

CERESAN

Centro de referência em
segurança alimentar e nutricional

cpda
UFRRJ

MNS
uff

iBase

SEGURANÇA ALIMENTAR E FOME NO BRASIL -10 ANOS DA CÚPULA MUNDIAL DE ALIMENTAÇÃO

Renato S. Maluf

Relatórios Técnicos, 2
Agosto - 2006

CERESAN - O centro de segurança alimentar e nutricional é um núcleo de estudos, pesquisa e capacitação voltado para congregar pesquisadores, técnicos, estudantes e outros profissionais interessados nas questões relacionadas com a segurança alimentar e nutricional no Brasil e no mundo. Sua constituição é muito oportuna pelo destaque conferido à questão alimentar e nutricional na agenda nacional em face a gravidade do problema. Ela reflete, também, avançada compreensão já acumulada sobre o tema.

Coordenador Renato S. Maluf (UFRRJ)

Coordenadores Associados Luciane Burlandy (UFF)

Francisco Menezes (IBASE)

O **CERESAN** conta, desde sua fundação, com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro - FAPERJ.

APRESENTAÇÃO

Marta Antunes¹

O texto “Segurança alimentar e fome no Brasil – 10 anos da Cúpula Mundial de Alimentação” de Renato S. Maluf, é parte do projeto da ActionAid “Rumo aos 10 anos da revisão da Cúpula Mundial de Alimentação”, coordenado pela equipe da ActionAid na Itália e que envolve os Programas de Segurança Alimentar dos seguintes países: Gana, Brasil, Índia, Paquistão, Uganda, Malauí e Quênia.

O objetivo deste projeto é o de chamar a atenção da comunidade internacional e dos estados nacionais dos 191 países-membros das Nações Unidas que se comprometeram a cumprir os oito objetivos da Cúpula do Milênio, do progresso lento e por vezes inexistente no sentido de alcançarem a Meta de “Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população que sofre de fome”. Nesse intuito, as políticas que promoveram avanços e as que falharam em promover mudanças nos sete países envolvidos neste projeto serão analisadas e um relatório com a compilação desses resultados será divulgado na reunião da FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação), avaliando os 10 anos da Cúpula Mundial de Alimentação, a ser realizada em Roma ainda este ano.

O presente texto de Renato S. Maluf, faz uma análise do progresso conseguido pelo governo brasileiro no sentido de diminuir a fome no Brasil, considerando os acordos assumidos na Cúpula Mundial de Alimentação, realizada em Roma, em Novembro de 1996. Busca identificar políticas de segurança alimentar que contribuam neste sentido, tendo como ênfase o período mais recente, em particular o governo Lula em que o lema de combate à fome teve repercussão nacional e internacional. O apanhado destes 10 anos, realizado no presente documento, demonstra os avanços conseguidos, assim como muitos dos desafios que ainda se colocam à construção de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional, contribuindo para o debate internacional em torno deste tema.

A **ACTIONAID** é uma organização não governamental que atua há mais de 30 anos. No Brasil desde 1999, a ActionAid busca a superação da pobreza através do empoderamento das pessoas pobres e de suas organizações. Sediada no Rio de Janeiro, participa em projetos de desenvolvimento local no Sudeste, Norte e Nordeste através de parcerias com ONGs e movimentos sociais. Paralelamente, participa de campanhas nacionais e internacionais que têm como objetivo a defesa do direito de acesso e controle das pessoas pobres a políticas públicas em temas fundamentais. O direito à segurança alimentar é um dos seus eixos prioritários. Em 2005, as iniciativas desenvolvidas pela ActionAid e seus parceiros alcançaram cerca de 13 milhões de pessoas em quase 50 países, incluindo o Brasil. (www.actionaid.org.br).

¹ Coordenadora do Projeto “Rumo aos 10 anos da revisão da Cúpula Mundial de Alimentação” no Brasil e Assessora do Programa de Segurança Alimentar da ActionAid no Brasil.

ÍNDICE

SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E FOME NO BRASIL - 10 ANOS DA CÚPULA MUNDIAL DA ALIMENTAÇÃO

1. OS COMPROMISSOS ASSUMIDOS EM 1996 E 2002	2
2. PERFIL NUTRICIONAL, POBREZA E VULNERABILIDADE À FOME NO BRASIL.....	6
2.1 FOME, DESNUTRIÇÃO E OBESIDADE	6
2.2 POBREZA E INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	9
3. A CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA PÚBLICA DE SAN NO BRASIL	14
3.1. PECULIARIDADES DO ENFOQUE NO BRASIL	16
3.2. FOME ZERO E POLÍTICA DE SAN	17
3.3. UM BALANÇO DAS AÇÕES E PROGRAMAS PÚBLICOS	21
4. COMPONENTES DA AGENDA NACIONAL DE SAN	26
4.1 CONDICIONANTES ECONÔMICOS	26
4.2. POLÍTICAS DE ABASTECIMENTO ALIMENTAR	28
4.3. ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E SUPLEMENTAÇÃO DE RENDA	30
4.4. CONSUMO E EDUCAÇÃO ALIMENTAR E NUTRICIONAL	32
4.5. ACORDOS INTERNACIONAIS E SAN	35
5. ERRADICAÇÃO DA FOME, SAN E AGRICULTURA FAMILIAR	38
5.1. PAPÉIS DA AGRICULTURA FAMILIAR	38
5.2. PLANO DE SAFRA DA AGRICULTURA FAMILIAR	41
5.3 A CONDIÇÃO DAS MULHERES RURAIS	44
6. OBSERVAÇÕES FINAIS	47
7. REFERÊNCIAS	52
ANEXO I - A SOCIEDADE CIVIL BRASILEIRA E A 'CÚPULA MUNDIAL DA ALIMENTAÇÃO: CINCO ANOS DEPOIS'	54
ANEXO II - DISCURSO DO MINISTRO DE ESTADO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO DO BRASIL, MARCUS VINICIUS PRATINI DE MORAES -- CINCO ANOS DEPOIS.	58
ANEXO III - DECLARAÇÃO DO ENCONTRO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - II CONFERÊNCIA + 2	64

Segurança alimentar e nutricional e fome no Brasil - 10 anos da Cúpula Mundial da Alimentação²

Renato S. Maluf³

A Cúpula Mundial da Alimentação realizada em Roma, em Novembro de 1996, está completando dez anos, fato que dará lugar a novo balanço dos compromissos assumidos pelos representantes de 185 países e da Comunidade Européia que participaram dela. Em vista disso, o presente documento analisa a evolução da questão alimentar e nutricional no Brasil, bem como as ações e políticas públicas correspondentes no período 1996/2006. Embora a erradicação da fome constitua a principal referência nos debates e metas fixadas, a análise aqui efetuada adota o enfoque da segurança alimentar e nutricional (SAN) que vem sendo construído no Brasil.

Segundo esse enfoque, a SAN constitui um objetivo estratégico e permanente de política pública orientado pelos princípios do direito humano à alimentação adequada e da soberania alimentar. Assim, *segurança alimentar e nutricional 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* (CONSEA, 2004)⁴. Assim formulado, o objetivo da SAN engloba e qualifica a erradicação da fome e da desnutrição, manifestações mais graves de insegurança alimentar.

O documento inicia pela recuperação dos compromissos assumidos pelo Brasil na “Cúpula Mundial de Alimentação” (CMA,1996) e na “Cúpula mais 5” (CMA+5, 2002), realizadas em Roma; referências são feitas, em ambos os casos, às manifestações das entidades da sociedade civil brasileira a propósito dos dois eventos. Em seguida, apresenta

²Agradeço as sugestões de Nathalie Beghin e Marta Antunes à versão preliminar do documento.

³Professor do CPDA/UFRRJ onde coordena o Centro de Referência em SAN, Conselheiro do CONSEA-Nacional e membro da Coordenação Nacional do Fórum Brasileiro de SAN.

⁴Convém alertar que a definição brasileira de SAN se diferencia não apenas por destacar a dimensão nutricional, mas também por reunir numa única noção os aspectos da disponibilidade (*food security*) e da segurança dos alimentos (*food safety*).

um quadro sintético da evolução da condição alimentar e nutricional da população brasileira no período 1996-2006, nos limites das informações disponíveis.

Segue-se a análise da construção de uma agenda pública relativa à SAN no Brasil no mesmo período. Essa análise focaliza, de um lado, as ações recentes do Governo Federal materializadas no Fome Zero, particularmente, as ações e programas pilares do que seria uma política nacional de SAN; de outro lado, aborda a atuação do CONSEA, com destaque para um balanço recente dessas ações e programas à luz das principais deliberações da II Conferência Nacional de SAN (Olinda, 2004).

A quarta sessão apresenta uma visão panorâmica dos principais desafios colocados para a construção de uma política nacional de SAN, ainda inexistente no país, de modo a contemplar as múltiplas dimensões da questão alimentar e nutricional abordadas ao longo do documento. A quinta e última sessão do documento é dedicada aos programas voltados para a agricultura familiar, com uma referência especial à condição das mulheres rurais. Além de fazer jus à importância das famílias rurais e ao papel peculiar da agricultura familiar, essa seção pretende contribuir para o questionamento formulado pela ActionAid Brasil sobre ser possível erradicar a fome sem assegurar os direitos dos agricultores.

As observações finais retomam algumas questões que deveriam compor o balanço dos dez anos passados desde a realização da Cúpula Mundial, em 1996, e apresenta sugestões sobre como articular ações e programas numa política nacional de SAN.

1. Os compromissos assumidos em 1996 e 2002

Entre os compromissos estabelecidos no Plano de Ação da CMA, as atenções têm se concentrado no “[...] objetivo imediato [de] reduzir o número de pessoas desnutridas pela metade de seu nível atual, no mais tardar, até o ano 2015”, incorporado entre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio estabelecidos pelo Sistema das Nações Unidas. Trata-se, sem dúvida, de um indicador síntese da eficácia das ações sobre as manifestações mais graves da insegurança alimentar que são a desnutrição e a fome, além de ser a única meta quantitativa constante da Declaração de Roma e do Plano de Ação correspondente.

Apesar de bastante modesta, as avaliações têm sido pessimistas quanto ao cumprimento daquela meta pelo baixo comprometimento dos países signatários da Declaração de Roma e do Plano de Ação da CMA; na próxima seção são apresentados os dados correspondentes ao Brasil. Além disto, a referida meta, não obstante ser um indicador importante, desvia a atenção do conjunto de compromissos constantes nos documentos da CMA que deveriam ser, igualmente, levados em conta. Esses compromissos abrangem muitos dos fatores que condicionam a erradicação da fome e a promoção da SAN com base em estratégias de desenvolvimento equitativas e sustentáveis; poucos deles, porém, foram estabelecidos em termos que possibilitem aferir a evolução das ações a respeito.

De fato, o Plano de Ação da CMA é demasiado amplo e, mesmo, redundante em muitos aspectos, formato pouco favorável ao estabelecimento de compromissos claros, viáveis e aferíveis. O enfoque geral conferiu destaque à erradicação da pobreza, acesso a alimentos adequados e seguros e o reconhecimento do caráter multifacetado da segurança alimentar. Outros destaques foram: promoção de empregos seguros e bem remunerados; acesso equitativo e igual a recursos produtivos (terra, água e crédito); igualdade entre os gêneros; estímulo à produção sustentável de alimentos e revitalização das áreas rurais; promoção de um sistema comercial mundial “justo e orientado ao mercado”.

A CMA+5, por sua vez, conclamou por uma Aliança Internacional contra a Fome face à probabilidade de não ver cumprida a meta fixada na CMA. Mantendo a correlação entre fome e pobreza, os elementos de estratégia sugeridos enfatizavam o enfrentamento da pobreza rural por meio da elevação da produção e da produtividade agrícola, embora reconhecendo o crescimento da pobreza urbana. Repetiram-se também as menções aos papéis-chaves tanto do comércio internacional quanto da produção nacional, sem qualificar como fazê-los conviver. De resto, referências foram feitas ao aumento do emprego, à extensão dos programas sociais e redes de proteção nos domicílios mais pobres e vulneráveis à insegurança alimentar e ao papel da alimentação escolar.

A avaliação das ações implementadas pelos países deve ir além dos compromissos multilaterais, genéricos e modestos, de modo a considerar os compromissos específicos assumidos pelos governos nacionais. No caso do Brasil, tais compromissos foram consubstanciados no Relatório Brasileiro para a CMA, elaborado por uma comissão tripartite (governo, sociedade civil e iniciativa privada), com consulta à sociedade na forma

de um encontro nacional com entidades da sociedade civil ligadas ao tema (Brasil, 1996)⁵. O relatório continha um diagnóstico amplo e aprofundado das várias dimensões da questão alimentar e nutricional no país, reconhecia o acesso aos alimentos como um direito humano e colocava a promoção da segurança alimentar como um dos eixos das estratégias de desenvolvimento.

Refletindo os impactos positivos iniciais de recente plano de estabilização monetária (Plano Real, 1994), o relatório ressaltava a melhoria no acesso aos alimentos e na condição nutricional das camadas mais pobres da população. As “recomendações de ações futuras” foram ordenadas nos três grandes eixos saídos da I Conferência Nacional de SAN (1994), a saber: (1) ampliar as condições de acesso à alimentação e reduzir o seu peso no orçamento familiar; (2) assegurar saúde, nutrição e alimentação a grupos populacionais determinados; (3) assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis.

Cabe mencionar algumas daquelas recomendações: a) dispor de uma política nacional e internacional de segurança alimentar, baseada na articulação e convergência de ações; b) retomar o crescimento econômico com recuperação do poder aquisitivo da população; c) colocar o sistema agroalimentar como objetivo prioritário de políticas públicas e reafirmar a importância da reforma agrária; d) promover modelos sustentáveis e enfrentar problemas “localizados” em determinados ecossistemas; e) atuar, simultaneamente, no consumo insuficiente de alimentos (desnutrição/fome) e na indução de hábitos pouco saudáveis (obesidade); f) ampliar o acesso aos alimentos dos segmentos mais vulneráveis e dispor de uma política de seguridade social; g) promover o consumo de alimentos seguros, respeitando hábitos e práticas alimentares culturalmente construídas.

O procedimento participativo adotado para a elaboração do Relatório Brasileiro fez com que ele registrasse dissensos entre os setores envolvidos sobre temas que permanecem em debate até os dias de hoje. Ao mesmo tempo, as “recomendações” nele contidas expressavam os acordos possíveis entre governo, iniciativa privada e sociedade civil sobre os temas abordados. A principal divergência dizia respeito a um dos princípios básicos da política do Governo Brasileiro que era compatibilizar segurança alimentar e liberalização

⁵ Lembre-se que essa iniciativa se deu pouco mais de um ano após a interrupção da breve existência do primeiro Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), criado em 1993 e extinto no início de 1995.

comercial, atribuindo papel decisivo às exportações e tendo as importações como elemento regulador do mercado doméstico nos aspectos da disponibilidade e formação de preços.

Contra essa diretriz se manifestou a representação da sociedade civil por (a) considerar válido o objetivo da auto-suficiência nacional em alimentos básicos, ainda que sem uma perspectiva autarcizante, (b) atribuir conotação estratégica à produção própria frente ao comércio internacional e às regras fixadas na OMC, e (c) valorizar as possibilidades oferecidas pelo desenvolvimento da produção agroalimentar em bases equitativas e sustentáveis comprometida pela abertura comercial e a desregulamentação.

Relacionado com o anterior, foram colocados em evidência os impactos sociais e ambientais negativos do modelo agroexportador no qual se apoiava a referida política comercial. Um outro dissenso dizia respeito à amplitude e ao ritmo do assentamento de famílias rurais pelo programa de reforma agrária. Note-se que as questões mencionadas permaneceram entre os principais pontos de conflito na sociedade brasileira e nas políticas públicas, portanto, dez anos depois, continuam na agenda pública pelos riscos que colocam para a SAN, ou melhor, pelo papel que cumpririam em estratégias de desenvolvimento que incluam o objetivo da SAN, favorecendo-as ou obstaculizando-as.

Passados dez anos da realização da CMA, é oportuno constatar que a elaboração de documentos como o Relatório Brasileiro à CMA, apesar de debatido e fundamentado, terminou por ter pouca repercussão prática no delineamento posterior das ações do Governo Brasileiro. A própria manifestação oficial brasileira na CMA, é preciso dizê-lo, desconheceu o conteúdo do relatório e se limitou a reiterar o costumeiro e monocórdico pleito pela liberalização do comércio internacional como instrumento de promoção da segurança alimentar mundial.

Na CMA+5, a delegação da sociedade civil no evento, coordenada pelo Fórum Brasileiro de SAN, divulgou declaração pública (Anexo I) na qual apontava a interrupção do processo de seguimento das deliberações da CMA, os impactos negativos das políticas de ajuste estrutural e o comprometimento da parceria com a sociedade civil. A declaração apresentava várias propostas relacionadas com (a) adoção da visão do direito humano à alimentação, (b) mudanças na política econômica, (c) revisão da posição de defesa estrita do livre-comércio nos fóruns internacionais, (d) modificações no modelo agrícola excludente e insustentável,

(e) fortalecimento das ações nutricionais, e (e) garantia de acesso aos alimentos para as populações em situação de risco.

No entanto, o pronunciamento do representante do Governo Brasileiro na CMA+5 (Anexo II) sustentava que o país estava cumprindo com os compromissos assumidos na CMA com base em dados sobre recuperação da renda média e do salário-mínimo, e sobre a redução do número de pessoas pobres. Vários programas sociais foram também mencionados (suplementação de renda e alimentação escolar, entre outros). O pronunciamento concluía com nova manifestação em defesa do livre-comércio, apresentando demandas gerais e específicas relacionadas com o protecionismo comercial e a normatização do comércio de bens agrícolas.

2. Perfil nutricional, pobreza e vulnerabilidade à fome no Brasil

Esta seção apresenta alguns indicadores sobre a evolução do perfil nutricional da população brasileira desde a realização da CMA, conferindo destaque para os segmentos sociais mais vulneráveis e em condição de pobreza extrema. Grande parte do sofrimento de parcela significativa da população está relacionada com questões alimentares e nutricionais, seja pela ausência do alimento, seja pela má qualidade da alimentação, seja ainda por condições de vida e de saúde que impedem o aproveitamento adequado do alimento disponível. As manifestações de insegurança alimentar mais graves e, portanto, de enfrentamento imediato são a fome e a desnutrição, ocorrências cuja caracterização e mensuração dão margem a alguma controvérsia.

2.1 Fome, desnutrição e obesidade

Evitando a controvérsia antes referida, vamos assumir que a fome aguda corresponde à urgência de se alimentar e, como tal, é saciada pela ingestão de alimentos, enquanto que a fome crônica – que Josué de Castro denominou de “fome oculta” – corresponde à desnutrição ou subnutrição devida à inadequação quantitativa (energia) ou qualitativa (nutrientes) da alimentação diária, ou ainda a doenças que provocam o mau aproveitamento biológico dos alimentos ingeridos (Monteiro, 1995). Os dados para o Brasil são, ainda,

preocupantes, apesar da constante melhora observada em vários indicadores cuja tendência, contudo, deve ser cotejada com a qualidade dos processos dos quais ela resulta. De modo geral, veremos que à fome e desnutrição se somou a obesidade enquanto manifestação de insegurança alimentar alçada também à condição de um problema de saúde pública no Brasil, assim como em muitas partes do mundo.

O problema mais grave é o da desnutrição infantil crônica (*deficit* de altura para a idade) e, em menor grau, a desnutrição aguda (*deficit* de peso para a altura), sobre as quais o país não dispõe de inquéritos regulares e atualizados. Iniciamos apresentando um esforço de comparar os resultados de pesquisas distintas realizadas em 1975 (ENDEF), 1989 (PNSN) e em 1996 (PNDS), última pesquisa nacional realizada (Monteiro *et al.*, 1995; Monteiro, 1997 *apud* Burlandy *et al.*, 2005). Essa comparação revela um declínio de cerca de 1/3 na prevalência de retardo de crescimento (desnutrição crônica) em crianças menores de cinco anos no período 1989-1996, porém, 10,5% delas ainda se encontravam nesta condição em 1996. Esse percentual variava de 17,9% na região Nordeste a 5,6% no Centro-Sul, valores muito superiores aos esperados em populações saudáveis. Destaque-se que o diferencial de prevalência da desnutrição infantil entre as populações rural e urbana naquele período se ampliou de 1,8 para 2,4 vezes (19% contra 7,8%). O *deficit* de peso (desnutrição aguda) apresentou declínio significativo nas regiões Nordeste (35,1%) e Norte (27,4%), onde tinha maior incidência.

A injustificável ausência de dados atualizados e regulares sobre o perfil nutricional da população brasileira leva a alguns exercícios para estimá-lo, como o fez o segundo e mais recente relatório de acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (IPEA-2005). Recorrendo às informações recolhidas pelo Sistema de Informação da Atenção Básica, do Ministério da Saúde, com dados referentes à população brasileira atendida pelos serviços de saúde (cerca de 40% do total), o *deficit* de peso por idade nas crianças com menos de 1 ano de vida diminuiu de 10,1% (1999) para 3,6% (2004) aproximando-se dos valores esperados para países desenvolvidos (entre 2% e 3%). Nas crianças entre 1 e 2 anos de idade, essa redução foi de 19,8% para 7,7%. Ou seja, os dados revelam que os distúrbios por déficits nutricionais das crianças de ambas as faixas etárias apresentam uma queda expressiva, superior a 60%, em apenas cinco anos, tendo sido mais intensa nas regiões que já apresentavam menor incidência.

Uma coleta recente de dados sobre desnutrição infantil foi feita pela “Chamada Nutricional 2005”⁶, restrita aos municípios da região do Semi-Árido do Nordeste brasileiro, a de maior incidência de pobreza no país. A análise desses dados feita por Monteiro *et al.* (2006) constata que a prevalência de formas crônicas de desnutrição (*deficit* de altura) foi de 6,6%, enquanto que a de formas agudas (*deficit* de peso) ficou em 2,5%, pouco acima do limite aceitável de 2,3%. Contudo, essas prevalências variam bastante num universo em que cerca de 75% das famílias pertencem aos estratos mais baixos de renda, têm elevados índices de analfabetismo ou baixa escolaridade, 77,1% das mães declaram raça/cor não branca e 7,2% das famílias faziam menos de três refeições por dia. Assim, a desnutrição crônica era de 10% no estrato de renda mais baixo e 2,5 % no intermediário, de 14% para mães analfabetas e 3,2% para aquelas com 9 ou mais anos de escolaridade.

Os analistas (Idem) alertam que uma comparação destes resultados com os das pesquisas nacionais referidas mais acima é bastante aproximativa. Contudo, a comparação sugere ter se acelerado a redução na prevalência da desnutrição infantil crônica na região do Semi-Árido, que havia se dado a taxas anuais de 3,06% (1975-1989) e 4,9% (1989-1996), podendo ter sido de 7,0% ao ano entre 1996-2005. Por último, olhando para os 35,3% das famílias que estavam inscritas em programas federais de transferência de renda, concluem que a participação nesses programas determinaria uma redução de quase 30% na frequência da desnutrição (de 6,8% sem o programa para 4,8% com o programa), que pode chegar a 62,1% para as crianças entre 6 e 11 meses (de 5,3% para 2,0%).

Com relação à população adulta e aos idosos, a mesma comparação dos dados das três pesquisas nacionais (1975, 1989 e 1996) constatou significativa queda no percentual de adultos com *deficit* energético nas diversas regiões, por local de moradia (urbano e rural) e por estrato de renda, ao mesmo tempo em que ocorreu importante aumento na proporção de adultos obesos e com sobrepeso, verificando-se nesse caso desigualdades de gênero e renda (Burlandy *et al.*, 2005).

Mais recentemente, foram colhidos dados antropométricos junto com a realização da Pesquisa de Orçamento Familiar, em 2002-2003. No que se refere a crianças e adolescentes, a pesquisa indica uma redução na desnutrição infantil acompanhada da

⁶ Inquérito realizado com crianças menores de cinco anos que compareceram aos postos de vacinação durante a 2ª etapa da Campanha Nacional de Vacinação, em 20 de Agosto de 2005.

elevação do número de jovens com sobrepeso. Pelos padrões da OMS, houve um aumento considerável na proporção dos adolescentes brasileiros com excesso de peso: em 1974-75 (ENDEF), estavam acima do peso 3,9% dos garotos e 7,5% das garotas entre 10 e 19 anos; já em 2002-03, os percentuais encontrados foram 18,0% e 15,4%, respectivamente. No que se refere à população adulta, cobrindo um universo de 95,5 milhões de pessoas com 20 anos ou mais, constatou-se uma prevalência de *deficit* de peso em adultos de 4,0% (3,8 milhões de pessoas), sendo maior a incidência na região Nordeste e entre as mulheres jovens: 12,2% das mulheres entre 20 e 24 anos e 7,3% na faixa de 25 a 29 anos. Já o excesso de peso afetava a 38,8 milhões de adultos e idosos (40,6%), dos quais 10,5 milhões (11%) são considerados obesos.

O excesso de peso e a obesidade entre os homens cresceram a um ritmo bem mais intenso e se aproximou da proporção observada entre as mulheres cujo patamar havia se estabilizado no período mais recente. A mesma pesquisa (POF 2002-2003) procurou, também, captar a percepção dos entrevistados sobre a qualidade e quantidade de alimentos consumidos no domicílio, constatando que em 47% dos casos houve referência à habitual ou eventual insuficiência na quantidade dos alimentos; essa proporção variou de mais de 60% nas regiões Norte e Nordeste para cerca de 20% na Região Sul.

Cabe alertar, com o fazem Burlandy *et.al* (2005), que as informações para populações específicas (quilombolas, indígenas, assentados rurais, acampados, catadores de lixo e moradores de rua) são inexistentes, pontuais ou não estão desagregadas por cor ou etnia. Essas populações convivem com problemas agudos que demandam tratamento próprio, como no caso dos povos indígenas em que a desnutrição pode atingir a 55% das crianças.

2.2 Pobreza e insegurança alimentar e nutricional

Se adotarmos o enfoque da ‘vulnerabilidade à fome’ ou de ‘exposição à insegurança alimentar e nutricional’ com base em indicadores indiretos (nível de renda, faixa etária, grupos étnicos, etc.), abrangeremos um contingente mais amplo e diversificado da população em situação de risco alimentar e de exposição à insegurança alimentar e nutricional, em comparação com os indicadores diretos do estado nutricional em que se encontram os indivíduos num dado momento. O dimensionamento da população ‘vulnerável à fome’ medida pelo nível de renda familiar reflete a compreensão, sem dúvida

importante, que a fome e a pobreza sempre andam juntas. Não obstante, é preciso deixar claro que o enfoque na pobreza e as ações que dele resultam não dão conta, suficientemente, das dimensões envolvidas na erradicação da fome e na promoção da SAN das camadas em situação de pobreza. Há que insistir também no fato de que a SAN diz respeito ao conjunto da sociedade e não apenas aos seus segmentos de menor renda.

O mais recente relatório de acompanhamento do cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio pelo Brasil (IPEA, 2005) adota, primeiramente, a referência do Banco Mundial para medir a pobreza extrema: renda *per capita* inferior a US\$ 1 dólar PPC/dia⁷. Nesse critério, o percentual das famílias vivendo em condições de extrema pobreza caiu à metade entre 1990 e 2003, passando de 9,9% para 5,7% do total, uma redução de 42,4%⁸. Atente-se, contudo, para o fato de que a meta originalmente estabelecida nos ODM se referia a reduzir pela metade o número (absoluto) de pessoas em extrema pobreza, e não seu peso relativo na população. No Brasil, esse número decresceu de 13,9 milhões para cerca de 9,8 milhões de pessoas no período 1990/2003, portanto, uma redução de 29,5%.

A redução no número absoluto de pessoas em situação de pobreza extrema foi também significativa, porém, menor que a obtida pela comparação das proporções. Isto é, a redução de uma manifestação de desigualdade social – o percentual da população em pobreza extrema – se deu em ritmo mais acelerado que o da redução do número de pessoas muito pobres. Esta diferenciação atende ao requisito de avaliar a pobreza, simultaneamente, em termos relativos e absolutos dados os diferentes significados de cada mensuração e das combinações entre elas⁹. No caso, é positivo o fato de ambos os indicadores terem se

⁷ Alerte-se que os dados básicos dessa e de outras avaliações originam-se da renda familiar levantada pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), quase toda ela correspondendo às rendas oriundas do trabalho (inclui previdência). Esses dados não permitem tirar conclusões sobre a distribuição do total da renda interna gerada no país, mas apenas sobre as rendas apropriadas pelas famílias.

⁸ O relatório observa que, após ter aumentado no início da década de 1990, o percentual da pobreza extrema diminuiu entre 1993 e 1995 pelo impacto imediato do controle da hiperinflação, manteve-se em torno de 8% nos anos seguintes e diminuiu novamente entre 2002 e 2003 devido a várias políticas públicas como a previdência rural, benefícios de prestação continuada, valorização do salário mínimo e programas de transferência de renda (IPEA, 2005).

⁹ Por exemplo, pode ocorrer uma redução na proporção de pobres (na desigualdade social) ao mesmo tempo em que o número deles aumenta, como ocorreu com indicador de pobreza apresentado adiante. Ainda mais relevante para avaliar a pobreza absoluta é verificar as condições em que vivem os pobres, pois ela pode piorar mesmo no contexto de redução da desigualdade; o indicador de renda aqui utilizado não é suficiente para captar aquelas condições.

reduzido no Brasil, porém, os maiores desafios dizem respeito à reduzir o número de indigentes e, mais importante, melhorar sua condição de vida. De todo modo, os resultados já alcançados e o ainda elevado número de pessoas nessa condição extrema levaram o Governo Brasileiro a assumir uma nova meta para 2015 que é de reduzir a um quarto a proporção da população que vive com renda diária inferior a US\$ 1 PPC em relação a 1990 (IPEA, 2005) (grifo meu).

A redução do percentual da população em pobreza extrema se verificou, basicamente, na área rural onde passou de 24,2% para 13,5%, enquanto que o percentual bastante mais baixo na área urbana pouco se alterou, caindo de 4,8% para 4,2%. Embora também decrescente, a indigência incide mais intensamente sobre os que se declararam pretos e pardos (queda de 15,4% para 8,4%) em relação aos brancos (de 5,7% para 3,2%); pretos e pardos correspondem a cerca de metade da população e a 67,8% dos mais pobres. As maiores dificuldades encontradas pelos jovens (16 a 24 anos) se revelam numa taxa de desemprego quase duas vezes superior à média (19% contra 10%) e, sobretudo, para as mulheres jovens em relação aos homens (24,4% contra 15%). Por último, cabe observar que a melhoria na renda dos mais pobres quase não afetou a distância entre eles e os 20% mais ricos que continuaram se apropriando de mais da metade da renda nacional, fazendo com que o Índice de Gini permanecesse praticamente inalterado no período, oscilando entre 0,55 e 0,57.

Já o Radar Social do IPEA adota o parâmetro mais comumente utilizado pelos pesquisadores no Brasil para medir a pobreza que é o salário mínimo oficial, considerando como pobres as famílias com renda *per capita* mensal inferior a ½ salário mínimo, e em pobreza extrema (ou indigência) aquelas que auferem uma renda *per capita* mensal inferior a ¼ do salário mínimo. Esse indicador resulta em percentuais cerca de duas vezes superiores aos encontrados pelo parâmetro do Banco Mundial, porém, vem apresentando reduções recentes igualmente significativas (Tabela 1)¹⁰.

¹⁰ Os desvios sobre o valor real do salário mínimo do período de elevada inflação anterior a 1995 leva a que se evite estabelecer comparações com aquele período.

Tabela 1 – População em condição de pobreza e indigência, 1995/2004.

Anos	Pobreza		Indigência	
	Milhões hab	%	Milhões hab	%
1995	49,5	33,4	21,0	14,1
2001	55,6	33,3	23,9	14,3
2002	56,0	33,0	22,6	13,3
2003	58,4	33,9	24,6	14,3
2004	52,5	30,1	19,8	11,3

Fonte: PNAD/IBGE (Elab: Radar Social-IPEA)

Assim, a população em condição de pobreza extrema ou indigência passou de 21 milhões (14,1% do total), em 1995, para 19,8 milhões de pessoas (11,3%) em 2004, correspondendo a uma redução de 19,8% na proporção de indigentes ou de 5,7% no número de pessoas nesta condição. Já a população vivendo em condições de pobreza passou de 49,5 milhões (33,4% do total), em 1995, para 52,5 milhões de pessoas (30,1%) em 2004, uma redução de 9,9% na proporção de pobres, porém, com elevação de 6% do seu número absoluto; de fato, registrou-se significativa redução do número de pobres entre 2003 e 2004, interrompendo tendência anterior de elevação desse número. Não obstante, ainda não se pode afirmar que está em curso uma inflexão naquela tendência, além do que se mantém em patamar bastante elevado o percentual da população brasileira vivendo em condições de pobreza. Os relatórios mencionados alertam, contudo, que a mensuração da pobreza no Brasil carece de definições essenciais, produzindo números bastante divergentes entre as várias estimativas.

Uma importante inovação nas estatísticas oficiais brasileiras se deu com a inclusão de uma pesquisa suplementar da PNAD-2004 que, pela primeira vez, observou um indicador direto de SAN em âmbito nacional (IBGE, 2006). Para tanto, foi utilizada a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar - EBIA¹¹ cuja perspectiva é avaliar a capacidade de

¹¹Trata-se de uma apropriação desenvolvida por pesquisadores brasileiros da metodologia criada na Universidade de Cornell e adotada pelo USDA. A EBIA classifica os domicílios em quatro categorias: com segurança alimentar (garantia de acesso quantitativo e qualitativo às refeições habituais), com insegurança alimentar leve (comprometimento da qualidade da dieta sem restrição quantitativa), moderada (limitação

acesso das famílias às refeições habituais nos aspectos quantitativo e qualitativo, incluindo a percepção dos seus membros sobre a capacidade de assegurarem esse acesso no futuro próximo. A pesquisa constatou que havia segurança alimentar em 65,2% dos domicílios particulares brasileiros (33,7 milhões de domicílios com 109,2 milhões de pessoas), enquanto que havia insegurança alimentar em 34,8% dos domicílios (18 milhões de domicílios com 72,2 milhões de pessoas) assim distribuídos: 16% com insegurança leve (8,3 milhões), 12,3% com moderada (6,4 milhões) e 6,5% com insegurança grave (3,4 milhões) (Tabela 2).

Tabela 2 – Domicílios particulares e moradores em domicílios particulares, por situação do domicílio, segundo a situação de segurança alimentar existente no domicílio – Brasil - 2004.

Situação de Segurança Alimentar	Domicílios particulares			Moradores em domicílios particulares(1)		
	Total	Situação de domicílio		Total	Situação de domicílio	
		Urbana	Rural		Urbana	Rural
	Valores Absolutos					
Total (2)	51 802 121	43 820 614	7 981 507	181 428 807	150 529 088	30 899 719
Com segurança alimentar	33 754 206	29 242 599	4 511 607	109 190 429	93 721 824	15 468 605
Com insegurança alimentar	18 024 439	14 556 572	3 467 867	72 163 886	56 736 950	15 426 936
Leve	8 308 975	6 923 966	1 385 009	32 645 194	26 697 916	5 947 278
Moderada	6 364 308	5 003 621	1 360 687	25 596 991	19 561 233	6 035 758
Grave	3 351 156	2 628 985	722 171	13 921 701	10 477 801	3 443 900
	Valores relativos(%)					
Total (2)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Com segurança alimentar	65,2	66,7	56,5	60,2	62,3	50,1
Com insegurança alimentar	34,8	33,2	43,4	39,8	37,7	49,9
Leve	16,0	15,8	17,4	18,0	17,7	19,2
Moderada	12,3	11,4	17,0	14,1	13,0	19,5
Grave	6,5	6,0	9,0	7,7	7,0	11,1

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004.

(1) Excluídos os moradores cuja condição no domicílio era pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico.

(2) Incluídos os domicílios sem declarações de situação de segurança alimentar.

quantitativa de acesso sem o convívio com situação de fome) e grave (limitação de acesso com situação de fome).

A associação entre pobreza e graus mais intensos de insegurança alimentar fica evidente no fato de a segurança alimentar estar presente em apenas 17,5% dos domicílios com rendimento mensal *per capita* de até ¼ de salário mínimo (pobreza extrema), enquanto que 61,2% são atingidos pela insegurança alimentar moderada ou grave. A prevalência de insegurança alimentar moderada ou grave foi maior nos domicílios das áreas rurais (26,0%) do que nos das áreas urbanas (17,4%), assim como ela é bem maior nas regiões Nordeste e Norte em relação às demais: a insegurança alimentar grave nessas regiões é mais de três vezes superior que no Sul do país. A pesquisa revelou, também, que a prevalência de insegurança alimentar moderada ou grave é maior nos domicílios em que residiam crianças e menores de 18 anos de idade, naqueles cuja pessoa de referência era do sexo feminino e nos habitados por população de cor preta ou parda em relação aos de cor branca.

Por fim, mas não menos importante, o inquérito permitiu verificar que os programas sociais, por um lado, atingem os domicílios em pior condição: entre aqueles em que algum morador recebeu dinheiro de programa social do governo, 34% estavam em situação de segurança alimentar, enquanto que esse percentual foi de 71,2% entre os que não recebiam dinheiro. Por outro lado, revelou que em 2004 ainda havia 14,9% dos domicílios que receberam algum dinheiro dos programas sociais em condição de insegurança alimentar grave.

3. A construção de uma agenda pública de SAN no Brasil

Para melhor avaliar as estratégias adotadas no Brasil para erradicar a fome e promover a SAN, é preciso inseri-las no processo de construção de uma agenda pública de SAN envolvendo o Governo Brasileiro e as organizações da sociedade civil. Este procedimento permite uma leitura mais criteriosa das ações e programas públicos, bem como oferece um marco para abordar as demandas e iniciativas das entidades da sociedade civil, naturalmente, mais dispersas. Esta agenda engloba um amplo conjunto de temas, entre os quais se destacam (a) enfrentar os condicionantes macroeconômicos da SAN, incluindo os acordos internacionais, (b) promoção de modelos de produção equitativos e sustentáveis fundados no apoio à agricultura familiar e agroextrativismo, intensificação da reforma agrária e proteção dos recursos genéticos, (c) ampliação do acesso aos alimentos por meio

de programas de abastecimento, transferência de renda e alimentação escolar, (d) promoção da alimentação adequada e saudável, (e) instituição de sistemas de vigilância nutricional e planejamento integrado das ações de saúde, e (f) adoção de ações voltadas para grupos populacionais específicos.

O Brasil não construiu uma política nacional de SAN, de fato, abdicou de fazê-lo a partir do final dos anos 1980, ao mesmo tempo em que foram sendo desmontados instrumentos de política pública, principalmente, os relacionados com o crédito e a regulação de mercado¹². Essa constatação pretende ressaltar o sentido geral da reorientação da ação do Estado e das políticas públicas no contexto do chamado ajuste estrutural, apesar da preservação de programas relevantes para a SAN e, mesmo, a criação de novos (como o PRONAF, em 1994). A partir de 2003, o Brasil ingressou num novo período de construção de uma agenda pública de SAN cuja conversão numa política nacional depende, porém, da apropriação pelos governos e pela sociedade do enfoque da SAN que vem sendo formulado no país. Elemento especial nesse sentido será a efetivação do Sistema Nacional de SAN previsto na Lei Orgânica da SAN, em tramitação no Congresso Nacional.

As três vias principais da recente construção da agenda de SAN no Brasil são o Fome Zero e programas afins implementados pelo Governo Federal e demais esferas de governo, o Conselho Nacional de SAN (CONSEA) e seus congêneres estaduais, e as proposições, projetos e outras iniciativas oriundas das organizações da sociedade civil, dos movimentos e redes sociais¹³. As partes que seguem abordarão o Fome Zero e a recente iniciativa de avaliação dos programas públicos promovida pelo CONSEA, com limitadas referências às iniciativas não governamentais por serem elas de mais difícil apreensão dadas a ausência de informações sistematizadas e, principalmente, de apreciações sobre seu significado como conjunto. Antes, porém, são apresentadas duas peculiaridades do enfoque de SAN desenvolvido no Brasil.

¹² Note-se que tais instrumentos careciam de uma revisão pela concentração dos benefícios que propiciaram e por terem sido vinculados a modos de produção insustentáveis e geradores de iniquidade.

¹³ Destaque deve ser dado para o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN) e seus correspondentes estaduais e municipais.

3.1. Peculiaridades do enfoque no Brasil

Duas peculiaridades diferenciam o enfoque de SAN desenvolvido no Brasil. Desde os primeiros documentos elaborados em meados da década de 1980, estabeleceu-se a conexão entre o objetivo da SAN e as estratégias de desenvolvimento adotadas no país de modo a retirar aquele objetivo do campo das políticas, meramente, compensatórias ou mesmo setoriais. Assim, a SAN é tida como um objetivo estratégico e de busca permanente, em face de um padrão de desenvolvimento ainda dominante no Brasil que compromete a segurança e soberania alimentar em alguns dos seus determinantes principais, e que não enfrenta, com a radicalidade necessária, as causas da insegurança alimentar e nutricional de vários e significativos segmentos da população. Ambas as afirmações não desconhecem a relevância e os impactos de várias ações e programas setoriais, bem como a melhoria gradativa dos indicadores sociais e de saúde.

De fato, o debate atual sobre a SAN está bastante marcado pela re-emergência na agenda pública nacional (e internacional) da pobreza e da desigualdade social em face dos resultados sociais decepcionantes da estratégia econômica adotada desde os anos 1990. Nestas circunstâncias, as dimensões da SAN mais valorizadas são, naturalmente, a erradicação da fome e o enfrentamento da desnutrição, tendo como carros-chefe programas de suplementação de renda e ações que promovam ou favoreçam o acesso aos alimentos pelos segmentos sociais de menor renda. Estes são componentes importantes, porém, insuficientes para caracterizar uma política de SAN.

A segunda peculiaridade do enfoque brasileiro está na ênfase conferida ao requisito da inter-setorialidade das ações e programas públicos em razão das múltiplas dimensões envolvidas pela questão alimentar que interagem entre si. A principal implicação de política pública da inter-setorialidade é a necessidade de ações e programas supra-setoriais. Vale dizer, as políticas de SAN demandam coordenação de ações num contexto de fragmentação, desarticulação e mesmo conflito entre setores de governo que, não raro, são expressões de conflitos no âmbito da sociedade brasileira. Elas requerem que os diversos setores de governo e os segmentos sociais construam, de forma conjunta e pactuada, projetos integrados destinados a alcançar um objetivo mais amplo como a SAN. Esses e outros fatores estão na base do recente desenvolvimento do enfoque sistêmico que embasa a proposta antes referida de instituir um Sistema Nacional de SAN. Este tipo de lógica é,

naturalmente, mais difícil de ser implementada, pois implica em processos mais longos de formulação e negociação política.

O desafio mais geral da construção da agenda de SAN no Brasil e sua conversão numa política nacional consiste em tornar efetivo o propósito de colocar este objetivo como um dos eixos ordenadores das estratégias de desenvolvimento de âmbito nacional e também no plano local. Esse desafio está subjacente à maioria das tensões e conflitos provocados pelas iniciativas de adotar o enfoque da SAN, em face dos interesses que sustentam o padrão de desenvolvimento socialmente injusto e ambientalmente insustentável que caracteriza o Brasil. Inversamente, desde um ângulo positivo, boa parte das iniciativas, programas e projetos que têm originado dinâmicas contrapostas ao referido padrão guarda relação, direta ou indireta, com os alimentos e a alimentação, muitas delas fazendo referência explícita à SAN e buscando a inter-setorialidade das ações propugnada por esse enfoque.

3.2. Fome Zero e política de SAN

Como mencionado, a apropriação do enfoque da SAN no Brasil está, fortemente, marcada pela colocação da erradicação da fome entre os principais objetivos do Governo Lula, sob o slogan ‘Fome Zero’. Tratou-se, sem dúvida, de um marco na história recente do país em termos de recolocar a questão alimentar na agenda pública, ainda que seu foco principal tenha causado incompreensões entre a ampliação imediata do acesso aos alimentos e a construção de uma política de SAN. Vejamos algumas das características iniciais do Programa Fome Zero (PFZ) e as modificações pelas quais vem passando desde o seu lançamento.

Tendo surgido como Programa Fome Zero, em 2003, sua prioridade esteve voltada para a erradicação da fome nos segmentos da população em condições de pobreza extrema com vistas a lhes assegurar acesso regular à alimentação (serem capazes de realizar “três refeições por dia”). A premência do enfrentamento das situações de fome aguda tornou essas ações o eixo ordenador inicial do que se pretendia que fosse uma política nacional de SAN, por um longo período confundida com o objetivo de enfrentar o acesso insuficiente à alimentação pelos segmentos mais pobres da população.

No primeiro ano, a implementação do PFZ baseou-se na criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) – de fato, um gabinete com estatuto ministerial localizado na Presidência da República. A atuação do PFZ concentrou-se, em grande medida, na implementação do seu instrumento principal – o Programa Cartão Alimentação (PCA). Esse programa consistiu na instituição de um cupom para suplementar a renda das famílias pobres e, desse modo, garantir o que definia como a segurança alimentar desse segmento da população na forma do acesso regular a alimentos (as “três refeições por dia”). O foco inicial foi nos municípios de pequeno e médio porte da região Nordeste do país, onde foram destinados R\$ 50,00 mensais para famílias com renda *per capita* mensal inferior a meio salário-mínimo.

As ações do PFZ foram classificadas em três tipos: “ações estruturais” voltadas para as causas mais profundas da fome e da pobreza; “ações específicas” para atender diretamente as famílias que não se alimentam adequadamente; “ações locais” implantadas pelas prefeituras municipais e pela sociedade civil. Embora enquadrado entre as ações específicas, o PCA concentrou boa parte das energias do MESA e funcionou como elemento nucleador das demais ações até ser incorporado pelo Programa Bolsa Família (PBF), ao passo em que o MESA se converteu na Secretaria Nacional de SAN do novo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em 2004.

O componente de mobilização social que acompanhou o PFZ desde seu início assumiu a forma de um Mutirão Nacional contra a Fome com o objetivo de criar canais de participação da sociedade civil com ênfase nos pequenos municípios do Semi-Árido – na forma dos Comitês Gestores Locais do PFZ – ao mesmo tempo em que se dedicava a organizar as doações de alimentos e de dinheiro e o seu recebimento por entidades cadastradas no programa. A transição do PCA para o PBF impôs mudanças de orientação e institucionais que geraram debates, entre outros, sobre quatro pontos: (i) incorporação do objetivo de ampliar o acesso aos alimentos em um programa com foco no combate à pobreza por meio da transferência de renda; (ii) adoção (ou não) de exigibilidades em programas sociais na forma de compromissos para as famílias atendidas (destinação da renda recebida, frequência escolar das crianças e cuidados com a saúde da família) que condicionariam o recebimento da renda; (iii) capacidade do programa atingir as famílias mais necessitadas e de se articular com ações complementares que contribuam para

emancipar as famílias atendidas; (iv) controle social do programa, particularmente, quanto aos papéis dos comitês gestores locais e demais instâncias de âmbito municipal. De fato, verificou-se uma bem-vinda intensificação, no Brasil, do debate sobre políticas sociais e enfrentamento da pobreza que ainda está em curso.

O Programa Bolsa Família nasceu da unificação de vários programas existentes que promoviam a transferência de renda para famílias pobres com vários enfoques setoriais, implicando a unificação dos respectivos cadastros das famílias por eles atendidas. Estão aptas a participar do programa as famílias com renda *per capita* mensal até R\$ 60,00, independentemente, de sua composição, ou aquelas com renda *per capita* entre R\$ 60,01 e R\$ 120,00 desde que possuam gestantes ou nutrizes ou crianças e adolescentes entre 0 e 15 anos. Os benefícios são de dois tipos, um básico no valor de R\$ 50,00 e outro variável no valor de R\$ 15,00 para cada criança ou adolescente no limite até o limite de R\$ 45,00. As contrapartidas assumidas pelas famílias envolvem os compromissos de manter suas crianças e adolescentes em idade escolar frequentando a escola e cumprir com os cuidados básicos em saúde (calendário de vacinação para as crianças entre 0 e 6 anos e agenda pré e pós-natal para gestantes e mães em amamentação).

Em Junho de 2006, o PBF atingiu a marca de 11,1 milhões de famílias, das quais cerca de metade na região Nordeste e um quarto na Sudeste, com um dispêndio total de R\$ 700 milhões. O programa está presente em todos os 5.564 municípios brasileiros, tendo se tornado obrigatório submetê-lo a instâncias locais de controle social. As condicionalidades vêm sendo aplicadas na direção de ampliar a rede de atendimento aos direitos de cidadania¹⁴. Não obstante, o programa ainda enfrenta desafios na inclusão de populações específicas (moradores de rua, comunidades rurais mais isoladas, indígenas e quilombolas, entre outras), universalizar as ações complementares promotoras de emancipação e implementar ações de educação alimentar junto às famílias atendidas.

Cabe fazer um esclarecimento a propósito dos chamados programas sociais. É inquestionável o papel dos programas de suplementação de renda familiar na melhoria das condições de segurança alimentar das famílias e, mesmo, desde um ponto de vista

¹⁴ Embora sob forte questionamentos desde a ótica dos direitos humanos, as referidas “condicionalidades” podem cumprir três papéis importantes que são evidenciar a obrigação do Estado de universalizar o oferecimento de educação e saúde, comprometer as famílias atendidas e servir como instrumento para identificar outros fatores determinantes do não acesso a esses requisitos de cidadania.

distributivo. Ressalte-se que os impactos da expansão acelerada do Programa Bolsa Família, a partir de 2005, ainda não foram captados pelas estatísticas oficiais disponíveis. Contudo, a condição de segurança alimentar das famílias e a própria desigualdade social brasileira vêm sendo afetadas, sobretudo, pelas correções nos valores do salário-mínimo e, conseqüentemente, dos benefícios previdenciários e assistenciais a ele vinculados. Sua importância advém do fato de serem políticas mais abrangentes que transferem um volume de recursos muitas vezes superior ao dos programas que suplementam renda, além de representarem a manutenção de direitos sociais que se encontram sob permanente pressão. Isto remete à articulação, pouco destacada entre nós, entre SAN e os instrumentos de seguridade social. Aos programas mencionados se somou, como fator específico de ampliação do acesso aos alimentos, o barateamento relativo dos preços de vários produtos básicos por meio de desoneração fiscal.

A referência geral das ações do Governo Federal vem sendo redefinida na direção de o Fome Zero (FZ) deixar de ser um programa para constituir uma estratégia impulsionada pelo Governo Federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos, promovendo a SAN, buscando a inclusão social e a conquista da cidadania. Quanto à delimitação operacional, a pretensão é ultrapassar o estágio da marca “fome zero” associada às mais variadas ações de governo e atingir uma atuação integrada que articule acesso à alimentação, fortalecimento da agricultura familiar; geração de renda e mobilização e controle social. O principal espaço de articulação intersetorial governamental é o Grupo de Trabalho Fome Zero, localizado na Casa Civil da Presidência da República e coordenado pelo MDS.

Vale dizer, a estratégia ainda está por se consolidar no interior do tripé formado pela erradicação da fome, enfrentamento da miséria e da desigualdade social e promoção da SAN. As interfaces entre esses objetivos são evidentes, porém, como já destacado anteriormente, há que diferenciar os enfoques correspondentes para fins de adequar instrumentos de implementação e monitoramento das ações e políticas públicas.

3.3. Um balanço das ações e programas públicos

O CONSEA tem polarizado o debate nacional sobre o tema enquanto instância de pactuação entre governo e sociedade civil¹⁵. Ele cumpre, entre outros, os papéis de transformar em propostas as deliberações emanadas da II Conferência Nacional de SAN (2004), dar origem a proposições de programas governamentais e iniciativas não governamentais, repercutir os principais temas em debate na sociedade brasileira e no interior do próprio governo e avaliar as ações e programas em curso com o enfoque da SAN.

Sobre este último aspecto, o Encontro Nacional de SAN promovido pelo CONSEA, em Maio de 2006, realizou um balanço das ações do Governo Federal e das iniciativas da sociedade civil, analisadas à luz das deliberações da II Conferência Nacional de SAN (2004)¹⁶. O método utilizado foi agrupar as deliberações da II CNSAN em quatro blocos temáticos (Quadro 1) em relação aos quais as ações governamentais e não governamentais¹⁷ foram avaliadas de modo a identificar os avanços, entraves e desafios na perspectiva da construção de uma política nacional de SAN e de um Sistema Nacional de SAN.

¹⁵ O CONSEA foi recriado em 2003 como órgão de assessoramento ao Presidente da República, sendo integrado por 42 representantes da sociedade civil e 17 Ministros de Estado. Há CONSEA's em todos os Estados da Federação que, apesar do funcionamento bastante desigual, contribuem para conferir amplitude nacional ao debate e ações relacionadas com a SAN.

¹⁶ Este balanço baseou-se em informações prestadas pelo Governo Federal e debatidas nos encontros estaduais prévios, cuja sistematização foi realizada pela Secretaria Geral do CONSEA nas pessoas de Aloisio Melo, Adriano Martins, Carmen Priscila Bocchi e do próprio autor.

¹⁷ O Encontro Nacional e os eventos preparatórios tiveram pouco êxito no mapeamento das iniciativas não governamentais significativas, em grande medida, pela incapacidade de obter as informações necessárias em face seja da natureza fragmentada e do baixo grau de articulação entre elas, seja da pouca sistematização das experiências.

Quadro 1 – Blocos temáticos das deliberações da II CNSAN.

1. QUESTÕES INSTITUCIONAIS	2. ASPECTOS RELACIONADOS À PRODUÇÃO	3. ASPECTOS RELACIONADOS AO ACESSO	4. AÇÕES DE SAÚDE E NUTRIÇÃO
1.1 Direito Humano à Alimentação; 1.2 Institucionalidade; 1.3 Participação social; 1.4 Monitoramento e avaliação de indicadores; 1.5 Soberania alimentar e relações internacionais;	2.1 Reforma agrária, agricultura familiar, agricultura urbana e agroextrativismo; 2.2 Recursos genéticos, transgênicos, sementes e o acesso e uso dos recursos naturais e da água;	3.1 Abastecimento; 3.2 Geração de emprego e renda e economia solidária; 3.3 Programas de transferência de renda; 3.4 Mutirão, doação de alimentos e ações em situações emergenciais.	4.1 Ações de promoção de modos de vida e alimentação saudável e ações de vigilância; 4.2 Alimentação e educação nutricional nas escolas e creches; 4.3 Cultura alimentar.

Ultrapassa os limites do presente documento apresentar todas as informações prestadas pelo Governo Federal e organizações da sociedade civil. Além das ações e programas já mencionados nas partes anteriores, e daqueles relacionados com a agricultura familiar a serem abordados mais adiante, cabe acrescentar as seguintes iniciativas:

Bloco I – Questões institucionais

- i. Criação do CONSEA junto à Presidência da República com representação majoritária da sociedade civil e elaboração participativa da Lei Orgânica da SAN criando o Sistema Nacional de SAN, em tramitação no Congresso Nacional;
- ii. Construção de uma metodologia de análise do Orçamento Geral da União para apresentação de propostas e monitoramento de ações relacionadas com a SAN;
- iii. Incorporação do direito humano à alimentação adequada pelo Ministério Público Federal e Estaduais, e na análise dos programas pelo CONSEA;
- iv. Início da implantação de uma Matriz de Informação do Fome Zero.

Bloco II – Aspectos relacionados à produção

- i. Implementação do II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA): entre 2003 e 2005, 237 mil famílias assentadas, 450 mil famílias com assistência técnica, 150 mil famílias integradas ao programa de educação;
- ii. Regularização de terras indígenas e criação da Carteira Indígena para apoio a projetos: 203 projetos aprovados em 2005 envolvendo 11.579 famílias de 55 etnias diferentes, em 17 estados do país; 134 projetos aprovados em 2006;
- iii. Início do reconhecimento das terras de cerca de duas mil comunidades rurais quilombolas para fins de regularização fundiária;
- iv. Aprovação da rotulagem de alimentos transgênicos e da proibição de comercialização de sementes estéreis;
- v. Estímulo ao agroextrativismo e à agroecologia junto aos agricultores familiares e agroextrativistas da Amazônia, incluindo o oferecimento de compensação pela prestação de serviços ambientais (Programa PROAMBIENTE, atendendo 4.000 famílias). e um Programa de Comunidades Tradicionais;
- vi. Levantamento dos recursos genéticos com vistas à valorização das sementes tradicionais, estímulo ao manejo da agrobiodiversidade e pagamento de sobre-preço para produtos orgânicos ou agroecológicos pelo Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar;
- vii. Expansão da construção de cisternas na região do Semi-Árido, com a construção, entre 2003 e Fevereiro de 2006, de 86,2 mil unidades pela Associação P1MC e 10 mil por estados e municípios convenientes, em 885 municípios, beneficiando cerca de 480 mil habitantes;

Bloco III – Aspectos relacionados ao acesso

- i. Elaboração de proposta de Política Nacional de Abastecimento Alimentar com o enfoque da SAN, embora ainda não efetivada;
- ii. Estímulo à implantação, nas esferas estadual e municipal, de equipamentos públicos tais como restaurantes populares, cozinhas comunitárias, bancos de alimentos, mercados e feiras públicas, na perspectiva de organizar sistemas locais de SAN;

- iii. Apoio a iniciativas de economia solidária
- iv. Ações de geração de emprego e renda na linha do desenvolvimento territorial, na região do Semi-Árido e no âmbito dos quarenta Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – CONSADs;
- v. Atuação junto aos grupos populacionais em situação de insegurança alimentar, com a distribuição de cestas de alimentos chegando a 505,7 mil famílias em 2005;
- vi. Criação da Rede de Educação Cidadã/Talher Nacional para o desenvolvimento de uma rede de educadores populares.

Bloco IV – Ações de saúde e nutrição

- i. Extensão do Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional que, embora careça de dotação orçamentária, engloba, atualmente, cerca de 1.050 municípios no monitoramento da população atendida pelo Sistema Único de Saúde, bem como envolve quase 4 mil municípios no acompanhamento das condicionalidades das famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família;
- ii. Implementação de ações relacionadas aos distúrbios nutricionais e à alimentação saudável (capacitação, divulgação de informações, ações educativas e campanhas), e da Política Nacional de Aleitamento Materno;
- iii. Descongelamento e atualização dos valores repassados aos estados e municípios pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar, e formulação de projeto de lei regulamentando o programa incluindo a SAN em suas diretrizes;
- iv. Iniciativas educacionais e de pesquisa relacionadas com a promoção da alimentação saudável culturalmente referenciada e de valorização da cultura alimentar e dos hábitos historicamente inseridos nos sistemas alimentares locais/regionais.

As diretrizes de uma política de SAN que orientaram a apreciação de conjunto das ações e políticas públicas desenvolvidos pelo Governo Federal e pela sociedade civil, bem como das instâncias que lhes correspondem, são as seguintes:

- Promoção da intersetorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não-governamentais;
- Desenvolvimento de ações conjuntas entre Estado e sociedade;

- Descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo;
- Equidade na formulação e no acesso às políticas, superando discriminações econômicas, sociais, de gênero e étnicas;
- Articulação entre orçamento e gestão;
- Abrangência e articulação entre ações estruturantes e medidas emergenciais.

A síntese das avaliações das referidas ações governamentais e não governamentais consta da Declaração Final aprovada pelos participantes do Encontro Nacional e encaminhada ao Presidente da República (Anexo III). Nela são registrados avanços quanto ao reconhecimento da promoção SAN como uma questão de interesse social no Brasil, os passos para criar uma institucionalidade com participação social, a ampliação do acesso aos alimentos das famílias mais pobres e o apoio à agricultura familiar. Não obstante, importantes desafios continuam colocados em face da lógica econômica dominante que constrange o crescimento econômico, a geração de trabalho e a redução das desigualdades no Brasil, restringindo a realização do direito humano à alimentação adequada. Além da demanda de profunda revisão das políticas públicas subordinadas à referida lógica, sugerem-se estratégias de geração de trabalho e renda assentadas em modelos equitativos e sustentáveis, orientadas, entre outros, pelos enfoques do desenvolvimento local e das redes de economia solidária.

A participação social, por sua vez, se defronta com a precariedade de funcionamento dos espaços de formulação e controle como são os CONSEA's estaduais e municipais. A ação pública desenvolvida pelas organizações da sociedade civil tem pequeno reconhecimento nas esferas de governo estadual e municipal onde se concentra a execução dos programas. Os mecanismos de controle social são ainda incipientes e centrados em programas específicos. Apesar da crescente visibilidade adquirida, no Brasil, pelas desigualdades provocadas por razões de gênero, etnia e geração, pouco se avançou no sentido de conferir protagonismo aos segmentos afetados por essas discriminações na formulação e implementação das ações.

No tocante à promoção da inter-setorialidade das ações e políticas públicas por meio de ações e programas integrados, com envolvimento da sociedade civil, um dos principais

desafios se localiza na conjugação dos programas de garantia de acesso à alimentação por meio da transferência de renda e outras ações, com programas que ampliem a capacidade de existência autônoma da população e promovam a qualidade de vida. O desafio da inter-setorialidade diz respeito, também, à limitada conexão entre os programas de alimentação e o estímulo à agricultura familiar e ao agroextrativismo, a reforma agrária e o apoio às formas agroecológicas de produção.

Destaque especial foi conferido aos impactos sociais e ambientais negativos da expansão da monocultura, da concentração fundiária e do uso indiscriminado de agrotóxicos e de transgênicos. A propósito, o Encontro Nacional registrou o não atendimento pelo Governo Federal das proposições apresentadas pelo CONSEA relativas à adoção do princípio da precaução quanto aos organismos geneticamente modificados.

As preocupações com a garantia do acesso descentralizado à água de qualidade se acentuaram no contexto atual de privatização dos recursos hídricos. Por fim, registrou-se o desafio de incluir considerações de SAN na atuação internacional do Brasil, tanto no tocante às negociações internacionais, quanto na participação do país em projetos de cooperação e eventos multilaterais.

4. Componentes da agenda nacional de SAN

Essa seção apresenta uma visão panorâmica sobre os principais componentes da agenda nacional de SAN, ressaltando que aqueles relativos à agricultura familiar se encontram na seção seguinte. Os desafios para a construção de uma política nacional de SAN englobando esses (e outros) componentes são abordados nas observações finais do documento.

4.1 Condicionantes econômicos

O principal determinante da SAN é a capacidade de acesso aos alimentos pela população, acesso que deve ser a alimentos saudáveis em termos nutricionais e adequados desde a ótica cultural, inclusive, quando proporcionado pelos programas dirigidos aos indivíduos e famílias que não conseguem acessar os alimentos por seus próprios meios. Pelo lado dos fatores que determinam a capacidade de acesso aos alimentos, a agenda de

SAN engloba, como questões permanentes, a geração de emprego, a criação de oportunidades de trabalho e os correspondentes níveis de remuneração sob a forma de salários e de apropriação de renda pelos pequenos empreendimentos urbanos e rurais.

O enfoque de SAN apresentado nesse documento tem levado as organizações sociais que atuam nesta área a engrossar o coro dos que demandam modificações na política econômica em vigor, no Brasil, desde o início dos anos 1990, tanto pelos efeitos diretos de seus principais instrumentos (monetários, comerciais e de gestão das contas públicas), quanto pelas repercussões da lógica que a preside sobre a orientação e amplitude das chamadas políticas setoriais. A centralidade conferida a este modelo de gestão econômica e o atendimento prioritário dos setores que lhe dão sustentação condicionam o tratamento de um amplo leque de questões relacionadas com o acesso aos alimentos, as condições de produção desses bens e os investimentos básicos, chegando, mesmo, a inibir a introdução de instrumentos inovadores de política pública. Mencione-se, entre outros, o modesto crescimento da produção e do emprego, o tratamento secundário das causas da elevada desigualdade de renda, o apoio irrestrito ao modelo agro-exportador concentrador e danoso ao meio-ambiente e a timidez da reforma agrária, enquanto persiste a já antiga drenagem de vultuosos recursos para a especulação financeira nacional e internacional por meio da gestão das dívidas interna e externa, da política monetária e do tratamento dispensado ao sistema bancário-financeiro.

A necessidade de políticas setoriais viu-se reforçada pelo fato de o crescimento econômico ter deixado, há muito, de ser sinônimo de geração de oportunidades de trabalho e de melhoria nas condições de vida da população. As possibilidades colocadas para as políticas setoriais, contudo, encontram-se estrangidas por um contexto no qual os significados reais das suas ações e as conexões com a SAN pouco ultrapassam a condição de atenuantes das mazelas geradas pela lógica econômica hegemônica. Este é o risco que correm os programas de transferência de renda (como o atual Programa Bolsa Família) e outras formas de suplementação, por mais significativos que sejam os recursos neles aportados e os benefícios imediatos que proporcionam.

4.2. Políticas de abastecimento alimentar

Boa parte das ações e políticas relacionadas com a SAN localizam-se no campo das políticas de abastecimento alimentar. Elas constituem elemento nuclear das estratégias e políticas de SAN quando conseguem combinar seu objetivo precípua de ampliar o acesso dos diversos segmentos da população a alimentos de qualidade e promover uma alimentação adequada e saudável, com a valorização das formas socialmente equitativas e ambientalmente sustentáveis de produção e comercialização de alimentos e a diversidade de hábitos alimentares. Este é o enfoque adotado pela proposta de uma política nacional de abastecimento alimentar aprovada, recentemente, pelo CONSEA.

O Brasil não dispõe de uma política de abastecimento em função das sucessivas opções feitas nos últimos 15 anos na direção de liberalizar o comércio exterior e de retirar do Estado os principais instrumentos por meio dos quais exercia seu papel regulador da produção, processamento, distribuição e consumo de alimentos. Junto com o abandono (e condenação) de quaisquer referências à auto-suficiência produtiva nacional ou à regulação pública dos mercados de alimentos, caíram em desuso, por exemplo, a política de garantia de preços aos agricultores e a manutenção de estoques reguladores de alimentos básicos. Abdicar desse papel significou abrir espaço para a regulação privada dos mecanismos de mercado.

Em contraposição, a proposição do CONSEA sugere retomar, em novas bases, o papel regulador do Estado e a participação social nas questões relacionadas com o abastecimento, atendendo aos dois princípios orientadores da SAN que são o direito humano à alimentação adequada e, especialmente, a soberania alimentar. A efetivação do direito à alimentação requer, entre outros, o exercício soberano de políticas de abastecimento que se sobreponham às lógicas privadas estritamente mercantis.

Nesses termos, a política de abastecimento tem como campos de atuação tanto os alimentos (disponibilidade de bens) quanto a alimentação (modos de apropriação dos bens pela população), englobando ações de caráter geral relacionadas com o comércio de alimentos e os serviços de alimentação, bem como ações dirigidas a grupos populacionais específicos, todas elas coordenadas com programas voltados para a produção equitativa e sustentável dos alimentos. Elas são tão mais importantes quando se considera o contexto de elevada desigualdade de renda, modesto crescimento do emprego e das oportunidades de

trabalho e elevada concentração populacional em regiões metropolitanas que caracteriza o Brasil.

Entre os vários aspectos envolvidos, atenção especial deve ser dada à questão dos preços dos alimentos, dado seu papel na determinação do poder de compra dos salários e outras rendas do trabalho, ao mesmo tempo em que constituem crucial determinante da renda dos agricultores familiares. Sabe-se que o controle inflacionário e do valor dos salários no Brasil e em outros países se valeu, entre outros fatores, do barateamento dos alimentos básicos à custa da renda dos pequenos agricultores. Contudo, a análise desta importante questão deve ser desagregada segundo os tipos de produtos, os estratos de renda e a delimitação espacial, procedimento que resultará em situações distintas demandando combinar formas igualmente distintas de atuação das políticas públicas. A relação entre preços dos alimentos e renda dos agricultores não é direta e, muito menos, única.

A formação e evolução dos preços dos alimentos ao consumidor são diferentes conforme o grau de elaboração do produto – quanto menor o grau de elaboração do produto, mais instáveis seus preços e mais diretos seus impactos na renda dos agricultores; além disso, os produtos pouco elaborados tendem a ficar menos custosos no longo prazo em relação à crescente incorporação de serviços nos alimentos industrializados. Há também particularidades regionais no processo de formação dos preços que afetam a renda auferida pelos pequenos agricultores nos mercados locais a que têm acesso. Por fim, as variações nos preços dos alimentos afetam, mais fortemente, os segmentos sociais de menor renda os quais, ademais, são desfavorecidos pela distribuição espacial dos equipamentos privados e públicos de abastecimento nas médias e grandes cidades. Portanto, entre os agricultores familiares e os consumidores de seus produtos interpõem-se diversos fatores que relativizam o conflito de interesses que haveria entre eles quanto ao nível dos preços, sendo este um campo propício de atuação dos programas de abastecimento.

A presença do Estado seja na regulação dos mercados de produtos agropecuários e agroextrativistas, seja na garantia do acesso a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, é um componente fundamental na construção de uma estratégia nacional de abastecimento. Contudo, há que substituir os antigos incentivos governamentais à expansão de grandes unidades de distribuição, como ocorreu no Brasil desde 1970, por uma política

que priorize os pequenos e médios empreendimentos rurais e urbanos dedicados à produção e comercialização dos alimentos com base em estratégias descentralizadas e diferenciadas nas regiões metropolitanas e nos pequenos e médios municípios.

A estratégia de aproximar produtores e consumidores de alimentos, sempre que possível, gera ganhos pecuniários evidentes para ambos, além de reduzir os gastos com transporte. Esta aproximação favorece, também, outros objetivos igualmente relevantes como a obtenção de alimentos de qualidade com menor grau de processamento e a diversificação dos hábitos de consumo. 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 maior porte. Em muitos casos, é possível fundir uma ótica descentralizada de abastecimento alimentar com a promoção do desenvolvimento rural ou territorial, com ênfase na geração de trabalho e renda para os pequenos agricultores e na valorização dos produtos regionais diferenciados (Maluf, 2004). É possível, ademais, aproximar a perspectiva aqui apontada em relação ao acesso aos alimentos e os objetivos perseguidos pelos que buscam promover formas de economia popular e solidária.

Às esferas de governo estadual e municipal compete implantar ou revitalizar os espaços e equipamentos públicos de comercialização (entrepósitos, mercados, feiras, etc.), muitos deles em situação de deterioração funcional e gerencial, para fazer face às deformações nos sistemas de locais de abastecimento dominados pela lógica privada. Ao lado disso, o chamado mercado institucional, que compreende as compras de alimentos para programas governamentais como o da alimentação escolar (adiante), representa uma parcela expressiva da demanda e pode cumprir papel destacado na dinamização da produção de alimentos de pequena e média escala e, portanto, integrar estratégias de desenvolvimento em âmbito local.

4.3. Alimentação escolar e suplementação de renda

Entre os programas voltados para o acesso aos alimentos, ganha destaque o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que está presente em quase todo o território nacional, oferecendo alimentação gratuita para mais de 36 milhões de alunos, muitos dos quais têm na alimentação oferecida pela escola sua principal refeição do dia. O enfoque da

SAN potencializa a atual tendência do PNAE na direção de integrar a alimentação ao processo pedagógico e sensibilizar os atores envolvidos para que a entendam como direito de cidadania, bem como na transição dos cardápios baseados em produtos industriais formulados para aqueles em que têm maior presença os produtos regionais, inclusive, perecíveis. O potencial do PNAE, quando dirigido para os pequenos e médios fornecedores locais (entre os quais se encontra a agricultura familiar), torna-o um poderoso instrumento promotor de dinâmicas econômicas locais. Para tanto, é preciso que o programa seja orientado nessa direção e que haja instrumentos adequados (como o Programa de Aquisição de Alimentos abordado adiante), assim como se requer que as esferas estadual e municipal de governo se comprometam com o referido enfoque de direito de cidadania das crianças atendidas pelo programa.

Ainda no que se refere ao acesso aos alimentos, faz parte da agenda da SAN requalificar os programas de transferência de renda (como o atual Programa Bolsa Família) na direção de conectá-lo com ações e programas de SAN, como também os programas dirigidos para grupos populacionais específicos (povos indígenas, comunidades rurais quilombolas e população da região do Semi-Árido). A atuação junto a segmentos populacionais determinados para enfrentar carências alimentares e nutricionais e promover uma alimentação adequada – esfera por excelência da atuação municipal – integra o universo das iniciativas destinadas aos que não conseguem suprir, por meios próprios e adequadamente, suas necessidades alimentares e nutricionais.

Programas de suplementação de renda e de suplementação de carências alimentares e nutricionais sempre foram objeto de muita resistência quando se limitam a amenizar os efeitos perversos das situações de injustiça social, dificultando o enfrentamento dos fatores promotores da injustiça e a promoção de cidadania. Esses programas constituem campo propício para práticas assistencialistas, populistas e demagógicas, para o desvio de recursos e para a corrupção. É comum atribuir a esses programas uma condição de provisoriedade, enquanto a situação social os exigir. Contudo, a infindável capacidade de gerar desigualdade e pobreza da sociedade capitalista, bastante acentuada no caso brasileiro, torna permanente a necessidade desses programas. Em se tratando de carências alimentares e nutricionais, acrescenta-se o aspecto urgência haja vista que a alimentação insuficiente ou inadequada coloca em risco o direito elementar à vida.

A ótica dos direitos humanos que está na base da SAN, de fato, exige que os programas de suplementação de renda ou alimentar sejam permanentes e com acesso universal, pois se trata do direito à vida e à cidadania. Provisória deve ser a dependência dos indivíduos e famílias e não os programas que lhes assegurariam uma existência digna mesmo em face de condições adversas. É preciso, porém, superar as formas com que esses programas são, comumente, implementados, para o que as ações e programas compensatórios devem ser portadores de três elementos: a) *educativos*, em relação aos hábitos e práticas alimentares; b) *organizativos*, para a defesa dos direitos de cidadania; c) *emancipadores*, visando promover a autonomia e não a dependência dos que a eles recorrem.

É justamente na identificação de grupos populacionais com carências específicas e na atuação junto a eles que fica mais evidente a relevância das instâncias locais (comunitárias, municipais e outras) no desenho e na implementação de ações e políticas de SAN. As respostas a estas carências e situações requerem a implementação descentralizada de programas alimentares federais e estaduais com clara definição das atribuições dos agentes nos diversos níveis, bem como através de um grande número de iniciativas, governamentais ou não, tomadas no âmbito dos municípios e das comunidades sob a forma de programas ou com caráter isolado. Nota-se, aqui, o papel particular de uma política municipal de segurança alimentar que articule os diversos programas e iniciativas na perspectiva de constituir redes de proteção e de promoção social, ao mesmo tempo em que se vale desta articulação para introduzir os três elementos antes indicados para que tais ações não se limitem à prática tradicional da assistência.

4.4. Consumo e educação alimentar e nutricional

Concluindo esta abordagem da agenda de SAN, vejamos alguns aspectos relacionados com o consumo dos alimentos. A elevada desigualdade social faz com que haja marcantes diferenças entre os segmentos sociais no Brasil no tocante à capacidade de acesso aos alimentos, aos hábitos alimentares e ao respeito do direito humano à alimentação adequada e saudável. Convivem, lado a lado, carências alimentares básicas com tendências de consumo que colocam riscos decorrentes de um padrão alimentar contrastante com práticas alimentares saudáveis e um consumo sustentável. Contudo, amplia-se o reconhecimento de hábitos alimentares adquiridos no contexto atual de valorização das várias manifestações de

diversidade. A propósito, entre os papéis positivos desempenhados pelos pequenos e médios fornecedores de alimentos está a maior propensão para ofertar alimentos típicos com qualidade e, conseqüentemente, o estímulo à diversidade cultural, todas essenciais à implementação de uma estratégia de desenvolvimento com SAN.

O ponto anterior remete ao papel dos consumidores mais além da ótica dos direitos focalizada na segurança dos alimentos, estimulando formas eqüitativas, sustentáveis e diversificadas de produção proveniente de pequenos e médios produtores urbanos e rurais de alimentos. A mobilização das entidades de consumidores nesta direção deve vir acompanhada da adequação da legislação às condições destes produtores – respeitados os requisitos quanto à sanidade dos alimentos – bem como a capacitação dos mesmos de maneira a evitar que a aplicação cega de uma legislação nem sempre adequada reforce uma dinâmica econômica por si só concentradora de atividades. Aos papéis normalmente atribuídos à educação para o consumo de alimentos (aprimorar hábitos e dietas), seria acrescentada uma noção de consumo solidário e sustentável voltada para a valorização dos aspectos sociais, ambientais e culturais envolvidos na produção e distribuição dos alimentos. Isto se poderia denominar de educação em SAN, tão mais importante quando se tem em conta a condição da sociedade civil enquanto motor das transformações na área de alimentos.

O consumo de alimentos constitui uma das portas de entrada para a percepção sobre questões de gênero na SAN, entre outras razões, pelo papel central desempenhado pelas mulheres na obtenção, preparação e partição dos alimentos entre os membros da família. Mais do que isso, especialistas colocam a mulher como vínculo crucial, tanto no plano biológico como no social e econômico, sobretudo no tocante a SAN doméstica (Le Bihan *et al.*, 2004). Esta constatação implica conferir centralidade às ações voltadas para a condição feminina nos aspectos nutricional, educacional, profissional e de participação nas decisões. Em se tratando do mundo rural, haveria que acrescentar o papel das mulheres rurais como produtoras de alimentos e responsáveis por uma parcela crescente dos estabelecimentos rurais no Brasil.

Objeto de campanha nacional na qual as entidades de consumidores, pequenos agricultores e ONG's cumprem papel proeminente (Campanha “Por um Brasil Livre de Transgênicos”), a utilização de organismos geneticamente modificados na produção

agroalimentar vem sendo criticada tanto pela retórica que coloca tais produtos como uma nova promessa para a solução da fome do mundo, quanto pelos impactos ambientais da substituição das formas de produção dos alimentos e das repercussões na saúde pelo consumo de produtos geneticamente modificados. Cabe registrar ser este um ponto de controvérsia no interior do CONSEA, embora a grande maioria dos seus membros tenha posição crítica quanto à utilização dos OGM's e seja favorável à adoção do princípio da precaução, proposição que teve pouco impacto no posicionamento do Governo Federal.

Cabe uma referência específica ao crescente reconhecimento, no Brasil, da água como alimento essencial. O tratamento deste tema no CONSEA vem se dando na perspectiva da integração das ações e programas relacionados com o uso, manejo e distribuição da água, visando assegurar água de qualidade com acesso descentralizado, uso difuso para a produção e controle social sobre as políticas em face da crescente privatização dos recursos hídricos no país. A principal iniciativa envolvendo a questão da água com forte expressão no Conselho e em outros espaços é, sem dúvida, o Programa 1 Milhão de Cisternas, exemplo virtuoso de uma iniciativa não governamental originada de uma grande rede de entidades (ASA¹⁸) que se transformou numa linha de ação governamental de apoio ao trabalho implementado por essas entidades.

Por último, o CONSEA apropriou-se do objetivo de incentivar o consumo de frutas, verduras e legumes previsto na “Estratégia Global para a Promoção da Alimentação Saudável, Atividade Física e Saúde” impulsionada pela Organização Mundial da Saúde. A perspectiva é desenvolver uma concepção de alimentação adequada e saudável articulada com o enfoque intersetorial da SAN de modo a contemplar a forma de produção dos bens, sua diversidade e o padrão de consumo. Sabe-se que os modelos dominantes de produção comercial de frutas, verduras e legumes são altamente consumidores de agrotóxicos, além de demandarem um esforço especial no sentido de estimular a produção familiar desses bens. Daí que a estratégia pretende incluir (a) o estímulo a modelos agroecológicos de produção familiar e a agrobiodiversidade, (b) o aprimoramento de circuitos regionais que favoreçam os produtos próprios das regiões, (c) a educação alimentar e nutricional e o

¹⁸ A ASA-Articulação do Semi-Árido é um fórum surgido em 1999 que congrega, atualmente, cerca de 750 entidades localizadas em quase toda a região do Semi-Árido, desenvolvendo junto às famílias rurais uma metodologia própria que substitui o “combate à seca” por estratégias de convivência com o Semi-Árido a partir da instalação de cisternas.

consumo sustentável com ênfase no combate ao desperdício de alimentos e seu aproveitamento integral, e (d) o resgate do patrimônio alimentar e das expressões dos aspectos simbólicos e culturais nas práticas e comportamentos alimentares.

4.5. Acordos internacionais e SAN

Esta parte aborda os constrangimentos internacionais para a erradicação da fome e a promoção da SAN oriundos das negociações internacionais em que o país está envolvido. A existência de proposições que expressam essa preocupação confere relevância à consideração deste ponto, mais ainda em face do papel desempenhado pelo Brasil nas negociações internacionais e pelas recentes iniciativas do Governo Brasileiro no sentido de propor ações internacionais de combate à fome e à pobreza.

Abordar o contexto internacional significa, antes de tudo, enfrentar as questões que se antepõem à materialização do princípio da soberania alimentar que orienta o objetivo da SAN. Soberania alimentar cujas políticas, é bom que se diga, não devem comprometer a soberania alimentar de outros países. Isto remete aos acordos multilaterais, regionais ou bilaterais relativos às regras comerciais e a outras questões (investimentos, propriedade intelectual, biodiversidade, etc.), às políticas de promoção e proteção de setores domésticos e do patrimônio nacional e ao papel a ser atribuído ao comércio internacional no abastecimento alimentar interno.

O CONSEA produziu um documento sugerindo ao Governo Brasileiro a incorporação de considerações de SAN nas negociações internacionais. Essa iniciativa apresenta desafios conceituais não desprezíveis, pois se trata de introduzir critérios não-comerciais em acordos dominados pela lógica mercantil. Como seria de se esperar, esse enfoque conflita com poderosos interesses econômicos de âmbito nacional e internacional, obstáculo de difícil transposição. Não obstante, a iniciativa é tão mais relevante quando se considera o papel que vem sendo desempenhado pelo Brasil nas negociações internacionais por mais ambíguo que ele seja ao reunir três condições: grande e agressivo exportador agrícola; portador de elevada desigualdade no mundo rural que demanda promoção e proteção; proponente de ações internacionais de combate à fome e à pobreza.

No que se refere, especificamente, ao acordo agrícola, o Conselho sugeriu substituir a retórica livre-cambista estrita pela atenção às chamadas considerações não comerciais sobre

a agricultura (*non-trade concerns on agriculture*), combinada com avanços no tratamento especial e diferenciado (*special and differential treatment*) para países em desenvolvimento. Valendo-se dos próprios termos da OMC, este tratamento se justifica pelas “necessidades [desses países] em matéria de desenvolvimento, incluindo a segurança alimentar e o desenvolvimento rural”. Sabe-se ser muito limitada a aceção conferida à segurança alimentar por esta organização. Para tornar efetivas as referidas considerações seria preciso estabelecer disciplinas precisas, eficazes e operativas para as disposições contidas no tratamento diferenciado, com destaque para duas delas previstas na atual Rodada Doha da OMC.

Para os “produtos especiais”, categoria recém-criada para abrigar exceções aos compromissos de liberalização comercial, o CONSEA propôs identificá-los segundo critérios de SAN próprios a cada país (importância na dieta alimentar ou na renda dos pequenos agricultores) e não por razões mercantis estritas apresentadas pelos lobbies privados, como ocorre com os chamados “produtos sensíveis”. Essa proposição enfrenta uma dificuldade adicional pelo fato de introduzir um critério de diferenciação social (pequenos agricultores ou ainda agricultores familiares) em regras negociadas por produto, independentemente da forma social de produção que lhe dá origem¹⁹. Já o “mecanismo das salvaguardas especiais”, previsto na mesma Rodada, ele seria desenvolvido de modo a capacitar os países a fazerem face às ameaças a SAN colocadas pelo comércio internacional de produtos alimentares. São pequenas, se é que existem, as possibilidades de adoção de proposições deste tipo nas negociações conduzidas pela OMC que, ademais, sequer tem sido capaz de construir um acordo agrícola que atenda ao mandato da Rodada de Doha.

As considerações de SAN nas negociações internacionais englobam também o controle do acesso aos recursos naturais e a proteção do meio ambiente e do patrimônio natural, da biodiversidade e dos conhecimentos tradicionais. Como se sabe, os países avançados tendem a impor negociações ‘cruzadas’ vinculando a obtenção de acordos sobre agricultura a concessões em outras áreas que, para aqueles países, são mais importantes (propriedade intelectual, serviços, investimento e compras governamentais) ou mais delicadas (Protocolo

¹⁹ Acrescente-se o desafio de construir uma tipologia de agricultores ou de modelos de agricultura com aplicação universal entre os países participantes das negociações comerciais, mesmo se restrita aos países enquadrados como “em desenvolvimento” ou “menos desenvolvidos”.

de Kyoto sobre meio-ambiente). Quase todos eles, e não apenas os acordos sobre comércio agrícola, envolvem questões relativas à SAN. Cabe notar a carência de um acompanhamento sistemático do cumprimento dos compromissos internacionais do Brasil relacionados com recursos genéticos.

Quanto às convenções internacionais relacionadas com o direito humano à alimentação, o Brasil é signatário das Diretrizes Voluntárias para o Direito Humano à Alimentação lançadas, em 2004, pelo Conselho da FAO. Embora as Diretrizes não sejam mais que um conjunto de recomendações de adesão voluntária, sem dúvida, contribuem com definições e sugestões de instrumentos para a consecução do DHAA cuja materialização, porém, depende de mobilização social e pressão para obter a adesão de Estados e demais atores. O relatório de acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, no capítulo referente à proteção dos direitos humanos, praticamente, não trata do direito à alimentação (IPEA, 2005).

Contudo, um panorama bastante abrangente pode ser encontrado no relatório preparado em face da visita ao Brasil do Relator Especial da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas (IPEA, 2002). O relatório destaca os três eixos principais de ação que contribuíam para a consecução do DHAA (ampliação da disponibilidade e do acesso, atendimento de grupos socialmente vulneráveis e atendimento das necessidades alimentares especiais), acrescidos das transformações verificadas no padrão de proteção social (saúde, educação, previdência e assistência social). A conclusão geral do documento é que, ao lado do reconhecimento das graves carências que ainda afligem o país, os elementos citados vêm permitindo avanços nos princípios de responsabilidade, de transparência e de parceria Estado/sociedade necessários à realização do DHAA.

O acompanhamento das recomendações saídas da visita acima referida é feito pela Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação Adequada, Água e Terra Rural (ABRANDH). Seu mais recente relatório conclui que tais recomendações não vêm sendo, integralmente, cumpridas apesar da prioridade conferida pelo Governo Federal à promoção da alimentação adequada para todos/as (Valente, 2006). As principais razões do não cumprimento estão localizadas no modelo econômico e na política econômica que lhe dá suporte, acrescidas de problemas nas diretrizes e instrumentos de programas setoriais. Os desafios identificados se encontram na área da exigibilidade e na justiciabilidade do DHAA

compreendendo, entre outros, instrumentos de exigibilidade administrativa, política e extrajudicial, e para impetração de recursos judiciais.

5. Erradicação da fome, SAN e agricultura familiar

Esta parte do documento dedica-se a abordar os principais vínculos que vêm sendo estabelecidos no país entre os objetivos de erradicação da fome e a consecução da SAN e a promoção da agricultura familiar. Eles dizem respeito, primeiro, à criação de instrumentos inovadores com vistas a estabelecer elos entre a expansão da demanda por alimentos e o estímulo à agricultura familiar. Duas referências específicas são feitas aos condicionantes provenientes dos acordos internacionais e à condição das mulheres rurais.

5.1. Papéis da agricultura familiar

A abordagem antes feita do abastecimento alimentar se voltou para a agricultura familiar porque ela representa a ocupação socialmente equitativa do espaço agrário, bem como favorece a valorização das dimensões social, ambiental e cultural da produção agroalimentar, como é próprio do enfoque da SAN. Nega-se, deste modo, as visões que se limitam à valorizar a disponibilidade física de bens e a eficiência produtiva do chamado “agronegócio”. Segundo elas, a questão da produção alimentar no Brasil está, há tempos, resolvida dado que a produção nacional se encontra na faixa de 3.000kcal/pessoa/dia. No entanto, boa parte dos conflitos entre as estratégias de promoção da SAN e o padrão de desenvolvimento vigente no país diz respeito, justamente, à expansão de um modelo de produção agrícola que pressiona, fortemente, a base de recursos naturais e gera impactos sociais que engrossam o êxodo rural e o desemprego urbano. Ao contrário da grande agricultura patronal, o setor familiar gera mais do que produtos; sua promoção gera renda e emprego, portanto, é fator de um modelo de desenvolvimento que enfrenta a pobreza e a desigualdade social (Delgado, 2004).

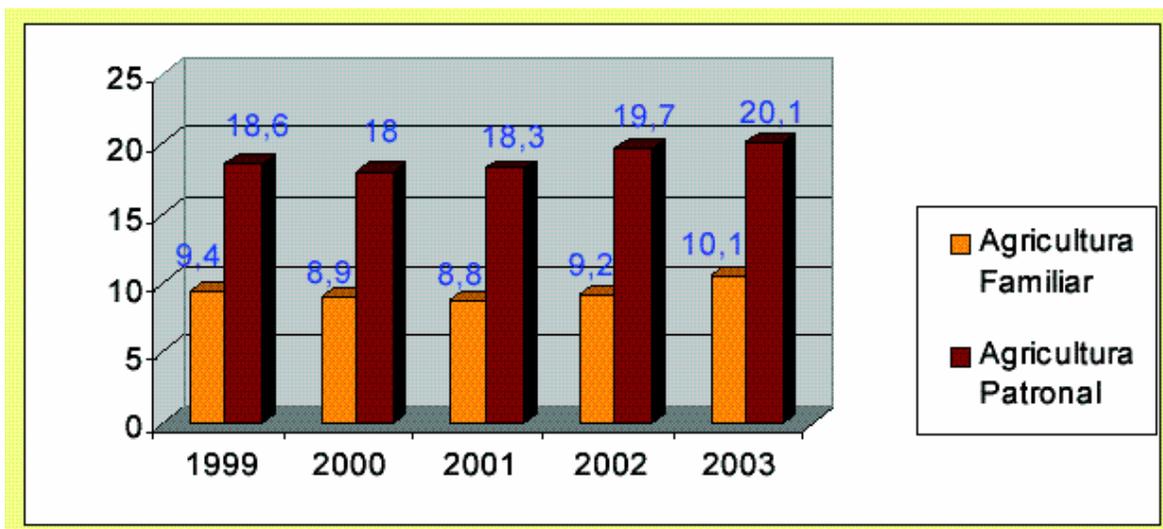
A agricultura familiar no Brasil compõe um universo numericamente significativo e bastante diverso de famílias rurais para as quais a agricultura constitui importante componente de sua reprodução econômica e principal referência de identidade social. Ela

enfrenta problemas de oportunidades desiguais em sua história de acesso e exploração da terra e de apropriação dos frutos de seu trabalho. Não obstante, pode-se afirmar que o Brasil é um país onde ainda se pode atribuir um papel relevante às famílias rurais e à agricultura familiar na construção de uma sociedade socialmente equitativa e ambientalmente sustentável.

A tipificação dos agricultores brasileiros para subsidiar a formulação de políticas públicas ganhou forte impulso a partir do início da década de 1990. A análise das relações sociais de produção e das características do processo produtivo deu origem à diferenciação entre “agricultura patronal” e “agricultura familiar”, definindo esta última pela gestão familiar da unidade produtiva, pela predominância do trabalho pelos membros da família e por se enquadrar dentro de determinados limites de área. Com base em dados para 1995/96, último Censo Agropecuário disponível, constatou-se que o país contava com 4,8 milhões de estabelecimentos rurais, ocupando uma área de 353,6 milhões de ha. Destes, 4,1 milhões de estabelecimentos (85,2%) eram enquadrados como familiares, ocupando uma área de 107,8 milhões de ha (30,5%). A agricultura patronal compreendia 555 mil estabelecimentos (11,4%), ocupando uma área de 240 milhões de ha (67,9%) (INCRA/FAO, 2000).

Embora ocupassem 30,5% da área total utilizada para agricultura, os estabelecimentos familiares responderam por 37,9% da produção agrícola nacional na safra 1995/96, incluindo alimentos destinados ao mercado interno e também produtos para exportação. Sua capacidade de gerar postos de trabalho se confirmava ao concentrar 79,8% (13,8 milhões) das pessoas ocupadas na agricultura brasileira, em 1995/96. Um estudo recente (MDA, 2004) calculou o produto bruto das cadeias produtivas da agricultura familiar adotando os mesmos procedimentos utilizados para a agricultura patronal (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Brasil. Participação das cadeias produtivas da agricultura familiar e patronal no PIB total (em %).



Fonte: MDA, 2004.

Segundo esse estudo, o produto das cadeias produtivas da agricultura correspondeu, em 2003, a 30,6% do PIB total do Brasil, dos quais 10,1% provieram da agricultura familiar (R\$ 156,6 bilhões, ou € 46 bilhões) e 20,1% da agricultura patronal. Considerando apenas a produção agropecuária, ela representou 9,3% do PIB total, dos quais 3,6 % provenientes da agricultura familiar (R\$ 56,6 bilhões, ou € 16 bilhões) e 5,7% da agricultura patronal. Entre 2002 e 2003, quando a economia brasileira atravessava um período de estagnação e crescimento pífios 0,5%, as cadeias produtivas da agricultura familiar cresceram 9,4%, contra 5,1% da patronal.

É preciso lembrar que a agricultura familiar brasileira se manifesta em formas muito diferenciadas nas várias regiões do país em razão da diversidade sócio-ambiental e das trajetórias dos vários grupos sociais, característica impossível de ser contemplada nos limites deste documento. Não obstante, cabe mencionar algumas das manifestações de diversidade, quais sejam: a) é bastante variada a importância da produção agrícola mercantil para a reprodução sócio-econômica das famílias rurais; b) há muitas expressões da pluriatividade típica dessas famílias; c) os modelos produtivos e o grau de integração com a agroindústria são diferenciados nas regiões de agricultura mais consolidada; d) há

distintas relações com o ambiente num país marcado por ecossistemas bastante diversos. (Maluf e Zimmermann, 2005).

Há um bom número de famílias rurais no Brasil que reúne a dupla condição de ofertantes de alimentos com a de pobres com acesso insuficiente aos alimentos, como mostram os indicadores de pobreza mais elevados na área rural. Portanto, a promoção dessas famílias enfrenta, simultaneamente, os dois lados da equação da SAN: promove o acesso a alimentos suficientes e de qualidade pelas famílias rurais e aperfeiçoa a contribuição dessas famílias para o provimento da sociedade de produtos agroalimentares com os mesmos requisitos de suficiência e qualidade. Sem desconsiderar que são famílias pluriativas para as quais a produção de alimentos não é a única alternativa de trabalho e renda, o enfoque da SAN contribui em vários dos requerimentos para a promoção da agricultura familiar, entre outros, o aperfeiçoamento do processo produtivo agrícola e agroindustrial em busca de qualidade e de articulação mais estreita entre produção (produtores) e consumo (consumidores).

Essas características ficam ainda mais evidentes no caso da reforma agrária, pois ela representa, ademais, a colocação produtiva (por meio do assentamento) de famílias sem acesso aos meios de produção, desde logo oferecendo a possibilidade de cultivo para auto-consumo a quem, não raro, dependia da doação de cestas de alimentos. Pode-se afirmar que a reforma agrária, se ampla e acompanhada de instrumentos adequados, é essencial para redefinir a estratégia de desenvolvimento de um país, ao mesmo tempo em que o enfoque de SAN contribui para atualizar o significado da reforma agrária.

5.2. Plano de safra da agricultura familiar

Uma das principais contribuições do enfoque da SAN na formulação recente de programas no Brasil foi a elaboração de um Plano de Safra da Agricultura Familiar, impulsionada pelo CONSEA em 2003, que se diferenciou da elaboração dos planos de safra convencionais voltados, essencialmente, para a grande produção. Essa nova perspectiva não apenas contribuiu para ampliar e diversificar as linhas de atuação do componente crédito para a produção via o já existente Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), como também, e principalmente, inovou ao criar o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). Este último tem a perspectiva de

conectar a demanda por alimentos impulsionada pelos programas públicos com a produção originada da agricultura familiar carente de mercados, aí incluídos os assentamentos do programa de reforma agrária.

O PRONAF vem apresentando importante expansão em termos dos recursos aplicados e do número de agricultores atendidos. Na Safra 2004/2005 foram firmados 1,6 milhões de contratos num total de R\$ 6,3 bilhões, com uma expansão de 155,7% do valor aplicado e de 80,5% do número de contratos em relação a safra anterior; destaque-se o crescimento da modalidade do programa destinada aos agricultores de mais baixa renda e com características de microcrédito, da ordem de 150% nas duas últimas safras. Implantaram-se as linhas Pronaf Florestal, Agroecologia e Alimentos, e o Pronaf Mulher voltado ao financiamento das atividades das agricultoras familiares como o plantio de hortaliças, a criação de pequenos animais e a produção de alimentos. Criaram-se mecanismos de proteção dos agricultores familiares em situações de perda da safra, como o Garantia-Safra (voltado aos agricultores familiares do semi-árido) e o Seguro da Agricultura Familiar (que cobre parte da renda esperada com a produção, além das dívidas com o crédito rural).

A principal inovação do Plano de Safra se deu pela criação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) com o objetivo principal de canalizar boa parte dos estímulos derivados da ampliação do acesso aos alimentos (transferência de renda e alimentação escolar) e da constituição de estoques estratégicos, na direção de criar mercados para os agricultores familiares. O componente de inovação institucional localiza-se nas modalidades de implementação do programa que requerem a construção de arranjos locais reunindo, de um lado, os gestores das compras governamentais de alimentos e, de outro, as organizações de agricultores familiares e assentados da reforma agrária.

Entre as inovações e avanços obtidos pelo PAA, menciona-se: (1) definição do arcabouço institucional para o acesso dos agricultores familiares ao mercado institucional, com aquisição direta sem necessidade de licitação; (2) implantação em nível nacional operacionalizada pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e também por uma rede de parcerias com Estados, Municípios e agentes não-governamentais; (3) formação de estoques através da aquisição de produtos da agricultura familiar, com

possibilidade de doação a entidades assistenciais e programas sociais (cerca de 30% dos produtos que compõem as cestas de alimentos distribuídas pelo Governo Federal são oriundos desses agricultores); (4) contratação de operações diretamente com as organizações de produtores, reforçando o cooperativismo, o associativismo e a capacidade de auto-gestão dessas organizações, e estruturando circuitos locais de abastecimento; (5) sustentação de preço e renda dos agricultores familiares pela criação de preços de referência diferenciados para a agricultura familiar, com impactos positivos para as economias regionais, através da circulação local dos recursos; (6) melhoria da qualidade dos produtos, com incentivo ao manejo agroecológico dos sistemas produtivos e ao resgate e preservação da biodiversidade.

Os produtores beneficiados pelo PAA são compostos por agricultores familiares, assentados da reforma agrária, acampados, agroextrativistas, quilombolas, atingidos por barragens, indígenas e pescadores artesanais, cujo enquadramento é dado pelas categorias do PRONAF, havendo um limite anual de aquisição por família fixado em R\$ 2.500,00. As cinco modalidades operadas pelo programa são: a) Compra Antecipada Especial (agricultores organizados em associações e cooperativas); b) Compra Antecipada; c) Compra Direta; d) Compra Antecipada Especial (com doação simultânea e formação de estoque); e) Contrato de Garantia de Compra. Além das modalidades operadas pela CONAB e das parcerias com governos estaduais e municipais geridas pelo MDS, a execução do PAA passou a incluir o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) em 2006.

Desde a sua criação, o PAA beneficiou cerca de 201,2 mil produtores com a aplicação de R\$ 688,2 milhões, com a destinação dos produtos adquiridos alcançando a cerca de 8,2 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar (e outros públicos incorporados posteriormente) em 1.698 municípios localizados em quase todos os estados brasileiros. Considera-se ainda muito restrito esse alcance, dada a limitação dos recursos financeiros disponibilizados para o programa diante da demanda existente tanto pelo lado dos agricultores familiares, quanto em termos de pessoas em situação de insegurança alimentar. Outros limitantes localizam-se nas interrupções do fluxo operacional em função de atrasos nos convênios ou da indisponibilidade de recursos, e também na ainda insuficiente articulação do PAA com os demais programas sociais, com as políticas para

agricultores familiares e assentados, e com ações locais de abastecimento alimentar e fornecimento de refeições.

Há questões de concepção e operacionais naturais em programas recém lançados. No plano federal, o arranjo envolvendo cinco ministérios na sua gestão (Agricultura/CONAB, Desenvolvimento Agrário, Desenvolvimento Social, Fazenda e Planejamento), além do seu acompanhamento pelo CONSEA, demanda, entre outros, ajustes das expectativas sobre os papéis do PAA em face dos objetivos e públicos prioritários de cada setor de governo e das costumeiras restrições orçamentárias apresentadas pela área econômica. No plano local, colocam-se os conhecidos desafios para envolver organizações sociais, entidades de produtores, gestores das administrações municipais e conselhos afins na formatação de arranjos produtivos e comerciais e na articulação desta com outras ações locais em áreas correlatas. Não menos importante é a existência de mecanismos de monitoramento e controle social sobre os tipos de agricultores beneficiados, elenco de produtos contemplados, destino e utilização dos produtos adquiridos.

Os gestores do programa identificam que, no médio prazo, o programa terá que se defrontar com a perspectiva de institucionalizar uma política de apoio à comercialização da agricultura familiar com base em princípios de SAN, que contemple os seguintes elementos: revitalização dos instrumentos tradicionais da política de garantia de preços mínimos; fortalecimento e ampliação do PAA; constituição de estoques governamentais; criação de um sistema público de informações de mercado; apoio ao armazenamento na agricultura familiar; fortalecimento de circuitos locais e regionais de comercialização; apoio à organização dos pequenos varejistas; organização e desenvolvimento do mercado de produtos hortícolas.

5.3 A condição das mulheres rurais

Esta parte tem por objetivo apontar algumas questões relativas às mulheres rurais em termos do acesso às políticas públicas, bem como sobre seu papel especificamente no que se refere às políticas de alimentação e à SAN. No que se refere ao acesso das mulheres às políticas para o meio rural, Heredia e Cintrão (2006) iniciam lembrando que as desigualdades de gênero na zona rural brasileira integram um conjunto de outras desigualdades sociais. Comparando dados para 1992 e 2002, as autoras constataam alguns

fatores que afetam a qualidade de vida das mulheres no campo. Embora tenha se iniciado a reversão das desigualdades de gênero na educação (taxa de alfabetização e anos de estudo), persistiram as desigualdades entre as áreas urbanas e rurais e entre as regiões do país, sendo que a expansão da escolaridade no campo não se reflete em melhores condições de trabalho para as mulheres. Outra tendência positiva com a melhoria no acesso geral a recursos básicos de infra-estrutura, também manteve a desigualdade urbano-rural, cabendo destacar a falta de abastecimento de água (44% dos domicílios rurais em 2002) e de sua canalização por seu impacto diferenciado sobre a condição das mulheres rurais.

Diferentemente do anterior, a comparação 1992-2002 não indica melhoria na situação do trabalho agrícola de homens e mulheres, com alguns agravantes no caso destas últimas. Este é o caso do chamado trabalho ‘invisível’ das mulheres associado a tarefas sem valorização econômica. Sua dimensão pode ser aferida nas estatísticas em tarefas tais como a “produção para o consumo” e “trabalho não remunerado” que, em 2002, representavam, respectivamente, 42% e 39% do tempo das mulheres ocupadas na agricultura; note-se que as mulheres respondiam por 72% da população ocupada na produção para o consumo. No entanto, as mulheres que compunham 48% da população rural total, representavam apenas 33% do total da população ocupada na agricultura.

As autoras descrevem as várias e importantes iniciativas que demonstram como evoluíram as organizações de mulheres rurais no Brasil desde, pelo menos, o início da década de 1980, e de sua sintonia com o movimento internacional de mulheres. Esta evolução está na origem das reivindicações que levaram a gradativa incorporação de componentes de gêneros pelos programas públicos. Destacam, desde logo, o acesso à previdência rural conquistado em 1988 quando as mulheres adquiriram os mesmos direitos que os homens, participando, assim, de uma das mais importantes políticas de universalização de direitos para os/as trabalhadores/as rurais no período.

Outra área especialmente importante é a da reforma agrária, cujos benefícios trazidos para as famílias assentadas e para as regiões onde se instalam os projetos de assentamento rural têm sido amplamente comprovados em pesquisas. Pesquisa recente (Leite *et al.*, 2004) constatou que cerca de 85% dos lotes entrevistados têm homens como responsáveis. Ter um número representativo de mulheres entre os beneficiários pela reforma agrária e as melhorias nas condições de vida dela advindas não

significa, necessariamente, uma modificação nas relações de gênero no interior dos assentamentos. Contudo, a existência de grupos de mulheres em 27% dos assentamentos pesquisados e o fato de este ser o segundo tipo de movimento com maior presença é indicativo da capacidade de organização das mulheres assentadas.

Há várias muitas outras menções a iniciativas e programas que revelam a maior visibilidade das questões de gênero e sua incorporação nas ações públicas, embora um balanço revelaria que se está ainda muito distante da equidade. Cabe mencionar, seguindo as autoras: criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (1995) do qual passaram a participar mulheres rurais oriundas de movimentos de expressão nacional; criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (2003) com estatuto de ministério, priorizando o combate à violência contra a mulher; programa de igualdade em gênero no Ministério de Desenvolvimento Agrário (2001), incorporando as dimensões étnicas e raciais em 2003; a já mencionada criação de uma linha de financiamento específica para as mulheres rurais pelo PRONAF (Pronaf-Mulher), dedicado a atividades agrícolas e não-agrícolas. Para além dos programas dirigidos ao mundo rural, há que mencionar que o Programa Bolsa Família deu preferência às mulheres na titularidade de recebimento do benefício, ficando com elas mais de 90% do total de cartões.

Ao passarmos para as questões de gênero presentes na SAN, Siliprandi (2002) observa, por um lado, a já referida ocultação do trabalho de reprodução social que envolve o gerenciamento e preparo da alimentação, manutenção da casa, educação dos filhos, cuidado com idosos e enfermos e demais membros da família. Trata-se de trabalho distribuído desigualmente entre os gêneros que recai, em sua maior parte, sobre as mulheres e, por ser “invisível” nas contas econômicas, deixa de ser um problema de toda a sociedade. Por outro lado, na formulação de políticas de SAN aponta-se, comumente, para o fato de as mulheres não serem reconhecidas como produtoras de alimentos, seja na produção agrícola, seja na elaboração e preparo dos alimentos consumidos nos domicílios, comprometendo a possibilidade de terem papel como sujeitos dessas e de outras políticas.

Como argumenta Siliprandi (2002), tornar as mulheres beneficiárias diretas de programas e projetos fortalece sua posição na família e na comunidade, olhando-as como indivíduos portadores de direitos e não como instrumentos para se chegar à família. As lutas das agricultoras para reverter aquela condição de invisibilidade, em geral, enfatizam a

necessidade de os recursos serem atribuídos às mulheres para aprimorar as condições de produção da subsistência, bem como melhorar sua educação e o acesso a informações nutricionais e de saúde. Vimos, nas partes anteriores que, entre os pobres, as mulheres e as crianças são os grupos mais afetados pela desnutrição, devido à distribuição desigual de alimentos dentro da família e ao excesso de trabalho que, usualmente, recai sobre as mulheres, com impactos significativos sobre suas condições de saúde.

A grande maioria das políticas de apoio ao desenvolvimento rural (como reforma agrária, crédito e assistência técnica) ainda tem os homens como beneficiários. Notam-se, porém, avanços no sentido de conferir relevo para as atividades desenvolvidas pelas mulheres e de estimular que as ações propostas ampliem o acesso das mulheres a recursos (meios de produção, recursos financeiros, informações de mercado, formação profissional etc.) e ao poder de decisão. Requerem-se mudanças nos arcabouços legais que regem a propriedade de bens, para evitar que as mulheres dependam de suas relações com os homens (pais, maridos, irmãos, filhos) para ter acesso a esses bens. O papel das mulheres para um desenvolvimento rural sustentável se expressa não apenas no seu papel de produtoras de alimentos, mas também como administradoras dos recursos naturais, angariadoras de receitas e zeladoras da alimentação doméstica e da segurança nutricional das pessoas.

Por fim, vale salientar, como o faz a autora, que além de promover a mencionada visibilidade, há que desmistificar os estereótipos de gênero associados às tarefas domésticas em geral e alimentares em particular sem, com isso, deixar de reconhecer a responsabilidade das mulheres no campo da alimentação – e, portanto, reconhecer e valorizar os conhecimentos e as experiências historicamente construídas por elas nesse fazer cotidiano.

6. Observações finais

Como observações finais, retomaremos algumas questões a título de um breve balanço dos dez anos passados desde a realização da CMA, em 1996, ao mesmo tempo em que são apresentadas sugestões sobre como articular ações e programas numa política nacional de SAN. Reafirme-se, desde logo, que as avaliações dos compromissos assumidos pelos

países participantes da CMA não devem se limitar a umas poucas metas quantificáveis, como aquela incorporada nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio que propõe a redução gradativa do número de pessoas em condição de extrema pobreza e, portanto, mais vulneráveis à fome. Por mais importantes que elas sejam, não há que perder de vista o conjunto abrangente – talvez excessivamente abrangente – de proposições constantes do Plano de Ação então aprovado, muitas das quais, aliás, dizem respeito aos fatores causadores do pouco êxito no cumprimento das tais metas. Vimos que o Brasil tem sido capaz de apresentar indicadores positivos com respeito à meta de reduzir a pobreza extrema, mantidos muitos dos fatores causadores de iniquidade social e comprometedores da sustentabilidade ambiental.

Nessa mesma direção, é preciso fazer dialogar as proposições saídas da CMA com aquelas oriundas das reuniões de cúpula sobre áreas afins – relativas ao meio ambiente e biodiversidade, entre outras – inclusive porque elas estão entrelaçadas nas negociações dos vários acordos internacionais.

Três outros pontos merecem atenção especial, dois deles, não por acaso, presentes em todo este período como fontes de controvérsias no interior dos governos e da própria sociedade brasileira. O primeiro se refere ao papel atribuído ao comércio internacional na obtenção de SAN e as respectivas implicações no comportamento adotado nas negociações internacionais. O enfoque desenvolvido nesse documento supõe que o comércio internacional não é fonte confiável de SAN e, nos moldes atuais em que é realizado e regulado, compromete a soberania alimentar, ou melhor, compromete o exercício soberano de políticas de SAN. A política comercial brasileira, apesar de sofrer alguma influência das inflexões havidas nos rumos da política externa do Governo Brasileiro, ainda expressam o conflito entre o comportamento exportador agressivo impulsionado pelo chamado agronegócio e as demandas oriundas do amplo segmento composto pela agricultura familiar.

O segundo ponto relaciona-se com o anterior e diz respeito aos modelos de produção agroalimentar a serem estimulados, pelo que eles representam enquanto componentes da estratégia de desenvolvimento do país e para a condição de vida de um conjunto numeroso de famílias rurais que se dedicam à agricultura. Já foram suficientemente ressaltados os riscos representados pela expansão do modelo agrícola hegemônico no Brasil, bem como os

papéis cumpridos pela agricultura familiar. Caberia, agora, enfrentar o questionamento formulado pela ActionAid Brasil sobre ser ou não possível erradicar a fome sem assegurar os direitos dos agricultores. A pergunta só comportaria uma resposta positiva caso se entenda a erradicação da fome limitada à criação de condições de acesso aos alimentos por todos/as, sem outras preocupações relativas às formas pelas quais esse acesso será assegurado ou sobre a origem (modo de produção) dos alimentos e a composição da dieta alimentar.

Este tipo de visão implicaria a coexistência duradoura de vultuosos programas de ajuda alimentar com sistemas agroalimentares tecnificados e concentrados em grandes agentes econômicos. O modelo estadunidense, por exemplo, congrega um dos maiores sistemas produtivos de alimentos do mundo com o também maior programa mundial de ajuda alimentar (*Food Stamp Program*). Claro está que este modelo é fortemente demandante de recursos públicos não disponíveis para qualquer país, para não mencionar seus impactos sociais e ambientais.

O presente documento deixou evidentes os requisitos e componentes de uma estratégia de promoção da SAN na qual a erradicação da fome pode ser alcançada assegurando os direitos dos agricultores familiares. Esta última qualificação é, particularmente, necessária no caso de países como o Brasil com elevada heterogeneidade e desigualdade social no mundo rural.

O terceiro ponto a se destacar diz respeito à estratégia que ganhou corpo, mais recentemente, de implementar medidas e programas sociais de longo alcance (benefícios previdenciários e assistenciais e programas de suplementação de renda), num contexto de restrições macroeconômicas à adoção de estratégias de crescimento econômico mais acelerado promotoras de crescente equidade social. À parte o debate já abordado sobre o papel e o formato dos programas sociais, seus evidentes impactos imediatos sobre o acesso à alimentação de parcela considerável da população brasileira não eliminam a necessidade de que essa estratégia contemple a perspectiva da SAN. Isto se dá em pelo menos duas dimensões, a saber, no tipo de relação estabelecida com os beneficiários diretos de tais medidas e programas, e também na canalização dos estímulos econômicos delas derivados para promover um sistema agroalimentar equitativo, sustentável e diversificado.

Para concluir, mencionam-se alguns desafios colocados para a construção de uma política nacional de SAN com o enfoque que vem sendo desenvolvido no Brasil, construção que estará na ordem do dia caso venha a ser aprovada e implementada a lei que institui o Sistema Nacional de SAN. A abrangência dessa política e o fato de ela interagir com diversos setores de governo e programas com diretrizes e espaço de deliberação próprios requerem iniciativas inovadoras no plano institucional e na concepção de ações e programas públicos integrados, além do exercício permanente de negociação entre os setores e instâncias envolvidos.

Pode-se imaginar a política nacional de SAN como sendo composta de alguns programas ‘basilares’, assim definidos porque atuam em áreas-chave e extrapolam seus objetivos primeiros e estruturas específicas, sendo, portanto, capazes de atuar como nucleadores das ações integradas que expressam a desejada inter-setorialidade da SAN. Entre essas áreas-chave se destacam a agricultura familiar, o abastecimento alimentar, as políticas sociais, a alimentação escolar e as ações de nutrição e saúde. Aos programas ‘basilares’ se soma um conjunto variado de ações e programas inovadores (pelo tema ou objetivo proposto, pela abordagem territorial, etc.).

Há, pelo menos, dois caminhos para construir a inter-setorialidade requerida pelo enfoque da SAN. Um deles é a formulação de programas integrados, inter-setoriais já na origem, portanto, inovadores e implicando enfrentamento das formas convencionais de organização da estrutura do Estado. O outro caminho corresponde à introdução do enfoque da SAN nos programas existentes, sobretudo naqueles aqui classificados como ‘basilares’, tanto na sua formatação, quanto na busca de coordenação entre eles e com as ações inovadoras. Essa coordenação é mais complexa no plano das diretrizes gerais e, não raro, ela é mais possível desde uma ótica territorializada ou local.

Um desafio, particularmente, complexo diz respeito à participação social nas políticas de SAN. Um olhar retrospectivo nos leva a perceber que o campo da SAN acumula razoável experiência de interação entre governos e sociedade civil no Brasil, marcada por naturais embates e eficácia restrita. Não obstante, essa interação revela também ter havido um certo desperdício de conhecimento acumulado e perda de mobilização no período aqui considerado, que acarretou no dispêndio de grande energia social para recolocar o acúmulo anterior no debate sobre a SAN, recentemente, retomado no Brasil. Vale dizer, enquanto a

SAN não se transformar num objeto de políticas de Estado, mais do que de governos, esses e outros riscos serão, sempre, uma possibilidade.

A interação entre Estado e sociedade civil engloba um outro componente, que a experiência brasileira recente vem demonstrando ser também bastante complexo, relativo à incorporação das iniciativas de caráter público oriundas da sociedade civil na construção de uma política nacional de SAN e, mais especificamente, no Sistema Nacional de SAN cuja instituição deverá estar colocada no horizonte próximo. Seria preciso enfrentar a elevada fragmentação daquelas iniciativas e seu baixo grau de sistematização como requisito inicial para superar a dificuldade apontada. Além disso, o diálogo com os espaços de participação social e de formulação de políticas públicas apresenta dificuldades que são distintas nas três esferas de governo (nacional, estadual e municipal). Uma correta avaliação das possibilidades e desafios requer diferenciar as iniciativas não governamentais de grande escala (de âmbito nacional ou supra-regional) e um grande número de iniciativas locais ou regionais nos mais diversos campos. Elas mantêm relações distintas com as referidas esferas de governo em termos de reconhecimento e conflitos, assim como quanto às formas de cooperação e parceria. Por último, mas não menos importante, registre-se a questão do sentido a ser conferido à participação social na formulação e implementação de ações e políticas públicas, que abre um amplo campo de debate quando vai além do exercício do controle social das ações de Estado.

7. Referências

BRASIL. Relatório Nacional Brasileiro – Cúpula Mundial da Alimentação. Brasília (DF), Ministério das Relações Exteriores, 1996, 66 p.

BURLANDY, L., CARVALHO, M.F. E VALENTE, F. (orgs.). Estudo de caso Brasil. Brasília (DF), MS/CGPAN, 2005. (32ª Sessão - Comitê Permanente de Nutrição, ONU).

CONSEA. Princípios e diretrizes de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional. Brasília(DF), CONSEA, 2004.

DELGADO, G. Segurança alimentar e desenvolvimento rural – o Plano Safra 2003-2004 e o Plano Nacional de Reforma Agrária. In: Rocha, M. (org.). Segurança alimentar – um desafio para acabar com a fome no Brasil. S. Paulo, Ed. Fundação Perseu Abramo, 2004.

HEREDIA, B. M. A. E CINTRÃO, R. P. Gênero e acesso a políticas públicas no meio rural brasileiro. In: UNIFEM. O Progresso das mulheres no Brasil. Brasília (DF), UNIFEM/Ford Foundation/CEPIA, 2006, 102-131.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004 – Segurança Alimentar. Rio de Janeiro, IBGE, 2006.

INCRA/FAO. Novo retrato da agricultura brasileira: o Brasil redescoberto. Brasília (DF): NEAD, 2000.

IPEA. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília-DF, IPEA, 2005.

IPEA. A Segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação no Brasil. Brasília (DF), IPEA/SEDH/MRE, 2002.

LE BIHAN, G., DELPEUCH, F. E MARIE, B. Alimentação, nutrição e políticas públicas. S. Paulo, Inst. PÓLIS, 2003, 132 p. (Cadernos de proposições para o Século XXI, 4).

LEITE, S. et al. Impactos dos assentamentos – um estudo sobre o meio rural brasileiro. Brasília/S. Paulo, NEAD/Ed. Unesp, 2004.

MALUF, R. S. Hambre cero y la lucha a la pobreza en Brasil. Política Internazionale, Roma, v. XXX, n. 1-2, p. 81-88, 2003.

MALUF, R. S. Mercados agroalimentares e a agricultura familiar no Brasil: agregação de valor, cadeias integradas e circuitos regionais. Ensaio FEE, P. Alegre, 25(1), 2004, 299-322.

MALUF, R. S. e ZIMMERMANN, S. Políticas municipais de erradicação da fome e a promoção da agricultura familiar no Brasil. R. Janeiro, CERESAN/UFRRJ, 2005, 19 p. (Relatórios Técnicos, 1)

MDA. PIB das cadeias produtivas da agricultura familiar. Brasília (DF): MDA/NEAD, 2004.

MONTEIRO, C. A., CONDE, W. E KONNO, S. Análise do inquérito “Chamada Nutricional 2005” realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Ministério da Saúde. S. Paulo, FSP/USP, 2006. (mimeo).

SILIPRANDI, E. Políticas de alimentação e papéis de gênero: desafios para uma maior equidade. Cadernos SOF 64.109, 2002.

VALENTE, F. L. A evolução da promoção da realização do direito humano à -alimentação adequada, terra e água. Brasília (DF), ABRANDH, 2006. (mimeo.)

Anexo I - A sociedade civil brasileira e a 'Cúpula Mundial da Alimentação: cinco anos depois'.

Nós, integrantes das entidades da sociedade civil abaixo listadas que compõem o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), aprovamos uma declaração destinada à Cúpula Mundial de Alimentação (CMA) – cinco anos depois (Roma, Junho, 2002) sumarizada nesta nota. Destacam-se os seguintes pontos:

I - AVALIAÇÃO do seguimento da Cúpula Mundial de Alimentação (1996)

Passados quase seis anos, os governos dos países signatários da CMA –1996 indicam que a meta estabelecida para 2015 - de reduzir à metade o quantitativo de pessoas que passam fome no mundo – não será atingida. No caso brasileiro há concentração da fome e desnutrição em determinados grupos populacionais, principalmente residentes das áreas rurais e no meio urbano em localidades de baixa renda. Além disto, destacam-se as carências de micro – nutrientes e o aumento da incidência de doenças crônicas associadas a alimentação – obesidade, diabetes e doenças cardiovasculares. Tratam-se de questões relacionadas tanto ao consumo insuficiente de alimentos, quanto à indução de hábitos alimentares pouco saudáveis, em um contexto de promoção de produtos alimentícios danosos à saúde, sem uma normatização eficaz que permita prevenir o consumidor dos riscos existentes.

Compromissos governamentais assumidos na CMA –1996 não foram cumpridos

O governo brasileiro interrompeu os trabalhos que levariam à criação do Comitê de Seguimento da Cúpula 1996, responsável por operacionalizar o compromisso de monitoramento conjunto (governo/sociedade) das políticas públicas necessárias ao alcance desta meta. Apenas há alguns meses da realização da CMA-2002 um novo comitê foi constituído de forma restrita e apressada com vistas à elaboração do relatório nacional. Este fato levou à recusa do FBSAN em participar deste processo. Avaliações recentes indicam que restrições orçamentárias, decorrentes das políticas de ajuste no Brasil, comprometem a continuidade dos programas sociais, ocasionando uma implementação irregular e muito aquém das metas anunciadas.

A parceria com a sociedade civil organizada vem sendo comprometida

Após ter extinguido o Conselho Nacional de Segurança Alimentar em 1995 – interrompendo um processo importante de parceria com a sociedade civil organizada-o atual governo lançou recentemente o Conselho Nacional de Promoção do Direito à Alimentação e Nutrição (CNPDA). Ainda que reconhecendo a importância do CNPDA, o FBSAN estranha o fato desta iniciativa ter sido tomada nos momentos finais do atual governo e sem a necessária articulação com a sociedade civil.

II - PROPOSTAS

1- A fome e a insegurança alimentar só serão superadas com ações coordenadas entre os diferentes setores de governo e sociedade em parceria. Desta forma reafirmamos que o Conselho Nacional de Promoção do Direito à Alimentação funcione segundo os *Princípios de Paris*, adotados pela ONU, aplicáveis a instâncias nacionais de promoção e monitoramento da realização dos Direitos Humanos.

2- Reivindicamos que a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional seja construída sob a égide da implementação do direito humano à alimentação e objetivos da soberania alimentar, constituindo-se enquanto uma política estratégica de desenvolvimento nacional.

3- Conscientes do papel que deve ser desempenhado pelo Brasil em âmbito internacional no que se refere ao direito à alimentação, propomos que o país se engaje na luta da sociedade civil internacional e de vários governos pela adoção de um Código de Conduta Internacional sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada, conforme preliminarmente sugerido no item 7.4 do Plano de Ação da Cúpula de 1996. Faz parte deste engajamento o estabelecimento de um código de conduta em nível nacional, como já existe em outros países.

4- A política macro-econômica deve ser revisada para promover a geração de empregos, inclusão social e redução de desigualdades.

5- A legislação trabalhista deve ser revista no sentido de reverter a perda dos benefícios sociais imposta pelas medidas de ajuste estrutural.

6- O posicionamento que vem sendo adotado pelo país nas negociações comerciais internacionais relativas à agricultura deve ser revisto uma vez que: se pauta pela defesa

estrita do livre-comércio e dos interesses dos grandes exportadores e grandes corporações agroalimentares; desconsidera as questões de soberania alimentar que vêm recebendo crescente reconhecimento mundial, e não legitima a adoção de políticas domésticas de apoio diferenciado para os pequenos produtores.

7- Devem ser estabelecidos mecanismos de tomadas de decisão da sociedade brasileira - que incorporem os diferentes segmentos e atores sociais - acerca das iniciativas relativas a tratados continentais e internacionais e à criação da Associação para o Livre Comércio nas Américas - ALCA, pelos evidentes riscos colocados por esta proposta, aí compreendida a soberania e segurança alimentar e nutricional dos países latino-americanos e caribenhos.

8- O modelo agrícola em implantação no Brasil reproduz e amplia a insegurança alimentar e nutricional, ao se submeter às políticas do “livre-comércio”, ao excluir milhões de trabalhadores rurais sem-terras e expulsar outros milhões de pequenos agricultores de suas próprias terras. Esta situação de exclusão e insegurança alimentar só poderá ser revertida, através das seguintes medidas: - implantação de uma verdadeira e ampla reforma agrária, que garanta a distribuição das terras monopolizadas pelos latifúndios; uma política de crédito aos pequenos agricultores que não seja paliativa; a retomada do sistema público de pesquisa e assistência técnica agrícola, atualmente, desmontado; uma política efetiva de estoques reguladores capaz de intervir e equilibrar o mercado de alimentos; a consolidação da previdência social, garantindo a manutenção e ampliação dos direitos previdenciários aos trabalhadores que são considerados segurados especiais (trabalhadores rurais, pescadores e garimpeiros), bem como a implantação de políticas de Educação e Saúde para estes trabalhadores.

9 – Devem ser fortalecidas políticas de combate à desnutrição, à mortalidade materno-infantil e as políticas de proteção e promoção da saúde de grupos biológica e socialmente vulneráveis, como as crianças, as gestantes, as nutrizes e os idosos, além de políticas públicas emergenciais de alimentação e nutrição para as áreas que apresentam maior vulnerabilidade.

10 – Devem ser estabelecidas políticas que garantam o acesso a alimentação para populações em situação de emergência e crise.

11 - A política de Segurança Alimentar deve proteger o meio ambiente e os direitos do consumidor, promover práticas agroecológicas e o desenvolvimento rural sustentável.

12- É essencial, na formulação e implementação de políticas públicas para os diversos setores, que se considere a promoção de equidade entre homens e mulheres.

13- Endossamos a posição adotada por dezenas de organizações não-governamentais brasileiras, ligadas à proteção do meio ambiente, à defesa dos direitos do consumidor e à promoção da agroecologia e do desenvolvimento rural sustentável, articuladas na Campanha "Por um Brasil livre de transgênicos".

Queremos encerrar esta declaração com um apelo eloqüente ao Governo Brasileiro, às entidades da sociedade civil e às organizações internacionais, no sentido de atuarmos de modo a converter a " Cúpula Mundial da Alimentação cinco anos depois" num momento de cumprimento de compromissos e metas efetivas relativas ao combate à fome e à promoção da soberania e da segurança alimentar e nutricional dos povos.

Rio de Janeiro, 20 de Maio de 2002

Anexo II - Discurso do Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento Do Brasil, Marcus Vinicius Pratini De Moraes -- Cinco Anos Depois.

Cúpula Mundial da Alimentação Roma, 10a 13 de Junho de 2002.

Senhores Chefes de Estado e de Governo

Senhor Presidente,

Senhor Diretor-Geral,

Senhores Ministros e Chefes de Delegação,

Senhoras e senhores.

Os compromissos assumidos pelo Brasil na Cúpula Mundial da Alimentação, em 1996, foram e estão sendo cumpridos e têm seus reflexos nos avanços conseguidos pelo Brasil na área social, que não ocorreram espontaneamente. As condições internacionais permaneceram difíceis para todos os países emergentes na segunda metade da década de 1990. Se os brasileiros melhoraram de vida, foi graças aos esforços perseverantes dos indivíduos, da sociedade civil e do governo.

O Governo Federal contribuiu em várias frentes para esses avanços. O controle da inflação foi em si mesmo uma política social com vastas conseqüências. Antes do Plano Real, as tentativas de estabilização pareciam condenadas ao fracasso. O Plano Real conseguiu o que para muitos era impossível: controlar a inflação e, ao mesmo tempo, elevar a renda dos trabalhadores, ativar a economia e manter o apoio da sociedade à política econômica.

“A inflação é o mais injusto e cruel dos impostos” como assegura o Presidente Fernando Henrique Cardoso. “São os mais pobres que o pagam... Os assalariados de baixa renda e a legião dos excluídos do Brasil industrial vêm deteriorar-se a cada dia o valor de seus escassos rendimentos. Não há, assim, política social mais eficaz do que a queda da inflação. Combater a fome, priorizar o gasto público com programas de cunho social e aumentar sua eficiência são obrigação do Governo Brasileiro. Mas só a estabilidade de preços criará condições para o crescimento sustentado da produção e do emprego e para a distribuição de

renda, permitindo preencher o abismo entre o Brasil rico, moderno e eficiente e o Brasil miserável, de tudo desprovido”.

A queda da inflação foi o começo de um processo.

As reformas implantadas a partir do real sustentaram a estabilidade dos preços e garantiram ganhos duradouros aos trabalhadores e aos mais pobres.

A renda média dos trabalhadores no período entre 1995 e 2001 cresceu 27% em relação ao período de 1991 a 1994;

O salário mínimo, os benefícios da Previdência e da Assistência Social cresceram mais de 60% entre 1994 e 2001;

Doze milhões de brasileiros ultrapassaram a linha de pobreza; a diminuição do número de pobres não foi um fenômeno temporário; já se consolidou como irreversível;

A redução da pobreza refletiu-se no aumento do consumo de alimentos e de bens de consumo duráveis, inclusive nas camadas mais pobres;

A expectativa de vida aumentou 6,6 anos, em comparação com a do início da década de 1980, e as diferenças regionais diminuíram.

Segundo dados do PNUD houve um aumento de 5,64% no Índice de Desenvolvimento Humano no período de 1990 a 1999.

O objetivo último do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso continua sendo a inclusão social, baseada na participação plena e equitativa das mulheres e homens.

Os números do gasto federal na década de 1990 não deixam dúvida sobre as prioridades em função das quais o Governo distribuiu, com aval do Congresso Nacional, os recursos orçamentários. O controle da inflação a partir de 1994 deu-se, sobretudo, mediante um proposital incremento de gastos na área social.

O Brasil, desde a década de 40, desenvolve ações sociais de alimentação e nutrição. Dentre elas, a de maior alcance social tem sido o Programa Nacional de Alimentação Escolar, reconhecido internacionalmente como um dos maiores programas sociais do mundo ocidental e o único de atendimento universalizado. Beneficia com uma refeição diária, durante duzentos dias letivos, mais de 37 milhões de alunos matriculados no ensino fundamental e pré-escolar. Todos os municípios recebem, diretamente, sem burocracia, os recursos para a merenda escolar, observando as ofertas e hábitos alimentares de cada região. Os recursos para o programa que totalizavam em 1995 US\$ 236 milhões aumentaram 52,54% até o ano de 2002, atingindo US\$ 360 milhões.

Para atender, em 2002, mais 31,7 milhões de brasileiros com programas sociais de transferência direta de renda, compreendendo ações coordenadas entre os setores de saúde, educação, trabalho, serviço social, agricultura e abastecimento, estão previstos no Orçamento da União recursos da ordem de US\$ 9 bilhões.

Para se consolidar como nação industrial, o Brasil levou cinquenta anos, tendo, no entanto, precisado de apenas uma década para se inserir na economia global.

Foram priorizados investimentos nas áreas de educação, pesquisa, desenvolvimento tecnológico e científico. Mas os avanços mais visíveis se dão na agricultura: o Brasil bateu recordes e avançou como nunca na agricultura.

A produtividade agrícola aumentou 70% nos últimos dez anos;

US\$ 24 bilhões em exportações do agronegócio em 2001;

Em 8 anos, crescimento de 97% na produção de carne de frango, 67% na produção de carne suína e 30% na de carne bovina;

O Brasil é o 1º produtor mundial de café, laranja e cana-de-açúcar e tem o maior rebanho bovino comercial do mundo, rebanho este alimentado a pasto.

Mas isto ainda é pouco. Nos últimos oito anos, toda a cadeia produtiva vem sendo estimulada com ações concretas, colocando o país numa nova era no setor agropecuário, valorizando a qualidade, a sanidade de seus produtos, a competitividade e a sustentabilidade ambiental.

Atualmente, no Brasil, as florestas e os animais estão melhor protegidos, as cidades mais limpas e as empresas aprenderam a tirar proveito dos recursos naturais sem devastar a natureza. Em 2002, comparando com dados de 1980, a poluição do ar nas grandes cidades caiu à metade

A Produtividade Agrícola Brasileira supera a dos países ricos. Foram significativos os esforços na promoção de práticas sustentáveis de desenvolvimento na agricultura, pecuária e nos setores pesqueiro e agroflorestal, assegurando um suprimento de alimentos suficiente e seguro.

Todos os compromissos assumidos em 1996, na Cúpula Mundial da alimentação foram e estão sendo cumpridos pelo Brasil. Inclusive a defesa de um sistema leal de comércio mundial de alimentos e agrícola. Na Reunião Ministerial da Organização Mundial de Comércio, realizada em Doha, no ano passado, o Brasil trabalhou para que os países se

comprometessem a iniciar negociações globais visando: “melhorias substanciais em acesso a mercados; redução, com vistas à sua eliminação, de todas as formas de subsídios à exportação e redução substancial do apoio doméstico causador de distorções no comércio”.

Os países ricos impõem dificuldades à “promoção de esforços para que as políticas de comércio alimentar e agrícola, bem como de comércio em geral contribuam para o fomento da segurança alimentar para todos através de um sistema de comércio mundial leal orientado ao mercado”.

É fundamental, no marco dos esforços dos países em desenvolvimento, que cada um possa explorar suas vantagens comparativas sem que isso gere reações protecionistas de parte dos países mais ricos.

As medidas protecionistas dos países mais desenvolvidos são um anacronismo que se revela e parece perpetuar-se, a cada dia, notadamente incompatíveis com os valores da cooperação econômica no plano internacional.

O agronegócio brasileiro é um segmento altamente dinâmico das atividades econômicas, contribuindo de forma positiva nas contas públicas e permitindo ao Governo dar continuidade às políticas de redução da pobreza. A venda de produtos agrícolas tem reflexos diretos na promoção de investimentos no campo e na geração de renda e emprego rural em bases sustentáveis. Os progressos só não são mais significativos porque o potencial do setor agropecuário brasileiro está sujeito aos constrangimentos de ações protecionistas.

Os países produtores mais competitivos são prejudicados pela imposição de barreiras protecionistas ao comércio de seus produtos pelos países ricos.

Estudos da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico estimam que as restrições a importações de países em desenvolvimento e os efeitos negativos das políticas agrícolas dos países desenvolvidos sobre os preços internacionais de commodities custam US\$ 20 bilhões aos países em desenvolvimento. Enquanto no setor industrial as tarifas médias de importação são de 4%, as dos produtos agrícolas, nos países da OCDE são de 60%.

Por ser o Brasil o mais competitivo produtor mundial de cana-de-açúcar, nosso açúcar e nosso álcool enfrentam restrições traduzidas em cotas insignificantes e tarifas adicionais sobre o preço de referência impedindo a venda dos produtos em importantes mercados.

O suco de laranja brasileiro para ser comercializado, em determinados países, está sujeito ao pagamento de tarifas adicionais equivalentes a 40,7%, 54,9% e de até 139,2%.

Os subsídios aos produtos agrícolas além de gerar uma competitividade artificial, distorcem os fluxos comerciais e depreciam o valor das commodities, itens fundamentais na pauta exportadora dos países em desenvolvimento.

A OCDE estima que uma redução de 10% no nível global de apoio doméstico das nações que a compõem levaria a um incremento dos preços internacionais de mercadorias agrícolas da ordem de 2,2%, o que beneficiaria os países em desenvolvimento.

A União Européia, por exemplo, aloca recursos da ordem de 100 bilhões de euros por ano em políticas internas, distorcendo assim o comércio. Os programas norte-americanos, como "Loan Deficiency Payment", praticamente garantem preços fixos para os produtores dos EUA, independentemente do mercado internacional. Nesse tema, o mandato de Doha reforça o pleito do Brasil para que se procure desvincular o apoio concedido à produção, o chamado "decoupling", pelo qual tais pagamentos já não estariam relacionados à quantidade produzida. Desta forma, procura-se evitar que essas políticas contribuam para a criação de excedentes agrícolas expressivos e conseqüentemente, de preços artificialmente baixos, em prejuízo dos países produtores como o Brasil.

A Declaração Ministerial da Conferência da OMC em Doha embora não contemple, na sua totalidade, os avanços pretendidos pelo Brasil, reflete o anseio da maioria significativa de seus membros por mudanças profundas no comércio internacional de produtos agrícolas.

Outro tema de grande importância em agricultura refere-se às medidas sanitárias e fitossanitárias, em especial ao pleito brasileiro de revisão do procedimento de notificação para esclarecer os tipos de medidas a serem notificadas de forma obrigatória à OMC. O tema é de especial interesse tendo em vista os impactos negativos decorrentes da aplicação intempestiva de medidas que não se encontram amparadas por critérios científicos apropriados. Preocupações com a saúde humana e animal têm sido utilizadas com fins protecionistas.

A sociedade brasileira não está imune aos sentimentos de incerteza e insegurança inerentes às mudanças vertiginosas pelas quais passa a ordem mundial. Multiplicaram-se e diversificaram-se, sem dúvida, os espaços para todas as sociedades expostas aos riscos e oportunidades trazidos pela globalização.

As transformações operadas ao longo dos últimos oito anos tanto no Estado, quanto na sociedade, fazem com que o Brasil esteja, hoje, mais bem preparado para enfrentar o desafio do desenvolvimento com equidade e sustentabilidade, a consolidação dos ideais de segurança alimentar e nutricional e, o direito humano à alimentação.

Seis anos depois da Cúpula Mundial de Alimentação, o governo brasileiro entende que, embora tenha conseguido avanços importantes, o Brasil ainda tem um longo caminho a percorrer nesse processo de construção de uma sociedade mais justa e menos desigual. Reitera, pois, a determinação de manter na agenda para os próximos anos os compromissos assumidos em 1996.

Muito foi feito, porém é preciso fazer mais.

Este é o enunciado que traduz com exatidão o sentido essencial, o novo ponto de partida e o horizonte dos compromissos assumidos com o futuro.

Muito obrigado.

Anexo III - Declaração do Encontro Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - II Conferência + 2

Nos dias 22 a 24 de Maio de 2006, reuniram-se em Brasília (DF) 400 participantes do Encontro Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, entre conselheiros do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), integrantes dos governos federal, estaduais e municipais e representantes de 27 Estados escolhidos em eventos estaduais preparatórios. O Encontro Nacional ocorreu a partir de convocação do CONSEA, com o apoio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO).

O Encontro realizou um balanço das iniciativas governamentais e não governamentais adotadas desde a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Olinda, 2004), à luz das resoluções então aprovadas e verificando os avanços e dificuldades na direção da construção de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional. Tratou, também, da elaboração de uma agenda de trabalho com vistas à projetada realização da próxima Conferência Nacional de SAN, em 2007.

Foram reconhecidos avanços efetivos realizados a partir de iniciativas governamentais e não governamentais nas seguintes áreas:

1. A colocação da SAN como uma questão de interesse social e prioridade na agenda pública do país, com uma compreensão orientada pelo direito humano à alimentação adequada e saudável e pela busca da soberania alimentar;

2. Os passos já dados na criação dos requisitos institucionais para a formulação e implementação de uma política nacional de SAN com participação e controle social – como tem sido a experiência do CONSEA-Nacional e seus congêneres estaduais e municipais – agora concretizados no Projeto de Lei Orgânica da SAN em tramitação no Congresso Nacional;

3. Uma crescente e mais qualificada participação social nas instâncias de formulação, implementação e controle das ações públicas relacionadas com a SAN nas três esferas de governo, ainda que de forma desigual e carecendo de suporte institucional;

4. A ampliação das ações voltadas para a garantia do acesso aos alimentos com a unificação dos programas de transferência de renda no Programa Bolsa Família, a

recuperação e reformulação da Política Nacional de Alimentação Escolar e o impulso dado ao Programa 1 Milhão de Cisternas, bem como a retomada do debate sobre uma política de abastecimento alimentar;

5. O maior reconhecimento das desigualdades por razões de gênero, étnicas e geracionais na sociedade brasileira, exigindo a adoção de políticas de promoção da equidade (mulheres, jovens, povos indígenas e afro-descendentes) e a adequação dos instrumentos de ação de modo a respeitar e valorizar a diversidade cultural;

6. A ampliação dos recursos e das modalidades de apoio à agricultura familiar pelo PRONAF e a iniciativa inovadora de criação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), estimulando modelos sustentáveis, ecológicos, cooperativos e solidários de produção e acesso aos mercados;

7. O despertar para a importância de promover hábitos alimentares saudáveis e adequados, de maneira a garantir a prevenção das doenças carenciais e das não transmissíveis decorrentes da má alimentação;

8. O desencadeamento de um processo consistente de acompanhamento e avaliação das políticas públicas de SAN e da divulgação com transparência dos resultados gerados pelas pesquisas sobre a condição alimentar e nutricional da população brasileira.

Entretanto, muitos são os desafios a serem superados na direção de atribuir centralidade à segurança alimentar e nutricional na construção de estratégias de desenvolvimento promotoras de justiça social, destacando-se os seguintes:

1. Adoção de políticas que promovam um crescimento econômico assentado na geração de emprego e oportunidades de trabalho na cidade e no campo, reduzindo as desigualdades sociais e afirmando o primado da soberania em relação aos demais interesses nas relações internacionais;

2. Prioridade no resgate da imensa dívida social vigente no país, rejeitando com vigor o argumento de que os recursos destinados à garantia de direitos e emancipação dos mais pobres são excessivos e indevidos;

3. Orientação das políticas públicas na direção de um desenvolvimento rural sustentável, com fortalecimento da agricultura familiar, agroextrativismo, aquicultura e pesca, promoção da agroecologia, enfatizando a reforma agrária e a conservação dos

recursos genéticos, em face dos impactos sociais e ambientais da expansão da monocultura, da concentração fundiária e do uso indiscriminado de agrotóxicos e de transgênicos;

4. Integração das ações e programas relacionados com o uso, manejo e distribuição da água, na perspectiva de assegurar água de qualidade com acesso descentralizado, uso difuso para a produção e controle social sobre as políticas em face da crescente privatização dos recursos hídricos;

5. Promoção da intersetorialidade das ações e políticas públicas por meio de programas integrados, ações articuladas entre o Estado e a sociedade civil, cooperação entre as esferas de governo e sistemas descentralizados articulados ao sistema nacional de SAN;

6. Revisão da legislação nos aspectos impeditivos do acesso aos programas de SAN pela agricultura familiar, agroextrativismo, pescadores artesanais, produção familiar urbana, comunidades tradicionais e famílias em condição de extrema pobreza;

7. Conferir protagonismo aos segmentos afetados pelas discriminações econômicas, sociais, de gênero e étnicas, na formulação e implementação das ações e programas de superação dessas desigualdades;

8. Conjugação de medidas diretas e imediatas de garantia de acesso à alimentação adequada com ações que ampliem a capacidade de existência autônoma da população e promovam a qualidade de vida;

9. Promover uma alimentação saudável e adequada alicerçada num sistema de diagnóstico e monitoramento continuado, educação para o consumo e atendimento das especificidades (biológicas, de geração, de gênero, raciais e étnicas), bem como disponibilizando alimentos cultural e ambientalmente referenciados;

10. Fortalecimento das ações da Política Nacional de Alimentação e Nutrição na atenção básica à saúde para a redução da desnutrição infantil e a promoção da saúde da população, articuladas às demais políticas de SAN;

11. Ampliar e fortalecer estratégias de geração de trabalho e renda por meio de estratégias de desenvolvimento local, empreendimentos da economia solidária, fortalecendo redes e criando linhas próprias de financiamento;

12. Implementar estratégias de comunicação e formação em SAN, envolvendo o sistema educacional em todos os níveis e as organizações comunitárias;

13. Adoção de uma matriz de acompanhamento orçamentário, com a priorização na destinação de recursos orçamentários para políticas e programas de SAN;

14. Implementar um Sistema Nacional de Monitoramento da SAN que contemple indicadores multisetoriais sobre todas as dimensões da SAN, com coordenação supra-setorial e participação social.

Pelo que foi assinalado anteriormente, e tendo em vista a construção de um Sistema e de uma Política Nacional de SAN, as/os participantes do Encontro Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional manifestam seu engajamento e conclamam as instâncias de Estado nas diferentes esferas e as entidades sociais para que se comprometam com a efetivação dos seguintes pontos:

Aprovação da Lei Orgânica da SAN e a conseqüente regulamentação e implementação do Sistema Nacional de SAN no mais breve prazo possível, bem como a viabilização de processos análogos nas esferas estadual e municipal;

Consolidação e interação entre os programas públicos federais que embasam a política nacional de SAN e também das ações públicas inovadoras de iniciativa da sociedade civil disseminadas em todo o país;

Ampliação da presença internacional do país no sentido de incorporar as questões relacionadas com a SAN nos acordos internacionais, processos de cooperação e eventos multilaterais, considerando a experiência brasileira de construção de políticas de SAN com participação social;

Convocação da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional para o 1º Semestre de 2007, tomando as iniciativas necessárias para assegurar recursos e ampla mobilização social em todo o país.

CERESAN

Av. Presidente Vargas, 417/8º andar
20071-003 - Rio de Janeiro, RJ - Brasil
Tel/Fax:(21) 2224-8577 Ramal: 215
E-mail: ceresan@
Home Page: <http://www.ufrj.br/cpda>



Apoio

