

# **Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional**

**Textos de Referência da II Conferência Nacional  
de Segurança Alimentar e Nutricional**

Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
CONSEA

Brasília, Julho de 2004

## **Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**

Este conjunto de textos contou com a colaboração de vários membros do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), técnicos e pesquisadores de universidades, centros de pesquisa, órgãos públicos e organizações não-governamentais. A Equipe Técnica de Redação agradece a participação de todos, embora assumam inteira responsabilidade por sua redação final e pelas idéias aqui apresentadas.

### **Equipe Técnica de Redação**

Francisco Menezes (IBASE)  
Luciene Burlandy (UFF-DNS)  
Renato S. Maluf (UFRRJ-CPDA)

### **Edição de texto**

Luci Ayala

### **Revisão**

Jô Santucci

### **Secretaria Executiva do CONSEA**

Ana Claudia Santos  
Eliane de Sousa Saraiva Azevedo  
Erlen da Silva Matta  
Ernane Rocha  
Laura Fernandes  
Maria de Lourdes Dias Souza  
Mirian Nogueira Rodrigues Alves

### **Impressão**

Gráfica e Editora Positiva

# Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional

## **A Construção de uma Política de Segurança Alimentar**

*O que é segurança alimentar e nutricional (SAN), suas dimensões e as condições para construir uma política de SAN no Brasil.*

## **O Direito Humano à Alimentação**

*A definição desse direito no plano internacional e no Brasil e os instrumentos para garantir sua efetivação.*

## **Sistema Agroalimentar Mundial, Organismos e Acordos Internacionais**

*O impacto do comércio internacional no sistema agroalimentar e a importância de garantir a soberania alimentar.*

## **Componentes de Segurança Alimentar e Nutricional em um Plano Nacional de Reforma Agrária**

*A interdependência entre SAN e reforma agrária e garantia de acesso à terra para as famílias rurais, populações indígenas e comunidades quilombolas*

## **Políticas de Apoio e Fortalecimento da Agricultura Familiar e do Agroextrativismo**

*Seu papel numa estratégia de desenvolvimento sustentável que englobe os objetivos da SAN.*

## **Recursos Genéticos, Sementes e a Questão dos Transgênicos**

*A importância da preservação dos recursos genéticos e riscos atuais. Debate: argumentos contra e a favor dos transgênicos.*

## **Acesso e Uso dos Recursos Naturais e da Água**

*As estreitas relações entre preservação ambiental, o desenvolvimento sustentável e as políticas de SAN.*

## **Abastecimento Alimentar e Agricultura Urbana**

*As condições de acesso aos alimentos pelos diversos segmentos da população e seu papel nas políticas de SAN.*

## **Programas de Complementação de Renda e de Suplementação Alimentar**

*Políticas públicas e programas emergenciais para enfrentar a pobreza e a insegurança alimentar.*

## **Mutirões, Coleta e Doação de Alimentos e Ações em Situações Emergenciais**

*As formas de ação emergencial e sua contribuição às políticas públicas de SAN.*

## **Ações de Promoção e Vigilância em Saúde e Nutrição**

*Sua importância para a construção de uma política de SAN, o que vem sendo feito e o que falta fazer.*

## **Alimentação e Educação Nutricional nas Escolas e Creches**

*O ambiente escolar e a promoção de práticas alimentares saudáveis para as crianças e a comunidade.*

## **Cultura Alimentar**

*Alimentação como aspecto da identidade cultural dos povos e a necessidade de preservar sua diversidade.*

## **Alimentação e Promoção de Modos de Vida Saudáveis**

*Práticas alimentares saudáveis: princípios, determinantes e políticas públicas.*

## **Indicadores de Segurança Alimentar e Nutricional**

*A construção de instrumentos para avaliar e monitorar a situação de SAN, as ações e os programas implantados.*

## **Participação Social nas Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional**

*A participação da sociedade civil e a construção de fóruns representativos para o controle social das políticas de SAN.*

## **Institucionalidade das Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional**

*A construção de canais institucionais que viabilizem a SAN como estratégia de desenvolvimento construída socialmente.*

Esta publicação contém um conjunto de textos abordando os princípios e as diretrizes gerais para a construção de uma política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) para a população brasileira, bem como os principais elementos envolvidos na formulação de uma estratégia para a sua implantação.

A definição dos temas aqui analisados teve por objetivo cobrir o amplo leque de questões correspondente ao enfoque de SAN que vem se consolidando no Brasil. Os textos foram elaborados com a perspectiva de constituírem em documentos de referência para auxiliar nos debates dos grupos temáticos da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em Olinda, de 17 a 20 de março de 2004. Na medida do possível, procuram contemplar os vários aspectos envolvidos em cada um dos temas e o espectro de posições sobre os mesmos. Em um dos assuntos – sobre os organismos geneticamente modificados – optou-se por reproduzir as duas posições apresentadas perante o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).

A equipe técnica que redigiu os documentos foi indicada pelo CONSEA, e, nesse trabalho, contou com a colaboração de organismos governamentais e não-governamentais.

# Construção de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional

## O que é Segurança Alimentar e Nutricional

Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis.

Embora o Brasil seja um dos maiores produtores de alimento do mundo, parcela significativa da população não tem acesso aos alimentos básicos necessários para a vida cotidiana. Situações de insegurança alimentar e nutricional podem ser detectadas a partir de diferentes tipos de problemas, tais como fome, obesidade, doenças associadas à má alimentação, o consumo de alimentos de qualidade duvidosa ou prejudicial à saúde, estrutura de produção de alimentos predatória em relação ao ambiente natural ou às relações econômicas e sociais; alimentos e bens essenciais com preços abusivos e a imposição de padrões alimentares que não respeitam a diversidade cultural.

Dois conceitos estão fortemente relacionados ao de SAN: o Direito Humano à Alimentação e a Soberania Alimentar. O direito à alimentação é parte dos direitos fundamentais da humanidade, que foram definidos por um pacto mundial, do qual o Brasil é signatário. Esses direitos referem-se a um conjunto de condições necessárias e essenciais para que todos os seres humanos, de forma igualitária e sem nenhum tipo de discriminação, existam, desenvolvam suas capacidades e participem plenamente e dignamente da vida em sociedade. Cada país, por sua vez, tem o direito de definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população (soberania alimentar), respeitando as múltiplas características culturais dos povos.

## O que é uma política de Segurança Alimentar e Nutricional

Uma política de SAN é um conjunto de ações planejadas para garantir a oferta e o acesso aos alimentos para toda a população, promovendo a nutrição e a saúde. Deve ser sustentável, ou seja, desenvolver-se articulando condições que permitam sua manutenção a longo prazo. Requer o envolvimento tanto do governo quanto da sociedade civil organizada, em seus diferentes setores ou áreas de ação – saúde, educação, trabalho, agricultura, desenvolvimento social, meio ambiente, dentre outros – e em diferentes esferas – produção, comercialização, controle de qualidade, acesso e consumo.

Uma política de SAN avança em relação às ações e programas desenvolvidos por esses diferentes segmentos ao promover os seguintes princípios:

- Intersetorialidade.
- Ações conjuntas entre Estado e sociedade.
- Equidade, superando as desigualdades econômicas, sociais, de gênero e étnicas (que vêm gerando discriminações principalmente contra os negros e indígenas).
- Articulação entre orçamento e gestão.
- Abrangência e articulação entre ações estruturantes e medidas emergenciais.

### Intersetorialidade

Esta é uma das premissas básicas de uma política de SAN. Enquanto os diferentes setores do governo e da sociedade civil agirem isoladamente, não teremos uma política de SAN efetiva. Intersetorialidade significa ações articuladas e coordenadas, utilizando os recursos existentes em cada setor (materiais, humanos, institucionais) de modo mais eficiente, direcionando-os para ações que obedeçam a uma escala de prioridades estabelecidas em conjunto. Recursos dispersos e aplicados sem um planejamento global são mais facilmente desperdiçados ou utilizados por grupos isolados para seus interesses particulares.

A falta de coordenação e articulação pode levar a que diferentes setores do governo e da sociedade civil atendam aos mesmos segmentos da população – os de mais baixa renda, ou os que têm mais problemas de saúde, de alimentação e de nutrição – por meio de programas diferentes. A população, por sua vez, é forçada a relacionar-se com diferentes instituições, gastando tempo, recursos e informação para solicitar os recursos ofertados, conseguir cadastrar-se nos programas e, depois, receber o atendimento em dinheiro ou serviços.

Além da articulação de ações entre diferentes setores – entre saúde e educação, por exemplo –, também é preciso articular as ações desenvolvidas nos diferentes níveis de um mesmo setor. Na área de saúde, por exemplo, as ações de alimentação e nutrição nas frentes de atenção básica (rede básica, Programa de Agentes Comunitário de Saúde e Saúde da Família) devem estar integradas com as ações desenvolvidas nos Centros de Saúde, Policlínicas e Hospitais.

#### **Para construir a intersetorialidade é preciso:**

- Aproximar os setores que atuam na área de Segurança Alimentar e Nutricional para que, juntos, possam planejar e coordenar suas ações.
- Identificar as frentes de ação em comum, formular objetivos e definir instrumentos e indicadores de monitoramento de forma conjunta e pactuada entre os diferentes atores envolvidos (gestores, profissionais, sociedade civil etc).
- Identificar dentre as ações que vêm sendo desenvolvidas pelos diferentes setores aquelas que têm maior impacto sobre a situação de SAN; identificar também as formas de garantir os recursos para sua realização e/ou ampliação.
- Criar mecanismos de gestão e monitoramento integrado das ações. Os grupos de trabalho intersetoriais são espaços importantes para o acompanhamento cotidiano de projetos integradores de gestão (que definam ações estratégicas implementadas de forma articulada por diferentes setores de governo e sociedade civil).
- Criar condições para tomar decisões estratégicas para o campo da SAN conjuntamente e espaços para promover consensos possíveis em torno de questões-

chave, como o montante de recursos a ser destinado às políticas de estímulo à produção para consumo interno em relação às exportações, nos investimentos econômicos e sociais etc. Os conselhos em que se realizam as parcerias entre governo e sociedade civil são espaços importantes para a construção de consensos políticos sobre prioridades.

É importante destacar que a política de SAN está fortemente relacionada com o sistema de seguridade social, integrado pelos setores da saúde, assistência e previdência, cujas ações, em seu conjunto, têm impacto direto na situação de segurança alimentar e nutricional da população. Portanto, é fundamental que sejam construídas formas de integração entre esses sistemas, que são estratégicos para o governo e têm fortes pontos em comum.

#### **Ações conjuntas entre Estado e sociedade**

Nem o governo nem as organizações da sociedade civil, agindo isoladamente, têm condições de garantir a segurança alimentar e nutricional da população de modo eficaz e permanente. O esforço para a ação conjunta e coordenada é fundamental, de modo a que cada parte cumpra suas atribuições específicas, utilizando os recursos existentes de forma mais eficiente e com mais qualidade.

O potencial e as debilidades do setor governamental se complementam e se compensam com as do setor não-governamental. Comparadas ao governo, algumas organizações não-governamentais (ONGs) enfrentam limites na capacidade de gerar recursos de forma continuada e ampliada, e em consequência no alcance de seu atendimento. Já os setores governamentais, por arrecadarem impostos, têm maiores condições, além da obrigação, de garantir acesso universal aos serviços, acumulando assim conhecimentos na prestação de serviços para o grande público. Em contrapartida, as ONGs, são menos burocratizadas e dispõem de maior flexibilidade administrativa, com grande capacidade de chegar a grupos sociais mais isolados ou marginalizados. Não se deve confundir, porém, o caráter complementar das ações de um setor em relação a outro com a delegação de funções que exima o Estado de suas obrigações.

## **Eqüidade**

As desigualdades econômicas, de gênero e étnicas, bem como o acesso diferenciado aos bens e serviços públicos, são fatores determinantes da situação de insegurança alimentar. Para superá-las, as políticas públicas, ou seja, as ações do governo e da sociedade de caráter público, devem ser planejadas e implementadas de forma democrática, visando à eqüidade econômica, social, de gênero, étnica e racial. Tanto as instituições do Estado quanto as não-governamentais precisam desenvolver formas mais transparentes de utilização dos recursos disponíveis. Isso significa incluir direta ou indiretamente os vários segmentos da sociedade nas decisões que são tomadas sobre estes recursos, principalmente aqueles setores que vivem em condições mais adversas.

## **Articulação entre orçamento e gestão**

Como uma política de SAN mobiliza recursos gerenciados por setores de governo e da sociedade, é preciso orçar esses recursos – ou seja, saber o quanto se tem disponível e qual a previsão de recursos para ações na área de SAN –; definir como serão utilizados e o quanto será destinado para cada ação. O orçamento e a gestão devem ser feitos de modo integrado, pela mesma instância responsável por formular e implementar a política de SAN. Quando essas decisões são feitas em diferentes órgãos de governo, sem a necessária articulação, dificilmente os objetivos de intersectorialidade e uma melhor utilização dos recursos serão alcançados.

## **Abrangência e articulação entre ações estruturantes e medidas emergenciais**

Uma política de SAN deve abranger as dimensões de produção, acesso, consumo; deve, também, estabelecer as relações entre alimento e saúde, a utilização biológica do alimento, bem como sua utilização comunitária e familiar. Em todas essas dimensões, pode-se recorrer a ações de caráter

estruturais ou emergenciais. As ações estruturais, ou seja, que têm por objetivo reverter o quadro de insegurança alimentar de indivíduos, grupos sociais e do próprio país, devem atacar suas causas, sejam elas políticas, econômicas, sociais ou culturais. Já as medidas emergenciais são voltadas para o atendimento mais imediato de grupos em condições adversas do ponto de vista social e de saúde.

As ações emergenciais, no entanto, devem ser planejadas em função de objetivos mais amplos de inclusão social. Para isso, devem ter caráter temporário e se articularem com iniciativas que visem romper com a dependência da população atendida, desenvolvendo as capacidades individuais e coletivas de autocuidado, adquirindo, assim, uma perspectiva emancipatória. A forma como as ações são implementadas, independentemente do tipo, também é importante. Elas devem ser pautadas na perspectiva dos direitos humanos e da cidadania, sob valores éticos e de eqüidade, reforçando, assim, a autonomia social, política e econômica da população atendida. Para tal, é fundamental que haja participação social, transparência decisória e conhecimento, por parte da população, das ações desenvolvidas em todas as etapas do processo de planejamento.

Por todas essas características, a política de SAN requalifica as ações já desenvolvidas em cada setor, redefinindo os objetivos e o modo de implementação em função de um propósito mais amplo que é o alcance da SAN.

## **A abrangência de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional**

Uma política de SAN atua sobre as esferas da produção e disponibilidade de alimentos; do acesso ao alimento e do abastecimento; da alimentação e nutrição. Essas dimensões expressam os dois componentes básicos de uma política de SAN:

**Componente alimentar** – Relacionado com a disponibilidade, produção, comercialização e acesso ao alimento.

**Componente nutricional** – Relacionado às práticas alimentares (onde, como e quando nos alimentamos, o que escolhemos, como preparamos e o que consumimos) e à utilização biológica do alimento.

## **Produção e disponibilidade de alimentos**

O Brasil conta com um sistema de produção de alimentos de grande dimensão e complexidade, ocupando papel de destaque no comércio internacional. Os sucessivos aumentos no volume total da produção – sobretudo de grãos e carnes – e também das exportações são apresentados como comprovação da eficiência do chamado agronegócio brasileiro, inclusive no que se refere ao atendimento das necessidades alimentares da população. Espera-se um novo recorde na safra 2003-2004, com um total estimado em 130 milhões de toneladas, e também um crescimento das exportações agrícolas.

Em termos de disponibilidade de alimentos, o Brasil situa-se acima do mínimo estabelecido pela FAO. A disponibilidade é calculada tomando-se o equivalente em calorias do volume total da produção e dividindo-se esse número pela população. Esse índice, no entanto, não é suficiente para avaliarmos as condições reais da produção e acesso aos alimentos no país – basta lembrar que o crescimento da produção agrícola tem se concentrado em produtos como a soja, que responde por 45% da produção de grãos e é o maior produto de exportação do país.

Uma política de SAN deve equacionar a questão da produção agroalimentar no Brasil, levando-se em conta os aspectos socioeconômicos, culturais e ambientais associados a essa produção. Deve, também, prever a ampliação da capacidade de acesso aos alimentos para amplos segmentos sociais hoje excluídos dessa possibilidade e usar esse crescimento de demanda como uma importante alavanca econômica para os pequenos e médios produtores brasileiros. As oportunidades para esses produtores crescem quanto mais justa for a distribuição da renda e da riqueza.

As políticas de estímulo ao crescimento da produção agroalimentar, importante para a segurança alimentar e para a exportação, devem estar associadas a itens tais como:

- Promoção de formas socialmente equitativas e ambientalmente sustentáveis de ocupação do espaço agrário.
- Valorização das culturas alimentares locais e regionais.

- Enfrentamento da pobreza rural, já que são nas áreas rurais que se localizam os mais elevados índices de pobreza e de insegurança alimentar.
- Estímulo ao desenvolvimento local e regional.

O apoio aos pequenos e médios produtores rurais e urbanos de alimentos promove a equidade e a inclusão social, pois são grandes geradores de ocupação e de renda, ao mesmo tempo que resulta em maior e mais diversificada oferta de alimentos de qualidade à população, produzidos sob formas sustentáveis. Permite, também, associar as estratégias de segurança alimentar e desenvolvimento territorial, valorizando os circuitos regionais de produção, distribuição e consumo de alimentos que se formam no interior do país.

A proximidade entre a produção e o consumo dos alimentos tem muitas vantagens, como o menor custo de transporte, a qualidade e a confiabilidade dos produtos, a maior identificação com hábitos de consumo peculiares da região e a possibilidade de preservar as características da produção artesanal. Para viabilizar esses circuitos regionais, é necessário estimular as relações horizontais, construindo mecanismos que permitam a cooperação, reciprocidade e ação coletiva, envolvendo pequenos e médios agricultores, comércio varejista de pequeno porte, produtores urbanos e consumidores. A mera proximidade física não é suficiente para gerar relações sistemáticas e sinérgicas entre os agentes envolvidos.

## **Acesso aos alimentos**

O acesso de toda a população a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, incluindo a água, é um pressuposto básico para a segurança alimentar e nutricional.

No Brasil atual, o acesso a esta e a outras necessidades básicas, como vestuário, habitação, educação e assistência à saúde, depende predominantemente da renda que o indivíduo ou sua família dispõe e dos preços a que estes bens e serviços são vendidos. As famílias mais pobres gastam a maior parte de sua renda com a alimentação. A capacidade de acesso aos alimentos é, assim, elemento definidor da condição de vida da maior parte da população brasileira.

O acesso aos alimentos pode também ser garantido, total ou parcialmente, pela produção realizada para o próprio consumo. Dessa maneira, especialmente na área rural, a falta de acesso à terra e a outros bens necessários à produção pode tornar-se fator determinante para a fome e desnutrição.

### **Fatores limitadores do acesso aos alimentos**

Não existem no país pesquisas recentes sobre o acesso da população aos alimentos – a última (Endef) é de 1974. O número potencial de pessoas vulneráveis à fome é estimado, embora ainda não exista consenso entre organizações governamentais e não-governamentais sobre os critérios para esse cálculo. O Programa Fome Zero usa como referência o conceito de linha de pobreza extrema adotado pelo Banco Mundial, equivalente a 1,08 dólar *per capita*/dia, estimando em 44 milhões o número de pessoas em situação de “vulnerabilidade à fome”, ou seja, que não dispõe de renda suficiente para adquirir alimentos na quantidade necessária. Isso é equivalente a 9,2 milhões de famílias ou quase 28% da população total do país.

### **Distribuição das famílias vulneráveis à fome:**

- 19% nas regiões metropolitanas
- 26% nas áreas urbanas não-metropolitanas
- 46% nas áreas rurais
- 64% dos chefes das famílias vulneráveis à fome são de cor parda ou preta

Enfrentar o problema do acesso aos alimentos no Brasil significa enfrentar o problema da exclusão, determinada pela extrema desigualdade nas relações econômicas e sociais em nossa sociedade. Em um país em que os 10% mais pobres recebem 0,9% da renda nacional, enquanto os 10% mais ricos ficam com 47% dessa renda, não basta criar riqueza, mas distribuí-la de forma equânime. O endividamento público hoje existente não só dificulta a execução de políticas que permitam romper com o estado de iniquidade, mas ainda contribui para a maior concentração de renda.

Mesmo nos anos em que a taxa média de crescimento do país foi alta, os frutos desse crescimento ficaram

nas mãos de poucos, apropriados por uma minoria. Nos anos de 1990, a proporção da renda do trabalho na renda nacional diminuiu continuamente – a perda foi de 25% para os assalariados e 20% para os trabalhadores autônomos. Desde 1997, o ritmo de criação de postos de trabalho vem se reduzindo, com crescimento da taxa de desemprego – fatos que resultam em informalidade e marginalização. Estimase que, em 2001, os trabalhadores informais já representavam cerca de 60% da população ocupada. Em contrapartida, a renda apropriada pelos setores mais ricos cresceu quase 5% entre 1992 e 1997, com discreta queda nos últimos anos, compensada pelo enriquecimento obtido no mercado financeiro, com as altas taxas de juros então vigentes.

A desigualdade no Brasil tem também cor e sexo. A grande maioria dos pobres é de negros (pretos e pardos) e de mulheres. Embora os negros representem 45% da população brasileira, em 1999 eles eram 64% dos pobres e 69% dos indigentes. As mulheres, por sua vez, são mais suscetíveis à insegurança alimentar. Sua renda é menor do que a dos homens e a renda das famílias chefiadas por mulheres também é menor do que as demais, mesmo reconhecendo que houve melhora nos rendimentos femininos nos últimos anos. Enfrentar esse quadro de desigualdade, exige a superação das discriminações e a incorporação da dimensão racial e de gênero nas políticas públicas, de forma tal que assegurem os direitos de negros e mulheres.

Entre os grupos mais vulneráveis e com maior dificuldade de acesso aos alimentos, deve-se incluir as famílias que vivem em regiões isoladas, em locais de difícil acesso a bens e serviços públicos em geral. Além de, geralmente, pagarem mais pelos alimentos que adquirem, suas crianças podem não ter acesso às escolas e à alimentação escolar, ou a alguns dos programas emergenciais de transferência de renda existentes. Todos esses fatores influenciarão na capacidade de utilização da renda pelas famílias. Deve-se considerar também os valores que são fortalecidos na sociedade, que possibilitam certa aceitação e naturalização destas desigualdades, fazendo com que se perpetuem no país por décadas, mesmo em períodos de crescimento econômico, e que determinados grupos não sejam contemplados pelas ações públicas.

## Alimentação e nutrição

A alimentação e nutrição referem-se tanto às práticas alimentares (que são condicionadas pela produção, disponibilidade e acesso), quanto à forma como o organismo transforma e utiliza o alimento e sua relação com a saúde. As práticas envolvem o que comemos, como preparamos os alimentos, onde e com quem compartilhamos o momento das refeições, quantidade e tipos de alimentos que consumimos, quais os que consideramos comestíveis ou aceitáveis, os horários das refeições etc. As transformações do alimento pelo organismo estão fortemente relacionadas com os cuidados com a saúde e, conseqüentemente, com o acesso aos serviços de saúde. Relaciona-se também com a presença de determinadas doenças que alteram a necessidade nutricional e a utilização biológica do alimento, incluindo os aspectos psicológicos (dimensão emocional) e sociais que afetam esse processo (condições de vida, moradia, trabalho, acesso a políticas públicas etc.).

## Perfil nutricional

O perfil nutricional da população brasileira é marcado pela co-existência de doenças relacionadas a quadros de carência, como desnutrição, anemias e deficiências de vitaminas, com doenças provocadas pelo excesso de alimentos, como sobrepeso, obesidade, diabetes, hipertensão arterial.

As transformações no estado nutricional da população brasileira ao longo das últimas décadas podem ser analisadas a partir de dados de estudos de âmbito nacional como: o Estudo Nacional de Despesa Familiar (Endef) realizado em 1974/1975 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição – PNSN (1989), a pesquisa Nacional sobre Demografia e Saúde (PNDS), realizada em 1996, e a Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) do IBGE, de 1997 (realizada no Nordeste e Sudeste do país).

A partir desses dados, é possível constatar que, em relação às crianças entre um e 4 anos, há um declínio na prevalência de retardos de crescimento (déficit de altura para idade, um indicador de desnutrição infantil) de 34,3%, em 1975, para 11,4%, 1996.

No mesmo período e para a mesma faixa etária, também há um declínio do déficit de peso para idade, que passa de 4,6% para 2,0%, e um aumento do registro de sobrepeso, que passa de 3,3% para 4,0%. Em relação aos adultos, observa-se uma redução da prevalência de baixo peso e, ao mesmo tempo, um aumento importante na prevalência da obesidade em todo o país.

Os dados da PPV, mais recentes, indicam questões importantes sobre as diferenças regionais e também sobre o crescimento do sobrepeso em adultos: 38,5% de toda a população adulta estudada apresentaram sobrepeso. Na Região Sudeste, este percentual foi de 41,0% e, no Nordeste, de 34,1%. O baixo peso, por sua vez, foi maior nas mulheres (6,1%) do que nos homens (3,4%). A Região Nordeste apresentou percentuais maiores (6,1%) que a Região Sudeste (4,2%).

O sobrepeso e obesidade, que é um nível mais severo de excesso de peso, ainda atingem predominantemente as mulheres e a população de mais alta renda. No entanto, sua prevalência vem crescendo de forma mais significativa nas populações mais pobres. Cabe destacar que o único registro de declínio da obesidade em todo este período no país foi entre mulheres de alta renda residentes no Sudeste, onde houve uma redução de 13,2% em 1989 para 8,2% em 1997.

Parte da explicação para isso pode ser encontrada no perfil alimentar – excessos no consumo de alimentos, principalmente os ricos em gorduras e açúcares, produtos industrializados com alta densidade energética (muitas calorias) – ou no sedentarismo, comportamentos que também constituem riscos à saúde. O modelo predominante de produção de alimentos favorece a disponibilidade destes produtos e uma uniformização das práticas alimentares. Essas são profundamente relacionadas com as transformações culturais em curso, determinadas por processo como a urbanização acelerada; longas distâncias entre a casa e o trabalho; pouco tempo para as refeições; excesso de trabalho pela alta competitividade dos mercados etc. Contexto que favorece refeições rápidas, maior consumo de alimentos processados, pré-preparados etc. Além disso, as informações e propagandas que são predominantemente veiculadas pelos meios de comunicação têm grande impacto neste perfil.

Outros problemas nutricionais importantes no país são:

- **Anemia** – Ocasionalmente por carência de ferro na alimentação (pela baixa ingestão ou pelo consumo associado de alimentos que inibem a absorção do ferro), ou por verminoses, varia de 19,3% a 46,9% da população, nos diferentes estados brasileiros. Atinge principalmente crianças menores de 5 anos, gestantes e nutrízes.
- **Bócio endêmico** – Ocasionado por deficiência de iodo na alimentação. Estudos recentes indicam uma prevalência média de 1,3% de bócio no país, como maior incidência em Mato Grosso, Goiás, Minas Gerais e Acre.
- **Hipovitaminose A** – Ocorre em todas as regiões do país, mas com prevalência mais alta em algumas regiões: no Nordeste, com altas taxas de prevalências de lesões oculares em crianças; na Região Sudeste, principalmente no Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais, e no Rio de Janeiro, onde registram-se altas taxas de prevalências em gestantes, nutrízes, recém-nascidos, pré-escolares e escolares.
- **Transtornos alimentares** – Anorexia e bulimia vêm se destacando como uma questão a ser enfrentada, principalmente no período da adolescência.

O fato de problemas associados ao excesso de alimentos atingirem os segmentos sociais de baixa renda reforça a necessidade de ações integradas entre os diferentes setores que compõem a política de SAN.

É uma forma de evitar, por exemplo, que intervenções para enfrentar problemas de carência alimentar não se constituam em fator de risco para ocorrência futura de sobrepeso e obesidade. Da mesma forma, medidas voltadas para a redução da obesidade não podem contribuir para o crescimento de problemas associados aos transtornos alimentares como anorexia e bulimia.

Os estudos indicam que a diferença relativa entre os níveis de mortalidade de negros e brancos

menores de um ano é alta, com forte peso das doenças infecciosas relacionadas com a desnutrição. Fatores de risco para o baixo peso ao nascer são mais freqüentes em mulheres negras e pardas do que em brancas. Os povos indígenas também estão sujeitos à graves situações de risco nutricional e em saúde. Portanto, é importante que os quesitos étnicos, de cor e de gênero, sejam considerados no monitoramento alimentar e nutricional e que sejam analisadas suas interfaces com as assimetrias raciais. Cabe também ressaltar a importância de estudos periódicos sobre o perfil alimentar e nutricional da população brasileira, que contemplem as diferentes fases do ciclo de vida. Estas informações atualizadas podem subsidiar ações oportunas e devem ser concebidas enquanto um direito de toda a população.

Pelas questões acima colocadas, percebe-se que o campo da SAN no país expressa as características mais gerais da nossa sociedade, até mesmo o embate entre valores e princípios contraditórios. Na esfera da produção, se fortalece um modelo produtivo que, por razões econômicas, dissemina práticas e disponibiliza tipos de alimentos que comprometem a saúde e o meio ambiente, que enfraquecem a diversidade cultural e geram desigualdades. Por outro lado, a saúde e a equidade se colocam como bens essenciais à vida humana e à própria sustentabilidade econômica e social do país.

Por isso, é fundamental que os objetivos de SAN sejam norteadores das ações realizadas por todos os setores envolvidos na produção, abastecimento e comercialização de alimentos, bem como na saúde, educação etc. A inserção desses objetivos nos diversos setores da política pública gera modelos produtivos viáveis e sustentáveis do ponto de vista social, econômico e ambiental. Cabe, também, fortalecer nas instituições que operacionalizam estas ações, práticas que resgatem e possam impregnar a sociedade com valores éticos, culturais, de cidadania, de direitos, de equidade. Por todas essas questões, a SAN é estratégica para o próprio desenvolvimento do país.

## **Temas debatidos na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**

### **1. Princípios da Política de Segurança Alimentar e Nutricional**

- O Direito Humano à Alimentação

### **2. Diretrizes para uma política de SAN**

#### **2.1. Na área de Produção de Alimentos**

- Sistema Agroalimentar Mundial, Organismos e Acordos Internacionais
- Componentes de Segurança Alimentar e Nutricional em um Plano Nacional de Reforma Agrária
- Políticas de Apoio e Fortalecimento da Agricultura Familiar e do Agroextrativismo
- Recursos Genéticos, Sementes e a Questão dos Transgênicos
- Acesso e Uso dos Recursos Naturais e da Água

#### **2.2. Na área do Acesso aos Alimentos**

- Abastecimento Alimentar e Agricultura Urbana
- Programas de Complementação de Renda e de Suplementação Alimentar
- Mutirões, Coleta e Doação de Alimentos e Ações em Situações Emergenciais

#### **2.3. No campo das ações de Alimentação e Nutrição**

- Ações de Promoção e Vigilância em Saúde e Nutrição
- Alimentação e Educação Nutricional nas Escolas e Creches
- Cultura Alimentar
- Alimentação e Promoção de Modos de Vida Saudáveis

### **3. Questões institucionais**

- Indicadores de Segurança Alimentar e Nutricional
- Participação Social nas Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional
- Institucionalidade das Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional

# O Direito Humano à Alimentação

## O que são os Direitos Humanos

Os chamados Direitos Humanos são um conjunto de prerrogativas que todos os indivíduos possuem por serem parte da espécie humana. Esses direitos foram firmados internacionalmente na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. Os Direitos Humanos distinguem-se por algumas características:

- **São universais**, ou seja, se aplicam a todos os seres humanos de forma indistinta.
- **São indivisíveis e interdependentes**, o que significa que um direito não será garantido se outro for violado: um escravo não tem seu Direito Humano à Alimentação garantido, ainda que tenha acesso ao alimento, pois foi privado da liberdade, também um direito humano.
- **São pautados pelo respeito à diversidade**, ou seja, não admitindo nenhum tipo de discriminação política, religiosa, cultural, étnica ou de gênero.

Sob a ótica do Direito, esses princípios servem para analisar tanto os produtos da ação ou da falta de ação (omissão) pública quanto os próprios processos pelos quais essas ações se realizam. É inaceitável, por exemplo, que determinada necessidade seja suprida por meio de ações que envolvam algum tipo de discriminação, humilhação, dependência etc.

## O Direito Humano à Alimentação

A alimentação é reconhecida como direito humano no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, do qual o Brasil é signatário, e que foi incorporado à legislação nacional em 1992. Posteriormente, em 1999, o comitê dos Direitos Econômicos e Sociais da Organização das Nações Unidas (ONU) formulou uma definição mais detalhada dos direitos relacionados à alimentação em seu Comentário Geral no 12: O direito à alimentação

adequada é alcançado quando todos os homens, mulheres e crianças, sozinhos, ou em comunidade com outros, têm acesso físico e econômico, em todos os momentos, à alimentação adequada, ou meios para sua obtenção. O direito à alimentação adequada não deve ser interpretado como um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. A ‘adequação’ refere-se também às condições sociais, econômicas, culturais, climáticas, ecológicas, entre outras.

## Portadores de direitos e portadores de obrigações

Os países que assinaram esse pacto devem realizar estes direitos progressivamente e para tal assumem algumas obrigações, como respeitar, proteger, promover (facilitar) e prover (garantir) as condições para que os indivíduos e grupos possam produzir os alimentos para autoconsumo ou adquiri-los – isso implica acesso à terra, ao emprego, à renda etc. Devem implementar de forma progressiva regulamentações e ações que garantam o acesso indiscriminado à alimentação de qualidade, segura, ou seja, sem riscos biológicos de contaminação, e em quantidade suficiente. A alimentação deve suprir as necessidades nutricionais e respeitar as diversidades culturais. Caso um dos Estados que assinaram o pacto argumente que não tem recursos para cumprir as obrigações assumidas, tem de comprovar que todos os esforços foram feitos para usar os recursos disponíveis na garantia prioritária do direito à alimentação.

Quando se fala em Direitos Humanos, é preciso definir alguns elementos essenciais para que sejam consolidados instrumentos de promoção e monitoramento desses direitos. É necessário definir, por exemplo, quem é o titular desse direito (aquele que tem o direito), quem é o responsável pelo cumprimento da obrigação e uma definição de responsabilidades dos diferentes atores envolvidos (se níveis de governo – municipal, estadual, federal – se organizações da sociedade civil, movimentos sociais ou indivíduos). Essas

definições são indispensáveis para se ter clareza das obrigações existentes, dos responsáveis e dos papéis de todos os envolvidos. A obrigação final de garantir que os Direitos Humanos sejam realizados é do Estado, que tem instrumentos para efetivá-los por meio de seus poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

### **Instrumentos de promoção e monitoramento da realização do Direito Humano à Alimentação**

O Comentário nº 12 do Comitê dos Direitos Econômicos e Sociais indica que, para a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais previstos no pacto, é importante contar com instrumentos legislativos e recursos judiciais que permitam invocar esses direitos diante de tribunais. O documento destaca a relevância da definição clara de metas, prazos e estratégias para a alocação de recursos por meio de políticas públicas destinadas à garantia desses direitos. As pessoas vítimas de violação ao direito à alimentação devem ter acesso a recursos administrativos e judiciais que lhes garantam a devida reparação, por meio de restituição, indenização, compensação ou garantias de não-repetição. Políticas públicas planejadas de forma transparente e com objetivos claros também são fundamentais para que se possa definir as causas e as responsabilidades em casos de violação.

Um dos mecanismos internacionais criados para monitorar a realização do direito à alimentação nos diferentes países foi a Relatoria sobre o Direito à Alimentação, instituída no ano 2000, em sessão anual da Comissão de Direitos Humanos da ONU. Seu objetivo é coletar e disseminar informação sobre todos os aspectos vinculados à realização do direito à alimentação.

No plano nacional, o Ministério Público vem desempenhando importante papel na promoção desse direito, por sua prerrogativa de instaurar processos de inquérito civil público, por meio dos quais reúne informação e investiga possíveis irregularidades ou violações de direitos, emitindo recomendações ao poder público.

A ação civil pública é um instrumento jurídico previsto na Constituição Federal que pode ser usado para garantir o direito à alimentação. Essa ação, que pode

ser solicitada por um estado da Federação, por um município, por uma organização não-governamental ou por empresa pública, prevê mecanismos de reparação do dano, podendo obrigar o Estado a implementar determinado programa ou serviço para garantir o Direito Humano à Alimentação.

O Ministério Público Estadual, a Defensoria Pública e os diferentes conselhos de controle social, como os de Saúde, de Assistência e de Educação; o Conselho Tutelar e o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente podem desempenhar importante papel na promoção do Direito Humano à Alimentação. Essas instâncias de participação e controle social expressam esforços de redemocratização, difusão da noção de direito e exercício da cidadania, incorporando segmentos antes excluídos do processo decisório. No entanto, deve-se considerar as resistências culturais e as transformações comportamentais, que funcionam como fatores limitadores nesse processo e que, em muitos casos, contribuem para o favorecimento político de determinados grupos de poder local. Para fazer frente a essas limitações, é fundamental promover a formação continuada em Direitos Humanos dos integrantes dessas instâncias, para que esses valores possam progressivamente impregnar as práticas sociais e políticas.

### **O que vem sendo feito no país no campo do Direito Humano à Alimentação**

A consciência do Direito Humano à Alimentação por parte dos governos e da sociedade é progressiva e, no Brasil, o termo vem ganhando espaços na linguagem pública, nos diferentes programas de governo e adquirindo expressão prática com a criação de uma Relatoria Nacional especialmente destinada ao monitoramento deste direito. A redução da pobreza absoluta, da fome e da desnutrição, indicadas em pesquisas de âmbito nacional, sinaliza alguns progressos nesse campo. De igual modo, destaca-se a imersão do Ministério Público nesta temática, que vem culminando na realização de inquéritos públicos em diferentes localidades e na construção de indicadores específicos neste campo.

**Plataforma Brasileira de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais (Plataforma DhESC Brasil)** – Consolidada a partir de 2002, consiste numa rede nacional de organizações da sociedade civil articulada com o objetivo de promover ações comuns neste campo de atuação, difundindo e promovendo uma cultura de direitos no país. Dentre as ações da plataforma, foi instituído o projeto de relatores nacionais nas áreas de Saúde, Educação, Moradia, Terra, Meio Ambiente e Trabalho, Alimentação, Água e Terra Rural.

**Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República** – Com base em resoluções da última Conferência Nacional de Direitos Humanos, essa Secretaria trabalha na construção de um Sistema Nacional de Direitos Humanos, que se constituiria como instância privilegiada para monitorar o cumprimento de metas e prazos acordados e investigar as razões de possíveis descumprimentos.

**Conselho Nacional de Promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada (CNDPHA)** – A proposta de criação desse conselho como parte da estrutura básica da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República é uma das recomendações formuladas pelo relator das Nações Unidas para o Direito à Alimentação, de maio de 2002. Esse conselho teria entre suas atribuições a de analisar, sugerir e monitorar as políticas públicas voltadas à promoção do Direito Humano à Alimentação; expedir recomendações a entidades públicas e privadas relacionadas com a promoção do Direito Humano à Alimentação; fazer inspeções e investigação de denúncias relevantes de violação do direito à alimentação. A ação desse conselho se somaria às ações de outros organismos de controle social, tendo como especificidade a questão do Direito Humano à Alimentação.

## **Desafios na promoção do Direito Humano à Alimentação**

A Relatoria Especial sobre o Direito Humano à Alimentação da ONU e a Relatoria Nacional para o Direito Humano à Alimentação têm identificado os

seguintes obstáculos para a realização do Direito Humano à Alimentação no Brasil:

- O modelo de desenvolvimento concentrador de terras, riqueza e renda.
- Prática extensiva da monocultura agrícola de exportação.
- Limitação dos recursos alocados à rede de proteção social.
- Interferência dos acordos firmados com o FMI na alocação de recursos para investimentos e programas sociais.
- Lentidão na implementação da reforma agrária.
- Regressividade na coleta do imposto de renda.
- Impunidade e morosidade do Judiciário.
- Ausência de instrumentos efetivos que garantam a possibilidade de recurso e reparação de violações.
- Discriminação contra mulheres, negros, indígenas, quilombolas e seu impacto na realização do direito à alimentação.
- Imensa desigualdade social, que vem se perpetuando por décadas.
- As desigualdades de acesso aos programas sociais.
- A prestação de serviços públicos em troca de lealdade de voto, prática que ainda persiste em várias regiões do país.
- O não-cumprimento da utilização máxima de recursos disponíveis para progressiva realização do direito à alimentação e da mobilização radical de esforços para proteção contra as violações deste direito.
- Forte cultura de discriminação e naturalização da miséria e da fome, ou seja, falta indignação contra este quadro perverso.
- Apropriação privada dos recursos públicos.
- Insuficiência da legislação vigente, morosidade do Judiciário e fortes indícios de conivência do Judiciário e do Legislativo.
- Falta de emissão de documentos básicos para os segmentos mais pobres da população (certidão de nascimento, carteira de identidade), exigidos para os programas sociais.
- Fragilidade das instituições de monitoramento da realização dos direitos humanos.
- Fragmentação das políticas públicas (múltiplas ações desenvolvidas por diferentes instituições sem a necessária articulação e coordenação).

## Recomendações

Diferentes fóruns de discussão vêm recomendando as seguintes medidas como estratégias para monitorar a realização do Direito Humano à Alimentação:

- Definir de forma compartilhada pelo governo e sociedade os conceitos básicos sobre fome, desnutrição, pobreza, além de indicadores de mensuração e acompanhamento (constituindo uma base de dados e sistema de monitoramento), metas e prazos para a realização progressiva dos direitos em questão.
- Incluir a temática da alimentação como um dos direitos humanos nos diferentes espaços de formação educacional e de pesquisa.
- Implementar mecanismos jurídicos para a defesa dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais.
- Instituir um sistema de auditoria e corregedoria nos programas oficiais e um sistema nacional de proteção dos denunciadores, além de implementar mecanismos de captação de denúncias (como o disque-denúncia).
- Constituir organismos públicos, com total independência do Estado, capazes de monitorar a realização do Direito, de investigar as denúncias de violações e de apresentar recomendações no sentido de sua superação.
- Universalizar de fato o acesso aos programas sociais, bem como o acesso a informações sobre direitos, critérios de elegibilidade em programas sociais, mecanismos de denúncias etc., de forma a incluir grupos que atualmente estão excluídos desses direitos.
- Instituir a notificação obrigatória da desnutrição.
- Sensibilização e integração do Poder Judiciário e dos seus agentes ao tema.
- Monitorar o processo decisório, analisando em que medida os princípios do direito humano são considerados pelos atores, sejam eles do Executivo, Judiciário ou Legislativo, ao tomarem as decisões de alcance público.
- Implementar medidas que garantam que decisões públicas sobre terras que envolvam deslocamento populacional sejam antecedidas de um relatório de impacto social, ou seja, uma análise das possíveis conseqüências sobre a situação social da população.
- Identificar as atribuições dos diferentes níveis de governo – federal, estadual e municipal –, os mecanismos de acesso e as responsabilidades relativas às ações de promoção, proteção e garantia do Direito Humano à Alimentação.
- Estabelecer uma estratégia de políticas públicas para garantia do Direito Humano à Alimentação com definição clara de metas, prazos e a alocação de recursos.
- Monitorar políticas e acordos internacionais que tenham repercussão direta em questões estratégicas para o campo da SAN, como acesso a alimentos e água, identificando em que medida ferem o Direito Humano à Alimentação.
- Fortalecer o controle social e promover a formação continuada dos atores sociais que integram mecanismos de controle social (como os conselhos) no campo dos Direitos Humanos, formação que deve se estender aos demais atores que participam desse processo, como trabalhadores do setor público e privado, e a sociedade em geral.
- Ampliar o acesso da sociedade civil às decisões sobre a distribuição dos recursos públicos.

# Sistema Agroalimentar Mundial, Organismos e Acordos Internacionais

## Comércio internacional versus auto-suficiência alimentar

A produção, a distribuição e o consumo de alimentos constituem um sistema alimentar de âmbito mundial, com as seguintes características:

- Predominância de um padrão de produção agrícola intensiva, mecanizada, com elevada utilização de produtos químicos e fortes impactos sociais e ambientais.
- Processamento crescente dos produtos, muitas vezes com perda da qualidade original dos alimentos.
- Crescente padronização de hábitos alimentares, apesar de também promover a difusão de produtos típicos de determinadas culturas ou regiões.
- Ampliação do peso do comércio internacional no abastecimento alimentar doméstico, com elevado controle de grandes empresas de âmbito mundial.

A produção e o comércio de alimentos em escala mundial trouxeram à tona a questão da “segurança alimentar global”. Para alguns organismos internacionais, especialistas e representantes de grandes empresas, este modelo tem capacidade para abastecer o mundo, dada à grande quantidade de alimentos disponível. O comércio internacional é valorizado como fonte geradora de emprego e renda, além de instrumento para obtenção de alimentos de boa qualidade e a baixo custo.

Os críticos a esse modelo, por sua vez, apontam seu caráter excludente, pois, apesar da abundância de alimentos produzidos, o número de pessoas que sofrem de fome e desnutrição no mundo não só se manteve, como, em alguns casos, aumentou. Chamam a atenção, também, para seus impactos negativos em termos sociais (exclusão de pequenos produtores e baixa geração de empregos), ambientais (poluição e esgotamento dos recursos naturais), de saúde (padrão alimentar pouco equilibrado) e culturais (comprometimento da diversidade cultural).

Eleger o comércio internacional como base para a segurança alimentar implica abandonar a perspectiva da auto-suficiência nacional na produção de alimentos. Pressupõe a especialização da produção agrícola em alguns itens de exportação e a importação de alimentos para satisfazer às necessidades do consumo interno, sempre que ela for mais barata do que a produção doméstica. Supõe que os exportadores disponham de mercados crescentes para seus produtos e os importadores encontrem no mercado mundial uma fonte confiável e eficiente de oferta de alimentos.

Devemos observar que a associação entre a segurança alimentar e a autonomia na produção dos alimentos essenciais tem larga tradição. A experiência histórica da maioria dos países mostra que suas escolhas nunca foram entre autonomia produtiva absoluta ou a especialização em poucos produtos mais competitivos no mercado internacional, recorrendo à importação sempre que esta for a opção mais barata. O ponto relevante da discussão é o papel atribuído à produção própria de alimentos e aos mercados no enfrentamento da questão alimentar.

A produção doméstica de alimentos tem enorme significado econômico, social, ambiental e cultural e pode combinar-se de diferentes formas com o comércio internacional, de acordo com as particularidades de cada país. Países como o Brasil, com grande extensão territorial e grande contingente populacional, tendem a ter elevado grau de autosuficiência produtiva.

Para os países de Terceiro Mundo, o comércio internacional está longe de constituir-se em fonte confiável de segurança alimentar. Pelo lado das importações, é incerta sua capacidade de garantir alimentos a preços baixos devido ao controle exercido pelas grandes corporações sobre o comércio internacional. Pelo lado das exportações, sua capacidade de gerar emprego e renda interna é limitada. Acrescente-se, por fim, a atuação dos governos dos países ricos e dos organismos internacionais no funcionamento dos mercados. Todos

esses fatores são mais importantes que a mera eficiência produtiva para reverter a atual participação decrescente e desfavorável dos países do Terceiro Mundo no comércio internacional.

No Brasil, o peso do comércio internacional no funcionamento da agricultura e do sistema agroalimentar tem sido cada vez maior. Contribuem para isso a liberalização comercial em geral e a integração regional no Mercosul, além da sobrevalorização cambial durante boa parte do Plano Real. Tanto a produção destinada à exportação quanto a importação de alimentos e insumos para a produção agrícola e agroindustrial apresentam crescimento.

É elevado o impacto da abertura comercial nos preços internos dos produtos agroalimentares, que passam a ter como referência os preços internacionais, os quais, muitas vezes, são determinados pelas políticas de subsídios agrícolas e práticas de *dumping* (venda abaixo do custo) dos países ricos. Um dos resultados é a queda na renda agrícola interna, de forte impacto para os pequenos e médios agricultores.

## Acordos internacionais

A agricultura passou a fazer parte da pauta dos acordos internacionais de comércio na década de 1980, na Rodada Uruguai do Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas (GATT), atual Organização Mundial do Comércio (OMC). Esse fato reflete o processo de consolidação do mercado de alimentos globalizado, em que a perspectiva da auto-suficiência nacional na produção dos alimentos cede lugar para a especialização de produtos para a exportação.

Os acordos sobre agricultura concentram-se em três blocos de questões e objetivos:

- **Acesso aos mercados** – Reduzir as barreiras tarifárias e demais formas de proteção de mercado. O Brasil foi um dos que mais abriram seus mercados às importações, indo além do requerido pelos acordos internacionais.
- **Subsídios às exportações** – Eliminar os subsídios que barateiam as exportações sem reduzir a remuneração dos próprios agricultores.

É amplamente utilizado pelos países ricos, que dispõem de poder para impor esse mecanismo aos demais. O Brasil não pratica esse tipo de subsídio.

- **Apoio doméstico** – Reduzir gradualmente as formas de apoio aos agricultores que interfiram nos fluxos de comércio (crédito com juros subsidiados, garantia de preços, formação de estoques públicos por procedimentos “extramercado”, entre outros). No Brasil, a política de garantia de preços mínimos há tempos deixou de ser efetiva; o crédito público agrícola em condições especiais mantém-se apenas para o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Um componente dos acordos internacionais é o *Codex Alimentarius* (Código Alimentar), um programa conjunto FAO/OMS que desenvolve normas internacionais para garantir a inocuidade e melhoria da qualidade dos alimentos e práticas equitativas no comércio desses bens. O Comitê *Codex Alimentarius* do Brasil, criado em 1980, é composto de representantes do governo, da indústria e dos consumidores. Alguns aspectos de seu funcionamento devem ser analisados, como a transparência dos procedimentos, a idoneidade das normas, a independência dos órgãos que o compõem e a representatividade do segmento dos consumidores e dos países em desenvolvimento.

## Resultados obtidos

As tentativas de liberalizar o comércio agrícola mundial têm obtido poucos avanços. A redução de tarifas e a retirada dos subsídios às exportações já obtidas não chegaram a ser significativas e a própria possibilidade de existência do chamado livre-comércio é questionada. As projeções sobre a disponibilidade mundial de alimentos são confrontadas pelas dificuldades de acesso dos países de baixa renda, muitos dos quais se tornaram importadores de alimentos.

Cabe avaliar os acordos comerciais em termos dos seus impactos sobre os países do Terceiro Mundo e dos limites do comércio internacional como fonte de segurança alimentar e nutricional, bem como os

conflitos cada vez mais agudos entre as práticas comerciais e a promoção do direito humano à alimentação.

Organizações da sociedade civil têm proposto a instituição de um Código Internacional de Conduta sobre o Direito Humano à Alimentação, com princípios gerais e orientações para implementação nacional e internacional do direito à alimentação adequada. Esse Código desenvolveria provisões já sancionadas em leis gerais e tratados internacionais, em especial na Convenção Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e na Convenção sobre o Direito da Criança.

## **Os organismos internacionais**

Para concluir a apresentação do cenário internacional, é preciso abordar o papel dos organismos internacionais, em especial a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO). O Brasil esteve presente na “Cúpula Mundial de Alimentação” (Roma, 1996) e na “Cúpula da Alimentação Cinco Anos Depois” (Roma, 2002), ambas organizadas pela FAO, com uma delegação oficial e uma expressiva delegação da sociedade civil.

Entre os vários compromissos assumidos pelos participantes na Cúpula Mundial de 1996, destaca-se o de reduzir pela metade o número de pessoas desnutridas até 2015. O balanço realizado cinco anos depois revelou um ainda baixo comprometimento da grande maioria dos países com essa e outras metas. Já os dados apresentados pelo governo brasileiro indicavam, entre outros, a redução percentual da população vivendo abaixo da linha da pobreza e da desnutrição infantil.

O Relatório Anual de 2003 da FAO sobre a insegurança alimentar no mundo constatou um retrocesso. O número estimado de subnutridos subiu no período 1999-2001 para 842 milhões de pessoas, das quais 798 milhões vivem nos países em desenvolvimento, 34 milhões nos países em transição e 10 milhões nos países industrializados. A América Latina e o Caribe são as regiões onde houve mais países que

conseguiram reduzir o número de pessoas com fome crônica, incluindo o Brasil.

Embora esse quadro se baseie em indicadores indiretos e sujeitos a várias ressalvas, exige profunda revisão dos compromissos assumidos pelos países, bem como maior engajamento em iniciativas como a Aliança Internacional contra a Fome, patrocinada pela FAO. Essa aliança busca estabelecer associações entre governos, organizações sociais, setor privado e instituições internacionais para alcançar o objetivo da Cúpula Mundial da Alimentação. Entre suas estratégias figuram ações voltadas para o desenvolvimento agrícola e rural, para reforçar a capacidade de geração e difusão de conhecimentos, para assegurar o acesso aos alimentos pelos mais necessitados, mediante sistemas de proteção social, além de outras formas de assistência direta.

## **Avanços e desafios Segurança e soberania alimentar**

Aumentou a compreensão de que há múltiplas funções associadas à atividade agrícola e ao mundo rural que vão além do aspecto produtivo e mercantil, e que dizem respeito à ocupação social do espaço agrário, ao patrimônio natural e à herança cultural. Vários países membros da OMC têm proposto a inclusão da segurança alimentar e nutricional no âmbito das chamadas “considerações não-comerciais” dos acordos agrícolas. Algumas entidades e redes internacionais vão mais além, propondo a retirada completa dos alimentos do âmbito dos acordos comerciais da OMC, em nome do princípio da soberania alimentar e nutricional. Ao considerar a dimensão internacional, é inevitável que se incorpore questões de soberania à noção de segurança alimentar e nutricional. Os enfoques da segurança alimentar e nutricional e da soberania alimentar introduzem os seguintes elementos:

- Valorizar as dimensões social, ambiental e cultural da produção própria de alimentos.
- Ampliar o acesso da população a alimentos de qualidade, de modo coordenado com o apoio às formas equitativas e sustentáveis de produção agroalimentar.

- Estimular a diversidade de hábitos alimentares, paralelamente à promoção de práticas alimentares saudáveis.

A médio e longo prazos, a segurança alimentar e nutricional está intimamente ligada ao processo de desenvolvimento dos países, para o qual o sistema agroalimentar cumpre um papel destacado. O desafio é definir estratégias alternativas de enfrentamento da problemática alimentar, mesmo admitindo o contexto de sociedades e economias mais abertas ao exterior.

O exercício soberano de políticas de abastecimento se sobrepõe à lógica mercantil estrita. Admitir uma economia aberta não implica abandonar a referência à auto-suficiência produtiva, mas reconhecer o papel estratégico cumprido pela produção doméstica de alimentos, atribuindo papel definido, porém, realista às trocas internacionais no abastecimento alimentar doméstico e estabelecendo novas formas de regulação das mesmas. Em países como o Brasil, o comércio internacional deve ter um papel subordinado e restrito no abastecimento alimentar: subordinado às políticas de desenvolvimento em face da importância socioeconômica da produção doméstica de alimentos e restrito a circunstâncias excepcionais e a produtos particulares.

A atual rodada de negociações da OMC, iniciada na cidade de Doha (Quatar), em Novembro de 2001, reafirmou o compromisso do Acordo de Marrakesh (1995), com o objetivo do desenvolvimento sustentável. No entanto, os termos dos acordos pretendidos reafirmam a crença em um sistema “justo e orientado para o mercado”. O recente insucesso na reunião realizada em Cancún (México) confirma a dificuldade de compatibilizar a posição dos dois principais atores (Estados Unidos e União Européia) com as demandas dos países do Terceiro Mundo sobre a redução do protecionismo e a eliminação dos subsídios nos países desenvolvidos.

Nesse encontro, quase não atuou o chamado Grupo de Cairns, em que participava vários países exportadores (o Brasil entre eles) sob a bandeira quase única da defesa do livre-comércio, confirmando ser esse um objetivo dificilmente realizável. A novidade foi o surgimento do G 20 *Plus*

(atual G X), que reuniu pela primeira vez alguns dos maiores países do planeta e do Terceiro Mundo (África do Sul, Brasil, China e Índia, entre outros), dando novo alento ao diálogo entre eles. Seu futuro, porém, dependerá da ampliação do comércio entre os países do Terceiro Mundo e da identificação dos pontos de uma agenda comum, provavelmente, orientada para aprofundar estratégias de desenvolvimento.

No caso brasileiro, essa estratégia envolve, entre outros elementos, combinar o estímulo às exportações com o apoio à produção agrícola doméstica, de base familiar, visando alcançar os objetivos da soberania alimentar e de segurança alimentar.

No terreno dos acordos internacionais, a posição brasileira em relação às “considerações não-comerciais sobre a agricultura” deve ser mais positiva; deve-se avançar no tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos nas negociações do acordo agrícola da OMC.

### **As possibilidades da nova política externa brasileira**

Atualmente, há um esforço para compatibilizar a inflexão havida na política externa brasileira com a política comercial. Nota-se o progressivo abandono da defesa do livre-comércio como única bandeira, sem que se esmoreça nos pleitos pelo fim dos subsídios às exportações e por regras claras de acesso a mercados, sobretudo os dos países ricos.

O multilateralismo convém ao conjunto dos países do chamado Terceiro Mundo, o Brasil aí incluído – entendido como multilateralismo a diversificação das relações externas em geral (comerciais e outras), estabelecidas com países e blocos de países, com base em organismos multilaterais que assegurem um encaminhamento equânime dos acordos e das soluções dos contenciosos. Resta avaliar se a OMC é capaz de cumprir essa tarefa.

As chamadas negociações cruzadas também condicionam os avanços favoráveis às nações do

Terceiro Mundo. Os países mais poderosos procuram vincular o acordo sobre agricultura a um conjunto de outros acordos sobre questões que lhes são mais importantes (propriedade intelectual, serviços, investimento e compras governamentais) ou mais delicadas (Protocolo de Kyoto sobre ambiente). Em relação ao Brasil, as pressões incluem também a imposição de um formato desfavorável para a Área de Livre-Comércio das Américas (Alca).

Quase todos esses acordos – e não apenas os referentes à agricultura – envolvem questões relativas à SAN. Assim, estabelecem-se no plano internacional, por vias tortas e nem sempre favoráveis, as conexões entre a segurança alimentar e as questões de variadas ordens (econômicas, políticas, tecnológicas, ambientais etc.), que confirmam o caráter de objetivo estratégico que deve ser conferido à SAN.

O governo do Brasil aprofundou seu envolvimento na mobilização internacional pela erradicação da fome com a proposição apresentada pelo presidente Lula perante a Assembléia Geral das Nações Unidas, de criar um Fundo Mundial de Combate à Fome. Esse fundo seria formado por contribuições financeiras de países desenvolvidos e em desenvolvimento, de acordo com as possibilidades de cada um, bem como de grandes empresas privadas e organizações não-governamentais. Foi sugerida, também, a constituição de um Comitê Mundial de Combate à Fome na ONU, integrado por chefes de Estado ou de governo de todos os continentes, com o fim de unificar propostas e torná-las operativas.

Além da proposição anterior, seria importante avaliar formas de atuação do Brasil no plano internacional e, em particular, no âmbito das relações com os países do Terceiro Mundo que tivessem por objetivo promover a segurança alimentar e nutricional dos povos.

# Componentes de Segurança Alimentar e Nutricional em um Plano Nacional de Reforma Agrária

Uma política nacional de reforma agrária tem enorme relevância num país como o Brasil, com elevada desigualdade social e em que grande parcela da população vive em condições bastante precárias, sobretudo no meio rural. A reforma agrária possibilita a inclusão social e a ocupação social do espaço agrário de forma eqüitativa e sustentável. Faz frente a umas das principais causas da desigualdade social no campo e do empobrecimento das famílias rurais, que é a concentração da propriedade da terra e, conseqüentemente, o não-acesso à terra, ou o acesso insuficiente, por um grande número dessas famílias.

No Brasil, para quem vive no campo, o acesso à terra é condição para o acesso aos demais recursos necessários a uma vida digna. A reforma agrária constitui, portanto, um dos instrumentos de promoção de desenvolvimento econômico com crescente eqüidade e inclusão social, que se manifesta, entre outros, no seu potencial de geração de trabalho e renda. Uma política nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) oferece um marco de referência que permite combinar a utilização de recursos ociosos de terra e de força de trabalho com a demanda reestruturada de alimentos. Essa perspectiva requer uma reforma agrária ampla, que legitime os programas assistenciais numa linha estruturante.

Vai além dos objetivos de uma Conferência Nacional de SAN aprofundar o debate sobre a questão agrária brasileira e os vários aspectos envolvidos nas proposições de reforma agrária. Este documento pretende destacar as contribuições de um programa de reforma agrária para o objetivo da Segurança Alimentar e Nutricional e identificar os componentes de SAN no plano nacional de reforma agrária, em elaboração pelo governo federal.

No Brasil, o processo de reforma agrária precisará ser muito amplo para enfrentar o caráter excludente da ocupação do espaço agrário e, por isso, defronta-se com fortes resistências políticas e interesses econômicos dos setores sociais que sempre se antepuseram à sua efetivação. Os aspectos debatidos a seguir dependem da superação desses obstáculos, ao mesmo tempo que podem contribuir para a legitimação de um programa nacional de reforma agrária no Brasil.

## A reforma agrária e a SAN

As contribuições da reforma agrária para a SAN englobam tanto as oportunidades proporcionadas para as próprias famílias assentadas, quanto os benefícios gerados para a região em que os assentamentos se localizam e para a sociedade como um todo. Para as famílias assentadas, o acesso à terra significa a possibilidade da produção de alimentos para o próprio consumo, enquanto põem em marcha suas estratégias de produção e geração de renda. Isso já representa uma melhora nas condições de alimentação dessas famílias em relação à sua situação anterior.

Além disso, como a produção de alimentos para o mercado local costuma ser um dos componentes principais das estratégias das famílias assentadas, há uma melhoria na oferta de alimentos, com impacto na segurança alimentar e nutricional, tanto para a região em que se localizam os assentamentos quanto para a sociedade. Os assentamentos rurais e a agricultura familiar em geral constituem o principal segmento no qual a promoção social e econômica atende, simultaneamente, à produção (oferta) e ao acesso (demanda) aos alimentos.

## Elementos de SAN nos programas de reforma agrária

Os programas de reforma agrária devem incluir a perspectiva da SAN em sua formulação e implementação, destacando-se aspectos como os que seguem:

- Ações emergenciais de SAN voltadas para as famílias que vivem em acampamentos prévios ao assentamento e às assentadas recentemente.
- Condições que permitam a produção para o autoconsumo desde os momentos iniciais do assentamento.
- Ações de educação alimentar e nutricional com vistas à melhoria dos hábitos alimentares, dos padrões de higiene e do aproveitamento dos alimentos pelas famílias assentadas.
- Assistência técnica que dê suporte à produção agroalimentar com qualidade, em bases sustentáveis e que possibilite diferentes formas de agregação de valor.
- Apoio organizativo, técnico e gerencial que favoreça a inserção da produção dos assentamentos nos mercados local, regional e institucional.

Os dois últimos aspectos têm especial relevância por se referirem à qualidade e à destinação da produção agroalimentar dos assentamentos rurais. Assim como a agricultura familiar em geral, a produção agroalimentar das famílias assentadas deve receber apoio e proteção suficientes para que cumpra papel nuclear na reprodução econômica dessas famílias, podendo combinar-se com atividades não-agrícolas. O apoio e a proteção devem enfrentar a redução do peso da atividade agrícola na composição da renda monetária das famílias rurais, valorizando o aporte de produtos diferenciados e de qualidade, tanto para o abastecimento local e regional, quanto para atender às compras governamentais de alimentos.

O Plano Nacional de Reforma Agrária que vem sendo conduzido pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário contempla muitas dessas questões. Vejamos algumas:

- Seu enfoque de desenvolvimento rural propõe que as ações do Estado relativas à estrutura fundiária sejam concentradas em espaços geográficos delimitados e que articulem os assentados da reforma agrária com os agricultores familiares já estabelecidos na região.

- A distribuição de terras deve ter magnitude suficiente para provocar modificações na estrutura agrária do país – fala-se em assentar um milhão de famílias em quatro anos.
- A massividade da reforma agrária deve andar junto com a qualidade dos assentamentos, determinada pela dotação inicial concedida às famílias, pelos investimentos (previstos, em grande medida, no Plano de Safra da Agricultura Familiar e da Reforma Agrária) e pelos gastos sociais e de infra-estrutura que assegurem direitos básicos de cidadania.
- O programa de reforma agrária proposto tem como uma de suas diretrizes a inclusão social. Para que isso ocorra, é preciso que as políticas agrária e de segurança alimentar promovam alterações estruturais e evitem soluções de mercado que acarretem a continuidade da exclusão.

Para os objetivos do presente documento, a definição da meta de famílias a serem assentadas interessa no sentido de avaliar se o impacto do programa de reforma agrária na estratégia de SAN pode ir mais além do benefício direto a essas famílias, chegando a interferir no próprio perfil da produção agroalimentar do país. Importa, também, para o monitoramento do Direito Humano à Alimentação.

O Plano de Reforma Agrária em discussão prevê espaços para o crescimento da produção da agricultura familiar (assentados incluídos). Esse crescimento deve-se, em parte, à maior demanda doméstica por alimentos devido ao aumento de renda dos segmentos mais pobres promovido pelo Programa Fome Zero e pelo atual Bolsa-Família. A propósito, as metas de renda monetária das famílias assentadas foram estabelecidas considerando sua inserção nos mercados locais, as compras da agricultura familiar previstas no Plano de Safra e as rendas de cidadania (seguridade social e cartão unificado de renda familiar). A produção familiar para o autoconsumo aparece como importante reforço das rendas monetárias que essas famílias venham a obter.

Uma questão importante a ser ressaltada é a de que as relações entre os beneficiários da reforma agrária e os órgãos governamentais responsáveis por sua execução (Incra) sejam definidas por meio de contratos de assentamento, os quais devem prever obrigações de ambas as partes. A amplitude dos compromissos

exigidos aos futuros assentados dependerá da existência de contrapartidas em termos da já mencionada qualidade dos assentamentos. Alguns exemplos: envolvimento em projetos de produção de alimentos com qualidade, conservação dos recursos naturais, engajamento em atividades de capacitação em geral e de educação alimentar em particular etc.

### **Povos indígenas e comunidades quilombolas**

Esses dois segmentos sociais demandam tratamentos específicos nas questões relativas à reforma agrária. O Plano em discussão no governo federal inclui entre suas metas a regularização da situação das comunidades quilombolas e o reassentamento dos posseiros que ocupam territórios definidos como áreas indígenas, embora ainda não contenha propostas específicas. Ambos os segmentos vêm sendo atendidos pelo Programa Fome Zero.

**Povos indígenas** – A proposta de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Sustentável dos Povos Indígenas, recentemente apresentada, foi elaborada em 17 oficinas regionais que reuniram lideranças indígenas de todo o país. Alguns destaques:

- Seu eixo central é a garantia da terra, englobando um conjunto de medidas relativas à regularização, à proteção e ao uso dos territórios.
- Ao lado da demanda pela homologação urgente de todas as terras indígenas e pela agilização dos processos demarcatórios, destacam-se as proposições para a não realização de assentamento para reforma agrária nas terras indígenas e no seu entorno.
- Nos aspectos relativos à produção e ao uso dos recursos naturais, o apoio às atividades geradoras de emprego e renda deve vir acompanhado da

preservação dos recursos naturais e da promoção do conhecimento tradicional dos povos indígenas.

- No tocante à alimentação e nutrição, o plano demanda respeito à diversidade cultural de cada povo indígena na promoção de práticas alimentares e estilos de vida saudáveis e culturalmente aceitos, bem como a participação das respectivas comunidades no monitoramento de sua condição alimentar e nutricional.

**Comunidades quilombolas** – Com relação às comunidades negras rurais quilombolas, entre as deliberações de um recente seminário sobre segurança alimentar e a população negra destacam-se as seguintes demandas:

- Identificar e titular todas as comunidades de quilombo, dado que o título de propriedade é condição para o acesso ao crédito para a produção e a outros recursos.
- Garantia de política agrícola, acesso ao crédito e fomento à produção desenvolvida nas comunidades rurais quilombolas.
- Ampliar as metas atuais do programa de segurança alimentar e nutricional do governo federal quanto ao número de comunidades rurais quilombolas a serem atendidas.
- Articulação entre as diferentes políticas públicas dirigidas a estas comunidades, de modo a preservar direitos culturais, o exercício de práticas comunitárias, a memória cultural e a identidade racial e étnica.

### **Documentos relacionados**

- **Políticas de Apoio e Fortalecimento da Agricultura Familiar e do Agroextrativismo**
- **Abastecimento Alimentar e Agricultura Urbana**
- **Acesso e Uso dos Recursos Naturais e da Água**

# Políticas de Apoio e Fortalecimento da Agricultura Familiar e do Agroextrativismo

A agricultura familiar ocupa um papel muito importante em uma estratégia de desenvolvimento que englobe o objetivo da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), que seja economicamente sustentável, com crescente equidade e inclusão social. Combinando elementos de oferta e de demanda de alimentos, a agricultura familiar estimula a produção diversificada e amplia a capacidade de consumo de alimentos e de outros bens pelas famílias rurais. Seu fortalecimento cumpre papel nuclear tanto para a segurança alimentar quanto para a sustentabilidade do sistema alimentar. Ao promover a melhoria das condições de vida das famílias rurais, o estímulo à agricultura familiar é componente central no enfrentamento da elevada desigualdade social brasileira.

No Brasil, as atividades integrantes do sistema agroalimentar têm importante significado econômico. O modelo de desenvolvimento rural caracteriza-se por processos de ocupação e uso do espaço agrário que contribuem fortemente para o elevado grau de desigualdade social. As precárias condições de vida da maioria das famílias rurais brasileiras demonstram esse fato. Ao lado disso, agravou-se o problema ambiental em virtude do padrão de modernização da agricultura nacional, estimulado pelas políticas públicas, baseado no intenso uso de agroquímicos e elevada mecanização.

A agricultura realizada em bases familiares, por sua vez, representa uma ocupação socialmente equitativa do espaço agrário, bem como favorece a valorização das dimensões social, ambiental e cultural associadas à produção agroalimentar, como é próprio do enfoque da SAN. A questão da agricultura familiar deve ser abordada, portanto, por dois ângulos: o acesso a alimentos suficientes e de qualidade pelas famílias rurais e a contribuição dessas famílias para o provimento da sociedade de produtos agroalimentares com os mesmos requisitos de suficiência e qualidade.

## **Agricultura familiar: fonte de renda e de alimentos**

A importância da agricultura familiar no provimento da sociedade de produtos agroalimentares ainda é bastante significativa, apesar das dificuldades e do apoio insuficiente que recebe. De um total aproximado de 4,8 milhões de estabelecimentos rurais no Brasil, 4,1 milhões são classificados como unidades familiares. Eles representam cerca de 85% dos estabelecimentos, porém, ocupam apenas 30% da área total e respondem por quase 40% da produção agropecuária nacional.

A produção de alimentos é elemento essencial para a reprodução econômica e social das famílias rurais, apesar de não ser a única e obrigatória alternativa de trabalho e renda dessas famílias. A maior parte delas combina atividades agrícolas e não-agrícolas. A extensão da previdência social para essa parcela da população tornou-se, reconhecidamente, um instrumento de cidadania e de promoção de suas condições de vida.

A produção para o autoconsumo pelas famílias rurais deve ser valorizada como elemento-chave para o acesso a uma alimentação segura e de qualidade. Assim, mesmo quando enfrentam flutuações de sua renda monetária, essas famílias têm seu alimento assegurado – e sobre o cultivo para consumo próprio não aplicam agrotóxicos.

## **A fragilidade da agricultura familiar**

Embora a agricultura familiar ainda tenha participação expressiva no abastecimento alimentar da sociedade, as diversas fragilidades que a caracterizam podem comprometer esse papel a médio e longo prazos, bem como a permanência das famílias rurais no campo em condições dignas.

Excluindo-se o número decrescente de agricultores integrados à agroindústria e o pequeno contingente que participa diretamente do fluxo exportador, a grande maioria das famílias rurais tem expectativas pessimistas quanto à atividade agrícola e vêem comprometida sua permanência no campo e o próprio futuro da agricultura familiar. Embora atribuam grande valor à vida no campo em relação à da cidade, a maioria deseja que os filhos construam uma trajetória profissional fora da agricultura. Entre os principais fatores determinantes dessa posição destacam-se:

1. Acesso insuficiente à terra, além do não-acesso à terra para milhares de famílias, condicionado à possibilidade de outros recursos essenciais (crédito, assistência técnica etc.).
2. O baixo rendimento econômico proporcionado pela atividade agrícola.
3. A insuficiência ou mesmo inexistência de serviços públicos considerados necessários para uma existência digna no campo (educação, saúde e lazer).

### **Garantia de renda para a agricultura familiar**

A renda da produção agrícola das famílias rurais é afetada pela tendência mais geral de queda dos preços reais dos produtos agrícolas que, no Brasil, foi acentuada pela política antiinflacionária do Plano Real. A abertura comercial dos anos 1990 expôs os pequenos e médios agricultores à concorrência internacional, colando os preços internos aos preços internacionais, os quais são fortemente influenciados pelas políticas de subsídios agrícolas dos países ricos e, não raro, pelas práticas de venda abaixo do custo (*dumping*) das grandes corporações.

Nesse contexto, a recuperação da renda agrícola dos pequenos e médios agricultores requer o apoio para a construção de mercados para os seus produtos e a adoção de instrumentos protetores que garantam preços ou mecanismos de aquisição da produção em condições favorecidas. Essas formas diferenciadas de apoio e proteção para a agricultura familiar, porém, têm de enfrentar a pressão dos acordos comerciais internacionais, os quais se pautam pela redução das medidas de apoio interno sob a justificativa de que elas provocam “desvio de comércio”. Trata-se de uma concepção derivada das teses de “livre-comércio”,

segundo as quais a liberalização do comércio internacional traria igualdade de condições e serviria de estímulo à eficiência econômica. Como se sabe, a liberalização pouco avançou, ao que se acrescenta a notória e elevada desigualdade das condições de competição vigentes nos mercados de alimentos.

### **Valorização da produção e melhoria da qualidade**

A valorização da produção das unidades familiares rurais deve estar assentada na melhoria dos padrões de produção com base em projetos, preferencialmente associativos, voltados para a diferenciação produtiva e a agregação de valor aos produtos agrícolas. Pequenos e médios agricultores podem abrir novos mercados para seus produtos que se diferenciem pela qualidade. Agregando valor ao produto primário, as famílias rurais podem ficar com uma parcela maior do valor do produto final, além de melhorar a qualidade e a segurança dos alimentos ofertados. Isso pode ser visto nas iniciativas de agricultura orgânica e de agroecologia, bem como nos projetos de processamento em pequena escala dos produtos agrícolas.

Na linha de abrir canais de comercialização para produtos de qualidade da agricultura familiar, estão em curso iniciativas voltadas para inserir grupos de agricultores familiares no fluxo exportador do país, com abrangência ainda restrita e requisitos específicos.

### **Desafios para o aperfeiçoamento do processo produtivo**

As unidades familiares rurais enfrentam muitas dificuldades para aperfeiçoar o processo produtivo e agregar valor aos produtos agrícolas. As causas são a insuficiente disponibilidade de área, o baixo grau de associativismo, a ausência ou inadequação do suporte técnico e comercial, a falta de recursos financeiros e a inadequação da legislação e dos serviços de controle. As instituições de pesquisa agropecuária e de assistência técnica precisam enfrentar grandes desafios para poder dar suporte à estratégia de desenvolvimento aqui preconizada, que é bastante distinta do padrão associado à

grande produção cerealista e pecuária. Apesar dos avanços já obtidos na geração e transferência de conhecimentos adequados aos agricultores familiares, é especialmente desafiadora a inclusão dos agricultores incapazes de expressar suas demandas de pesquisa pelos canais convencionais das empresas e dos institutos de pesquisa, e o estabelecimento de relações com as entidades de representação e apoio destes segmentos.

Destaque-se a questão da legislação relativa ao registro dos alimentos, bem como a estrutura e o modo de atuação dos serviços de controle sanitário. Há várias iniciativas em curso no país visando normatizar os produtos artesanais de modo a permitir sua legalização, preservada a preocupação com a segurança do alimento. Crescem, também, as iniciativas voltadas para dotar os serviços de inspeção e vigilância com uma perspectiva promotora e orientadora dos pequenos empreendimentos e não meramente punitiva.

### **Ampliação da demanda e distribuição de renda**

Além dos fatores preço e qualidade antes mencionados, a renda agrícola dos pequenos e médios agricultores também é limitada pelas restrições na demanda interna de alimentos (e de outros produtos), em razão da elevada desigualdade de renda e da conjuntura econômica recessiva vigente no país. Há uma crescente demanda social pelo enfrentamento do elevado grau de desigualdade e da pobreza que caracterizam a sociedade brasileira, bem como pela recuperação nos níveis de emprego e de remuneração da força de trabalho.

O atendimento a essas dívidas sociais levaria à gradativa superação das atuais restrições de acesso aos alimentos enfrentadas por grande parcela da população, gerando estímulos de demanda não desprezíveis. No entanto, os incrementos na renda média, principalmente das camadas mais pobres, precisam estar acompanhados de mecanismos que ajudem a estabelecer vínculos entre o maior consumo de alimentos por essas famílias e a pequena e média agricultura.

### **Desenvolvimento sustentável com inclusão social**

A criação de condições para a permanência das famílias rurais no campo e, simultaneamente, as contribuições da agricultura familiar para a SAN são elementos de grande repercussão social e ambiental. Para que isso ocorra, faz-se necessário um vigoroso processo de transição para um modelo de desenvolvimento rural fundamentado na valorização do patrimônio natural de nosso território e no aproveitamento da capacidade de trabalho e da criatividade da agricultura familiar. A agricultura realizada em unidades familiares é também a que melhor proporciona a conservação e o manejo da biodiversidade.

Há numerosas e bem-sucedidas experiências de transição agroecológica promovidas por organizações da sociedade civil em todo o Brasil, que indicam caminhos promissores para políticas públicas orientadas para a promoção da segurança alimentar e do desenvolvimento agrícola sustentável. A agricultura familiar ecológica relaciona a atividade agrícola e o território, cumprindo papel decisivo na manutenção das comunidades rurais e do patrimônio cultural que se expressa, sobremaneira, nos alimentos.

Cabe mencionar os sistemas agroflorestais e o agroextrativismo presentes, sobretudo, na Amazônia brasileira, que se contrapõem ao modelo destrutivo e excludente da monocultura na região. Eles têm em conta o estreito relacionamento entre os extrativistas, a floresta e seus recursos – solo, água, fauna e flora – e a agricultura que se explora tanto para o consumo quanto para o comércio. Esses sistemas comportam estratégias bastante diversas em termos de processos de ecodesenvolvimento, contemplam a manutenção de práticas tradicionais e auxiliam na definição de políticas agrárias.

### **Mecanismos de promoção da agricultura familiar**

**Plano de Safra para a Agricultura Familiar 2003-2004** – Não cabe dúvidas quanto à importância do Programa Nacional para o Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Cabe avaliá-lo de modo a sugerir aperfeiçoamentos que reforcem a perspectiva da SAN.

Nesse sentido, atenção especial deve ser conferida ao Plano de Safra para a Agricultura Familiar 2003-2004, concebido por um grupo interministerial a partir de indicação do CONSEA, e lançado pelo Presidente Lula em abril de 2003. O plano previu grande ampliação dos recursos para que agricultores familiares e assentados da reforma agrária possam aumentar sua produção de alimentos e, assim, se beneficiar do aumento de demanda provocado pelo Programa do Cartão-Alimentação. Os recursos são operacionalizados por meio de linhas de crédito do Pronaf, destacando-se as novas linhas criadas para contemplar as mulheres agricultoras, os jovens entre 16 e 25 anos, a agroecologia e a atividade criatória de pequeno porte. Alguns procedimentos, como o Cartão Pronaf, foram adotados para desburocratizar o acesso ao crédito.

O Plano de Safra enfrentou dificuldades iniciais de ajuste dos agentes bancários às inovações introduzidas, bem como problemas na repactuação de dívidas anteriores – fatores que fizeram com que o ritmo de assinaturas de contratos em 2003 fosse mais lento do que em 2002. Não obstante, houve expressivo aumento no número de contratos no Nordeste, Norte e Centro-Oeste, regiões com participação ainda residual no crédito rural. A soma total dos recursos contratados aumentou em todas as regiões devido à criação de sobretetos para os cinco produtos que integram o recém-criado Pronaf Alimentos (arroz, feijão, mandioca, milho e trigo), assim como para as atividades pesqueiras e artesanais, além da revisão para cima das faixas de renda que orientam o enquadramento dos agricultores no Pronaf.

**Programa de Aquisição de Alimentos** – Paralelamente ao Plano de Safra da Agricultura Familiar, o governo federal vem implementando o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) com o objetivo de garantir a comercialização da produção dos agricultores familiares e dos assentados da reforma agrária por meio de duas modalidades de compra (Compra Direta e Compra Antecipada) e de três ações (compra local, reposição de estoques de segurança alimentar e compra de leite no Nordeste). Dentre as modalidades de compra, a que mais avançou foi a compra direta para a reposição de estoques de segurança alimentar, embora restrita a uns poucos produtos e em duas regiões (Centro-Oeste

e Sul). Há muito espaço para a ampliação do PAA, conforme ele seja divulgado junto aos agricultores, sejam firmados convênios com estados e municípios e superados os entraves de várias ordens (legais, normativos e de capacitação dos operadores).

### **Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural na Amazônia** –

Voltado para a produção em sistemas equilibrados, com manejo integrado dos recursos naturais em toda a unidade de produção. O programa conta com um Fundo de Serviço Socioambiental, que remunera os produtores pelos serviços ambientais prestados. Um Fundo de Apoio garante ações nas áreas de assistência técnica e extensão rural, apoio às organizações, ao monitoramento e à certificação socioambiental e ao crédito produtivo. Em sua primeira fase, o programa prevê a implantação de 12 Pólos Pioneiros, atingindo 6 mil famílias, entre extrativistas, agricultores de assentamentos de reforma agrária, pescadores, indígenas e demais representantes das populações tradicionais da Amazônia.

A promoção de práticas de economia solidária pode contribuir para alcançar, com maior eficiência, os objetivos de SAN e de inclusão social das políticas dirigidas para a agricultura familiar, notadamente as implementadas a partir do Programa Fome Zero. A incorporação desse enfoque nas ações de desenvolvimento local, como no caso dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consads), leva à constituição de arranjos socioeconômicos sustentáveis, com base na reorganização das cadeias produtivas locais e na integração sinérgica de processos de microcrédito, produção, comercialização e consumo.

### **Documentos relacionados**

- **Componentes de Segurança Alimentar e Nutricional em um Plano Nacional de Reforma Agrária**
- **Acesso e Uso dos Recursos Naturais e da Água**
- **Abastecimento Alimentar e Agricultura Urbana**

# Recursos Genéticos, Sementes e a Questão dos Transgênicos

Cada região do país ou do planeta detém determinado patrimônio genético. Esse patrimônio é formado pelo conjunto dos recursos presentes no diversificado material genético contido na fauna e flora da região – em suas variedades primitivas, espécies silvestres, tradicionais e modernas – que podem ser usadas no presente ou no futuro para a agricultura e a alimentação.

A continuidade da vida no planeta depende da preservação dos recursos genéticos. Sua perda compromete o atendimento à demanda crescente por alimentos pela população mundial. A extinção de espécies, tal como vem ocorrendo, reduz os recursos genéticos disponíveis e ameaça o futuro da agricultura, afetando as condições de segurança alimentar e nutricional (SAN) de toda a humanidade. Entre suas causas atuais estão a substituição de variedades locais por variedades modernas, a superexploração dos recursos biológicos e as políticas de desenvolvimento que desconsideram possíveis impactos ambientais de suas ações, especialmente aqueles associados à perda da diversidade biológica dos principais biomas existentes no planeta.

A diversidade genética vegetal do planeta situa-se entre 250 mil e 350 mil espécies. Até hoje, a agricultura utilizou aproximadamente 7 mil dessas espécies, sendo que, muitas delas, foram totalmente domesticadas. No entanto, em média, a agricultura atual utiliza apenas 120 espécies e 90% do consumo mundial de calorias está baseado em somente quatro espécies: arroz, trigo, milho e soja. Os riscos para a segurança alimentar parecem evidentes, seja pela falta de diversidade no cardápio, seja pela possibilidade de ocorrerem pragas e acidentes que afetem essas espécies, deixando os consumidores com poucas opções.

A diversidade biológica mundial concentra-se em poucos países: Brasil, Colômbia, Equador, México, Peru, China, Índia, Indonésia, Malásia, Madagascar, Zaire e Austrália detêm cerca de 70% do total de espécies

existentes. Para o Brasil, que possui a maior biodiversidade do planeta, com aproximadamente 20% de todos os organismos vivos do mundo, a preocupação com a tendência de estreitamento da base genética ganha significado particular. O ritmo de perda de nossa biodiversidade tem sido acentuado nos últimos 25 anos. Entre suas causas estão a ampliação da fronteira agrícola, o desmatamento, o mau uso do solo e a poluição por agroquímicos – fatores que comprometem a sustentabilidade de nossa agricultura.

## A questão das sementes

Nos dias atuais, a discussão sobre os riscos de perda da biodiversidade está muito relacionada com as transformações que ocorrem no mercado de sementes. A semente é um produto vivo que se reproduz naturalmente e pode ser multiplicada por qualquer agricultor. Nesse sentido, é um bem público, de livre utilização. No entanto, os avanços tecnológicos aplicados à agricultura vêm alterando essa característica original e a produção de semente foi adquirindo o caráter de fabricação de produto. Esses avanços começaram com melhoramentos efetuados pelos próprios agricultores e foram se tornando cada vez mais complexos, com o desenvolvimento da indústria sementeira privada. Por meio de triagens e tratamentos químicos, chegou-se até o chamado processo de hibridação de determinadas espécies. A atividade, que inicialmente envolvia empresas locais, de menor porte, logo começou a atrair as grandes corporações multinacionais por sua rentabilidade. Atualmente, os interesses envolvidos vão além do mercado específico de sementes, transformando-se em fator estratégico para a difusão de tecnologias na agricultura.

Com a agricultura moderna, baseada no modelo mecânico-químico e, posteriormente, com o advento das novas biotecnologias, as variedades de alto rendimento passam a ser o vetor de um pacote

tecnológico que, além das sementes, incorpora os insumos químicos e a mecanização. Esse fato explica por que a moderna indústria de sementes é dominada por grandes empresas do setor da química fina, responsável pela produção de fertilizantes, herbicidas e pesticidas.

## **Engenharia genética e a preservação da biodiversidade**

Os avanços tecnológicos referentes à chamada “engenharia genética” verificados nos últimos anos, e mais intensamente na década de 1990, introduziram novas questões na discussão sobre a diversidade genética e a atuação da indústria de sementes. A engenharia genética permite a alteração dos materiais genéticos responsáveis pela transmissão dos caracteres hereditários das diferentes espécies, com o objetivo de ressaltar ou introduzir determinadas características, como maior produtividade, maior resistência a pragas ou à seca etc. Os seres vivos que sofrem modificação em seu material genético são chamados de transgênicos.

Os investimentos em pesquisa para a obtenção de sementes e variedades que incorporassem essas inovações tecnológicas foram pesados. Com isso, houve uma reordenação no quadro das grandes corporações, definindo-se uma nova hegemonia, com o domínio das indústrias associadas às inovações propiciadas pela engenharia genética.

Essa nova realidade renovou as preocupações referentes às ameaças à biodiversidade, com o fortalecimento de iniciativas para sua conservação. Entende-se como conservação da biodiversidade a estratégia de manejo racional dos recursos biológicos presentes nos ecossistemas e sistemas agrícolas, com o objetivo de assegurar o uso sustentável desses recursos. Diante da ameaça de perda do patrimônio genético, construíram-se dois mecanismos para a sua preservação: a *in situ* (no local de origem) e a *ex situ* (fora do local de origem). Para a preservação *in situ*, existem mais de 700 unidades de conservação no país, selecionadas por conterem alta biodiversidade ou populações ameaçadas de desaparecimento. Já a preservação *ex situ* pode ser feita de duas formas: por meio de

material biológico morto ou por organismos ou material biológico mantidos vivos e que têm grande importância estratégica para a pesquisa e o desenvolvimento biotecnológico.

## **A propriedade intelectual e o conhecimento tradicional**

O acelerado desenvolvimento da biotecnologia desde a década de 1970 e a expectativa de obtenção de lucros extraordinários com a sua exploração têm contribuído para a crescente importância da compreensão dos direitos de propriedade intelectual. O Brasil revisou sua legislação sobre o tema nos anos de 1990, sancionando novas normas, como a Lei de Propriedade Intelectual (patentes) e a Lei de Proteção dos Cultivares.

Hoje, no plano mundial, o principal instrumento legal para a proteção da biodiversidade é a Convenção da Diversidade Biológica (CDB), assinada por uma centena de países durante a ECO-92. A Convenção representou alguns avanços teóricos, como a adoção do princípio de soberania dos Estados sobre os recursos biológicos e genéticos existentes em seus territórios – que antes eram tidos como patrimônio da humanidade. A CDB também confere proteção aos conhecimentos, inovações e práticas de comunidades tradicionais (indígenas, seringueiros, ribeirinhos, quilombolas etc.), consideradas relevantes e úteis à conservação da diversidade biológica.

Uma opinião freqüentemente emitida é a de que os princípios da CDB ainda não foram colocados em prática porque empresas multinacionais e instituições de pesquisa apóiam-se em outro acordo internacional, o Tratado de Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS), firmado no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) e voltado para a exploração de recursos genéticos em diversos países.

No momento em que é intensa a discussão no país sobre a preservação dos recursos genéticos, deve ser examinado com a devida atenção o documento final do Fórum Nacional de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Sustentável dos Povos Indígenas do

Brasil, reunido no Distrito Federal, entre 24 e 27 de novembro de 2003. O documento indica diretrizes e traduz a perspectiva indigenista sobre algumas das principais questões aqui tratadas. Pontos de destaque:

- Reivindica o reconhecimento pelo poder público dos recursos genéticos e conhecimentos tradicionais a eles associados como patrimônio dos povos indígenas, prestando apoio e defesa jurídica contra empresas e pessoas que tenham patenteado esses recursos.
- Propõe a criação de um fundo indígena para a conservação e preservação da biodiversidade como forma de pagamento e compensação pelos serviços ambientais prestados pelos indígenas.
- No tocante à questão do conhecimento sobre os recursos naturais, reivindica-se a promoção de pesquisas sobre o conhecimento tradicional dos povos indígenas associados à biodiversidade, organizando e sistematizando informações e procedimentos.
- Recomenda, também, a promoção de ações de conservação *in situ* da biodiversidade dos ecossistemas em terras indígenas e a sensibilização pública por meio de programas e campanhas que veiculem a idéia de que os povos indígenas são guardiões da biodiversidade.

## A questão dos transgênicos

A questão dos organismos geneticamente modificados, os transgênicos, tem provocado acirrados debates na sociedade brasileira. A seguir, apresentamos duas posições antagônicas sobre o tema, que, se não esgotam o assunto, oferecem uma boa visão das posições que se confrontam neste debate.

### A favor

#### Transgênicos: evidências concretas de positividade

*Texto produzido pelo Departamento Técnico e Jurídico da Associação Brasileira das Indústrias de Alimentação (Abia)*

## Relação com o Brasil

A oposição aos transgênicos tornou-se uma bandeira de certos setores da sociedade nacional.

A matéria é polêmica e reclama, por isso mesmo, um tratamento técnico, à luz do conhecimento médico, nutricional, ambiental e epidemiológico. É preciso reforçar que, do ponto de vista científico, não há evidências, nem registro de ocorrências nocivas ao ser humano. Ao contrário: as possibilidades da biotecnologia apontam para ganhos nas áreas da nutrição e da saúde, os quais o Brasil não pode se dar o luxo de desconsiderar.

## Dos benefícios

Verifica-se um notável incremento da produção de alimentos transgênicos, particularmente de culturas resistentes a herbicidas, e uma decorrente e saudável redução do emprego do insumo químico, minimizando impactos ambientais.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) e diversas outras respeitadas instituições internacionais já divulgaram manifestos concluindo pela segurança dos alimentos geneticamente modificados.

Não é por outra razão que a produção de transgênicos avança a passos largos em todo o mundo, propelida, inclusive, pela economia no desembolso destes insumos químicos – o que interessa a produtores, consumidores e meio ambiente.

As sociedades, a propósito, tratam de agarrar essa oportunidade. Basta saber que a área cultivada com transgênicos avançou dos 1,7 milhão de hectares registrados em 1996 para cerca de 60 milhões de hectares formados no ano passado.

## Das aprovações científicas em saúde

A OMS divulgou, precisamente, em outubro de 2002, o relatório – intitulado *20 Questões sobre Alimentos Geneticamente Modificados* – em favor da segurança dos transgênicos à saúde humana e animal. Nele, a OMS afirma que os alimentos geneticamente

modificados atualmente disponíveis no mercado internacional passaram por avaliações de risco e não prejudicam a saúde humana. (<http://www.who.int/fsf/GMfood/q&a.pdf> )

Também a *Royal Society*, academia de ciências do Reino Unido, reconheceu, em duas ocasiões, a segurança dos produtos advindos da biotecnologia: em maio de 2003 e em 2002. Segundo o manifesto, de 8 de maio de 2003, o potencial que os ingredientes geneticamente modificados têm de reduzir a qualidade nutricional dos alimentos ou causarem reações alérgicas não é diferente dos ingredientes não-transgênicos e não há evidências críveis de que a saúde humana possa ser prejudicada pela ingestão de seqüências de DNA criadas pelo melhoramento genético de ingredientes alimentares. (<http://www.royalsoc.ac.uk/templates/press/showpresspage.cfm?file=447.txt>)

E não pára por aí. Dois livros recentemente lançados no Brasil também contestam as alegações de que os transgênicos são maléficos à saúde: *Transgênicos: Bases Científicas da sua Segurança*, de Franco Maria Lajolo (USP) e Marília Regini Nutti (Embrapa), editado pela SBAN (Sociedade Brasileira de Alimentação e Nutrição); e *Biotecnologia e Nutrição: Saiba como o DNA Pode Enriquecer os Alimentos*, de Neuza Maria Brunoro Costa e Aluizio Borém (ambos da Universidade Federal de Viçosa), editado pela Nobel. As duas publicações reiteram a equivalência dos organismos geneticamente modificados em relação à sua segurança quando comparados aos convencionais e ainda ressaltam a importância dos transgênicos de segunda geração, que podem aumentar o valor nutritivo dos alimentos.

Na opinião de Steve Taylor, uma das maiores autoridades mundiais em alergias e professor da Universidade de Nebraska (EUA), é muito remota a possibilidade de os alimentos geneticamente modificados atualmente comercializados causarem alergia, pois foram testados. Os princípios de avaliação são suficientes para checar o potencial alergênico dos alimentos. “As plantas em que foram encontrados agentes alergênicos estão fora do mercado”, afirmou ele durante o I Simpósio Brasileiro sobre Avaliação de Segurança de Alimentos Geneticamente Modificados, que ocorreu de 8 a 11 de setembro, no Rio de Janeiro. Taylor também apontou os benefícios que trarão transgênicos já em desenvolvimento, como a soja antialérgica.

## Aspectos positivos ligados ao meio ambiente

Também existem diversos estudos que comprovam que, além de não haver impactos ambientais negativos dos organismos geneticamente modificados, estes podem beneficiar o ecossistema de diversas formas.

Um deles é do Centro de Informação de Tecnologia de Conservação (CTIC – *Conservation Technology Information Center*), que concluiu que as plantações geneticamente modificadas dos Estados Unidos têm beneficiado o meio ambiente. Segundo a pesquisa, os cultivos de soja e algodão tolerantes a herbicidas, em conjunto com a prática do plantio direto, reduziram a necessidade de aragem, pois o controle de ervas daninhas é mais eficiente, e diminuíram a erosão em cerca de um bilhão de toneladas por ano.

Além disso, os transgênicos contribuíram para a redução no uso de agrotóxicos, o que gerou uma economia com tratamento de água, só em 2002, de 3,5 bilhões de dólares. (<http://www.ctic.purdue.edu/CTIC/Biotech.html>)

Outro estudo – realizado pelo Conselho de Ciência e Tecnologia da Agricultura (CAST – EUA) – também avaliou os cultivos de soja, milho e algodão transgênicos (<http://www.cast-science.org>).

## Realidade nacional

O Brasil, em contrapartida, assiste a uma discussão sobre o assunto, focada principalmente sobre a soja, que vem a ser o principal item da pauta de exportação do país, movimentando mais de 8 bilhões de dólares.

Devido à falta de provas consistentes e na ausência de fatos negativos, a campanha contra os transgênicos vem sendo calçada em especial sobre o princípio da precaução.

Assim, uma revisão de (pré) conceitos pode mostrar-se particularmente benéfica nesse sentido. Usando uma comparação (de Carlos Alberto Sardenberg, em artigo no jornal *O Estado de São Paulo*, de 25/08/2003.): pode permitir a decolagem daquela aeronave de última geração, que acaba de sair da linha de montagem, mas que se encontra retida no hangar porque seus proprietários têm medo de que o superjato caia em pleno vôo. A possibilidade, sim, existe. Mas a

probabilidade de um acidente é próxima do zero, por conta da ciência, da tecnologia e da experiência que se acumulam naquele aparelho e que sugerem que a maior chance, disparada, é que ele decole sem problemas.

Por isso, é preciso superar, rapidamente, o medo do fantasma que nos imobiliza, caminhando ao encontro do corajoso e construtivo curso da esperança, o que envolve rever antigas convicções.

### **Rigor nas pesquisas**

Entendemos que nenhum país pode se colocar à margem do processo de investigação e desenvolvimento de práticas e técnicas da biotecnologia, porém quando se adentra no universo científico, o rigor deve ser extremo no momento da conclusão, com a divulgação do posicionamento, a fim de não polemizar ainda mais esta questão. Um exemplo disto ocorreu quando o Serviço de Pesquisa Agrícola (ARS), do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA), contestou em 2002 um estudo da Universidade de Cornell (EUA), feito em 1999 e que indicava possíveis riscos do milho Bt à borboleta monarca.

O ARS demonstrou que, para haver qualquer efeito danoso sobre as larvas das borboletas, seriam necessários mais de mil grãos de pólen por centímetro quadrado. Os cientistas concluíram que em menos de 1% das vezes as lagartas das borboletas são expostas, no meio ambiente, a níveis que chegam apenas próximo dessa quantidade, ou seja, não há riscos significativos.

Os próprios autores da pesquisa de 1999 reconheceram, na época, que o estudo estava limitado em aplicabilidade e que deveriam ser conduzidos testes de campo, já que eles fizeram apenas análises em laboratório. (<http://www.ars.usda.gov/is/br/btcorn/index.html#bt1>)

### **Conclusão**

Nós nos sentimos à vontade para manifestar nossa posição favorável à investigação dos produtos transgênicos e à comercialização daqueles aprovados, impondo uma política diferente da que temos hoje.

Nossa tese é de que os transgênicos não se caracterizam em uma questão política. A questão é puramente científica, pois o ponto central é avaliar a qualidade dos OGMs e saber se prejudicam ou não o homem e a natureza. Estamos, portanto, exclusivamente pairando no campo da biotecnologia.

Mas, ao nos posicionar favoravelmente à pesquisa e produção de produtos transgênicos, fazemos questão de ressaltar que se deve agir, sempre, dentro do império da lei. Não somente balizar ações em consonância com as diretrizes legais do país, como também atentar para os interesses e as demandas do consumidor – que é soberano em suas decisões.

Por esse motivo, defendemos também a rotulagem dos alimentos, de forma a fornecer informações que subsidiem a tomada de decisão dos consumidores.

E é pelo profundo respeito que nutrimos em relação ao consumidor que reiteramos nossa posição em relação à matéria, asseverando a continuidade de uma política responsável, de observância à legislação e atenta às oportunidades que possam se traduzir em ganhos para a sociedade em geral.

### **Contra**

#### **Transgênicos: sem limites para os riscos**

*Texto produzido por Jean Marc van Der Weid, integrante do CONSEA, da Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (ASPTA) e da Associação Nacional de Agroecologia (ANA)*

A propaganda é cara e insistente. Afinal, as empresas de biotecnologia gastam 250 milhões de dólares por ano em “relações públicas”, leia-se *lobby* para convencer agricultores e consumidores, deputados e governos das vantagens de seus produtos. Quanto disso é gasto no Brasil? Não deve ser pouco, pois aqui se joga o destino dos transgênicos no mundo.

Rejeitados pelos consumidores europeus (85%) e asiáticos, os transgênicos vão perdendo mercado a cada ano. Sobra-lhes o enorme mercado norte-americano e

de alguns países como Argentina e Canadá. Mesmo nos Estados Unidos (EUA) cerca de 90% dos consumidores declaram às pesquisas de opinião que querem rotulagem dos transgênicos. Perto de 60% declaram que se puderem identificar os produtos contaminados não os comerão.

Os europeus estão sob forte pressão do governo norte-americano, aliado das múltiplas de transgenia, para levantar as restrições legais ao cultivo e comercialização desses produtos. Para as empresas, o Brasil é um problema, não só porque não permite os cultivos, mas também porque fornece aos europeus uma alternativa de produtos nãocontaminados. Caindo o Brasil, como já disse o presidente da Associação Norte-Americana de Produtores de Soja, cairá o resto do mundo.

Por que será que tantos europeus e norte-americanos são contra os transgênicos? Será que não vêm as vantagens tão bem propagandeadas pelas empresas?

A realidade, para além da propaganda, é muito sombria. Como disse o prêmio Nobel de Medicina, Dr. George Wald, da Universidade de Harvard:

“A engenharia genética introduz na nossa sociedade problemas sem precedentes, não somente na história da ciência como na história da vida na Terra (...) os novos organismos, uma vez criados, não podem ser chamados de volta. Ir em frente nesta direção pode não só ser insensato, mas também perigoso. Isto tem o potencial de criar outras doenças para as plantas e animais, outras fontes de câncer, epidemias novas”.

Pesquisas avaliando o conhecimento científico acumulado sobre os transgênicos, publicadas nas revistas científicas de grande respeitabilidade, tais como a *Nature*, a *Science*, a *Science Biotechnology*, a *Plant Pathology* e outras, indicam que existem poucas pesquisas sobre riscos para a saúde e para o meio ambiente com resultados publicados. Há muitos artigos de cientistas dando sua opinião, mas sem base em pesquisas originais.

Além de poucas, essas pesquisas são nãoconclusivas sobre os riscos ou segurança dos transgênicos, embora tendam a indicar que os riscos são mais prováveis. A ausência de pesquisas e, portanto, de evidências de risco (ou de segurança) não é prova de que esses riscos não existam, mas simplesmente que não se procurou verificá-los.

O argumento de que o governo norte-americano pesquisou os riscos dos transgênicos e não viu problemas é totalmente falso. O FDA, organismo do governo dos EUA que libera os alimentos e remédios para os consumidores, nunca fez qualquer pesquisa sobre transgênicos. Ele limitou-se a avaliar as pesquisas feitas pelas empresas que pediam liberação de seus produtos.

No FDA houve uma batalha entre os cientistas com uma maioria contra a forma leviana com que os transgênicos foram liberados, sob pressão do executivo norte-americano e das empresas. Os cientistas queriam criar uma regulamentação especial para avaliar os transgênicos por considerar estes produtos totalmente novos e implicando riscos desconhecidos. Foram obrigados a recuar e propuseram que os transgênicos fossem avaliados segundo as regras usadas para remédios e aditivos alimentares. As empresas protestaram, pois isto representaria um custo extra de 25 milhões de dólares e mais cinco anos de pesquisas. Os cientistas acabaram adotando uma definição absurda; a “equivalência substancial”, maldefinida, mas indicando que se um (por exemplo) milho transgênico tiver a mesma composição química de um milho comum ele não precisará de nenhuma análise de risco. Apesar de muitos cientistas já terem provado que não há relação entre genética, composição química e risco toxicológico, esta “solução científica” vingou e serviu para liberar os transgênicos nos EUA sem avaliação de riscos.

Aliás, essas informações ficaram sob sigilo por sete anos, com os cientistas proibidos de se pronunciarem a respeito pela direção do FDA. A espantosa revelação de que os cientistas eram contra a liberação dos transgênicos sem estudos especiais de risco só veio à luz porque uma ONG norte-americana abriu um processo na justiça e ganhou o direito de acesso aos documentos do debate interno do FDA após sete anos de briga judicial.

Os transgênicos já provocaram alguns problemas de saúde, embora todos os cientistas considerem que os riscos maiores ocorrerão com a multiplicação dos tipos de transgênicos que entram na alimentação cotidiana e a quantidade dos mesmos. Os pró-transgênicos dizem que os norte-americanos já comem transgênicos há

dez anos e ninguém morreu por isto. A verdade é que as quantidades ingeridas ainda são mínimas embora entrem em muitos produtos industrializados.

Os alimentos transgênicos no mercado desde 1994 são: tomate, batata, milho, soja e canola. Estes dois últimos são consumidos sob forma de óleo ou em porcentagens menores que 3%, como proteína de soja misturada em alguns alimentos. Quase toda a soja vai para a alimentação animal, assim como o milho, embora este seja mais consumido diretamente que a soja. O tomate e a batata foram retirados do mercado por resistência dos consumidores. Um milho transgênico (chamado Starlink) provocou há dois anos problemas de alergia e foi retirado do mercado com perdas da ordem dos bilhões de dólares.

O consumo do suplemento alimentar Ltriptofano, transgênico produzido por uma empresa japonesa e vendido nos EUA, provocou a morte de 38 a 125 pessoas (há divergências nas estatísticas) e problemas graves de saúde em mais de 5 mil outras.

Os riscos ambientais também já se manifestam. O surgimento de super-ervas daninhas é reconhecido por pesquisadores da empresa pioneira de transgênicos, a Calgene, como o maior risco ambiental destas plantas. No Canadá, uma canola transgênica resistente a três herbicidas diferentes está invadindo outras culturas, sendo difícil de controlar.

Todos esses riscos e problemas para quê? As empresas de transgênicos já foram desmascaradas na sua propaganda enganosa. Seus produtos não diminuem o uso de agrotóxicos a não ser em alguns casos localizados e por tempo limitado. Os custos

de produção dos transgênicos não são mais baixos que os produtos convencionais ou os agroecológicos. Pesquisas de Universidades norte-americanas mostram diferenciais de custo de 6 dólares por hectare a menos para o milho convencional contra o milho Bt e de 20 dólares por hectare a menos para a soja convencional contra a soja RR.

As economias na produção de soja transgênica não têm a ver com redução do uso de herbicida, tanto nos EUA quanto no Rio Grande do Sul, mas com a redução do custo do Roundup, da ordem de 50%. Além disso, no Rio Grande do Sul, os agricultores não pagam o custo real das sementes transgênicas, pois as produzem ilegalmente.

Com riscos para o meio ambiente e para a saúde, sem vantagens econômicas e agrônômicas (a não ser, em algumas regiões dos EUA, para o algodão Bt), enfrentando resistências crescentes dos mercados mundiais, para que mesmo deveríamos plantar transgênicos? Para dar mais lucros à Monsanto e vantagens aos agricultores norteamericanos?

Não podemos nos deixar levar pela gritaria de alguns cientistas, lobistas aliados das empresas. Em nome da liberdade de pesquisa, o que eles estão pedindo é a liberação dos cultivos comerciais sem estudos de risco para o meio ambiente e para a saúde.

### **Documento relacionado**

- **Acesso e Uso dos Recursos Naturais e da Água**

# Acesso e Uso dos Recursos Naturais e da Água

O acesso e o uso dos recursos naturais, com destaque especial para a água, têm estreita e importante relação com o objetivo da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). São comuns os nexos entre segurança alimentar e ambiente e, mais ainda, entre insegurança alimentar e insustentabilidade ambiental. As visões conservacionistas estritas remetem à questão para o excesso de comensais em face de quantidade limitada de alimentos. Isso não apenas resultaria em fome, como degradaria os poucos ecossistemas naturais ainda remanescentes no planeta, quase que culpando as vítimas da fome.

Estudos demográficos comprovam, no entanto, o equívoco das previsões apocalípticas quanto aos impactos do crescimento populacional, revelando que é pela via dos processos sociais que a espécie humana ajusta seu crescimento, como o demonstra a redução do ritmo crescimento demográfico que, em geral, acompanha a melhoria das condições de existência.

A I Conferência Nacional de Meio Ambiente, realizada em novembro de 2003, reafirmou a relação entre as questões ambientais e a SAN, quando propôs que a agenda ambiental e o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) ultrapassem a perspectiva setorial e considerem a sustentabilidade socioambiental como base de um projeto que englobe promoção de justiça, inclusão social, equidade de gênero e de etnias, bem como erradicação da fome e da miséria.

A integridade dos serviços e bens ambientais faz parte das condições para a segurança alimentar e justiça social. A relação entre esses objetivos se manifesta nos seguintes tópicos:

- a)** Formas sustentáveis de produção agroalimentar;
- b)** Fortalecimento da agricultura familiar e proteção do patrimônio natural;
- c)** Promoção de enfoques ou modelos agroalimentares alternativos;
- d)** Marco legal e regulatório de preservação da biodiversidade;
- e)** Água como alimento essencial e patrimônio público.

## Formas sustentáveis de produção agroalimentar

A produção agroalimentar deve ser enfocada em suas dimensões sociais, culturais e ambientais, e não apenas no aspecto quantitativo, expresso na disponibilidade física de bens. A promoção de formas sustentáveis de produção agroalimentar, para o mercado doméstico ou para as exportações, não pode ser vista sem suas conexões com as demais dimensões. Nessa perspectiva, a ampliação da produção agroalimentar brasileira deve responder a três objetivos principais, a saber:

- Busca permanente de um elevado grau de auto-suficiência produtiva em alimentos essenciais, respeitados o padrão alimentar e a diversidade cultural brasileira.
- Geração de trabalho e renda para um grande contingente de produtores rurais e urbanos de alimentos.
- Crescimento das exportações agroalimentares.

## Agricultura familiar e proteção do patrimônio natural

O debate sobre o desenvolvimento sustentável deve considerar as circunstâncias e os desafios específicos colocados pelos diversos tipos de prática agrícola, sendo útil recorrer, para tanto, à diferenciação entre a chamada agricultura patronal e a agricultura de base familiar. A agricultura patronal caracteriza-se pela tendência à especialização produtiva e pela adoção generalizada de um pacote tecnológico com elevado grau de mecanização e de utilização de fertilizantes e defensivos químicos. Seus impactos ambientais podem ir desde o esgotamento de recursos naturais até o comprometimento da biodiversidade.

Quanto à agricultura familiar, seu fortalecimento corresponde a um dos principais componentes de um padrão de desenvolvimento com inclusão social, que combine os objetivos estratégicos da SAN e o uso sustentável dos recursos naturais, com a preservação do patrimônio natural, nele incluídas a biodiversidade

e a própria paisagem, promovendo assim as múltiplas funções do espaço rural.

Contudo, as precárias condições de reprodução socioeconômica da maioria das famílias rurais brasileiras constituem fator determinante da relação que mantém com os recursos naturais e com o ambiente. O enfoque que se limita a “criminalizar” as práticas dos pequenos agricultores, em conflito com certos aspectos da legislação ambiental vigente, também impede a observação de que a não-sustentabilidade no uso dos recursos naturais decorre do fato de os pequenos produtores não terem acesso à terra e à tecnologia apropriada.

Um caso emblemático é o da reserva legal para a preservação de matas. Quando se trata da “agricultura moderna”, essa legislação de fato contribui para a proteção ambiental. Para os pequenos proprietários, no entanto, ela acaba impedindo uma prática agrícola bastante comum, que é a de deixar áreas em repouso. Para evitar que essas áreas sejam caracterizadas como de matas em regeneração, os pequenos agricultores, paradoxalmente, fazem um uso desnecessário do solo.

A solução de questões desse tipo requer maior discussão entre setores do governo, movimentos sociais e organizações não-governamentais.

### **Modelos agroalimentares alternativos**

Entre os modelos agroalimentares alternativos destacam-se, além da agricultura orgânica, o agroextrativismo e a agroecologia, que incluem a sustentabilidade em suas dimensões social, econômica, ambiental, política, cultural e ética.

Usando defensivos naturais e ocupando pequenas extensões de terra e mão-de-obra familiar, a agricultura orgânica agrega valores socioambientais evidentes à sua produção. Já o agroextrativismo viabiliza a diversificação produtiva, especialmente junto às populações tradicionais, como pescadores artesanais, ribeirinhos, quilombolas, caiçaras e povos indígenas. Eventos recentes dedicados à agroecologia, por sua vez, colocaram em destaque as ligações entre esta modalidade agrícola, a agricultura familiar e a soberania alimentar.

A adoção desse enfoque requer, desde logo, a implementação de políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar e que sustentem a transição dos agricultores para a prática da agroecologia.

Para as instituições de ensino e pesquisa, existe o desafio de adequar currículos às exigências de tal enfoque, e também de desenvolver tecnologias de base ecológica. Por outro lado, é necessário considerar que o saber empírico de pessoas que vivem em culturas tradicionais pode e deve ser traduzido em informação biológica, raciocínio e manejo de recursos naturais.

### **Povos indígenas**

Referência especial deve ser feita à recente proposta de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Sustentável dos Povos Indígenas. Entre as diversas sugestões apresentadas, destacam-se as seguintes:

- Realização de diagnóstico ambiental com participação indígena, visando uma gestão territorial efetiva e sustentável.
- Inventário e caracterização dos recursos naturais.
- Manejo sustentável, pelos povos indígenas, dos recursos naturais pertencentes a seu patrimônio.
- Criação da categoria de agentes indígenas ambientais.
- Promoção de pesquisas sobre o conhecimento tradicional de povos indígenas.
- Devolução às comunidades indígenas das terras que foram incluídas nas áreas de unidades de conservação.

### **Marco legal e regulatório de preservação da biodiversidade**

Os objetivos da SAN e da sustentabilidade ambiental também se cruzam nos temas relativos aos marcos legais que regem a promoção da biodiversidade. Condizente com a Convenção de Diversidade Biológica, compromisso internacional assumido pelo Brasil, o governo federal deve garantir recursos e meios para a implementação da política nacional de biodiversidade e assegurar a soberania nacional sobre o patrimônio genético brasileiro. O Projeto de Lei da Biossegurança,

em discussão no Congresso Nacional, tem o princípio da precaução como uma de suas referências. Deliberação aprovada na I Conferência Nacional de Meio Ambiente pede sua aprovação, bem como reafirma que qualquer pesquisa sobre possíveis efeitos dos transgênicos deve ser feita em ambiente controlado, de forma independente, sem financiamento ou influência de empresas privadas, com controle social e com garantia de divulgação para a população. A propósito, o CONSEA aprovou deliberação propondo a realização de um debate nacional sobre transgênicos, oferecendo-se para ser o espaço de coordenação deste debate que visa ao esclarecimento da população.

### **Água como alimento essencial e patrimônio público**

Uma das metas da Cúpula do Milênio realizada no ano 2000 é a de reduzir à metade, até 2015, o número de pessoas que não dispõem de água potável. Mais do que um fator produtivo, a água cumpre funções sociais e ambientais. E, de acordo com o relatório das Nações Unidas, que amplia o direito à alimentação, incluindo o direito à água potável, esse documento entende a água como alimento essencial e patrimônio público. O acesso à água de qualidade é pré-condição para a SAN.

Com base nessas premissas, entidades ambientalistas propõem o fortalecimento dos mecanismos participativos e a mobilização de recursos para garantir a integridade das bacias hidrográficas, mananciais e aquíferos com seus respectivos ecossistemas, como forma de promover a SAN. Programas especiais de seguridade hídrica devem ser implementados em áreas de escassez de águas, como forma de, também, se alcançar a justiça social.

O objetivo de prover o acesso universal à água defronta-se com a degradação ambiental, que afeta os diversos usos da água de forma diferenciada. A ocupação intensa e desordenada de áreas de proteção de mananciais e de preservação dos recursos hídricos, a retirada da cobertura vegetal e o aumento da área impermeabilizada nas cidades são fatores que reduzem a oferta e, ao mesmo tempo, agravam as inundações e enchentes, com sua carga de destruição e proliferação de doenças. O impacto maior atinge as populações mais pobres das periferias dos centros urbanos e as comunidades rurais de baixa renda. Outra ameaça é o

padrão de consumo norte-americano e europeu que, se generalizado, levaria à paralisação do desenvolvimento do planeta pela falta de água.

O IV Encontro Nacional da Articulação no Semi-Árido Brasileiro (ASA), ocorrido em novembro de 2003, avaliou que os grandes projetos hidrelétricos, de armazenamento de água, de irrigação, de reflorestamento ou de exploração agropecuária reproduzem e reforçam a estrutura injusta de distribuição de terras do país, provocam degradação ambiental e exclusão social. A oferta centralizada de água beneficia os grandes proprietários e as grandes empresas e a atual tendência da legislação para a mercantilização da água suprime o direito das populações tradicionais a um bem essencial à vida.

Entre as deliberações do Encontro Nacional da ASA, destacam-se:

- O acesso à água é um direito humano básico que necessita ser, urgentemente, efetivado para toda a população, em especial aos agricultores e agricultoras familiares do Semi-Árido brasileiro.
- A importância das estruturas descentralizadas de abastecimento de água para a segurança alimentar, nutricional e hídrica das populações do Semi-Árido brasileiro, como demonstrada pelas experiências de captação de água das chuvas em milhares de propriedades e comunidades, com métodos simples, baratos, de domínio popular e de comprovada eficiência técnica.
- A garantia da continuidade do Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-Árido: Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC), como uma política pública de democratização e acesso à água de qualidade pelas famílias do Semi-Árido brasileiro.
- Valorização e incorporação nas políticas de captação de água de conhecimentos, práticas e tecnologias já desenvolvidas com êxito pelos agricultores e agricultoras.
- Prioridade para o uso da água de forma difusa, tanto para consumo humano quanto para a produção, opondo-se a qualquer tentativa de concentração e privatização.
- Desprivatização dos açudes construídos com recursos públicos, garantindo às populações, especialmente as mais necessitadas, o acesso à sua água.

Quanto ao uso e conservação de mananciais, a redução constante da disponibilidade da água exige maiores cuidados com as nossas reservas hídricas. São urgentes as iniciativas que integrem políticas e sistemas de gestão vinculados aos recursos hídricos e florestais no Brasil. Os instrumentos da política florestal, como a criação de unidades de conservação e reservas legais, a efetivação das áreas de preservação permanente, a criação de corredores ecológicos, devem ter a conservação das águas como prioridade. Da mesma forma, os mecanismos da política de recursos hídricos, como cobrança pelo uso da água e planos de bacias hidrográficas, devem priorizar a conservação e a recuperação de florestas.

A qualidade da habitação e o saneamento básico são questão de segurança alimentar e nutricional na medida em que contribuem para o aproveitamento biológico dos alimentos, evitando a proliferação de inúmeras doenças. No Brasil, 10% dos domicílios urbanos (3,8 milhões de moradias) não têm acesso aos serviços de abastecimento de água e 44% deles (16,6 milhões de moradias) não dispõem de esgotos sanitários. As maiores deficiências estão nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país.

Segundo estudo conjunto da Organização Mundial de Saúde (OMS) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), a falta de água potável e de saneamento fez o Brasil gastar em 2000 a impressionante soma de 2,7 bilhões de dólares para tratar doenças transmitidas por água contaminada. Na rede pública de saúde, 80% das consultas e 60% das internações hospitalares estão relacionadas a doenças veiculadas pela água.

Conforme proposição aprovada na I Conferência Nacional das Cidades, em novembro de 2003, é necessário “promover o acesso universal ao saneamento ambiental, priorizando o atendimento às famílias de baixa renda, localizadas em assentamentos urbanos precários e insalubres, em áreas de proteção ambiental, municípios de pequeno porte e regiões rurais”. A inclusão do saneamento ambiental nas políticas e instrumentos de gestão urbana também figurou entre as preocupações da 1ª Conferência Nacional de Meio Ambiente.

A Constituição Federal de 1988 considera a água como bem de domínio público. A Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei das Águas), de 1997, corrige as distorções do enfoque tradicional brasileiro que tornava a gestão dos recursos hídricos uma questão subalterna à geração de eletricidade, regendo-se pelos seguintes princípios básicos: a bacia hidrográfica como unidade territorial para implementação do gerenciamento das águas; o uso múltiplo das águas, quebrando a tradicional hegemonia do setor elétrico; a água como recurso natural limitado e dotado de valor econômico; gestão descentralizada e participativa.

### **Documentos relacionados**

- **Políticas de Apoio e Fortalecimento da Agricultura Familiar e do Agroextrativismo**
- **Recursos Genéticos, Sementes e a Questão dos Transgênicos**

# Abastecimento Alimentar e Agricultura Urbana

## As dimensões do abastecimento alimentar

O abastecimento alimentar diz respeito às condições em que se dá o acesso aos alimentos pelos diversos segmentos da população. É um dos temas-chave para a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e deve ser analisado em pelo menos dois aspectos principais. O primeiro deles, e mais geral, é que as ações de abastecimento têm por objetivo possibilitar que todos os segmentos da população tenham acesso a alimentos em condições apropriadas em termos de quantidade, preço e qualidade, com importante repercussão na composição do consumo das famílias. A segunda conexão entre abastecimento alimentar e as políticas de SAN, que deve ser ressaltada, é a capacidade que as ações de abastecimento podem ter no sentido de promover a produção e a distribuição dos alimentos sob formas socialmente equitativas, ambientalmente sustentáveis e culturalmente adaptadas.

Dispor de renda monetária suficiente e regular é, sem dúvida, a primeira condição para as famílias terem acesso aos alimentos. No entanto, a composição, a qualidade e o custo desses bens são definidos, em grande parte, por agentes produtivos e comerciais com elevada capacidade de controle sobre as estruturas de abastecimento, as quais têm uma articulação estreita, tanto com etapas produtivas quanto com a esfera da distribuição e consumo dos alimentos. A concentração econômica ocorrida na esfera da distribuição, por sua vez, faz com que a produção agroalimentar se oriente cada vez mais pela evolução dos padrões de consumo captados ou impostos pelos grandes agentes produtivos e comerciais.

As políticas de abastecimento alimentar em países com elevada desigualdade de renda como o Brasil apresentam características peculiares, que se acentuam numa conjuntura de crise econômica. A heterogeneidade e a desigualdade social fazem com que a demanda por bens de consumo pouco elaborados e de baixo preço coexista com a proliferação de produtos com maior valor agregado, destinados a

atender à crescente segmentação que caracteriza o mercado de alimentos. Merecem atenção especial a parcela da população com dificuldades de acesso aos alimentos por insuficiência de renda, em função de suas precárias condições de trabalho ou do desemprego.

Enquadram-se no campo do abastecimento alimentar as ações de caráter geral nas esferas do comércio de atacado e de varejo, incluindo a alimentação fora do domicílio, bem como as ações de abastecimento dirigidas a grupos populacionais específicos.

A política de abastecimento alimentar deve priorizar a promoção da produção e da distribuição dos alimentos por meio de pequenos e médios empreendimentos rurais e urbanos dedicados ao cultivo, transformação e comercialização de produtos agroalimentares. Esse caminho possibilita ampliar a disponibilidade de alimentos de qualidade de modo menos custoso, valorizando a diversidade dos hábitos de consumo, ao mesmo tempo que estimula um conjunto significativo de atividades econômicas geradoras de trabalho e de renda.

É preciso, por fim, diferenciar as questões de abastecimento segundo a dimensão populacional das localidades e o grau de complexidade das ações requeridas. A gestão de equipamentos públicos de abastecimento nas esferas do atacado e do varejo coloca desafios específicos em cidades de grande porte e regiões metropolitanas. Fenômenos como o das refeições fora do domicílio adquirem maior importância nesses centros, aumentando o número de empreendimentos que oferecem refeições prontas a preços populares, como a dos chamados restaurantes populares, entre outras.

A perspectiva de estimular as conexões entre o abastecimento alimentar e a produção local está mais presente nos municípios com núcleos urbanos de pequeno e médio portes. Trata-se de apoiar os circuitos regionais de produção e distribuição de alimentos em face dos mercados integrados nacionalmente e sob forte influência de agentes comerciais e industriais de médio e grande portes. Nesses casos, é possível fundir

a ótica do abastecimento e a da promoção do desenvolvimento rural, com ênfase na geração de trabalho e renda para os agricultores, valorizando-se os produtos regionais diferenciados, com ganhos de custos de transporte.

Esse estreitamento dos vínculos entre a produção e a distribuição dos alimentos pode estar presente também nas políticas de abastecimento de regiões metropolitanas, envolvendo produtores localizados em outros municípios, próximos ou até em regiões mais distantes, estabelecendo-se formas de cooperação entre esses municípios, como os consórcios intermunicipais de abastecimento.

A implantação de ações de agricultura urbana ou no entorno imediato dos núcleos urbanos atua na mesma direção. Essas experiências permitem otimizar espaços ociosos nos núcleos urbanos e em sua periferia, em geral destinados à especulação imobiliária e sujeitos à degradação ambiental. A implantação de projetos participativos para a produção em bases agroecológicas permite a obtenção, a baixo custo, de hortaliças, frutas, pequenos animais e ervas medicinais. Esses projetos podem promover, simultaneamente, diferentes aspectos de SAN, como a educação alimentar, a diversificação e a valorização da cultura alimentar local, o fortalecimento da agricultura de base familiar. Também potencializam a economia local, contribuindo para o abastecimento urbano e gerando instrumentos de inclusão social.

A estratégia de aproximar produtores e consumidores de alimentos, nos casos em que ela é possível, gera ganhos pecuniários evidentes para ambos, além de reduzir os gastos com transporte. Essa aproximação favorece, também, outros objetivos de SAN, como a obtenção de alimentos de qualidade com menor grau de processamento e a diversificação dos hábitos de consumo.

## **Intermediação, regulação e preços**

A regulação pública da intermediação comercial, em especial, dos preços dos alimentos, constitui um dos focos principais das ações de abastecimento. Deve-se reconhecer o papel que a intermediação comercial cumpre no escoamento regular da produção dos agricultores e na disponibilidade de bens aos

consumidores. Não obstante, coloca-se a necessidade de adotar instrumentos regulatórios que evitem que os interesses comerciais se sobreponham aos de produtores e consumidores.

A regulação dos preços dos alimentos é componente central de uma política de SAN, principalmente, por eles serem fator determinante da capacidade de acesso da população aos alimentos. O nível de preços desses bens interessa a todos os segmentos da população, principalmente para as famílias de menor renda, para quem a alimentação é o item que mais pesa no orçamento doméstico. Para reduzir esse peso, isso é, para que as famílias de renda mais baixa possam consumir alimentos em maior quantidade e de melhor qualidade, sem que isso comprometa o acesso a outros bens e serviços necessários a uma vida digna, é necessária a regulação pública dos preços dos alimentos ao lado de políticas salariais e de criação de oportunidades de trabalho. Os diversos equipamentos públicos de abastecimento, quando geridos com a perspectiva da regulação dos mercados, têm obtido êxito no sentido de estabilizar e mesmo reduzir o preço final de muitos produtos, sem rebaixar a renda dos produtores.

Já a ótica da liberalização comercial e da desregulação dos mercados tem o efeito contrário ao deixar os preços dos alimentos ao sabor da regulação privada, praticada pelos agentes econômicos de maior porte. Essa ótica só atinge resultados satisfatórios para os consumidores quando a abertura comercial atrela os preços domésticos aos preços internacionais, quando estes se encontram em baixa ou sob efeito dos subsídios dos países mais ricos. Foi assim que funcionou a “âncora verde” da estabilização monetária promovida durante o Plano Real. Ela foi acompanhada pela sobrevalorização cambial com aumento das importações, e oscilações na oferta e nos preços internacionais, fatores que demonstraram os riscos e a não sustentabilidade dessa estratégia, que, além de tudo, compromete o sistema produtivo nacional, com impacto negativo sobre a renda auferida pelos pequenos agricultores.

Os preços dos alimentos são, também, um dos principais fatores determinantes da renda monetária da grande maioria dos pequenos e médios agricultores que produzem alimentos para o mercado doméstico. Não raro,

as políticas antiinflacionárias opõem agricultores e consumidores, já que ambos têm expectativas opostas em relação aos preços dos alimentos. As ações de abastecimento podem cumprir papel relevante na redução desse conflito, não apenas no contexto do combate à inflação, mas também, e principalmente, quando guiadas pelos objetivos de ampliar o acesso a produtos de qualidade e de estimular a produção de alimentos em pequenos e médios empreendimentos rurais e urbanos. Essa perspectiva implica fortalecer os circuitos regionais, regular a atuação da intermediação mercantil, fazer uso dos equipamentos públicos no atacado e varejo como instrumentos de política, e criar espaços para a venda direta aos consumidores.

### **Tendências e ações públicas de promoção social**

A tendência à concentração econômica no sistema agroalimentar tem fechado espaços em alguns segmentos tradicionais. O resultado tem sido a exclusão de pequenos e médios empreendimentos agrícolas, industriais e comerciais – o que contribui assim para acentuar as iniquidades presentes em nosso padrão de desenvolvimento. No entanto, paralelamente, novas possibilidades são criadas, como a abertura de mercado para produtos artesanais, orgânicos e com denominação de origem. Os programas de abastecimento podem reforçar essas tendências, contribuindo decisivamente para viabilizar projetos de geração de renda para os agricultores familiares baseados na diferenciação e na agregação de valor a seus produtos.

Esse desafio de “construir mercados” colocase principalmente para a agricultura de base familiar, para a pequena indústria agroalimentar e o varejo tradicional. Essa construção engloba a capacitação dos agentes econômicos, bem como o estabelecimento de relações sociais e elementos institucionais especialmente visíveis no âmbito de um município ou de uma região. As ações públicas de abastecimento alimentar constituem um dos principais mecanismos de ligação entre a “construção de mercados” e a questão do acesso aos alimentos.

Destaque especial deve ser dado ao chamado mercado institucional, que engloba as compras governamentais de alimentos para programas e organismos públicos,

como distribuição de cestas básicas, alimentação escolar, em hospitais, presídios etc. Alguns deles, como o de alimentação escolar, têm papel central no acesso aos alimentos por uma parcela vulnerável e numericamente expressiva da população. As prefeituras municipais passaram a gerenciar uma parcela importante desses programas e das compras correspondentes.

Com relação à esfera do atacado, um tradicional instrumento das políticas de abastecimento são as centrais de abastecimento (os entrepostos), a maioria delas originária do antigo Sistema Ceasa. A tendência predominante foi de limitá-las à condição de meros espaços físicos administrados pelo poder público, com a redução de sua importância devido às transformações ocorridas nas cadeias agroalimentares e à ascensão das grandes redes de supermercados. Alguns analistas sustentam que essas centrais perderam muito da sua razão de existência e capacidade de ação.

A preservação dos entrepostos como instrumento para monitorar o fluxo de mercadorias e como mecanismo de regulação do comércio atacadista exige sua descentralização administrativa, mais eficiência e transparência na sua gestão. Não obstante, é preciso ir além do enfoque de gestão privada, preocupada apenas com a racionalização e redução dos custos do equipamento em si, e considerar suas repercussões no abastecimento alimentar.

As centrais oferecem potencialidade para alavancar projetos estruturais no âmbito de uma política nacional de SAN. É o caso dos programas voltados para evitar o elevado desperdício, para dar apoio à comercialização dos produtos da agricultura familiar e para algum processamento que agregue valor ao produto primário. Esses programas têm sido gerenciados por parcerias entre as centrais, o poder local, associações de produtores, universidades etc. A aproximação entre a gestão dos entrepostos e os organismos regionais e municipais de abastecimento é necessária, tanto individualmente quanto na promoção de articulações intermunicipais.

As exigências dos consumidores relativas à melhoria de qualidade dos produtos estão sendo implantadas pelas principais centrais. Exemplos são a rotulagem, a embalagem, padronização e classificação etc., que desempenham papel educativo junto aos produtores.

Ainda com respeito à esfera da comercialização, cabe avaliar o aspecto da armazenagem. É crescente a defasagem entre a produção e a capacidade instalada de armazenagem. As estimativas para a próxima safra indicam que teremos problemas de espaço em todo o país. Ao lado da carência de investimentos, nota-se que não foram implantadas tarifas apropriadas para a agricultura familiar, nem alguma forma de lhe dar espaço para armazenar sua produção. Uma das medidas necessárias para enfrentar esse problema é criar condições para que pequenos e médios produtores possam implantar silos em seus estabelecimentos, garantindo-lhes assistência técnica pública no tocante ao controle de qualidade fitossanitária.

## **Desafios para as políticas de abastecimento alimentar**

### **Assumir a política de SAN como estratégia**

O primeiro e principal desafio deve-se a que a noção de SAN ainda não foi devidamente assimilada pelos agentes de abastecimento e ainda é pouco significativa sua adoção como objetivo nucleador de políticas e ações de abastecimento. No entanto, os órgãos dedicados ao abastecimento alimentar podem ser um dos principais focos de difusão da SAN no interior da administração, desde que o abastecimento seja tomado com a amplitude aqui sugerida, e não como uma questão de mero escoamento da produção agrícola. Tratar o abastecimento como prioridade da ação pública é algo que ainda está para ser construído num bom número de municípios brasileiros, mesmo entre vários dos mais populosos. Esta é uma das conseqüências da orientação que predominou no país de atribuir ao mercado (leia-se aos agentes privados) o papel de regular o abastecimento alimentar da população.

As políticas de abastecimento nos diferentes níveis de governo devem se pautar pelo enfoque de um sistema integrado de abastecimento, tão mais diversificado quanto mais complexa a constituição do município em questão. A adoção do enfoque de

abastecimento alimentar aqui proposto vem sendo dificultada pela ausência de fóruns permanentes de discussão e intercâmbio no Brasil, apesar de esta ser uma área que apresentou significativos avanços, tanto conceituais quanto dos resultados gerados.

### **Regulação pública e construção de um modelo socialmente justo**

O funcionamento do mercado de produtos agroalimentares deve ser objeto de regulação pública. Cabe ao poder público investir no fortalecimento dos pequenos e médios empreendimentos com vistas a contribuir para promover um modelo de desenvolvimento socialmente justo. A perspectiva de estabelecer parcerias com o pequeno comércio de alimentos em suas várias formas está presente em programas e ações locais de abastecimento – em equipamentos públicos como varejões, sacolões e feiras livres. Note-se o papel das atividades de abastecimento como geradoras de ocupação direta a um número considerável de pessoas. Na mesma direção de promover equidade e inclusão social, caberia desenhar um programa de apoio ao conjunto bastante diversificado que compõe o pequeno e médio varejo de alimentos, como padarias, quitandas, açougues, armazéns, mercearias, varejo especializado etc., reforçando seu papel como canal de comercialização da pequena produção local e regional. Esse apoio deve incluir capacitação sobre noções fundamentais de higiene e qualidade dos alimentos, além dos direitos do consumidor.

### **Gestão dos equipamentos públicos**

Apesar dos agentes comerciais e industriais de médio e grande portes, organizados em redes ou cadeias integradas, terem peso crescente e dominante no abastecimento de boa parte dos produtos alimentares, vários exemplos comprovam impactos reais dos equipamentos públicos sobre a qualidade dos produtos e os preços praticados no varejo privado, principalmente o dos produtos hortícolas.

No âmbito institucional, é preciso avançar na constituição de um aparato legal que assegure a clara definição dos objetivos e dos beneficiários, uma gestão transparente e a sustentabilidade das ações e programas. A descontinuidade administrativa é particularmente sentida nos programas de abastecimento, comprometendo a efetivação dos objetivos com maturação a médio e longo prazos, quase sempre os mais relevantes. A experiência demonstra que a construção de parcerias com associações, agentes privados e instituições, e o apoio popular, tem sido um dos pilares de sustentação de projetos e programas nessa área.

Subsídios aos programas de abastecimento – A sustentabilidade dos programas públicos de abastecimento engloba o aspecto do seu financiamento, sendo bastante valorizada a busca de autosustentação dos programas, reduzindo sua dependência em relação ao orçamento público. Embora essa perspectiva seja correta e possível para alguns programas, não se deve negar, por princípio, a concessão de subsídios públicos quando se trata de assegurar o direito universal à alimentação regular e de qualidade. Cabe reafirmar, também, a elevada relação benefício-custo dos organismos de abastecimento quando se comparam seus custos com o ganho propiciado à população pelos impactos dos programas e dos equipamentos públicos sobre os preços e a qualidade dos alimentos comercializados.

## **Adequação dos serviços de inspeção e vigilância sanitária**

Ligada à questão da qualidade dos alimentos, é necessário rever as atribuições, a estrutura e a forma de atuação dos serviços de inspeção e vigilância sanitária que integram o campo de intervenção das ações de abastecimento. É preciso adequar a legislação, particularmente, no tocante aos produtos artesanais, com a capacitação das instâncias locais desses serviços para exercerem suas atribuições em uma perspectiva de promoção e orientação, em vez da mera punição de pequenos produtores de alimentos.

## **Participação e controle social**

Os programas de abastecimento devem conferir importância para a participação dos produtores agrícolas e do pequeno comércio (permissionários de equipamentos públicos), bem como dos consumidores e dos beneficiários de programas, como o de alimentação escolar (conselhos escolares) e de restaurantes populares (associação de usuários).

## **Documentos relacionados**

- **Componentes de Segurança Alimentar e Nutricional em um o Plano Nacional de Reforma Agrária**
- **Políticas de Apoio e Fortalecimento da Agricultura Familiar e do Agroextrativismo**

# Programas de Complementação de Renda e de Suplementação Alimentar

## Políticas públicas para enfrentar a pobreza e a insegurança alimentar

No Brasil, a insegurança alimentar não se manifesta apenas nas camadas sociais mais empobrecidas. No entanto, esse grupo social é o mais vulnerável à falta de alimentos, seja por não dispor de renda para adquiri-los, seja por não ter acesso aos bens de produção necessários para produzi-los para o autoconsumo. A população mais carente também é privada de alimentos de boa qualidade, dos equipamentos necessários para conservá-los e prepará-los e tem menos acesso à informação sobre uma alimentação sadia e nutricionalmente adequada.

Para garantir alimentação de boa qualidade para quem não consegue obtê-la com seus próprios recursos, o Estado deve executar políticas que assegurem esse direito, as quais podem ser de duas naturezas:

- Políticas públicas de caráter estrutural, que busquem remover os elementos geradores da pobreza e da insegurança alimentar dela decorrente.
- Políticas públicas emergenciais, que satisfaçam de forma imediata às carências alimentares mais extremas das pessoas em condição de maior vulnerabilidade.

A situação de pobreza no Brasil está diretamente associada com a desigualdade – em todos os níveis – que predomina em nossa sociedade. Assim, somente políticas que desencadeiem uma redistribuição da renda e da riqueza e façam valer o direito à terra e de acesso à água; o direito ao trabalho com dignidade e a salários justos; o direito à educação e aos serviços de saúde, além do próprio direito à alimentação, entre outros, farão cessar o processo de exclusão a que está submetida parte significativa da população brasileira.

As políticas estruturantes de um novo quadro socioeconômico voltado radicalmente para maior equidade têm seus tempos de implementação bastante variados, alguns deles de resultados demorados. Diante do quadro de pobreza extrema, fome e desnutrição

em que vive um enorme contingente de famílias, não se pode esperar por essas transformações e resultados. Paralelamente, e sem abrir mão dessas políticas, é indispensável a aplicação de outros programas e ações de natureza emergencial que respondam de imediato a essas necessidades.

A longa história de práticas assistencialistas, geradoras de dependência e clientelismo no país alimenta o temor de que programas e ações emergenciais tenham o mesmo fim. No entanto, é preciso diferenciar as chamadas políticas emergenciais das práticas assistencialistas. As primeiras são ações indispensáveis e devem ser tomadas sempre que grupos sociais se encontram em situação que exija imediata assistência pelo Estado. Já o assistencialismo, utiliza-se da miséria de muitos para perpetuar o domínio de poucos e deve ser identificado e denunciado.

O Brasil tem avançado na promoção de programas e ações emancipadores, alguns deles relacionados com a questão alimentar e nutricional. O caráter emancipador é garantido agregando-se aos programas e ações emergenciais, iniciativas voltadas para a promoção da cidadania e que ajudem a superar a condição que faz com que milhões de pessoas dependam de políticas emergenciais para sua sobrevivência. Exemplo disso são os programas de transferência de renda acompanhados de algumas condições que devem ser cumpridas por seus beneficiários, como a obtenção do registro de nascimento, alfabetização de adultos, frequência obrigatória das crianças na escola, cursos de qualificação profissional, cuidados essenciais com a saúde etc.

É claro que não basta anunciar essas condições. Os poderes públicos precisam garantir os meios para que elas possam ser cumpridas. Têm, também, de desenvolver instrumentos que assegurem que as famílias atendidas sejam realmente aquelas mais necessitadas – justamente as que têm menos acesso à informação e menor poder de decisão e que, por isso, correm o risco de não se beneficiarem dessas políticas.

Para superar esse círculo vicioso, é necessário estabelecer mecanismos de controle social que permitam uma efetiva participação da comunidade, com periódicas prestações de contas, divulgadas publicamente.

Para que ações e programas governamentais de transferência de renda alcancem os resultados desejados, recomenda-se:

- A integração de esforços entre os diferentes setores e instâncias de governos e entre governos nos seus distintos níveis (federal, estadual e municipal), de forma a reduzir custos operacionais e garantir que os recursos cheguem, de fato, às populações a serem atendidas.
- A consideração das condições de vida das famílias atendidas – sejam suas peculiaridades culturais, sejam os fatores determinantes de sua situação de pobreza – nas definições de ações específicas e adequadas.
- O estímulo às famílias atendidas para que possam superar a situação de insegurança alimentar e nutricional em que se encontram sem se tornarem dependentes de ações e programas assistenciais.
- A participação integrada de outras áreas de governo de modo a garantir os serviços e a infraestrutura necessários para que as famílias atendidas possam atingir os objetivos fixados.
- A utilização de mecanismos permanentes de acompanhamento e avaliação, visando correções ou aprofundamentos necessários às ações e programas aplicados.
- A participação da sociedade no efetivo acompanhamento dessas ações.

## **Os atuais programas de complementação de renda**

Atualmente, estão em andamento no país programas de complementação de renda do governo federal e outros provenientes de políticas particulares de estados e municípios, que transferem recursos para famílias identificadas como as mais necessitadas e que se enquadram em critérios definidos. Quando esses programas efetivamente atingem as famílias mais pobres, há considerável impacto sobre suas condições de segurança alimentar e nutricional, pois, segundo pesquisas realizadas, a maior parte dos recursos

distribuídos é gasta com alimentação. A identificação correta das famílias é uma questão-chave para o acesso aos benefícios desses programas e para que eles atinjam seus objetivos.

### **Estão em vigência os seguintes programas:**

#### **Programa Cartão Alimentação (PCA)**

Vinculado originalmente ao antigo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), agora integrado ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o programa foi lançado pelo presidente Lula junto com o Programa Fome Zero. Fornece um crédito de R\$ 50,00 para as famílias que não dispõem de renda suficiente para a aquisição do mínimo necessário para sua alimentação. O recurso recebido deve ser utilizado na compra de alimentos e o titular do cartão é preferencialmente a mulher responsável pela família. As famílias atendidas pelo PCA são cadastradas em seus municípios por um Comitê Gestor local, composto por representações do governo estadual, do governo municipal e da sociedade local. Os comitês gestores também são responsáveis pelo acompanhamento e pela fiscalização da implantação do programa.

O Cartão Alimentação é concedido mediante contrapartidas que devem ser observadas pelos atendidos: frequência a cursos de alfabetização e à rede de saúde, a requalificação profissional e a prestação de serviços comunitários, entre outras.

O PCA foi implantado, inicialmente, em municípios do Semi-Árido do Nordeste e do norte do estado de Minas Gerais, priorizados devido à severa estiagem que atingiu a região no ano de 2003.

#### **Ação Emergencial Integrada no Semi-Árido**

O Mesa também esteve à frente desta ação de transferência de renda, pagando R\$ 50,00 aos agricultores familiares que perderam sua safra nos municípios em estado de calamidade e emergência pública devido à seca, e que não recebem o Garantia Safra nem o Cartão Alimentação.

## **Bolsa-Alimentação**

Programa do Ministério da Saúde destinado à promoção das condições de saúde de gestantes, mães amamentando e crianças de 6 meses a 6 anos e 11 meses de famílias com renda de até R\$ 90,00 *per capita*. Cada família recebe de R\$ 15,00 a R\$ 45,00 por mês, dependendo do número de crianças. Em contrapartida, se compromete a cumprir uma agenda de saúde, como exame pré-natal, vacinação, acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil etc. No quinto mês de pagamento do Bolsa-Alimentação, é realizada uma avaliação das condições socioeconômicas da família e do cumprimento da agenda de compromissos, que definirá a renovação do benefício por mais seis meses.

Para calcular o número de bolsas-alimentação que cada município poderia receber, o Ministério da Saúde estimou o número de crianças em risco nutricional por município, focalizando o programa nos mais necessitados.

## **Bolsa-Escola**

O Programa Nacional de Bolsa-Escola foi criado em 2001 para que as famílias carentes mantivessem seus filhos na escola. Inspirou-se em iniciativas bem-sucedidas em alguns municípios brasileiros. Atende famílias com renda *per capita* mensal menor do que R\$ 90,00, desde que as crianças de 6 a 15 anos freqüentem o ensino regular. Cada família recebe R\$ 15,00 mensais por criança, limitado o valor a R\$ 45,00, que são pagos pela Caixa Econômica Federal e que podem ser movimentados por meio de um cartão magnético, entregue preferencialmente à mãe das crianças.

A freqüência escolar das crianças é avaliada trimestralmente. Compete aos municípios cadastrar e selecionar as famílias, podendo, também, ampliar o benefício concedido. Em contrapartida, os municípios credenciados devem desenvolver ações socioeducativas, além de criar o Conselho de Controle Social do Bolsa-Escola. Este deve ser formado por no mínimo 50% de integrantes da sociedade civil sem vínculos com o poder público municipal.

## **Vale-Gás**

Da alçada do Ministério das Minas e Energia, esse programa subsidia o gás de cozinha (gás liquefeito de petróleo - GLP) para famílias de baixa renda. Foi criado como compensação ao fim do subsídio generalizado aos botijões de GLP de 13 kg, o mais usado no país para a cozinha. Podem ser beneficiárias famílias com renda mensal *per capita* de meio salário mínimo, as que integram o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e as beneficiárias dos programas Bolsa-Alimentação ou Bolsa-Escola.

O valor do benefício mensal é de R\$ 7,50, pagos bimestralmente em parcelas de R\$ 15,00, preferencialmente à mãe da família. O acompanhamento, a avaliação e a execução do programa competem aos municípios. A Caixa Econômica Federal atua como agente operador dos recursos. Os saques são feitos por cartão magnético.

## **Bolsa-Família**

O Programa Bolsa-Família foi criado em 20 de outubro de 2003 com o objetivo de unificar e obter uma gestão integrada do conjunto de programas de transferência ou complementação de renda do governo federal. Pretende atuar sobre as necessidades e carências básicas das famílias mais pobres, superando a fragmentação das políticas de atendimento. O Bolsa-Família trabalha com um cadastro único, o que permite corrigir algumas distorções, como a de famílias que são beneficiadas por dois ou mais programas, enquanto outras, nas mesmas condições, não são atendidas. Alguns movimentos sociais, como o Movimento Negro, vêm defendendo a interseção dos dados deste cadastro com os dados do Cartão Único do SUS, de forma a que se possa elaborar propostas de SAN que considerem as condições de saúde e necessidades dietéticas especiais – proposta do Seminário “Segurança Alimentar e a População Negra”, realizado em Brasília, de 20 a 21 de outubro de 2003.

### **Objetivos do Bolsa-Família:**

- Promoção da inclusão social numa perspectiva de emancipação das famílias atendidas, criando condições para que elas possam superar a situação de vulnerabilidade em que se encontram.

- Garantia de direitos sociais básicos, como a saúde, a educação, a assistência social e a promoção da segurança alimentar e nutricional, com o rompimento do círculo vicioso da miséria.

Com esse programa, o atendimento passa a ser dirigido à família inteira, dando-se preferência à mulher para receber a Bolsa. São contempladas as famílias em situação de extrema pobreza. Existem dois tipos de benefício:

1. Famílias com renda *per capita* abaixo de R\$ 50,00 recebem R\$ 50,00 e mais R\$ 15,00 por filho (no máximo três filhos) de zero a 15 anos – até o limite de R\$ 95,00.
2. Famílias com renda *per capita* entre R\$ 50,00 e R\$ 100,00 recebem R\$ 15,00 por filho (até no máximo três filhos) de zero a 15 anos, até o limite de R\$ 45,00.

As condições para as famílias se manterem no programa são a frequência escolar dos filhos com idades entre 6 e 15 anos; o acompanhamento do estado de saúde e nutricional, com a observação do calendário de vacinas; a inexistência de trabalho infantil (até 15 anos) e a educação alimentar – que deve ser garantida por ações dos governos federal, estadual ou municipal. O cumprimento dessas condições é avaliado trimestralmente e a informação repassada à Secretaria Executiva do programa.

O Bolsa-Família também prevê ações e programas complementares que ajudem as famílias atendidas a obter mais autonomia e independência. Por exemplo: se a família tem membros adultos analfabetos, o programa recomenda que eles participem de programas de alfabetização.

O Bolsa-Família está substituindo gradativamente os programas Cartão Alimentação, Bolsa- Alimentação, Bolsa-Escola e Vale-Gás. Também está em estudo estendê-lo para cobrir o atual Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti). As famílias beneficiadas por algum desses programas e que não forem, de imediato, incluídas no Bolsa-Família continuarão recebendo aquela renda, até que se conclua o processo de cadastramento em andamento. O governo federal também está buscando a adesão de estados e municípios ao Bolsa-Família, de forma que o programa incorpore outros semelhantes de âmbitos estaduais ou municipais.

Embora o Bolsa-Família não exija comprovação de que o dinheiro recebido é gasto com alimentação, diversas pesquisas indicam que esse é o seu destino.

A meta do Bolsa-Família é incluir, gradativamente, 11.208 milhões de famílias, até o final de 2006, o que dependerá de um pacto entre a União, os estados e os municípios. À União caberá assegurar o suporte técnico aos municípios, para que estes executem o cadastramento – o controle social deve se dar no nível local. Até dezembro de 2003, um total de 3.615 milhões de famílias foram atendidas pelo Bolsa-Família, sendo que 8% dessas famílias estavam domiciliadas na Região Norte, 59% na Região Nordeste, 20% na Região Sudeste, 10% na Região Sul e 3% na Região Centro-Oeste. O valor médio da bolsa foi de R\$ 72,81.

Como a fase inicial do programa se deu pela forte migração do Cartão Alimentação para o Bolsa-Família, sua implantação priorizou os municípios do Semi-Árido com menos de 70 mil habitantes. As 27 capitais dos estados participaram com apenas 9,8% das famílias atendidas, embora reúnam 15,35% das famílias pobres do Brasil. Em 2004, as capitais devem ser um dos focos da implantação do programa.

O Bolsa-Família é coordenado pelo Conselho Gestor Interministerial, composto pelos ministros das áreas responsáveis pela execução dos quatro programas que estão sendo unificados, além dos ministros da Fazenda, do Planejamento e da Casa Civil. Sua Secretaria Executiva é vinculada diretamente à Presidência da República. A Caixa Econômica Federal opera o cadastro-único e é o agente pagador.

Como o Bolsa-Família resulta da unificação de quatro outros programas, herdou formas diferentes de controle social. Ainda está sendo definida a forma como a sociedade civil exercerá o controle sobre esse programa. Uma das questões mais relevantes e estratégicas para o seu bom funcionamento é como serão garantidas a integridade e a independência dos comitês gestores locais, responsáveis pela seleção e avaliação dos beneficiários do Cartão Alimentação.

A montagem e a execução de um sistema de monitoramento e avaliação do Bolsa-Família, bem como de divulgação dessas informações, serão instrumentos essenciais para o exercício do controle social. Com isso

será possível acompanhar o impacto do programa no bem-estar das famílias atendidas e suas trajetórias de saída da situação de pobreza extrema.

## **Programas de Suplementação Alimentar**

Outros programas diretamente relacionados com a suplementação alimentar dos grupos mais vulneráveis e dos trabalhadores em geral devem ser considerados. Pela importância que representam, discute-se aqui três desses programas.

### **Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)**

Criado em 1976, atualmente atende diariamente a 8,5 milhões de trabalhadores, desde que tenham registro em carteira de trabalho. Governo, empresas e trabalhadores partilham responsabilidades. Cabe ao governo estabelecer as normas do programa e fiscalizar seu cumprimento. As empresas destinam parte dos recursos que seriam gastos com o Imposto de Renda para a alimentação de seus funcionários e de trabalhadores em geral, com renda até dois salários mínimos, que são os beneficiários do programa e que devem arcar com 20% do custo da alimentação.

Inicialmente, o PAT limitou-se à criação de refeitórios em fábricas. Passou, depois, para a distribuição de cestas básicas. Atualmente, a modalidade predominante é a de distribuição de vales para aquisição de alimentos no varejo ou de refeições prontas, em restaurantes. A implantação do programa e sua expansão tiveram claras repercussões na economia, fazendo crescer as vendas de alimentos e dinamizando o comércio. O governo avalia ser possível chegar aos 23,5 milhões de trabalhadores beneficiários, bem como a significativa ampliação do número de empresas com adesão ao PAT, em um prazo não muito longo.

Um problema ainda não resolvido é o da venda dos vales no mercado paralelo pelos próprios trabalhadores, configurando um desvio na finalidade do programa. A solução pode ser o uso de cartões magnéticos. Outro problema que ocorre, principalmente nas refeições realizadas em refeitórios de empresas, é a prática de

alimentação não-balanceada, muitas vezes excessiva, com conseqüências negativas para sua saúde do trabalhador e para seu desempenho no trabalho. Para superar esse problema, é indispensável que o PAT desenvolva programas de educação alimentar para seus beneficiários.

### **Restaurantes populares**

A implantação de restaurantes populares vem crescendo nos estados, em cidades de grande e médio portes. Essas iniciativas inspiram-se em experiências bem-sucedidas, especialmente na do restaurante popular de Belo Horizonte, que já completou 12 anos.

Os restaurantes populares possibilitam atender a um público de baixo poder aquisitivo e que vive predominantemente no meio urbano. As experiências existentes atestam sua importância como um dos instrumentos eficazes na construção de condições de SAN nas áreas urbanas. Eles viabilizam a oferta de refeições prontas, de qualidade, a baixo custo; a promoção de bons hábitos alimentares e da educação alimentar; permitem momentos de encontro entre usuários socialmente vulneráveis, constituindo-se numa ação de promoção da cidadania e de fortalecimento da noção do direito à alimentação. Na grande maioria dos restaurantes já implantados, a refeição custa ao usuário o valor de R\$ 1,00 (um real). O estado ou município mantenedor do restaurante arca com o restante do custo, que pode chegar a R\$ 3,00. A refeição é servida na hora do almoço e busca complementar ou suprir grande parte das necessidades nutricionais diárias. Em alguns restaurantes é servido algum tipo de refeição à noite, geralmente um sopão, para populações de rua.

Em quase todos os casos, os restaurantes caracterizam-se por rigoroso controle sanitário, garantia na qualidade do processo e do serviço e controle nas perdas e desperdícios durante a preparação das refeições. É freqüente, também, o seguimento rigoroso de normas sanitárias voltadas para o transporte de gêneros perecíveis e não-perecíveis e para a etapa de armazenamento e higienização.

O serviço, na maior parte das vezes, é terceirizado. O estado ou município mantenedor deve garantir

processos de licitação transparentes. O governo federal vem incentivando e até viabilizando diretamente iniciativas desse tipo por meio do Programa Fome Zero. Em Belo Horizonte, por exemplo, repassou recursos para a reforma do antigo restaurante popular e está arcando com parte dos custos de implantação de um novo restaurante na cidade.

Um programa de restaurantes populares, além de gerar empregos diretos, pode ter um efeito de inclusão social e de estímulo à produção local pela aquisição de alimentos diretamente dos pequenos agricultores e agroindústrias familiares.

O local onde será instalado é uma decisão importante no processo de implantação de um restaurante popular. Para isso, deve-se, obrigatoriamente, examinar indicadores sociais da área beneficiada, que permitam construir um cenário das necessidades de complementação alimentar que comportam. Deve-se evitar áreas residenciais ou já servidas por outros programas de entrega de alimentos às famílias. O público majoritário deve ser formado por pessoas que não podem pagar uma refeição na rede privada e que precisam do subsídio governamental para obter uma refeição de qualidade.

### **Banco de Alimentos**

O Brasil tem uma considerável experiência acumulada com bancos de alimentos, já implantados em diversos municípios, por iniciativa de prefeituras ou de parcerias

envolvendo empresas e organizações não-governamentais. O processo, em geral, implica a seleção dos alimentos, que depois são sanitizados e, então, distribuídos aos seus beneficiários, principalmente creches e escolas.

O Mesa Brasil, uma iniciativa empreendida pelo Sesc, já se configura como um programa nacional: alimentos excedentes, sem valor comercial, mas próprios para o consumo, são recolhidos e distribuídos para várias instituições, num esforço coletivo que integra o próprio Sesc, empresas, instituições sociais e voluntários, todos com o objetivo comum de diminuir carências alimentares e reduzir o desperdício de alimentos.

O Mesa Brasil tem dois modelos operacionais: o Banco de Alimentos propriamente dito, que trabalha com estoques de alimentos, mesmo que por curtos espaços de tempo; e o Colheita Urbana, que não estoca alimentos, mas repassa-os, fazendo a mediação entre o doador e quem recebe a doação. O Sesc está procurando ampliar em âmbito nacional o que já foi desenvolvido em Departamentos Regionais (DRs) pelos projetos Mesa São Paulo; Banco Rio de Alimentos; Amigos do Prato, no Ceará; Projeto Sopa e Pão, no Paraná. A meta é implantar o programa em todos os Departamentos Regionais do Sesc.

### **Documento relacionado:**

- **Mutirões, Coleta e Doação de Alimentos e Ações em Situações Emergenciais**

# Mutirões, Coleta e Doação de Alimentos e Ações em Situações Emergenciais

Os mutirões de combate à fome e à miséria são iniciativas de sensibilização e mobilização de indivíduos, instituições, movimentos e organizações sociais voltadas para superar a fome. Essas medidas podem assumir diferentes formatos, mas, em geral, privilegiam ações emergenciais, ou seja, doações e assistência imediata a grupos em situação de insegurança alimentar. Com essas iniciativas, pessoas e instituições contribuem com alimentos, dinheiro e até serviços. As organizações que coordenam o processo fazem o papel de intermediar a entrega aos grupos em situação de risco, por meio de creches, asilos, hospitais, associações sociais etc.

Além das campanhas de doações, outras ações mais ambiciosas, ainda que em menor escala, vêm sendo desenvolvidas pontualmente por alguns mutirões. Elas resultam em construção de creches e ambulatórios para o atendimento da população de baixa renda, projetos de alfabetização de moradores de rua, formação continuada e microcrédito. Os mutirões também podem promover a articulação de organizações sociais que atuem na área de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), canalizando demandas dos grupos atendidos por essas organizações e intermediando a oferta de bens e serviços de acordo com prioridades por eles estabelecidas.

A organização de mutirões é uma estratégia inicialmente articulada pela sociedade civil. Por meio de parcerias com universidades e com governos estaduais e municipais, grupos de voluntários chegaram a realizar ações importantes em alguns municípios do país. É o caso de ações de avaliação nutricional e de identificação de grupos em risco nutricional, principalmente crianças; ou o mapeamento das dificuldades de acesso a bens e serviços públicos, até pela falta de documentação civil básica.

Na década de 1990, num contexto de intensa mobilização social, o Movimento pela Ética na Política (MEP) e a Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida (ambos surgidos em 1993) constituem esforços

de recuperação de uma ação política pautada pela ética e de sensibilização e responsabilização da sociedade diante da questão social. Nos anos subseqüentes, a ação desses movimentos se consolidou na organização de diversos comitês locais, voltados para diferentes estratégias, como a distribuição de alimentos e de roupas; iniciativas para geração de emprego e renda; consórcios de habitação; atendimento de situações emergenciais; formação profissional para jovens e ações voltadas para garantir acesso à terra.

As empresas públicas constituíram seu próprio comitê – o Comitê de Entidades Públicas no Combate à Fome e Pela Vida (COEP), engajando-se organicamente no processo. Segundo Herbert de Souza, o Betinho, “pela primeira vez os presidentes de estatais brasileiras se reuniram como cidadãos, sem uma convocação ministerial ou presidencial, mas a partir de uma convocação cidadã em torno de uma luta capaz de evocar esse tipo de mobilização”. Parte desses comitês desenvolve trabalhos que podem avançar para além do campo da filantropia e influenciar as políticas públicas, disseminando valores sociais de cidadania e comprometimento dos cidadãos não somente com a doação de recursos materiais, mas com trabalho e participação pessoal em atividades junto às comunidades.

O Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), incluiu em suas diretrizes um Mutirão Nacional contra a Fome. Entre suas principais ações previstas estão:

- Realização de uma campanha de mobilização da sociedade civil organizada para ações imediatas de combate à fome e à miséria entre a população carente, como a doação de alimentos e de dinheiro.
- A aprovação do Estatuto do Bom Samaritano (Projetos de Lei 04747/98 e 251/99), em tramitação no Congresso Nacional, que regulamenta a doação de alimentos por estabelecimentos comerciais e industriais.

- Elaboração e distribuição de cartilhas e informativos sobre segurança alimentar e nutricional.
- Formação de grupos de voluntários para auxiliarem no acompanhamento das famílias beneficiárias pelo Programa Cartão Alimentação.
- Realização de campanhas de arrecadação de recursos para ações específicas, como combate ao analfabetismo; o programa de construção de cisternas no Nordeste e a constituição dos comitês de gestão do Programa Fome Zero nos municípios, entre outros.

### **Principais componentes do Mutirão contra a Fome do governo federal:**

- Conselho Operativo do Programa Fome Zero (COPO), um Centro de Recepção e Doação de Alimentos, que credencia doadores e receptores das doações – instituições e famílias –, monitora o processo de coleta e distribuição das doações e fiscaliza a qualidade e a origem dos alimentos doados.
- Programa de Ação Todos pela Fome Zero (PRATO), formado por voluntários que organizam a coleta e as doações, encaminhando os grupos receptores para as instituições que realizam atendimento.
- Agentes de Segurança Alimentar (SAL), que acompanham as famílias atendidas e o processo de progressiva transformação da situação social destes grupos
- Equipe denominada de TALHER, que tem como objetivo promover a formação continuada dos grupos atendidos e dos participantes do COPO, PRATO e SAL.

O governo também tem estimulado a constituição de banco de alimentos a partir das doações canalizadas pelo Mutirão. Para isso, tem contado com o apoio de governos e instituições sociais locais, que fornecem transporte; espaços para a armazenagem e o processamento dos alimentos, propiciando que sejam recolhidos tanto gêneros não perecíveis quanto alimentos perecíveis, como refeições prontas, frutas, verduras, pães etc.

Cabe aqui registrar que é controversa a atuação do governo em estratégias desse tipo, considerando que dispõe de recursos públicos destinados à

implementação de políticas públicas que enfrentem estes problemas e, portanto, caberia à sociedade mobilizar-se em mutirões enquanto forma paralela e complementar de intervenção.

### **O potencial dos mutirões**

Embora os mutirões, em geral, girem em torno de ações emergenciais que atenuam a fome e a pobreza, eles podem contribuir para ganhos de médio e longo prazos em termos de políticas públicas. Alguns exemplos:

- Por ser uma iniciativa que implica a busca e identificação de grupos em situação de maior vulnerabilidade alimentar e nutricional, alguns mutirões realizam visitas domiciliares em localidades de reconhecida precariedade em termos de bens e serviços básicos, onde reside a população mais pobre, desenvolvendo um extenso levantamento de dados sobre essas famílias. Contribuem, assim, para identificar e encaminhar ao poder público indivíduos desnutridos e grupos de risco que não têm acesso aos programas sociais, embora a eles tenham direito.
- A sensibilização e mobilização social promovida pelos mutirões em torno do tema podem alterar a opinião pública e modificar valores sociais historicamente consolidados e que têm contribuído para a perpetuação das desigualdades sociais no país.
- Ao acionar instituições e organizações sociais que se dispõem a doar alimentos ou serviços, os mutirões podem contribuir para a redução do desperdício de alimentos, que é marcante no país.
- As doações acompanhadas de práticas educativas podem contribuir para alterar as condições sociais a longo prazo, desde que não se constituam em formas autoritárias de imposição de valores. Ações que proporcionem troca de experiências, acesso à informação sobre direitos, mecanismos de denúncia sobre violações de direitos, programas sociais existentes etc. contribuem para a capacitação e autonomia dos grupos em risco social.

### **Desafios**

- É fundamental que haja controle social sobre todo o processo de doação, recepção e distribuição de alimentos, bens e serviços para evitar que essas

iniciativas sejam vistas como favores ou sirvam de base para interesses particulares. De igual modo, cabe à sociedade cuidar para que os grupos atendidos sejam de fato os mais vulneráveis e não aqueles que dispõem de melhores condições e capacidade política para solicitar apoio. O controle social sobre a qualidade do que é doado é indispensável para evitar riscos à saúde. A sobra de alimentos prontos, por exemplo, embora amplamente disponível, pode ser de alto risco à saúde quando não consumida imediatamente. Essa questão é fundamental diante do atual projeto de Estatuto do Bom Samaritano que, se aprovado no Congresso Nacional, torna os doadores de alimentos inimputáveis civil e penalmente.

- Mesmo as ações de caráter emergencial, que visam uma assistência mais imediata, podem não ser ágeis o suficiente para atender às demandas no tempo necessário, devido a vários tipos de problemas – operacionais, burocráticos, ou mesmo físicos, como a distância entre instituições doadoras e os grupos em situação de maior risco, em geral isolados social e geograficamente.
- Os mutirões não podem substituir o poder público, mas devem servir de mecanismos de pressão para que os governos assumam a responsabilidade de atender os grupos em situação de risco, garantindo seus direitos.
- O efetivo controle sobre a qualidade dos alimentos e serviços doados é fundamental. Para isso, é

indispensável que existam equipes com formação técnica capazes de identificar as instituições que têm condições de receber, armazenar adequadamente e preparar os alimentos, evitando contaminação, deterioração e perda de qualidade; bem como de realizar o controle de qualidade ao longo de todo o processo de doação, armazenagem e distribuição.

Para que esses desafios sejam superados, é fundamental que qualquer ação de cunho emergencial seja pensada em função de um plano de SAN mais amplo. Mesmo que tenham caráter temporário, devem ser associadas a medidas que venham a ampliar as capacidades dos grupos atendidos – educacional, política, social, autonomia decisória etc., evitando situações de dependência.

Quando essas iniciativas fazem parte de um planejamento mais amplo de governo, voltado para reverter às condições geradoras de insegurança alimentar e nutricional, deixam de ser meros paliativos, contribuindo para a garantia de direitos. Para que de fato seja assim, elas devem ser pontuais e temporárias, associadas a metas de médio e longo prazos para inserção social e autonomia dos grupos atendidos.

#### **Documento relacionado**

- **Programas de Complementação de Renda e de Suplementação Alimentar**

# Ações de Promoção e Vigilância em Saúde e Nutrição

## O que é a vigilância alimentar e nutricional?

Vigilância alimentar e nutricional é o monitoramento, a análise e a divulgação de dados sobre a situação alimentar e nutricional de dada população, incluindo informações sobre produção, comercialização, acesso e utilização biológica do alimento. Esse monitoramento permite traçar perfis periódicos do quadro alimentar, nutricional e das condições gerais de saúde de populações específicas, identificar tendências e modificações ao longo do tempo e analisar suas causas. Esses dados podem ser integrados num Sistema de Informação que subsidie a Política de Segurança Alimentar e Nutricional.

## A importância da vigilância alimentar e nutricional

A vigilância é importante porque permite uma compreensão integrada das diferentes dimensões que compõem a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN): da produção e disponibilidade de alimentos; do acesso e abastecimento; das condições de alimentação e nutrição da população monitorada ou acompanhada pelos serviços. Com isso, serve como base para tomada de decisões e formulação de ações públicas nesse campo, por diferentes razões: fornece diagnósticos que contribuem tanto para a implantação de uma Política Nacional de Alimentação e Nutrição, quanto para a própria Política Nacional de SAN; orienta as ações intersetoriais; contribui para avaliar o impacto mais geral das intervenções implementadas, possibilitando, também, um monitoramento dos próprios programas de nutrição e saúde.

Por meio da vigilância alimentar e nutricional, é possível identificar os grupos de risco que devem ser priorizados nos programas que compõem uma Política de SAN. Atualmente, sabe-se que os grupos mais vulneráveis são justamente os que têm maior dificuldade em serem atendidos pelos serviços

públicos – seja por não conseguirem acesso físico, seja por outros impedimentos. A vigilância permite a identificação precoce desses grupos, delineando as áreas geográficas de maior risco, possibilitando, assim, um encaminhamento prioritário desses segmentos para os programas sociais existentes.

Além de servir para a formulação de políticas públicas mais amplas, a vigilância também é fundamental para o trabalho desenvolvido pelos profissionais que atuam no campo da SAN por vários motivos: as informações fornecidas permitem que seja dado um tratamento diferenciado à população identificada como de risco nutricional; a implantação da vigilância impõe o aprimoramento da coleta, o registro e o processamento de dados sobre o estado nutricional da população, que são fundamentais para qualquer intervenção que venha a ser realizada na área de saúde, ou mesmo em outros setores; estimula uma atitude constante de alerta por parte desses profissionais quanto ao estado nutricional da população por eles assistida, prática importante para a atenção em saúde e SAN.

Quando a vigilância alimentar e nutricional é implantada nas escolas e creches de forma articulada com vigilância na rede de saúde, ela potencializa seu alcance, criando interfaces entre essas duas instituições. Além de subsidiar as ações de saúde e nutrição nos estabelecimentos de ensino, permite que as unidades de saúde identifiquem as crianças que devem ser atendidas com prioridade nas escolas e creches e vice-versa.

Por fim, cabe ressaltar, que a informação em geral é um direito do cidadão e, particularmente, a informação em saúde e nutrição. Portanto, a vigilância alimentar e nutricional é um elemento-chave na garantia desse direito, ao possibilitar que as pessoas desenvolvam sua cidadania alimentar e autonomia no cuidado com a saúde. Trata-se também de um instrumento importante de controle social.

## A vigilância e demais ações de promoção da saúde nas diferentes fases do ciclo de vida

A vigilância alimentar e nutricional faz parte de um conjunto de ações básicas de saúde que, quando integradas, contribuem para a promoção de modos de vida saudáveis, proporcionando condições para que as pessoas possam exercer maior controle sobre a sua saúde. Essas ações são fundamentais nas diferentes fases do ciclo de vida, pois contribuem para o crescimento saudável, o desenvolvimento biopsico-social, a redução de diferentes problemas de saúde pública, como a mortalidade infantil, o baixo peso ao nascer, a desnutrição, a obesidade, a anemia, as doenças crônicas não-transmissíveis e as carenciais, como hipovitaminose A, anemia, bócio, entre outras, além de transtornos alimentares, como anorexia e bulimia.

Ao longo da vida humana, podemos identificar fases que se destacam por apresentarem características peculiares – infância, adolescência, juventude, adulta e terceira idade. Alguns períodos são considerados críticos porque apresentam necessidades fisiológicas e psico-sociais específicas, demandando atenção especial em saúde: a gestação, o parto e o período perinatal, a fase do aleitamento e a de transição alimentar, o período pré-escolar, a adolescência e a terceira idade. Um conjunto de ações básicas de alimentação, nutrição e saúde desempenha papel muito importante para o pleno desenvolvimento humano nessas diferentes fases e momentos. Essas ações são desenvolvidas no âmbito das unidades da rede básica, do Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) e Programa de Saúde da Família (PSF).

A vigilância alimentar e nutricional, como já foi dito, é fundamental por subsidiar as intervenções em saúde nesses diferentes períodos.

- **Na gestação** – As ações de promoção devem considerar as necessidades nutricionais específicas da mulher nesta fase. São fundamentais para o pleno desenvolvimento intra-uterino da criança, evitando o ganho de peso insuficiente e, conseqüentemente, o baixo peso ao nascer, partos prematuros e riscos no momento do parto. Previnem também risco de sobrepeso, associado à pressão alta e eclampsia, bem como o diabetes gestacional e a anemia. As queixas comuns, como náuseas, vômitos, azia etc.,

devem ser objeto de aconselhamento e a orientação nutricional é um instrumento-chave em todas essas situações. O direito ao atendimento pré-natal é de extrema importância para evitar mortalidade materna, prematuridade e riscos no período da gestação e do parto.

- **Na infância** – Até a idade de seis meses recomenda-se o aleitamento materno exclusivo como prática eficaz de proteção à saúde da criança e como forma complementar de alimentação até os 2 anos. Já nesse período, os hábitos alimentares estão em construção e, portanto, são fundamentais ações que estimulem o consumo de alimentos variados, dos diferentes grupos – frutas, verduras, legumes, leguminosas, carnes, leite e derivados. A alimentação oferecida nos diferentes ambientes que a criança frequenta – creches, escolas, locais de lazer – deve ser objeto de monitoramento público para que ela tenha acesso irrestrito a uma alimentação saudável. Também é importante evitar que adquira hábitos alimentares que venham a se constituir em risco à saúde, como o consumo regular de alimentos com alta densidade energética. Nesta fase deve ser dada atenção especial a questões nutricionais relevantes como, anemia, obesidade, Hipovitaminose A e desnutrição.
- **Na adolescência** – As considerações acima também são importantes, principalmente no que diz respeito à oferta de alimentação escolar saudável. Nesse período, algumas questões merecem atenção especial, como os riscos de transtornos alimentares, o baixo-peso, o sobrepeso, a obesidade, a anemia, cuja prevalência cresce significativamente, e a gravidez na adolescência, que, por sua vez, aumenta o risco de partos prematuros e crianças com baixopeso ao nascer.
- **Na fase adulta** – Os problemas citados para a adolescência permanecem, ganhando importância, também, as carências nutricionais, como a hipovitaminose A, o bócio (que na realidade afetam todas as fases do ciclo de vida, ainda que de forma específica), a diabetes e a hipertensão.
- **Na terceira idade** – Além dos riscos já mencionados para os adultos, deve-se dispensar atenção especial às vulnerabilidades psicossociais, que podem acentuar os problemas de acesso a uma alimentação saudável – dificuldades de preparar os alimentos, de socialização, de motivação para se alimentar e praticar atividades de lazer etc.

Nas diferentes fases do ciclo de vida, alguns grupos se destacam por serem portadores de necessidades especiais na área de alimentação e nutrição, como aqueles que possuem algum tipo de alergia ou intolerância alimentar, como a doença celíaca (intolerância ao glúten – proteína presente no trigo, na aveia, na cevada e no centeio). Nesses casos, são fundamentais medidas especiais, como a rotulagem dos alimentos industrializados com informação sobre sua composição, bem como a orientação sobre as possibilidades alimentares, as preparações que possam ser consumidas sem risco. Em todas essas fases, a alimentação e nutrição devem ser abordadas sob a ótica da SAN e sob a ótica do direito humano à alimentação.

### **Qual o grau de implantação da vigilância alimentar e nutricional hoje no país?**

Atualmente, a vigilância alimentar e nutricional está a cargo do Ministério da Saúde, vem se restringindo ao componente nutricional e, às vezes, apenas aos dados antropométricos de grupos populacionais atendidos por alguns programas do governo federal. Está implantada em quase todos os municípios do país, mas não em todas as unidades dessas redes municipais de saúde. O grau de cobertura da rede varia de município para município. Isso significa que nem todas as unidades coletam, registram e enviam os dados referentes ao estado nutricional da população que atendem para os níveis municipais de governo. O envio sistemático de dados para os níveis estaduais e federal também é diferenciado em todo o país. Nos municípios onde o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) e o Programa de Saúde da Família (PSF) estão implantados, há coleta domiciliar de dados. Nas localidades que não dispõem desses programas, em geral, são coletadas informações apenas da população que procura os serviços de saúde.

Em muitos municípios, os limites para a implantação da vigilância estão relacionados com carências na infraestrutura básica. Não há equipamentos básicos, como balança e os instrumentos para a averiguação de medidas antropométricas. Também há carência de transporte e recursos humanos para a busca ativa da população que enfrenta dificuldades para freqüentar os serviços. Faltam, também, profissionais treinados para proceder a avaliação nutricional. Por vezes, a alta

rotatividade de pessoal faz com que haja necessidade de constante treinamento.

O Ministério da Saúde está implantando mais um módulo em seu Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB), que conterà dados informatizados sobre o estado nutricional da população, coletados pelas unidades de saúde da rede básica, pelo PACS e PSF. Esse módulo de Vigilância Alimentar e Nutricional do SIAB possibilitará uma desagregação dos dados para o nível federal, estadual, municipal e até para os indivíduos, com informações que podem subsidiar as intervenções locais. O apoio dos vários níveis de governo é fundamental para que esse processo se desenvolva, considerando que a própria Vigilância Nutricional ainda não é uma rotina amplamente implementada nesses programas.

### **Avanços e desafios**

Na última década, houve avanço significativo na implantação da vigilância nos municípios. No entanto, essa implantação ainda não chega à todas as unidades da rede de saúde. Ainda não há, também, a captação domiciliar dos dados da população, o que é significativo, principalmente se considerarmos que os grupos mais vulneráveis são justamente aqueles que têm maiores dificuldades de acesso à rede de saúde. É importante que a vigilância seja implantada em suas duas dimensões – alimentar e nutricional – e incorpore indicadores sociais, dados sobre abastecimento, produção, acesso, e comercialização de alimentos, que hoje não estão sendo monitorados de forma integrada com o estado nutricional das populações atendidas. É também fundamental que contemple informações sobre todas as fases do ciclo de vida.

### **O que tem sido feito no campo da vigilância em saúde e nutrição**

As principais ações desenvolvidas ao longo das últimas décadas, no sentido de superar os problemas de nutrição e de saúde pública, podem ser agrupadas em três eixos principais de intervenção:

- Suplementação alimentar e oferta de refeições para grupos específicos, como os programas de distribuição de alimentos, o Programa Nacional de Alimentação Escolar, o Programa de Alimentação do Trabalhador,

os programas de distribuição de leite para crianças com déficit nutricional, que foram reeditados por diferentes governos ao longo das últimas décadas.

- Programas na área de produção e comercialização de alimentos, como os de incentivo aos pequenos e médios produtores e a venda mais barata de seus produtos para populações carentes.
- Ações de educação alimentar.

Na década de 1990, os programas de transferência direta de renda destacaram-se como um novo tipo de intervenção, substituindo as ações de distribuição de alimentos, principalmente os programas de distribuição de leite e cestas básicas. A transferência direta de renda reduz significativamente o alto custo operacional dos programas de distribuição de alimentos, que implicavam processos de licitação para compra, embalagem, armazenagem, distribuição etc., ocupando profissionais de saúde com processos burocráticos.

Em 1999, foi editada a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) que define as principais estratégias adotadas pelo governo federal nesse campo, como forma de enfrentar as questões de saúde e nutrição nas diferentes fases do ciclo de vida. Principais estratégias:

- **Controle da desnutrição e de infecções** – Ações de prevenção e manejo adequado das doenças infecciosas; distribuição de alimentos e educação alimentar; vigilância do crescimento e do desenvolvimento; atenção especial às crianças nascidas com baixo peso, assistência alimentar às crianças em risco de desnutrição, compreendidas na faixa etária dos 6 aos 23 meses; controle de doenças coexistentes; e a vigilância dos irmãos ou contatos, incluindo as gestantes e as nutrizes em risco nutricional, principalmente nos bolsões de pobreza.
- **Controle da obesidade e doenças crônicas nãotransmissíveis** – Ações de promoção da saúde e educação alimentar.
- **Controle da anemia por carência de ferro** – Enriquecimento alimentar, orientação educativa e uso de ferro medicamentoso. Fortificação de parte da produção brasileira das farinhas de trigo e de milho, alimentos de largo consumo popular e de baixo custo.
- **Controle da hipovitaminose A** – Aplicação periódica e emergencial de grandes doses de retinol nas áreas de risco; estímulo à produção e ao consumo de fontes alimentares ricas nessa vitamina ou em seus precursores; enriquecimento ou fortificação de alguns alimentos, sempre que necessário.

- **Controle dos distúrbios produzidos pela deficiência primária de iodo** – Enriquecimento com iodo do sal de consumo humano.
- **Rotulagem nutricional** – Ação voltada para aumentar o conhecimento do consumidor, disponibilizando informações sobre o conteúdo nutricional dos alimentos.
- **Promoção de práticas alimentares e estilos de vida saudáveis** – Ações que incluem o incentivo ao aleitamento materno; a divulgação de informações sobre alimentação e nutrição, prevenção dos problemas nutricionais e de doenças crônicas não-transmissíveis; o resgate de hábitos e práticas alimentares regionais e do consumo de alimentos locais de baixo custo e elevado valor nutritivo. Nesse âmbito, deve-se destacar a importância da valorização da diversidade cultural expressa na alimentação, como respeito às práticas alimentares dos povos indígenas, que vêm sofrendo fortemente com a interferência dos costumes alimentares de outros povos.
- **Estratégias educativas** – Campanhas de comunicação social sistemáticas; materiais informativos destinados a apoiar a capacitação de profissionais da rede básica de saúde em orientação alimentar; medidas voltadas ao controle da publicidade de produtos alimentícios infantis; apoio a programas institucionais já existentes, como o “Hospital Amigo da Criança”, e dos bancos de leite humano; reforço, divulgação e ampliação de dispositivos da legislação que assegurem às mães condições básicas para amamentarem seus filhos; acompanhamento do processo de industrialização e comercialização de produtos farmacêuticos e ou dietéticos; acompanhamento e monitoramento de práticas de marketing no sentido de divulgarem atitudes saudáveis.

Ainda que esforços venham sendo empenhados no campo da promoção à saúde no país, por todas as razões expostas, a vigilância alimentar e nutricional deve ser objeto prioritário de atenção no âmbito de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

#### Documentos relacionados

- **Programas de Complementação de Renda e de Suplementação Alimentar**
- **Alimentação e Promoção de Modos de Vida Saudáveis**

# Alimentação e Educação Nutricional nas Escolas e Creches

Práticas alimentares e hábitos saudáveis são construídos pelos indivíduos nas relações sociais que estabelecem em diferentes espaços de convivência e troca de informação. Na infância e adolescência, além da família, que é o núcleo privilegiado para a estruturação do comportamento, o ambiente escolar é um espaço extremamente significativo de socialização e, portanto, de promoção de práticas alimentares saudáveis.

O crescimento e desenvolvimento saudáveis de crianças e adolescentes dependem em grande medida do acesso a ambientes socioculturais e afetivos que estimulem e possibilitem o desenvolvimento de suas habilidades e o alcance de seus potenciais biológicos, psicológicos e sociais. A relação que se estabelece com a alimentação é parte fundamental deste processo e a escola se destaca como local privilegiado de promoção à saúde e de construção das condições para que indivíduos e comunidades possam exercer maior controle sobre sua saúde. O tempo diariamente vivido por crianças e adolescentes, professores e demais funcionários (merendeiras, auxiliares de serviços gerais etc.) no espaço escolar possibilita uma troca importante de vivências e aprendizados. As práticas e os rituais ali estabelecidos em torno da alimentação envolvem e afetam o comportamento de todos esses grupos, de forma recíproca, uma vez que as atitudes dos adultos, sejam eles pais ou funcionários, influenciam as atitudes de crianças e adolescentes e vice-versa.

O planejamento de atividades de educação e saúde nos estabelecimentos de ensino, que contemplem seus diferentes grupos e espaços – salas de aula, refeitório etc. –, bem como o fortalecimento de suas relações com a rede de saúde e demais instituições e organizações sociais presentes na região, contribuem para promoção da saúde.

## A promoção à saúde nas creches e escolas

### Perfil nutricional de crianças e adolescentes

Dados do Ministério da Saúde de 2002 sobre doenças ligadas à alimentação na fase da infância indicam o crescimento do número de crianças com excesso de peso, tanto para a idade quanto para a altura, bem como a prevalência de obesidade em crianças de um ano. A desnutrição infantil vem decrescendo: o percentual de menores de 5 anos com baixa estatura para idade (um indicador de desnutrição infantil) passou de 15,7% em 1989 para 10,4% em 1996. Ela permanece, contudo, alta em determinados segmentos sociais, regiões e localidades geográficas específicas. No Nordeste, por exemplo, era de 17,9%, em 1996.

Entre as crianças de 7 a 10 anos, o déficit de estatura chega, em média, a 13,2%, sendo que 13,8% dos meninos; 12,6% das meninas. No Nordeste rural, porém, o déficit atinge 22% das crianças nesta faixa, enquanto no Sudeste, atinge 8,5%. Já o sobrepeso está presente em 9,6% das crianças, sendo que o percentual varia entre 15,6% no Sudeste urbano e 2,7% no Nordeste rural. Também é expressiva a ocorrência de anemia em crianças e adolescentes, bem como a incidência de transtornos alimentares, como anorexia e bulimia.

Esse quadro de convivência entre diferentes tipos de problemas de alimentação e nutrição em crianças e adolescentes reforça a importância das ações de promoção da saúde nas escolas. Em relação à desnutrição, as escolas têm um papel-chave tanto na recuperação nutricional das crianças, quanto para evitar que os que hoje apresentam déficits nutricionais venham a ter problemas de obesidade no futuro – relação que já foi constada em pesquisas. Também já foi estabelecida a relação entre o risco de obesidade e o consumo em grande quantidade de alimentos com alta concentração de gordura, os quais constam da dieta comum de crianças e adolescentes brasileiros. É por isso que o

monitoramento do estado nutricional dos escolares e pré-escolares constitui elemento importante de promoção à saúde, principalmente quando associado a estratégias de integração com a rede de saúde.

### **Creches e escolas promotoras de saúde**

Creches e escolas são espaços privilegiados para ampliar o acesso à informação sobre saúde e nutrição, bem como para a construção de habilidades e competências fundamentais, como autonomia e capacidade decisória, decisivas para que as crianças tenham bons relacionamentos em grupo, saibam administrar situações de conflitos, desenvolvam o raciocínio lógico, o pensamento crítico e criativo etc. Alguns momentos e situações da vida escolar merecem destaque, como as atividades realizadas no período da produção e distribuição das refeições, na cozinha e no refeitório, tendo a escola uma unidade de alimentação própria, ou trabalhando com fornecedores terceirizados.

De igual modo, o planejamento pedagógico, as atividades em sala de aula e os diferentes momentos de recreação, envolvendo leitura, música, artes, plantio e cultivo de alimentos, as atividades nos espaços comunitários “extramuros” – são todos momentos para a troca democrática de experiências entre pais, professores, alunos e funcionários e a construção conjunta de estratégias de promoção à saúde no espaço escolar em sintonia com os demais espaços de vivências e socialização.

Para que isso ocorra, as creches e escolas devem possibilitar acesso irrestrito a alimentos variados, que possam suprir as necessidades nutricionais de crianças e adolescentes, permitindo seu crescimento e desenvolvimento psicomotor. Os alimentos devem ser seguros (sem risco de contaminação) e integrados à cultura dessas crianças. Deve-se valorizar o prazer da alimentação, individualmente e em grupo, estimulando uma relação equilibrada com os alimentos. A difusão de informações sobre os princípios de uma alimentação saudável e o desenvolvimento das habilidades de interpretação das informações disponíveis sobre alimentação e nutrição, como as veiculadas em propagandas ou nos rótulos de alimentos, contribuem para a construção de

escolhas saudáveis e para que crianças, adolescentes e seus familiares possam exercer mais controle sobre sua saúde.

Todo esse processo depende das condições de espaço e trabalho dos profissionais envolvidos, de um profundo conhecimento da realidade das famílias atendidas e das condições de cada criança ou adolescente em particular.

A alimentação que é oferecida nas creches e escolas, bem como as atividades educativas destinadas a construir hábitos saudáveis, devem observar alguns princípios. Nas diferentes etapas do processo de produção das refeições deve-se ter presente como os alimentos foram obtidos – se as compras potencializam o comércio local, estimulando o consumo de alimentos frescos, *in natura*, se acompanham a safra e a cultura local, respeitando as diversidades regionais –; se foram armazenados em condições que preservem sua integridade; se foram preparados e oferecidos de forma a evitar perdas de nutrientes, em composições saborosas e agradáveis aos sentidos, em utensílios adequados a cada faixa etária. O momento da refeição deve ser valorizado enquanto espaço de socialização e de formação de hábitos, como um momento agradável de convivência e de troca de experiências.

Estabelecer uma relação entre o planejamento da alimentação e o planejamento pedagógico, articulando conteúdos do ensino com as práticas alimentares é fundamental. O tema deve estar presente, também, nas relações com as famílias dos alunos, considerando-se as diferenças entre as práticas alimentares no ambiente familiar e na escola, bem como nos demais espaços de socialização.

Destaque especial deve ser dado à possibilidade de a comunidade desenvolver uma horta no espaço escolar. A horta propicia diferentes atividades didáticas que contribuem para a construção de habilidades motoras, lógicas, sensoriais e cognitivas. As diferentes atividades envolvidas – preparação do terreno, plantio, cuidados com a planta, colheita e, depois, a preparação dos alimentos – permitem trabalhar desde conteúdos de matemática, relação com o meio ambiente, diferentes aspectos de ciências, além de noções de crescimento e desenvolvimento, saúde e nutrição. O cultivo de

frutas, hortaliças e legumes, além de ampliar sua oferta na escola, contribuindo para a variedade da alimentação, fortalece a familiaridade de todos com estes alimentos, estimula seu consumo e também resgata hábitos regionais e locais.

A cantina escolar é outro espaço educativo importante por estimular o consumo de determinados alimentos, influenciando escolhas em função do que está exposto à venda. Como parte do espaço escolar, as cantinas devem integrar-se ao papel formador e socializador da escola, estimulando hábitos saudáveis de alimentação, seja pelos alimentos que oferece, seja pela forma de prepará-los. Assim, a escola garante coerência entre as práticas e os princípios disseminados, contribuindo também para a prevenção de problemas relacionados à alimentação, como obesidade e doenças associadas.

Muitos municípios brasileiros vêm desenvolvendo um processo de regulamentação das cantinas de escolas públicas e privadas, coibindo a oferta de produtos com alta concentração de calorias e alto teor de gordura, sódio e corantes artificiais, devido aos riscos à saúde a eles associados. É importante, porém, que esse tipo de controle dos alimentos oferecidos nas cantinas e demais espaços escolares seja acompanhado de um amplo processo de discussão, envolvendo pais, alunos, professores e funcionários. O debate é fundamental para que não seja visto como um ato proibitivo, mas possa cumprir uma função educativa e ter impacto no comportamento alimentar de todos os envolvidos.

## **O Programa Nacional de Alimentação do Escolar (PNAE)**

As primeiras ações na área de alimentação escolar datam da década de 1930, quando as escolas ofereciam refeições financiadas pela Caixa Escolar. O PNAE foi criado em 1954 com o objetivo de atender crianças entre 7 e 14 anos nas escolas públicas e filantrópicas, cobrindo 15% de suas necessidades calóricas e protéicas diárias (350 Kcal e 9 gramas de proteínas) durante o ano letivo. Até a década de 1990, o programa era gerenciado pelo governo federal, que, então, passou a transferir recursos

financeiros aos estados e, progressivamente, aos municípios para compra local das refeições. O processo de municipalização permitiu maior adaptação dos cardápios à realidade cultural local; ampliou a possibilidade do consumo de frutas, verduras e legumes frescos, no lugar dos alimentos industrializados formulados que integravam os cardápios anteriormente; favoreceu o desenvolvimento de atividades de promoção à saúde.

O PNAE é gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que repassa às escolas R\$ 0,13 por aluno por 200 dias letivos. Os estados, o Distrito Federal e os municípios devem instituir um Conselho de Alimentação Escolar (CAE), como órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento, composto por representantes do Poder Executivo e do Legislativo, professores, pais e organizações sociais. A implantação do PNAE é de responsabilidade das três esferas de governo – Federal, estadual e municipal – e os recursos repassados pelo governo federal são complementares às contra-partidas dos demais níveis.

Atualmente, o programa atende a crianças de 0 a 14 anos. Em 2003 foi equiparado o repasse *per capita* de recursos para a pré-escola (que era de seis centavos) com o do ensino fundamental. Também neste ano as creches públicas e filantrópicas passaram a ser atendidas, recebendo o valor *per capita* de 18 centavos de reais. Essas ações permitem a melhoria das condições nutricionais e de saúde, bem como a formação de hábitos alimentares saudáveis, favorecendo as condições de aprendizagem e os processos de formação de habilidades e competências. Contudo, estudos indicam que três em cada dez municípios brasileiros não têm atendimento para crianças de zero a 3 anos. O fato reforça a importância das políticas públicas voltadas para ampliar e qualificar a educação pré-escolar, tanto pelo seu significativo papel na formação da criança, quanto pelo apoio que representa para a família, diante da inserção da mulher no mercado de trabalho.

O PNAE atualmente atinge 97% das escolas públicas urbanas e 98% das rurais existentes no país. As pesquisas realizadas mostram que a cobertura do programa na Região Sudeste é superior a do Nordeste, o mesmo ocorrendo nas áreas urbanas

diante da rurais. A população situada nos segmentos de renda mais alta tem maior acesso às refeições nas escolas, inclusive nas localidades que concentram os percentuais mais elevados de desnutrição. Por diferentes motivos, apenas 41% dos alunos, em média, consomem a refeição escolar diariamente. Nas áreas rurais, o percentual chega a 62%, nas áreas urbanas, fica em 36%; a média na Região Nordeste é de 51%; e, na Sudeste, de 36%.

Apesar do crescimento numérico dos conselhos de alimentação escolar, pesquisa de âmbito nacional realizada em 1999 indicou que em 43% das escolas estudadas, os entrevistados informaram que eles não existiam ou não atuavam no município – em 15% informaram que só havia no papel e em 27% delas os entrevistados não souberam informar se existia ou não um conselho. Estes órgãos atuam mais nas escolas urbanas, cujos diretores, em sua maioria, têm formação superior, são funcionários concursados, e foram eleitos pela comunidade escolar.

A oferta de refeições no período das férias ainda é incipiente e, em alguns municípios, a alimentação escolar é interrompida até mesmo durante o ano letivo, pois os recursos repassados pelo governo federal são desviados para outros fins – fato que vem sendo constatado por auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União em diferentes prefeituras, com interrupções que podem chegar a mais da metade do ano letivo. A descentralização do programa, que possibilita um controle social mais efetivo, não elimina a possibilidade de irregularidades e mau uso de recursos pelos municípios ou pelas escolas, o que reafirma a

importância do efetivo funcionamento dos conselhos como instrumentos de controle social.

Parceria firmada em 2003 entre o Ministério da Educação e o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar estendeu o PNAE para os alunos indígenas, com atendimento diferenciado. Os valores *per capita* para os repasses são três vezes maiores, de modo a garantir o respeito às diversidades culturais dos povos indígenas e a enfrentar os graves problemas de insegurança alimentar que atingem esse segmento da população.

Em resumo, a alimentação e educação nas escolas são processos extremamente integrados e a promoção da saúde se dá tanto pela difusão das informações quanto pelas práticas disseminadas nos diferentes espaços escolares, ou seja, pelo que é oferecido na merenda e nas cantinas. Como a escola não é uma instituição isolada, esse processo ganha qualidade quanto maior for a aproximação com as famílias e demais instituições presentes nas comunidades, como a rede de saúde, as organizações sociais etc. Alunos, pais, professores e funcionários têm condições de desenvolverem conjuntamente maior capacidade de analisar os determinantes de seus hábitos alimentares, as relações entre a comida de casa, da escola e da rua, e, conseqüentemente, pensar e construir estratégias mais saudáveis para todos esses espaços de vivência.

### **Documento relacionado**

- **Alimentação e Promoção de Modos de Vida Saudáveis**

A importância da alimentação não se restringe ao aspecto nutricional. Entre outros fatores igualmente significativos está a cultura alimentar. Os povos e os distintos grupos sociais expressam suas identidades também por meio da alimentação. A escolha dos alimentos, sua preparação e consumo estão relacionados com a identidade cultural – são fatores desenvolvidos ao longo do tempo, que distinguem um grupo social de outro e que estão intimamente relacionados com a história, o ambiente e as exigências específicas impostas ao grupo social pela vida do dia-a-dia.

Cada sociedade estabelece um conjunto de práticas alimentares, consolidadas ao longo do tempo. Essas práticas expressam diferentes culturas alimentares – algumas ligadas ao que é tradicional e outras ao que é inovador. Algumas não se fixam, desaparecendo pouco a pouco. Outras se enraízam, vindo a formar hábitos alimentares e, em muitos casos, constituindo-se como verdadeiro patrimônio cultural. As tradições alimentares peculiares de cada grupo social têm importância no seu auto-reconhecimento e auto-estima, expressando ou afirmando determinado valor. Ou seja, o prato de comida pode materializar a identidade cultural de um grupo social.

Os modos como as escolhas alimentares são feitas também devem ser considerados, bem como o papel exercido por determinadas pessoas na entrada dos alimentos junto a um grupo social. No caso das famílias, esse papel é exercido, predominantemente, pela figura da mãe/esposa/dona de casa.

Nas Américas, as diferentes expressões de culturas alimentares estão fortemente relacionadas às populações que para cá se deslocaram, trazendo hábitos, necessidades, uma variedade muito grande de alimentos e temperos e, também, preferências, prescrições e interdições. As influências dessas populações que chegavam a esses novos continentes eram mais do que meras contribuições, que se somavam a uma cultura já consolidada. Elas foram introduzidas em um contexto de colonização, de relações de força diferentes entre povos diferentes, confrontando sistemas alimentares igualmente diversos.

É freqüente a afirmação de que a “cozinha” brasileira é o resultado das influências portuguesa, negra e indígena. De fato, esta é a base principal da cultura alimentar brasileira. Mas não se pode deixar de considerar que a influência da cozinha portuguesa se dá em um contexto de colonização em que os africanos eram escravos e os indígenas estavam sendo dizimados.

Além desse fato, uma caracterização da cultura alimentar brasileira deve considerar três outros aspectos. O primeiro deles é a dimensão continental do país, não apenas em seus aspectos físicos, mas na própria diversidade de condições históricas de apropriação e colonização de seu território. Por isso, o Brasil não tem uma única cultura alimentar, mas culturas alimentares diversas em cada uma de suas regiões, com pratos típicos que são verdadeiros marcadores de identidade.

O segundo aspecto é que, ao lado da influência de portugueses, negros e indígenas, há a marcante presença de famílias italianas, alemãs, espanholas, polonesas, japonesas e árabes, entre outras, que se estabeleceram em regiões específicas pelo país, introduzindo seus hábitos alimentares.

Por fim, devem ser considerados os fatores ambientais e sua influência nas condições de existência – clima, tipo de solo, disposição geográfica, a fauna e a flora de cada região, bem como a própria capacidade de acesso dos diferentes grupos sociais aos alimentos.

Tudo isto faz com que a cozinha brasileira expresse uma multiplicidade de culturas, em geral, marcadamente regionais. O denominador comum encontrado em todo o país e em todas as classes sociais é o feijão com arroz, freqüentemente acrescido da farinha de mandioca.

## **Perda do patrimônio cultural da alimentação**

Nos últimos 50 anos, em quase todo o mundo, os alimentos sofreram um processo de grandes transformações, com tendência crescente à padronização dos hábitos alimentares. No Brasil, esse

processo igualmente ocorreu e com intensidade bastante acentuada, experimentando-se, em grande medida, as mesmas causas que se verificavam na maioria dos outros países.

Por muito tempo, o padrão alimentar brasileiro teve forte determinação geográfica e temporal, com o pleno domínio, em cada região e época do ano, do consumo de alimentos lá produzidos, na estação em curso. Com a urbanização do país, valorizou-se cada vez mais a praticidade, a redução do tempo para o preparo dos alimentos, e também para o seu consumo. A ampliação das possibilidades de comunicação, com a expansão do sistema de transportes, encurtou as distâncias entre os diferentes mercados e um número crescente de alimentos passou à categoria de produto industrializado. Os consumidores viram crescer as oportunidades de conhecer alimentos provenientes de regiões distantes, ampliando suas opções de escolha, acelerando-se o intercâmbio de hábitos alimentares entre as diferentes regiões do país, bem como o contato e mesmo a adoção de culturas alimentares de outras partes do mundo.

Ainda assim, estudos focados no tema do consumo em geral e na alimentação em particular mostram que essa tendência à globalização coexiste com o seu oposto, de fortalecimento das diversidades regionais. Alguns estudiosos vão mais além, demonstrando que não necessariamente o global substitui o local, havendo situações de globalização em que as culturas locais e regionais são reafirmadas e as diferenças de culturas alimentares não só persistem, mas podem ser apropriadas pelo mercado.

No curso das transformações assinaladas, observou-se a redução do consumo *per capita* dos produtos mais tradicionais da cozinha brasileira, como o arroz, o feijão e a farinha de mandioca, e o aumento do consumo de carnes, ovos, laticínios e açúcar, além do forte incremento no consumo de alimentos industrializados. Para tanto, contou também o fator econômico: muitos brasileiros substituíram o arroz e feijão de seu prato por batata e macarrão porque estes custam mais barato, ainda que representem uma desvantagem no aspecto nutricional.

Nos últimos dez anos, pesquisas sobre o padrão alimentar médio do brasileiro mostram claramente essa tendência. O Estudo Multicêntrico de Consumo Alimentar (NEPA/Unicamp, 1997), realizado pelo Ministério da Saúde inicialmente em Campinas/SP, Curitiba/PR, Goiânia/GO,

Ouro Preto/MG e Rio de Janeiro/RJ, e, depois, também em Belém/PA e Brasília, que investigou o consumo das diferentes faixas de renda em cada município, constatou que 17 dos 24 itens de uma cesta básica foram os mesmos em todos os locais. Embora o arroz e o feijão tenham permanecido na lista dos mais consumidos, um conjunto de outros produtos também de destacou, como carne bovina, leite, frango, macarrão, ovos, farinha de trigo, pão francês, carne de porco, peixe, bolachas doces, fubás de milho, café, achocolatados, batata e queijo. Observa-se, nesta lista dos mais consumidos, que ao lado de produtos característicos do padrão globalizado, como os achocolatados e bolachas doces, está também o fubá de milho, tipicamente nacional.

É importante mencionar a incorporação de novos hábitos alimentares nos estratos mais pobres da população, o que ocorreu não apenas pelo menor custo de alguns desses produtos, mas também por força da influência da publicidade sobre as camadas sociais mais pobres. Assim se explica o incremento no consumo de produtos alimentares industrializados nesse segmento.

Além das transformações no cardápio, também houve mudanças profundas na forma de se alimentar, com destaque para os segmentos das populações urbanas que se alimentam fora de casa. Para atender a uma população com horários de almoço cada vez mais curtos, surgiram várias opções, tanto a partir da indústria de alimentos, quanto dos serviços — alimentos congelados e pré-cozidos, os *fast-foods* e *self-services*, entre outras modalidades —, todos resultantes da importação de um novo padrão alimentar para o brasileiro. Padrão que também marca uma individualização crescente da alimentação: é comum que membros de uma família façam as refeições isoladamente mesmo em horários possíveis de estarem reunidos.

A cultura alimentar não é algo estático, mas um processo em permanente mutação, no qual pode-se observar iniciativas interessantes, como as tomadas por cadeias de serviços do tipo *fast-food*, que, junto a seu cardápio convencional, oferecem itens que se aproximam das refeições usualmente servidas na região. No entanto, a diferença relevante dos processos atuais é que as transformações não são mais o resultado da chegada de populações de outras regiões ou países, trazendo suas tradições e até as impondo, como ocorrera anteriormente. Agora a transformação se dá a partir de fatores econômicos e sociais e com a utilização

decisiva dos instrumentos de comunicação de massa. O resultado é uma homogeneização dos hábitos alimentares nunca antes experimentada.

Essa situação enseja uma forte discussão em torno da soberania alimentar do país, condição que só existe quando os povos são livres para decidirem o que será produzido, como será a produção e o que consumirão, sempre respeitando a cultura alimentar. A questão que se coloca, portanto, é se está ocorrendo, de fato, uma perda do patrimônio que representa nossa cultura alimentar e perda de nossa soberania alimentar.

## **Desafios e avanços**

A cultura alimentar é um patrimônio valioso que precisa ser preservado. Para isso, um primeiro passo é criar as condições para que a sociedade conheça sua história agrícola e alimentar, valorizando esse patrimônio enquanto tal. Só assim poderá compreender que os hábitos alimentares de seus antepassados traduzem sua própria identidade.

Este é um trabalho que deve ser vinculado à educação formal e informal. Deve ser desenvolvido nos bancos das escolas, bem como por outros meios, como cartilhas e outras publicações, programas de rádio, filmetes, programas na TV etc. Para isso, é preciso realizar um trabalho de pesquisa sobre a cultura alimentar brasileira, considerando toda sua diversidade, promovendo, assim, um resgate desse aspecto do patrimônio cultural acumulado pelo país.

Dois eventos realizados no final de 2003 aportaram importantes contribuições ao tema da segurança alimentar e nutricional, além de valiosas considerações e propostas no campo da cultura alimentar. O Seminário “Segurança Alimentar e a População Negra”, realizado em Brasília, em 20 e 21 de outubro de 2003, recomendou, com ênfase, a “incorporação e valorização do componente da diversidade étnico-racial-cultural, considerando a função sociocultural e patrimonial do ato de alimentar-se, tão caro às tradições de matriz africana, as quais qualificam-no como um movimento de partilha e socialização ritual”. No tocante à educação para o consumo e a educação alimentar, o seminário chamou a atenção para que estas não se limitem somente à dimensão das necessidades biológicas, mas que também “resgatem e valorizem a dimensão simbólica do ato de alimentar-se”. Ademais, de forma

enérgica, o relatório final do evento apelou para a necessidade de “combate e desconstrução do estereótipo demoníaco que estigmatiza a alimentação utilizada nos rituais religiosos de matriz africana”.

O “Fórum Nacional para Elaboração da Política Nacional de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Sustentável dos Povos Indígenas do Brasil”, realizado em Sobradinho/DF, entre 24 e 27 de novembro de 2003, também enfatizou os aspectos da educação alimentar a serviço do fortalecimento de culturas alimentares. As representações indígenas ressaltaram que “o etnodesenvolvimento deve ser compreendido não somente como a necessidade de se reaproximar da cultura, mas também de incorporar o que há de adequado nas outras culturas, reconhecendo o acúmulo de inovações e saberes nas diversas culturas”. Esse Fórum manifestou particular preocupação para que a capacitação de recursos humanos em alimentação e nutrição fortaleça o respeito à diversidade cultural de cada povo indígena. Assim, o reconhecimento da alimentação e nutrição entre os profissionais deve ocorrer com respeito à cultura e destacando a importância do apoio e não-discriminação dos agentes indígenas locais, das famílias e das pessoas mais velhas, valorizando o seu saber popular que lhes permitiu sobreviver por tantos anos. Esse respeito à cultura alimentar deve também incorporar as formas de preparo e culinária tradicional.

Por fim, é importante compreender que a preservação da cultura alimentar deve estar associada a outros processos relativos à garantia das condições de segurança alimentar para o conjunto da população. O direito inalienável de todas as pessoas terem acesso aos alimentos, por exemplo, somente será assegurado por meio da plena condição de aquisição desses alimentos ou de sua produção para autoconsumo. Isto permitirá, também, que o consumidor possa efetivamente fazer suas escolhas, sem o constrangimento de se defrontar com custos que não pode assumir ou de se ver obrigado a consumir alimentos que não correspondem a seus hábitos e tradições. Da mesma forma, o direito do consumidor ser informado sobre o que está comendo, também uma condição da segurança alimentar, ainda está longe de ser respeitado, haja vista as poucas informações que são concedidas.

## **Documento relacionado**

- **Alimentação e Promoção de Modos de Vida Saudáveis**

# Alimentação e Promoção de Modos de Vida Saudáveis

## Práticas alimentares saudáveis – do acesso à utilização biológica

O comportamento alimentar envolve um conjunto de práticas relacionadas a escolhas em torno do que vamos comer, em que quantidades, como preparamos os alimentos, em que horários e com que frequência realizamos as refeições e com quem vamos compartilhá-las. Essas escolhas envolvem aspectos objetivos e subjetivos, ambos construídos socialmente. Entre os aspectos objetivos, destacamos os relativos à disponibilidade e à quantidade de alimentos – o que é plantado, em que quantidade e como as pessoas têm acesso físico e financeiro a esses bens. Incluímos também os aspectos relativos à qualidade – alimentos que não ofereçam riscos de contaminação e cuja composição não represente riscos à saúde – e culturais, que definem o que é aceito como comestível nas diferentes culturas. Os aspectos subjetivos incluem o gosto, o prazer, os valores, as questões simbólicas, as emoções e as relações sociais – os indivíduos e grupos com quem convivemos e que afetam nossas escolhas. Práticas saudáveis implicam possibilidade de escolhas, em todos esses níveis.

As ações de promoção à saúde que envolvem essas possibilidades de escolhas compreendem medidas no plano individual, familiar e comunitário com diferentes objetivos. Vejamos alguns:

### Ampliar a autonomia decisória dos indivíduos e grupos sociais

Para se fazer opções, é preciso conhecer os princípios de uma alimentação saudável, bem como os riscos presentes em todas as etapas do processo de alimentação e nutrição. Deve-se compreender os determinantes das práticas alimentares; ter acesso às condições necessárias para que as escolhas sejam realizadas, incluindo a organização política- social em torno do tema.

## Princípios de uma alimentação saudável

Uma alimentação saudável tem algumas características básicas. Ela deve ser:

- **Variada**, com diferentes tipos de alimento, para que forneça o conjunto de nutrientes necessários ao organismo, como vitaminas, sais minerais, proteínas, gorduras, carboidratos, fibras etc.
- **Colorida**, que é uma forma de garantir a variedade, principalmente em termos de vitaminas e minerais, e também a apresentação atrativa das refeições.
- **Moderada**, numa quantidade que atenda às necessidades do organismo – nem mais nem menos.
- **Equilibrada** em termos de quantidade e qualidade – deve-se comer de tudo um pouco.
- **Segura**, sem apresentar riscos de contaminação físico-química, biológica ou por composição nutricional.
- **Prazerosa**, pois a alimentação saudável também envolve a dimensão do prazer do convívio social, com todos os seus aspectos simbólicos.

A qualidade do alimento deve ser vista numa perspectiva ampla, que vá além dos riscos de contaminação e inclua a sua composição nutricional, suas características físico-químicas e os possíveis riscos à saúde. Algumas formas de processamento, por exemplo, destroem as qualidades naturais do alimento, diferenciando-o fortemente de sua composição e aspectos originais (*in natura*); outras, podem apresentar alta concentração de elementos químicos prejudiciais à saúde, como corantes artificiais etc.

O equilíbrio entre todos esses princípios deve estar presente na alimentação durante todas as fases do ciclo de vida – na gestação, no período do aleitamento, na fase de introdução de outros alimentos; no período pré-escolar; na adolescência, durante toda a vida reprodutiva e na terceira idade. O aleitamento materno exclusivo até os seis meses de idade vem sendo indicado como a primeira prática saudável do ciclo de vida humano. Para que essa prática seja amplamente disseminada, devem ser garantidas as condições

necessárias para sua realização, desde o alojamento conjunto, o efetivo direito à licença-maternidade, acesso à informação, apoio das instituições e profissionais de saúde e da família etc. A ausência desses fatores é responsável pelas dificuldades enfrentadas pelas mulheres para a realização da prática do aleitamento materno.

Cabe também destacar a importância que vem sendo dada à atividade física nas ações de promoção à saúde. Ela contribui para o bom funcionamento do organismo – dos sistemas circulatório e digestório, dos mecanismos cerebrais de controle do apetite, redução da ansiedade e do estresse.

### **Os riscos à saúde**

Conhecer os possíveis riscos à saúde presentes em todas as etapas de produção e preparação dos alimentos é condição para se ter autonomia nos processos decisórios. Os principais riscos:

- **No processo produtivo** – É preciso estar atento à qualidade das sementes; às formas de criação e abate dos animais para o consumo, como animais criados à base de hormônios para crescimento rápido; às possibilidades de contaminação química e biológica; e problemas na composição nutricional dos alimentos.
- **No processo de transporte e armazenagem** – Focos de contaminação dos alimentos e deterioração de suas características de forma, textura etc.
- **No processo de preparo e consumo** – Algumas formas de preparo alteram as propriedades físico-químicas dos alimentos e reduzem seu potencial nutritivo. Além disso, tanto os excessos quanto as deficiências no consumo alimentar representam riscos à saúde.

### **Estimular a reflexão sobre os determinantes do comportamento alimentar**

É importante estimular as pessoas a compreenderem as relações entre os fatores subjetivos e objetivos envolvidos na escolhas

alimentares, bem como seus determinantes, tanto individuais quanto sociais, apoiando-as no processo de construir e reconstruir suas práticas em saúde e alimentação. Esse apoio envolve a participação ativa dos profissionais de saúde, educação, assistência etc., e outros que também trabalhem diretamente com a população. Eles podem contribuir para o acesso às informações necessárias e importantes, aos quais a população tem direito, bem como servirem de elemento motivador, estimulando a troca de experiências e vivências. Nesse processo, é possível também construir formas coletivas de luta política para enfrentar os determinantes econômicos e sociais das práticas em saúde e nutrição, tais como as desigualdades de renda, de acesso à informação, à terra e aos bens e serviços públicos.

### **Garantir o direito à decisão e à escolha.**

Para que os indivíduos possam realizar seu direito à escolha, é preciso garantir a disponibilidade de alimentação adequada em termos de quantidade, variedade, qualidade e adequação cultural. Isso implica a oferta de refeições saudáveis, saborosas, em ambientes agradáveis – seja em restaurantes, escolas, hospitais, locais de trabalho ou em suas proximidades, e em qualquer estabelecimento público que ofereça refeições.

#### **a. Direito à informação**

O efetivo direito à informação é condição para que os indivíduos possam realizar escolhas e exercer sua autonomia decisória. Isso implica controle público sobre os meios de comunicação, bem como acesso à informação e atenção em saúde em todos os níveis – atenção básica, policlínicas, hospitais etc. – e instituições – escolas, locais de trabalho etc.

Importância especial deve ser dada às informações veiculadas nos rótulos dos alimentos. Suas mensagens devem ser compreensíveis pela população, que também tem o direito de ser informada sobre como utilizar esse conteúdo no seu dia-a-dia.

## **b. Condições para realizar práticas saudáveis**

Não basta estimular as pessoas para que adotem determinadas práticas em relação à alimentação e saúde, sem garantir-lhes tempo, espaço e condições para tal. É preciso, por exemplo, que existam locais tanto para atividades físicas quanto para refeições saudáveis nos ambientes de trabalho e de estudo, locais em que a grande maioria dos indivíduos passa a maior parte de seu tempo.

## **c. Garantia de acesso às ações de saúde**

Alimentação e nutrição têm íntima relação com a saúde e com o quadro de adoecimento, mortalidade, bem como com as condições e a qualidade de vida. Há uma forte relação, por exemplo, entre desnutrição e processos infecciosos e parasitários; entre obesidade e doenças crônicas não transmissíveis; entre alimentação insuficiente e problemas como a cegueira, ocasionada pela deficiência de vitamina A; entre surdez e comprometimento cerebral por deficiência de iodo; entre mudez, dificuldade de locomoção e fadiga com anemia. Nesse sentido, a promoção de uma alimentação saudável exige a garantia de acesso às ações de saúde de uma forma geral.

## **d. Organização e autonomia política**

As ações de promoção de saúde e de uma alimentação saudável envolvem também o fortalecimento político dos diferentes grupos para que possam pressionar pela garantia de todos esses direitos: acesso ao alimento e a uma alimentação saudável, acesso à informação, à atenção em saúde, aos bens e serviços públicos essenciais etc.

## **Ações Educativas em Saúde e Nutrição**

As ações educativas são estratégicas para a promoção da saúde e de uma alimentação saudável. Cabe destacar que a educação é um processo que se desenvolve em todos os espaços da sociedade –

na família, nas instituições, nas políticas públicas etc. Portanto, não há como pensar separadamente as ações educativas em saúde e nutrição, mesmo quando realizadas por profissionais destas áreas e em espaços específicos, dos valores mais amplos disseminados na sociedade, expressos nas políticas públicas, nos meios de comunicação e demais instituições.

Isso significa que a população recebe mensagens muito contraditórias: ao mesmo tempo que é alertada para os riscos da obesidade, por exemplo, também recebe inúmeras mensagens sociais que valorizam e estimulam práticas alimentares que podem favorecer a obesidade ou estilos de vida que reforçam o sedentarismo. De igual modo, a sociedade impõe padrões de beleza que favorecem os transtornos alimentares, como anorexia e bulimia, ou, ao mesmo tempo que propõe políticas de combate à desnutrição, gera desigualdades que causam esse problema.

Para enfrentar essas contradições, uma das estratégias das políticas públicas de promoção de saúde e alimentação saudável deve ser a de regulamentação de propagandas relativa a alimentos, em particular dos produtos industrializados. Especial atenção deve ser dada às mensagens dirigidas para crianças e adolescentes, em fase de formação de seu senso crítico.

As ações educativas não devem ser confundidas com atividades de disseminação de informações em saúde e nutrição. Como vimos, a informação sobre os princípios de uma alimentação saudável é fundamental para exercermos escolhas, mas, antes de tudo, os processos educativos são aqueles capazes de promover espaços para reflexão sobre todos os fatores, individuais e coletivos, que influenciam as práticas em saúde e nutrição na sociedade. Não são mera transmissão de conhecimentos de um grupo para outro – dos profissionais para a população, por exemplo –, mas trocas de vivências e construção conjunta de estratégias para tornar a alimentação mais saudável, nos vários espaços da sociedade, no atendimento individualizado e em grupo na rede de saúde, nas escolas e creches, nos ambientes de trabalho, nas organizações sociais e nas políticas públicas em geral.

## O que vem sendo feito no país no campo da promoção da alimentação saudável

A Política Nacional de Alimentação e Nutrição, aprovada em 1999, traz entre suas diretrizes várias ações relacionadas com a promoção de práticas alimentares saudáveis. Destacam-se as ações associadas ao controle de doenças, como desnutrição, anemia, bócio, hipovitaminose A; as que objetivam garantir a qualidade dos alimentos disponíveis para o consumo no país; as de promoção de práticas alimentares saudáveis, como as de prevenção e controle da obesidade e de distúrbios nutricionais.

No campo da educação para o consumo de alimentos, o acesso à informação vem sendo ampliado por várias medidas. A rotulagem nutricional, regulamentada pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), garante ao consumidor a informação sobre a composição dos alimentos, aumentando sua autonomia decisória. Dois manuais contribuíram para efetivar essa medida: o *Manual de Orientação ao Consumidor*, para facilitar a compreensão dos rótulos; e o *Manual de Orientação às Indústrias*, para apoiar tecnicamente às indústrias.

Apesar dessas iniciativas, ações educativas para que os consumidores aproveitem essa informação são ainda pontuais. Pesquisas mostram que o consumidor observa data de validade, ingredientes, procedência do produto, condições da embalagem, além de palavras em evidência, mas tem dificuldade de entender o significado de algumas expressões, como porção e composição química ou a diferença entre *diet* e *light*. O consumidor também não sabe como utilizar essa

informação. Registre-se que o *Manual de Orientação ao Consumidor*, elaborado pela Anvisa, não é de amplo conhecimento entre os consumidores.

O Ministério da Saúde elaborou um material que merece destaque – *10 Passos para uma Alimentação Saudável*. Está disponível na página do Ministério na Internet. Além disso, o Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher e da Criança vem implementando ações de incentivo ao aleitamento materno, como a reestruturação do atendimento de gestantes e crianças nos serviços de saúde. A prática do alojamento conjunto é um bom exemplo.

Além dessas ações de abrangência nacional, vários municípios do país vêm implementando medidas destinadas à promoção da alimentação saudável. Na área de legislação, destacam-se iniciativas no sentido de proibir a venda de produtos excessivamente calóricos em cantinas escolares da rede pública de ensino – balas, pirulitos, caramelos, alimentos ricos em colesterol –, com o objetivo de combater a obesidade, a diabetes, as dislipidemias (alteração de gorduras no organismo). Observam-se também diversas estratégias de inserção da questão nutricional nas atividades pedagógicas realizadas em todos os espaços da escola, além da produção de material educativo. Campanhas de incentivo à realização de atividade física também são implementadas em todo o país.

### Documentos relacionados

- **Ações de Promoção e Vigilância em Saúde e Nutrição**
- **Alimentação e Educação Nutricional nas Escolas e Creches**

# Indicadores de Segurança Alimentar e Nutricional

Indicadores sociais são recursos metodológicos criados para captar aspectos da realidade social ou processos de mudanças. Começam a ser utilizados na década de 1960, no processo de construção de sistemas abrangentes de monitoramento de políticas públicas e das transformações sociais em curso. Eles são classificados de diferentes formas, conforme suas características: podem ser simples, quando constituídos a partir de estatísticas sociais específicas, ou compostos (sintéticos) quando resultantes do cruzamento de diversos tipos de dados estatísticos; podem ser relativos à disponibilidade de recursos (humanos, financeiros etc.); ou às condições de vida, saúde, renda etc; têm condições de retratar resultados de políticas específicas ou processos, traduzindo em medidas quantitativas o esforço operacional de alocação de recursos para a obtenção de melhorias efetivas de bem-estar. Por fim, podem medir a eficiência (no uso de recursos), a eficácia (no cumprimento de metas) e a efetividade (nos resultados) de programas e ações.

Os indicadores devem conter determinadas propriedades: *relevância social*, ou o interesse social da informação que transmitem; *validade*, compreendida como a capacidade de refletir um conceito abstrato; *confiabilidade*, determinada como a qualidade do levantamento dos dados utilizados para sua composição; *cobertura* espacial ou populacional, sugerindo a representatividade da realidade empírica em análise; *sensibilidade*, enquanto capacidade de refletir mudanças que sejam significativas se as condições que estão sendo medidas se alterarem; *especificidade*, a partir da capacidade de refletir alterações estritamente ligadas às mudanças relacionadas à dimensão social de interesse; *inteligibilidade*, refletindo a transparência da metodologia de construção do indicador; *periodicidade*, a capacidade de ser produzido em espaços de tempo suficientemente “curtos” de modo que sua atualização permita o que dele se espera; e, finalmente, *focalização*, pela capacidade do indicador se referir a grupos sociais de interesse dos programas.

Os Indicadores de Segurança Alimentar e Nutricional se enquadram na categoria de indicadores sociais, com suas classificações e propriedades. São referenciados em um conceito reconhecidamente abrangente – o de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) – e refletem os diferentes aspectos que compõem essa concepção. Além deles, as políticas e ações de segurança alimentar e nutricional requerem informações fornecidas por outros indicadores, como os relacionados com pobreza, saúde, saneamento, educação etc.

## A construção de indicadores de SAN no Brasil

Nos últimos 30 anos, foram empreendidas diversas iniciativas de levantamento de dados e construção de indicadores que trouxessem informações relevantes para a orientação das políticas públicas na área de SAN. Entretanto, esses esforços sempre foram efetuados de forma fragmentada, sem lograrem continuidade.

O primeiro deles, de grande importância, foi o Estudo Nacional sobre a Despesa Familiar (Endef ), com dados de 1974/1975 sobre o consumo alimentar da população. Esse estudo demarcou claramente a incidência de desnutrição protéico-calórica em proporções elevadas na população brasileira. De custo elevado, devido a seu caráter censitário, não teve continuidade.

Em 1989, o Ministério da Saúde realizou a Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição (PNSN), investigando a condição nutricional de crianças, adultos e idosos. Seus resultados indicaram tendência à redução do quadro de desnutrição e à crescente complexidade do quadro nutricional da população brasileira. Mostrou queda da desnutrição nas regiões mais pobres e nas camadas de mais baixa renda, melhorias – hoje sabemos – associadas ao aumento da escolaridade, intervalo de tempo maior entre o nascimento dos filhos, melhores condições de saneamento, universalização da vacinação e democratização das ações básicas de saúde. A pesquisa também mostrou que a obesidade estava se tornando um problema importante.

Em 1993, no contexto da criação do CONSEA e da Campanha contra a Fome, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) divulgou o estudo que ficou conhecido como o Mapa da Fome: uma estimativa das famílias brasileiras em condição de pobreza extrema e, portanto, mais vulneráveis à fome, sua distribuição por estado e, posteriormente, por município. O impacto na opinião pública causado pela revelação de que 32 milhões de brasileiros viviam nessa condição demonstra a importância política dos indicadores.

A metodologia utilizada no Mapa da Fome gerou um grande debate sobre os critérios adotados para estabelecer a “linha de indigência”. No Mapa, foi usado o cálculo do custo de uma cesta básica de alimentos, composta de acordo com hábitos de consumo de cada região do país, sua disponibilidade de nutrientes e os preços relativos dos mesmos. Todas as famílias cujos rendimentos permitiam, no máximo, a aquisição dessa cesta básica foram consideradas indigentes. Surgiram outras estimativas de linhas de indigência, igualmente questionadas, pois giravam em torno de critérios que precisavam ser arbitrados e que produziam números muito diversos.

Em 1996, no âmbito do Programa Comunidade Solidária, um grupo de trabalho conjunto entre organizações da sociedade civil e especialistas do governo começou a discutir a construção de uma base de dados e de indicadores de segurança alimentar. A comissão indicou que se deveria criar condições para que os seguintes indicadores fossem calculados:

- 1) Disponibilidade física de alimentos *per capita* ano.
- 2) Nível de autonomia do país na oferta de alimentos (auto-suficiência).
- 3) Poder de compra do salário mínimo e da renda familiar.
- 4) Poder de compra dos estratos mais pobres da população.
- 5) Proporção de população assistida por programas de segurança alimentar.
- 6) Perfil do consumo alimentar por faixa etária ou estrutura de consumo alimentar.
- 7) Prevalência estimada de baixo peso, sobrepeso e obesidade na população maior de 18 anos, segundo o índice de massa corporal, por sexo.
- 8) Prevalência de déficit antropométrico, por peso e altura, para menores de 5 anos.
- 9) Índice de indigência ou proporção de indigentes.

A base de dados, em seu conjunto, contendo 44 índices, foi divulgada em 1998 na página eletrônica do Ipea. Infelizmente, não foi atualizada e, dois anos depois, foi retirada da internet.

Também em 1996, foi divulgada a Pesquisa Nacional sobre Demografia e Saúde – PNDS -1996, realizada pela Sociedade Civil Bem-Estar Familiar no Brasil (Bemfam). Com base em entrevistas com mulheres entre 15 e 44 anos, selecionadas por amostragem representativa em todas as regiões do país. O capítulo referente à situação nutricional de crianças e mães sistematizava dados antropométricos dos filhos menores de 5 anos das entrevistadas, constatando desnutrição crônica em 11% da amostra, sendo que um quinto dessas crianças apresentava nanismo nutricional grave. A pesquisa mostrou, também, que a obesidade havia se transformado em um problema relevante entre as mulheres.

No período 1996/1997 foi realizado o Estudo Multicêntrico de Consumo de Alimentos, pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inam) do Ministério da Saúde. Referenciado em metodologia desenvolvida pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação (Nepa), da Universidade Estadual de Campinas, para inquérito de consumo alimentar, efetuou levantamento de dados socioeconômicos, visando o reconhecimento do perfil nutricional nas cidades de Campinas/SP, Curitiba/PR, Goiânia/GO, Ouro Preto/MG e Rio de Janeiro/RJ e, posteriormente, em Belém/PA e Brasília. Entre as diversas informações relevantes que obteve, o estudo registrou o consumo inadequado de calorias na faixa de renda familiar *per capita* até um salário mínimo; risco nutricional de macro e micronutrientes, principalmente cálcio, ferro, retinol e vitamina B2, em famílias com renda até dois salários mínimos. Esse estudo não teve continuidade.

## **O que está sendo realizado**

### **Definição da linha de pobreza**

No primeiro semestre de 2003 foi formado um grupo de trabalho com técnicos do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Ipea para definir uma linha de pobreza que obtivesse amplo reconhecimento e que servisse de parâmetro para as políticas públicas. Os resultados do trabalho foram apresentados ao Conselho do Fundo de Combate à Pobreza.

Um dos principais problemas enfrentados para estabelecer uma linha de pobreza é a definição do que seja pobreza. O conceito que associa pobreza com renda insuficiente para comprar determinada cesta de bens essenciais é criticado porque não inclui outras dimensões da vida humana. No entanto, isso ocorre justamente porque é difícil atribuir valores para algumas dessas dimensões. Outra fonte de divergências na estimativa da linha de pobreza está na composição e nos locais de aferição dos custos dos produtos da cesta básica.

Classifica-se como linha de indigência o montante de renda que não ultrapassa o custo de determinada cesta de alimentos, enquanto a linha de pobreza propriamente dita é o valor correspondente ao custo da cesta básica e mais os custos de outros produtos e serviços também essenciais à vida humana. Atualmente, a tendência dominante é considerar a linha de pobreza, e não a de indigência, como o patamar mínimo para qualquer discussão sobre segurança alimentar e nutricional.

O grupo de trabalho propôs que o cálculo da linha oficial de pobreza fosse feito com base nos valores hoje utilizados pelo Bolsa-Família: pobreza extrema correspondente à renda *per capita* de um quarto do salário mínimo e pobreza correspondente a renda *per capita* de meio salário mínimo. Propôs, também, que um novo grupo de trabalho seja criado para definir linhas de pobreza a partir do custo de vida nas diferentes regiões do país, trabalhando sobre os resultados da última Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) do IBGE. Essa pesquisa, que é aplicada nas sete regiões metropolitanas e em Goiânia e Brasília, também divulgará dados de consumo alimentar e avaliação antropométrica da população.

### **Construção de um sistema de monitoramento dos recursos do Programa Fome Zero**

Está em processo de definição e, para tal, utiliza-se de metodologia que constitui um índice de insegurança alimentar. Também esta iniciativa está definida como uma prioridade, o que não exclui a necessidade do rigor na definição de indicadores que reconheçam toda a complexidade do programa. Após validação dos resultados que estão sendo obtidos, pretende-se incluir um módulo de segurança alimentar familiar na Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (PNAD) que irá a campo em setembro de 2004.

### **Informações sobre SAN na área de Saúde**

A área de Saúde tem assumido a responsabilidade de gerar informações ligadas aos aspectos biológicos do processo de segurança alimentar e nutricional. O Programa Saúde da Família, com mais de 17 mil equipes e 170 mil agentes comunitários de saúde, que visitam diariamente casas de famílias das áreas geográficas sob suas responsabilidades, têm possibilidades de gerar informações relevantes sobre o estado nutricional da população atendida.

O Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan) gera informações epidemiológicas sobre o estado nutricional nos diferentes ciclos de vida, baseadas nas avaliações antropométricas realizadas no atendimento de crianças e gestantes em unidades de saúde. O Sisvan está presente na quase totalidade dos municípios brasileiros, embora ainda não esteja implantado em todas as unidades de saúde de cada município e, em muitos casos, não repasse as informações obtidas para a consolidação nos níveis estadual e federal.

### **Pesquisa Nacional sobre Demografia e Saúde da Mulher e da Criança (PNDS)**

Prevista uma nova edição em 2004, seu módulo “Nutrição, Fome Oculta (Minerais e Vitaminas) e Segurança Alimentar” investiga mulheres em idade fértil (de 15 a 49 anos) e crianças menores de 5 anos. É realizada por amostragem nas cinco macrorregiões do país, nas zonas urbana e rural (exceto norte rural).

### **Cadastro único do Programa Bolsa Família**

Este cadastro pode se transformar numa fonte importante de informação sobre renda, escolaridade, inserção no mercado de trabalho, acesso à rede de saneamento, energia elétrica etc., as quais poderão ser cruzadas com alguns dos indicadores já citados, fortalecendo a capacidade de avaliação do quadro de segurança alimentar e nutricional em todo o país. Ainda assim, falta definir melhor as formas de monitoramento e de avaliação do próprio programa.

### **Desafios e avanços**

Realizar um processo de monitoramento e avaliação de programas e ações de segurança alimentar e nutricional traz desafios e a necessidade de encontrar soluções viáveis de serem realizadas e que efetivamente contribuam para os objetivos almejados. Também nesse

caso trabalhar com uma perspectiva de intersetorialidade pode significar potencializar os resultados possíveis de serem alcançados, evitando a duplicação de iniciativas, com expressiva redução de custos.

### **Avaliação de programas e ações governamentais – Programa Fome Zero**

A primeira questão refere-se à captação das avaliações das próprias famílias beneficiadas quanto à sua situação alimentar e nutricional.

A segunda questão é sobre os impactos do programa na economia local. Para as áreas rurais, cabe verificar algumas situações: se houve aumento na produção para autoconsumo; se existiu alguma comercialização; se surgiu algum associativismo; se houve assistência técnica; e o número de pessoas da família ocupadas na produção. Para as áreas urbanas, é preciso investigar se correu aumento de emprego. E tanto no meio rural quanto urbano, cabe verificar se houve nos municípios aumento no preço dos gêneros alimentícios em função do Fome Zero.

Um terceiro eixo de questões a ser verificado é sobre as alterações ocorridas na qualidade de vida das pessoas, o que pode ser feito mediante questões do tipo: quantas cisternas foram construídas? ou quantas pessoas ingressaram em cursos de alfabetização? O Sisvan e o Programa Saúde da Família podem contribuir com informações sobre a ocorrência de problemas de saúde associados à desnutrição.

Os conselhos locais também devem ser avaliados, perguntando-se aos beneficiários do programa se conhecem seus membros, se reconhecem sua legitimidade, sobre o apoio que tem dado para o registro civil etc. Vale, ainda, encontrar meios de pesquisar entre os beneficiários suas motivações para sair do estado de pobreza. É importante, também, que os cortes de gênero e etnia perpassem todas as questões aqui levantadas. A exclusão social não pode deixar de lado a percepção dessas duas dimensões.

### **Construir uma base de indicadores de segurança alimentar e nutricional**

Este é o segundo desafio a ser enfrentado. O esforço atual para estabelecer uma linha oficial de pobreza é um elemento importante desse objetivo. Cabe definir os demais indicadores que devem constar dessa base e encontrar meios factíveis e bem planejados para efetivar

os que ainda não são disponíveis. A Câmara Temática de Indicadores de Segurança Alimentar e Nutricional, constituída por conselheiros do CONSEA e técnicos de diferentes ministérios, contribui nesse sentido, realizando oficinas de trabalho em que são mapeados e discutidos os indicadores que estão sendo gerados. Os resultados têm sido apresentados ao CONSEA, sempre dentro da perspectiva da intersetorialidade.

### **Controle social e publicidade dos indicadores**

Por fim, cabe aqui estabelecer estreita relação entre o chamado “controle social” e a criação de mecanismos que tornem públicos os indicadores de segurança alimentar e nutricional. O conhecimento público desses indicadores é condição indispensável para que se realize o desejado controle social.

### **Povos indígenas e afrodescendentes**

O Fórum Nacional para a Elaboração da Política Nacional de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Sustentável dos Povos Indígenas do Brasil, realizado em Sobradinho (DF), de 24 a 27 de novembro de 2003, reivindicou o monitoramento da situação alimentar e nutricional dos povos indígenas, com apoio e participação dos seus representantes. O Fórum propôs, também, a criação e implantação conjunta com os povos indígenas (em cada território, região ou bioma) de sistemas de indicadores para o monitoramento permanente da biodiversidade. No seminário “Segurança Alimentar e a População Negra”, realizado em Brasília, nos dias 20 e 21 de outubro de 2003, representações do Movimento Negro propuseram a inclusão do quesito cor em todo e qualquer cadastro, formulário ou questionário utilizado nos diferentes programas que compõem o Fome Zero, para que se possa garantir o monitoramento e a avaliação de seu impacto nos diferenciais de condição de vida dos grupos étnicos- raciais. O seminário chamou atenção para que as propostas de fiscalização e monitoramento contemplem a avaliação das práticas discriminatórias, enfrentem adequadamente as práticas clientelistas e de apadrinhamento e promovam a participação ativa do Movimento Negro e da comunidade negra nos processos de elaboração, execução, monitoramento e avaliação.

### **Documento relacionado**

- **Ações de Promoção e Vigilância em Saúde e Nutrição**

# Participação Social nas Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional

## A mobilização nos últimos dez anos

A participação social nas políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil deve ser observada considerando-se dois aspectos essenciais: o fato de que o país apresenta formas muito variadas de participação e que a complexidade de nossas relações sociais se expressa, também, em variadas possibilidades de engajamento, organização e atuação social.

Nos últimos dez anos, a sociedade brasileira experimentou mobilizações importantes em torno da luta pela erradicação da fome, avançando para o objetivo mais amplo, da SAN. Alguns momentos e organizações foram marcantes:

**A Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida**, a partir de 1993, envolveu, de diferentes formas, milhões de pessoas em uma verdadeira cruzada contra a fome. Rompeu com o senso comum de que o problema da fome no país era uma fatalidade inelutável, chamando a todos – cidadãos e Estado – para seu enfrentamento.

Nesse contexto, e a partir de proposta do Governo Paralelo do Partido dos Trabalhadores, foi criado o **Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)**, composto por ministros de Estado e um número majoritário de representantes da sociedade civil. Esse conselho teve atuação destacada durante sua vigência, entre 1993 e 1995.

O CONSEA convocou, em 1994, a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, com participação de cerca de 2 mil pessoas, delegados e observadores da sociedade civil das mais distintas filiações. O processo de sua preparação teve início nos municípios, alcançou todos os estados, culminando na Conferência Nacional. Do encontro, emerge pela primeira vez no país as diretrizes para a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, uma referência fundamental para tudo o que daí em diante foi formulado sobre o tema.

Com o fim do CONSEA no governo FHC e a progressiva perda da capacidade de mobilização da Ação da Cidadania na segunda metade da década de 1990, diminui a movimentação de massa na luta contra a fome. No entanto, diversas organizações da sociedade, além de cidadãos que se tornaram referências, mantêm-se trabalhando nas questões relativas à SAN. Registra-se nesse período um avanço significativo na elaboração das questões conceituais envolvidas e na implantação de ações e políticas com essas diretrizes. Destaca-se o grupo de trabalho misto, com especialistas do governo e da sociedade, que redigiu o **documento brasileiro levado à Cúpula Mundial de Segurança Alimentar**, realizada em Roma, em 1996. O fórum paralelo à Cúpula contou com uma delegação brasileira representativa.

**O Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN)**, criado em encontro nacional realizado em São Paulo, em novembro de 1998, também é um marco do processo de articulação das organizações sociais envolvidas com SAN, com a participação de meia centena de instituições. O fórum também propicia um avanço conceitual, ao incorporar o conceito de segurança nutricional à questão alimentar. Criado em época de eleições, o fórum dirigiu-se aos diversos governadores eleitos receptivos a uma atuação conjunta com a sociedade civil, propondo a criação de **Conselhos estaduais** – o que veio a se concretizar em Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Alagoas.

Diversas iniciativas e eventos sucederam-se até 2003, quando o novo governo declarou o combate à fome como prioridade, retomando o objetivo de construir e implementar uma política de SAN, com o Programa Fome Zero. O **CONSEA nacional** foi recriado, bem como vários outros CONSEAs estaduais e municipais, com novos desafios à participação social diante dos programas e das diferentes ações relacionadas com a SAN.

## **Multiplicidade de ações e de organizações**

Atualmente, são múltiplas as ações relativas à SAN desenvolvidas por organizações sociais em todo o Brasil. Qualquer classificação dessas iniciativas correrá o risco de reduzir o significado do que é realizado. Pode-se identificar um número significativo de organizações que desenvolvem projetos com ações diretas junto a comunidades, nas mais diversas regiões. Geralmente, são pequenos sindicatos, organizações não-governamentais, associações comunitárias ou grupos religiosos, não-articulados em redes que possam potencializar sua atuação. Faltam também o auto-reconhecimento de que atuam no campo da segurança alimentar e nutricional, bem como reflexões sobre o tema. Com a emergência do Programa Fome Zero e de outros programas de segurança alimentar em alguns estados – Minas Gerais e Rio Grande do Sul são bons exemplos –, essas ações começam a ser mapeadas, ainda que persista grande fragmentação em termos nacionais.

Com maior visibilidade, alguns comitês da Ação da Cidadania permanecem, em geral, em grandes centros urbanos, agora transformados em ONGs dedicadas a campanhas de coleta e distribuição de alimentos, e a ações que estimulem a geração de trabalho e renda. Permanece também o Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida (Coep), criado desde 1993, reunindo cerca de 800 entidades públicas e privadas, atuando em rede, de forma descentralizada, em todo o território nacional. Trabalha com a perspectiva de fortalecer o sentido público das organizações estatais e o compromisso social das empresas privadas. Promove ações de voluntariado, busca estabelecer parcerias entre diferentes segmentos da sociedade, fazendo uso do chamado Banco de Projetos Sociais de Mobilização.

Vale também registrar iniciativa da **Confederação Nacional dos Bispos do Brasil** (CNBB), que, em abril de 2002, lançou o Mutirão pela Superação da Miséria e da Fome, com convocação ampla de toda a sociedade brasileira. É inspirado no trabalho de enfrentamento da desnutrição infantil desenvolvido na Baixada Fluminense, em especial em São João de Meriti, Rio de Janeiro, e que vem se expandindo para outros municípios: entidades e pessoas dedicam-se

às tarefas de pesar e medir as crianças, detectando os indícios de desnutrição, e encaminham essas informações às autoridades locais responsáveis. Depois, cobram dessas autoridades as medidas cabíveis.

O trabalho da **Pastoral da Criança** merece destaque especial. Presente em 3.555 municípios brasileiros, a Pastoral acompanha 1,1 milhão de famílias, em quase 33 mil comunidades cadastradas, investindo na capacitação de lideranças da própria comunidade que será atendida. Constitui-se marca de sua atuação o apoio integral às gestantes, o incentivo ao aleitamento materno, a vigilância nutricional, a alimentação enriquecida e o controle de doenças.

As articulações de corte regional também podem exercer papel protagonista em relação à SAN. Merece destaque especial a **Articulação do SemiÁrido (ASA)**, que agrega mais de 700 organizações locais de toda a região do Semi-Árido do Nordeste e do norte de Minas Gerais, as igrejas católica e evangélicas, ONGs de desenvolvimento e ambientalistas, o Movimento Sem-Terra (MST), a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e suas federações, outros movimentos sociais rurais e urbanos, além de agências de cooperação nacionais e internacionais. A ASA se credencia como uma das principais vozes em defesa da segurança alimentar no país. Propugna, em sua pauta de ação, a universalização do abastecimento em água, para beber e cozinhar, por meio de seu Programa de Um Milhão de Cisternas, aliando a essa iniciativa consistente proposta educativa na utilização da água.

No **movimento sindical**, os setores mais envolvidos com a questão da segurança alimentar são, em geral, os dos trabalhadores rurais. A Contag, com sua rede de federações estaduais e sindicatos espalhados por todo o território nacional, e a Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar do Sul do Brasil (FETRAF-Sul) trabalham com questões específicas da segurança alimentar e nutricional, que dizem respeito aos interesses de seus associados, ou seja, aqueles relacionados como as políticas agrícolas e agrárias.

O **Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra** (MST) também vem exercendo um papel

importante no debate sobre o tema, sustentando a perspectiva da soberania alimentar, fazendo o vínculo entre a SAN e as políticas de reforma agrária, os acordos internacionais de comércio e os transgênicos. A **Comissão Pastoral da Terra (CPT)** cumpre trajetória semelhante, além de enfatizar o debate acerca do direito humano à alimentação.

As **centrais sindicais** tiveram engajamento mais recente com a questão, estimuladas pela emergência do Programa Fome Zero e por suas participações no CONSEA – o presidente da Central Única dos Trabalhadores (CUT) preside o CONSEA nacional. Caso consigam consolidar o tema da SAN em seus programas, poderá ser grande o impacto nessa área.

**Associações e conselhos de classe** também já desempenham papel determinante no avanço das definições de políticas de SAN. Destacam-se as representações de assistentes sociais e de engenheiros agrônomos e, especialmente, as da área de nutrição. O Conselho Federal de Nutrição (CFN) e os conselhos regionais, bem como a Associação Brasileira de Nutrição (Asbran), são responsáveis pela incorporação da preocupação nutricional na temática da segurança alimentar, atuando sempre com grande combatividade em todas as suas frentes de trabalho. Também devem ser destacadas as organizações que trabalham com o tema da amamentação, que fizeram o país avançar na valoração e conscientização sobre a alimentação infantil e o aleitamento materno.

É ainda muito tímida a participação de **entidades de consumidores** nos temas da SAN, embora ocorram ações típicas e localizadas de associações de donas de casa e outras entidades congêneres. O Fórum Nacional das Entidades Cívicas de Defesa dos Consumidores vem discutindo as questões dos atributos e da qualidade dos alimentos. O Instituto de Defesa do Consumidor (Idec) desempenha papel importante na luta contra a legalização de alimentos transgênicos no Brasil.

Cabe assinalar, também, o papel desempenhado pela Rede Brasileira de Integração dos Povos (Rebrip), uma articulação de ONGs, movimentos sociais, entidades sindicais e associações profissionais que atuam sobre os processos de integração regional e comércio. A rede acompanha os processos de negociações internacionais, com atuação relevante no que tange à segurança e soberania alimentar.

Se todas as organizações, redes e outras formas de articulação aqui assinaladas têm sua atuação sobre um foco específico do tema de SAN, papel diferente cumpre o **Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN)**, bem como os respectivos fóruns estaduais e municipais a ele filiados. O FBSAN chama a si a função de trabalhar a intersectorialidade existente no tema, apresentando-se como o principal interlocutor para a concepção estratégica de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Abrigando em seu interior a maior parte das organizações e dos movimentos sociais antes descritos, está presente na maioria dos estados e tem forte participação em eventos nacionais e internacionais.

Com o início do Programa Fome Zero, a sociedade civil foi chamada a outras formas de participação. Entre elas, a criação dos **comitês gestores**, com a presença de representantes dos governos do estado, do município e da sociedade civil, esta com dois terços em sua composição. O objeto desse comitê é o Programa Cartão Alimentação e as medidas estruturantes a ele vinculadas: teve até aqui a função de selecionar as famílias potenciais beneficiárias, acompanhar e monitorar a evolução socioeconômica dessas famílias.

Com o Programa Fome Zero, o governo federal apresentou outras propostas de mobilização social: Conselho Operativo do Fome Zero – COPO, formado por representantes da sociedade civil e do governo, com funções de centro de recepção e distribuição de doações de alimentos; Programa de Ação Todos pelo Fome Zero – PRATO, formado por voluntários organizados por local de trabalho, bairro, igreja, escola, clube ou empresa e com o objetivo de serem os “braços” operativos do Fome Zero, organizando coletas e doações e encaminhando-as para entidades que trabalham com as famílias beneficiárias; Agentes de Segurança Alimentar – SAL, equivalentes aos agentes comunitários de saúde; e TALHER, correspondente à equipe de capacitação para a educação cidadã, preparando monitores que capacitam quem participa das modalidades anteriores.

No primeiro ano de execução do Programa Fome Zero, foi grande o apelo para a adesão da sociedade ao chamado “Mutirão contra a Fome”, que deveria se constituir na participação solidária da população no combate à fome. Ele incluía a coleta e doação de alimentos e, também, doação em dinheiro.

## **Avanços e desafios**

A participação social avançou muito nos últimos anos, com o engajamento crescente de organizações da sociedade civil em iniciativas vinculadas direta ou indiretamente aos objetivos da SAN. A declaração do governo federal de priorizar o enfrentamento à fome deu grande estímulo à mobilização pela construção de uma política de SAN. O processo de realização da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, desde os eventos municipais e regionais até o nacional, tem despertado uma disposição de participação e de articulação bastante promissora. Desse contexto, desdobram-se novos desafios.

### **Incorporação de novos segmentos sociais**

O primeiro deles é como abrigar o desejo de participação de setores da sociedade ainda pouco organizados. O chamado a campanhas de arrecadação de alimentos e doações tem sido o recurso mais freqüente, a partir das ações publicitárias do Programa Fome Zero. Outras iniciativas, como as já experimentadas pelo Mutirão convocado pela CNBB, que mobilizam a sociedade local para diagnosticar o problema e apresentam às autoridades reivindicações para seu enfrentamento, parecem exemplos a serem seguidos.

### **Controle social**

Discussão relevante é a que se refere ao controle social dos programas públicos, em especial daqueles de complementação de renda. O Programa do Cartão Alimentação foi uma experiência inovadora, implantada em municípios com população abaixo de 70 mil habitantes. Agora, deve ser avaliada, conferindo-se em que medida a participação da sociedade se deu de forma autônoma ao poder público local e se, de fato, defendeu os interesses dos cidadãos em condições mais vulneráveis. Deve ser avaliado, também, se houve sobreposição de atribuições entre os diferentes entes envolvidos; se o processo de capacitação propiciado aos participantes do comitê

foi adequado; se o recurso disponível para cumprirem suas funções foi suficiente; e como se deu, na prática, o processo de escolha dos membros da sociedade civil para compor esses comitês.

### **Instrumentos de acompanhamento e avaliação**

É preciso desenvolver e aperfeiçoar instrumentos de acompanhamento e avaliação dos programas, principalmente a geração de informações essenciais para que a sociedade possa exercer um efetivo controle sobre o que está sendo realizado. É preciso dar conta de questões relevantes como a identificação das informações que são fundamentais para este controle; mecanismos confiáveis para a captação permanente e divulgação dessas informações de modo a ampliar o poder de intervenção dos atores sociais envolvidos.

### **Conselhos estaduais e municipais de segurança alimentar e nutricional**

A criação desses conselhos atende a uma antiga reivindicação dos movimentos sociais e o CONSEA nacional procura contribuir para isso, com orientações sobre sua natureza e conformação. O objetivo dos conselhos é elaborar diretrizes para implantar a política municipal ou estadual de SAN, em sintonia com as diretrizes traçadas pelos conselhos estaduais e nacional; indicar prioridades e articular a participação da sociedade civil na implementação dessas políticas públicas. A sociedade civil deve estar presente por meio de representantes de entidades ou instituições (igrejas, sindicatos, cooperativas, ONGs etc.) que já atuem com o tema, além de outros componentes representativos da sociedade civil organizada — recomenda-se que a sociedade civil conte com dois terços de sua composição e que um de seus representantes presida o Conselho.

Como nos últimos anos prolifera o número de conselhos, principalmente nos municípios, criados como condição necessária para o recebimento de recursos de determinados programas, é preciso estar atendo para que não haja sobreposição de decisões e concorrência entre essas instâncias, sem falar na sobrecarga de trabalho para as mesmas pessoas ou organizações.

## **Representação de afrodescendentes e povos indígenas**

O “Seminário Segurança Alimentar e a População Negra”, realizado em Brasília nos dias 20 e 21 de outubro de 2003, reivindicou a garantia de participação para as organizações negras nas instâncias de controle social relacionadas com a SAN. Foi ressaltada a importância dessa participação nos conselhos estaduais, municipais e locais, assegurando a perspectiva racial na implantação dos programas sociais.

O “Fórum para a Elaboração da Política Nacional de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Sustentável dos Povos Indígenas do Brasil”, realizado entre 24 e 27 de novembro de 2003, propôs a capacitação dos conselheiros indígenas, visando ao exercício de sua competência legal e ao desenvolvimento de estratégias que reduzam os obstáculos e favoreçam a participação das lideranças indígenas nas atividades dos Conselhos de SAN em nível local e nas instâncias estaduais e federal. O Fórum também assinalou a necessidade de uma sensibilização coletiva por parte dos órgãos públicos sobre a importância do controle social para a garantia dos direitos indígenas

## **Participação da sociedade civil no CONSEA nacional**

Por fim, ainda em relação ao controle social, a Conferência Nacional deve ter como tema obrigatório a avaliação do CONSEA nacional e a participação da sociedade civil nessa instância. A primeira questão é a representação social no Conselho: como acolher em um número limitado de vagas um coletivo que expresse as ricas experiências hoje desenvolvidas pela sociedade civil em SAN, as representações de redes que trabalham temas específicos relacionados com a segurança alimentar e nutricional e as que pensam esta questão em sua totalidade e de forma articulada.

É necessário alcançar uma distribuição equilibrada em termos regionais, de gênero e de etnia, bem como contemplar representações de instituições com peso político nacional. Tudo isto levando-se em conta que se trata da escolha de pessoas, que, além de representativas, têm de possuir condições pessoais para desempenharem as funções de conselheiros da Presidência da República.

### **Documento relacionado**

- **A Institucionalidade das Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional**

# Institucionalidade das políticas de Segurança Alimentar e nutricional

## Princípios norteadores

As políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) em âmbito nacional, estadual e municipal requerem um formato institucional que expresse os princípios e as diretrizes dessas políticas, conforme definidos no texto que abre o presente conjunto de documentos da II Conferência Nacional de SAN. Requerem, também, que a constituição dos espaços institucionais e o desenho dos instrumentos de intervenção reconheçam os processos sociais em curso nas diferentes regiões do país, tema também abordado em documento específico sobre participação social nas políticas de SAN.

Nesses termos, o êxito das referidas políticas depende da existência de projetos integradores e canais institucionais que contemplem a abrangência do enfoque de SAN, a intersetorialidade das ações, a equidade de acesso, a participação e o controle social. O contexto atual ainda é de relativa dispersão e fragmentação das iniciativas dos governos e da sociedade civil, sobretudo, nos planos municipal e estadual. No âmbito governamental, é frágil a incorporação da intersetorialidade, ao que se acrescenta o ainda limitado reconhecimento da participação social pelos gestores públicos e a carência de capacitação de técnicos governamentais e dos integrantes das organizações sociais.

Os princípios norteadores de políticas de SAN traduzem-se nos seguintes componentes:

- 1. Abrangência** – SAN como objetivo estratégico de governo; inserção do componente de SAN em todos os setores; universalização das políticas.
- 2. Intersectorialidade** – Articulação das ações entre os diferentes setores de um mesmo nível de governo - municipal, estadual e federal - e entre esses diferentes níveis de governo; articulação das ações da sociedade civil; projetos integradores das ações setoriais.
- 3. Equidade** – Garantia de acesso; ações de inclusão social; informação e monitoramento.
- 4. Participação e controle social** – Participação da sociedade civil na formulação e implementação

das políticas; representatividade das organizações; equidade de representação no processo decisório; acesso à informação sobre os programas.

## Intersectorialidade e espaços institucionais

Por intersectorialidade das políticas de SAN entende-se a articulação das ações empreendidas pelos diferentes setores de governo, de modo a superar o tratamento isolado dos vários fatores que afetam a SAN dos indivíduos e grupos sociais, bem como para evitar a atuação descoordenada dos setores de governo sobre as mesmas populações. A participação social é requisito e instrumento de construção da intersectorialidade das ações públicas.

É preciso, portanto, que a política de SAN assuma um formato institucional que enfrente a fragmentação das ações governamentais e não-governamentais e promova a intersectorialidade com participação social, preferencialmente, por meio de projetos integradores. Entre os requisitos para tanto, dois deles se destacam:

- Existência de instâncias de articulação e coordenação, isto é, espaços em que sejam apresentadas e consensuadas as diretrizes e ações prioritárias, se concretizem as parcerias entre governos e sociedade civil e se construam projetos integradores.
- Capacitação em SAN, tanto dos integrantes das organizações da sociedade civil quanto dos técnicos governamentais, tratando dos aspectos conceituais e de formulação de políticas públicas com um enfoque abrangente e que desenvolva habilidades de construção de projetos integradores.

As redes sociais e organizações não-governamentais envolvidas com SAN englobam uma grande diversidade de entidades temáticas e de representação de grupos sociais. É preciso fortalecer sua capacidade de demandar e formular políticas públicas para a SAN. Ao mesmo tempo, há que promover o diálogo dessas organizações com os organismos governamentais, visando à definição conjunta de metas, o intercâmbio de metodologias e a articulação

de ações. Trata-se, portanto, de desenvolver instrumentos que articulem o governo com as organizações da sociedade civil e os diversos setores do próprio governo, bem como estabelecer mecanismos de controle social. Desse modo, as políticas e programas alimentares e nutricionais ultrapassarão os limites do assistencialismo, assim como o envolvimento das organizações sociais irá além da realização de campanhas (ainda que elas sejam meritórias e necessárias).

## Os Conselhos de SAN

Firmou-se no país uma concepção que atribui grande importância à constituição de Conselhos de SAN nos níveis nacional, estadual e mesmo municipal. Os CONSEAs, por sua natureza, são conselhos intersetoriais, com a participação da sociedade civil. Para tanto, devem estar acima de ministérios ou secretarias, ter caráter de assessoria ao chefe do Poder Executivo correspondente (presidente da República, governador ou prefeito), e a atribuição de deliberar sobre as diretrizes e ações prioritárias da política de SAN. Contando com a participação majoritária da sociedade civil, os conselhos devem dispor de condições objetivas que lhes dêem efetiva capacidade de ação. Devem, ainda, procurar articular-se com conselhos afins.

Exemplos de critérios para a representação social nos CONSEAs:

- Valorizar os processos sociais em curso que são portadores de experiências inovadoras;
- Combinar representações de redes que abordem a SAN na sua totalidade com aquelas com experiências específicas;
- Assegurar a diversidade da representação em termos temáticos, regionais, de gênero, étnicoculturais e de segmentos específicos (grupos excluídos);
- Contemplar instituições que tenham representação geral e peso político (fóruns, centrais) e também as que trabalham com o tema embora sem representatividade social.

A principal diferença entre a proposta dos CONSEAs e os atuais conselhos setoriais das áreas da Saúde, Educação, Assistência Social, Desenvolvimento Rural etc. é justamente a de que os conselhos de SAN não são e não devem ser órgãos integrantes da estrutura do Executivo. Eles são espaços de interlocução entre setores governamentais que, habitualmente, atuam de

forma segmentada. É importante considerar que a intersetorialidade não se resume à participação dos diversos setores de governo nas reuniões do Conselho. A construção da intersetorialidade requer decisão política e um trabalho de sensibilização para que os dirigentes se sintam motivados ou instados a submeter seus próprios programas e a construir programas conjuntos em um espaço que costuma ser único nos governos pela amplitude da sua composição em termos das áreas representadas (como corresponde à transversalidade do enfoque da SAN) e dos segmentos sociais nele presentes.

Há, ainda, outros elementos que podem contribuir para que os CONSEAs adquiram legitimidade suficiente para serem consultados e, mais importante, terem suas sugestões consideradas em todas as questões relevantes de SAN. Um deles reside no caráter da participação dos representantes da sociedade civil, cujo grau de articulação social (externa às reuniões do Conselho) e de preparo pode contribuir para ampliar o debate e dar mais agilidade às deliberações. Não menos importantes são os procedimentos relativos à dinâmica das reuniões, à composição da pauta e à separação entre os espaços de detalhamento das propostas (câmaras, grupos de trabalho etc.) e de deliberação, que é a plenária do Conselho.

Três questões-chave se destacam no aspecto do controle social: a representatividade das organizações; a capacidade dos conselhos em incluir representantes dos grupos que têm maior dificuldade de acesso aos bens e serviços e a efetiva participação da sociedade civil na formulação e implementação das políticas e programas. E as deliberações dos conselhos devem ser cumpridas pelo governo.

## A experiência do CONSEA

Esta II Conferência Nacional de SAN é o momento privilegiado para avaliar o primeiro ano de existência do atual CONSEA (nacional). A Conferência deverá, também, elaborar sugestões relativas ao formato e ao funcionamento do CONSEA que sucederá o atual, cujo mandato está se encerrando.

O CONSEA está composto por 51 membros efetivos (13 ministros de Estado e 38 personalidades da sociedade organizada) e 11 observadores. A distribuição regional dos membros efetivos é a

seguinte: um da Região Norte, três do Sul, seis do Nordeste, oito do Centro-Oeste e 33 do Sudeste. Eles são originários das seguintes unidades federativas: Acre (um), Bahia (dois), Ceará (um), Distrito Federal (oito), Espírito Santo (um), Minas Gerais (um), Paraná (um), Pernambuco (três), Rio de Janeiro (oito), Rio Grande do Sul (dois) e São Paulo (22).

Os representantes da sociedade organizada atuam em diversas áreas, relacionadas a questões de SAN. São seis religiosos, cinco sindicalistas, quatro professores universitários, três médicos, dois engenheiros, três empresários, dois sociólogos, dois agrônomos, dois economistas, dois advogados, um agricultor, um trabalhador rural, um ator, um esportista, um prefeito e um nutricionista.

O CONSEA compôs as três câmaras temáticas previstas em decreto, que tratam dos seguintes temas: 1) Economia, produção e distribuição; 2) Nutrição, saúde e consumo; 3) Sistemas de avaliação, monitoramento de segurança alimentar e nutricional e instrumentos de ação inovadores.

Foram também criados sete Grupos de Trabalho, dedicados aos seguintes temas: Plano de Safra 2003/2004; transgênicos; mutirão contra a fome; IIª Conferência Nacional de Segurança Alimentar; Fome Zero e a promoção da igualdade racial; convivência com a seca; Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT).

Entre as realizações do CONSEA em seu primeiro ano de existência, destacam-se:

- Elaboração e acompanhamento da implementação do Plano de Safra para a Agricultura Familiar para o período 2003/2004.
- Aprovação dos termos de parceria do MESA com a ASA (Articulação do Semi-Árido) para a construção de cisternas nos municípios do Semi-Árido nordestino, e com a Rede de Informações para o Terceiro Setor, para a implantação de telecentros comunitários em municípios atendidos pelo PCA e Consads.
- Oficina de trabalho sobre “Sistemas de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional” e seminário “O Programa Fome Zero e a Igualdade Racial”.
- Apreciação das diretrizes para a unificação dos programas sociais de transferência de renda do governo federal.
- Debate interno sobre o tema dos OGMs e duas

resoluções solicitando a participação do CONSEA na discussão da Lei de Biossegurança, e protestando pela não-participação dos conselheiros nas discussões.

Em avaliação interna realizada pelo atual Conselho, constatou-se uma dificuldade principal, que é a de conseguir manter sua natureza intersetorial, devido à forte tendência de colocá-lo como órgão de um ministério específico, no caso, o extinto MESA. Esse risco pode se manter com o recém-criado Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A criação de uma Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional no novo ministério, para aglutinar os programas desenvolvidos pelo PFZ, pode desempenhar importante papel na ampliação do enfoque dos referidos programas. Não obstante, sua atuação deveria se dar na direção de reafirmar a intersetorialidade das políticas de SAN e de fortalecer o papel do CONSEA como instância de articulação interministerial. Isso evitaria a tendência de colocar a SAN como objetivo setorial (no caso, da área social) com a correspondente redução do comprometimento dos demais setores de governo.

Outro elemento de avaliação do CONSEA diz respeito às atribuições e ao funcionamento da Presidência do Conselho. Vê-se reforçado seu papel de promotor da intersetorialidade e abrangência das políticas de SAN, por meio da sensibilização e do engajamento dos diferentes setores governamentais e do estímulo à participação e controle social. O cumprimento dessas atribuições demanda interlocução intragoverno e com a sociedade, suporte técnico e administrativo e a criteriosa construção da agenda do Conselho, de suas câmaras temáticas e seus grupos de trabalho.

É possível que as dificuldades relatadas com base na experiência do CONSEA nacional ocorram, em maior ou menor grau, nos conselhos estaduais e municipais, cujas trajetórias já permitam e exijam uma avaliação semelhante. Elas servem, também, de alerta para aqueles que estão em via de iniciarem suas trajetórias.

A experiência tem revelado a importância da formação de fóruns estaduais e locais de SAN, constituídos por entidades da sociedade civil com atuação na área, a partir dos quais se articule a participação das diferentes organizações da sociedade civil, se estabeleça o diálogo com os respectivos governos e se fortaleça o funcionamento dos CONSEAs. A existência do Fórum Brasileiro de SAN dá importante contribuição para o

funcionamento do CONSEA, assim como diversos fóruns estaduais têm sido fundamentais para a efetividade dos CONSEAs nos seus respectivos estados.

## **Conselhos municipais e comitês gestores**

Sabe-se que é no âmbito municipal que as urgências alimentares se manifestam sob a forma de demanda direta e imediata e dão origem a muitas ações de natureza compensatória. Porém, inúmeras experiências comprovam ser possível desenvolver, em âmbito municipal, projetos integrados relativos a todas as dimensões da SAN. Também no nível municipal é necessário – e perfeitamente possível – criar espaços institucionais ou organismos articuladores de ações intersetoriais e de parceria entre governo e sociedade civil, os Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional (Comseas), o que já vem ocorrendo em inúmeros municípios do país.

O PFZ deu origem à criação de comitês gestores num grande número de municípios do país, inicialmente voltados para a gestão do Programa Cartão Alimentação (PCA). Muitos desses comitês, gradativamente, foram ampliando sua atuação para outros programas e iniciativas associadas com o PCA. O objeto da atuação desses comitês aproxima-se de um Comsea, porém, seria desejável que eles procurassem ampliar seu foco e ajustar sua composição, de modo a converterem-se em espaços formuladores de políticas municipais de segurança alimentar e nutricional, entre as quais estão incluídos os programas de transferência de renda. Se este espaço terá a forma de um Comsea dependerá da dimensão do município e da amplitude das ações previstas, bem como da existência e representatividade de outros conselhos municipais.

Já existem experiências de municípios que combinam os comitês gestores de programas de SAN enquanto suporte técnico e operativo dos Comseas, portanto, com encontros mais frequentes. Os Comseas, por sua vez, atuam como instância formuladora de diretrizes da política municipal de SAN e, ao mesmo tempo, como instância decisória das ações propostas pelos comitês gestores, reunindo-se com frequência menor. Essas instâncias também poderiam direcionar a energia social mobilizada pelas iniciativas, tais como as promovidas pelos Copos e Talheres.

A incorporação do PCA pelo Programa Bolsa-Família recém-criado tem implicações ainda não plenamente esclarecidas quanto à gestão e ao controle social em âmbito local. Não resta dúvidas, porém, quanto à necessidade de estabelecer vínculos claros entre sua implementação e a política municipal de SAN, os Comseas e respectivos comitês gestores.

## **Orçamento e gestão**

No que se refere aos instrumentos de gestão e de controle social, cabe mencionar as iniciativas de organizações não-governamentais e de instituições de pesquisa no sentido de abrir o orçamento público e acompanhar sua execução. É preciso avançar nos aspectos conceituais e instrumentais do que seria um orçamento de SAN, tornando o orçamento público um instrumento de articulação de programas, projetos e atividades governamentais em torno de uma política de segurança alimentar, democratizando as informações e dando transparência ao gasto público. Esforços vêm sendo desenvolvidos no sentido de propor a instituição de um Sistema de SAN, com a correspondente Lei Orgânica de SAN e dotação orçamentária própria. Em paralelo, é fundamental criar mecanismos institucionais de articulação entre esse Sistema de SAN e os sistemas que têm profunda relação com as questões tratadas nesse campo, como o Sistema de Seguridade Social.

Nessa mesma direção, deve-se envolver os organismos e as entidades que atuam nos processos de orçamento participativo, metodologia cujo uso se generaliza no país e na qual as questões de SAN parecem ainda não ter encontrado formas adequadas de manifestação.

Por fim, ressalte-se a importância de institucionalizar um sistema de monitoramento e avaliação da política de SAN que acompanhe as modificações no quadro de SAN da população ao longo do tempo, possibilitando avaliar o impacto das políticas e que também seja capaz de monitorar o processo decisório de forma integrada. Esse sistema deve considerar que as ações de um setor de governo podem impactar, negativamente ou positivamente, as ações dos demais setores, como as decisões econômicas que aumentam o contingente de grupos em risco social e acabam por amortizar os possíveis efeitos positivos das políticas sociais.

## **Documento relacionado**

- **Participação Social nas Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional**