



SENADO FEDERAL

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

**Políticas Nacionais e Atividades de Cooperação
Internacional para cumprimento dos Objetivos
de Desenvolvimento Sustentável, sobretudo para
assegurar Alimentação Sustentável para todos,
com Segurança Alimentar e melhoria da
Nutrição**

*Da Comissão Senado do Futuro, em atendimento ao que dispõe a
Resolução do Senado Federal nº 44, de 2013.*

Presidente: Senador WELLINGTON FAGUNDES
Relator: Senador CIDINHO SANTOS

Brasília
14 de dezembro de 2016

PREFÁCIO

O Senado Federal editou a Resolução nº 44, de 2013, a fim de prever, anualmente, a avaliação de políticas públicas no âmbito de suas comissões permanentes. Tal procedimento demonstra-se importante para mensurar a efetividade dessas políticas, possibilitando o debate, junto à sociedade, sobre as medidas necessárias para o aprimoramento da gestão pública brasileira.

A dinâmica de avaliação em tela contribui para aumentar a efetividade da competência do Congresso Nacional inscrita no inciso X do art. 49 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), segundo o qual compete exclusivamente ao Parlamento pátrio realizar a fiscalização e o controle, diretamente ou por qualquer de suas Casas, dos atos do Poder Executivo, incluídos os da Administração Indireta. Ademais, demonstra-se oportuna para a própria dinâmica do processo legislativo, porquanto possibilita a adaptação do conteúdo das proposições em tramitação às necessidades e demandas oriundas do cotidiano social.

Em 2015, a Comissão Senado do Futuro (CSF) selecionou a temática “O Futuro das Cidades: desafios para a urbanização sustentável e eficiente” como norteadora de políticas públicas para ser avaliada.

No exercício de 2016, tivemos a honra de ser indicados para apresentar relatório de avaliação das *Políticas Nacionais e Atividades de Cooperação Internacional para cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, sobretudo para assegurar Alimentação Sustentável para todos, com Segurança Alimentar e melhoria da Nutrição*. A proposta do presente trabalho, portanto, é estimular debate e reflexões sobre as medidas necessárias à promoção da segurança alimentar e nutricional, haja vista os desafios constatados na dinâmica da sociedade contemporânea.

Senador CIDINHO SANTOS
Relator

SUMÁRIO

1.	APRESENTAÇÃO	3
2.	METODOLOGIA.....	7
3.	ANÁLISE HISTÓRICA RECENTE	9
3.1	A redemocratização da década de 1980 e as consequências nas atuais políticas de Segurança Alimentar e Nutricional	9
3.2	A estabilização macroeconômica e suas consequências para as políticas de SAN	15
4.	MARCOS INSTITUCIONAIS E POLÍTICAS DE SAN NO BRASIL	21
4.1.	O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e os primeiros programas de transferência de renda modernos do Brasil.....	21
4.2.	A unificação das transferências de renda no Bolsa Família e suas consequências na SAN.....	23
4.3.	A restauração do Consea e os avanços na legislação de SAN.....	29
4.4.	O Programa de Aquisição de Alimentos, as políticas de acesso à água e os equipamentos públicos de alimentação e nutrição	34
5.	ATIVIDADES DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DE PROMOÇÃO DA SAN.....	41
5.1	O contexto de aumento progressivo da população mundial	41
5.2	O exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na África como estratégia de cooperação internacional de promoção da SAN	44
6.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	47
7.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	49

1. APRESENTAÇÃO

A Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, realizada de 25 a 27 de setembro de 2015, possibilitou a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Sucessores dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), os ODS devem representar parâmetros para a implementação das políticas nacionais e das atividades de cooperação internacional até 2030.

O Brasil teve participação decisiva na implementação dos ODM. O capital político acumulado – ao sediar a primeira Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92), bem como a Conferência Rio +20, em 2012 – e a vanguarda na execução de políticas inovadoras de desenvolvimento social e combate à fome conferem ao País legitimidade para apresentar participação protagonista, também, na promoção dos ODS ao longo dos próximos anos.

A diplomacia brasileira participou de todas as sessões da negociação intergovernamental dos ODS, realizada entre a Rio+20 e a Cúpula da ONU. Ao final desse processo, chegou-se a um acordo¹ que contempla 17 objetivos (e 169 metas), entre os quais o objetivo de *acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável*.

Nesse contexto, a Comissão Senado do Futuro propõe-se, com base na Resolução nº 44, de 2013, a avaliar as políticas nacionais e as atividades de cooperação internacional para cumprimento dos ODS, sobretudo para

¹ Consolidado no documento “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, disponível em: http://www.pnud.org.br/Docs/Agenda2030completo_PtBR.pdf

assegurar Alimentação Sustentável para todos, com Segurança Alimentar e melhoria da Nutrição. Tais atividades relacionam-se com o objetivo ora mencionado, o qual apresenta as seguintes metas:

- até 2030, acabar com a fome e garantir o acesso de todas as pessoas, em particular os pobres e pessoas em situações vulneráveis, incluindo crianças, a alimentos seguros, nutritivos e suficientes durante todo o ano;
- até 2030, acabar com todas as formas de desnutrição, inclusive pelo alcance, até 2025, das metas acordadas internacionalmente sobre desnutrição crônica e desnutrição em crianças menores de cinco anos de idade, e atender às necessidades nutricionais de meninas adolescentes, mulheres grávidas e lactantes e pessoas idosas;
- até 2030, dobrar a produtividade agrícola e a renda dos pequenos produtores de alimentos, particularmente de mulheres, povos indígenas, agricultores familiares, pastores e pescadores, inclusive por meio de acesso seguro e igual à terra, e a outros recursos produtivos e insumos, conhecimento, serviços financeiros, mercados e oportunidades de agregação de valor e de emprego não agrícola;
- até 2030, garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos e implementar práticas agrícolas resilientes, que aumentem a produtividade e a produção, que ajudem a manter os ecossistemas, que fortaleçam a capacidade de

adaptação às mudanças do clima, às condições meteorológicas extremas, secas, inundações e outros desastres, e que melhorem progressivamente a qualidade da terra e do solo;

- até 2020, manter a diversidade genética de sementes, plantas cultivadas, animais de criação e domesticados e suas respectivas espécies selvagens, inclusive por meio de bancos de sementes e plantas diversificados e adequadamente geridos em nível nacional, regional e internacional, e garantir o acesso e a repartição justa e equitativa dos benefícios decorrentes da utilização dos recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados, conforme acordado internacionalmente;
- aumentar o investimento, inclusive por meio do reforço da cooperação internacional, em infraestrutura rural, pesquisa e serviços de extensão agrícolas, desenvolvimento de tecnologia, e os bancos de genes de plantas e animais, de maneira a aumentar a capacidade de produção agrícola nos países em desenvolvimento, em particular nos países de menor desenvolvimento relativo;
- corrigir e prevenir as restrições ao comércio e distorções nos mercados agrícolas mundiais, inclusive por meio da eliminação paralela de todas as formas de subsídios à exportação e todas as medidas de exportação com efeito equivalente, de acordo com o mandato da Rodada de Desenvolvimento de Doha;

- adotar medidas para garantir o funcionamento adequado dos mercados de *commodities* de alimentos e seus derivados, e facilitar o acesso oportuno à informação de mercado, inclusive sobre as reservas de alimentos, a fim de ajudar a limitar a volatilidade extrema dos preços dos alimentos.

2. METODOLOGIA

Cumprir registrar que o presente trabalho foi organizado com base no “Referencial para Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal”, elaborado por grupo de trabalho no âmbito da Consultoria Legislativa e da Consultoria de Orçamentos do Senado Federal². De acordo com esse documento, a metodologia de análise pode priorizar três etapas fundamentais da política considerada:

- 1) a estrutura (diz respeito aos recursos materiais e humanos adequados à consecução dos objetivos da política);
- 2) o processo (abrange o conjunto de regras e procedimentos que norteiam a execução da política); e
- 3) o resultado (corresponde à repercussão das ações da política na realidade social).

O trabalho teve o intuito de contemplar a análise das etapas ora citadas que se relacionam com as políticas nacionais e atividades de cooperação internacional para assegurar Alimentação Sustentável para todos, com Segurança Alimentar e melhoria da Nutrição. Nesse contexto, priorizou o parâmetro da efetividade dessas políticas, de modo a mensurar os reais impactos das políticas implementadas na dinâmica social.

A partir dessa definição, as informações utilizadas no presente relatório foram obtidas por meio da revisão bibliográfica relacionada às estratégias de promoção da Segurança Alimentar e Nutricional no País,

² Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/referencial-para-avaliacao-de-politicas-publicas-no-senado-federal-2015/RefPPub-2015>. Acesso em 5/9/2016.

considerando, outrossim, medidas de cooperação internacional de combate à fome e o desenvolvimento agrícola sustentável.

3. ANÁLISE HISTÓRICA RECENTE

3.1 A redemocratização da década de 1980 e as consequências nas atuais políticas de Segurança Alimentar e Nutricional

A transição institucional no Brasil de meados da década de 1980 proporcionou importantes consequências para as estratégias nacionais de combate à fome. A abertura “lenta, gradual e segura” do presidente Ernesto Geisel, iniciada no decênio anterior, possibilitou a restituição de direitos civis e políticos à sociedade brasileira, os quais foram ampliados pelo presidente Figueiredo.

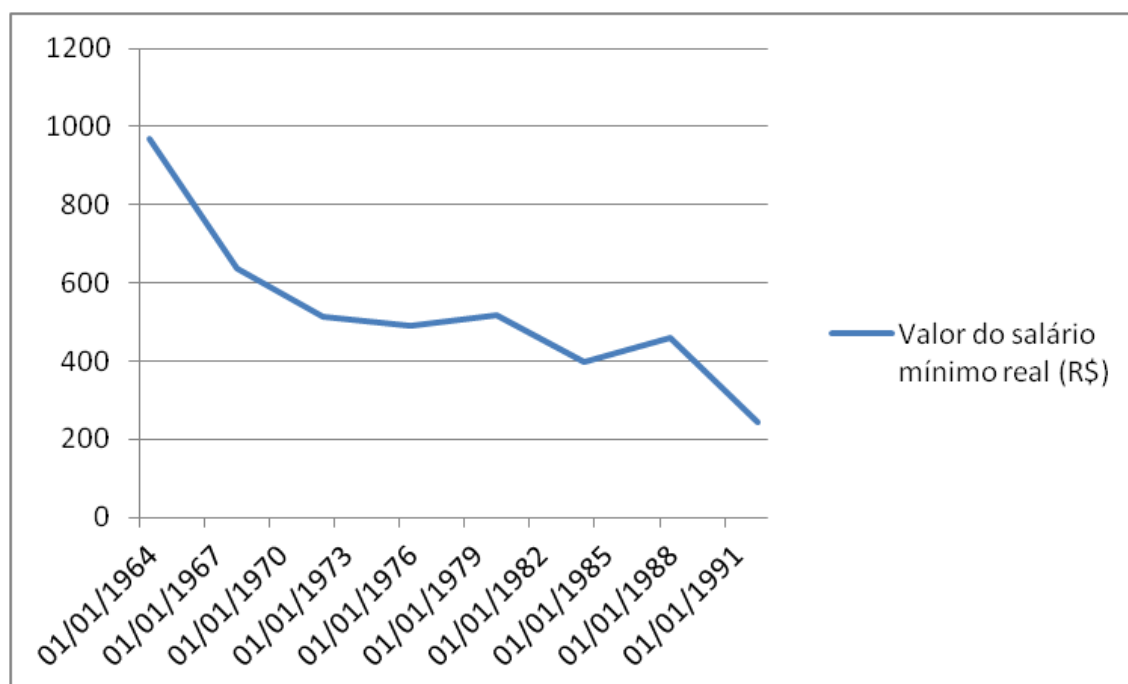
No plano financeiro, o país assistia ao esgotamento do modelo de crescimento acelerado do “Milagre Econômico brasileiro”. O endividamento nacional, intensificado com a crise do petróleo oriunda da instabilidade geopolítica no Oriente Médio, e o descontrole do processo inflacionário, ocasionado por políticas monetária e fiscal expansionistas que impulsionaram os primeiros anos do referido “milagre”, apresentaram consequências negativas no poder de compra da população e, portanto, na capacidade de as famílias hipossuficientes adquirirem gêneros alimentícios básicos. A **Tabela 1** e o **Gráfico 1** demonstram a tendência de declínio do salário mínimo real desde o início do Regime Militar até os primeiros anos após a redemocratização de 1985.

Tabela 1 – Tendência de declínio do salário mínimo real (1964 a 1992)

Ano	Valor do salário mínimo real (R\$)
1964	970,15
1968	638,09
1972	512,06
1976	492,23
1980	516,97
1984	396,39
1988	457,90
1992	243,32

Fonte: <http://www.ipeadata.gov.br/>.

Série em reais (R\$) constantes de abril de 2014, elaborada pelo Ipea, deflacionando-se o salário mínimo nominal pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do IBGE a partir de março de 1979. Para períodos anteriores, os deflatores utilizados foram o IGPC-Mtb (jan/1948-mar/1979), o IPC-RJ/FGV (jan/1944-jan/1948) e o IPC-SP/Fipe (jul/1940-jan/1944).

Gráfico 1 – Valor do salário mínimo real de 1964 a 1992 (em R\$)

Fonte: <http://www.ipeadata.gov.br/>.

Os desequilíbrios macroeconômicos do Brasil também puderam ser constatados no nível do desemprego no mercado interno, o qual oscilou na década de 1980 com tendência de alta a partir do decênio seguinte. Os dados

dispostos na **Tabela 2** e no **Gráfico 2**, referentes à região metropolitana da cidade de São Paulo, demonstram a evolução do desemprego nessa área entre os anos de 1984 e 1993.

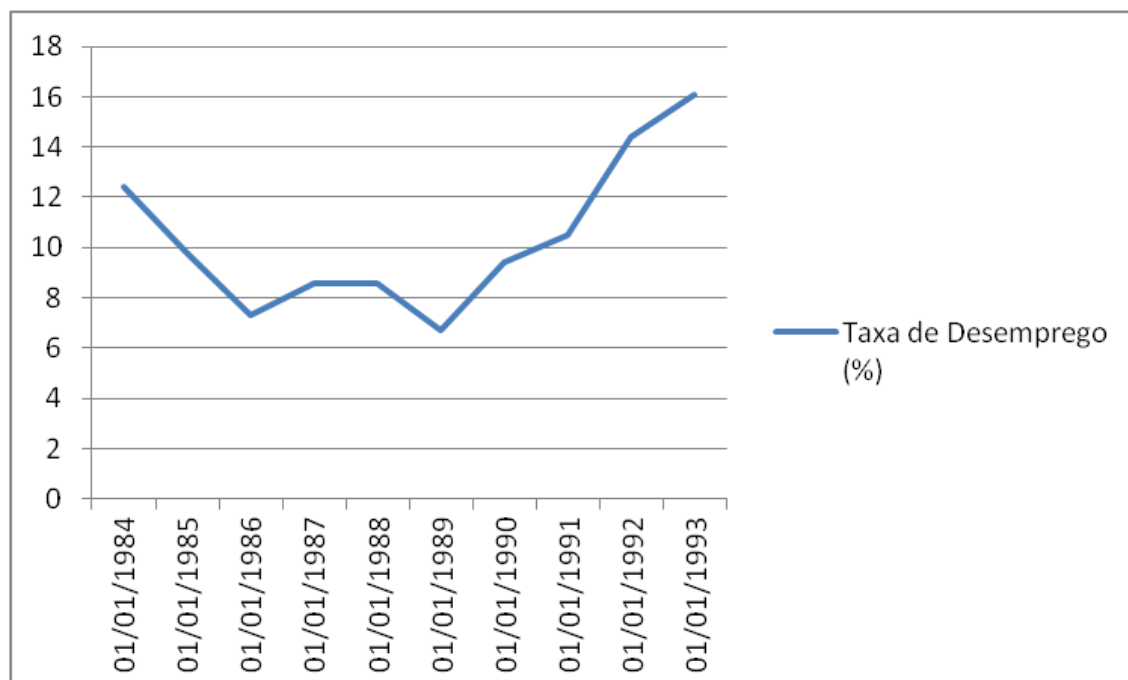
Tabela 2 – Tendência de aumento do desemprego no mercado de trabalho na Região Metropolitana de São Paulo (1984 a 1993)

Ano	Taxa de desemprego (%)
1984	12,4
1985	9,8
1986	7,3
1987	8,6
1988	8,6
1989	6,7
1990	9,4
1991	10,5
1992	14,4
1993	16,1

Fonte: <http://www.ipeadata.gov.br/>.

Taxas de desemprego, por tipo – Região Metropolitana de São Paulo, município de São Paulo e demais municípios da Região Metropolitana de São Paulo. In: <http://www.seade.gov.br>. Obs.: Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Compreende desemprego oculto (trabalho precário e desemprego por desalento) e desemprego aberto.

Gráfico 2 – Tendência de aumento do desemprego no mercado de trabalho na Região Metropolitana de São Paulo (1984 a 1993)



Fonte: <http://www.ipeadata.gov.br/>.

Os dados mencionados, referentes ao nível de desemprego e ao salário mínimo real na economia brasileira no período de transição do Regime Militar para o Democrático, sugerem que a desigualdade aumentou consideravelmente entre os cidadãos do País. De fato, essa hipótese se confirma quando constatado que o índice de Gini³ nacional oscilou positivamente ao longo desses anos, de 0,589 em 1984 para 0,604 em 1993, demonstrando o declínio das oportunidades de inclusão produtiva e renda dos segmentos sociais menos favorecidos. Os índices de pobreza e de extrema pobreza também permaneceram altos e constantes nesse período, somando, aproximadamente, 42% da população total, o que reforça a tese de que a questão social permanecia

³ O índice de Gini mede o grau de desigualdade na distribuição da renda domiciliar *per capita* entre os indivíduos. Seu valor pode variar teoricamente desde 0, quando não há desigualdade (as rendas de todos os indivíduos têm o mesmo valor), até 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula). Série calculada a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE).

sendo um desafio para o Poder Público brasileiro, não obstante as transformações políticas ora citadas.

A Constituição Federal de 1988 representou importante marco institucional para a superação dos desafios sociais do Brasil. O artigo 6º da Carta Magna refere-se, de modo amplo, aos direitos sociais relacionados à saúde, à educação, à alimentação e à assistência aos desamparados, dentre outros. Esses direitos diferenciam-se dos direitos individuais, por exemplo, por requererem ações positivas do Estado, com vistas a viabilizar melhores condições de vida a cidadãos hipossuficientes, equalizando situações sociais de desigualdade.

Destaca-se que o processo constituinte iniciado em 1986 foi momento de grande pluralidade de propostas no Congresso Nacional, com a participação de representantes de vários segmentos sociais, como sindicatos, grupos religiosos, organizações do campo e das cidades, profissionais liberais, dentre outros. Constatou-se, ademais, a participação de minorias antes excluídas do processo de formulação de políticas públicas, como comunidades quilombolas, indígenas e portadores de deficiência física. A promulgação da CF de 1988 também representou marco de maior participação popular para os anos subsequentes, haja vista a existência de diversos dispositivos que preveem a realização de referendos, plebiscitos e audiências públicas com representantes do Estado e da sociedade.

A nova ordem constitucional brasileira orientou-se para assegurar ao cidadão os recursos mínimos fundamentais para a sua existência digna, com adequadas condições de trabalho, lazer e acesso a serviços públicos. Pode-se dizer que essa Constituição estabeleceu os parâmetros para a construção de um

estado de bem-estar social para os brasileiros, baseando-se nos exemplos constatados em países desenvolvidos no pós-Segunda Guerra Mundial.

Vale ressaltar outras iniciativas fundamentais para a compreensão das origens da atual política de segurança alimentar e nutricional de abrangência nacional. Com efeito, a elaboração, pelo Ministério da Agricultura em 1985, do documento *Segurança Alimentar – proposta de uma política de combate à fome*, e a realização, no ano seguinte, da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN), foram precedentes para a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Na sociedade civil organizada, iniciativas como a Ação da Cidadania, proposta por Herbert José de Souza, o Betinho, promoviam a conscientização nacional sobre os malefícios da fome para o País.

Formalizado pelo Decreto nº 807, de 22 de abril de 1993, o Consea é composto por integrantes do Poder Público (1/3 do total) e da sociedade civil organizada (2/3 do total). De acordo com o artigo 2º desse decreto, cabe ao Consea propor e opinar sobre:

I – ações voltadas para o combate à fome e o atingimento de condições plenas de segurança alimentar no Brasil, no âmbito do setor governamental e não-governamental;

II – medidas capazes de incentivar a parceria e integração entre os órgãos públicos e privados, nacionais e internacionais, visando a garantir a mobilização e a racionalização do uso dos recursos, bem como a complementariedade das ações desenvolvidas;

III – campanhas de conscientização da opinião pública para o combate à fome e à miséria, com vistas à conjugação de esforços do governo e da sociedade;

IV – iniciativas de estímulo e apoio à criação de comitês estaduais e municipais de combate à fome e à miséria, bem como para a unificação e articulação de ações governamentais conjuntas entre órgãos e pessoas da Administração Pública Federal direta e indireta e de entidades representativas da sociedade civil, no âmbito das matérias arroladas nos incisos anteriores.

A década de 1990 também representou oportunidade para avanços nas ações de combate à fome e à desnutrição, como a proposição, pela CNAN, de um sistema nacional de segurança alimentar e nutricional, com a atuação articulada nos três níveis de governo, ideia que ganharia importância na gestão pública a partir da década de 2000. A emergência da agricultura familiar como categoria sociopolítica e a aprovação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição também foram conquistas para as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no último decênio do século XX.

3.2 A estabilização macroeconômica e suas consequências para as políticas de SAN

A década de 1990 representou, para o Brasil, momento de superação de seus desafios macroeconômicos mais significativos. O aumento generalizado dos preços correntes não apenas prejudicava o planejamento orçamentário do Governo Federal, mas comprometia o consumo agregado das famílias brasileiras, sobretudo daquelas pobres e extremamente pobres. Com o poder de compra da moeda relativamente menor, a renda familiar mensal muitas vezes não era suficiente para adquirir bens de consumo primários, muitos dos quais relacionados ao setor alimentício.

O Plano Real possibilitou a estabilização dos preços no mercado nacional, ao conjugar, inicialmente, medidas como âncora cambial, aumento da taxa de juros e superávit primário. Embora esse modelo tenha sido adaptado ao longo dos anos, com a flexibilização da política cambial, de rígida para flutuante com intervenções (procedimento conhecido como “flutuação suja”), seus efeitos foram positivos para a segurança alimentar e nutricional brasileira, pois, inicialmente, arrefeceu a tendência de queda do salário mínimo real e aumentou progressivamente o poder de compra das famílias vulneráveis

empregadas, possibilitando-lhes maior acesso a gêneros alimentícios básicos, antes indisponíveis a esse segmento social. A **Tabela 3** e o **Gráfico 3** demonstram a tendência de estabilização e de aumento do salário mínimo real do Brasil entre 1994 e 2003:

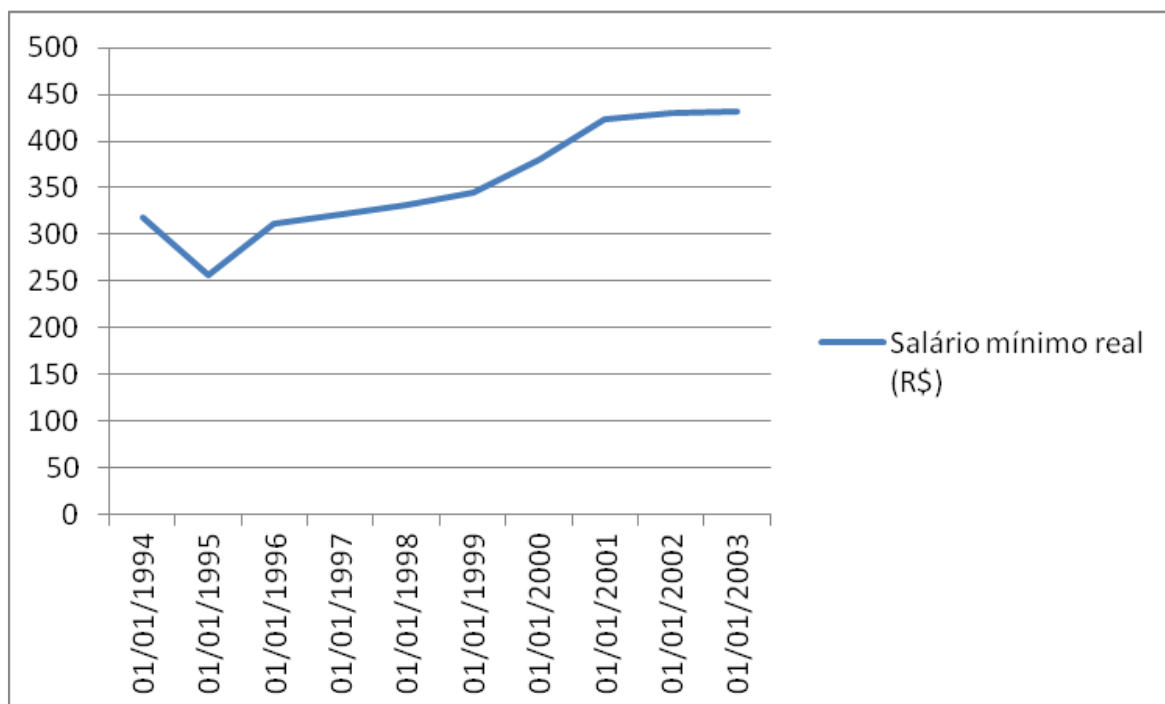
Tabela 3 – Tendência de aumento do salário mínimo real (1994 a 2003)

Ano	Salário mínimo real (em R\$)
1994	317,94
1995	257,16
1996	310,75
1997	321,65
1998	330,98
1999	345,18
2000	380,24
2001	423,34
2002	429,37
2003	431,66

Fonte: <http://www.ipeadata.gov.br/>.

Série em reais (R\$) constantes de abril de 2014, elaborada pelo Ipea, deflacionando-se o salário mínimo nominal pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do IBGE.

Dados referentes ao mês de abril de cada ano.

Gráfico 3 – Tendência de aumento do salário mínimo real (1994 a 2003)

Fonte: <http://www.ipeadata.gov.br/>

Conquistado o objetivo da estabilização macroeconômica, o Governo Federal dedicou-se, ao final da década de 1990, a reduzir os índices de desemprego no mercado de trabalho formal e a ampliar a garantia dos direitos sociais previstos na Carta Magna de 1988. A própria concepção das responsabilidades do Poder Público foi revista nesse momento. De acordo com o professor Amado Luiz Cervo (CERVO, 2008), realiza-se a transição do Estado normal, orientado pelos preceitos de liberalismo econômico estabelecidos no Consenso de Washington, para o Estado logístico, cuja administração gerencial seria o vetor de planejamento estratégico para a execução de políticas públicas. Diferentemente do Estado desenvolvimentista, centralizado e burocratizado, o logístico tem a prerrogativa de, junto com a iniciativa privada, aumentar a eficiência, efetividade e eficácia da gestão pública, de modo a potencializar os benefícios sociais e minimizar distorções

indesejáveis de mercado, como o peso morto oriundo de estruturas de monopólios ou de oligopólios sem regulação.

Se o desafio da inflação havia sido superado nesse período, o do desemprego permaneceu latente no mercado brasileiro. Esse pode ser o contraponto da evolução dos benefícios macroeconômicos na SAN entre 1994 e 2003, já que, não obstante o aumento do salário mínimo real ora demonstrado, muitos cidadãos, sobretudo os menos qualificados, permaneciam à margem das oportunidades de inclusão produtiva no país. A **Tabela 4** e o **Gráfico 4** demonstram o aumento do desemprego na Região Metropolitana de São Paulo entre o início do Plano Real até 2003, tendência já observada ao final da década de 1980, o que apenas seria revertido no período a partir de 2003.

Tabela 4 – Aumento do desemprego no mercado de trabalho na Região Metropolitana de São Paulo (1994 a 2003)

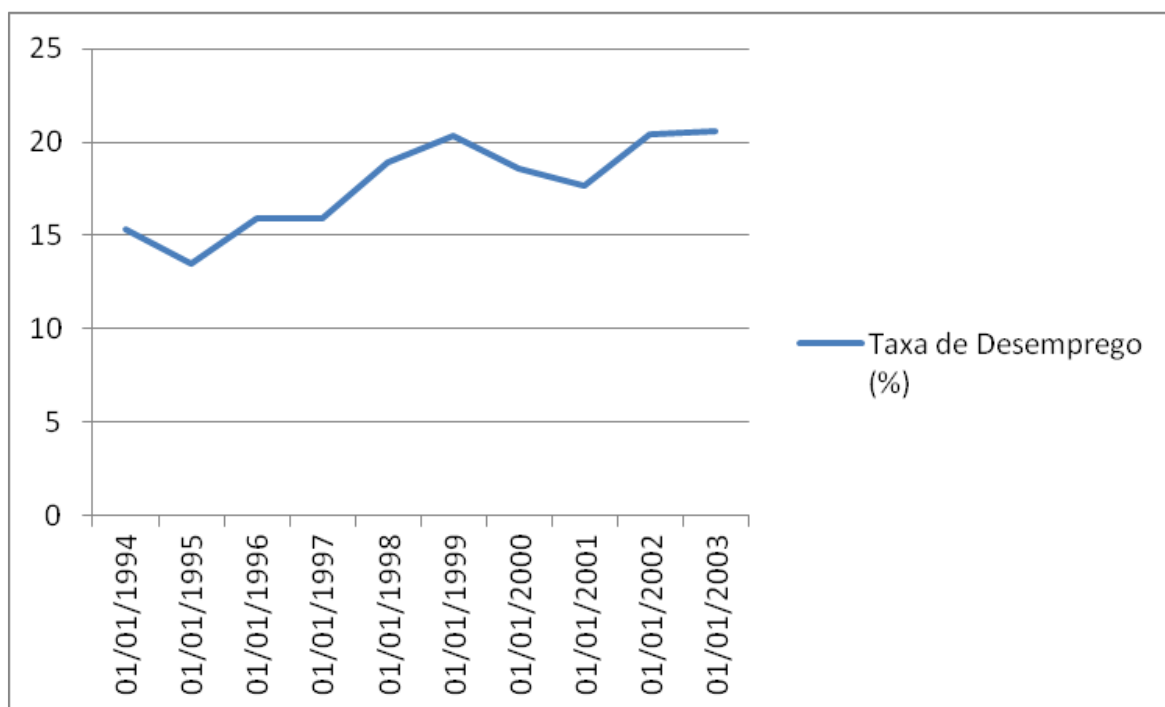
Ano	Taxa de Desemprego (%)
1994	15,3
1995	13,5
1996	15,9
1997	15,9
1998	18,9
1999	20,3
2000	18,6
2001	17,7
2002	20,4
2003	20,6

Fonte: <http://www.ipeadata.gov.br/>.

Taxas de desemprego, por tipo – Região Metropolitana de São Paulo, município de São Paulo e demais municípios da Região Metropolitana de São Paulo. In: <http://www.seade.gov.br>. Obs.: Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Compreende desemprego oculto (trabalho precário e desemprego por desalento) e desemprego aberto.

Dados referentes ao mês de abril de cada ano.

Gráfico 4 – Aumento do desemprego no mercado de trabalho na Região Metropolitana de São Paulo (1994 a 2003)



Fonte: <http://www.ipeadata.gov.br/>

A análise do nível do emprego no Brasil entre 1994 e 2003 torna-se ainda mais complexa quando percebida a proporção de trabalhadores informais na economia, a qual abrange a maior parte da população brasileira hipossuficiente. De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o nível de informalidade, considerando a quantidade de empregados sem carteira e trabalhadores por conta própria, manteve-se próximo dos 58% do mercado laboral brasileiro nesse período. O alto índice de informalidade entre os trabalhadores também pode ser considerado contraponto dos efeitos da estabilização macroeconômica na SAN brasileira, já que é alta a rotatividade entre a situação de emprego informal e a de desemprego, resultado das poucas garantias legais e das características pró-cíclicas desse tipo de trabalho.

A tese de que houve avanços econômicos modestos na promoção da SAN brasileira entre 1994 e 2003 é corroborada se analisado o percentual de famílias que viviam abaixo da linha da pobreza nesse período, ou seja, que não tinham recursos para adquirirem o mínimo de calorias necessárias para suprirem adequadamente suas necessidades físicas diárias, conforme recomendações da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e da Organização Mundial de Saúde (OMS). De acordo com o Ipea⁴, a taxa de extrema pobreza entre os anos mencionados permaneceu próxima dos 15% da população nacional; a de pobreza, próxima dos 35% da população.

Os dados supramencionados demonstram que, não obstante seus benefícios para a renda e para os inseridos no mercado de trabalho formal, a estabilização macroeconômica da década de 1990 não foi suficiente para universalizar a segurança alimentar e nutricional no Brasil. Se, por um lado, houve acréscimo progressivo no salário mínimo real, por outro lado aumentaram-se o desemprego e a informalidade entre os trabalhadores com baixa escolaridade. Seria necessária a implementação de outras políticas públicas para que se desarticulasse o ciclo intergeracional da fome e da desnutrição entre os brasileiros pobres e extremamente pobres.

⁴ Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>.

4. MARCOS INSTITUCIONAIS E POLÍTICAS DE SAN NO BRASIL

4.1. O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e os primeiros programas de transferência de renda modernos do Brasil

Com o Estado logístico brasileiro em formação, mudou-se o modo de implantação de programas sociais no País. A concepção da transferência de renda direta a famílias hipossuficientes, antes entendida por muitos acadêmicos e gestores como clientelismo eleitoral, passou a ser promovida como política pública imprescindível para a superação dos motivos estruturais da extrema pobreza e da insegurança alimentar no Brasil.

A fim de proporcionar controle adequado dos dados da população pobre brasileira, o Governo Federal criou, por meio do Decreto nº 3.877, de 2001, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Com base nas informações desse cadastro, seriam implementados programas públicos direcionados à superação da miséria e da fome no Brasil, reconhecidas como um dos entraves à promoção do pleno desenvolvimento do País.

A partir desse momento, formularam-se quatro programas de transferência de renda no âmbito nacional: um direcionado a estimular as famílias a manterem suas crianças matriculadas na rede pública de ensino (Bolsa Escola) e três com o objetivo de promover a segurança alimentar e nutricional dessas famílias (Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás). Considerados os objetivos deste estudo, serão resumidas, a seguir, as características desses três últimos programas.

Instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, o Auxílio Gás concedia benefício financeiro de R\$ 15 bimestralmente a famílias

pobres e extremamente pobres (com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa), a fim de facilitar-lhes a compra de gás de cozinha. A gestão do programa estava sob responsabilidade do Ministério das Minas e Energia, e seus recursos eram obtidos da arrecadação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide).

O Bolsa Alimentação, também conhecido como Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado ao Ministério da Saúde, foi estabelecido pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001. Tinha por objetivo promover condições de saúde e nutrição de gestantes, nutrizes e crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade, por meio da concessão de até R\$ 45 mensais às famílias desse público-alvo.

A Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, estabeleceu o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (Cartão Alimentação), o qual estava vinculado às ações dirigidas ao combate à fome e à promoção da SAN. Essa lei considerava segurança alimentar e nutricional a garantia da pessoa humana ao acesso alimentar diário, em quantidade suficiente e com a qualidade necessária. O Cartão Alimentação teve sua gestão vinculada ao Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), posteriormente transformado no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Não obstante a importância dos aludidos programas, destaca-se que suas implementações eram pouco articuladas, havendo sobreposição de benefícios para as mesmas famílias, por um lado, e muitas famílias hipossuficientes sem receberem quaisquer desses benefícios, por outro lado. A efetividade dessas políticas, portanto, era baixa, já que não foram capazes de diminuir significativamente a insegurança alimentar e nutricional no Brasil,

embora representem marco para o planejamento e a execução de medidas mais efetivas ao longo da primeira década do século XXI.

4.2. A unificação das transferências de renda no Bolsa Família e suas consequências na SAN

Com o objetivo de aprimorar as estratégias de superação da fome e da pobreza, o Governo Federal adotou algumas medidas importantes a partir de 2003. A primeira delas diz respeito à criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em substituição ao Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. Nesse contexto, reforçou-se a concepção da multidimensionalidade da pobreza, a qual não se restringe, historicamente, a situação de fome ou desemprego, mas abrange a estrutura familiar, a disponibilidade de saneamento básico, o acesso a serviços de educação e saúde, dentre outras variáveis.

Com base nos conceitos ora mencionados, ampliou-se o alcance das políticas de combate à fome no Brasil. Entendida como um dos indicadores de vulnerabilidade social, a fome e a desnutrição passaram a ser enfrentadas em conjunto com outros desafios, como o desemprego, o emprego informal, o analfabetismo, os desequilíbrios psicológicos proporcionados por abusos familiares e o baixo poder de compra. Por esse motivo, estabeleceu-se, no MDS, a gestão articulada de políticas de assistência social, inclusão produtiva, transferência de renda e segurança alimentar, com constante oferta de serviços públicos de saúde e educação, de modo a romper com o ciclo intergeracional de reprodução da pobreza.

A gestão articulada das políticas de segurança alimentar e nutricional ganhou importância com a recriação do Consea no momento de inauguração da

estratégia Fome Zero em 2003. Essa estratégia foi elaborada com base na constatação de que o Brasil tinha, naquela época, 44 milhões de brasileiros, aproximadamente 28% da população, vulneráveis à fome (TAKAGI, 2010). Ganhou importância a ideia de que os desafios da segurança alimentar e nutricional estavam muito mais relacionados à insuficiência de renda do que à indisponibilidade de gêneros alimentícios, uma vez que o País já era, nesse momento, um dos principais produtores agrícolas do mundo.

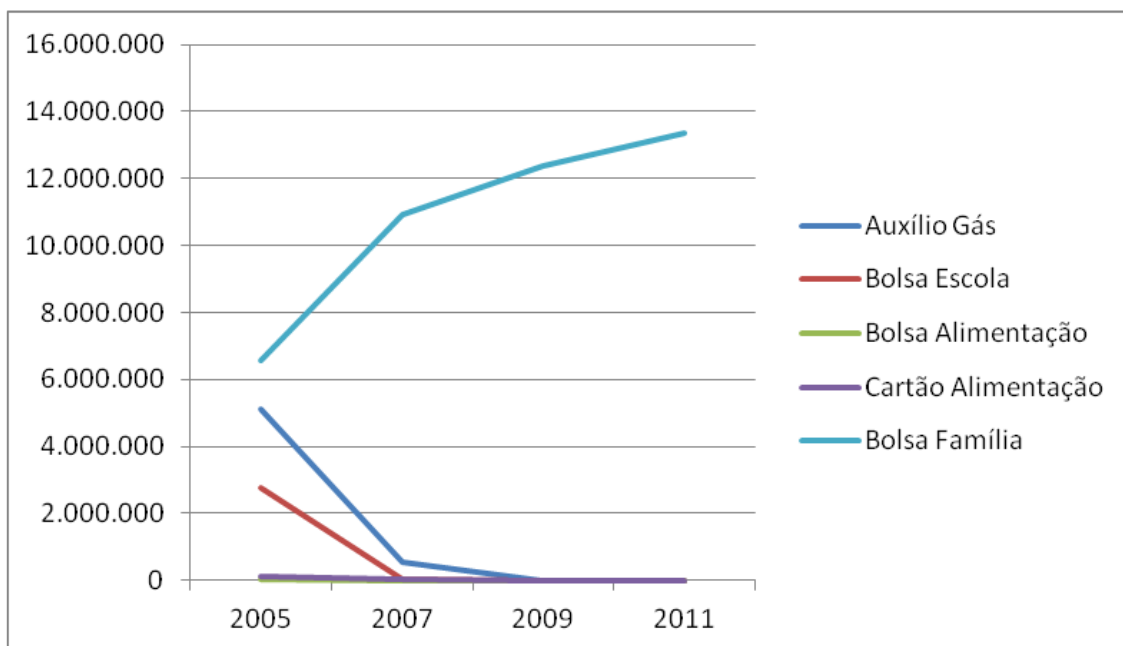
A estratégia Fome Zero representou a racionalização das políticas públicas de superação da insegurança alimentar e nutricional no País. A própria fusão do Auxílio Gás, Bolsa Escola, Cartão Alimentação e Bolsa Alimentação (atualmente denominados Programas Remanescentes) no Programa Bolsa Família (PBF) possibilitou a gestão das políticas de transferência de renda em um único ministério, o que contribuiu para que mais famílias hipossuficientes fossem identificadas e recebessem o benefício. A **Tabela 5** e o **Gráfico 5** demonstram a progressiva migração de famílias beneficiárias dos Programas Remanescentes para o Programa Bolsa Família.

Tabela 5 – Número de famílias beneficiárias dos Programas Remanescentes e do Programa Bolsa Família entre 2005 e 2011

	2005	2007	2009	2011
Auxílio Gás	5.127.070	567.559	0	0
Bolsa Escola	2.788.848	48.130	0	0
Bolsa Alimentação	53.371	1.505	0	0
Cartão Alimentação	107.907	31.770	0	0
Bolsa Família	6.572.060	10.908.452	12.370.915	13.352.306

Fonte: Matriz de Informação Social (www.mds.gov.br).

Gráfico 5 – Número de famílias beneficiárias dos Programas Remanescentes e do Programa Bolsa Família entre 2005 e 2011



Fonte: Matriz de Informação Social (www.mds.gov.br).

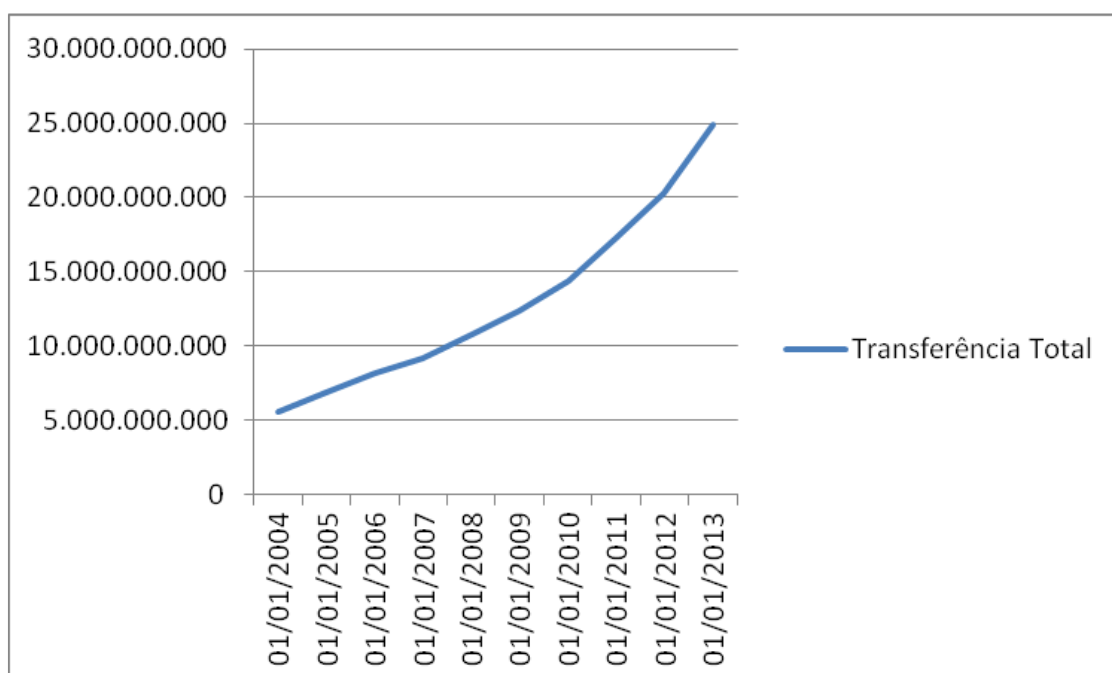
Outro aspecto que deve ser destacado diz respeito à ampliação dos recursos financeiros transferidos pelo Programa Bolsa Família. A **Tabela 6** e o **Gráfico 6** demonstram que, entre 2004 e 2013, houve o incremento de, aproximadamente, 350% nesses recursos.

Tabela 6 – Recursos Transferidos pelo Programa Bolsa Família (2004 a 2013)

Ano	Transferência Total (em R\$)
2004	5.533.257.938
2005	6.873.978.415
2006	8.145.378.044
2007	9.222.092.911
2008	10.811.168.987
2009	12.417.041.638
2010	14.366.015.610
2011	17.283.104.720
2012	20.288.877.787
2013	24.890.107.091

Fonte: Controladoria Geral da União, Portal da Transparência (<http://www.portaltransparencia.gov.br>).

Gráfico 6 – Recursos Transferidos pelo Programa Bolsa Família (2004 a 2013), em Reais (R\$)



Fonte: Controladoria Geral da União, Portal da Transparência (<http://www.portalttransparencia.gov.br>).

É importante destacar que a gestão do CadÚnico também foi aprimorada no período de execução do Bolsa Família, a fim de aumentar a focalização das políticas de combate à fome e superação da pobreza, de modo a ampliar a assistência ao público vulnerável, por um lado, e, por outro lado, reduzir a concessão de benefícios a famílias que se encontravam acima da linha de pobreza, com renda *per capita* superior a meio salário mínimo por mês. De acordo com a regulamentação vigente⁵, o CadÚnico deve ser obrigatoriamente utilizado para a unicidade de informações, seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público.

O aprimoramento dos programas federais de transferência de renda, notadamente do Bolsa Família, tem apresentado consequências na

⁵ Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007.

superação da fome de grupos sociais vulneráveis. De acordo com pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) em 2007, com amostragem de 5.000 beneficiários do PBF em todas as regiões do País, 87% desses beneficiários usaram o recurso recebido, principalmente, para adquirirem alimentos básicos para suas casas. Quando responderam a questionário de múltipla escolha, com opção de até três respostas simultâneas, a ordem de prioridade de gastos dos recursos do PBF foi a seguinte:

1. Alimentação – 87% (no Nordeste chegou a 91%, enquanto no Sul a 73%);
2. Material escolar – 46% (no Norte chegou a 63,5%, enquanto no Nordeste a 40%);
3. Vestuário – 37%;
4. Remédios – 22%;
5. Gás – 10%;
6. Luz – 6%;
7. Tratamento médico – 2%;
8. Água – 1%;
9. Outras opções – menos de 1%.

A pesquisa do Ibase também constatou que a proporção de consumo alimentar com recursos do PBF tende a aumentar entre os beneficiários que se encontram abaixo da linha da miséria. Outro dado que merece destaque diz respeito ao aumento da quantidade e da variedade dos alimentos consumidos: entre os entrevistados, 73,7% afirmaram que

consumiam mais alimentos que no período em que não recebiam o benefício do Bolsa Família, e 69,8% aumentaram a variedade desses alimentos.

Com o aumento da renda, os beneficiários do PBF tendem a obter sua alimentação básica, principalmente, em mercados de seu município. A segunda via de consumo alimentar mais usada encontra-se na rede pública de ensino, o que demonstra a importância do cumprimento da condicionalidade de educação para promover mais consumo alimentar a crianças e adolescentes. Nota-se, portanto, que o Bolsa Família proporciona melhor nutrição a seus beneficiários não apenas por aumentar-lhes a renda, mas por exigir deles o registro e a frequência de crianças e adolescentes nas escolas. A **Tabela 7** apresenta as principais formas de acesso dos beneficiários do PBF a alimentos, considerando as peculiaridades de cada região do País.

Tabela 7 – Principais formas de acesso dos beneficiários do PBF a alimentos

Formas de Acesso	Total Brasil	Regiões				
		Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul
Compra de alimentos no mercado	96,30%	97,00%	95,50%	93,70%	98,50%	96,60%
Alimentação na escola	33,40%	44,30%	25,40%	24,20%	48,30%	37,20%
Ajuda de parentes e amigos	19,80%	17,30%	21,00%	15,70%	22,90%	10,20%
Produção de alimentos para autoconsumo	16,60%	7,00%	21,30%	16,50%	10,60%	13,50%
Doação de Alimentos	9,70%	7,50%	6,20%	1,80%	19,90%	9,60%
Caça, Pesca e/ou extrativismo	8,50%	5,60%	10,10%	20,40%	3,80%	2,10%
Programas Públicos de assistência alimentar	4,70%	8,40%	2,20%	1,50%	8,50%	8,70%

Fonte: Ibase – Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional – relatório-síntese.

Não obstante os mercados predominarem como o principal meio de aquisição de alimentos pela população de baixa renda, destaca-se que essa

predominância varia de acordo com a região analisada. Em regiões menos desenvolvidas, como Norte e Nordeste, nota-se que a produção para autoconsumo é relativamente maior, se comparada com a produção de Sul e Sudeste. Além das diferentes taxas de urbanização, outro fator que pode explicar essa peculiaridade diz respeito ao maior número de pequenos produtores rurais no Nordeste⁶. Não obstante esse aspecto, constata-se a importância da renda para o consumo alimentar de famílias socialmente vulneráveis em todo o território nacional.

4.3. A restauração do Consea e os avanços na legislação de SAN

Fica evidenciado, a partir dos dados apresentados, que o aumento da renda de famílias pobres e extremamente pobres – em razão da modernização dos programas de transferência de renda e como resultado dos benefícios oriundos da estabilização macroeconômica – contribuiu para ampliar a segurança alimentar e nutricional no Brasil. Nesse processo, destaca-se que, à medida que se aprimorava o poder de compra no mercado interno, a Administração Pública institucionalizava conceitos e programas orientados à oferta e ao consumo de produtos agrícolas básicos, com importante participação de pequenos produtores rurais.

O advento do Estado logístico foi importante para que as políticas de SAN não fossem implementadas de modo centralizado, como no período desenvolvimentista, mas contassem com a progressiva participação da sociedade civil organizada. O planejamento dessas políticas passa a ser compartilhado, de modo a aumentar a efetividade de seus resultados.

⁶ Dados do Censo Agropecuário de 2006, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, indicam que, das 16.568.205 pessoas ocupadas na agropecuária brasileira, 7.699.138 encontram-se no Nordeste.

No contexto da Administração gerencial brasileira, destaca-se a refundação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em 2003. A partir desse momento, a questão da fome é compreendida em sua dimensão emergencial e estrutural, motivo por que as políticas devem conjugar o alívio da miséria no curto prazo com ações que garantam o acesso perene de alimentos no longo prazo. Para o alcance desse objetivo, o Consea tem caráter consultivo, assessorando a Presidência da República na formulação de políticas e na definição de diretrizes para que o Brasil promova o direito humano à alimentação adequada.

Com base na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em 2004, o Consea propôs estratégia de ação transversal, estimulando a implementação de políticas de alimentação escolar, aquisição de alimentos, vigilância alimentar e nutricional, transferência de renda, dentre outras iniciativas. A própria representação da sociedade civil no conselho demonstra a pluralidade de ações, uma vez que atuam, na definição de políticas, os seguintes grupos:

- agricultores familiares;
- povos e comunidades tradicionais, como indígenas e quilombolas;
- representantes de instituições religiosas, sindicatos, indústrias de alimentos, pesquisadores e especialistas nos temas de SAN;
- representantes de associações, de conselhos profissionais e de saúde coletiva.

A participação articulada entre o Poder Público e a sociedade civil organizada tem sido importante para que o Consea monitore, por meio de

indicadores específicos, a evolução da segurança alimentar e nutricional no Brasil. Por meio desse monitoramento, o conselho tem, desde 2005, apresentado propostas sobre o tema ao Orçamento da União, a fim de direcionar o investimento de recursos públicos às práticas e às experiências que demonstrem eficiência no combate à fome. Esse objetivo tem sido alcançado com a identificação de programas e ações previstas no Plano Plurianual (PPA) que tenham relação com estratégias de segurança alimentar e nutricional no Brasil – no PPA de 2004 a 2007, por exemplo, foram identificados 43 programas e 149 ações que tinham temas relacionados ao escopo da SAN.

É importante ressaltar que a criação de um sistema de monitoramento e avaliação das políticas de SAN estava prevista desde 1993, quando se iniciou a primeira experiência do Consea. Com a publicação da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, também conhecida como Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), estabeleceu-se o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), que deve auxiliar o Poder Público e a sociedade civil organizada a formular e a implementar políticas, planos, programas e ações que assegurem o direito humano à alimentação adequada. De acordo com o artigo 2º da Losan, *a alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.*

Além do Consea, o Sisan abrange as seguintes instituições:

- a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, instância responsável pela indicação ao Consea das

diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como pela avaliação do Sisan;

- a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), instância de mobilização e alinhamento de órgãos governamentais federais para a convergência, a transversalidade e o monitoramento das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional e, também, das políticas afetas ao tema;

- Órgãos e entidades de SAN da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

- Instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, os princípios e as diretrizes do Sisan.

A Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, criada em 2007, abrange vinte ministérios, coordenados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Com o estabelecimento da Caisan, consolida-se a ideia de que a universalização da segurança alimentar e nutricional, sobretudo em longo prazo, não é promovida apenas com a oferta de alimentos em situação emergencial ou a transferência de renda, mas requer a gestão de políticas públicas transversais, abrangendo temas como produção agrícola, saúde e infraestrutura, dentre outros.

Dois avanços adicionais podem ser constatados na legislação brasileira de segurança alimentar e nutricional recentemente. O primeiro deles diz respeito à alteração do artigo 6º da Constituição Federal, por meio da aprovação da Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010, que

inseriu, entre os direitos sociais da Carta Magna, o direito humano à alimentação adequada. O segundo diz respeito à publicação do Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010, que regulamentou o Sisan e instituiu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN).

A PNSAN tem o objetivo geral de promover a segurança alimentar e nutricional, na forma do art. 3º da Lei nº 11.346, de 2006, bem como de garantir, em todo o território brasileiro, o direito humano à alimentação adequada. De acordo com o artigo 3º do Decreto nº 7.272, de 2010, a PNSAN considera as seguintes diretrizes, necessárias para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan):

I – promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional;

II – promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica, de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos;

III – instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas de segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada;

IV – promoção, universalização e coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais de que trata o art. 3º, inciso I, do Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, povos indígenas e assentados da reforma agrária;

V – fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais ações de segurança alimentar e nutricional;

VI – promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos da agricultura familiar e da pesca e aquicultura;

VII – apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada em âmbito internacional e a negociações internacionais baseadas nos princípios e diretrizes da Lei nº 11.346, de 2006; e

VIII – monitoramento da realização do direito humano à alimentação adequada.

O primeiro Plansan foi lançado em 2011 e compreende ações que estimulam a produção e o abastecimento alimentar para famílias hipossuficientes entre 2012 e 2015. Entre os projetos envolvidos no plano, mencionam-se a execução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), a construção de cisternas comunitárias e a ampliação dos equipamentos públicos de alimentação e nutrição, estratégias que serão abordadas na subseção seguinte.

4.4. O Programa de Aquisição de Alimentos, as políticas de acesso à água e os equipamentos públicos de alimentação e nutrição

O PAA foi instituído pelo artigo 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003 – a qual foi alterada pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e regulamentada pelo Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012 – e tem importância tanto para a oferta, quanto para a demanda de alimentos no País. A execução do programa é realizada por meio de cinco modalidades: Compra com Doação Simultânea; Compra Direta; Apoio à Formação de Estoques; Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite; e Compra Institucional.

De acordo com a redação atual do artigo 19 da Lei nº 10.696, de 2003, o PAA, cuja gestão é realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário⁷ e pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, apresenta os seguintes objetivos:

⁷ Cujas competências foram transferidas para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República, conforme Decreto nº 8.865, de 29 de setembro de 2016.

I – incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda;

II – incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar;

III – promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável;

IV – promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos, incluída a alimentação escolar;

V – constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares;

VI – apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar; e

VII – fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização.

O art. 44 do Decreto nº 7.775, de 2012, determina que os conselhos de segurança alimentar e nutricional no âmbito nacional, estadual e municipal exerçam a função de instâncias de controle social do PAA. Em casos excepcionais, o controle social pode ser exercido pelo Conselho de Assistência Social ou pelo Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável. De todo modo, essa é mais uma política de superação da fome que conta com a atuação simultânea do Poder Público e da sociedade civil organizada.

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome⁸, o Governo Federal investiu, por meio do PAA, na compra de 4 milhões de toneladas de produtos da agricultura familiar entre 2003 e 2013. Ao longo desses anos, os produtos adquiridos destinaram-se à formação de estoques estratégicos e ao atendimento de famílias pobres e extremamente pobres.

⁸ Disponível em: <http://www.mds.gov.br>.

O PAA modernizou-se ao longo dos dez anos de sua execução, sobretudo no que diz respeito à gestão articulada dos entes federados. Tem sido importante para a superação da pobreza em dois eixos principais: o primeiro, relacionado à inclusão produtiva rural, por promover a agricultura familiar, com crescente participação de mulheres agricultoras; o segundo, vinculado à oferta de alimentos para cidadãos hipossuficientes. A eficiência do programa tem sido reconhecida não apenas no Brasil, mas pela comunidade internacional, como demonstrado na exportação de sua metodologia a países africanos, por meio do PAA África desde 2012, e latino-americanos.

Os produtos obtidos pelo PAA podem ser distribuídos pelas unidades de apoio à distribuição de alimentos ou pela rede de equipamentos públicos de apoio à produção, ao abastecimento e ao consumo de alimentos, com o objetivo de reduzir os índices de insegurança alimentar da população e de promover o acesso à alimentação adequada e saudável. Elencam-se, abaixo, os principais equipamentos que compõem a rede supramencionada:

- Bancos de Alimentos, que recebem produtos doados ou comprados pelo PAA, com vistas a distribuí-los gratuitamente para instituições assistenciais;
- Cozinhas Comunitárias, capazes de produzir, no mínimo 100 refeições saudáveis por dia, a preços acessíveis ou gratuitamente para pessoas de baixa renda;
- Restaurantes Populares, os quais têm objetivos semelhantes aos das Cozinhas Comunitárias, mas apresentam capacidade de produzir mais refeições (mínimo de 1.000 refeições diárias).

A oferta de assistência técnica e extensão rural tem sido fundamental para a expansão do PAA. Do mesmo modo, a garantia de insumos básicos, como a água, é importante para a produção agrícola e para o consumo humano. Não obstante o Brasil ser um dos países com maior disponibilidade de recursos hídricos no mundo, a distribuição desses recursos ao longo do território nacional é assimétrica, com grande concentração de bacias hidrográficas na Região Norte, por um lado, e escassez hídrica no semiárido nordestino, por outro. O senhor Hyperides Pereira de Macedo⁹, Consultor em Recursos Hídricos da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, argumentou, em Audiência Pública realizada na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal em 10 de junho de 2014, que o desafio da gestão da água no semiárido se deve a fatores como:

- Pluviosidade irregular no tempo e no espaço, com prolongados períodos de secas;
- Alta taxa de evaporação, com valor médio equivalente a três vezes a chuva média na região;
- Rios intermitentes, sem reserva de subsolo;
- Geologia Cristalina;
- Base Física Territorial Heterogênea.

Considerando que a gestão de recursos hídricos, sobretudo no semiárido, é um desafio para a segurança alimentar e nutricional de famílias hipossuficientes, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) implementa o

⁹ O arquivo usado pelo senhor Hyperides Pereira de Macedo pode ser visualizado no link <http://www.senado.leg.br/atividade/comissoes/listaAudiencia.asp?cc=1307>.

Programa Água Doce desde 2004, com o objetivo de possibilitar a oferta de água potável à população vulnerável do semiárido nordestino. Para tanto, o programa prioriza o tratamento de águas salobras armazenadas no lençol freático, por meio da implantação, da recuperação e da gestão de sistemas de dessalinização ambiental. De acordo com o sítio eletrônico do MMA¹⁰, estima-se que o Água Doce beneficie, aproximadamente, 100 mil pessoas em 154 municípios do sertão nordestino.

A gestão de recursos hídricos também tem sido realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que, em parceria com a Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA) e com governos estaduais e municipais, é gestor do Programa Um Milhão de Cisternas de captação pluviométrica ao longo dos últimos anos. O público-alvo do programa são pessoas inscritas no CadÚnico e que não dispõem de fonte de água ou de técnicas adequadas para o suprimento de suas necessidades básicas.

A tecnologia usada na construção de cisternas é simples e de baixo custo, proporcionando a captação de água da chuva por meio de calhas nos telhados das residências das famílias. A água captada é armazenada em reservatório de 16 mil litros, proporcionando água para até cinco pessoas ao longo de oito meses de estiagem.

A Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan/MDS) tem usado três iniciativas principais para promover o acesso à água para pessoas de baixa renda:

¹⁰ Disponível em: <http://www.mma.gov.br/agua/agua-doce>.

- Primeira Água (Água para Consumo) – uso de cisternas para captação e armazenamento de água da chuva para o consumo humano;
- Segunda Água (Água para Produção) – uso de cisternas para a produção de agricultores familiares, os quais devem previamente receber cisterna de água destinada ao consumo para, então, serem atendidos pelo Programa Segunda Água;
- Cisternas nas Escolas – a água armazenada nas cisternas pode ser destinada tanto para o consumo humano, quanto para o plantio de horta nas escolas municipais.

As três iniciativas fazem parte do Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água, também conhecido como Programa Água para Todos, instituído pelo Decreto nº 7.535, de 26 de julho de 2011. De acordo com artigo 1º desse decreto, o programa visa a promover o acesso à água em áreas rurais para consumo humano e para a produção agrícola e alimentar, de modo a garantir a segurança alimentar e nutricional de famílias vulneráveis. A exemplo do PAA, o Água para Todos é uma das políticas que integram o Plano Brasil sem Miséria, especificamente no eixo da inclusão produtiva.

A execução do Programa Água para Todos abrange vários ministérios, coordenados pelo Ministério da Integração em comitê gestor nacional¹¹. Há importante participação da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF) na implementação do programa em sua área de atuação. Destaca-se, também, a participação da

¹¹ Quando aderem ao programa, os estados e municípios devem criar comitês gestores específicos.

sociedade civil organizada, uma vez que a indicação dos beneficiários do programa é realizada pelos comitês gestores municipais e pelas comissões comunitárias, os quais devem observar os critérios de elegibilidade desses beneficiários.

De acordo com balanço da Codevasf¹², em *workshop* realizado em Brasília no mês de junho de 2014, já foram instaladas, por todas as entidades executoras do programa, cerca de 580 mil cisternas de consumo e 60 mil para produção da agricultura familiar em todo o território nacional.

¹² Matéria disponível em <http://www.codevasf.gov.br/noticias/2014/codevasf-sedia-workshop-nacional-sobre-programa-agua-para-todos>.

5. ATIVIDADES DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DE PROMOÇÃO DA SAN

5.1 O contexto de aumento progressivo da população mundial

A oferta de alimentos à crescente população mundial tem sido um dos desafios da agricultura moderna. Dados da Organização das Nações Unidas (ONU) indicam que, entre 1950 e 2010, a população do Planeta aumentou, aproximadamente, 176%, ultrapassando o número de 7 bilhões de habitantes em 2012. Nesse período, os países em desenvolvimento contribuíram fortemente para esse acréscimo demográfico.

Não obstante o maior planejamento familiar em países desenvolvidos, que proporciona o declínio do número de filhos por mulher, as altas taxas de natalidade nos continentes africano e asiático são os vetores para que a população mundial continue crescendo nas próximas décadas. Dados da ONU sugerem que, em 2100, essa população alcance 10,8 bilhões de habitantes, já consideradas as tendências de desaceleração da natalidade em países de menor desenvolvimento relativo.

A política agropecuária, nesse contexto, demonstra-se estratégica para a inserção de países emergentes na economia mundial do século XXI. O aumento da população e o progressivo êxodo rural em países de menor desenvolvimento relativo contribuem para que a produção e a oferta de alimentos sejam temas primordiais da geopolítica contemporânea.

A situação agrava-se quando analisado o processo de urbanização nesses países, onde milhões de pessoas vivem abaixo da linha da extrema pobreza, com menos de US\$ 1,25 ao dia, sem dispor de saneamento básico ou

de perspectivas para ingressarem no mercado de trabalho formal. Dados do Banco Mundial demonstram que mais de 1,3 bilhão de pessoas vivem na miséria atualmente, sobretudo em países asiáticos, africanos e latino-americanos.

Mais do que produzir alimentos, o grande desafio do sistema agrícola atual é possibilitar a adequada oferta nutricional à população que vive abaixo da linha da extrema pobreza. A produção agropecuária apresenta importância não apenas para gerar emprego e renda, mas, sobretudo, para garantir a segurança alimentar de contingentes vulneráveis nos países em desenvolvimento e naqueles de menor desenvolvimento relativo. Trata-se, portanto, de setor produtivo que apresenta benefícios econômicos e sociais à população mundial do século XXI.

No caso específico da África Subsaariana, agrega-se ao contexto supramencionado o fato de que o continente apresenta uma das maiores taxas de urbanização atuais. Dados da Organização das Nações Unidas (ONU)¹³ demonstram que a população das cidades africanas pode aumentar em 85% até 2030, conquanto, atualmente, em torno de 65% dessa população ainda habite no campo¹⁴. Não menos importante é o acelerado crescimento vegetativo na região – a ONU estima que a população africana, que somava cerca de 1 bilhão de pessoas em 2010, pode chegar a 2 bilhões em 2040 e até a 3 bilhões em 2070.

Ao mesmo tempo, constata-se progressiva modernização dos meios técnicos, científicos e informacionais no perímetro rural africano, que estimula o processo de urbanização ora mencionado, proporcionando o

¹³ Disponível em <http://www.un.org/en/ecosoc/integration/pdf/economiccommissionforafrica.pdf>.

¹⁴ A África é o continente menos urbanizado do mundo, não obstante o processo recente de intensificação do êxodo rural.

desenvolvimento simultâneo de tempos rápidos (tempos da informação, das novas tecnologias) e tempos lentos (anteriores à revolução técnico-científico-informacional) no mesmo espaço geográfico (SANTOS, 2006).

Nesse contexto, há o risco de se modificar a estrutura produtiva do setor primário africano, com tendência de, por um lado, declínio da produção de hortaliças, frutas e leguminosas por agricultores familiares, e, por outro lado, de acréscimo da concentração produtiva em poucos gêneros agrícolas, a exemplo da soja, do milho e da cana-de-açúcar, transformando o espaço africano em consonância com os interesses do capital internacional. Constatase, portanto, tendência de restrição e redução de direitos de vários trabalhadores africanos, sejam os que permanecem no campo, sejam aqueles que têm migrado para os centros urbanos do continente ao longo dos últimos anos.

5.2 O exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na África como estratégia de cooperação internacional de promoção da SAN

Diante do sucesso do PAA para estimular, simultaneamente, a inclusão produtiva rural e o acesso de pessoas hipossuficientes a alimentos, o Governo brasileiro foi convidado a participar – juntamente com instituições como a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), o Programa Mundial de Alimentos (PMA) e o Departamento do Reino Unido para o Desenvolvimento Internacional – da elaboração de projeto de compras públicas de alimentos no continente africano. Como resultado desse processo, criou-se, em 2012, o *Purchase from Africans to Africa*, também conhecido no Brasil como PAA África, cujo projeto-piloto tem sido implementado em cinco países: Senegal, Moçambique, Níger, Malauí e Etiópia.

Dados do PMA¹⁵ demonstram que o PAA África já tem contribuído para incrementar a colaboração entre o Poder Público e a sociedade civil organizada africana com vistas a impulsionar as estratégias de Segurança Alimentar e Nutricional nos países beneficiados por essa política. No Malauí, por exemplo, o Programa possibilitou expansão significativa da cobertura da alimentação em escolas do ensino básico, estimulando, inclusive, o desenvolvimento de outros programas de aquisição de alimentos locais, com retornos de renda significativos aos agricultores familiares do país.

¹⁵ Disponível em <https://www.wfp.org/purchase-progress/news/blog/lessons-learned-purchase-africans-africa-initiative>.

Publicou-se, em 2015, um primeiro relatório de resultados¹⁶ e aprendizados da fase inicial do PAA África, desenvolvida entre 2012 e 2013. De acordo com esse relatório, destacam-se os seguintes resultados:

- 1) Os 5.516 agricultores familiares beneficiados pelo programa puderam produzir quase 2 mil toneladas de alimentos;
- 2) O programa possibilitou o aumento médio de 114,5% nas taxas de produtividade dos agricultores beneficiários pelo programa;
- 3) Garantiu-se mercado consumidor para, em média, 37% do total dos alimentos produzidos pelos agricultores beneficiados;
- 4) Parte dos alimentos produzidos (1.025 toneladas) destinou-se a estratégias de merenda escolar, possibilitando refeição para, aproximadamente, 130 mil alunos em 420 escolas;
- 5) No caso específico da Etiópia, estabeleceu-se esquema de multiplicação de sementes de base comunitária, beneficiando 2.160 agricultores, cuja produtividade demonstrou incremento de, aproximadamente, 50%;
- 6) No caso específico do Senegal, mil agricultores familiares foram treinados e receberam insumos para sua produção, considerando parceria entre a ONU, o Ministério da

¹⁶ Disponível em <http://paa-africa.org/pt/2015/01/13/paa-africa-lanca-relatorio-sobre-a-primeira-fase-de-implementacao/>.

Agricultura brasileiro e ONGs locais, o que possibilitou aumento superior a 300% na produtividade desses beneficiários;

7) No caso específico de Moçambique, implementa-se o PAA em parceria com o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PRONAE). Nesse país, vinte associações de agricultores já foram beneficiadas pelo programa, o qual possibilitou aumento de 43% na produtividade desses grupos;

8) No caso específico de Níger, a equidade de gênero é um dos destaques, uma vez que, dos 611 agricultores beneficiados, pouco mais de 50% são mulheres – as organizações de mulheres foram as mais bem-sucedidas no cumprimento dos montantes estabelecidos em contrato. Ademais, destaca-se que as organizações de agricultores de Níger estabeleceram fundos rotativos para viabilizar o acesso facilitado a insumos, contribuindo para o aumento da capacidade produtiva desses agricultores – boa parte da produção destinou-se a atender a 11.603 crianças em sessenta escolas do país;

9) No Malauí, 1.248 agricultores foram beneficiados com a concessão de insumos, treinamento e apoio técnico, os quais apresentam, entre os agricultores africanos beneficiados, a maior gama de gêneros agrícolas produzidos (milho, feijão, amendoim, batata doce, cebola, tomate, banana, carne, peixe e leite). Foram 10.385 as crianças beneficiadas em dez escolas, em que, com apoio da FAO, desenvolveram-se, também, programas de cultivo de hortas pelos alunos.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em linhas gerais, constatou-se que as Políticas Nacionais para assegurar Alimentação Sustentável para todos, com Segurança Alimentar e melhoria da Nutrição, estruturam-se em dois eixos que se complementam: o econômico e o político-institucional. O primeiro ganhou importância com a paulatina valorização do salário mínimo e com a estabilização dos preços agregados possibilitada pelo Plano Real; o segundo, com o aprimoramento da legislação e das políticas públicas, sobretudo a partir do último decênio do século XX.

No eixo econômico, constata-se que o aumento do salário mínimo em níveis superiores ao da inflação e o declínio do desemprego contribuíram para facilitar o acesso de famílias menos favorecidas a alimentos com regularidade, embora essa conjuntura não seja suficiente para garantir a erradicação da insegurança alimentar e nutricional. A plena promoção da segurança alimentar no País requer, também, o desenvolvimento de estratégias no eixo político-institucional, como a garantia constitucional do direito humano à alimentação adequada e as políticas sociais de inclusão produtiva, transferência de renda e acesso a serviços públicos de qualidade à população hipossuficiente.

O combate à fome e à desnutrição é, portanto, complexo e multidimensional. Avanços foram promovidos ao longo do processo de modernização do Estado, que incorporou progressivamente a sociedade civil no planejamento, na execução e na avaliação das políticas de SAN no Brasil. Como resultado desse processo, o Poder Público tem sido mais efetivo no rompimento do ciclo intergeracional da miséria, haja vista a redução dos índices de pobreza e de extrema pobreza constatada nos últimos anos. Tais

experiências têm, inclusive, impulsionado o Brasil a participar de arranjos que visem à promoção da segurança alimentar e nutricional no âmbito externo, haja vista o exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos na África, implementado desde 2012.

Não obstante os avanços apresentados, ainda existem famílias brasileiras em situação de insegurança alimentar e nutricional. Ademais, os desequilíbrios fiscal e monetário promovidos pelo Governo brasileiro nos últimos anos apresentam potencial para reverter os efeitos práticos das estratégias de combate à fome no País, haja vista suas consequências restritivas no acesso à renda por parte de segmentos sociais vulneráveis – o aumento exponencial da inflação e dos níveis de desempregados ao longo dos últimos meses é exemplo emblemático dessa tendência recente.

Ademais, constata-se, no Brasil, transformações demográficas, econômicas e institucionais que podem representar desafios para a gestão das políticas de Segurança Alimentar ao longo dos próximos anos, motivo por que será necessário adaptar o Estado a essas transformações. O conjunto de reformas propostas pelo Governo Federal, a exemplo do limite para os gastos públicos e da reforma do sistema previdenciário, é um dos instrumentos necessários para garantir, no longo prazo, a efetividade das Políticas Nacionais para cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, sobretudo para assegurar Alimentação Sustentável para todos, com Segurança Alimentar e melhoria da Nutrição.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: UnB, 2008.

CASTRO, Josué de. *Geografia da Fome: A Fome no Brasil*. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1946.

CASTRO, Josué de. *Geopolítica da Fome*. Rio de Janeiro: Casa do Estudante do Brasil, 1951.

CASTRO, Josué de. *O Problema Fisiológico da Alimentação no Brasil*. Recife: Ed. Imprensa Industrial, 1932.

BOCCHI, Carmen Priscila. A experiência participativa do Consea na construção das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. III Congresso Consad de gestão pública.

IBASE. *Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional – relatório-síntese*. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) – Setembro de 2008.

IPEA. *O Bolsa Família depois do Brasil Carinhoso: uma análise do potencial de redução da pobreza extrema*. Nota Técnica nº 14. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

NEGRI, Fernanda de; ALVARENGA, Gustavo Varela. *A primarização da pauta de exportações no Brasil: ainda um dilema*. Estudo número 13 do boletim Radar do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

TAKAGI, Maya. *A implantação do programa FOME ZERO do governo Lula*. Coleção FOME ZERO: uma história brasileira, vol. I. Brasília, 2010, pp. 54-73.

Sala da Comissão, em 14 de dezembro de 2016.

Senador WELLINGTON FAGUNDES, Presidente

Senador CIDINHO SANTOS, Relator