

Brasília, 12 de julho de 2012

E.M. nº 007-2010/CONSEA

Excelentíssima Senhora Presidenta da República,

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), reunido em plenária no dia 27 de junho de 2012, analisou e discutiu um conjunto de programas e ações do Governo Federal relativos à Segurança Alimentar e Nutricional – SAN, tendo como objetivo elaborar propostas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2013.

Tendo como base no §3º do art. 2º do Decreto 6.272, de 23 de novembro de 2007, que estabelece que o CONSEA manterá diálogo permanente com a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) para proposição das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, inclusive quanto aos requisitos orçamentários para sua consecução, encaminhamos a Vossa Excelência uma série de propostas que consideramos serem fundamentais para a definição do Orçamento Geral da União para o próximo exercício.

### **1. Considerações Gerais**

O CONSEA, desde 2005, acompanha e faz propostas ao processo orçamentário com o intuito de cumprir sua missão institucional e colaborar para a construção e fortalecimento das políticas públicas ligadas diretamente segurança alimentar e nutricional (SAN) da população brasileira. Com o conhecimento acumulado ao longo desses anos, o Conselho pode reconhecer os significativos avanços realizados no campo da SAN em termos institucionais, conceituais e orçamentários, de modo que é possível vislumbrar, para um futuro bastante próximo, a consolidação do Sistema e da Política Nacionais de SAN, especialmente após a publicação, em 2011, do I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, oportunidade ímpar para aprimorar as entregas de políticas e serviços essenciais para a garantia e promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

As propostas presentes nesta Exposição de Motivos, portanto, inserem-se em um contexto de transformação profunda do Estado brasileiro e da maneira como este faz políticas públicas: tais proposições visam a contribuir para elevar o Brasil à condição de verdadeira democracia social.

Algumas das propostas abaixo consistem na recorrente abordagem segundo a qual políticas públicas tradicionalmente secundarizadas politicamente apenas solicitam mais recursos para suas ações. Entretanto, ainda que todas as demandas por recursos apresentadas neste documento sejam plenamente atendidas, a execução orçamentária e a efetividade desses programas permaneceriam incertas se os processos de gestão que conduzem as políticas públicas em questão não forem aprimorados.

Atualmente, por exemplo, o Governo Federal executa significativa parcela de seu orçamento por meio de convênio, um instrumento excessivamente burocrático e rígido, que impede diversos grupos e entes federados (especialmente pequenos municípios) de ter acesso a políticas e recursos públicos, logo, faz-se urgente a elaboração de instrumentos mais ágeis de operacionalização de políticas públicas – o que, inclusive, aponta para a necessidade de desenvolver um sistema eficiente e ágil de financiamento para o SISAN e seu Plano, cuja implementação poderá ser prejudicada em função dos processos engessados, não raros irracionais, que se impõe à sua execução.

Essa situação ganha contornos ainda mais graves quando se analisa o caso de populações indígenas, agricultores familiares e povos e comunidades tradicionais, os quais se vêem fora do alcance de várias ações governamentais, simplesmente, porque lhes são demandados documentos e/ou procedimentos totalmente alheios às suas realidades e referências culturais.

Diante desse contexto, este Conselho defende mecanismos de implementação de políticas públicas mais flexíveis e incisivas, ajustados ao contexto do portador de direitos e que sejam capazes de alcançar todas áreas habitadas do território nacional. Esses instrumentos já existem, servem, por exemplo, à execução de políticas ligadas ao Programa de Aceleração do Crescimento ou aos sistemas únicos de assistência social e de saúde e podem ser adaptados à realidade das políticas de SAN, conferindo ao SISAN um sistema de financiamento mais comprometido com a efetividade de suas ações.

Outro ponto que merece nota é que, apesar do aumento global do orçamento de SAN, diversos temas sensíveis para o campo da Segurança Alimentar e Nutricional sofreram fortes quedas nos valores a eles destinados entre 2007 e 2011. Houve redução relevante em alguns programas relacionados à conservação, uso e manejo da biodiversidade, ao abastecimento agroalimentar, à reforma agrária e à populações tradicionais e populações negras. Em 2012, essa tendência não foi revertida, por isso, o Consea solicita que os ministérios relacionados a essas áreas sejam instados a priorizar esses temas e ações no momento em que elaborarem suas propostas para 2013.

Por fim, é válido ressaltar que a definição do orçamento das políticas públicas relacionadas no Plano Nacional de SAN deve priorizar a proteção das ações que gerem renda e promovam a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável, sendo essa postura inclusive uma estratégia de enfrentamento da crise econômico-financeira global, bem como uma forma de reduzir os efeitos da crise de preços de alimentos, especialmente, sobre a população mais vulnerável social e economicamente.

## **2. Propostas**

### **2.1. Gestão e Financiamento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**

Muitas ações do Plano de SAN apresentam baixa execução ou têm sua capacidade de ação reduzida em função de gargalos operacionais, o que coloca em risco o cumprimento das metas previstas para 2015. Por isso, este Conselho avalia que é urgente a necessidade de dotar os órgãos envolvidos na implementação do Plano de recursos humanos e orçamentários suficientes para o bom funcionamento das ações que compõem o Plano. Ademais, é preciso rever os mecanismos de financiamento do SISAN, bem como os instrumentos de repasses para entidades e entes executores, tornando-os mais ágeis e, sempre que possível, automáticos.

Além disso, o Conselho solicita que as alterações em curso na metodologia de organização e estruturação das peças orçamentárias não coloquem em risco as atividades de monitoramento do orçamento realizadas por conselhos de políticas públicas e entidades da sociedade civil, especialmente, que sejam criados mecanismos que contribuam para a transparência orçamentária ao mesmo tempo em que garantam a manutenção das séries históricas do orçamento de cada setor.

Outro ponto suscitado no debate é a necessidade de fortalecer o orçamento do Consea Nacional para que essa instância seja capaz de apoiar a implantação do SISAN nos estados e municípios, principalmente, porque são crescentes as demandas desses entes federados por apoio na elaboração de seus marcos legais bem como de seus planos.

Ademais, em 2013, além de cumprir com suas atividades regulares (plenárias e reuniões preparatórias), o Conselho organizará o “Encontro Nacional de Segurança Alimentar: IV Conferência +2”. Este evento fará um balanço da execução das recomendações elaboradas na IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em 2011. O Consea apoiará a organização das etapas estaduais, regionais e nacional, o que aumentará sobremaneira os gastos de funcionamento do Conselho, principalmente, em diárias e passagens, uma vez que, apenas a etapa nacional, terá 600 participantes.

Por isso, o Consea solicita que seu orçamento seja ampliado para R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais).

### **2.2. Segurança Alimentar e Nutricional e Saúde**

Ampliar os aportes da ação 20QH (Segurança alimentar e nutricional na saúde) de R\$ 35.000.000,00 (trinta e cinco milhões de reais) para R\$ 55.000.000,00 (cinquenta e cinco milhões), o que permitirá a destinação de R\$ 20 milhões ao Fundo de Alimentação e Nutrição (FAN) sem comprometer as demais linhas de ação da ação orçamentária.

Ainda, na ação alimentação e nutrição na saúde (funcional 10.306.2015.8735.0001) os R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) são destinados para ações de prevenção e controle da obesidade. Sabe-se de antemão que frente à dimensão do

deste problema na saúde dos brasileiros, que esse investimento é insuficiente e não atende a todos os municípios brasileiros. Desse modo propomos que a ação conte com um orçamento de R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais) para fazer frente ao necessário esforço do setor saúde de acordo com o consta no Plano Intersectorial de Prevenção e Controle da Obesidade.

### 2.3. Alimentação saudável

Considerando o fato de o Brasil ter se tornado o maior consumidor de agrotóxicos do mundo, comercializando produtos banidos em diversos países, é fundamental o monitoramento da presença desses ingredientes ativos na alimentação da população. Em função dessa demanda o Conselho solicita a ampliação dos recursos para o Programa de Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (PARA) de R\$ 2.032.250,00 (dois milhões, trinta e dois mil, duzentos e cinquenta reais) para R\$ 5.102.250,00 (cinco milhões, cento e dois mil, duzentos e cinquenta reais). Esse valor faz-se necessário em função da necessidade de garantir a continuidade das ações de capacitação, transporte de amostras e aquisição e atualização de equipamentos dos laboratórios públicos que atuam no programa, bem como garantir a aquisição de insumos e manutenção de equipamentos (calibração, insumos descartáveis dos cromatógrafos, padrões analíticos, vidrarias, reagentes e bem como financiar os contratos de manutenção).

Outra política estratégica para a promoção da alimentação saudável é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae – Ação 8744) significativamente fortalecido pelos últimos ajustes do valor *per capita* descentralizado para os entes federados. Todavia, os reajustes realizados cobriram apenas parte das perdas inflacionárias sofridas pelo programa ao longo dos anos. O Consea, desde sua criação, defende uma política consistente e contínua de revisão dos valores *per capita* do Pnae, no momento, os reajustes prioritários seriam os seguintes:

Etapa de ensino	Valor <i>per capita</i>		Em R\$ 1,00	
	Atual	Reajustado	Valor 2012	Proposta 2013
	Programa Mais Educação	0,90	1,50	600.000.000
Ensino Fundamental	0,30	0,60	1.572.923.280	3.145.846.560
Ensino Médio	0,30	0,60	469.204.560	938.409.120
Educação de Jovens e Adultos	0,30	0,60	209.183.700	418.367.400
		TOTAL	2.851.311.540	5.402.623.080

Além disso, a proposição nº 11 da IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN) estabelece a necessidade de o Estado brasileiro “Promover a educação alimentar e nutricional em todos os níveis de ensino, com inclusão na política de educação brasileira dos temas do DHAA e SAN, considerando a transição nutricional e demográfica. Incorporar tais temas ao processo de formação dos profissionais da área de saúde, educação, agricultura e áreas afins, bem como às comunidades, garantindo o alcance das práticas educativas a toda a população, respeitando as culturas

locais”. Por isso, o CONSEA enfatiza a necessidade de fortalecer as ações de educação alimentar e nutricional em diversas frentes de ação, mais especificamente por meio da:

- A. Criação uma ação específica para Educação Alimentar e Nutricional no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) com dotação orçamentária de R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais). Atualmente, não existem recursos específicos para esse tipo atividade no âmbito do maior programa de alimentação escolar do mundo.
- B. Ampliação do orçamento da ação 2784 (Educação alimentar e nutricional) de R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais) para R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais).

#### **2.4. Segurança Alimentar e Nutricional da População Indígena**

Criar mecanismos apropriados que garantam a autonomia e maior agilidade na gestão financeira das Unidades Descentralizadas da SESAI (DSEI/SESAI) e da Fundação Nacional do Índio (Coordenações Regionais da Funai).

Ademais promover o aumento orçamentário da ação 4390 - Delimitação, demarcação e regularização das terras indígenas de R\$ 20.968.566,00 (vinte milhões, novecentos e sessenta e oito mil, quinhentos e sessenta e seis reais) para R\$ 40.000.000,00 (quarenta milhões reais);

#### **2.4. Monitoramento da realização do direito humano à alimentação adequada**

Analisando o I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, observa-se que não estão previstas ações orçamentárias para se realizar o monitoramento da realização do direito humano à alimentação adequada e saudável (DHAA). Esta situação é especialmente preocupante, uma vez que tem se destacado a necessidade de se identificar avanços e retrocessos no cumprimento das obrigações de respeitar, proteger, promover e prover o DHAA, incluindo o aperfeiçoamento dos instrumentos de denúncia e exigibilidade do DHAA.

O Consea aponta para importância de se estabelecer ação orçamentária específica relacionada às iniciativas de monitoramento da realização do direito humano à alimentação adequada, que compreenda o fortalecimento institucional da Subcomissão de DHAA do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH/SDH), entre outros mecanismos de exigibilidade.

#### **2.5. Segurança Alimentar e Nutricional da População Negra e dos Povos e Comunidades Tradicionais**

Por se tratar de grupos que estão entre os que apresentam a maior incidência de insegurança alimentar e nutricional no Brasil, o Consea solicita a ampliação dos valores das ações voltadas para a segurança alimentar da população negra e dos povos e comunidades tradicionais conforme disposto abaixo:

- A. Ação 0859 - Indenização das benfeitorias e de terras aos ocupantes de imóveis em áreas reconhecidas para as comunidades quilombolas de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) para R\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões), pois os valores atuais cobrem apenas uma pequena parcela da demanda, o que não reflete o caráter prioritário da ação.
- B. Ação 20T1 - Reconhecimento, delimitação, desintrusão e titulação dos territórios quilombolas de R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais) para R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões), pois os valores destinados atualmente não correspondem ao caráter prioritário da ação;
- C. Ação 20MV - Identificação de famílias em Unidades de Conservação Federais e promoção do direito de uso das comunidades tradicionais beneficiárias a seus territórios de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais) para R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais);
- D. Ação 6040 - Promoção do desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais: considerando que a ação atende a povos faxinalenses, povos de cultura cigana, povos indígenas, quilombolas, catadoras de mangaba, quebradeiras de coco-de-babaçu, povos de terreiro, comunidades tradicionais pantaneiras, pescadores, caiçaras, extrativistas, pomeranos, retireiros do araguaia e comunidades de fundo de pasto, entre outros, o Consea sugere a ampliação dos valores a ela destinados de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais);
- E. Ação 200I - Promoção do uso da agrobiodiversidade e das cadeias de produtos da sociobiodiversidade: no Plano de SAN consta uma meta de apoiar 17 cadeias produtivas até 2015, estimando que o apoio a cada uma delas pode chegar a um R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) é preciso ampliar a consecução das metas imediatamente, por isso, sugere-se o aumento de R\$ 1.290.000,00 (um milhão, duzentos e noventa mil reais) para R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões);
- F. Ação 8457 - Apoio a projetos de segurança alimentar e nutricional para povos indígenas e povos e comunidades tradicionais R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais) R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais) no sentido de permitir o atendimento da demanda de comunidades no campo, mas também incluir grupos presentes no meio urbano;
- G. Ação 8936 - Apoio ao desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas e povos tradicionais de R\$ 2.875.000,00 (dois milhões, oitocentos e setenta e cinco mil reais) para R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais);
- H. Ação 6440 - Fomento ao desenvolvimento local para comunidades remanescentes de quilombos e outras comunidades tradicionais de R\$ 19.550.000,00 (dezenove milhões, quinhentos e cinquenta milhões de reais) para R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais);
- I. Ação 8358 - Assistência técnica e extensão rural para comunidades quilombolas: considerando que a assistência técnica custa em média R\$ 1.700,00 (mil e setecentos reais) por família, para garantir o cumprimento da meta prevista no Plano para 2015 seria necessário aumentar imediatamente os valores aportados à ação de R\$ 4.212.000,00 (quatro milhões, duzentos e doze mil reais) para R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais).

## **2.6. Pesquisa e desenvolvimento aplicados à segurança alimentar e nutricional**

A 4ª Conferência Nacional de SAN aprovou diversas recomendações que apontam para o fortalecimento das políticas públicas de construção e difusão de conhecimento em Segurança Alimentar e Nutricional. Entre essas proposições é possível destacar a nº 55:

Fomentar o desenvolvimento de projetos de pesquisa, ensino e extensão voltados para a segurança alimentar e nutricional com enfoque multidisciplinar e recortes territorial, étnico-racial e de gênero. Deve ser garantida a ampla divulgação dos resultados para a sociedade e valorizadas e replicadas as iniciativas e experiências que contribuam para a promoção da SAN e melhoria da qualidade de vida. (Relatório Final, página 63)

Para atender esta disposição, este Conselho sugere a ampliação do orçamento autorizado para a ação 8975 (Apoio à pesquisa e desenvolvimento aplicados à segurança alimentar e nutricional) de R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais) para R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais). Esta ação pretende promover a inclusão social, através de ações que melhorem a qualidade de vida, estimulem a geração de emprego e renda e promovam o desenvolvimento sustentável, por meio da produção e difusão do conhecimento em Segurança Alimentar e Nutricional. O aumento de recursos desta ação é fundamental tendo em vista que a ciência e tecnologia são ferramentas poderosas para contribuir para o desenvolvimento social, para a erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais.

## **2.7. Agricultura Familiar**

Os membros do Consea sustentam a necessidade de manter o ritmo de crescimento dos aportes de recursos destinados a programas de apoio à agricultura familiar, ao mesmo tempo em que esse apoio deve passar por reformulações no sentido de incentivar os(as) agricultores(as) a adotar sistemas produtivos sustentáveis, construindo assim um caminho para a transição agroecológica.

Similarmente, o Conselho defende a necessidade de ampliar os investimentos em políticas de apoio à agricultura urbana e periurbana para o montante de R\$ 11.000.000,00 (onze milhões de reais), com previsão de que esse valor seja em breve ampliado para R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais), visto que esta prática cumpre função estratégica no abastecimento alimentar das cidades e no combate à pobreza.

E que na perspectiva da agricultura urbana e periurbana sejam articuladas e integradas ações estruturantes de acesso à assistência técnica, pesquisa, extensão e tecnologias de bases agroecológicas; acesso à terra; acesso à sementes crioulas e agroecológicas; estímulo a comercialização local e atenção à igualdade étnico-racial e de gênero.

Considerada uma política central para o desenvolvimento no campo, o Consea solicita que seja destinado o montante de R\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de reais) para a formação de estoque no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA.

No âmbito dos programas para agricultura familiar do campo e da cidade, propomos definir estratégias para implementação de ações que visem o resgate, multiplicação, conservação e distribuição massiva de sementes crioulas e agroecológicas, sobretudo no contexto do PAA.

E, além desses recursos, o Consea solicita aos órgãos gestores do PAA e do PNAE que estudem mecanismos para facilitar o acesso das organizações sociais que trabalham com esses programas a recursos não reembolsáveis para investimentos, principalmente, para a aquisição de equipamentos.

Com concerne à agricultura familiar, outra preocupação permanente deste conselho diz respeito à assistência técnica e extensão rural para agricultores familiares (ATER). De fato, essa questão eclodiu na IV CNSAN, que, em Relatório Final, apresenta a seguinte proposição:

Ampliar os recursos para garantir a assistência técnica permanente em todas as etapas do sistema agroalimentar, por meio da implementação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER), voltada(as) aos(às) agricultores(as) familiares, povos indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais, incluindo também pescadores(as) artesanais, aquicultores(as) e marisqueiros(as). A PNATER deve priorizar a produção agroecológica, o associativismo e o cooperativismo, com a garantia da segurança alimentar e nutricional, por meio de: metodologias participativas voltadas para a realidade da agricultura familiar; ampliação do quadro técnico multiprofissional e qualificação dos profissionais; melhoria das condições de infraestrutura; criação de um sistema único integrado e descentralizado de Ater; e a criação e fortalecimento de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável. (Proposição nº 24)

Por isso, o Consea propõe que, em 2013, sejam investidos, no mínimo, R\$ 1.350.000.000,00 (um bilhão, trezentos e cinquenta milhões de reais) nas diversas modalidades de ATER (incluindo indígena, mulheres, quilombolas e reforma agrária).

## **2.8. Cooperação Internacional**

A experiência brasileira de construção do Sisan e da Política Nacional de SAN alçaram o país a uma condição exemplar no mundo, de modo que a atuação pioneira do Brasil chama atenção de muitos países que hoje lutam para superar desafios que aqui já foram superados ou que tendem a ser vencidos no curto e médio prazo. Compartilhar essas experiências é um imperativo do humanismo e propicia o cumprimento e reforço dos princípios mais importantes das relações internacionais brasileiras. Por isso, o Consea defende a ampliação do orçamento da ação 20RE (Participação da sociedade civil na cooperação humanitária internacional e em fóruns internacionais e de diálogo e negociação na ação: área de segurança alimentar e nutricional) dos atuais R\$ 6.250.000,00 (seis milhões, duzentos e cinquenta mil reais) para R\$ 7.000.000,00 (sete milhões de reais).

Ao apresentar este conjunto de proposições, Senhora Presidenta, considero que o CONSEA cumpre seu papel de pronunciar-se sobre programas e ações prioritárias no âmbito do Orçamento da União, na perspectiva de estruturar e consolidar o Sistema

Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, segundo determina a Lei 11.346/2006, e concretizar as metas do I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Respeitosamente,

  
**Maria Emília Lisboa Pacheco**  
Presidenta do CONSEA