

26 de abril de 2011

E.M. nº 005-2011/CONSEA

Excelentíssima Senhora Presidenta da República,

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), reunido em plenária nos dias 15 e 16 de março de 2011, discutiu e fez proposições relativas ao plano de erradicação da pobreza extrema. Na ocasião, contamos com a presença da Excelentíssima Senhora Tereza Campelo, Ministra de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Senhora Ana Fonseca, Secretária Nacional de Articulação para a Inclusão Produtiva, a qual apresentou as linhas gerais do referido plano.

Sabendo que o plano será estruturado em três eixos, sendo o primeiro de fortalecimento dos programas de transferência de renda, o segundo de ampliação da oferta de serviços e o terceiro de formação e qualificação profissional, o Consea parabeniza a iniciativa do Governo Federal de estabelecer a erradicação da pobreza extrema no Brasil como meta prioritária para os próximos anos.

As presentes considerações têm como referência as propostas apresentadas pelo Consea à equipe de transição de governo em 2010, que foram embasadas no Relatório sobre a Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil – Indicadores e Monitoramento da Constituição de 1988 aos Dias Atuais. Este documento visa a apresentar algumas considerações e proposições ao plano de erradicação de pobreza extrema.

Importante ressaltar que o referido Relatório, recentemente publicado pelo Consea, tratou da análise de indicadores de todas as dimensões da segurança alimentar e nutricional que permite o monitoramento da realização do direito humano à alimentação adequada no Brasil, elemento fundamental e intrinsecamente relacionado com a meta de erradicação da pobreza extrema.

Deve-se dar destaque à exitosa Estratégia Fome Zero que reconstruiu o espaço de mediação entre governo e sociedade no campo da segurança alimentar e nutricional com a recriação do Consea em 2003. Esse processo permitiu que chegássemos à consolidação do direito à alimentação como direito social fundamental na Constituição Federal por meio da emenda nº 64/2010, fruto da grande mobilização nacional liderada pelo CONSEA. Pelo lado das políticas públicas, iniciativas conjuntas reunindo o Governo Federal e a sociedade civil no CONSEA resultaram na aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional em 2006, criando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e também na instituição da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, por meio do Decreto nº 7.272/2010.

Sabe-se que, entre os anos de 2004 a 2010, o orçamento de segurança alimentar e nutricional cresceu de 13,4 bilhões de reais para 25,8 bilhões de reais, dos quais 47% foi destinado ao Programa Bolsa Família, seguido por programas e ações de Abastecimento Agroalimentar (12,9%), Agricultura Familiar (12,7%), Reforma Agrária (12,6%) e Alimentação Escolar (11,6%).

Contudo, o objetivo de enfrentar as causas estruturais da fome e da pobreza por meio de medidas tais como geração de emprego e renda, aumento real do salário mínimo, incentivo ao primeiro emprego, recuperação da política habitacional, incentivo à agricultura familiar e intensificação da reforma agrária, ainda requer ações mais efetivas do Estado, especialmente no tocante ao direito ao trabalho, à moradia, à terra e aos recursos naturais e ao território. Neste sentido, faz-se necessário que o Governo intensifique as medidas para a erradicação da pobreza extrema sob o enfoque da garantia dos direitos supracitados, destacando-se o direito humano à alimentação adequada ao qual os demais direitos estão interligados de forma indivisível.

O Consea entende que a pobreza extrema é a condição humana em que todos os direitos são violados e em que há a ausência total de acesso ou acesso muito precário às políticas públicas, bens e serviços. Acrescenta-se a esse conceito a necessidade de se considerar também as diferentes concepções de pobreza do ponto de vista dos povos indígenas e povos e comunidades tradicionais, que não se limitam ao aspecto monetário visto que consideram o acesso à terra e aos recursos naturais como elemento fundamental para uma vida digna, bem como a preservação dos aspectos simbólicos e culturais de suas tradições.

É importante ressaltar que existem obstáculos ideológicos e culturais para a superação da pobreza, além dos obstáculos materiais, os quais responsabilizam os grupos e indivíduos empobrecidos por sua condição de miséria, tornando-os invisíveis ao poder público e marginalizados pela sociedade. Um dos desafios da erradicação da extrema pobreza no Brasil consiste em adotar a abordagem de direitos nas políticas públicas, que alie ações emergenciais com processos estruturantes e emancipatórios.

Outro passo importante é considerar que a pobreza rural é relativamente mais grave e que os índices de insegurança alimentar e nutricional são piores nas áreas rurais. Recente estudo publicado pelo relator especial da Organização das Nações Unidas (ONU) para o direito humano à alimentação concluiu que a produção agrícola familiar e camponesa pode dobrar a sua produção de alimentos em áreas consideradas socialmente vulneráveis, por meio do uso de práticas ambientalmente sustentáveis. Esse deve ser um dos objetivos de uma política de abastecimento com papel ativo do Estado regulando e articulando a ampliação do acesso à alimentação adequada e saudável com a promoção da produção familiar e camponesa. Para isso, são necessárias mudanças no modo de produção, comercialização e consumo de modo a aproximar a produção e o consumo, o que representa uma condição imprescindível para a superação da pobreza extrema.

A redistribuição das terras e o fortalecimento da agricultura familiar e camponesa, pautada por princípios do respeito à diversidade e à sustentabilidade é condição imperativa neste contexto. Ademais, deve-se ter em vista que os impactos dos eventos climáticos extremos e das mudanças esperadas no clima atingem de forma mais perversa as pessoas, grupos populacionais e comunidades em condição de maior

vulnerabilidade social. Assim, é necessário agregar o componente climático com foco na adaptação dos grupos sociais vulneráveis no escopo do plano de erradicação da pobreza extrema no que se refere principalmente aos desastres naturais e ao deslocamento de produção.

Cabe também mencionar que o fomento à organização produtiva e à educação no campo é uma ação fundamental para a erradicação da pobreza extrema entre os povos e comunidades tradicionais. Além disso, o pagamento por serviços ambientais para as populações de baixa renda pode ser um importante avanço na erradicação da pobreza rural.

Segundo dados do Relatório publicado pelo Consea, o país apresentava em 2008 uma taxa de 10,5% de pessoas vivendo em situação de pobreza extrema, significando que 13 milhões de pessoas viviam em condições precárias que violam a dignidade humana. Sabe-se que o processo de superação da pobreza já foi iniciado no Brasil, pois os dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) apontam que, aproximadamente 13 milhões de pessoas superaram a condição de pobreza extrema entre 1995 e 2008. Nesse cenário, destacamos a importância dos programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família. Contudo, defendemos que este Programa não apenas busque atingir as famílias que ainda não recebem seus benefícios, mas também avance no sentido de se tornar uma política pública legalmente integrante do sistema de proteção social, garantindo uma renda mínima a todos(as) que não auferem renda suficiente para sua sobrevivência, seja de maneira continuada ou eventual.

Entendemos que o Programa Bolsa Família requer instrumentos legais que garantam a atualização monetária dos valores transferidos, por meio de índices de referência com prazos pré-determinados, assim como é feito com a política de valorização do salário mínimo. Aos titulares do Programa Bolsa Família é preciso assegurar os direitos sociais básicos tais como o acesso aos serviços de saúde, educação, moradia e saneamento, bem como criar mecanismos de convergência e integração das políticas públicas nos territórios, de modo a fazer com que os atores governamentais sejam responsabilizados regularmente por ofertar políticas essenciais, de maneira acolhedora e efetiva, aos participantes do Programa. Sob o enfoque de direitos, propomos que o Estado deve priorizar as famílias titulares do Programa Bolsa Família na oferta de serviços públicos, considerando que crianças, negros(as), indígenas, mulheres e idosos(as) têm demandas específicas e sempre necessitam de atenção particular.

Reconhecemos que o Programa Bolsa Família está bem focado, é bem administrado em toda a sua rede operativa, mas que carece ser mais integrado às demais políticas e bens públicos existentes nos municípios e territórios. Acreditamos que instâncias de participação social como os Conseas, Conselhos de Saúde, Conselhos da Criança e Adolescente, Conselhos de Alimentação Escolar podem e devem ser fortalecidos para que contribuam na elaboração de estratégias locais para a gestão intersetorial e matricial das políticas públicas.

Outro aspecto importante e que onera as famílias mais pobres é a carga tributária a que estão expostas. Não é demais lembrar que, em termos médios, as famílias brasileiras mais pobres (*quintil 5* da Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008/2009) gastam cerca de 30% do seu orçamento familiar com alimentos, uma vez que a tributação no país está focada sobre o consumo, principalmente, dos produtos destinados à população de baixa

renda, com grande peso no imposto indireto, que está embutido no preço final do produto. Diante disso, entendemos que um plano de erradicação da extrema pobreza deve contemplar a desoneração dos alimentos desses impostos, com monitoramento que assegure que essa isenção seja integralmente repassada aos consumidores finais.

Confirma-se também a necessidade de fortalecer, no plano interno, o papel regulador do Estado, pois não há erradicação da pobreza extrema quando os preços dos alimentos oscilam de acordo com a especulação e a lógica privada. Entre junho de 2007 e maio de 2008, o custo da cesta básica aferido pelo Dieese em 16 capitais apresentou elevação anual entre 27,24% e 51,85%.

Para o Consea, a causa estrutural da pobreza no Brasil não é a escassez de recursos, mas a distribuição desigual da riqueza nacional e, sobretudo, a falta de oportunidades às famílias que vivem em situação de pobreza extrema. E nesta área, entendemos que a redistribuição de renda é tarefa, principalmente, dos gestores da política econômica, que precisam romper com a aparente neutralidade do sistema econômico frente às questões sociais. Para tanto, os gestores da política econômica devem também monitorar a evolução da pobreza da mesma maneira que monitoram as oscilações econômicas do país.

No campo das ações de nutrição em saúde e segurança alimentar e nutricional, o Brasil implementou programas importantes. No entanto, notamos que o Sistema Único de Saúde (SUS) não emprega os recursos suficientes nas ações de nutrição em saúde e na reorganização da atenção nutricional, em todos os níveis de complexidade do sistema. A Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) constitui-se na principal normativa para este campo, mas carece de ser aperfeiçoada e integrar-se aos demais programas de atenção à saúde, em todas as esferas governamentais. Propomos como componente do plano de erradicação da pobreza extrema o desenvolvimento de uma política pública que fortaleça a agricultura familiar e camponesa e simultaneamente promova o aumento do consumo de alimentos saudáveis, tais como frutas e hortaliças. Considerando que inúmeras entidades públicas produzem refeições diariamente, outra possibilidade de fomento à alimentação adequada e saudável é a compra governamental de alimentos diretamente de agricultores(as) familiares, a exemplo do que já ocorre com o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Ademais, a promoção da alimentação adequada e saudável requer ações educativas e preventivas por meio da regulamentação da publicidade de alimentos. Dados oficiais de 2009 revelam que a obesidade atinge 12,5% dos homens e 16,9% das mulheres no Brasil, incidindo fortemente entre os mais pobres. Constatamos, ainda, o aumento no consumo de alimentos com alto teor de sal, gorduras saturadas e açúcar, em especial alimentos industrializados, além da redução do consumo de alimentos saudáveis, como arroz, feijão, peixes, frutas e hortaliças, indicando que políticas afirmativas para a alimentação saudável são imperativas.

Ainda no campo nutricional, destacamos a grave situação nutricional vivida pelos povos indígenas, de algumas aldeias, com maior repercussão em crianças, revelada pelo I Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição dos Povos indígenas. Ressaltamos que a garantia do direito humano a alimentação adequada desses povos está intimamente ligada à garantia de território. Ademais, faz-se necessário adotar um recorte étnico no referido plano em razão da diversidade existente de etnias indígenas no Brasil.

Outra situação alarmante é a constatação de que o Brasil é o primeiro consumidor mundial de agrotóxicos com forte tendência ao aumento de seu uso, na medida em que se mantêm os atuais modelos de agricultura baseados na produção de alta escala, nos monocultivos e o uso intensivo de insumos industriais (fertilizantes, agrotóxicos e sementes transgênicas). Dados da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) de 2009 demonstraram que cerca de 29% das amostras de alimentos mais consumidos no Brasil foram consideradas insatisfatórias com níveis de resíduos de agrotóxicos acima do permitido para a saúde humana.

Para o enfrentamento destes e todos os desafios expostos acima, bem com para assegurar os bons resultados obtidos, o Consea solicita à Vossa Excelência o cumprimento do Decreto nº 7.272/2010 que regulamenta a implementação da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). A composição intersectorial dos espaços de participação como os Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais, previstos na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional¹ e no referido Decreto, oferece um mecanismo de articulação entre setores de governo, as três esferas e com a participação da sociedade civil. Desejamos que o compromisso com a construção do Sisan reforce o cumprimento da meta de erradicar a extrema pobreza no nosso país.

O Consea, portanto, se dispõe a contribuir e apoiar o monitoramento do plano de erradicação da extrema pobreza, entendendo que as condições de acesso à alimentação estarão sempre entre os parâmetros que aferem as condições de existência dos indivíduos, famílias ou grupos sociais qualquer que seja o enfoque adotado para caracterizar a pobreza. Esperamos que as ações a serem anunciadas se valham da legitimidade social a luz dos princípios da soberania alimentar e do direito humano à alimentação adequada que foi consagrado entre os direitos sociais previstos na Constituição Federal.

Atenciosamente,



Renato S. Maluf
Presidente do CONSEA

¹ Lei nº 11.346/2006.