 24 mil cisternas, beneficiando por volta de 100 mil pessoas.

Outro programa, também coordenado pelo MDS, é o **Programa Segunda Água**, calcado nos resultados do Programa de Construção de Cisternas domiciliares. O MDS ampliou a estratégia de atuação descentralizada para garantir o acesso à água às populações difusas da zona rural do semiárido, por meio do fomento às tecnologias sociais de captação e armazenagem das águas pluviais, para viabilizar o cultivo de horta doméstica e a criação de pequenos animais de modo sustentável. Até dezembro de 2008, já estavam em funcionamento 583 estruturas, entre Cisternas Calçadão, Barragens Subterrâneas e Tanques de Pedra. Foram investidos R\$ 22,5 milhões nessa atividade em 2008. O projeto-piloto da ação foi formalizado em dezembro de 2007 junto à OSCIP AP1MC (ASA), no âmbito da ação orçamentária “Apoio à Melhoria das Condições Socioeconômicas das Famílias”, com investimentos de R\$ 15,5 milhões de reais. Em 2008, foi incorporada ao orçamento do MDS ação específica para a construção de equipamentos que captam água da chuva para a pequena produção de alimentos visando ao autoconsumo dessa produção pelas famílias beneficiárias.

Foi iniciada nova estratégia de ação na construção de cisternas dentro do Programa “Acesso à Água para Produção de Alimentos para o Autoconsumo - Segunda Água”, em 2008, com a incorporação da demanda por cisternas em escolas públicas da zona rural que não dispunham de abastecimento de água. Essas escolas permaneciam fechadas durante todo o período da seca, o que comprometia a realização do calendário escolar. Nesse sentido, diante da adesão do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) ao Pacto Nacional pela Criança e o Adolescente do Semiárido, proposto pelo Fundo das Nações Unidas para Crianças (UNICEF), realizou-se parceria junto ao Ministério de Educação /Ministério do Desenvolvimento Social/Governo do Estado da Bahia para início de projeto-piloto em 43 escolas.

Este Pacto Nacional visa a articular as áreas das políticas públicas, no âmbito federal, estadual e municipal, com vistas ao alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODMs relativos aos direitos das crianças e adolescentes nos Estados do Semiárido

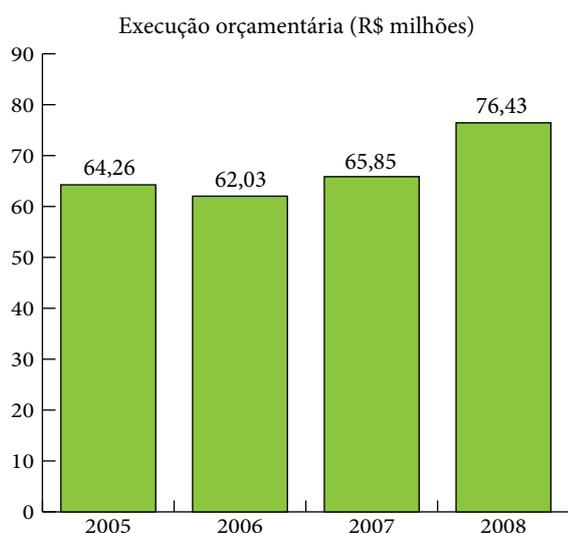
brasileiro, em especial, ao objetivo que visa garantir a sustentabilidade ambiental, mediante abastecimento de água para consumo humano.

A principal parceria do MDS na operacionalização dos programas de acesso à água é a Articulação do Semiárido - ASA. Além disso, o Governo Federal - através do MDS e outros órgãos federais parceiros - tem articulado a participação e o cofinanciamento de governos Estaduais e Municipais na difusão e apoio a essas tecnologias. Os equipamentos de coleta de água da chuva, além de serem de fácil replicabilidade, são também de fácil manutenção e baixo custo. O MEC, em seu primeiro ano de apoio financeiro à ação, disponibilizou cerca de R\$ 500 mil. A CODEVASF também investiu recursos financeiros na construção de cisternas.

Em 2009, o Programa Água para Consumo e Produção de Alimentos está sendo ampliado para todo o semiárido, por meio de parceria que será celebrada entre o MDS e a Associação Programa Um Milhão de Cisternas para o Semiárido (AP1MC), com a previsão de atendimento de mais 160 escolas. O projeto contempla também a construção de cisternas domiciliares nas residências de todos os professores e alunos dessas escolas atendidas. Prevê, ainda, a construção de cisternas de produção para a implantação de hortas escolares.

Segue abaixo evolução do investimento do MDS em programas de acesso à água no semiárido brasileiro.

Figura 7.1 - Programa Cisternas



A Agência Nacional de Águas também é signatária do Pacto e, neste contexto, vem trabalhando com

os estados da região no projeto “Toda escola com água potável, banheiro e cozinha”, o qual, com base nos dados obtidos pelo Censo Escolar de 2008, busca em um primeiro momento, identificar com o apoio dos respectivos Estados, escolas sem água e, portanto, sem banheiro e sem cozinha, para em um segundo momento, propor soluções para o problema. O Estado de Sergipe deverá ser a experiência piloto deste Projeto.

A agricultura irrigada é o setor usuário que mais capta e utiliza os recursos hídricos no Brasil; dessa forma, grande atenção é dispensada à atividade. Nesse âmbito, a ANA realiza seminários, participa de reuniões, contribuindo para a divulgação das boas práticas, apoia o desenvolvimento de metodologias de manejo da água no solo, elabora cartilhas de uso racional da água, desenvolve estudos de certificação da agricultura irrigada e está trabalhando na instalação de um Centro de Referência em Irrigação.

Em 2008, foi instituído o **Fórum Agricultura Irrigada**, sob a coordenação da Secretaria de Infraestrutura Hídrica (SIH) do Ministério da Integração Nacional, com a participação de 40 entidades entre organizações públicas e privadas ligadas ao setor irrigante, ministérios, instituições financeiras e de pesquisa, confederações, federações e conselhos. Esse Fórum funcionará como uma instância de intercâmbio, articulação e difusão de conhecimento em agricultura irrigada, destacando-se como uma de suas tarefas a discussão do Projeto de Lei nº 6381/2005, que dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação.

Alguns desafios no estímulo à agricultura irrigada são o fortalecimento dos trabalhos de pesquisa, validação e difusão de tecnologias e sistemas agropecuários sustentáveis e das atividades de capacitação, com ênfase nos médios produtores rurais e técnicos em ciências agrárias.

### Saneamento e Qualidade da Água

O Governo tem como meta a promoção da expansão da rede pública de saneamento ambiental, permitindo e assegurando a capilarização dos equipamentos de fornecimento de água tratada em domicílios, espaços públicos, escolas, escolas comunitárias, Centros de Formação Familiar por Alternância (CEFFAs), creches, locais de trabalho - inclusive dos povos indígenas, população negra, comunidades quilombolas, comunidades de terreiro, extrativistas, ribeirinhos, pescadores artesanais, caboclos e demais povos e co-

munidades tradicionais - e outras unidades coletivas de acolhimento de populações específicas (carcerárias, idosos, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, entre outras). Nos estabelecimentos coletivos, sejam públicos ou privados, deve-se assegurar que o abastecimento de água siga os regulamentos vigentes sobre as boas práticas para os serviços de alimentação com tratamento de resíduos sólidos e águas servidas.

O Ministério das Cidades (MCID) coordena três programas relevantes para a questão do saneamento e da qualidade da água, quais sejam: Serviços Urbanos de Água e Esgoto; Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários; e Resíduos Sólidos Urbanos.

O programa “Serviços Urbanos de Água e Esgoto”, é composto por várias ações: financiamento para implantação e ampliação de Sistemas de Abastecimento de Água; financiamento para implantação e ampliação de Sistemas de Coleta e Tratamento de Esgotos Sanitários; financiamento para Estados, Municípios e Concessionários Estaduais e Municipais para Projetos de Saneamento Ambiental Integrado; apoio a Sistemas de Abastecimento de Água em Municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico, Municípios com mais de 50 mil Habitantes ou Integrantes de Consórcios Públicos com mais de 150 mil Habitantes; apoio a Sistemas de Esgotamento Sanitário em Municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDEs), Municípios com mais de 50 mil Habitantes ou Integrantes de Consórcios Públicos com mais de 150 mil Habitantes.

Figura 7.2 - Financiamento para Implantação e Ampliação de Sistemas de Abastecimento de Água

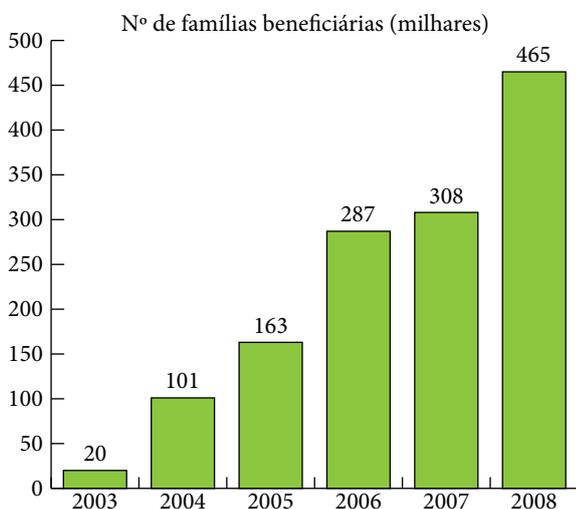


Figura 7.3 - Financiamento para Implantação e Ampliação de Sistemas de Coleta e Tratamento de Esgotos Sanitários

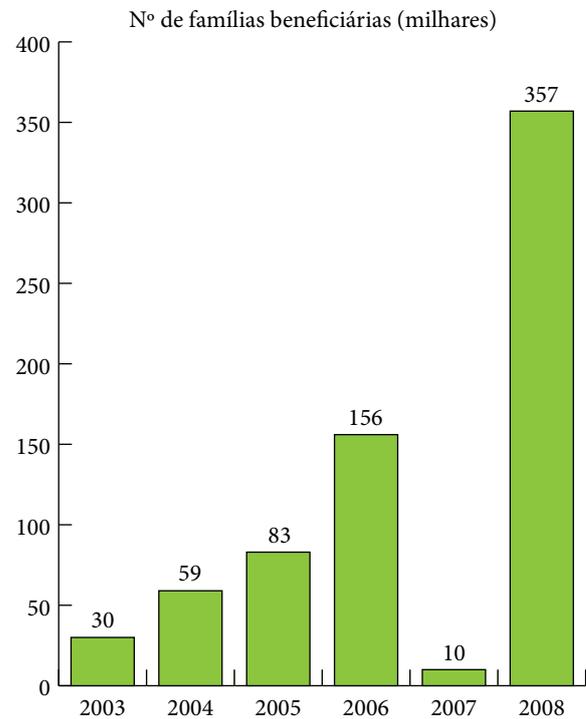


Figura 7.4 - Financiamento para Estados, Municípios e Concessionários Estaduais e Municipais para Projetos de Saneamento Ambiental Integrado

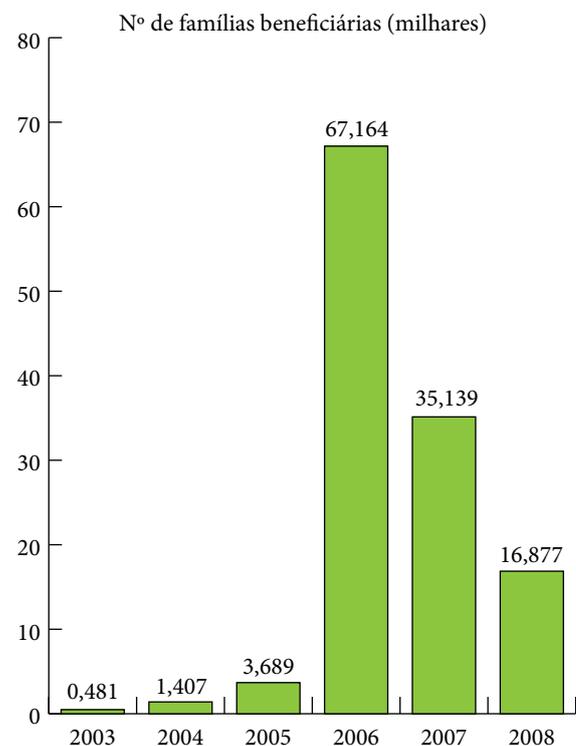
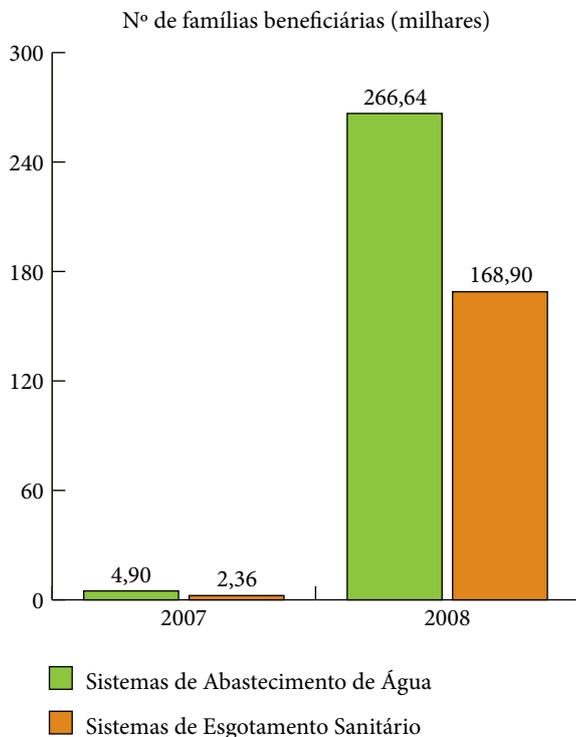


Figura 7.5 - Apoio a Sistemas de Abastecimento de Água em Municípios de Regiões Metropolitanas, de RIDEs, Municípios com mais de 50 mil Habitantes ou Integrantes de Consórcios Públicos com mais de 150 mil Habitantes



O Programa de Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários desenvolve ações de apoio a empreendimentos de saneamento integrado em assentamentos precários em municípios de regiões metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDEs) ou municípios e consórcios públicos com mais de 150 mil habitantes.

Com relação à qualidade da água, a ANA propôs o Programa Nacional de Avaliação da Qualidade das Águas – PNQA, em fase de implementação, que tem por objetivo desenvolver ações que permitam o aprimoramento e a ampliação do monitoramento da qualidade das águas, em nível nacional e em parceria com os estados, permitindo que suas informações estejam disponíveis para toda a população. O PNQA, por estar integrado ao Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos (SNIRH), adota como princípios básicos de funcionamento a descentralização da obtenção e da produção de dados e informações, a coordenação unificada do sistema, e o acesso aos dados e informações garantido a toda a sociedade.

Com relação ao consumo de água com qualidade, essa é uma atribuição do Ministério da Saúde e consiste em um conjunto de ações adotadas para garantir que a água consumida pela população atenda ao padrão de potabilidade estabelecido. Nesse contexto, o Programa Nacional de Vigilância em Saúde Ambiental Relacionada à Qualidade da Água para Consumo Humano (VIGIAGUA) estabelece ações básicas e estratégicas para a efetiva implantação da vigilância da qualidade da água para consumo humano, nas três esferas governamentais do setor saúde (federal, estadual e municipal). Uma das ferramentas utilizadas é o Sistema de Informação de Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano (SISAGUA). O objetivo desse Sistema é coletar, transmitir e disseminar dados gerados rotineiramente sobre a qualidade da água no Brasil.

### Principais Avanços e Desafios

Em relação à estruturação do Sistema de Recursos Hídricos, a partir de 2003, inúmeras ações se multiplicaram, viabilizando a criação e funcionamento de entidades que conformam a arquitetura federativa e descentralizada do Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos - SINGREH, cujo papel é o de coordenar, de modo integrado e compartilhado, a implementação da Política de Recursos Hídricos no país.

Os índices de serviços de abastecimento de água, apesar do forte incremento de novos domicílios, vêm crescendo no país. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD/IBGE, edição 2007, permitem identificar o aumento do número de domicílios atendidos por este serviço que, entre 2005 e 2007, passou de 43,7 milhões para 46,9 milhões, um incremento real de 3,2 milhões de domicílios servidos por rede geral. A PNAD apresenta também um quadro de variação positiva nos índices dos serviços de saneamento e esgotamento sanitário, sendo que o número de domicílios brasileiros atendidos passou de 53,1 milhões em 2005 para 56,3 milhões em 2007, o que representa um aumento de 6,3%.

Houve também avanços em relação ao esgotamento sanitário por rede coletora. Em 2005, existiam 25,6 milhões de domicílios no país cobertos por este serviço, o que representava 48,2% do total de domicílios. Em 2007, esse número subiu para 28,9 milhões de domicílios, representando 51,3% do total, o que corresponde a um aumento real de 3,3 milhões de novos domicílios atendidos.

Os dados mostram que o esforço do Governo Federal nos últimos anos, traduzido pela elevação do nível de investimento no setor, começa a aparecer nas estatísticas, demonstrando a efetividade dos programas e ações. 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 ainda mais impactantes.

A priorização do Governo Federal em iniciativas que ampliam o acesso a águas às famílias sertanejas é um grande avanço para a soberania e segurança alimentar nesta região do país. As tecnologias de captação de água e convívio com o semiárido, experimentadas pela sociedade e encampadas enquanto política pública, são um ótimo exemplo de incorporação pelo poder público de iniciativas não-governamentais exitosas. A partir de 2007, as ações de acesso à água diversificaram as tecnologias implantadas, acolhendo também a construção de cisternas calçadão, tanques de pedra, barragens subterrâneas e barraginhas. Segundo pesquisa realizada pela Embrapa, o acesso à água para consumo humano no semiárido por meio das cisternas significou uma diminuição entre 2 e 4 horas por dia anteriormente dispendido para obtenção de água. O maior desafio das ações de acesso à água para consumo humano é o monitoramento da qualidade da água disponível às famílias e a constante capacitação destas no que tange aos cuidados para garantia da potabilidade da água.

Um desafio a ser enfrentado é a integração do Sistema Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos (SINGREH) com o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Com relação às águas subterrâneas, em que pese o fato de o domínio das mesmas pertencer aos estados, é óbvia a pertinência de uma abordagem de gestão integrada, em um nível nacional, envolvendo águas superficiais, subterrâneas e meteóricas, tal como preconiza a Lei das Águas, a Lei 9433 de 2007.

É particularmente importante atuar na promoção e maior eficiência da agricultura irrigada, com estratégia voltada para preservação ambiental, uma vez que se pode triplicar a produtividade das culturas com a irrigação.

### 3

## SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: AVANÇOS E DESAFIOS

### 3.1 IMPLANTAÇÃO DO SISAN

Foram muitos os avanços das políticas de segurança alimentar nos últimos anos, o que se deu, por um lado, pela capacidade do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Consea de contribuir ativamente na elaboração de novas propostas e por outro, pela prioridade que o Governo Lula dá ao combate à fome e à pobreza e ao investimento em políticas públicas garantidoras do direito humano à alimentação. Em 15 de Setembro de 2006, o presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, sanciona a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – Losan-, (Lei nº 11.346 de 2006) que reafirma as obrigações do Estado de respeitar, proteger, promover e prover a alimentação adequada; institui a necessidade de haver instrumentos de monitoramento e exigibilidade do direito humano à alimentação adequada (DHAA); e, institucionaliza a Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A conquista da Losan, fortemente impulsionada pelo Consea, cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN-, que tem como objetivos formular e implementar políticas e planos do SAN, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da Segurança Alimentar e Nutricional do país.

A partir da Losan, a Segurança Alimentar deixa de ser uma política de governo, para se transformar em uma política de Estado, que deverá ser estruturada em forma de Política e Plano Nacional e organizada por meio de um Sistema intersetorial. Estamos, portanto, diante do desafio de articular e coordenar os diversos programas e ações em curso, a partir de práticas participativas, pactos federativos e de uma concepção abrangente e intersetorial que permita a incorporação das múltiplas dimensões da Segurança Alimentar e Nutricional.

O Consea nacional vem desempenhando papel fundamental na mobilização da sociedade, no apoio aos conselhos estaduais e municipais, na realização das Conferências, na conquista de marcos legais, e no assessoramento imediato ao Presidente da República. As Conferências Nacionais, até então realizadas, foram fundamentais para a pactuação do conceito de Segu-

rança Alimentar e Nutricional adotado nacionalmente e consagrado na Losan, na consolidação e difusão da temática da SAN como objeto de políticas públicas e, sobretudo, na indicação de diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional do SAN.

Paralelamente a esta construção coletiva fortemente marcada pela participação da sociedade civil, o Governo Federal vem implantando e ampliando as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. Como pode ser observado neste documento preliminar de Balanço, os programas e ações dialogam fortemente com demandas históricas de movimentos sociais e com as proposições emanadas da III Conferência Nacional. O que a atual conjuntura demonstra é que a trajetória nacional da segurança alimentar e nutricional converge para um momento histórico, em que é possível e urgente a consolidação da Política e do Plano Nacional, como forma de consolidar e institucionalizar os avanços até então conquistados, e criar condições para a coordenação intersetorial e o monitoramento da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Diante deste cenário, cabe ao Governo Federal, por intermédio da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – Caisan, conforme definido na Losan “elaborar, a partir das diretrizes emanadas do Consea, a Política e o Plano Nacional do SAN, indicando diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua implementação”. Em 02 de setembro de 2009, a Caisan assume formalmente o compromisso de elaboração da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e institui uma Comissão Técnica com este objetivo.

A Caisan, regulamentada pelo Decreto nº 6.273/2006, tem como finalidade promover a articulação e a integração dos órgãos e entidades da administração pública federal afetos à área de segurança alimentar e nutricional. Para além da elaboração da Política e do Plano Nacional, cabe à Caisan a coordenação e monitoramento de sua execução, bem como a articulação e o estímulo à integração das políticas e dos planos de suas congêneres estaduais e do Distrito Federal. Portanto, a Câmara é a instância da administração pública que mais

acumula responsabilidade na garantia da intersetorialidade das políticas públicas de SAN.

Na perspectiva governamental, a consolidação deste espaço se impõe hoje como um importante desafio a ser enfrentado para a efetiva implantação do Sistema. Trata-se de uma experiência inovadora que vai de encontro à forma tradicional como as políticas públicas são geridas, de forma setorial e pouco articuladas. Este desafio não se reduz ao campo da Segurança Alimentar e Nutricional, é uma realidade que exige uma mudança de paradigma e que está colocada de forma mais ampla, especialmente no âmbito das políticas de desenvolvimento social. A proposta de transferência da secretaria executiva da Caisan, hoje exercida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, para a Presidência da República, sugerida pelo Consea, mediante a Exposição de Motivos nº006/2009, deve ser percebida neste contexto e como parte de um processo dialético de construção, que merece ser mais amplamente debatido no interior do governo, e que pode ser fortemente impulsionado a partir da sanção da Política e do Plano Nacional por parte do Presidente da República.

A consolidação da Caisan e de sua capacidade de articulação e estímulo à integração depende também da implantação de suas congêneres, Câmaras Intersecretarias, no âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios. A multiplicação destas instâncias, para além de favorecer a intersetorialidade estadual e municipal, criaria ainda maiores condições para a descentralização das políticas do SAN, hoje fortemente fomentadas pelo Governo Federal. Algumas das experiências que começam a aparecer pelo país, vêm sendo estimuladas e apoiadas pelo Governo Federal. Importante ressaltar que a coexistência das Câmaras Intersecretarias no âmbito dos três entes da federação pode significar um promissor diálogo intergovernamental no planejamento e execução de programas e ações integrantes da Política Nacional do SAN.

No que diz respeito aos principais componentes do Sistema no âmbito dos estados e municípios, ainda há muito o que se avançar. Todos os estados da federação contam hoje com Conselhos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional, 10 destes estados já possuem Leis Orgânicas estaduais e apenas 4 contam com instâncias similares às Câmaras Intersecretarias. Há no Brasil aproximadamente 700 Conselhos Municipais em funcionamento.

Em 2008, a partir da criação do Programa de Apoio a Gestão e Implementação do Sistema Nacio-

nal na Lei Orçamentária Anual/LOA, o MDS passou a apoiar governos estaduais em seus esforços de implantação do SISAN, por meio de convênios que visam o fortalecimento dos Conseas estaduais e a criação de instrumentos legais para a consolidação do Sistema. A ação, que conta com orçamento anual de R\$ 2,7 milhões, tem como objetivo criar condições para que os componentes do SISAN, tais como a lei orgânica, política e plano, bem como as câmaras intersecretarias possam ser reproduzidos a nível dos estados. Tal iniciativa pode ser considerada como um avanço, dada a fragilidade que os Conselhos estaduais enfrentam para viabilizar suas ações, mas é claramente insuficiente como estratégia de estruturação do SISAN. Há de se pensar, portanto em estratégias e instrumentos mais ambiciosos e eficientes para garantir o financiamento do Sistema.

A ação conjunta e coordenada entre governo e organizações da sociedade civil é uma característica marcante da segurança alimentar no Brasil, porém há muito o que se avançar nesta relação de modo que os conselhos de segurança alimentar, em todas as esferas, possam de fato se consolidar enquanto espaços de concertação e controle social das políticas públicas. Neste sentido, cabe, por um lado, esforços de sensibilização e capacitação dos gestores públicos para a participação e o controle social e por outro, maior mobilização e formação da sociedade para ocupar estes espaços de forma qualificada, principalmente no âmbito dos estados e municípios.

Outro desafio, diz respeito à necessidade de maior sinergia entre o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e os demais sistemas de políticas públicas. Como pode ser observado ao longo do documento, nos últimos anos foram muitos os Sistemas, Políticas e Planos Nacionais criados. O SISAN deve ser capaz de dialogar com todos, em especial com o Sistema Único de Saúde - SUS e o Sistema Único de Assistência Social - SUAS-, a Política Nacional de Alimentação e Nutrição e a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

Finalmente, cabe lembrar que o Governo Federal reconhece a necessidade e apóia a inclusão do direito humano à alimentação adequada e saudável no artigo 6º da Constituição Federal, o que ocorre pelo engajamento de diversos setores do Governo à campanha "Alimentação: direito de todos", promovida pelo Consea. Dentre as ações de apoio governamentais, de apoio à PEC, merecem destaque o apoio da SECOM-PR-, na

produção de spot televisivo, do MDS pelos seus instrumentos próprios de comunicação e dos representantes do Poder Executivo por intermédio da participação em sessões e eventos no Congresso. Cabe mencionar ainda, a parceria do MDS com o Consea na promoção do seminário “Mecanismos de Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional” a ser realizada em outubro deste ano.

Este documento ao propiciar uma ampla visão do conjunto de programas e ações do SAN, faz transparecer determinadas qualidades desta política que estão na origem de grande parte dos programas, e que são determinantes para a implantação de um Sistema que se pretende intersetorial e capaz de articular as diversas dimensões da segurança alimentar e nutricional. Muitos dos programas são intersetoriais em sua origem, como o PAA, do PNAE e de muitas outras ações voltadas a povos e comunidades tradicionais, o que significa que, na prática de formulação e execução dessas ações, há um permanente diálogo entre os diferentes setores além de uma potente integração das iniciativas públicas de produção, distribuição e consumo de alimentos. Outro aspecto da construção das políticas do SAN que contribui na construção do SISAN são as conquistas em termos de institucionalização de alguns programas, principalmente daqueles de maior porte, o que torna ainda mais sólida as bases do Sistema. Cabe destacar o papel do Consea nas principais conquistas em termos de institucionalização, integração e ampliação orçamentária dos principais programas de alimentação como o PNAE, o PBF e o PAA.

Neste processo histórico e inovador de construção são ainda muitos os desafios e paradigmas a serem enfrentados e superados, porém já é possível visualizar mais concretamente a conformação de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, tanto pelos marcos legais e espaços de participação consolidados, quanto pelos avanços na concepção e implantação de programas e ações, que respondem aos anseios da sociedade e que hoje dão corpo a este Sistema.

### **3.2 MONITORAMENTO DAS AÇÕES DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**

À medida que ganham força os programas e ações de segurança alimentar e nutricional, torna-se cada vez mais patente a necessidade de constituição de um subsistema de monitoramento no âmbito do SISAN.

Uma referência de monitoramento nesse campo foi a Matriz de Informação da Estratégia Fome Zero, criada pela Presidência da República e MDS para dar transparência às ações realizadas. Essa Matriz consistiu em um sistema que disponibiliza em um único sítio eletrônico ([www.fomezero.gov.br](http://www.fomezero.gov.br)) milhões de dados sobre essa estratégia, em todos os estados e cidades do Brasil.

Desde 2006, o Consea vem se empenhando na construção de uma proposta de sistema de monitoramento da realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável, no contexto do Sistema Nacional da Segurança Alimentar e Nutricional. O Governo Federal participa ativamente do grupo de trabalho constituído no âmbito do Consea, com esta finalidade. Como principais produtos deste grupo, pode-se destacar: a adoção de um marco teórico para seleção das dimensões e respectivos indicadores que determinam a SAN; a construção de uma matriz de indicadores; e a indicação das políticas públicas, por ações e programas do Plano Plurianual - PPA, que teriam impacto sobre estes indicadores.

Paralelamente, o Governo Federal, entre 2003 e 2008, realizou uma série de estudos e pesquisas para o diagnóstico da situação alimentar e nutricional da população brasileira e a orientação das políticas públicas. Além das pesquisas de diagnóstico, foram realizadas avaliações sobre a efetividade dos programas e ações implementados, a fim de aprimorar a aplicação dos recursos federais na melhoria da situação alimentar e nutricional da população brasileira.

É possível afirmar que nos últimos anos muito se avançou na realização de pesquisas sobre a situação alimentar e nutricional dos brasileiros, e no monitoramento e avaliação de políticas públicas do SAN. Anteriormente, poucos programas eram avaliados e essa prática era feita de forma pontual e pouco transparente. Apesar de ainda não existir um sistema consolidado, há uma série de iniciativas em curso que, podem fornecer bases para um sistema de monitoramento.

Ainda em 2009 o MDS, enquanto secretaria executiva da Caisan, em parceria com o Consea, pretende elaborar um relatório de indicadores de monitoramento da realização progressiva do DHAA no Brasil no contexto do SISAN, a ser produzido no âmbito do Grupo de Trabalho em funcionamento no Consea.

Apresenta-se a seguir um levantamento das principais ações de monitoramento e avaliação empreendidas pelo Governo Federal.

## **Monitoramento sobre a Situação Alimentar e Nutricional dos Brasileiros**

Informações em âmbito nacional sobre a condição domiciliar de segurança alimentar e nutricional foram obtidas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD de 2004. O levantamento foi realizado pelo IBGE, em convênio com o MDS, e utilizou a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) para classificar os domicílios em quatro categorias: Segurança Alimentar (SA), Insegurança Alimentar leve (IA leve), Insegurança Alimentar moderada (IA moderada) e Insegurança Alimentar grave (IA grave). A PNAD de 2009, também tem um Suplemento sobre a Insegurança Alimentar, que permitirá o monitoramento das mudanças ao longo dos últimos cinco anos.

No âmbito do Sistema Único de Saúde, a situação alimentar e nutricional da população é monitorada pelo Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional – Sisvan, que engloba um conjunto de estratégias de vigilância à saúde e opera nas 20 mil unidades de atenção básica. Atualmente, 5.438 municípios informam dados de antropometria e 1.278 informam dados de consumo alimentar, disponíveis no sítio [www.saude.gov.br/nutricao](http://www.saude.gov.br/nutricao).

Outro conjunto de ações voltadas ao monitoramento da situação alimentar e nutricional, com vistas a contribuir para a informação que dá suporte ao Sistema Nacional do SAN, é o apoio técnico e financeiro às pesquisas, como a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2003 e 2009, que avaliam a aquisição domiciliar de alimentos e o estado nutricional da população brasileira. Em 2010, será apresentado o resultado do consumo alimentar direto medido pela POF, 30 anos após o Estudo Nacional de Despesa Familiar - ENDEF, atualizando as informações de consumo de alimentos no Brasil.

Após 10 anos, em 2006, foi realizada novamente a Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher (PNDS), que traçou um perfil da população feminina em idade fértil e das crianças menores de cinco anos no Brasil, com informações sobre o estado nutricional, o acesso à suplementação de micronutrientes e à segurança alimentar nos domicílios (acesso à alimentação em quantidade suficiente e qualidade adequada). Financiada pelo Ministério da Saúde, foi coordenada pela equipe da área de População e Sociedade do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - Cebrap.

Com relação à situação do SAN nos alunos brasileiros foi realizada, em 2007, a Pesquisa Nacional de

Consumo Alimentar e Perfil Nutricional de Escolares, Modelos de Gestão e de Controle Social do PNAE, que fornece informações sobre o consumo alimentar e o perfil nutricional dos escolares, bem como sobre a oferta de alimentos e nutrientes na alimentação escolar. Esta pesquisa foi coordenada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE-, com financiamento do MDS e executada pela Associação Brasileira de Nutrição - ASBRAN.

Em 2005, o MDS realizou a Chamada Nutricional de crianças residentes no semiárido e nos assentamentos rurais da Região Nordeste, que avaliou o perfil nutricional de crianças menores de 5 anos de idade desta região. Também foi realizada, em 2006, a Chamada Nutricional de crianças quilombolas menores de cinco anos de idade, que estimou a prevalência da desnutrição infantil, de sobrepeso e do baixo peso ao nascer, além de identificar o recebimento de benefícios sociais pelas famílias quilombolas.

O Ministério da Saúde realizou em 2007, mediante parceria com os estados e municípios, a Chamada Nutricional de crianças menores de cinco anos de idade da Região Norte. A FUNASA organizou o Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição dos Povos Indígenas que está em fase final de coleta de dados. A amostra é composta por crianças menores de cinco anos e mulheres de 14 a 49 anos, de todos os distritos, sob a execução da Abrasco.

Esse conjunto de pesquisas e estudos realizados entre 2003 e 2008, permite uma análise sobre o estado nutricional e o perfil de consumo da população brasileira, bem como a situação de segurança alimentar e nutricional em nível domiciliar.

## **Monitoramento dos Índices de Preços dos Alimentos**

O Ministério da Fazenda acompanha e analisa de forma sistemática diversos índices de preços de muitos alimentos utilizando o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, o Índice de Preços ao Consumidor - IPC-Fipe, o Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna - IGP-DI, e o Índice de Custo de Vida - ICV. Monitora-se também a evolução do preço da cesta básica calculada pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE, com bases definidas por esta instituição. Esse acompanhamento permite identificar tendências de

elevação do preço e, a partir daí, propor medidas para seu controle, a fim de garantir o acesso da população aos alimentos, conforme descrito na Diretriz 1.

### Estudos e pesquisas de avaliação das políticas públicas do SAN

O Ministério da Saúde analisou o impacto da iodação do sal na saúde da população brasileira por meio de duas importantes pesquisas: A Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde - PNDS 2006, e a Pesquisa Nacional para Avaliação do Impacto da Iodação do Sal - PNAISAL. Em 2004, contratou a Universidade Federal de Pelotas para realizar a avaliação de efetividade da fortificação das farinhas de trigo, milho e seus derivados com ferro e ácido fólico.

Em relação ao Programa Nacional de Alimentação Escolar, a pesquisa dos cardápios praticados feita em 2006 pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE-, permitiu a análise da qualidade nutricional da alimentação escolar ofertada pelas creches e escolas públicas brasileiras, urbanas e rurais, das cinco regiões, inclusive as indígenas e quilombolas. Fo-

ram analisados 3507 cardápios da alimentação escolar, enviados por 53% (2950) dos municípios brasileiros que responderam à pesquisa, com detalhamento sobre os ingredientes utilizados, porção servida e o custo.

Em 2007, o FNDE também financiou o estudo coordenado pelo Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar, da Universidade Federal do Paraná, que desenvolveu uma metodologia qualitativa para a pesquisa de perfil nutricional e consumo alimentar de escolares, com o objetivo principal de auxiliar a constituição de instrumentos qualitativos na abordagem da alimentação escolar. Participaram representantes das cinco regiões do país.

O MDS implantou um sistema de monitoramento e avaliação dos programas sob a sua responsabilidade, visando instituir um processo contínuo de acompanhamento do desempenho dos programas em relação às metas, em que resultados podem ser medidos por intermédio de indicadores produzidos regularmente com base em diferentes fontes de dados e disponibilizados on line. No quadro abaixo encontram-se as principais pesquisas realizadas:

#### PESQUISAS DO MDS DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS CONCLUÍDAS

PROGRAMAS	PESQUISA/PROJETO	OBJETIVOS
PAA	Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos.	Estudo comparativo das diferentes modalidades do PAA na Região Nordeste: o estudo inclui a análise das percepções dos agricultores familiares que compõem o público alvo do programa.
	Estudo dos impactos do Programa de Aquisição de Alimentos nas regiões Sul e Nordeste.	Estudar o impacto e a sustentabilidade do PAA sobre arranjos econômicos locais nas regiões Nordeste e Sul do Brasil.
PAA - Leite	Estudo Qualitativo e Quantitativo sobre o PAA - Modalidade Leite.	Avaliar a seleção e a percepção dos beneficiários do programa: produtores e consumidores.
Cisternas	Pesquisa de avaliação ambiental de performance do programa de cisternas do MDS em parceria com a ASA - Articulação do semiárido.	Quantificar e qualificar se as famílias beneficiárias do PIMC (Programa Um Milhão de Cisternas) estão tendo acesso descentralizado à água potável proveniente de cisternas rurais e se existe a capacidade de manutenção permanente das mesmas.
	Avaliação dos processos de seleção e capacitação do Programa Cisternas do MDS/PIMC-ASA: impacto sócioambiental no semiárido brasileiro.	Avaliar o programa de implementação de cisternas no semiárido nordestino, a fim de se verificar os processos de seleção e capacitação dos beneficiários.

PROGRAMAS	PESQUISA/PROJETO	OBJETIVOS
Populações Específicas (Carteira Indígena e Comunidades Quilombolas)	Avaliação do Projeto Carteira Indígena: Segurança Alimentar e Desenvolvimento Sustentável em Comunidades Indígenas.	Mapear as comunidades que recebem a Carteira Indígena e avaliar os processos e resultados referentes ao programa.
	Pesquisa de avaliação das ações estruturantes nas comunidades remanescentes de quilombos - primeira avaliação.	Mapear as comunidades quilombolas contempladas com as ações estruturantes e avaliar os processos de implementação dessas ações estabelecidas pelo Convênio nº 006/2003, firmado entre o MDS e a Fundação Cultural Palmares.
	Avaliação Diagnóstica: Acesso das comunidades Quilombolas aos Programas do MDS.	Avaliar, mapear e georreferenciar os equipamentos de assistência social básica e os serviços assistenciais ofertadas pelos diferentes níveis de governo, ONGs e outras instituições, além de verificar o acesso das comunidades quilombolas aos Programas do MDS.
Restaurantes Populares	Pesquisa de opinião pública para o levantamento do perfil dos usuários de restaurantes populares.	Identificar o perfil dos usuários dos principais restaurantes populares em funcionamento no país a fim de ampliar a rede de restaurantes populares, bem como a oferta de alimentação de qualidade a preços acessíveis para as populações vulneráveis dos centros urbanos brasileiros.
	Pesquisa de Opinião com usuários dos Restaurantes Populares.	Investigar o perfil e o grau de satisfação dos usuários dos principais restaurantes populares em funcionamento no país, como forma de subsídio à implementação do processo de monitoramento e avaliação periódica do programa.
	Mapeamento e caracterização de restaurantes populares.	Identificar e caracterizar as modalidades de implantação de restaurantes populares em municípios com população urbana superior a 100 mil habitantes.
Cozinhas Comunitárias	Avaliação do Projeto Cozinhas Comunitárias.	A avaliação do Projeto Cozinhas Comunitárias visa: a) mapear as Cozinhas Comunitárias b) caracterizar as modalidades de implantação c) identificar articulações entre as Cozinhas Comunitárias e outros programas; d) avaliar a rotina de produção e distribuição dos alimentos; e) avaliar o grau de adesão da comunidade ao projeto, o perfil e o grau de satisfação dos beneficiários e; f) sugerir recomendações para a melhoria do projeto.
	Avaliação e caracterização das cozinhas comunitárias implantadas no país.	Identificação das cozinhas comunitárias existentes no país e as apoiadas pelo MDS, caracterizando as suas formas de gestão e o perfil do público-alvo.
Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD)	Avaliação do Projeto CONSAD.	Avaliar, sob a ótica da Segurança Alimentar e Nutricional, a implementação dos CONSADs, como estratégia de emancipação e transformação socioeconômica de famílias beneficiárias, bem como os resultados decorrentes dessas ações. Fazer uma análise prospectiva dos Consórcios, ou seja, identificar quais são as oportunidades e necessidades futuras mais importantes para que os mesmos se mantenham sustentáveis.

PROGRAMAS	PESQUISA/PROJETO	OBJETIVOS
Hortas Comunitárias	Avaliação e caracterização das hortas comunitárias implantadas no país.	Identificação das hortas comunitárias no país criadas com o apoio do MDS, caracterizando as suas diferentes modalidades de implantação e formas de gestão.
Banco de Alimentos	Avaliação e caracterização dos Bancos de Alimentos implantados no país.	Mapear todos os bancos de alimentos existentes no país e estabelecer uma análise sobre suas características.
Distribuição de Cestas de Alimentos	Análise do programa de Atendimento Emergencial de Distribuição de Cestas de Alimentos.	Avaliação do perfil dos beneficiários e da distribuição de cestas de alimentos do programa de Atendimento Emergencial, focalizando a seleção e o grau de satisfação dos beneficiários.
Educação Alimentar	Avaliação do Projeto Criança Saudável, Educação Dez.	Avaliar a implementação do programa de Educação Alimentar, analisando a eficácia do projeto "Criança saudável, educação dez", em termos de distribuição, conteúdo e efetiva utilização do material do projeto, incluindo caderno do professor e cartilhas.
Comunidades Tradicionais	Avaliação do Projeto Implementação de Ações Estruturantes em Comunidades Quilombolas - Segunda avaliação.	Realizar avaliação das ações estruturantes nas 85 comunidades quilombolas que não participaram da primeira avaliação, visando: a) Caracterizar as modalidades de entrega e instalação dos equipamentos e possíveis problemas ocorridos; b) Avaliar a adequação dos equipamentos ao perfil das comunidades e o grau de satisfação dos beneficiários; c) Analisar os resultados da iniciativa na mudança das condições sócio-econômicas; d) Avaliar cumprimento de prazos e metas estabelecidos para a instalação dos equipamentos; e) Analisar a participação das mulheres nas atividades de geração de renda.
	Acompanhamento dos Projetos de Segurança Alimentar e Nutricional para Povos Indígenas.	Acompanhamento da implementação dos projetos firmados através de convênios no âmbito do Edital nº 10/2007 - Projetos de Segurança Alimentar e Nutricional para Povos Indígenas.
Bolsa Família	Pesquisa de Percepção dos Beneficiários do Programa Bolsa Família sobre Condições de Segurança Alimentar e Nutricional.	Mensurar as percepções dos beneficiários do programa sobre a melhoria de suas condições de vida, principalmente, sobre as mudanças referentes à qualidade e à quantidade de alimentos consumidos pelas famílias beneficiárias.
	Pesquisa domiciliar longitudinal: Impacto do Programa Bolsa Família no gasto e consumo das famílias (AIBF Primeira Rodada).	Avaliar o impacto do programa sobre o consumo domiciliar (gastos correntes com alimentação e remédios), as medidas antropométricas e indicadores de desnutrição, a alocação intrafamiliar de recursos.
Vale do Jequitinhonha - MG	Avaliação do impacto dos Programas Sociais Administrados pelo MDS no Vale do Jequitinhonha - MG.	Avaliar o impacto dos programas sociais administrados pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS - no Vale do Jequitinhonha, MG.

## PESQUISAS DO MDS DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS EM ANDAMENTO

PROGRAMAS	PESQUISA/PROJETO	OBJETIVOS
Bolsa Família	Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família - Segunda Rodada.	Estudo de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família sobre Gastos, Itens de Consumo das Famílias Beneficiárias e Medidas Antropométricas de Crianças de até Sete Anos de idade - 2ª rodada.
Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA Modalidade Leite.	Avaliar o processo de seleção dos produtores de leite aprofundando a análise dos fatores que potencialmente dificultam a participação dos pequenos agricultores familiares no programa (estrutura de custos e preços, exigência de volumes e qualidade, ausência de uma cultura de compromissos, atraso no cronograma de pagamentos, distância e dificuldade de transporte do produto às Usinas, dificuldade no acesso a crédito, pouca participação em associações de produtores).
Cisternas	Avaliação do Programa de formação e mobilização social para a convivência com o semiárido: um milhão de Cisternas Rurais - PIMC.	Avaliar a implementação do Programa de Cisternas no semiárido nordestino quanto a cobertura do programa; sua focalização; a percepção quanto aos efeitos do programa sobre as condições de vida dos beneficiários; a sustentabilidade do programa, medida, principalmente, por meio das condições e capacidade de manutenção das cisternas construídas.
Programa Agroecológico Sustentável - PAS	Pesquisa de Avaliação continuada do PAS	Acompanhamento/monitoramento dos projetos e agricultores beneficiados pelo financiamento do MDS à Produção Agroecológica Sustentável (PAS).

## PESQUISAS DO MDS DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS EM CONTRATAÇÃO

PROGRAMAS	PESQUISA/PROJETO	OBJETIVOS
Bolsa Família	Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família - Terceira Rodada.	Estudo de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família sobre Gastos, Itens de Consumo das Famílias Beneficiárias e Medidas Antropométricas de Crianças de até Sete Anos de idade - 3ª rodada.
Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	Avaliação continuada do Programa de Aquisição de Alimentos na Vida dos Beneficiários Agricultores. PAA municipal.	Avaliar os efeitos de curto e médio prazo, positivos e negativos, previstos e não-previstos, produzidos direta ou indiretamente pelo Programa Aquisição de Alimentos da agricultura familiar na geração de renda, no padrão de consumo de alimentos, na comercialização dos produtos e na segurança alimentar das famílias de agricultores beneficiários do programa. O estudo objetiva ainda estabelecer a linha de base para estudos futuros de acompanhamento longitudinal do impacto do PAA.
	Avaliação do fluxo do PAA CONAB.	Objetivo da pesquisa avaliação do fluxo do PAA operacionalizado pela CONAB na modalidade doação simultânea.

PROGRAMAS	PESQUISA/PROJETO	OBJETIVOS
	Avaliação do fluxo do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) municipal e estadual.	Realizar pesquisa de avaliação continuada do Programa Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA Municipal e Estadual.
Banco de Alimentos	Avaliação do Programa Banco de Alimentos.	Analisar a implementação do programa Banco de Alimentos tanto dos Bancos em funcionamento, quanto dos em fase inicial de implementação, nos 86 municípios apoiados.
Programa de Agricultura Urbana e Periurbana	Avaliação do Programa de Agricultura Urbana e Periurbana.	Avaliar o perfil dos beneficiários e das diferentes modalidades de gestão do Programa Agricultura Urbana e Periurbana nos municípios de Janaúba, Araçuaí, Monte Claros, Porteirinha e Taiobeiras (MG); Itiúba e Amargosa (BA); Santa Maria da Boa Vista (PE); Mari, Patos, Pedras de Fogo, Pombal e Rio Tinto (PB) e Arapiraca (AL), implementado em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social - MDS.
Pesquisas de segurança alimentar e nutricional	Pesquisa de Opinião sobre o tema Segurança Alimentar e Nutricional.	Investigar, estratificando por perfis, o nível de entendimento da sociedade em geral sobre o tema segurança alimentar e nutricional como forma de subsídio à implementação dos programas na área do SAN.
Estudos - SAGI/MDS	Estudos sobre as contribuições das pesquisas implementadas pela SAGI na área do SAN	Produção de análise sistemática sobre os desafios para implementar, expandir e consolidar, programas e políticas de segurança alimentar e nutricional, principalmente à luz das informações das pesquisas já realizadas pela SAGI, além de outros textos da literatura especializada.

## 4

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Se ao final do meu mandato todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida.”

Pronunciamento do Presidente Lula na sessão solene de posse no Congresso Nacional - janeiro de 2003.

A partir das recomendações aprovadas pela III Conferência realizada em julho de 2007 na cidade de Fortaleza, a Caisan assumiu a tarefa de subsidiar a III CNSAN +2 na realização de um balanço das atividades do Governo Federal. Assim, reuniram-se no presente documento não apenas registros dos feitos e concretizações das ações e programas recomendados pela Conferência, mas também reflexões e avaliação crítica em torno de avanços e desafios.

O documento pretende colaborar para o alcance de objetivos estratégicos, tanto para o Governo quanto para a Sociedade Civil organizada, em especial no que diz respeito à implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e à formulação da Política e do Plano Nacional de SAN. Espera-se, portanto, que o debate em torno do balanço das ações do governo, em diálogo com as recomendações para cada uma das diretrizes políticas, e as considerações acerca da estruturação do SISAN, possam resultar no aprimoramento das ações desenvolvidas e na construção de novas propostas para a garantia efetiva do direito humano à alimentação adequada e saudável a todas as famílias brasileiras

Por vezes, as anotações trazidas pelos redatores que compuseram a Comissão Técnica da Caisan pareceram por demais extensas. No entanto, evitou-se suprimi-las, pois optou-se por oferecer o maior número possível de informações para os conselheiros, delegados e observadores convidados da III CNSAN + 2. Além do mais, é importante acolher os múltiplos saberes e visões dos diversos setores de governo que estão à frente das ações e programas de SAN.

As ações e programas desenvolvidos pelo Governo Federal, desde a posse do Presidente Lula e a implementação da estratégia Fome Zero, a partir de 2003, confirmam o que o Relatório Final da III Conferência já reconhecia: o enorme conjunto de iniciativas setoriais e regionais convergindo para o combate à fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional no país.

A leitura do conjunto dos subsídios constantes neste documento demonstra que o Governo Federal, desde 2003, vem avançando na ampliação do financiamento público em ações de SAN; na afirmação do controle social da gestão participativa das políticas públicas; na institucionalização e na revisão dos marcos legais que servem como referência para a realização do DHAAS; e na criação e fortalecimento de programas de matriz intersetorial como, por exemplo, PAA, PNAE, PRONAF, PBF e os Territórios da Cidadania. Demonstra ainda importantes avanços na concepção das estratégias para a estruturação de políticas e sistemas justos e sustentáveis de produção, abastecimento e consumo de alimentos. Os diversos programas estimulam, por um lado, a produção da agricultura familiar e a inclusão produtiva dos povos e comunidades tradicionais e, por outro, garantem assistência às famílias em situação de vulnerabilidade alimentar, buscando a aproximação da produção e do consumo local de alimentos.

Espera-se que as anotações e reflexões trazidas neste documento permitam avanços a serem refletidos na IV Conferência Nacional de SAN e que colaborem para que todos os atores sociais envolvidos na luta pela soberania e a segurança alimentar possam abreviar ao máximo a situação desejada pela Conferência, o Consea, a Caisan, e o Presidente Lula, isto é, ver o território nacional livre da fome.







Câmara Interministerial  
de Segurança Alimentar e Nutricional

