

Brasília, 26 de maio de 2011

E.M. nº 007-2011/CONSEA

Excelentíssima Senhora Presidenta da República,

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, reunido em plenária no dia 04 de maio de 2011, promoveu um profícuo debate com o objetivo de apresentar recomendações ao novo Plano Plurianual (PPA 2012-2015) em elaboração pelo Governo Federal. O debate realizado se valeu também das proposições feitas pelas Comissões Permanentes do Conselho e da experiência acumulada com o acompanhamento do planejamento e da execução financeira dos dois últimos Planos Plurianuais. Desde 2005, o CONSEA utiliza-se de metodologia elaborada por grupo de trabalho intersetorial para acompanhar as ações que considera prioritárias para a promoção e garantia da soberania e da segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada no país. Por oportuno, apesar do exíguo tempo que a plenária deste Conselho teve para se apropriar das novas diretrizes, esclarecemos que as sugestões dispostas na presente Exposição de Motivos procuraram seguir a nova metodologia adotada pelo Governo Federal para a elaboração do PPA 2012-2015 organizando as políticas em 60 (sessenta) Programas Temáticos dentro de quatro grandes eixos prioritários.

Considerações Gerais:

O CONSEA entendeu que a metodologia proposta avança e tem potencial para tornar mais concreta a estrutura operacional da gestão das ações do Governo Federal, inclusive em relação à articulação entre o planejamento, o acompanhamento da execução orçamentária e a avaliação dos resultados obtidos. Além disso, a escolha de temas estratégicos tende a facilitar o acompanhamento da realidade trabalhada pelos gestores das políticas, desde que o foco da avaliação e do monitoramento passe a ser voltado para os resultados dos “Programas Temáticos” e para o atendimento das necessidades dos portadores de direitos das políticas públicas.

Ademais, a decisão do Governo Federal de criar o “Programa Temático Segurança Alimentar e Nutricional” foi recebida com entusiasmo pelo pleno do CONSEA, uma vez que

representa o reconhecimento do marco conceitual que defendemos para a condução das políticas de erradicação da fome e para a promoção da realização do direito humano à alimentação adequada. Todavia, é preciso observar que, na oportunidade da realização da plenária, não havia ainda informações disponíveis em relação ao alcance e a composição de ações deste Programa Temático. Por esta razão, constitui-se em recomendação primeira do CONSEA que o mencionado programa seja contemplado com todas as ações e políticas públicas relevantes para a garantia da SAN no país, sob o risco de que o programa fique esvaziado, fragmentado e não demonstre todas as dimensões e a intersectoriedade desejadas. Entendemos que, caso o Programa Temático de SAN venha a ser composto apenas por uma lista exígua de ações, ele nascerá já enfraquecido do ponto de vista da sua visibilidade política e dos recursos disponibilizados. Assim, recomendamos que ações e políticas públicas centrais para a segurança alimentar e nutricional sejam agrupadas no escopo do Programa, entre as quais: a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a gestão do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), as ações que garantem água no semi-árido, os programas que promovem o abastecimento agroalimentar, aquisição de alimentos da agricultura familiar, promoção da agroecologia, ações de cooperação internacional em SAN, ações de promoção do acesso à alimentação e distribuição direta de renda, entre outros.

Ainda que a existência de um Programa Temático denominado “Segurança Alimentar e Nutricional” represente um avanço, preocupa-nos sua inserção no Plano Plurianual na linha do macrodesafio “Cidadania”. Isto porque desta forma pode estar sendo distorcido o papel nucleador que a SAN deve desempenhar entre os objetivos estratégicos do projeto desenvolvimento social e econômico do Brasil. Por isso, o CONSEA recomenda a inserção do Programa Temático “Segurança Alimentar e Nutricional” no escopo e na descrição do Macrodesafio “Projeto Nacional de Desenvolvimento”, já que consideramos impossível enfrentar esse grande desafio sem assegurar o direito humano à alimentação promovido por meio de estratégias promotoras da soberania e segurança alimentar e nutricional. Entre as comprovações da importância da questão alimentar no desenvolvimento nacional estão o peso dos alimentos nos gastos das famílias afetados pela recente alta nos preços desse bens, bem como e o fato de ainda termos 35,5% das famílias brasileiras com acesso insuficiente aos alimentos.

Além disso, lembramos que os todas as ações e as políticas relacionados à SAN devem ser alvo de algum tipo de destaque especial (mesmo quando inseridas em outros programas temáticos), de modo a assegurar sua relevância no projeto de garantir um país livre da fome, da miséria e da insegurança alimentar.

Sobre a participação social no processo de elaboração do PPA 2012-2015 e com base nas experiências dos dois últimos Planos Plurianuais, esperava-se que a participação da sociedade civil pudesse dispor de mais espaço para sua incidência, em todas as regiões do país. Lembramos que a sistemática de audiências públicas nos estados ocorridas no processo de elaboração do PPA 2004-2007 foi avaliada como positiva, pois que permitiu uma ampla e democrática participação das organizações e lideranças sociais, de caráter nacional. De qualquer forma, o CONSEA reconhece como relevante o espaço criado para esse debate no Fórum Interconselhos, organizado pela Secretaria Geral da Presidência e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Mas alertamos que, por força do cronograma previsto, tal debate foi realizado depois das oficinas com os ministérios, portanto suas recomendações podem não incidir sobre o formato final do plano, principalmente, sobre as dimensões estratégica e tática. O CONSEA recomenda que o Fórum Interconselhos tenha caráter continuado de modo a transformar-se em instância social para o

acompanhamento e monitoramento da execução do PPA, podendo ainda contribuir com as revisões anuais. Recomendamos, portanto, a maior transparência e diálogo social possíveis no processo, facilitando, a todo modo, a sua apropriação pelas organizações e movimentos sociais.

Recomendações:

Nos últimos anos, foram alcançados significativos avanços na realização do direito humano à alimentação adequada no país, de modo que a principal recomendação do CONSEA ao PPA 2012-2015 consiste em propostas para a preservação e ampliação desses avanços com as perspectivas da progressividade e da universalidade. Elas se materializam na ampliação e no aperfeiçoamento das políticas públicas de superação da fome e inclusão social (distribuição de renda e inclusão produtiva principalmente), de segurança alimentar e nutricional, no apoio aos empreendimentos familiares agropecuários e pesqueiros, na expansão dos serviços de saúde e dos equipamentos públicos de SAN, na promoção da agroecologia e manejo sustentável da agrobiodiversidade, na promoção de alimentação adequada e saudável, na garantia do direito à água potável para o consumo humano e para a produção de alimentos, na promoção do acesso à terra e proteção dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais e indígenas, entre outras ações.

Segundo a metodologia de acompanhamento orçamentário do Consea, de 2004 a 2011, a dotação autorizada para o orçamento da segurança alimentar aumentou de R\$ 13,4 bilhões para R\$ 27 bilhões com uma execução que, normalmente, fica acima de 80%. Esse aumento, superior a 100%, foi impulsionado basicamente pelos programas Bolsa Família (cerca de 50% do orçamento total), Alimentação Escolar, Plano Safra e Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar. Apesar dos avanços, outras áreas sofreram, durante todos esses anos, com restrições orçamentárias, o que limitou significativamente o alcance de seus resultados. É o caso da Política de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde, e das políticas voltadas para a agrobiodiversidade, educação alimentar e nutricional, para povos e comunidades tradicionais, reforma agrária e outras.

Nesse sentido, é fundamental assegurar os recursos necessários para gestão da futura Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional prevista no Decreto nº 7.272/2010, de modo a garantir a organização do sistema público (SISAN) de gestão das ações governamentais que deverão promover a realização do direito humano à alimentação adequada e a erradicação da miséria.

São recomendações do CONSEA para o Programa Temático e Segurança Alimentar e Nutricional e outros programas e ações correlatos:

1. Garantir que as políticas e ações públicas que atuam sobre as causas estruturais da pobreza, das violações ao DHAA e da insegurança alimentar e nutricional sejam priorizados e tenham orçamento adequado;
2. Inserir o Programa Temático “Segurança Alimentar e Nutricional” no escopo e na descrição do Macrodesafio “Projeto Nacional de Desenvolvimento” e a criação de um programa temático de abastecimento que contemple a agricultura familiar;

3. Garantir a participação social no processo de elaboração do PPA e a aplicação dos princípios da eficiência, transparência (com a ampla publicidade das decisões e processos), responsabilização (ou obrigação de prestar contas), equidade, inclusão social, não discriminação e apoderamento dos titulares de direitos das políticas públicas;
4. Definir recursos específicos para a participação e controle social das políticas públicas;
5. Definir as propostas de orçamentos anuais (no âmbito da Lei Orçamentária Anual) dos programas temáticos prioritários para a segurança alimentar e nutricional em consonância com as diretrizes emanadas pelo CONSEA e pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN – órgão de articulação e integração dos 19 órgãos e entidades da Administração Pública Federal relacionados à segurança alimentar e nutricional, em todo o Brasil. Essa Câmara institucionaliza os esforços de articulação intersetorial até então realizados pelo Grupo de Trabalho Fome Zero;
6. Incluir mecanismos claros e ágeis de exigibilidade de direitos no processo de gestão das políticas e programas. Isso implica em garantir aos titulares de direitos instrumentos adequados e acessíveis para a cobrança dos seus direitos, caso tenham dificuldade de acesso às políticas/ programas ou em caso de violação dos seus direitos. Devem ser consideradas as necessidades diferenciadas e prioritárias dos povos indígenas, populações negras e povos e comunidades tradicionais, das pessoas com necessidades alimentares especiais, das mulheres e dos grupos sociais em situação de vulnerabilidade social e econômica. Para tanto, é preciso garantir o funcionamento das instituições ou instâncias que hoje representam espaços de exigibilidade (por exemplo, a Comissão Especial de Monitoramento de Violações ao DHAA, atual Comissão Especial do DHAA), bem como prever iniciativas para implantação de instrumentos de exigibilidade em todos os programas que compõe a Política e o Plano de Segurança Alimentar e Nutricional;
7. Fortalecer a CAISAN como instância para a formulação e concertação intersetorial das políticas estruturantes do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN e presentes na Política e no Plano Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (Decreto nº 7.272/2010); acrescente-se aos fatores que demandam o fortalecimento da CAISAN como instância de articulação intersetorial o fato de diversos Programas Temáticos afetos à segurança alimentar e nutricional possuírem potenciais zonas de sobreposição (exemplo: Agricultura Familiar e Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável);
8. Promover a articulação e integração entre o PPA e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, compatibilizando seus conteúdos e a coordenação de sua execução. Para tanto, é fundamental o constante diálogo entre as instâncias responsáveis pela elaboração, monitoramento, avaliação e revisão do PPA e a CAISAN;
9. Considerar o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no processo da primeira revisão do PPA 2012-2015, vez que o primeiro estará concluído apenas no segundo semestre de 2011, quando o segundo já estará sendo apreciado no Congresso Nacional;

10. Utilizar estratégias territoriais como instrumentos de ação para a implementação do SISAN, substituindo a lógica setorial e especializada vigente por uma visão articulada das demandas da população nos territórios, nas regiões e no país, sem desconsiderar as especificidades culturais dos povos envolvidos. Adquire especial relevo na questão territorial, o suprimento das necessidades diferenciadas dos povos indígenas, populações negras e povos e comunidades tradicionais;

Por fim, apresentamos, em anexo, recomendações de valores a serem adotados para os programas que consideramos centrais para a soberania e segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada e saudável.

Senhora Presidenta, ao apresentar esta Exposição de Motivos consideramos que o CONSEA cumpre seu papel de opinar para o avanço das ações públicas que visam eliminar a fome e a miséria no País, no menor prazo possível, como é desejo expresso de Vossa Excelência,

Respeitosamente,



Renato S. Maluf
Presidente do CONSEA