

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

sedh

Secretaria de Estado
dos Direitos Humanos

mre

Ministério das
Relações Exteriores

A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação no Brasil

Documento elaborado para a visita
ao Brasil do Relator Especial da
Comissão de Direitos Humanos da
Organização das Nações Unidas
sobre Direito à Alimentação

Governo Federal

Ministério da Justiça

Secretaria de Estado
dos Direitos Humanos

Ministério das Relações Exteriores

Ministério do Planejamento
Orçamento e Gestão

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Ministério da Justiça



MJU00044754

F
341.272
S556SA
Dep. Legal

Brasília, março de 2002

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

sedh

Secretaria de Estado
dos Direitos Humanos

mre

Ministério das
Relações Exteriores

A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação no Brasil

Documento elaborado para a visita
ao Brasil do Relator Especial da
Comissão de Direitos Humanos da
Organização das Nações Unidas
sobre Direito à Alimentação

Brasília, março de 2002

620068

F
341.272
555610
Def. Legal

Contribuíram com a elaboração do presente documento os seguintes servidores do IPEA

Parte Técnica

Nathalie Beghin (Coordenação)

Anna Maria Tibúrcio Medeiros Peliano

Brunu Marcus F. Amorim

Carlos Álvares da Silva Campos Neto

Érica Ferraz

Fernando Gaiger Silveira

Frederico Andrade Tomich

Helmult Schwarzer

Jorge Abrahão de Castro

José Garcia Gasques

Junia Cristina Perez Rodrigues da Conceição

Kátya Maria Nasiaseni Calmon

Leandro Safatle

Luciana de Barros Jaccoud

Luis Carlos Garcia de Magalhães

Luis Fernando de Lara Resende

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Manuel Batista de Moraes Neto

Marcelo Medeiros Coelho de Souza

Maria Cristina Mac Dowell D. Azevedo

Mario Lisboa Theodoro

Mirela de Carvalho

Renata Pelizon

Ricardo Paes de Barros

Ronaldo Coutinho Garcia

Salvador Teixeira Werneck Vianna

Samuel Franco

Sergei Suarez Dillon Soares

Apoio

Aeromilson Trajano de Mesquita

Alessandro Santiago

Ana Bete Marques

Edílson Cedro Santos

Iranilde Rego

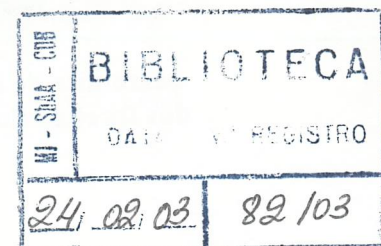
Luciana Soares Sargio

Marco Antônio de Sousa

Renata Frassetto de Almeida

Rúbia Maria Pereira

Suely Ferreira



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Aloysio Nunes Ferreira Filho – Ministro de Estado

José Bonifácio de Andrada – Secretário-Executivo

SECRETARIA DE ESTADO DOS DIREITOS HUMANOS

Paulo Sérgio Pinheiro – Secretário de Estado

Darci Bertholdo – Secretário-Adjunto

Marcos Pinta Gama – Assessor Especial

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Celso Lafer – Ministro de Estado

Osmar Chohfi – Secretário-Geral

Luis Augusto de Araujo Castro – Subsecretário-Geral para Assuntos Políticos Multilaterais

Hildebrando Tadeu Valladares – Diretor-Geral do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais

Antonio C. N. Pedro – Chefe da Divisão de Direitos Humanos

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

Martus Tavares – Ministro de Estado

Guilherme Dias – Secretário-Executivo

Roberto Borges Martins – Presidente do IPEA

O presente documento foi elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, e contou com a colaboração das seguintes instituições:

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA

MINISTÉRIO DA SAÚDE – MS

SECRETARIA DE ESTADO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL – SEAS/MPAS

CONSELHO DA COMUNIDADE SOLIDÁRIA

Sumário

1 Apresentação, 7

2 Histórico da Segurança Alimentar e Nutricional e do Direito à Alimentação no Brasil, 11

2.1 O Papel Pioneiro de Josué de Castro, 11

2.2 Os Avanços Obtidos na Década de 1980, 11

2.3 A Trajetória dos Anos 1990, 12

3 Diagnóstico da Fome no Brasil, 19

4 Políticas de Promoção do Direito Humano à Alimentação, 27

4.1 Disponibilidade e Acessibilidade dos Alimentos de Maneira Sustentável, 28

4.2 Atendimento a Grupos Socialmente Vulneráveis, 47

4.3 Atendimento das Necessidades Alimentares, 58

4.4 Padrão Brasileiro de Proteção Social, 60

5 Considerações Finais, 67

1 Apresentação

O governo brasileiro vem realizando esforços, nos planos interno e externo, no sentido de promover e de proteger os direitos humanos em todas as suas vertentes, quais sejam, a civil, a política, a econômica, a social e a cultural. No plano interno, foram numerosos os avanços ocorridos a partir da adoção, pelo país, em 1988, da nova Constituição Federal, cujo texto, marcado por acentuada preocupação com os direitos humanos, refletiu, em sua essência, um longo e intenso debate do qual participou a sociedade civil. A Constituição de 1988 representou indiscutível avanço para a consolidação das garantias individuais e coletivas, e para a proteção de setores vulneráveis da sociedade. Mencione-se, por exemplo, seu Título I – Dos Princípios Fundamentais –, em que ficou sublinhada a “dignidade da pessoa humana”, e o qual determina, em seu artigo 4, que as relações internacionais brasileiras serão regidas, entre outros princípios, pela “prevalência dos direitos humanos”, pela “autodeterminação dos povos” e pelo “repúdio ao terrorismo e ao racismo”. No Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais – e no Título VIII – Da Ordem Social –, a norma constitucional protege múltiplos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, os quais abrangem a quase totalidade dos direitos e dos interesses que demandam proteção específica do Estado.

A Constituição tem servido de inspiração e de quadro de referência para a legislação subsequente, a partir de inúmeras outras referências a questões vinculadas aos direitos humanos.

No plano da organização institucional do Poder Executivo, criou-se, como desdobramento das recomendações da *Conferência Mundial sobre Direitos Humanos* (Viena – 1993), uma Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, de nível hierárquico assemelhado ao ministerial, e, na estrutura do Ministério das Relações Exteriores, um departamento especializado, de direitos humanos e de temas sociais. Criou-se, ainda, no âmbito da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação – CNCD, como resultado do processo preparatório da Conferência Mundial contra o Racismo (Durban – 2001).

Também dando seguimento às recomendações da conferência de Viena, o governo procedeu a processo de consulta à sociedade civil para elaborar o Programa Nacional de Direitos Humanos, adotado em maio de 1996. Os resultados do Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH – foram positivos, com a geração de uma série de medidas de promoção e de proteção, assim como de mobilização e de conscientização da população no que se refere à importância da perspectiva dos direitos humanos na ação do governo. O PNDH encontra-se hoje submetido a processo de revisão, do qual participa a sociedade civil, de maneira que incorpore os direitos econômicos, sociais e culturais. Note-se que foi introduzido, pelo Ministério da Justiça, um capítulo especialmente voltado para a garantia do direito à alimentação.

Em todo o esforço desenvolvido, nos últimos anos, para o aperfeiçoamento da ação governamental e societária em prol da promoção e da proteção dos direitos humanos, tem-se atribuído papel essencial à descentralização do Estado, à multiplicação e à diversificação dos espaços públicos não governamentais, bem como à participação mais ativa, no processo, das organizações e das redes da sociedade civil. Esse último aspecto, a interlocução do Estado

com a sociedade, é crucial para a concepção, a formulação e a implementação das políticas públicas, particularmente no que se refere à luta contra a pobreza e a exclusão social.

Na ação externa do Estado brasileiro projeta-se o fortalecimento da cidadania. O Brasil é parte dos principais instrumentos internacionais e regionais de promoção e de proteção dos direitos humanos, sendo a atuação governamental baseada no reconhecimento de que é legítima a preocupação internacional com a situação desses direitos em qualquer parte do mundo. Entende-se, ainda, ser necessário desenvolver a cooperação internacional para aperfeiçoar a promoção e a proteção dos direitos humanos em qualquer das suas vertentes. O conceito de cooperação internacional busca, em última análise, desenvolver meios para superar obstáculos econômicos, sociais e políticos, que muitas vezes impedem o acesso a condições dignas de existência de parcelas significativas da população mundial.

Outro elemento relevante refere-se à universalidade dos direitos humanos, que não pode ser invalidada, relativizada ou limitada por particularismos de qualquer espécie. A defesa da indivisibilidade e da interdependência de todos os direitos humanos é um elemento crucial para que sejam evitadas hierarquizações de um conjunto de direitos em detrimento de outro. Corolário do que precede são a intensa participação do país nos foros dedicados à promoção e à proteção dos direitos humanos e o exercício de um diálogo construtivo com os órgãos de supervisão de pactos e de convenções internacionais, os chamados *treaty bodies*, e com os vários mecanismos temáticos da Comissão de Direitos Humanos, dos quais a Relatoria sobre o Direito à Alimentação é parte.

No caso do direito à alimentação, partilha-se a opinião do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, particularmente refletida no Comentário nº 12, que atribui um caráter progressivo à realização desse direito e indica a observância de especificidades para a sua realização, conforme as condições de cada país que, singularmente, procura implementá-lo. O Comentário nº 12 forma, juntamente com a Declaração Universal e com o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a tríade sobre a qual o governo brasileiro trata de pautar sua atuação com vistas na plena realização do direito à alimentação.

Todos os elementos acima referidos compõem o pano de fundo do diálogo que o governo brasileiro vem mantendo com as instâncias internacionais dedicadas à promoção e à proteção dos direitos humanos. As relatorias especiais, criadas pela Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, constituem parte essencial dos mecanismos disponíveis para que os Estados possam aperfeiçoar sua atuação nessa área, e não é por outro motivo que, desde meados da década passada, o Brasil vem recebendo as visitas das Relatorias Especiais sobre Racismo e Discriminação Racial; sobre Violência contra a Mulher; sobre Resíduos Tóxicos; sobre Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes; e, mais recentemente, sobre a Tortura. A visita do relator especial para o Direito à Alimentação é um elo a mais, extremamente significativo, nessa corrente.

As visitas de representantes dos mecanismos convencionais e extraconvencionais das Nações Unidas, na área dos direitos humanos, são consideradas relevantes para o Estado brasileiro. Com isso em mente, o Presidente da República anunciou, em dezembro de 2001, a decisão de estender convite permanente (*standing invitation*) a esses mecanismos. Ao fazê-

lo, o Brasil tornou-se um dos doze países (e o primeiro na América do Sul) que se manifestaram no mesmo sentido.

A criação, no ano de 2000, pela Comissão de Direitos Humanos, da Relatoria Especial sobre o Direito à Alimentação foi apoiada pelo Brasil e atendeu a manifestações da sociedade civil brasileira e internacional. Dessa maneira, a visita do professor Jean Ziegler soma-se às anteriores e compõe quadro importante de diálogo do Brasil com o sistema internacional de promoção e de proteção dos direitos humanos. O Brasil é o primeiro país que o relator especial visita nessa condição.

Com o intuito de subsidiar o cumprimento do mandato do relator especial durante a visita ao Brasil, o governo brasileiro decidiu preparar o presente documento, o qual contém breve síntese das ações governamentais na área do direito à alimentação. O documento também trata de refletir, na medida do possível, a riqueza do debate interno sobre o direito à alimentação que, na tradição brasileira, remonta a Josué de Castro.

Não seria demasiado, ao tratar desse tema, assinalar a preocupação geral dos brasileiros com os impactos não desejados da conjuntura internacional na problemática do direito à alimentação no Brasil. Nesse registro, cumpre ressaltar que o governo brasileiro compartilha as preocupações da sociedade com a incidência negativa da conjuntura sobre aspectos críticos dos direitos humanos, como no caso do direito à alimentação. Tem-se defendido a necessidade de que, além das correções necessárias no plano interno, sejam adotadas, no plano internacional, medidas de previsão, de redução e de compensação dos impactos não desejáveis das persistências e das mudanças mundiais, de caráter estrutural ou de claro teor conjuntural, nos direitos humanos em quaisquer de suas vertentes. Fazer avançar a realização progressiva do direito à alimentação, responsabilidade interna de cada Estado, não é projeto ao qual possa ficar alheio o funcionamento da economia internacional crescentemente globalizada.

O documento ora apresentado, intitulado *A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação no Brasil*, resulta de esforço articulado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA – do Ministério do Planejamento, com a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos – SEDH – do Ministério da Justiça, e com o Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais do Ministério das Relações Exteriores. Cabe ainda ressaltar a participação dos Ministérios da Educação, do Desenvolvimento Agrário, da Previdência e Assistência Social, e da Saúde, bem como da Comunidade Solidária.

Ao apresentar o documento, não pretende o governo concluir a discussão, conceitualmente rica, sobre o direito à alimentação no Brasil. O esforço corporificado neste documento governamental procura, contudo, recolher, sempre que possível, a riqueza das distintas apreciações sobre o tema, e trata de transmitir ao relator especial os principais aspectos dessa questão no Brasil.

A importância do direito à alimentação, sua natureza multissetorial, que permeia toda a ação do Estado, bem como a complexidade geográfica, administrativa e política do Brasil são alguns dos elementos que explicam as dificuldades de se dar tratamento exaustivo ao tema no presente documento. Em decorrência disso, procurou-se elaborar o documento de maneira que: (a) demonstre claros avanços na promoção e na proteção do direito à

alimentação no país; e, (b) não deixe de registrar as deficiências que ainda existem para alcançar a completa realização desse direito progressivo.

Decidiu-se estruturar o documento tematicamente, procurando-se seguir, sempre que possível, os lineamentos do Comentário nº 12 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Da mesma maneira, norteiam o documento que ora se apresenta a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

São três os capítulos principais do presente texto. O primeiro descreve um histórico da segurança alimentar e nutricional e do direito à alimentação no Brasil; o segundo capítulo apresenta um diagnóstico da questão da fome no Brasil. O terceiro, e último, tem como objetivo a análise mais detalhada das políticas de promoção do direito humano à alimentação no Brasil em seus principais aspectos.

Por sua conformação étnica, social e geográfica, bem como por sua condição de país em desenvolvimento, o Brasil tem reconhecida importância em termos do exame do tema direito à alimentação. Isso pelo fato de nele conviverem tanto problemas típicos de países em desenvolvimento quanto outros problemas mais específicos de países desenvolvidos, situação essa que gera uma gama de soluções, encontradas em programas federais, estaduais, municipais e da sociedade civil organizada, os quais poderão servir como ilustração na busca de soluções para a realização do direito à alimentação; alguns deles possivelmente com caráter exemplar em termos mais amplo da Comunidade Internacional.

A visita do professor Jean Ziegler, a primeira que faz a um país depois de escolhido para a Relatoria Especial, tem caráter distinto das visitas de outros mecanismos da Comissão de Direitos Humanos. Apesar de necessariamente trazer em si uma dimensão de monitoramento da implementação das disposições correspondentes do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a vinda do relator especial contribui para que tanto o governo quanto a sociedade civil aperfeiçoem suas ações em prol do direito à alimentação, e aprofundem a busca de alternativas voltadas para a mais ampla realização desse direito. Em suma, a visita do relator especial sobre o Direito à Alimentação propicia a atualização do indispensável debate sobre o direito à alimentação, em geral, e, tendo-se em vista as características especificamente brasileiras na matéria, impulsiona a busca de fórmulas destinadas a assegurar a sua realização progressiva no Brasil.

Assim, espera-se que o diálogo que se inicia com o relator especial da Organização das Nações Unidas sobre o Direito à Alimentação constitua importante ferramenta para a promoção e a proteção do direito à alimentação no Brasil. Fez-se muito no campo governamental nos últimos anos, mas resta ainda muito por fazer. Recuperar o atraso histórico, a má herança nas condições econômicas, sociais e culturais brasileiras é tarefa de todos, que demanda empenho, de longo prazo, do Estado e da sociedade civil.

2 Histórico da Segurança Alimentar e Nutricional e do Direito à Alimentação no Brasil

2.1 O Papel Pioneiro de Josué de Castro

A consolidação da idéia da alimentação como direito humano básico, bem como a construção do conceito de segurança alimentar e nutricional no Brasil percorreram um longo processo, no qual o papel de movimentos sociais, das organizações não governamentais e de especialistas da área ocupam lugar de destaque.

As primeiras reflexões sistemáticas sobre o tema podem ser atribuídas a Josué de Castro (1908-1973), cujos estudos iniciados nos anos 1930 contribuíram decisivamente para a formulação de compromissos políticos, nacionais e internacionais, para o enfrentamento da fome. Castro buscou mostrar, de forma inédita para a época, o caráter intrinsecamente político e social da fome. Foi pesquisador e professor universitário, e dentre suas obras merecem destaque a *Geografia da Fome* (1946) e a *Geopolítica da Fome* (1951). Esses livros produziram grande impacto em todo o mundo, e foram traduzidos, em edições sucessivas, em mais de duas dezenas de idiomas. Ademais, eles muito contribuíram para alertar a opinião pública internacional sobre o problema da fome: estigma do subdesenvolvimento, resíduo das estruturas socioeconômicas herdadas do colonialismo e consequência das políticas governamentais e de dinâmicas econômicas produtoras de desigualdades e injustiças sociais. Na década de 1950, Castro deu início a sua carreira internacional: de 1952 a 1956 foi presidente do Conselho para a Alimentação e a Agricultura das Nações Unidas – FAO. Em 1960, presidiu a Campanha de Defesa Contra a Fome promovida pelas Nações Unidas, advogando, como primeiro direito do homem, o de não passar fome. De 1955 a 1963 exerceu, pelo Partido Trabalhista Brasileiro, o mandato de deputado federal por Pernambuco, ao qual renunciou para assumir, em Genebra (1963-1964), o posto de embaixador brasileiro junto aos organismos internacionais das Nações Unidas. Em 1964 foi cassado pela ditadura militar brasileira e refugiou-se em Paris, onde morreu.

2.2 Os Avanços Obtidos na Década de 1980

Foi somente em meados da década de 1980, na esteira do processo de democratização do país, que se registrou, no âmbito governamental, a primeira referência à expressão “segurança alimentar”. Com efeito, em 1985, no Ministério da Agricultura, foi elaborada uma proposta de “política nacional de segurança alimentar” para atender às necessidades alimentares da população e para atingir a auto-suficiência nacional na produção de alimentos. Sugeriu-se, também, a criação de um conselho nacional de segurança alimentar presidido pelo Presidente da República e composto por ministros de Estado e por representantes de sindicatos patronais e de trabalhadores.

Apesar de naquela época ter tido pouca repercussão, a proposta contribuiu para abrir o debate. Assim, no ano seguinte a área de saúde retomou o tema. Em 1986, como parte do processo da 8ª Conferência Nacional de Saúde, o Ministério da Saúde, por intermédio do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN, convocou a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição – ICNAN, que contou com a participação de representantes governamentais e não governamentais.

Na ICNAN, o conceito inicial de segurança alimentar foi ampliado ao incorporar, às esferas da produção agrícola e do abastecimento, as dimensões do acesso aos alimentos, das carências nutricionais e da qualidade dos bens alimentares. A alimentação foi abordada como direito, e para a sua consecução propôs-se a criação de um conselho nacional de alimentação e nutrição subordinado ao Ministério da Saúde, e de um sistema de segurança alimentar e nutricional coordenado pelo Ministério do Planejamento; ambos contariam com a participação de representantes dos setores da sociedade civil. Propunha-se, também, a reprodução dessa estrutura nos estados para garantir o acesso aos alimentos em quantidade e qualidade suficientes.

Apesar da amplitude dos debates, foram poucos os resultados concretos da *I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição*. Foi preciso esperar o começo dos anos 1990 para que o assunto voltasse à pauta.

2.3 A Trajetória dos Anos 1990

A década de 1990 representou um marco em relação à questão da segurança alimentar e nutricional no Brasil. Já em 1991, lideranças do Partido dos Trabalhadores divulgaram proposta de uma política nacional de segurança alimentar. Essa proposta absorvia o acúmulo de discussões ocorrido anteriormente, e dava mais um passo em direção à compreensão do conceito. Com efeito, a segurança alimentar era colocada como um objetivo estratégico de governo. Ela nuclearia as políticas de produção agroalimentar (agrária, agrícola e agroindustrial), de comercialização, de distribuição e de consumo de alimentos com uma perspectiva de descentralização e de diferenciação regional. Paralelamente, seriam implementadas ações emergenciais contra a fome, entre as quais estariam incluídas também ações governamentais de controle de qualidade dos alimentos e estímulo à práticas alimentares saudáveis. A coordenação dessa política seria exercida por um conselho nacional de segurança alimentar semelhante àquele proposto no âmbito do Ministério da Agricultura em 1985.

Se a proposta não sensibilizou o governo do presidente Fernando Collor (1990-1992), o mesmo não ocorreu na gestão do presidente Itamar Franco (1992-1994). No fim de 1992, quando Itamar Franco assumiu a Presidência da República, o ambiente político era favorável a propostas dessa natureza. De um lado, o Movimento pela Ética na Política – ator social emergente que teve papel de destaque no processo pelo *impeachment* do presidente Fernando Collor – deflagrou a campanha Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Tal campanha evocou o sentimento de solidariedade nacional em favor dos excluídos e promoveu inúmeras campanhas de distribuição de alimentos e de combate a carências sociais (alfabetização, geração de emprego e de renda, enfrentamento da desnutrição, entre outras) em todo o país, impulsionadas pelo sentimento de indignação perante a fome, a miséria e a exclusão. De outro lado, a prioridade atribuída ao combate à fome, pelo presidente Itamar Franco, já no discurso de posse, e a sua sensibilidade com relação ao documento da oposição contribuíram para a implementação de uma nova experiência de participação que se concretizou por intermédio de três instrumentos.

- A confecção, pelo IPEA, do “Mapa da Fome”, o qual subsidiou o debate e a formulação de políticas ao revelar, para o país, a dimensão do problema no Brasil: 32 milhões de brasileiros não tinham renda suficiente para se alimentar.

- A elaboração do Plano de Combate à Fome e à Miséria (abril de 1993) como conjunto articulado de compromissos de ação de governo marcado por três grandes princípios: parceria, solidariedade e descentralização.
- A criação, em abril de 1993, do Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA, cuja função de consulta, de assessoria e de indicação de prioridades ao Presidente da República deveria ser exercida por uma parceria entre ministros de Estado e personalidades de destaque na sociedade brasileira, identificadas com vários setores da sociedade civil, na sua maioria indicados pelo Movimento pela Ética na Política.

Essa experiência, que durou dois anos (1993 e 1994), consistiu em ações estimuladas sob a égide do CONSEA, as quais podem ser resumidas em cinco grandes blocos:

- racionalização e melhoria do desempenho dos programas institucionais de alimentação e nutrição: descentralização da alimentação escolar; ampliação e divulgação do Programa de Alimentação do Trabalhador; implementação de um programa de combate à desnutrição infantil; e distribuição de estoques públicos de alimentos a populações carentes ou vítimas da seca;
- apoio ao programa de assentamento de trabalhadores rurais;
- apoio à geração de emprego e de renda: 1994 foi batizado de o “Ano do Emprego”;
- mobilização de ações em prol da criança e do adolescente; e
- organização, por meio de uma parceria com o governo e com a Ação da Cidadania, da *I Conferência Nacional de Segurança Alimentar – ICNSA*, realizada em junho de 1994. Essa conferência resultou de um processo de mobilização nacional em torno da questão alimentar e da dimensão do problema da fome no país, e reuniu, em Brasília, cerca de duas mil pessoas, entre as quais delegados, convidados e observadores. Nessa oportunidade firmou-se o entendimento de que uma política nacional de segurança alimentar deveria basear-se em três grandes eixos: (i) ampliar as condições de acesso à alimentação e reduzir seu peso no orçamento familiar; (ii) assegurar saúde, nutrição e alimentação a grupos populacionais determinados; e, (iii) assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e do aproveitamento deles, estimulando-se, assim, práticas alimentares e estilos de vida saudáveis.

A experiência do CONSEA foi sem dúvida inovadora, pois contribuiu para:

- introduzir o problema da fome na agenda política nacional: a fome passou a ser tema obrigatório dos debates políticos no país;
- mobilizar a sociedade civil, principalmente por conta dos esforços da Ação da Cidadania; e
- ampliar a participação cidadã na formulação e no controle das políticas públicas.

Ao longo desse processo consolidou-se a versão brasileira do conceito de segurança alimentar e nutricional: trata-se de garantir, a todos, condições de acesso a alimentos seguros

e de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais e com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo, assim, para uma existência digna em um contexto de desenvolvimento integral do ser humano.

Pode-se dizer que os avanços conquistados pelo CONSEA foram sobretudo de cunho político. Na prática algumas limitações foram observadas, na medida em que o conselho não conseguiu obter, no âmbito governamental, a efetivação de políticas que de fato tornassem a segurança alimentar e nutricional um objetivo estratégico.

Em 1995, o recém-empossado presidente Fernando Henrique Cardoso substituiu o CONSEA pelo Conselho da Comunidade Solidária, também ligado à Presidência da República. O novo conselho reorientou o foco da segurança alimentar e nutricional para o do combate à pobreza. No contexto dessa mudança, várias iniciativas diretamente voltadas para a segurança alimentar e nutricional foram desenvolvidas.

A estratégia de combate à pobreza, implementada pela Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, foi estruturada a partir do balanço da experiência do CONSEA. O principal objetivo dessa estratégia era enfrentar a fome e a pobreza, no âmbito de um plano de estabilização monetária e a partir de um conjunto de ações articuladas e de promoção de parcerias entre Estado e sociedade. Dessa maneira, foi identificado, no âmbito do governo federal, um elenco de programas selecionados por seu impacto na melhoria das condições de vida das populações mais carentes. As ações identificadas respondiam a seis grandes objetivos: (i) reduzir a mortalidade na infância; (ii) melhorar as condições de alimentação dos escolares e das famílias carentes; (iii) promover ações de saneamento básico e de habitação para populações de baixa renda; (iv) estimular a agricultura familiar e apoiar assentamentos de trabalhadores rurais; (v) apoiar o desenvolvimento do ensino fundamental; e, (vi) gerar ocupação e renda e promover a qualificação profissional. A essas ações o governo dispensou uma especial atenção, conferindo-lhes um "selo de prioridade", para ampliar a cobertura e aumentar a eficiência e eficácia delas. Nessa estratégia buscou-se, também, a integração e a convergência das ações em áreas geográficas de maior concentração de pobreza.

Ainda no seu papel de articulador, a Comunidade Solidária coordenou, em parceria com a FAO, um comitê técnico interministerial de segurança alimentar e nutricional. Foi também com o auxílio da Comunidade Solidária que o Ministério das Relações Exteriores coordenou a preparação do documento brasileiro apresentado na *Cúpula Mundial de Alimentação - CMA*, ocorrida, em Roma, em 1996. Além de incorporar os resultados dos trabalhos anteriormente mencionados, o processo de elaboração desse texto contou igualmente com consultas feitas a instituições da sociedade civil. No retorno de Roma foi atribuída à Secretaria Executiva da Comunidade Solidária a tarefa de ser o ponto focal do seguimento da *Cúpula Mundial de Alimentação*.

Um processo importante liderado pela Comunidade Solidária nesse âmbito foi a realização de uma ampla consulta a atores governamentais e não governamentais para estabelecer consensos em torno de uma agenda mínima de prioridades, de medidas, de instrumentos e de procedimentos relativos à segurança alimentar e nutricional. Assim, os

consensos de cunho mais conceitual aprovados definiram que a segurança alimentar e nutricional deve:

- ser um dos eixos articuladores de uma estratégia de desenvolvimento voltada para o combate à exclusão social e para a promoção da vida;
- exigir intensa articulação entre os diversos órgãos governamentais e não governamentais, tanto na elaboração quanto na execução e na fiscalização das políticas, das normas e dos programas;
- exigir que a disponibilidade de alimentos seja suficiente e acessível para atender às necessidades de consumo de toda a população;
- requerer a estabilidade do sistema agroalimentar, evitando, para tanto, flutuações na oferta e na demanda, as quais ameçam o atendimento das necessidades alimentares;
- exigir que o sistema agroalimentar seja sustentável, de modo que sejam preservados os recursos naturais e a disponibilidade de alimentos tanto para a geração atual quanto para as gerações futuras;
- requerer que no plano internacional sejam defendidos mecanismos de regulação que coibam práticas desleais de comércio, que estimulem as agriculturas nacionais e contribuam para aumentar a disponibilidade de alimentos;
- estimular linhas de pesquisa sobre tecnologias que articulem incrementos de produtividade e de redução de desperdícios com o aperfeiçoamento do manejo de recursos naturais, com isso respeitando o conhecimento local e estimulando o aproveitamento e a preservação da biodiversidade;
- tornar disponíveis, aos cidadãos, alimentos seguros, e de qualidade, que satisfaçam suas necessidades nutricionais, seus hábitos e suas práticas alimentares culturalmente construídos, e os quais promovam uma vida ativa e saudável;
- incluir ações diretamente relacionadas à promoção da saúde: a prevenção de doenças causadas por uma alimentação qualitativa ou quantitativamente inadequada e programas de assistência alimentar para grupos social e nutricionalmente vulneráveis;
- exigir a disponibilidade e o acesso a informações sobre todos os seus pressupostos e requisitos, políticas e programas, instrumentos e procedimentos;
- concretizar-se no domicílio ou no espaço doméstico, exigindo, para tal, um conjunto de políticas articuladas e convergentes orientadas pela análise de indicadores sociais.

Além desses consensos foram pactuadas cerca de quarenta propostas de encaminhamentos, das quais algumas já estavam em andamento no âmbito do governo federal.

A partir de 1999, quando se inicia o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, a Comunidade Solidária sofreu alterações: suas atribuições originais de coordenar e integrar ações de combate à pobreza em áreas de extrema vulnerabilidade social foram transferidas para outra instância: o Projeto Alvorada. À Comunidade Solidária coube a missão de induzir experiências de desenvolvimento local integrado e sustentável, por

intermédio da Comunidade Ativa, e de promover iniciativas inovadoras de parceria entre Estado e sociedade.

Note-se que, em 1999, após amplo processo de consulta a instituições governamentais e não governamentais, o Ministério da Saúde aprovou a Política Nacional de Alimentação e Nutrição – PNAN –, na qual a alimentação é explicitamente entendida como direito humano básico. Se a PNAN não abarca todos os componentes de uma política nacional voltada para a garantia da alimentação e da nutrição adequadas para a população, procura definir a contribuição setorial da saúde nesse desafio.

Nesse período, instituições da sociedade afetas ao problema fundaram, mais precisamente em 1998, o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional – FBSAN. Esse Fórum, assim como diversas outras organizações não governamentais, está inserto em redes mundiais de segurança alimentar (*i.e.* Rede de Segurança Alimentar e Cidadania dos Povos de Língua Portuguesa; Rede Internacional para o Direito Humano à Alimentação – FIAN; Rede Interamericana de Agricultura e Democracia – RIAD; e Aliança Mundial para Nutrição e Direitos Humanos – WANAH), que articulam a sociedade civil global e se relacionam com governos e organizações intergovernamentais no tocante a esse campo. A atuação dessas redes teve papel relevante, por exemplo, na inclusão de um item específico (item 7.4), “Direito Humano à Alimentação”, no Plano de Ação da Cúpula Mundial de Alimentação, e na subsequente promoção, por parte do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, de uma definição mais precisa do conteúdo do direito humano à alimentação adequada (*vide* Comentário Geral nº 12). A atuação das ONGs também foi importante para a nomeação, por parte da Divisão da Comissão de Direitos Humanos da ONU, de um relator especial para essa matéria específica.

Ademais, o FBSAN estabeleceu, no país, parcerias com alguns governos estaduais e com outras organizações da sociedade, com o intuito de implementar estratégias locais de Segurança Alimentar e Nutricional (*i.e.* Alagoas, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais e Rio Grande do Sul). Nos estados de Mato Grosso do Sul e de Minas Gerais foram criados conselhos de segurança alimentar e nutricional estaduais, com o objetivo de promover o direito humano à alimentação e à nutrição via articulação de ações governamentais e não governamentais na implementação de políticas públicas.

É preciso destacar ainda o processo de revisão do Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH. Com efeito, o PNDH, lançado pelo Presidente da República em 13 de maio de 1996, inscreveu o tema dos direitos humanos no rol das políticas públicas do governo federal e estimulou a adoção de uma série de medidas destinadas a garantir o usufruto desses direitos por todas as camadas da população. O PNDH, sem descuidar do princípio da indivisibilidade dos direitos humanos, deu prioridade aos direitos civis e políticos. Assim mesmo, o PNDH propôs inúmeras iniciativas relativas à promoção dos direitos sociais de grupos vulneráveis, como por exemplo, as mulheres e as crianças. A atualização do PNDH em 2000 e 2001 foi realizada em parceria com organizações da sociedade civil de todas as regiões do país. Esse processo ofereceu à sociedade e ao governo brasileiro a oportunidade de realizar um balanço dos progressos alcançados desde 1996, das propostas de ação que se tornaram programas governamentais e dos problemas identificados na implementação do PNDH. A inclusão, na nova versão desse programa, dos direitos econômicos, sociais e culturais, bem como de um capítulo específico sobre o direito à

alimentação, é consentânea com a noção de indivisibilidade e de interdependência de todos os direitos humanos expressa na Declaração e no Programa de Ação de Viena (1993). Orienta-se, ademais, pelos parâmetros definidos na Constituição Federal de 1988 e pelos compromissos assumidos pelo Estado brasileiro no âmbito do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e do Protocolo de São Salvador em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ratificados pelo Brasil em 1992 e em 1996, respectivamente.

O PNDH II, submetido à Presidência da República pela Secretaria de Estado dos Direitos Humanos – SEDH em 19 de dezembro de 2001, será oficialmente apresentado à nação, após nova consulta pública, em abril de 2002. O PNDH II estabelece novas formas de acompanhamento e de monitoramento das ações contempladas no programa, baseadas na relação estratégica entre sua implementação e a elaboração dos orçamentos nos níveis federal, estadual e municipal. O PNDH II passa a ser implementado por meio de planos de ação anuais, os quais definirão as medidas a serem adotadas, os recursos orçamentários destinados a financiá-las e os órgãos responsáveis por sua execução. Muito embora a revisão do PNDH venha ocorrendo a pouco menos de um ano da posse do novo governo, os compromissos expressos no documento quanto à promoção e à proteção dos direitos humanos transcendem a atual administração e se projetam no tempo, independentemente da orientação política das futuras gestões. As ações do PNDH II deverão influenciar, por exemplo, o processo de elaboração do Plano Plurianual – PPA 2004-2007. O Programa Nacional servirá também de parâmetro e de orientação para a definição dos programas sociais a serem desenvolvidos no país até 2007, ano em que se procederá a nova revisão do PNDH.

No último ano, visando a preparar o documento do governo brasileiro para a reunião *Cúpula Mundial de Alimentação – cinco anos depois*, sobre o tema segurança alimentar e nutricional, o Presidente da República nomeou o Comitê de Acompanhamento de Implementação do Plano de Ação da Cúpula Mundial de Alimentação da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO – (outubro de 2001). Esse comitê, presidido pelo Ministério das Relações Exteriores, é integrado por representantes do Executivo Federal, de instituições da sociedade civil organizada (organizações patronais, de trabalhadores e movimentos sociais afetos ao tema). Cabe a esse comitê “acompanhar as ações de governo e da sociedade civil voltadas para a implementação dos compromissos consagrados no Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação (...), de erradicação da pobreza e de promoção do acesso à alimentação abundante e de qualidade e do desenvolvimento sustentável” (Decreto nº 3.982, de 24/10/2002, art. 2º).

Ainda em 2001, o Ministério da Saúde, por intermédio da Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição, desenvolveu uma série de iniciativas no sentido de incorporar o enfoque de direitos humanos nas atividades de planejamento e de operacionalização de programas, conforme previsto na Política Nacional de Alimentação e Nutrição – PNAN. O primeiro programa a ser implementado nessa ótica é o Bolsa-Alimentação, um programa de transferência de renda vinculado a uma agenda positiva de compromissos relativa a ações básicas de saúde, dirigido à famílias cujas crianças e gestantes incorram em risco nutricional.

O balanço da experiência brasileira no que se refere à segurança alimentar e nutricional e ao direito à alimentação apresenta, sem dúvida, conquistas e avanços. Contudo, os problemas a serem enfrentados ainda são expressivos. Embora, na segunda metade dos anos 1990, tenha-se conseguido uma redução significativa no contingente populacional submetido a condições de extrema pobreza ou de indigência (que era de 32 milhões de pessoas em 1994), o país entra no século XXI com um saldo de 21 milhões de indigentes, isto é, 21 milhões de indivíduos cuja renda não lhes permite alimentar-se adequadamente. Ou seja, o Brasil ainda não conseguiu assegurar o direito à alimentação de 13% de sua população. O combate à fome permanece, pois, como um grande desafio para todos aqueles que lutam pela segurança alimentar e nutricional. A seguir um diagnóstico dessa situação no Brasil é apresentado.

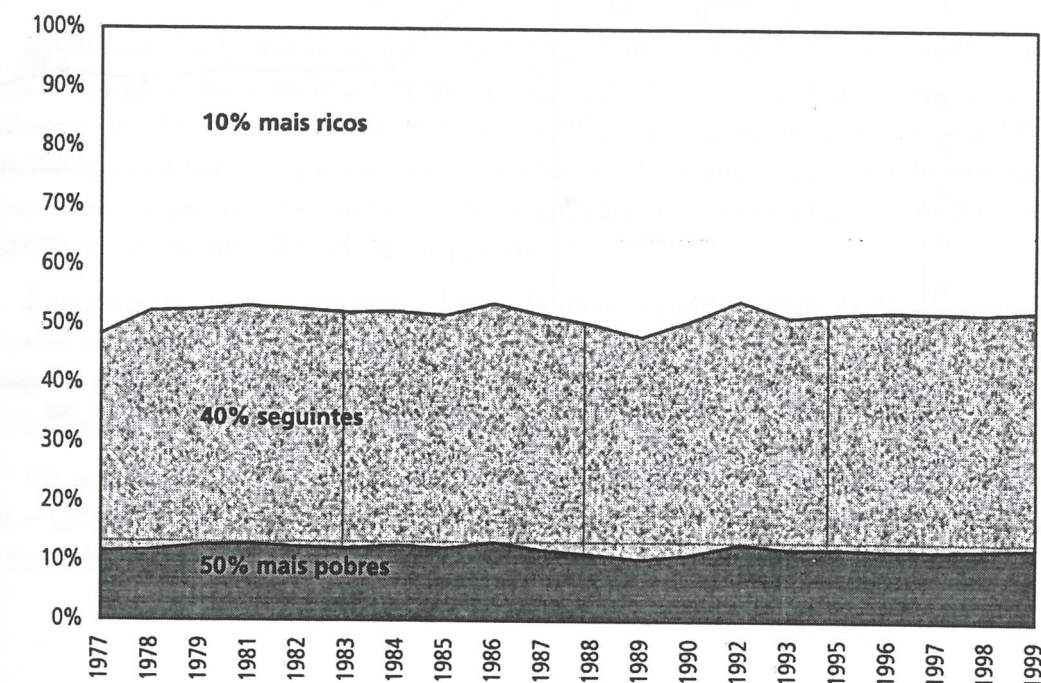
3 Diagnóstico da Fome no Brasil

A fome que subsiste no Brasil é, essencialmente, uma questão de acesso aos alimentos e não de disponibilidade. O país produz mais do que o necessário para atender às demandas alimentares de sua população; no entanto não consegue promover uma distribuição equitativa desses alimentos. Com efeito, dados da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação – FAO¹ – revelam uma disponibilidade de 2.960 quilocalorias por pessoa e por dia, bastante acima, portanto, do mínimo recomendado de 1.900 kcal /pessoa /dia.

A desigualdade de acesso aos alimentos é, ainda, um reflexo da desigualdade da distribuição de renda. No Brasil, é grande a distância entre ricos e pobres. E mais: essa distância tem permanecido estável nas últimas décadas. Assim, por exemplo, entre 1977 e 1999, o coeficiente de Gini, com algumas pequenas exceções, tem permanecido no patamar de 0,60, o que corresponde a um dos níveis mais elevados do mundo. Em outras palavras, verifica-se uma perversa simetria social, em que os 10% mais ricos se apropriam de 50% do total da renda das famílias e, como por espelhamento, os 50% mais pobres possuem cerca de 10% da renda (ver gráfico 1). Além disso, os 10% mais ricos dispõem de uma renda cujo valor oscila de 22 a 31 vezes acima do valor da renda obtida pelos 40% mais pobres da população brasileira.

GRÁFICO 1

Brasil – Distribuição da Renda por Faixas, 1977-1999



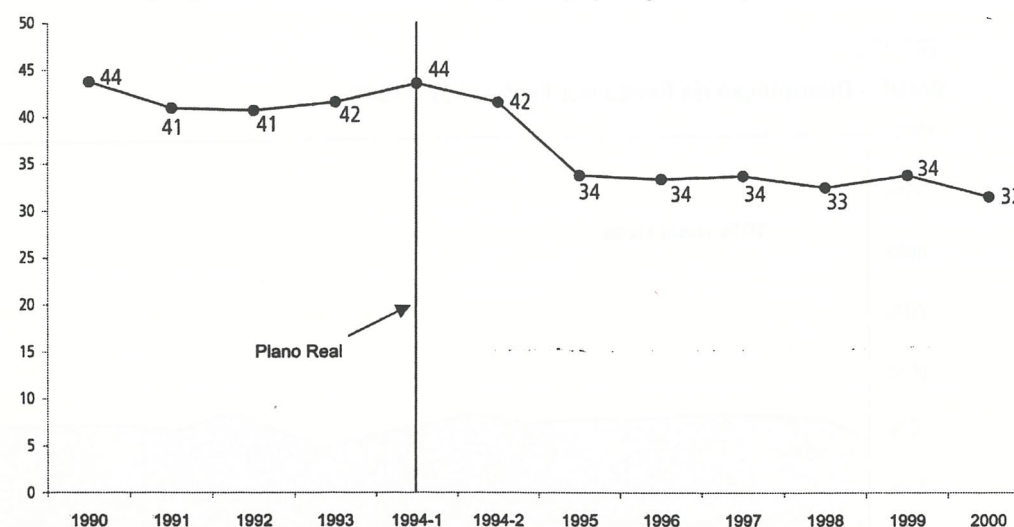
Fonte: IPEA, com base na PNAD, IBGE.

A reversão desse quadro, herdado de séculos de uma estrutura social excludente, é o maior desafio que se impõe ao país, pois requer profundas modificações na distribuição dos

¹ FAO. "Relatório da Insegurança Alimentar no Mundo". Sofi: 2000.

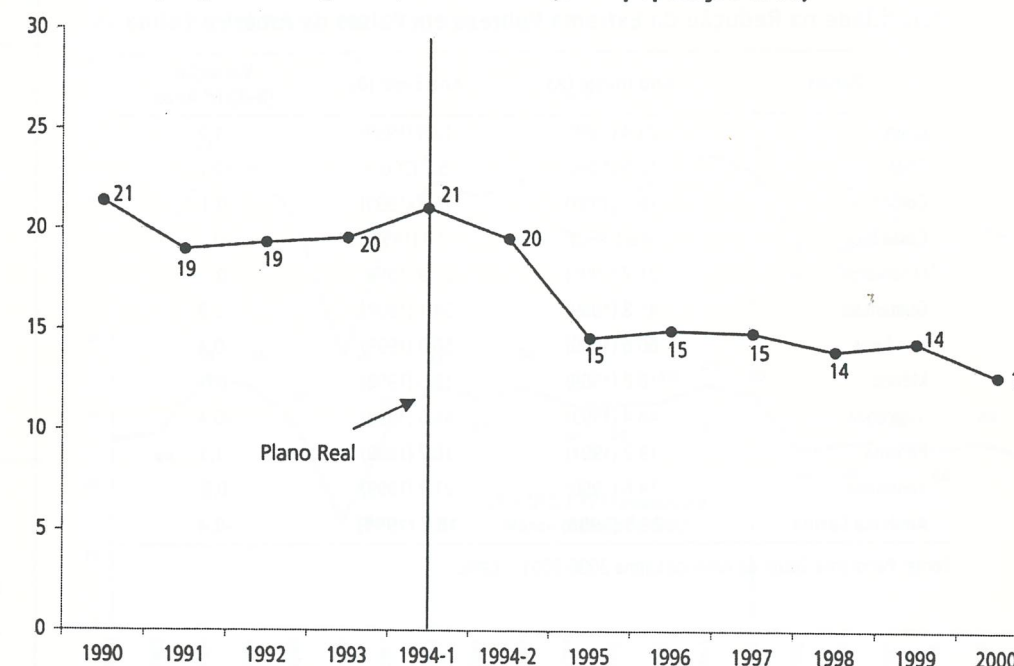
ativos produtivos. Nenhuma sociedade democrática, baseada na economia de mercado, conseguiu realizar tal tarefa em curto espaço de tempo. É preciso salientar, contudo, que, se as políticas macroeconômicas e sociais empreendidas pelo governo federal nos últimos anos ainda não repercutiram na estrutura de distribuição de renda do país, contribuíram no entanto para diminuir, sensivelmente, a pobreza e a fome no Brasil. Entre outros resultados, essas políticas promoveram o aumento real da renda domiciliar *per capita* e um crescimento, dos preços dos alimentos, menor que o da inflação em geral, o que acarretou, conseqüentemente, uma queda tanto absoluta como relativa da pobreza e da indigência. Como pode ser observado nos gráficos 2 e 3, em 1990 44% da população residente no Brasil – o que correspondia a 63 milhões de pessoas – era pobre. Note-se que depois de ligeira redução nos primeiros anos da década esse percentual voltou a subir, atingindo, novamente, 44% em 1994, o que representou, no referido ano, o equivalente a 67 milhões de pessoas. Com o sucesso do plano de estabilização da economia (Plano Real), a proporção de pobres teve uma queda considerável (10 pontos percentuais) e estabilizou-se no patamar de 33%, o qual foi mantido apesar das turbulências econômicas internacionais e locais ocorridas no período.

GRÁFICO 2
Brasil – Proporção de Pobres, 1990-2000¹ (% da população total)



Fonte: IPEA, com base na PNAD, IBGE.
Nota: ¹ Estimativas DISOC/PEA para os anos 1991, 1994 e 2000.

GRÁFICO 3
Brasil – Proporção de Indigentes,¹ 1990-2000² (% da população total)



Fonte: IPEA, com base na PNAD, IBGE.
Notas: ¹ A proporção de indigentes está incluída na proporção de pobres.
² Estimativas DISOC/PEA para os anos 1991, 1994 e 2000.

No último ano da década, a proporção de pobres situou-se em 32%, ou 54 milhões de pessoas. A incidência da pobreza extrema, ou da indigência, apresentou um movimento semelhante: de 21% (31 milhões de pessoas) em 1990, caiu ligeiramente, retornou a 21% (32 milhões) em 1994, caiu para 15% após o Plano Real e fixou-se em torno de 14% nos últimos anos do período. No ano de 2000, a proporção de indigentes atingiu 13% da população, o equivalente a 22 milhões de pessoas.

É importante observar que essa redução obtida na segunda metade da década ocorreu em todas as regiões do país, tendo sido mais acentuada no Nordeste que continua, entretanto, sendo a região mais pobre. O mesmo se verificou nas áreas metropolitanas, urbanas e rurais, tendo sido mais intenso nessas últimas.

De acordo com dados da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL – (2001), nenhum outro país latino-americano alcançou tamanha redução na extrema pobreza ao longo da última década, conforme pode ser observado na tabela 1.

TABELA 1

Velocidade na Redução da Extrema Pobreza em Países da América Latina

Países	Ano Inicial (A)	Ano Final (B)	Variação (B-A)/Nº Anos
Brasil	23.4 (1990)	12.9 (1999)	-1,2
Chile	12.9 (1990)	5.7 (2000)	-0,7
Colômbia	26.1 (1991)	26.8 (1999)	0,1
Costa Rica	9.8 (1990)	7.8 (1999)	-0,2
El Salvador	21.7 (1995)	21.9 (1999)	0,0
Guatemala	41.8 (1989)	34.1 (1998)	-0,9
Honduras	60.6 (1990)	56.8 (1999)	-0,4
México	18.8 (1989)	18.5 (1998)	0,0
Nicarágua	48.4 (1993)	44,6 (1998)	-0,4
Panamá	19.2 (1991)	10.7 (1999)	-1,1
Venezuela	14.6 (1990)	21.7 (1999)	0,8
América Latina	22.5 (1990)	18.5 (1999)	-0,4

Fonte: Panorama Social da América Latina 2000-2001 – CEPAL.

Discussão sobre Linhas de Pobreza e de Indigência

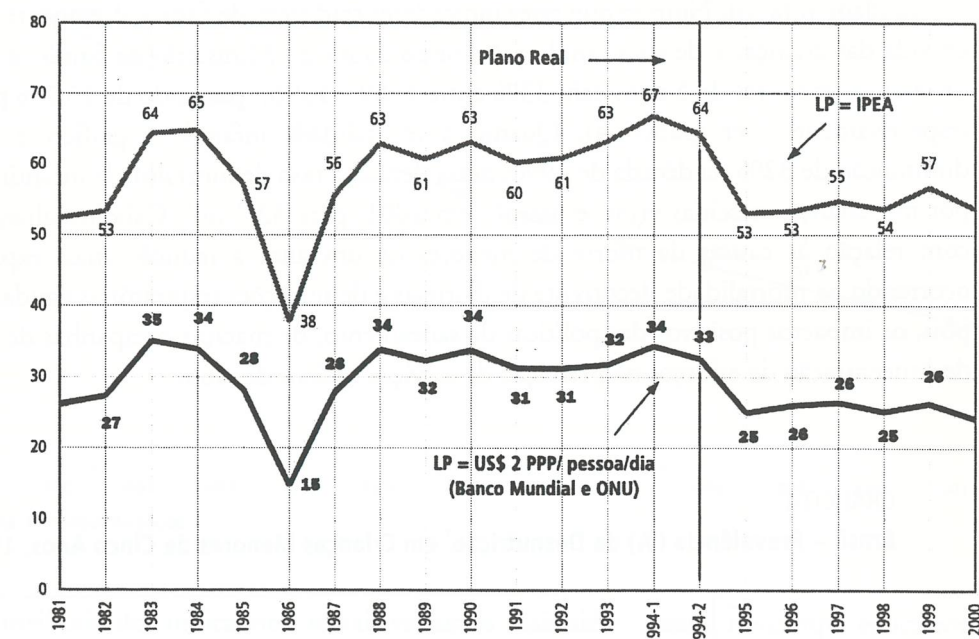
As definições de linhas de pobreza e de indigência (e, portanto, os resultados obtidos sobre o número e a proporção de pobres e de indigentes) envolvem um grau razoável de arbitrariedade. Linhas mais altas resultam, é claro, em números mais altos de pobres e de indigentes. Cada instituição ou pesquisador utiliza a linha que prefere ou a que lhe parece mais adequada. É por isso que ocorrem, freqüentemente, grandes polêmicas sobre o “verdadeiro” número de pobres e de indigentes.

Organizações internacionais, como o PNUD e o Banco Mundial, adotam como linha de pobreza a renda de US\$ 2 PPP por pessoa por dia, e, como linha de indigência, a renda de US\$ 1 PPP por pessoa por dia. As linhas utilizadas no presente relatório correspondem à metodologia desenvolvida pelo IPEA, que usa linhas de pobreza e de indigência regionalizadas (mínimo de R\$ 68,00 e máximo de R\$ 126,00, em reais constantes de 1999, por pessoa por mês). Assim, a linha de indigência refere-se à estrutura de custos de uma cesta alimentar, regionalmente definida, que contemple as necessidades de consumo calórico mínimo de um indivíduo. A linha de pobreza é calculada como múltiplo da linha de indigência, considerados os gastos com alimentação como uma parte dos gastos totais mínimos, referentes, entre outros, a vestuário, a habitação e a transportes. A linha de pobreza corresponde ao valor da renda domiciliar *per capita* que, em cada ano, assegura o nível mínimo necessário para satisfazer às necessidades básicas do indivíduo. As linhas da pobreza e de indigência são, pois, parâmetros que permitem considerar como pobres e indigentes todos os indivíduos cuja renda se encontra abaixo dos respectivos valores.

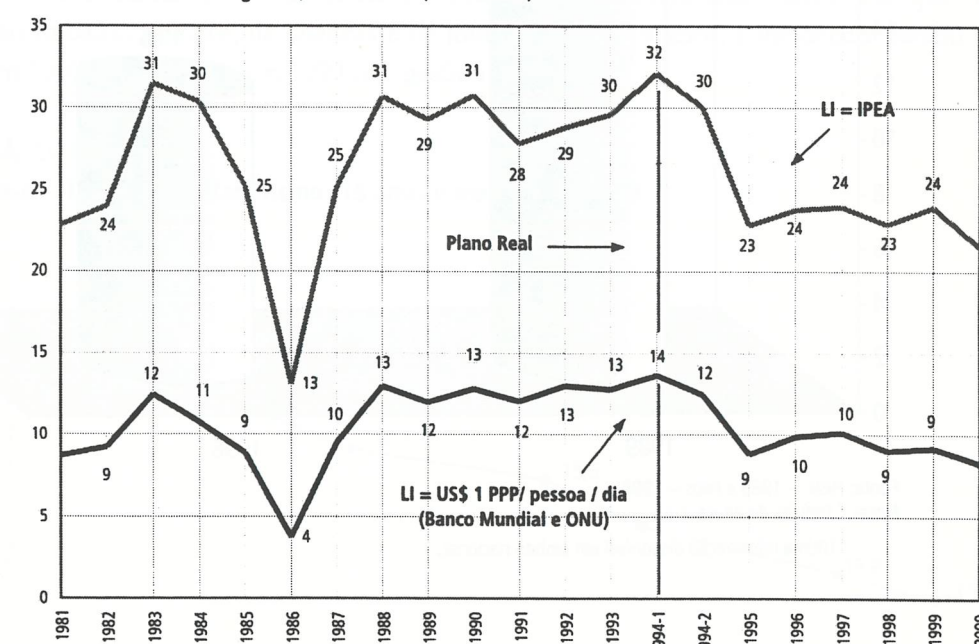
Conforme pode ser observado nos gráficos 1 e 2 deste *box*, as linhas adotadas pelo IPEA resultam em proporções de pobres e de indigentes cerca de duas vezes mais altas que as calculadas, por exemplo, pelo PNUD e pelo Banco Mundial. O que é preciso destacar é que se o objetivo é medir as variações dos níveis de pobreza e de indigência, o importante é que a análise seja consistente no tempo, isto é, que se use a mesma linha ao longo de todo o período em foco.

(continua)

(continuação)

Gráfico 1
Brasil – Número de Pobres, 1981-2000¹ (em milhões)

Fonte: IPEA, com base na PNAD, IBGE.

Nota: ¹ Estimativas DISOC/IPEA para os anos 1991, 1994 e 2000.Gráfico 2
Brasil – Número de Indigentes, 1981-2000¹ (em milhões)

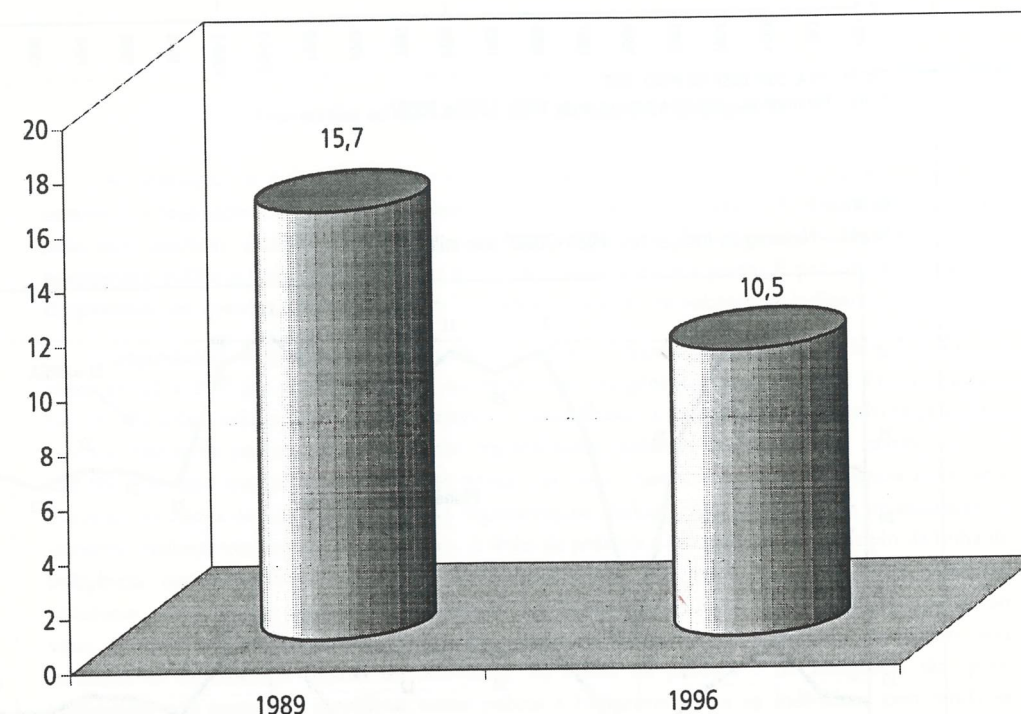
Fonte: IPEA, com base na PNAD, IBGE.

Nota: ¹ Estimativas DISOC/IPEA para os anos 1991, 1994 e 2000.

Elaboração: IPEA.

A queda dos níveis de indigência na década de 1990, isto é, a diminuição da fome no Brasil é corroborada por mais dois indicadores, quais sejam, a desnutrição infantil e a mortalidade infantil. Note-se que esses indicadores traduzem de forma abrangente a qualidade de vida das crianças e de suas famílias. Segundo dados do Ministério da Saúde, a desnutrição de crianças menores de 5 anos caiu 33% entre 1989 e 1996,² passando de 15,7% para 10,5%, respectivamente (ver gráfico 4). Quanto à mortalidade infantil, o gráfico 5 revela uma diminuição de 32% na década de 1990: nessa década a taxa de mortalidade infantil era de 48,3 por mil crianças nascidas vivas, e passou, em 2001, para 32,7 mil. Cabe ressaltar, ainda que, com relação às causas da morte de menores de um ano, a redução mais expressiva vem ocorrendo na mortalidade decorrente de diarreias e de infecções respiratórias agudas revelando, pois, os impactos positivos das políticas de saneamento, de maciças campanhas de vacinação e de concentração de esforços na prestação de serviços básicos de saúde.

GRÁFICO 4
Brasil – Prevalência (%) da Desnutrição¹ em Crianças Menores de Cinco Anos, 1989 e 1996²

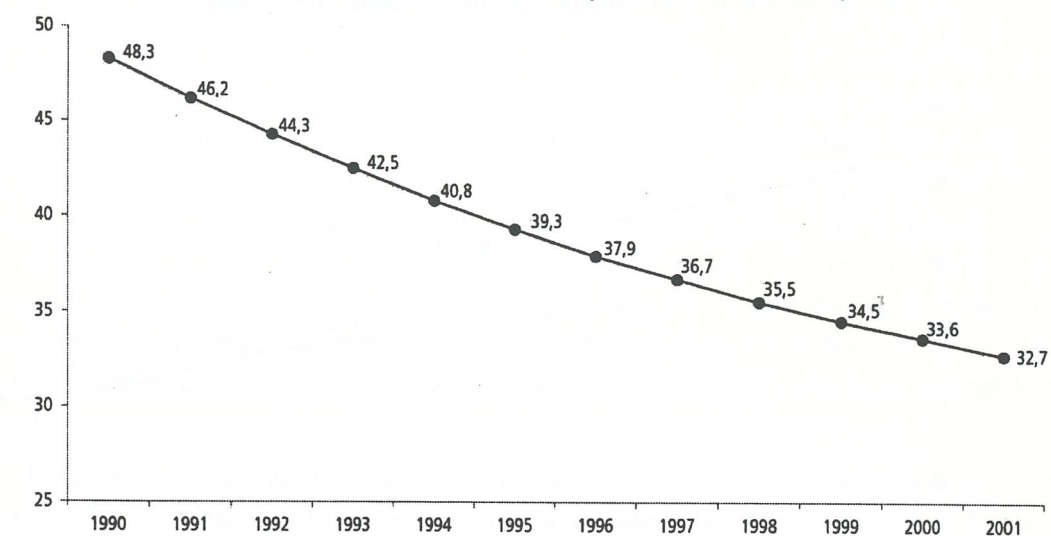


Fonte: PNSN – 1989 e PNDS – 1996.
Notas: ¹ Déficit de altura.

² Última informação disponível em âmbito nacional.

² Dado mais recente disponível em âmbito nacional.

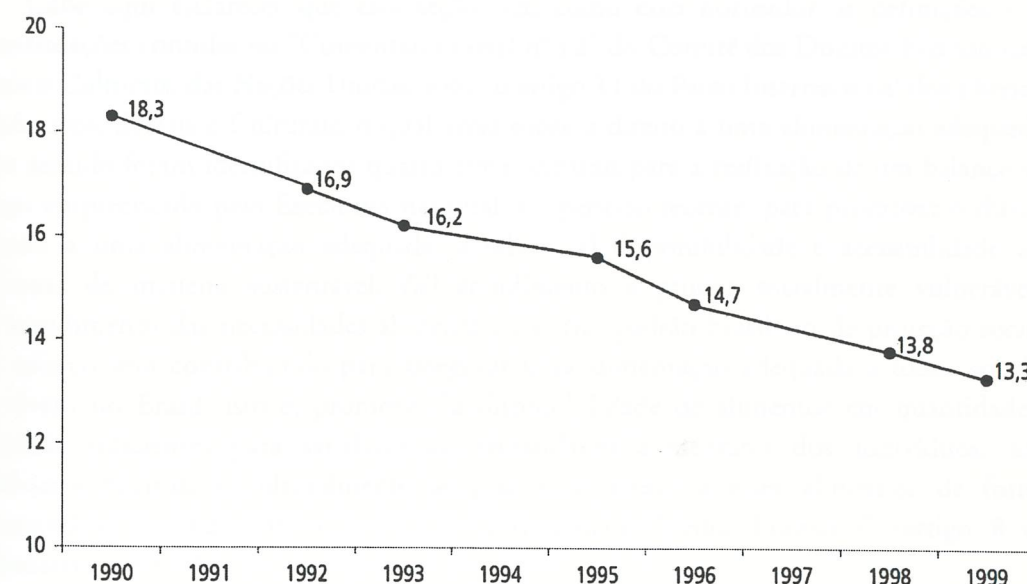
GRÁFICO 5
Brasil – Taxa de Mortalidade Infantil, 1990-2001 (por mil nascidos vivos)



Fonte: Ministério da Saúde.

A melhoria dos indicadores sociais vai ainda mais além. Assim, no campo educacional, por exemplo, verifica-se, para o período de 1990 a 1999, uma queda na taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais da ordem de 27% (ver gráfico 6). Note-se que, segundo dados do último censo do IBGE, em 2000, houve, pela primeira vez, diminuição do número absoluto de analfabetos infantis no país. Esse resultado é alvissareiro, na medida em que abre a perspectiva de erradicar o analfabetismo no Brasil nos próximos cinco anos. No que diz respeito ao trabalho precoce, de crianças e de jovens de 10 a 14 anos, a incidência passou de 18,5%, em 1992, para 12,3%, em 1999 (ver gráfico 7).

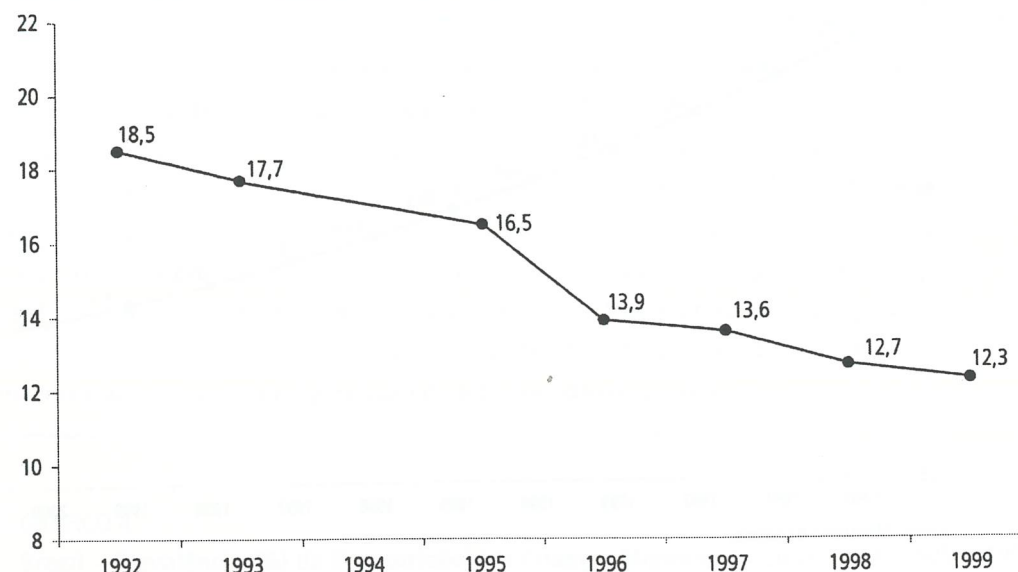
GRÁFICO 6
Brasil – Taxa de Analfabetismo (15 anos e mais) 1990-1999



Fonte: IPEA, com base na PNAD, IBGE.

GRÁFICO 7

Brasil – Incidência de Trabalho Precoce (10 a 14 anos), 1992-1999



Fonte: IPEA, com base na PNAD, IBGE.

Ou seja, os indicadores apresentados sinalizam a redução da pobreza e da fome no Brasil. Contudo, ainda se encontram em patamares inaceitáveis. É preciso, pois, intensificar os esforços para reverter esse quadro, o que requer o engajamento de todos na construção de um projeto para o país, no qual seja promovida a efetiva inclusão dos segmentos à margem do sistema econômico, bem como o direito a uma alimentação adequada para toda a população brasileira. Na próxima seção, apresenta-se um balanço das políticas e das ações do governo federal, as quais contribuem para a consecução do direito humano a uma alimentação adequada.

4 Políticas de Promoção do Direito Humano à Alimentação

Nos últimos anos, o Brasil vem implementando um conjunto de políticas de promoção do direito humano à alimentação. Em que pese seus resultados estarem ainda aquém do desejado, e de essas políticas não estarem oficialmente articuladas por um sistema nacional de segurança alimentar e nutricional, foram significativos os avanços alcançados no sentido de se assegurar o direito à alimentação de toda a população brasileira. São inúmeras as iniciativas de governos estaduais e municipais, bem como de organizações da sociedade civil, na promoção do direito humano à alimentação. No entanto, no presente documento centrar-se-á a atenção na atuação do governo federal. Apresenta-se, a seguir, um balanço das políticas, dos programas e das ações coordenadas e implementadas pelo Executivo nacional, os quais, além de promover o direito à alimentação, buscam respeitá-lo, protegê-lo e realizá-lo.

É mister salientar que o acúmulo de discussões ocorrido no Brasil tem levado, de forma inédita, à identificação de quatro níveis de obrigações, por parte dos Estados nacionais, para a consecução do direito humano a uma alimentação adequada, incluindo-se, entre os três níveis originalmente previstos pelas Nações Unidas – respeitar, proteger e realizar –, o de promover. A obrigação de *respeitar* significa que o Estado, por intermédio de legislações, de políticas e de programas, deve respeitar a capacidade de cada indivíduo de garantir, para si próprio e para a sua família, o acesso permanente e constante a uma alimentação suficiente e adequada; a obrigação de *proteger* requer que o Estado assegure que indivíduos ou empresas públicas e privadas não privem as pessoas do acesso permanente a uma alimentação adequada e suficiente; a obrigação de *promover* exige que o Estado implemente políticas, programas e ações que possibilitem a progressiva realização do direito à alimentação, definindo metas, recursos e indicadores para esse fim; a obrigação de *realizar* implica o fato de o Estado, em situações emergenciais (*i.e.* secas, enchentes, guerras), garantir (mediante aporte de alimentos ou de recursos) a recuperação, no prazo mais breve possível, da capacidade das famílias ou das comunidades de alimentar-se por si próprias.

Cabe aqui esclarecer que essa seção tem como eixo norteador as definições e as recomendações contidas no “Comentário Geral nº 12” do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, das Nações Unidas, sobre o artigo 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o qual versa sobre o direito a uma alimentação adequada. Nesse sentido foram identificados quatro temas centrais para a realização de um balanço do esforço empreendido pelo Executivo nacional, no período recente, para promover o direito humano a uma alimentação adequada, a saber: (i) disponibilidade e acessibilidade aos alimentos de maneira sustentável; (ii) atendimento a grupos socialmente vulneráveis; (iii) atendimento das necessidades alimentares; e, (iv) padrão brasileiro de proteção social. Esse esforço vem contribuindo para assegurar uma alimentação adequada a todos aqueles que vivem no Brasil, isto é, promover “a disponibilidade de alimentos em quantidade e qualidade suficientes para satisfazer as necessidades alimentares dos indivíduos, sem substâncias nocivas, e culturalmente adaptados; o acesso a esses alimentos de forma sustentável e que não interfira no gozo dos demais direitos humanos” (artigo 8 do Comentário Geral nº 12).

4.1 Disponibilidade e Acessibilidade dos Alimentos de Maneira Sustentável

Neste tema estão contidas políticas e ações que visam a assegurar, a todos os indivíduos que habitam o território brasileiro, o acesso aos alimentos. Trata-se, de um lado, de promover a disponibilidade dos alimentos implementando políticas sustentáveis de produção agroalimentar (agrária, agrícola e agroindustrial), de comercialização, de distribuição e de consumo dos alimentos, incluindo-se aí a água, e, de outro, de reduzir, no orçamento familiar, o peso relativo do custo dos alimentos.

4.1.1 A Elevação da Oferta de Alimentos e de Água no Brasil

Uma primeira dimensão a ser abordada neste item é a análise da produção brasileira de alimentos para verificar se a disponibilidade de alimentos para a população é suficiente. Há a necessidade de tratar, inicialmente, da política agrícola, entendida nas suas vertentes de financiamento e de comercialização, ao longo dos últimos anos. O objetivo é quantificar a evolução recente da produção agrícola brasileira, descrever os mecanismos de crédito à produção e as mudanças ocorridas nos canais de comercialização. Além disso, é relevante estabelecer algumas relações entre a política agrícola e o contexto macroeconômico recente. A seguir, visualizado o processo de produção e comercialização primários, procurar-se-á tratar do custo dos alimentos no país, em especial, da incidência de impostos e das políticas que podem contribuir para reduzir o custo da cesta básica. Um aspecto importante a ser mencionado é o papel da política agrária e de apoio à agricultura familiar no processo de desenvolvimento recente da agricultura brasileira, tanto do ponto de vista da geração de produção quanto sob o aspecto do combate à exclusão social. Por fim, nesse item será abordada a política nacional de saneamento, dispensando atenção especial ao programa de cisternas rurais, o qual procura expandir o acesso à água potável em áreas até agora não cobertas pela rede de saneamento básico existente.

4.1.1.1 Política Agrícola

A tabela 2 apresenta a evolução recente da produção de grãos brasileira, parte importante do esforço de produção alimentar no país. É significativa a elevação dessa produção, que passou de 69,0 milhões de toneladas, na safra 1995/1996, para 100,9 milhões de toneladas na safra de 2001/2002. As culturas substantivamente responsáveis pela elevação foram a soja, o milho, o feijão e o arroz. Os três últimos produtos participam diretamente da dieta alimentar tradicional brasileira, enquanto a soja tanto é destinada à exportação como serve de insumo a alimentos processados.

TABELA 2

Produção Brasileira de Grãos, 1995-2002
(Em mil toneladas)

CULTURA	SAFRA						
	1995/1996	1996/1997	1997/1998	1998/1999	1999/2000	2000/2001	2001/2002 ¹
CAROÇO DE ALGODÃO	2.127,1	568,2	763,4	923,8	1.187,4	1.525,2	1.248,3
AMENDOIM TOTAL	138,8	137,2	183,5	172,4	171,6	196,7	195,0
AMENDOIM 1ª SAFRA	112,7	110,5	150,0	138,2	146,5	168,5	166,8
AMENDOIM 2ª SAFRA	26,1	26,7	33,5	34,2	25,1	28,2	28,2
ARROZ	8.432,9	9.524,5	8.462,9	11.582,2	11.423,1	10.386,0	11.376,8
AVEIA	196,3	214,4	196,9	286,9	194,1	321,9	321,9
CENTEIO	7,5	7,6	8,1	8,0	6,8	9,8	9,8
CEVADA	225,1	245,5	302,3	314,8	319,3	307,7	307,7
FEIJÃO TOTAL	1.941,7	2.914,8	2.206,3	2.895,7	3.098,0	2.591,4	3.260,1
FEIJÃO 1ª SAFRA	894,1	1.031,4	916,4	1.246,9	1.412,4	1.162,5	1.432,2
FEIJÃO 2ª SAFRA	783,5	1.581,4	971,7	1.354,0	1.455,5	1.142,4	1.521,1
FEIJÃO 3ª SAFRA	264,1	302,0	318,2	294,8	230,1	286,5	306,8
GIRASSOL	-	-	15,8	49,0	97,4	74,4	74,4
MAMONA	237,4	96,4	18,8	31,1	107,4	86,4	86,4
MILHO TOTAL	29.936,8	35.715,6	30.187,8	32.393,4	31.640,5	41.536,2	38.812,9
MILHO 1ª SAFRA	26.666,7	31.704,4	24.605,1	26.742,0	27.715,3	35.228,5	30.812,9
MILHO 2ª SAFRA	3.270,1	4.011,2	5.582,7	5.651,4	3.925,2	6.307,7	8.000,0
SOJA	22.282,2	26.160,0	31.364,4	30.765,0	32.344,6	37.218,3	41.400,4
SORGO	312,7	435,6	626,4	612,8	781,4	856,9	856,9
TRIGO	3.197,5	2.406,9	2.187,7	2.402,8	1.658,4	2.971,9	2.971,9
TOTAL	69.036,0	78.426,7	76.524,3	82.437,9	83.030,0	98.082,8	100.922,5

Fonte: CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento (www.conab.gov.br). Atualização de 18/02/2002.
Nota: ¹ Estimativa.

Os aumentos de produção são decorrentes, essencialmente, dos ganhos de produtividade para a maioria das lavouras, uma vez que a área cultivada tem sofrido acréscimos insignificantes. Assim, por exemplo, na safra 1995/1996, a produtividade foi de 1,98 toneladas por hectare elevando-se para 2,61 toneladas por hectare na safra 2000/2001, o que correspondeu a um aumento de 31,8% para o período. Para compreender esse salto na produção agrícola brasileira é preciso entender, entre outros aspectos, a vinculação entre as transformações macroeconômicas e a agricultura, bem como as modificações institucionais ocorridas na política agrícola e no crédito rural.

Contexto Macroeconômico e Agricultura: a estabilidade macroeconômica obtida a partir do Plano Real (1994) surtiu fortes impactos na agricultura brasileira. Novas relações contratuais foram produzidas e, as decisões de investimento do setor público e privado, alteradas. Além disso, a estabilidade exigiu acentuadas modificações na condução da política agrícola, especialmente em relação à política de financiamento da produção e à política de abastecimento alimentar. Cabe destacar os efeitos da estabilidade sobre a taxa de juros praticada na economia, bem como as fortes alterações nos contratos de financiamento agrícola e seus indexadores.

Outro impacto direto da estabilidade macroeconômica sobre a política agrícola relaciona-se à oferta de crédito para a agricultura e ao perfil da oferta oficial de crédito. O crédito oficial à produção agrícola, no Brasil, está vinculado ao montante de depósitos à

vista nos bancos comerciais, que devem oferecer compulsoriamente uma parcela dos seus depósitos para financiar a produção agrícola. Além desse crédito vinculado, o crédito lastreado em recursos do Tesouro Nacional representava outra fonte significativa. Nos anos 1990, o crédito proveniente do Tesouro foi reduzido, e o crédito oficial foi parcialmente substituído, de forma geral, por mecanismos alternativos baseados no mercado e no autofinanciamento da produção. No entanto, mesmo assim o crédito bancário vinculado aos depósitos à vista, apesar do seu recuo quantitativo, continua sendo uma fonte não desprezível. Mais recentemente, em decorrência da estabilidade essa fonte vem dando novos sinais de vida. Conforme dados do Banco Central, entre 2001 e 2002, por exemplo, a oferta de recursos para a agricultura por esse meio elevou-se 86,8% em valores nominais. Note-se que, no mesmo período, no conjunto das fontes oficiais de crédito o aumento de oferta foi de 30,2%

A taxa de câmbio também é uma variável macroeconômica de crucial impacto na agricultura brasileira, na medida em que sua oscilação, em termos reais, altera a rentabilidade da produção destinada à exportação *vis-à-vis* a produção voltada para o mercado interno. Por outro lado, a variação da taxa de câmbio também modifica a competitividade da produção doméstica diante da produção agrícola importada. Nos últimos três anos, a taxa tem tido influência favorável e vem sendo considerada, pelo governo, uma das principais variáveis de determinação do desempenho da produção nacional e do comércio exterior. O comportamento da política cambial a partir de janeiro de 1999, quando se abandonou o sistema de câmbio semi-rígido e se passou à flutuação livre com interferências pontuais do Banco Central, tem surtido enormes efeitos na agricultura no que se refere a seus indicadores de desempenho, tais como relação de trocas (preços recebidos pelos agricultores/preços pagos pelos insumos), e nas vendas externas. O comportamento favorável da relação de trocas, juntamente com uma taxa de câmbio atrativa, assinala a possibilidade de aumento da produção nacional de grãos no período 2002/2003. Cabe destacar ainda que outro efeito da política cambial tem sido a melhoria dos indicadores de comércio exterior da agropecuária, com incrementos da vantagem comparativa do Brasil e conseqüente ampliação da posição do Brasil no mercado mundial.

Mudança de Foco na Política Agrícola. No fim dos anos 1980, uma parcela significativa do gasto público em agricultura ainda se encontrava comprometida com as políticas de subsídio ao trigo, ao açúcar e ao álcool, as quais representavam 46,9% do gasto com as principais políticas agrícolas. A partir de 1990 quase não houve mais dispêndios com esses produtos, o que representou um aspecto importante da redução do gasto público.

Com essas e outras rupturas o padrão de gastos na década de 1990 pôde evoluir de forma bastante diferenciada das décadas anteriores. O primeiro diferencial na avaliação governamental foi a melhor e a mais ágil administração dos estoques públicos, influenciada essencialmente pela abertura comercial a partir de 1990, com impactos nos gastos públicos. Até meados dos anos 1990, a comparação dos volumes físicos de estoques dos principais produtos com os estoques dos últimos três anos da década anterior mostra uma queda expressiva nos estoques governamentais a ser carregados e financiados, bem como uma redução significativa da variância dos preços agrícolas ao consumidor.

Recentemente, vinculado a essas transformações da política agrícola foram criados instrumentos de comercialização, tais como o mecanismo de Prêmios para Escoamento do Produto – PEP e o sistema de opções, os quais trouxeram expressivas reduções de custos na execução da política de comercialização. O PEP, criado em 1996, é um instrumento que procura garantir o escoamento da safra e o abastecimento do mercado interno, oferecendo, para tanto, um preço mínimo ao produtor sem que haja a formação de estoques por parte do governo. O “Contrato de Opção” é um seguro contra a queda de preço que, feito pelo produtor, oferece-lhe a possibilidade de vender seu produto, ao governo, por um preço predeterminado (“preço de exercício”). Diferencia-se, assim, do antigo modelo AGF/EGF, no qual eram formados estoques muito volumosos. Note-se, todavia, um substancial incremento das importações de alimentos que, no período 1994/2000, alcançou (apenas para algodão, arroz, feijão, milho e trigo) 63,7 milhões de toneladas. Entretanto, as reformas na área da comercialização agrícola ainda não estão concluídas: embora tenha havido avanços ainda falta completar o redesenho do sistema de Armazenagem e do Seguro Agrário.

Mudanças na Política de Crédito Rural. Nos últimos anos houve, também, mudanças profundas na forma de atuação do governo relativa ao crédito rural. Partiu-se da constatação de que o modelo tradicional de financiamento estava esgotado e apresentava vários defeitos, entre os quais a excessiva participação do Estado e a cultura dos subsídios. A necessidade de controle dos gastos públicos e os esforços de modernização do Estado foram co-determinantes da reforma. A principal mudança no crédito rural ocorreu com relação às fontes de recursos. Houve uma queda significativa, nos últimos 25 anos, dos créditos ofertados com lastro no Tesouro Nacional. Em 1985, essa fonte financiava 63,98% dos financiamentos concedidos; em 2001, representava somente 0,11%. Em contrapartida, os “Recursos Obrigatórios” (vinculados aos depósitos à vista dos bancos), o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT – e a Poupança Rural passaram a representar, em 2001, 80,63% dos recursos dos financiamentos concedidos. Outro ponto que chama atenção na análise das fontes é o expressivo aumento da participação do BNDES/FINAME, que é praticamente a única fonte de crédito para investimento em máquinas e equipamentos no país.

A modernização da política agrícola abrangeu, portanto, as seguintes dimensões:

- a) desenvolvimento de fontes de financiamento pela captação de recursos externos para as atividades rurais e agroindustriais, e para indústrias de insumos voltados para a agropecuária;
- b) fortalecimento do mecanismo de títulos para operações de contratos futuros da agricultura;
- c) reforço de instrumentos em relação aos quais o setor privado passa a desempenhar um papel mais ativo por meio de mecanismos de títulos e do sistema de opções. Outro ponto é que, nesse novo contexto, funções tradicionais do governo, como o carregamento de estoques, são substituídas por instrumentos considerados mais modernos e de menores custos;
- d) instituição do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, dada a constatação de que uma parcela substancial de produtores rurais poderia ficar excluída dos mecanismos de financiamento que vêm sendo criados.

Em síntese, no campo do financiamento agrícola a atuação do governo ao longo da década de 1990 passou a ser fundamentalmente regulatória.

4.1.1.2 Políticas Agrárias

Cabe destacar brevemente, nesse ponto, que na segunda metade dos anos 1990 houve um aprofundamento dos esforços de apoio à pequena agricultura, em especial à agricultura em regime de economia familiar por meio do PRONAF. Além desse, outro ponto relevante a citar aqui é que reforma fundiária foi acelerada nos últimos anos, o que gerou a incorporação de mais de meio milhão de novos produtores no universo de agricultores familiares. Esses dois programas – a ser vistos detalhadamente no item que trata dos programas que contribuem para elevar a renda familiar – são extremamente importantes do ponto de vista da oferta alimentar, na medida em que a agricultura familiar brasileira produz cerca de 60% dos alimentos no país e ocupa, aproximadamente, 77% dos agricultores.

4.1.1.3 O Custo da Alimentação e a Renda Domiciliar

O Custo dos Alimentos e a Renda Domiciliar. Diversos estudos demonstraram uma ampla tendência à queda dos preços dos alimentos no Brasil na década de 1990. Isso foi consequência do forte aumento de produtividade e teve correlação com, entre outros, o esforço de constituição de um sistema nacional de pesquisa agropecuária ao longo das últimas décadas.

Comparando-se, por exemplo, a evolução do INPC-alimentação com a do INPC-geral chega-se a uma redução relativa do preço dos alimentos de 10,4% entre janeiro de 1990 e dezembro de 2001. Essa queda significa também que a linha de indigência, calculada pelo critério de capacidade de satisfação de necessidades básicas por parte das famílias, caiu proporcionalmente.

Concomitantemente sabe-se que, nos anos que se seguiram ao Plano Real, a Renda Domiciliar *Per Capita* – RDPC – subiu de forma pronunciada em termos reais a despeito das turbulências e dos choques externos sofridos. Na média do período 1995/2000, a RDPC foi de R\$ 307 (de 1999), ou seja, 25% superior ao período 1990/1994, quando então os brasileiros possuíam uma renda domiciliar *per capita* de R\$ 245. Dessa forma, o conjunto de ambos os movimentos – queda de preços relativos de alimentos e aumento da renda domiciliar por habitante – contribuiu para aumentar o acesso dos brasileiros à alimentação, e para reduzir os níveis de pobreza e de extrema pobreza.

4.1.1.4 O Acesso à Água e as Políticas de Saneamento

Houve, nas últimas décadas, uma significativa melhora quanto ao acesso à água no país. Em 1970, por exemplo, apenas 54,4% dos domicílios urbanos eram servidos por água canalizada interna, proveniente de rede geral. Esse percentual passou para 83,3% em 1992, elevando-se para 89,2% em 1999.

Apesar desse incremento, dados da PNAD de 1999 refletem que, dos 42,9 milhões de domicílios nas áreas rurais e urbanas do país, aproximadamente 10,2 milhões não têm acesso à rede geral de água canalizada. Nas áreas urbanas, onde se concentram 34,8 milhões de

domicílios, o déficit é de 10,8%. Nas áreas rurais, que abrigam aproximadamente 8 milhões de domicílios, esse percentual é de 80,9%.

Diversas políticas, programas e ações estão sendo implementados pelo governo nas áreas de saneamento, de saúde, de meio ambiente e de infra-estrutura no sentido de minimizar os problemas decorrentes da ausência ou da inadequação do uso da água. Embora haja pulverização na aplicação dos recursos e ausência de articulação entre os diversos órgãos envolvidos, podem ser identificadas duas linhas claras de ação governamental, que estão direcionadas para: (i) expansão da oferta dos serviços de abastecimento de água; e (ii) melhoria da qualidade da água e gestão responsável dos recursos hídricos.

Com relação à primeira linha de ação, destacam-se os esforços empreendidos pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SEDU – e pela Fundação Nacional da Saúde – FUNASA do Ministério da Saúde.

A SEDU é a responsável pela implementação da atual política de saneamento básico no país, a qual objetiva, primordialmente, universalizar o acesso aos serviços de abastecimento de água, além de ampliar a cobertura dos serviços de esgotamento sanitário e de coleta de lixo. As estratégias adotadas na implementação dos programas de abastecimento de água envolvem iniciativas que visam a aumentar a eficiência dos serviços e a atender os segmentos de baixa renda.

O principal programa da SEDU, voltado para a ampliação ou melhoria de sistemas de abastecimento de água, é o Saneamento é Vida, financiado majoritariamente com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, além de com recursos provenientes de financiamentos externos e do Tesouro. Tal programa tem por objetivo a ampliação da cobertura de saneamento e a melhoria da qualidade na prestação dos serviços das concessionárias públicas e privadas. Cabe ressaltar, no entanto, que as obras dele se encontram paralisadas em razão das restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelas Resoluções do Conselho Monetário Nacional.

No âmbito da FUNASA, cabe destacar o programa Saneamento Básico, cujo objetivo é prover o saneamento básico em municípios com menos de 30 mil habitantes. Esse programa, financiado com recursos do Tesouro, prevê ações de construção, de ampliação ou de melhoria dos serviços de abastecimento de água. A alocação de recursos é feita a partir de critérios epidemiológicos. Em 2001, foram previstos R\$ 671,0 milhões para o financiamento dessas ações com percentual de realização financeira de 84%.

No que se refere à segunda linha de ação, relacionada com a qualidade e a gestão dos recursos hídricos, destaca-se a atuação da Agência Nacional de Águas – ANA –, autarquia criada em 2000 e vinculada ao Ministério do Meio Ambiente. O objetivo dessa agência é implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos no país, além de coordenar o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, garantindo, assim, os padrões adequados de qualidade da água, e disciplinando a utilização dos rios e das bacias hidrográficas.

Diversos programas encontram-se sob a responsabilidade da ANA, destacando-se entre eles os seguintes: Pró-Água Gestão, PRODES, Nossos Rios e Águas do Brasil.

O Pró-Água Gestão objetiva garantir a ampliação da oferta de água de boa qualidade, com a promoção de seu uso racional e sustentável. Para tanto financia ações de despoluição

de bacias hidrográficas, de disponibilização de água bruta no semi-árido nordestino, e de proteção e recuperação de corpos d'água.

O Programa de Despoluição de Bacias Hidrográficas – PRODES – também financia ações de despoluição de bacias hidrográficas, além de induzir à implantação dos comitês de bacias e à dos mecanismos para cobrança do direito de uso dos recursos hídricos.

O programa Nossos Rios envolve um conjunto de ações integradas que visam a garantir a oferta de água de boa qualidade aos usuários dos recursos hídricos e às populações dependentes das bacias hidrográficas do São Francisco, do Paraíba do Sul e do Araguaia-Tocantins.

O programa Águas do Brasil atua nas demais bacias hidrográficas e tem como objetivo desenvolver e implementar ações que visem à melhoria da água disponibilizada aos diversos usos e à gestão integrada dos recursos hídricos. Tal programa também engloba ações de financiamento de projetos direcionados à minimização dos impactos da seca e ao combate à desertificação. Com relação à seca, pode-se destacar o projeto demonstrativo de *cisternas rurais* que vem sendo implementado junto à população dispersa no semi-árido nordestino (ver *box*).

Programa de Aproveitamento das Águas de Chuva – Cisternas Rurais

No semi-árido brasileiro, a escassez de água para o consumo humano ainda é um drama social, principalmente durante as secas. Em tais períodos, a necessidade diária de água para o consumo doméstico obriga sobretudo mulheres e crianças a longas caminhadas. Na maioria dos casos, sem alternativa a população utiliza água imprópria ao consumo humano ou aguarda dias e até semanas pelo abastecimento com caminhão-pipa.

O Cisterna Rural é alternativa simples e eficaz de armazenamento de água potável por meio da recuperação das águas das chuvas captadas das calhas de telhados. Além de seu baixo custo, a técnica traz a vantagem de permitir o aproveitamento de águas existentes em seu local de uso, o que minimiza perdas decorrentes do transporte e a contaminação delas por manejo inadequado, e reduz, ainda, a perspectiva de se contrair doenças de veiculação hídrica.

Visando a contribuir com o desenho e a implementação de políticas públicas focadas na mitigação dos efeitos da seca e na identificação de alternativas tecnológicas de aproveitamento das águas de chuva que promovam o desenvolvimento sustentável, especialmente no semi-árido brasileiro, a Agência Nacional de Águas – ANA, está implementando um projeto de *cisternas rurais* no Nordeste, em parceria com organizações da sociedade integrantes da Articulação do Semi-Árido – ASA – e do UNICEF.

Dessa maneira, foi criado o Programa de Aproveitamento das Águas de Chuva – Cisternas Rurais, com ênfase na mobilização social e na educação ambiental das famílias rurais do semi-árido, que são as responsáveis pela construção das cisternas – mão-de-obra voluntária e não remunerada. A Agência Nacional de Águas participa também com os recursos financeiros para a aquisição do material de construção das cisternas de placas (16 mil litros); para a realização dos cursos de capacitação dos pedreiros e das famílias rurais num amplo processo de mobilização social para a gestão das águas de chuva.

Esse programa, em parceria com cerca de 600 organizações não governamentais e com o UNICEF, tem por objetivo contribuir com o processo educativo e de transformação social, gerenciado pela sociedade civil, que visa à preservação, ao acesso, à gestão e à valorização da água como um direito essencial da vida e da cidadania, e amplia a compreensão e a prática da convivência sustentável e solidária com o ecossistema do semi-árido.

Elaboração: IPEA

4.1.2 Políticas de Elevação da Renda Familiar

Aqui serão tratadas diversas políticas públicas brasileiras que contribuem, direta ou indiretamente, para a elevação da renda das famílias no Brasil, e, com isso, para a prevenção ou para o combate à pobreza e à fome. Inicialmente são relacionadas as políticas de emprego e de renda. Incluem-se, nesse ponto, as políticas de microcrédito voltadas para a garantia ou para a ampliação das perspectivas de ocupação e de auferimento de renda da população em idade ativa, bem como as de seguro-desemprego e de qualificação profissional da mão-de-obra. Outro aspecto abordado refere-se ao conjunto de políticas destinadas à reforma agrária e ao fortalecimento da agricultura familiar, as quais cobrem um enorme contingente populacional brasileiro, em que a vulnerabilidade à pobreza e à indigência é mais alta. Por fim, tratar-se-á, também, de um amplo conjunto de programas de transferência de renda praticado no Brasil, que desencadeia fortes impactos socioeconômicos, especialmente a prevenção de pobreza e de indigência entre os seus beneficiados e familiares.

4.1.2.1 Políticas de Emprego e de Renda

O mercado de trabalho no Brasil abrange um contingente de cerca de 77 milhões de trabalhadores, cuja grande maioria se concentra nas áreas urbanas (77,3%). Esse cenário vem sofrendo significativas transformações nos últimos anos. O quadro que se delineia aponta uma crescente precariedade das relações e das condições de trabalho.

O desemprego aberto tem crescido de forma significativa nos últimos anos, passando, de 5,0%, em 1994, para 7,7% em 2001. O tempo médio em que o trabalhador fica desempregado dobrou: passou de 11,8 semanas, em 1991, para 22,8 semanas em 2001. Já os postos de trabalho gerados atualmente, esses são sobretudo empregos “sem carteira assinada” (ou seja, não regidos pela legislação), e trabalhos por conta própria, o que configura efetivo aumento da informalidade. Hoje o trabalho assalariado protegido, o chamado “emprego com carteira”, compreende menos da metade do contingente dos ocupados e sua participação vem-se reduzindo continuamente.

Note-se ainda que a quase totalidade dos recursos e das políticas governamentais no âmbito da geração de emprego e de renda³ se destina ao trabalhador com carteira assinada. É o caso do seguro-desemprego, do abono salarial e da maior parte dos programas de treinamento e de intermediação de mão-de-obra (ver *box*). Diante dessas circunstâncias, a opção de diversos segmentos do setor informal de buscar emprego e elevar seus rendimentos tem sido, basicamente, os programas de microcrédito, incluindo-se aí uma fatia do Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER, do Ministério do Trabalho e Emprego, e o apoio à agricultura familiar (mencionada mais adiante).

O governo federal entende que a indicação de uma piora do mercado de trabalho, nos anos 1990, tem, entre outras, duas origens principais. Por um lado a insuficiente qualificação profissional da mão-de-obra brasileira diante dos requisitos de modernização requeridos pelas transformações estruturais no Brasil e no mundo. Para responder a esse desafio, uma das principais políticas públicas formulada na segunda metade dos anos 1990 pelo

³ Em 2001 foram alocados recursos da ordem de R\$ 10 bilhões para as políticas de geração de emprego e de renda.

Ministério do Trabalho e Emprego é o PLANFOR (ver *box*). Por outro lado, o crescente fosso entre os setores formal e informal no país é influenciado pela legislação trabalhista, que institui diversas barreiras à contratação, à formalização e mesmo à demissão de mão-de-obra, e eleva os custos do trabalho assalariado formal além de reduzir a geração efetiva de empregos. Para superar essa restrição, o governo federal tem, nos últimos anos, apresentado ao Congresso Nacional diversas emendas a tal legislação, as quais contemplam uma maior flexibilidade laboral. É importante ressaltar também que, no bojo da reforma previdenciária (1998/1999), foram alteradas as alíquotas de contribuição sobre a folha salarial de empregados assalariados e sobre o rendimento de autônomos, de sorte que se harmonizasse a carga tributária incidente sobre ambos os grupos e se retirasse o viés antiformalização que o desenho do financiamento previdenciário vinha apresentando.

Programas Públicos Selecionados na Área de Emprego e Renda

O Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER – foi formalmente implementado a partir da Resolução nº 59/94 do CODEFAT. Seus principais objetivos são: (a) concessão de crédito a setores normalmente com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro, estimulando-se assim a geração de emprego e renda por meio da criação de unidades produtivas e via fomento das já existentes; (b) incentivo à organização dos estabelecimentos informais, preparando-os para a formalização; (c) permissão da auto-sustentabilidade dos empreendimentos financiados pelo programa.

O PROGER, originalmente concebido como um programa de geração de emprego e renda para áreas urbanas mais carentes, passou rapidamente a incorporar também ações direcionadas ao meio rural. O PROGER-rural, assim como o PRONAF, compõe o grande PROGER. A alocação dos recursos desse programa passa por um processo decisório no qual as comissões estaduais e municipais de emprego assumem um papel central. É via Comissões de Emprego que os projetos são aprovados, mediante uma análise que se dá em razão das diretrizes da política local de emprego traçadas por tais comissões.

A execução financeira descentralizada, conforme previsto na Resolução nº 59/94, é viabilizada pelas instituições financeiras oficiais. Com isso, os recursos do PROGER passaram a ser administrados por agentes financeiros, mais especificamente pelo Banco do Brasil, pelo Banco do Nordeste, pelo BNDES, pela Caixa Econômica Federal e pela Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP. Essa determinação foi pensada em virtude da capilaridade e da estrutura dispostas pelas instituições financeiras citadas.

Na área de educação profissional, uma das principais ações do governo se traduz por meio do Plano Nacional de Educação Profissional – PLANFOR, cujas diretrizes principais e cujos critérios para liberação de recursos foram estabelecidos pela Resolução nº 126/96 do CODEFAT. Atualmente, os principais objetivos do PLANFOR são: “construir, gradativamente, oferta de educação profissional permanente, com foco na demanda de mercado de trabalho, de modo que qualifique e requalifique, a cada ano, articulado à capacidade e à competência existente nessa área, pelo menos 20% da População Economicamente Ativa – PEA maior de 14 anos de idade, com vistas em contribuir para: (a) aumento da probabilidade de obtenção de trabalho e de geração ou de elevação de renda, reduzindo-se os níveis de desemprego e de subemprego; (b) aumento da probabilidade de permanência no mercado de trabalho, reduzindo-se os riscos de demissão e as taxas de rotatividade; (c) elevação da produtividade, da competitividade e da renda” (Resolução nº 194/98, art. 2º).

A implementação do PLANFOR é feita por meio dos Planos Estaduais de Qualificação – PEQs – e pelas Parcerias. Os PEQs referem-se aos projetos de qualificação profissional a ser desenvolvidos pelos estados, após aprovados pelas Comissões Estaduais de Emprego, em consonância com as demandas das Comissões Municipais, ao passo que as Parcerias estão relacionadas aos projetos complementares aos PEQs, a projetos de avanço conceitual, de avaliação, de formação de formadores, entre outros. Após aprovados os PEQs, as diretrizes de contratação das unidades que executam as ações neles relacionados ficam a cargo dos estados com critérios definidos de diferentes formas por cada um deles.

(continua)

(continuação)

O Programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego, por sua vez, é um esforço do MTE para integrar as ações dos programas de intermediação de mão-de-obra e do seguro-desemprego. O objetivo inicial é fazer que o trabalhador habilitado para o seguro-desemprego tenha de se cadastrar no programa de intermediação, o que contribui para a redução do tempo de desemprego do trabalhador.

O seguro-desemprego foi implantado, no Brasil, em 1986, e seus principais objetivos são: (a) prover assistência financeira ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, inclusive a indireta; e, (b) auxiliar os trabalhadores na busca do emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional. O programa beneficia os trabalhadores com carteira assinada demitidos sem justa causa que, para receberem o seguro, precisam atender ainda aos seguintes requisitos prévios: (i) terem recebido salários consecutivos no período de 6 meses imediatamente anteriores à data da dispensa, de uma ou de mais pessoas jurídicas, ou de pessoas físicas equiparadas às jurídicas; (ii) terem sido empregados de pessoa jurídica, ou de pessoa física equiparada à jurídica, durante, pelo menos, 6 meses nos últimos 36 meses que antecederam a data de dispensa que deu origem ao requerimento do seguro-desemprego; (iii) não estar em gozo de qualquer benefício previdenciário de prestação continuada, previsto no Regulamento dos Benefícios da Previdência Social, excetuado o auxílio-acidente e o abono de permanência em serviço; e, (iv) não possuir renda própria de qualquer natureza suficiente à sua manutenção e à de sua família.

O valor do benefício é calculado com base nos últimos 3 salários recebidos pelo trabalhador antes da dispensa, cujo valor médio é multiplicado por percentuais variáveis, de acordo com uma escala de valores pré-determinados. No entanto, o benefício não pode ter um valor inferior ao do salário mínimo, enquanto o seu valor máximo é determinado por um método de cálculo do MTE. O seguro será concedido mensalmente ao trabalhador desempregado por um período variável de 3 a 5 meses, de forma contínua ou alternada, a cada período de 16 meses, com o benefício podendo ser retomado a cada novo período aquisitivo. O período de recebimento do seguro é tanto maior quanto maior o período de tempo do seu último vínculo empregatício nos últimos 36 meses. O período máximo pode ser excepcionalmente prolongado em até 2 meses, para grupos específicos de segurados, a critério do CODEFAT, desde que o gasto adicional representado por tal prolongamento não ultrapasse, em cada semestre, 10% do montante da Reserva Mínima de Liquidez do FAT. Segundo a lei, o CODEFAT deve observar, entre outras variáveis, a evolução geográfica e setorial das taxas de desemprego no país, bem como o tempo médio de desemprego de grupos específicos de trabalhadores.

Elaboração: IPEA.

4.1.2.2 Políticas de Microcrédito

O microcrédito, que consiste na concessão de empréstimos destinados ao fomento de pequenos empreendimentos, formais e informais, é hoje um importante instrumento no conjunto das ações governamentais e da sociedade. Até meados dos anos 1990, existiam apenas iniciativas pontuais de governos subnacionais e da sociedade civil. Embora a demanda potencial por crédito ainda seja muito maior que a oferta, os avanços recentes alcançados no campo do microcrédito foram bastante significativos.

Ao possibilitar, à população tradicionalmente excluída do sistema financeiro nacional, o acesso ao crédito produtivo, principalmente por não ter como oferecer garantias reais aos empréstimos, o microcrédito adquire papel estratégico no processo de combate à pobreza. São apoiadas formas alternativas de ocupação e de geração de renda para o segmento mais pobre da população, na medida em que são abertas possibilidades de investimentos em seus pequenos negócios. A metodologia específica do microcrédito, que, entre outros aspectos, requer a concessão assistida do crédito (o agente de crédito avalia e acompanha os negócios apoiados) e dilui a necessidade de garantias reais, por meio da formação de grupos solidários

(formados por pessoas que recebem o crédito e assumem mutuamente a responsabilidade pelo pagamento dos empréstimos), resulta em baixa inadimplência e em elevação da produtividade dos pequenos empreendimentos.

Em 1996, com o apoio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA – e do Comunidade Solidária, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES – criou o Programa de Crédito Produtivo Popular – PCPP –, em resposta aos debates ocorridos no Comunidade Solidária. Passou-se a divulgar o conceito de microcrédito em bases sustentáveis, bem como a apoiar a formação de uma rede de instituições com a oferta de financiamentos para capital de empréstimo (*funding*). Recentemente o BNDES criou também o Programa de Desenvolvimento Institucional – PDI – com o objetivo de fortalecer o desenvolvimento organizacional das instituições de microcrédito. Até dezembro de 2001, o BNDES apoiou 31 instituições, das quais 28 eram entidades da sociedade civil e 3 eram instituições financeiras especializadas em microcrédito – as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor – tendo contratado, para isso, R\$ 55,8 milhões.

Em 2001, o Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequena Empresa – SEBRAE – lançou seu primeiro Edital Nacional de Microcrédito com o objetivo de apoiar a criação de instituições de microcrédito e de fortalecer as existentes.

No âmbito das chamadas "instituições de primeira linha", isto é, aquelas que operam o microcrédito, o Programa Crediamigo do Banco do Nordeste, criado em 1997, é hoje o maior do país. Até dezembro de 2001, foram concedidos 599,8 mil créditos, que totalizam R\$ 440 milhões. Vale observar que a operacionalização do Crediamigo é separada (financeira, contábil e gerencialmente) das atividades comerciais desse Banco.

Várias iniciativas de governos estaduais e, principalmente, de governo municipais, estão em andamento. Algumas são geridas pela administração pública e contam com recursos orçamentários; outras são frutos da parceria do poder público com organizações da sociedade civil. Em várias situações contou-se com o apoio de organismos internacionais.

Atualmente, pode-se identificar três categorias de iniciativas de microcrédito no Brasil: as desenvolvidas pela sociedade civil (organizações não governamentais sem fins lucrativos); as desenvolvidas pelo poder público (programas diversos de instituições de "primeira" e de "segunda" linhas); as desenvolvidas pela iniciativa privada (com fins lucrativos, chamadas de Sociedade de Crédito ao Microempreendedor).

A legislação aplicada ao setor de microcrédito também avançou bastante nos últimos anos. A publicação da Lei nº 9.790/99, que dispõe sobre a qualificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, identificou o microcrédito como um campo de atuação das organizações não governamentais, o que não existia até então. A edição da Medida Provisória nº 2.172-32/01 isentou as OSCIPs da Lei da Usura, que limita a cobrança de taxas de juros em até 12% ao ano. A edição da Lei nº 10.194/01 criou a figura jurídica das Sociedades de Crédito ao Microempreendedor – SCM: instituição financeira com fins lucrativos, especializada em microcrédito integrante do Sistema Financeiro Nacional.

Todas essas ações convergem para o fortalecimento e a expansão do microcrédito no país, em que pese a oferta ser ainda reduzida diante da demanda. De fato, as mudanças ainda

são muito recentes, e o número de instituições,⁴ de programas, de operações e de recursos envolvidos são pequenos em face das necessidades de um país continental cuja população ainda apresenta milhões de pessoas em situação de pobreza.

4.1.2.3 Políticas de Desenvolvimento Agrário

Fortalecimento da Agricultura Familiar. Sabe-se que ao longo das décadas de 1970 e de 1980, a política agrícola tradicional privilegiou a grande agricultura comercial de exportação, tanto pela necessidade de geração de saldos na balança comercial quanto pela capacidade de esse setor se mobilizar politicamente com mais facilidade e fazer ouvir suas reivindicações. A agricultura em regime de economia familiar, no entanto, corresponde à ampla maioria dos estabelecimentos rurais brasileiros; emprega 13,8 milhões de pessoas em 4,1 milhões de estabelecimentos (mais de 85% dos estabelecimentos rurais brasileiros); e evita migração rural-urbana. Por essas razões, tal agricultura passou a receber atenção da política agrícola e de crédito rural a partir de 1996, com a criação de um programa específico de apoio ao seu desenvolvimento: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF. Da perspectiva alimentar, esse novo foco de atenção é extremamente relevante no Brasil na medida em que, em fins dos anos 1990, aproximadamente 60% dos alimentos produzidos no país eram gerados por estabelecimentos rurais do setor de economia familiar, com o emprego de apenas 30% da superfície total utilizada para cultivo. Ações de fortalecimento da agricultura familiar tornam-se necessárias uma vez que esse setor enfrenta maiores dificuldades de obtenção de financiamento, de infra-estrutura mais precária, e está mais exposto e vulnerável às oscilações de preços da agricultura. Além disso, o fortalecimento da agricultura familiar é relevante também do ponto de vista da prevenção de pobreza e da indigência.

O PRONAF, que tem como objetivo a redução de desigualdades sociais e a promoção do desenvolvimento do espaço rural brasileiro, busca disponibilizar recursos para que a agricultura familiar (aí incluída a pesca, a aquicultura, a apicultura e similares, bem como comunidades indígenas e remanescentes de quilombos) possa desenvolver suas atividades com estabilidade e segurança. Uma característica do PRONAF, à semelhança de outras políticas sociais brasileiras pós-Constituição de 1988, é o fato de sua gestão incorporar o princípio da co-participação dos setores da sociedade civil envolvidos por meio de Conselhos de Desenvolvimento Rural nos municípios cobertos.

Para ter acesso às linhas de ação do PRONAF é preciso que o estabelecimento rural candidato à inclusão tenha direção exercida pela família; opere preponderantemente baseado na mão-de-obra familiar, possua uma área que não ultrapasse quatro módulos fiscais; e que a propriedade dos meios de produção seja da família. A principal linha de atuação desse programa é o fornecimento de crédito à agricultura familiar, que abrangeu, em 2001, mais de 4 mil municípios. Além do crédito, o PRONAF também executa obras de melhoria de infra-estrutura, em benefício de regiões e de estabelecimentos caracterizados pela agricultura familiar, bem como promove a capacitação de agricultores, de técnicos e de conselheiros

⁴ São 58 organizações não governamentais qualificadas como OSCIP, e 14 SCM. Antes de 1995, eram poucas as experiências da sociedade civil e não havia participação do setor privado. As experiências governamentais também eram pontuais.

municipais. A tabela 3 demonstra a evolução de gastos e a quantidade de ações implementadas pelo programa em cada uma dessas três linhas de ação.

TABELA 3
Implementação das Ações do PRONAF – 1996-2001

	Crédito Rural		Infra-estrutura			Capacitação
	Nº de operações	Valor (R\$ 1.000)	Nº de municípios	Nº famílias benefic.	Recursos (R\$ 1.000)	Pessoas capacit.
1996	332.827,0	649.796,0	–	–	–	–
1997	496.550,0	1.637.440,0	461	375.000	69.000,0	51.000
1998	709.906,0	1.814.972,0	712	479.000	88.000,0	55.800
1999	802.849,0	1.829.732,0	1006	817.000	150.000,0	–
2000	969.727,0	2.188.655,0	916	800.000	152.000,0	97.100
2001	909.802,0	2.151.068,0	1253	1.028.000	145.000,0	27.380
Total	4.221.661,0	10.271.663,0		3.499.000	604.000,0	124.480

Elaboração: Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Ressalta-se que, entre 2000 e 2001, o programa financiou anualmente mais de 900 mil operações de crédito a agricultores familiares, para tanto empenhando recursos, em cada um dos anos, da ordem de R\$ 2 bilhões. Em sua existência, o programa totalizou, 4,2 milhões de operações de crédito fechados com agricultores familiares o que resultou em um volume de empréstimos de R\$ 10,3 bilhões. Na área de infra-estrutura foram financiados, ao longo do período de existência do PRONAF, projetos que tinham aproximadamente 3,5 milhões de famílias beneficiárias das obras em um total de R\$ 600 milhões gastos. Cabe ainda mencionar que desde 1996 cerca de 125 mil pessoas foram capacitadas para trabalhar na e com a agricultura familiar, ver no box a seguir alguns exemplos de desenvolvimento rural apoiados pelo PRONAF.

Exemplos de Casos de Desenvolvimento Rural com Apoio do PRONAF

Caso 1: Café com Selo Verde

Em quatro anos de trabalho a produção de café orgânico no Maciço de Baturité, a 128 km de Fortaleza, no Ceará, está em franca ascensão. A produção aumentou, a qualidade do produto melhorou e o café produzido em 3.500 ha – do total de 15 mil ha – já ganhou o Selo Verde. É de olho na defesa de uma agricultura ecologicamente sustentável que os 138 produtores familiares, da região, conquistaram resultados significativos, econômicos e sociais, expressos na exportação de 18 toneladas de café por ano, o que significa 70% de toda a produção. Os 30% restantes são destinados ao mercado local. Além do café, os agricultores do Maciço de Baturité diversificam a produção com frutas variadas e cana-de-açúcar.

Caso 2: Castanha de Caju no Cardápio dos Italianos

Em 2000, com sucesso o mercado italiano conheceu a castanha de caju da Serra do Mel, no Rio Grande do Norte. Hoje as 450 unidades familiares produzem e beneficiam 20 quilos/dia de castanha, estão unidas na organização da produção e racionalizam todos os procedimentos para exportar o produto e ampliar o mercado europeu, já que exportam para a Suíça e a Áustria. As unidades familiares, além de produzirem castanhas sem agrotóxicos, também processam e comercializam outros derivados de caju: vinho, licor, mel e doces, em barra e em compota. Os agricultores vêm adaptando as tecnologias industriais à produção familiar, garantindo com isso qualidade superior no processamento das castanhas em relação às encontradas hoje no mercado.

(continua)

(continuação)

Caso 3: Natureza e Economia, Equilíbrio para o Desenvolvimento Rural

Para os agricultores da região Amazônica, limpar os igarapés equivale à manutenção de estradas vicinais em outras regiões do país. A população de muitos municípios da região Norte estabelece como prioridade tal procedimento, pois, desse modo, os barcos podem trafegar com mais rapidez e segurança e, conseqüentemente, garantir o escoamento e os prazos de entrega dos produtos dos agricultores familiares e das comunidades extrativistas sem perder as oportunidades do negócio. Esse exemplo reflete as peculiaridades, a diversidade e as diferenças nas estratégias e ações públicas na melhoria da infra-estrutura dos municípios a partir das demandas locais, privilegiando assim os saberes, as necessidades e os recursos da natureza.

Elaboração: Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Por último, é mister destacar que o PRONAF vem contemplando alguns segmentos produtivos até então excluídos das políticas públicas, tais como as comunidades produtoras extrativistas, as de pescadores artesanais e as indígenas. Na atualidade, a agricultura familiar passa a ser estratégia agregadora e ponto focal da formulação da política agrícola e da reforma agrária no país. O saldo qualitativo do PRONAF está na incorporação e no estímulo a projetos que privilegiam, no meio rural, novas atividades econômicas – como indústria, turismo, artesanato, lazer, preservação ambiental e habitação, entre outras –, destacando as questões de gênero, dadas suas particularidades e especificidades, e ampliando as possibilidades de as populações, cuja economia gira em torno da unidade produtiva familiar, virem a ter mais e diferentes oportunidades.

Reforma Agrária. Desde a década de 1960, uma reivindicação central dos trabalhadores rurais vem sendo a realização de uma ampla reforma agrária diante do elevado grau de concentração da propriedade da terra no Brasil. O avanço da reforma agrária não só é relevante do ponto de vista da equidade social no acesso a recursos produtivos, mas é também, na perspectiva da produção alimentar, duplamente importante, pois: (i) aumenta o contingente de estabelecimentos da agricultura familiar, que se volta basicamente para a produção de alimentos, bem como (ii) reincorpora ao processo produtivo um grupo social vulnerabilizado e diminui a incidência de pobreza. No entanto, e a despeito desses impactos potencialmente positivos de uma redistribuição fundiária, no período compreendido entre 1964 e 1994 apenas 218 mil famílias de trabalhadores sem-terra foram assentadas em 360 projetos nos programas oficiais de reforma agrária. Entre 1995 e 2001, ao contrário dos anos anteriores, foram assentadas 565 mil famílias de trabalhadores sem-terra em 4.275 projetos de reforma agrária, o que configura uma redistribuição de terras sem precedentes. Em 2002, o governo federal propõe-se a assentar mais cem mil famílias.

A intensificação da reforma agrária na segunda metade da década de 1990 contribuiu para retirar o Brasil das primeiras posições do *ranking* dos países com pior distribuição de terras do continente americano. Segundo dados disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, o país saiu da quinta para a décima segunda colocação. Com os avanços alcançados, o Brasil passou a ocupar a nona posição entre os 22 países do continente americano, no que diz respeito à concentração de terras. Conseqüentemente, apesar dos expressivos e históricos avanços há ainda muito por ser realizado.

Note-se que, em 1999, houve a unificação das políticas agrícola e agrária do governo federal para o pequeno produtor, criando-se a expectativa de um "Novo Mundo Rural" que busca ser construído a partir da participação de todos os seus integrantes, valorizando-se, assim, a parceria entre governo e sociedade civil organizada.

O programa de reforma agrária atualmente existente utiliza dois instrumentos básicos para efetuar a redistribuição fundiária. O instrumento mais tradicional é a desapropriação de terras improdutivas (também chamada de "obtenção fundiária") e sua redistribuição no bojo de projetos que contemplam, suplementarmente, as questões de habitação, de crédito rural, de infra-estrutura, de apoios diversos à produção e de seguro de safra de tal sorte que o assentamento possa tornar-se auto-sustentável. Esse é o instrumento que mais foi utilizado no passado e também no atual governo.

O segundo método de realização da reforma agrária emprega instrumentos de crédito e tem como origem experiências pilotos realizadas de 1995 a 1997 em diversos estados do Nordeste para assentamento de famílias sem-terra. Em 1998, foi instituído, então, o programa Fundo de Terras e da Reforma Agrária, também chamado "Banco da Terra", cujo objetivo é o financiamento da aquisição de terras pelos agricultores. Além disso, esse programa também financia infra-estrutura, habitação, saneamento básico, eletrificação rural e cercamento; ações essas suplementadas pelo PRONAF. Os produtores rurais têm até vinte anos para amortizar o financiamento, com até três anos de carência; os juros são pré-fixados e correspondem, em média, a 4% ao ano.

O Banco da Terra iniciou suas operações em fins de 1999, e até o fim de 2001 havia concedido financiamentos a aproximadamente 40 mil agricultores, com um volume total de recursos da ordem de R\$ 680 milhões. Programou-se, para o ano de 2002, que a outros 24 mil agricultores serão concedidos financiamentos, com o empenho de quase R\$ 400 milhões.

Cabe chamar a atenção para diversos outros programas que suplementam esses dois eixos de atuação da reforma agrária. Entre eles é possível mencionar o Programa de Ações Afirmativas (que beneficia mulheres agricultoras, indígenas e descendentes de quilombolas); o Programa Nacional de Alfabetização nos Assentamentos e outros programas de regularização da propriedade da terra (Projeto Emancipar) ou de apoio a trabalhadores rurais que retornam das cidades ao campo (Projeto Casulo).

Por fim, e no que tange à proteção ao meio ambiente, por instrumentos internos o MDA proíbe a obtenção de terras em áreas de cobertura florestal primária na Amazônia, na Mata Atlântica e no Pantanal-Matogrossense e determina que a concessão de créditos destinados à produção seja precedida do atendimento das exigências legais pertinentes ao meio ambiente.

Ressalta-se, ainda, a destinação de áreas do incra para criação de unidades de conservação. O total de áreas disponibilizadas para o Ibama foi de 20,4 milhões de hectares, o que equivale a duas vezes os territórios dos estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo somados, sendo maior que a extensão da Bélgica e de Portugal juntos.

As áreas faziam parte do patrimônio da União por não haver registro de título dominial e foram consideradas impróprias para a reforma agrária por seu potencial ecológico. Algumas foram recuperadas a partir das ações, do MDA, de combate à grilagem. A transferência das áreas

atende às diretrizes de desenvolvimento florestal sustentável definidas na Declaração do Rio e na Agenda 21 – tratado internacional que estabelece linhas de atuação a ser tomadas para a preservação do meio ambiente. Ademais, a criação de unidades de conservação ambiental nos espaços cedidos é vista como importante instrumento de coibição da grilagem na Amazônia Legal.

4.1.2.4 Políticas de Transferência Direta de Renda

No bojo das políticas de combate à pobreza e à fome, ganham importância as transferências diretas de renda a pessoas e a famílias carentes. Com efeito, como pode ser observado no quadro 1 (página 46), em 2002 foram consignados recursos orçamentários da ordem de R\$ 22,4 bilhões para essas ações. Note-se que a maior parte das transferências (84%) é oriunda de direitos sociais adquiridos na Constituição de 1988 (isto é, as rendas mensais vitalícias outorgadas a idosos e a portadores de necessidades especiais de baixa renda, bem como as aposentadorias rurais), e vem sendo repassada de forma crescente desde os primeiros anos da década de 1990. Os impactos da universalização desses direitos sobre a renda domiciliar são expressivos, como pode ser observado no *box* logo a seguir.

Impactos da Previdência Social e da Assistência Social sobre a Pobreza e a Indigência

As transferências de renda efetuadas pelos programas da Previdência Social e da Assistência Social têm surtido um forte impacto na diminuição da pobreza e da indigência no Brasil, conforme demonstrado por diversos trabalhos recentemente elaborados pelo IPEA, ou os quais contaram com seu apoio.¹

No que se refere aos benefícios no valor de um salário mínimo mensal, merece atenção a magnitude de sua cobertura. Com efeito, em dezembro de 2001 foram pagos, pela Assistência Social, 2,1 milhões de Benefícios de Prestação Continuada – BPC e Rendas Mensais Vitalícias – RMV, bem como emitidos 6,3 milhões de benefícios da Previdência Social Rural (exceto as RMV rurais, já contabilizadas acima).¹ Além desses, também é muito importante mencionar que, na Previdência Social, havia, em dezembro de 2001, outros 4,7 milhões de benefícios sendo pagos na previdência "urbana", beneficiando-se da regra do "piso previdenciário", isto é, de que nenhum benefício previdenciário permanente no Brasil deve ser inferior ao valor de um salário mínimo. Os benefícios no piso previdenciário também são objeto de subsídio cruzado e surtem impacto relevante sobre o bem-estar dos seus beneficiários.

Em trabalho de autoria de Ricardo Paes de Barros, do IPEA, recentemente divulgado pelo Ministério da Previdência conclui-se que a redução dos níveis de pobreza no Brasil, na década de 1990, foi possível graças à combinação da estabilidade econômica com o incremento das transferências de renda via Previdência e Assistência Social. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, de 1999, caso não houvesse nenhuma transferência de renda por intermédio da Previdência a proporção de pessoas que vivem abaixo de uma linha de pobreza, calculada em R\$ 98,00 de renda domiciliar *per capita*, subiria de 34,0% da população para 45,3%. Essa diferença de 11,3% corresponde a um contingente de 18,1 milhões de pessoas que unicamente em razão dos benefícios previdenciários deixaram de ser pobres.

No tocante à Previdência Rural, uma ampla pesquisa efetuada pelo IPEA (Delgado & Cardoso Jr., 2000) demonstrou que entre os seus beneficiários há uma baixa incidência de pobreza e de indigência. Nesse trabalho, parte-se do entendimento de que indigentes seriam os domicílios que não são capazes de cobrir os gastos a ser efetuados em necessidades alimentares básicas, bem como em material de higiene e limpeza com sua renda disponível; pobres seriam aqueles que possuem uma renda domiciliar insuficiente para cobrir a totalidade dos seus gastos de consumo. Com base em amostra de 6 mil domicílios cobertos pela previdência rural, entrevistados em 1998, nas regiões Sul e Nordeste do Brasil, os autores concluem que, no Nordeste brasileiro, 85,3% dos domicílios beneficiados estão acima da linha de pobreza.

(continua)

(continuação)

Na região Sul, 90,8% dos domicílios visitados possuem um excedente monetário acima das suas necessidades de consumo e, portanto, podem ser considerados fora do espectro da pobreza. Apenas 0,4% dos domicílios, no Sul, e 2,1%, dos domicílios, no Nordeste, estavam em situação de indigência conforme o conceito antes descrito.

Por fim, Schwarzer & Querino (2002) fizeram, com base na PNAD de 1999, uma simulação do impacto de todos os benefícios previdenciários e assistenciais sobre a pobreza e a indigência. Os conceitos de pobreza e de indigência adotados nesse trabalho estão relacionados aos critérios estabelecidos na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS – de acesso a benefícios assistenciais no Brasil. Nesse sentido, a renda domiciliar *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo oficial define a condição de indigência, e a linha de pobreza está fixada em um meio salário mínimo de renda domiciliar *per capita*. Os exercícios realizados demonstram que benefícios básicos de um salário mínimo evitam a indigência do público-alvo, e benefícios da previdência acima de um salário mínimo geralmente impedem que os assistidos e seus dependentes caiam nas situações de indigência e de pobreza. A ausência de benefícios equivalentes a um salário-mínimo faria a taxa de indigência dos beneficiários saltar, drasticamente, de 2,0% para 45,2%, e a taxa de pobreza de 14,3% para 62,7%. Já entre os beneficiários da previdência contributiva, caso se suprimissem as transferências a taxa de pobreza subiria de 3,7% para 42,7%. Esses dados sublinham, de maneira bastante contundente, a importância dos benefícios da previdência urbana contributiva, da previdência rural, da assistência social e da fixação do piso de benefícios da previdência urbana em um salário mínimo oficial para a redução da indigência e da pobreza no Brasil.

¹ Vide Delgado & Cardoso Jr. (Orgs.). *A Universalização de Direitos Sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90*. Brasília: IPEA, 2000; MPAS. *Previdência, Inclusão Social e Combate à Pobreza. Informe de Previdência Social*, nº 7, v. 13, jul. 2001; Schwarzer & Querino. *Social Benefits and the Poor in Brazil – Non Conventional Pension Programmes*. Brasília: 2002 mimeo. A ser divulgado como ILO Extension of Social Security Discussion Paper.

² Dados extraídos do *Boletim Estatístico da Previdência Social*, dez. 2001 (<http://www.mpas.gov.br>).

Elaboração: IPEA.

Os demais programas de transferência de renda apontados no quadro 1 advêm de iniciativas recentes do Executivo Federal, e têm por objetivo aumentar a renda domiciliar. Com eles busca-se combater a desnutrição materno-infantil mediante o acesso aos alimentos associados a cuidados primários de saúde (Bolsa-Alimentação do Ministério da Saúde); elevar os níveis de educação ao levar e manter a criança na escola (Bolsa-Escola do Ministério da Educação); erradicar o trabalho infantil e promover a inserção, na sociedade, do jovem em situação de risco (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI e Agente Jovem do Ministério da Previdência e Assistência Social); assegurar o acesso de famílias vítimas das consequências da seca a alimentos (Bolsa-Renda do Ministério da Integração Nacional); e garantir o consumo de gás das famílias mais necessitadas (Auxílio-Gás do Ministério das Minas e Energia). Note-se que esse conjunto de ações cumpre a obrigação do Estado de *respeitar* o direito humano a uma alimentação adequada, na medida em que ela resulta na elevação da renda familiar das famílias mais carentes e na conseqüente diminuição do peso relativo do custo dos alimentos no orçamento familiar. A maior parte desses programas foi implementada recentemente, e por isso não se dispõe ainda de resultados sobre sua efetividade. Destaque-se, contudo, que o componente avaliação faz parte do desenho desses programas, o que possibilitará, num futuro próximo, medir os impactos desse modelo de intervenção no combate à fome e à pobreza.

Destaque-se ainda que, em 2001, o governo federal instituiu o Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal, e determinou o uso de formulário específico por todos os órgãos públicos federais que coordenam programas de transferência direta de renda

para os beneficiários. A intenção foi criar um banco de dados único que reunisse as informações sobre as famílias que necessitam dos programas sociais do governo e, assim, combater com maior eficácia as desigualdades, reduzir os níveis de pobreza e promover a inclusão social.

A Caixa Econômica Federal foi delegada a tarefa de administrar esse banco de dados, considerando-se sua reconhecida tradição e competência como operadora de programas sociais do governo federal, seu relacionamento com os Estados e municípios e, ainda, o fato de ela possuir a maior rede de pontos de atendimento do país – 1.970 agências e postos bancários completamente interligados e mais 8.600 revendedores lotéricos – e de estar presente na maioria dos municípios brasileiros. Para isso, a instituição desenvolveu um sistema para processar os dados e as informações coletados. Depois de identificar cada um dos beneficiários por intermédio do número de inscrição social a Caixa distribuirá cartões magnéticos. De posse do cartão, o beneficiário receberá sem intermediários e com maior segurança, o seu benefício. Em 2001, o Cadastro Único priorizou a região Nordeste e o norte de Minas Gerais, especialmente as localidades em que a situação é de emergência ou de calamidade em razão do fenômeno da seca, as quais totalizam 1.152 municípios.

Espera-se, com a implementação do Cadastro Único e do pagamento via cartão, uma substancial contribuição para o fortalecimento e a visibilidade das ações sociais que propiciará uma gestão mais transparente e eficiente dos recursos.

QUADRO 1
Brasil: Programas de Transferência Direta de Renda em 2002
(Em R\$ milhões)

Programa	Ministério Responsável	Objetivo	Beneficiários	Recursos Previstos para 2002
I. Programas que atendem direitos sociais estabelecidos na Constituição de 1988				
1) Benefícios assistenciais: Benefício de Prestação Continuada – BPC e Renda Mensal Vitalícia – RMV	Previdência e Assistência Social	Transferir, mensalmente e de forma permanente, um salário mínimo para pessoas, idosas e portadoras de necessidades especiais, e para carentes com renda familiar <i>per capita</i> de até um quarto de salário mínimo e em cujas famílias não receba outro benefício da Previdência Social ou do seguro-desemprego	1,3 milhão de inválidos e portadores de necessidades especiais; ¹ 740 mil idosos não protegidos pela Previdência Social ¹	3.500,00
2) Previdência Rural	Previdência e Assistência Social	Transferir, mensalmente e de forma permanente, um salário mínimo para pessoas idosas, viúvas, em licença, em recuperação de acidente de trabalho ou doentes, na condição de "Segurados Especiais" da Previdência Social, isto é, que tenham trabalhado em atividades rurais em regime de economia familiar	7,3 milhões de aposentados e pensionistas ¹	15.300,00 ¹
II. Programas desenhados e implementados pelo Executivo Federal				
1) Bolsa-Escola	Educação	Transferir, mensalmente um mínimo de R\$ 15,00 e um máximo de R\$ 45,00 para famílias carentes, cujas crianças em idade escolar freqüentem regularmente o ensino fundamental	10,7 milhões de escolares carentes de 6 a 15 anos	1.850,00
2) Bolsa-Alimentação	Saúde	Transferir, mensalmente, um mínimo de R\$ 15,00 e um máximo de R\$ 45,00 a famílias carentes, cujas crianças de 0 a 6 anos de idade corram risco nutricional, ou nas quais tenham gestantes	3,5 milhões de beneficiários carentes dos quais 2,7 milhões são crianças de 6 meses a 6 anos, e 800 mil são gestantes	300,00
3) Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI	Previdência e Assistência Social	Transferir, mensalmente, R\$ 25,00 nas áreas rurais e R\$ 40,00 em áreas urbanas para famílias que habitam regiões com grave incidência de trabalho infantil penoso desde que retirem seus filhos de 7 a 14 anos de idade dessas atividades e os encaminhem à escola em jornada ampliada	720 mil crianças de 7 a 14 anos que trabalham em atividades penosas	235,80
4) Agente Jovem	Previdência e Assistência Social	Transferir, mensalmente, R\$ 65,00 para jovens de 15 a 17 anos, os quais sejam carentes e estejam em situação de risco e, em contrapartida, devem freqüentar a escola e engajar-se em atividades comunitárias	40 mil jovens carentes de 15 a 17 anos em situação de risco	51,90
5) Bolsa-Renda	Integração Nacional	Transferir, mensalmente, R\$ 60,00 para famílias carentes que vivem em situação de emergência em virtude da seca, e que mantenham os seus dependentes de 7 a 14 anos na escola. Famílias com mais de 4 membros recebem R\$ 120,00	900 mil agricultores	253,30
6) Auxílio Gás	Minas e Energia	Transferir, bimestralmente, R\$ 15,00 para famílias carentes para aquisição de gás de cozinha	5,7 milhões de famílias carentes	900,00
Total				22.391,00

Nota: ¹ Estimativas.
Elaboração: IPEA.

4.2 Atendimento a Grupos Socialmente Vulneráveis

Neste tema estão reunidas políticas, estratégias e ações implementadas pelo governo federal, as quais buscam combater discriminações no que tange ao acesso aos alimentos por razões sociais, culturais, de raça, cor, idade ou sexo.

4.2.1 Estratégia de Combate à Pobreza: o Projeto Alvorada

A principal estratégia no âmbito do governo federal de combate à pobreza vem a ser o Projeto Alvorada, coordenado pela Secretaria de Estado de Assistência Social – SEAS do Ministério da Previdência e Assistência Social. Esse projeto tem por objetivo promover a articulação e a coordenação de diversas ações e programas nacionais, especialmente nas áreas de saúde, de educação e de geração de renda, capazes de melhorar as condições de vida de populações carentes localizadas nas regiões mais pobres do país. Para implementar essa estratégia, o governo federal fez um levantamento do conjunto de programas previamente existentes nos diversos ministérios, os quais teriam maior impacto na melhoria das condições de vida das populações atendidas.

Por intermédio do Projeto Alvorada, os programas selecionados como prioritários recebem reforço financeiro e passam a ser objeto de gerenciamento intensivo. Na primeira etapa desse Projeto foram identificados os quatorze estados brasileiros cujo Índice de Desenvolvimento Humano – IDH – seja inferior ao da média do Brasil, quais sejam: Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins. Com o Plano de Apoio aos Estados de Menor Desenvolvimento Humano programa-se beneficiar a 31 milhões de pessoas carentes em 1.796 municípios. Na segunda fase desse Projeto, denominada Plano de Infra-estrutura Básica para Microrregiões e Municípios Carentes, foram identificadas as microrregiões e os municípios localizados em estados cujo IDH é igual ou maior ao da média nacional, quais sejam: Amazonas, Amapá, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso, Paraná, Rio Grande do Sul e São Paulo. Nessa segunda etapa deverão ser beneficiados 5 milhões de pobres.

Os recursos alocados nos programas federais, os quais levam o “selo de prioridade” do Projeto Alvorada, totalizam, para o período 2000-2002, R\$ 13,2 bilhões. Por fim, com o intuito de assegurar a boa focalização dos recursos foi criado o Portal Alvorada, projeto destinado a cadastrar famílias pobres dos 23 estados incluídos no Projeto Alvorada.

Com a implementação do Projeto Alvorada, o governo federal procura *respeitar* o direito à alimentação adequada, na medida em que disponibiliza, para famílias de baixa renda, bens e serviços públicos que, no seu conjunto, contribuem para elevar a capacidade de cada indivíduo de garantir para si próprio e para a sua família o acesso aos alimentos.

4.2.2 Estratégia de Indução do Desenvolvimento Local: a Comunidade Ativa

Recentemente, o governo federal vem coordenando uma estratégia de indução ao Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável – DLIS – em regiões pobres. Trata-se de possibilitar o surgimento de comunidades mais sustentáveis, capazes de suprir suas necessidades locais e de desenvolver suas potencialidades imediatas; de descobrir ou de

despertar suas vocações locais e de desenvolver suas potencialidades específicas; bem como de fomentar o intercâmbio externo aproveitando-se das vantagens locais. Atualmente essa iniciativa vem sendo implementada pelo Comunidade Ativa, da Casa Civil da Presidência da República.

O Comunidade Ativa busca promover o desenvolvimento local integrado e sustentável – DLIS – por meio de parcerias do Estado com a sociedade, e a partir de uma agenda definida pela própria comunidade. A metodologia adotada prevê: capacitação para a gestão; diagnóstico e planejamento participativos; articulação da oferta pública de programas com a demanda social o monitoramento e a avaliação da comunidade; e, fomento ao empreendedorismo. Dessa forma, a ênfase do Comunidade Ativa incide no capital humano e social (organização da sociedade), no capital empresarial e no acesso à informação. Aposta-se que a sinergia entre políticas públicas em nível local deva dar a início a um processo contínuo de mobilização da comunidade que, em pouco tempo, não dependerá mais exclusivamente do governo para manter-se e ampliar-se. Em 2001, a Comunidade Ativa finalizou o processo de implantação do DLIS em 157 municípios, e o desencadeou em mais outros 437; foram capacitadas mais de 17 mil pessoas entre lideranças comunitárias e representantes dos fóruns locais de desenvolvimento.

A meta do Comunidade Ativa é atingir, até o fim de 2002, 604 municípios brasileiros, atendendo, de forma articulada, mais de dez mil itens das agendas locais. Desses itens, o governo federal responsabiliza-se por 35% das ações, os estados por 33%, os municípios por 21%; e o Serviço de Apoio às Microempresas – SEBRAE – pelos 11% restantes. Ressalta-se que predominam nas agendas locais atividades vinculadas à agricultura, à agroindústria, ao turismo, à saúde, ao saneamento, à gestão ambiental, à infra-estrutura e a programas educacionais, de capacitação de mão-de-obra. Tal como observado para o Projeto Alvorada, também o Comunidade Ativa representa um esforço do governo federal em cumprir a obrigação de respeitar o direito humano à alimentação. E mais: na medida em que se busca contribuir para tornar comunidades locais mais sustentáveis, evitando-se, portanto, que indivíduos ou empresas dificultem a outrem o acesso aos alimentos, há também uma tentativa de proteger o direito à alimentação das famílias carentes que habitam nos municípios atendidos pelo Comunidade Ativa.

O Comunidade Ativa em Bananeiras

Imagine um município onde as ações da prefeitura são decididas pelo Fórum de DLIS, que reúne representantes dos vários setores da sociedade além de todos os secretários municipais. Em Bananeiras, na Paraíba, o fórum faz o planejamento anual das ações do governo municipal, que costuma seguir à risca a "cartilha de DLIS". A forma participativa e democrática de decidir os rumos do município transformou Bananeiras em um exemplo de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável no país. O sucesso do programa é tamanho que a cidade sediou, em dezembro passado, o *I Encontro de Desenvolvimento Local da Paraíba*, atraindo cerca de 300 pessoas de 25 fóruns do estado.

Os resultados do DLIS, em Bananeiras, podem ser vistos por todos os lados. Para minimizar o problema de abastecimento de água, que aflige a população sobretudo na seca, foram construídos 48 pequenos açudes – outros 15 estão em obra – além de barragens, poços artesianos e dessalinizadores. Os açudes estão matando não só a sede mas também a fome. Com o apoio de parceiros como o PRONAF, 86 açudes comunitários receberam, no ano passado, 200 mil alevinos. Os peixes vêm sendo distribuídos para consumo e para venda nas feiras da cidade, o que contribui para a geração de renda das pessoas.

(continua)

(continuação)

Com 70% da população fora da área urbana, Bananeiras priorizou os investimentos em desenvolvimento rural e a melhoria das condições de vida de quem vive e trabalha no campo. A caprinocultura, a bananicultura e a avicultura estão entre as atividades que receberam estímulo por orientação do Plano de Desenvolvimento Local. O caprinocultor José Manuel da Silva, o "Doda", de 42 anos, membro do Fórum de DLIS, foi um dos beneficiados pelo financiamento do PRONAF, que possibilitou a melhoria da infra-estrutura e a ampliação de sua criação de cabras.

A qualidade de vida na área rural melhorou muito depois que a prefeitura, com o apoio do INCRA e da Caixa Econômica Federal, reconstruiu 21 casas, reformou 39 e construiu 92 nos assentamentos rurais. Até o final do ano, serão mais 221 novas moradias no campo. José Batista Silva, 42 anos, saiu de uma casa de pau-a-pique, com chão de terra batida, para uma moradia de alvenaria, de piso cimentado, de dois quartos, com duas salas, cozinha e banheiro graças a um crédito de R\$ 2,5 mil.

A área educacional também recebeu um estímulo especial e, por isso, em Bananeiras quase todas as crianças estão na escola. Dois ônibus, adquiridos com recursos do FUNDEF, fazem o transporte dos estudantes. As portadoras de deficiência estudam no recém-construído Centro de Educação Especial e suas famílias recebem o benefício do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Além disso, 43 grupos escolares foram reformados e três, construídos.

"O Comunidade Ativa sugere que todos somos co-participantes do desenvolvimento: a sociedade e o poder público. Hoje o fórum e a prefeitura são o retrato de Bananeiras", afirma Denise Macedo, coordenadora do fórum. A secretária de Assistência Social, Ana Virgínia Bezerra Cavalcanti, membro da equipe gestora do Comunidade Ativa e primeira-dama, avisa que para chegar ao que Bananeiras alcançou é preciso garra e muita luta.

Elaboração: Secretaria Executiva da Comunidade Solidária.

4.2.3 A Saúde e o Direito à Alimentação

As ações de combate às carências nutricionais na infância (desnutrição protéico-energética e deficiências de ferro, vitamina A e iodo) estão a cargo do Ministério da Saúde.

Para enfrentar a *desnutrição protéico-energética* são duas as principais linhas de atuação do Ministério: em primeiro lugar, com a distribuição de recursos – chamada de Incentivos ao Combate às Carências Nutricionais – ICCN –, para que os municípios preparem planos municipais de combate às carências nutricionais voltados, prioritariamente, para o atendimento de crianças de 6 a 23 meses em risco nutricional, e baseados na aquisição e na distribuição de leite integral e de óleo de soja, ou de outro produto alimentar de igual valor para a recuperação nutricional. Os recursos federais são repassados para municípios, que devem obedecer a determinados critérios, tais como: estar habilitado pelo Sistema Único de Saúde; integrar o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional – SISVAN; elaborar, anualmente, um plano local de Combate às Carências Nutricionais e aprová-lo no Conselho Municipal de Saúde. Em 2001, o programa contava com recursos da ordem de R\$ 166 milhões, e estava implementado em 5.127 municípios, ou seja, em mais de 90% dos municípios brasileiros, atendendo cerca de 800 mil beneficiários.

Dados provenientes do Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB) para a região Nordeste mostraram uma aceleração nas taxas de declínio da desnutrição na região após a implantação dessa estratégia. Entre abril de 1999 e maio de 2000, o risco nutricional foi reduzido em 15%, enquanto a tendência histórica que vinha sendo verificada era de um declínio médio de 5% ao ano. A avaliação, por amostragem, desse programa, mostra que

71% das crianças assistidas apresentaram ganho de peso acima do esperado para a sua idade, e 40% delas mostraram recuperação de peso.

A definição das novas diretrizes políticas para o trabalho de nutrição no Brasil, a partir do estabelecimento da Política Nacional de Alimentação e Nutrição – PNAN, em meados de 1999, e a avaliação do programa mostraram a necessidade de uma reorientação na forma de atendimento às carências nutricionais. No contexto da alimentação e da nutrição adequadas como direitos humanos fundamentais, foram propostas mudanças na forma de atendimento: no lugar da distribuição de alimentos, a transferência direta de recursos para que as próprias famílias possam adquirir os alimentos necessários para o reforço da alimentação infantil, das gestantes e das mães que estão amamentando. Assim foi lançado, em setembro de 2001, o Programa Bolsa-Alimentação. Além das transferências monetárias, esse programa estabeleceu a necessidade de contrapartida da família na forma de participação nas atividades básicas de saúde com caráter preventivo: imunização, pré-natal, atividades educativas em saúde e em nutrição e acompanhamento do crescimento. A Bolsa-Alimentação representou um aumento substancial de recursos para o combate às carências nutricionais: os R\$ 166 milhões/ano alocados ao ICCN foram ampliados para R\$ 575 milhões/ano. Com o lançamento desse programa está também sendo aprimorado e reforçado o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional – SISVAN.

Note-se que o município tem autonomia de escolha da forma de atendimento às carências nutricionais, e a substituição de modelos (distribuição de alimentos ou transferências monetárias) é progressiva. Há, portanto, da parte do Ministério da Saúde, uma preocupação em *respeitar* o direito à alimentação, uma vez que, ao alterar sua estratégia de intervenção, não interrompe o atendimento.

Um outro componente crucial no combate à desnutrição infantil refere-se à promoção do aleitamento materno (ver *box*).

A Promoção do Aleitamento Materno no Brasil

O Brasil é hoje internacionalmente reconhecido por sua política de promoção do aleitamento materno. Nesse sentido, foi recentemente premiado pela Organização Mundial de Saúde – OMS, por ter estruturado a maior e melhor rede de bancos de leite humano em nível mundial.

Nos últimos vinte e cinco anos, verificou-se aumento substantivo na prevalência da amamentação no país: em 1975, 22% das crianças foram amamentadas até o sexto mês; em 1999, esse percentual elevou-se para 69%. Ademais, a duração mediana do aleitamento materno passou de 2,5 meses, em 1975, para 9,9 meses, em 1999.

Esses resultados são devidos aos esforços empreendidos pelo Ministério da Saúde, que vem desenvolvendo uma série de atividades em parceria com universidades, com outras organizações governamentais e com instituições da sociedade civil (i.e. Pastoral da Criança, IBFAM, WABBA, Fundação Orça). Entre essas atividades destacam-se: o credenciamento de mais de 200 hospitais em “Hospitais Amigos da Criança”; a capacitação de cerca de 17 mil carteiros para levar informações, a dois milhões de crianças e gestante sobre a importância da amamentação; a coleta de mais de 100 mil litros de leite humano nas 153 unidades hospitalares que compõem a Rede Nacional de Bancos de Leite Humano; o trabalho de promoção do aleitamento desenvolvido pelos 150 mil agentes comunitários de saúde; e a vigilância do cumprimento das Normas de Comercialização de Alimentos para Lactantes.

Elaboração: Ministério da Saúde.

O *combate à hipovitaminose A* busca controlar a incidência dessa carência nutricional específica mediante a suplementação de vitamina A às crianças residentes em áreas de risco. Outra vertente do programa consiste na realização de ações de educação alimentar e nutricional promovidas pelos agentes comunitários de Saúde os quais repassam informações à população para a seleção de alimentos ricos em retinol e em carotenóides na composição de sua alimentação diária. Em 2000, a cobertura foi de 70% para crianças de 6 a 12 meses de idade, e de 45% a partir dessa idade. Essa diminuição de cobertura às crianças mais velhas é esperada, uma vez que a distribuição dessa vitamina é feita em articulação com os serviços de vacinação, conforme recomendado pela OMS, e quanto mais velha a criança, menos freqüente é seu contato com esses serviços. Dados preliminares referentes ao ano de 2001 mostram elevação dessa cobertura em vários estados da região Nordeste. A meta do programa é atender 80% das crianças das regiões de risco até o ano de 2003. Ressalta-se o empenho do setor saúde em *realizar* o direito à vitamina A na medida em que as comunidades estão sendo capacitadas, em âmbito local, para incorporar esse micronutriente nas suas dietas alimentares.

Para o *combate à anemia ferropriva*, que afeta quase 50% das crianças brasileiras, foi estabelecida a estratégia de suplementação com sulfato ferroso. Distribuiu-se, desde o ano de 2000, 1 milhão e 200 mil frascos de sulfato ferroso para crianças residentes nos municípios mais carentes do Nordeste. Os agentes comunitários de Saúde foram fundamentais na distribuição desse suplemento às famílias, bem como na promoção de ações de educação nutricional fomentadoras do consumo de alimentos ricos em ferro.

O Ministério da Saúde deu um passo adiante quando convidou diversas instituições governamentais, não governamentais (movimentos de defesa do consumidor e da segurança alimentar e nutricional, associações da indústria de alimentos, instituições acadêmicas e de pesquisa) e organismos internacionais para discutir o enfrentamento conjunto da anemia ferropriva. Desse debate resultou o “Compromisso Social para Redução da Anemia por Carência de Ferro no Brasil”, cuja meta é reduzir, até 2003, em um terço, a incidência de anemia ferropriva em crianças. A partir desse processo, o Ministério da Saúde regulamentou, em 2001, a obrigatoriedade de fortificação, com ferro, das farinhas de trigo e de milho destinadas ao consumo humano direto ou ao uso industrial, o que permite suprir, no mínimo, 30% da ingestão diária recomendada. Destaque-se, ainda, a colaboração da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA, do Ministério da Agricultura, no apoio tecnológico às indústrias do setor na identificação dos equipamentos e das técnicas mais adequadas ao enriquecimento dos alimentos e ao estabelecimento de processos de controle de qualidade. Atualmente já se dispõe, no país, de dez produtos populares à base de milho fortificados e com boa aceitação pelo público infantil.

Assim como foi observado para a hipovitaminose A, verificam-se também esforços na *realização* do direito ao acesso a uma alimentação rica em ferro, tanto por meio das ações de orientação alimentar como por meio de fortificação dos alimentos.

O *combate ao bócio endêmico* tem sido uma das ações mais bem-sucedidas na área: os dados indicam a virtual eliminação dessa deficiência no Brasil. A prevalência do bócio na área central do país, onde existe o maior risco de se contrair essa doença, foi estimada em 1,4%, valor bem abaixo do índice de 5% considerado aceitável pela Organização Mundial de

Saúde – OMS. Comparada à de 1995 houve marcante melhora da situação. Nesse ano, apesar de a situação estar controlada no Brasil, em termos médios, ainda se olhava com cautela certas áreas do país. Com efeito, em alguns municípios a prevalência do bócio em escolares superava 10%, como em Jequitinhonha (MG), com 10%, e em São Raimundo das Mangabeiras (MA), com 19%. No fim do ano 2000, estas prevalências foram estimadas em 0% e 1,2%, respectivamente.

Tais avanços se devem à implantação do Programa de Iodação Universal do Sal e ao recrudescimento das ações de fiscalização e de inspeção sanitária. Com esse programa, o governo brasileiro está *respeitando, protegendo e realizando* o direito a uma alimentação rica em iodo.

4.2.4 A Escola e o Direito à Alimentação

O direito à alimentação do escolar é assegurado por um dos maiores programas de alimentação do mundo, que também pode ser visto sob a ótica de instrumento governamental para redistribuição de renda entre as camadas mais pobres do país, com foco na criança. Trata-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE – de um programa-chave na área de alimentação e de nutrição.

Sabe-se, por meio de estudos e de pesquisas, da importância da alimentação escolar como indutora da permanência das crianças na escola, que resulta na diminuição dos índices de evasão escolar. Anualmente são atendidos, diariamente, durante 200 dias letivos, 37 milhões de alunos da rede pública de ensino e de entidades filantrópicas. Os recursos, da ordem de R\$ 1 bilhão por ano, são automaticamente repassados pelo Ministério da Educação para estados e municípios. A elaboração dos cardápios é de responsabilidade local, e eles devem ser submetidos ao controle dos Conselhos de Alimentação Escolar – CAE, presentes em todos os municípios. Os hábitos alimentares locais devem ser respeitados, dando-se preferência aos produtos *in natura* e levando-se em conta a vocação agrícola da região e a obrigatoriedade de aquisição de, pelo menos, 70% de produtos básicos.

Tomando-se por base relatórios de atividades produzidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE/MEC, referentes aos anos de 1991 e de 1992 – quando a compra dos alimentos era centralizada pelo governo federal –, constata-se que grande parte dos produtos adquiridos acabava não se transformando em alimentação escolar por não atender a hábitos alimentares locais, por serem recusados pelo controle de qualidade, ou ainda, por não chegarem ao local a que foram destinados. Essa situação foi superada com o fim da compra centralizada e a conseqüente descentralização do programa para estados e municípios. Esse novo formato do PNAE promoveu, inclusive, a participação da comunidade local na execução do programa.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar, por sua cobertura universal, e pela regularidade de seu atendimento, cumpre as obrigações de *respeitar* e de *proteger* o direito à alimentação do escolar.

4.2.5 O Trabalho e o Direito à Alimentação

O Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT, de responsabilidade do Ministério do Trabalho, tem por objetivo melhorar as condições nutricionais dos empregados mais carentes que trabalham no setor formal da economia. As empresas aderem voluntariamente a esse Programa e, para tanto, recebem incentivos fiscais do governo federal. O trabalhador participa do custeio do PAT com, no máximo, 20% do valor da refeição.

Atualmente o PAT atende a 7 milhões de trabalhadores em 100 mil empresas privadas, nas quais 52% dos beneficiários fazem suas refeições, no interior mesmo das empresas, em restaurantes industriais, por alimentação transportada ou por cestas de alimentos. Os 48% restantes têm acesso aos alimentos mediante a utilização de cupons.

O PAT tem o mérito de ser um programa co-financiado pelo governo, pelas empresas e pelos próprios trabalhadores. Ademais, cumpre a obrigação de *respeitar* o direito à alimentação do trabalhador, uma vez que, ao associar a distribuição dos alimentos ao trabalho, respeita a capacidade do empregado de baixa renda de garantir, para si próprio e para a sua família, o acesso à alimentação. No entanto, faz-se necessário intensificar a mobilização junto ao setor privado e aos próprios trabalhadores, no sentido de ampliar o atendimento na medida em que o PAT atinge atualmente somente 28% de seu público-alvo. Faz-se necessário, ainda, estimular a criação de programas de alimentação destinados a trabalhadores carentes do setor informal da economia.

4.2.6 As Situações de Emergência e o Direito à Alimentação

Até recentemente, o governo federal mantinha um programa de distribuição de cestas básicas (originalmente batizado de PRODEA e, depois, de Cesta de Alimentos) voltado para o atendimento de diversos públicos em situação de risco: famílias em condições de indigência; famílias vítimas das conseqüências da seca; trabalhadores rurais sem terra; e populações indígenas em estado de carência alimentar.

O programa era operacionalizado pela Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB – do Ministério da Agricultura, e seu financiamento contava com recursos do orçamento da União, e também, com os próprios estoques públicos de alimentos. Instituições da sociedade civil eram partícipes desse programa que, no seu auge, em 1998, chegou a distribuir cerca de 30 milhões de cestas para 3,9 milhões de famílias.

Em 2001, esse programa foi desativado e substituído por um conjunto de programas de transferência direta de renda a famílias carentes (*i.e.* Bolsa-Alimentação, do Ministério da Saúde; Bolsa-Escola, do Ministério da Educação; Bolsa-Renda, do Ministério da Integração Nacional, e a bolsa do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI do Ministério da Previdência e Assistência Social). Nessa mudança de orientação do governo federal no atendimento de famílias em situação de risco alimentar, isto é, na substituição da distribuição direta de produtos, em espécie, por recursos financeiros, houve um certo descompasso, uma vez que o programa de cestas básicas foi interrompido sem que ainda estivessem consolidados os programas de transferência de renda. Note-se que essa situação está sendo normalizada em 2002, com programas do tipo “bolsas”, implementados pelo

governo federal, que estão disponibilizando recursos financeiros, da ordem de R\$ 22,4 bilhões, diretamente às famílias de baixa renda, como foi visto anteriormente no quadro 1.

4.2.7 Ações Afirmativas e o Direito à Alimentação

Já no seu discurso de posse, o Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, inaugurou uma nova etapa no tratamento dispensado pelo Estado brasileiro à problemática da discriminação racial: pela primeira vez na história a autoridade máxima do país assumiu a existência e a relevância do problema racial, reconheceu a interlocução política do Movimento Negro brasileiro e reafirmou a necessidade de o país adotar Ações Afirmativas. Nesse sentido, o processo preparatório e a participação brasileira na *III Conferência Mundial Contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Intolerância Correlata*, realizado na cidade sul-africana de Durban, entre 31 de agosto e 07 de setembro de 2001, deflagrou um intenso debate público em âmbito nacional, o qual envolveu tanto órgãos governamentais quanto órgãos não governamentais interessados em radiografar e em elaborar propostas de superação dos problemas pautados pela referida conferência. Entidades dos movimentos negro, indígena, de mulheres, de homossexuais e de defesa da liberdade religiosa mobilizaram milhares de pessoas nesse diálogo com o governo. A participação brasileira nessa conferência mundial foi significativa: cerca de 600 pessoas da sociedade civil e do Estado lá compareceram. Tendo em vista a expressividade da população afrodescendente, medidas adotadas recentemente pelo governo para desencadear um processo de eliminação da discriminação racial no país são a seguir apresentadas.

A – Programa de Ação Afirmativa do Ministério do Desenvolvimento Agrário

O Programa do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA adotou uma série de medidas: (a) cota mínima de 20% de afrodescendentes para o preenchimento de cargos de direção no MDA/INCRA, em 2001, e 30%, no ano de 2003; (b) 20% dos funcionários e dos consultores contratados por empresas prestadoras de serviços terceirizados e de organismos internacionais deverão ser afrodescendentes; (c) inclui, nos editais para provimento de cargos de concursos públicos, no MDA/INCRA, o percentual de 20% das vagas disponíveis para candidatos(as) afrodescendentes; e, (d) 30% do orçamento do MDA previsto para os programas de reforma agrária, incluindo-se aí o Banco da Terra e da Agricultura Familiar – PRONAF – deverá ser destinado às comunidades rurais de predominância negra.

B – Programa de Ação Afirmativa do Ministério da Justiça

O Programa de Ação Afirmativa do Ministério da Justiça prevê no preenchimento de cargos de Direção e de Assessoramento Superior, – DAS, e nos contratos com serviços de terceiros, requisito que garanta, até o fim de 2002, a realização das seguintes metas de participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência: (a) afrodescendentes – 20%; (b) mulheres – 20%; (c) portadores de deficiência – 5%.

C – Criação do Conselho Nacional de Combate à Discriminação

O Conselho Nacional de Combate à Discriminação, criado em 2001, no âmbito do Ministério da Justiça, tem, entre seus objetivos, a execução de políticas públicas afirmativas da promoção da igualdade e da proteção dos direitos de indivíduos e de grupos sociais e étnicos afetados por discriminação racial e por demais formas de intolerância. Essas políticas referem-se a temas tais como: investimentos preferenciais em educação, saúde, habitação, saneamento, água potável e em controle ambiental nas regiões ou em áreas habitadas majoritariamente por afrodescendentes, quer dizer, em geral as mais pobres do país; destinação de recursos públicos, inclusive com a participação da iniciativa privada nas bolsas de estudos para estudantes afrodescendentes, e eventualmente a criação de um fundo que permita a materialização e a visualização desses mecanismos de apoio aos estudantes afrodescendentes; projetos de desenvolvimento sustentável nas comunidades quilombolas; projetos para a formação de lideranças afrodescendentes; projetos de apoio a empreendedores; projetos de intercâmbio com países africanos e troca de experiências com instituições de outras regiões.

D – Concorrências Públicas que levam em conta o Programa de Ação Afirmativa

O poder público está dando à prestação de serviços por terceiros uma outra conotação, ao estabelecer, em editais, quotas que visem a contemplar as minorias. O setor público tem à sua disposição ainda as funções comissionadas, que ao ser preenchidas por integrantes do quadro devem ser ocupadas também por minorias nele existentes; a exemplo da Concorrência do Supremo Tribunal Federal, que ao contratar uma empresa jornalística exige que a empresa tenha, no mínimo, 20% de afrodescendentes.

E – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador do Ministério do Trabalho

O Plano Nacional de Qualificação Profissional – PLANFOR, do Ministério do Trabalho, é um dos maiores programas do governo federal empenhado na capacitação dos trabalhadores, e tem buscado dar prioridade à população afrodescendente.

Pode-se concluir que esse esforço iniciado no sentido de combater a discriminação racial busca *respeitar e proteger* o direito a uma alimentação adequada das populações afrodescendentes, na medida em que o maior acesso a créditos e ao mercado de trabalho – público e privado – contribuirá para elevar a capacidade de essas populações adquirirem alimentos em quantidades suficientes.

4.2.8 Gênero e o Direito à Alimentação

Além de algumas medidas antes mencionadas, que dizem respeito ao combate à discriminação por gênero, é preciso ressaltar também o papel do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça. Esse Conselho tem buscado valorizar grupos de mulheres que desenvolvem atividades econômicas ligadas à produção e ao processamento de alimentos; à geração e à utilização de

tecnologias não convencionais; bem como à preservação do meio ambiente, tendo como referência os princípios da segurança alimentar e nutricional.

Logo após a *IV Conferência Mundial Sobre a Mulher*, para implementar os compromissos assumidos pelo governo brasileiro o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher elaborou o documento "Estratégias da Igualdade", baseando-se em um amplo processo de consulta à sociedade civil e ao Estado. Propõe-se como prioritário para garantir a igualdade de direitos e de oportunidades das mulheres o seguinte: combate à pobreza; saúde; educação; prevenção e combate à violência; mecanismos institucionais; mulheres e os direitos humanos; e meios de comunicação.

As ações executadas, ou em estágio de desenvolvimento, pelo governo brasileiro com a participação efetiva do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, relacionadas à temática da segurança alimentar e nutricional, e definidas nas áreas prioritárias do documento "Estratégias da Igualdade" são as a seguir citadas:

- a) Organização de seminários, de congressos e de oficinas de trabalho por entidades governamentais e não governamentais para implementação de projetos, com enfoque em gênero.
- b) Inclusão, entre as prioridades de seleção de empreendimentos e financiamentos habitacionais, do atendimento à mulher chefe de família por agentes executores.
- c) Assinatura de protocolos pelo Ministério da Justiça – MJ/Secretaria de Estado dos Direitos Humanos – SEDH/Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM, com órgãos governamentais, destacando-se os seguintes resultados:
 - com o Ministério do Trabalho foi estabelecida, como diretriz do PLANFOR, a priorização de políticas públicas de capacitação e de qualificação profissional, de acesso a emprego e renda para mulheres em situação de desvantagem social e para jovens em situação de risco; registra-se participação crescente das mulheres no PLANFOR – de 41%, em 1996, para 54% em 2000. Isso quer dizer que, dos 11,3 milhões de pessoas qualificadas no período 1995-2000, mais da metade são mulheres. Desse total, 20% ocupa a posição de chefe de família;
 - com o Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS/Secretaria de Assistência Social – SEAS, foram desenvolvidas atividades para garantir a implementação de programas sociais, cujo alvo fosse as ações voltadas para mulheres e para a família, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil nas áreas urbanas e rural e os núcleos de apoio à família. Benefícios como bolsas, renda mínima, trabalho socioeducativo e geração de renda passaram a ser dados prioritariamente às mulheres, chefes de família ou não;
 - com o Ministério do Trabalho e a Fundação Roberto Marinho/Canal Futura estão sendo implementados, desde março de 2000, programas de educação destinados à população feminina, os quais visam ao acesso à qualificação profissional e ao mercado de trabalho, e priorizam mulheres em situação de risco ou de desvantagem social, adolescentes e jovens;

- com o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, para implementação de ações afirmativas visando à promoção da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, foram realizados cursos de capacitação de técnicos dessa autarquia nas temáticas de gênero e agricultura familiar; e de gênero e gestão social;
- com a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG e o Movimento de Luta pela Terra – MLT, foi realizada uma articulação interministerial, a qual envolveu os Ministérios da Saúde, do Desenvolvimento Agrário e do Trabalho e Emprego para apresentação de propostas de desenvolvimento de projeto que visa ao fornecimento de documentação às trabalhadoras rurais, bem como ao combate à discriminação e à violência sexista sofrida pela mulher no meio rural.
- com o Serviço de Apoio à Micro e Pequena Empresa – SEBRAE foi celebrado Protocolo de Cooperação para o desenvolvimento de ações de promoção e de capacitação da mulher empreendedora, visando à promoção da igualdade de oportunidades para mulheres em situação de desvantagem social.

As ações desenvolvidas em parceria favoreceram o *respeito* e a *proteção* a do direito humano, das mulheres, a uma alimentação adequada, uma vez que possibilitaram a mobilização, a articulação e a organização das potencialidades e das vocações das comunidades carentes em atividades produtivas, mediante o trabalho de qualificação dos grupos de mulheres que detêm experiências significativas, principalmente na agricultura, na pesca, na pecuária, na silvicultura, no beneficiamento e na comercialização de alimentos como fator essencial para melhorar suas condições de trabalho.

4.2.9 A Pessoa Portadora de Deficiência e o Direito à Alimentação

No âmbito do atendimento à pessoa portadora de deficiência, destaquem-se, como foi mencionado anteriormente, as transferências diretas de renda oriundas de preceitos constitucionais e repassadas pelo Ministério da Previdência e Assistência Social.

É preciso salientar, ainda, o importante papel desempenhado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência – CONADE. Esse conselho é órgão superior de deliberação colegiada, criado pela Medida Provisória nº 1.799-6/1.999, no âmbito do Ministério da Justiça, ao qual compete principalmente acompanhar e avaliar o desenvolvimento da Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência e das políticas setoriais – de: educação, saúde, trabalho, assistência social, transporte, cultura, turismo, desporto, lazer e política urbana – dirigidas a esse grupo social.

Constituído de forma paritária, o CONADE é composto de representantes de: organizações não governamentais; ministérios setoriais; Casa Civil da Presidência da República; Ministério Público Federal; Ministério Público do Trabalho; Ordem dos Advogados do Brasil; organização nacional de trabalhadores; organização nacional de empregadores e comunidade científica, atuação correlata aos objetivos da Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, os quais totalizam 26 membros.

A Organização Mundial da Saúde – OMS estima que pelo menos 10% da população apresenta algum tipo de deficiência. No Brasil são, aproximadamente, 17 milhões de pessoas portadoras de deficiência e outros 51 milhões, entre familiares e pessoas próximas, envolvidos indiretamente com a questão.

A cidadania e a garantia dos direitos desse segmento, comumente marginalizado e estigmatizado, tem sido o foco das ações implementadas pelo CONADE. A sua atuação vem sendo marcante na área da saúde, da educação e do transporte, bem como junto ao Poder Legislativo, nas questões de interesse da pessoa portadora de deficiência.

Assim, as políticas implementadas pelo governo federal, quer sejam de origem constitucional, quer sejam de iniciativa do Executivo nacional, contribuem para *respeitar e proteger* o direito a uma alimentação adequada da pessoa portadora de deficiência, uma vez que a elevação da renda dos mais carentes e a promoção da cidadania elevam a capacidade de esse contingente populacional de ter acesso a uma alimentação adequada.

4.3 Atendimento das Necessidades Alimentares

Esse tema refere-se às políticas e às ações que buscam assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e o seu aproveitamento, estimulando, para tanto, práticas alimentares e estilos de vida saudáveis culturalmente aceitos.

4.3.1 A Vigilância Sanitária

Em termos de *proteção* do direito à alimentação, merece destaque a criação, no fim da década de 1990, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA – e do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária. O objetivo dessa agência é dotar o Sistema Único de Saúde de condições de desenvolvimento efetivo das ações de vigilância sanitária de produtos – incluído-se aí os alimentos –, de serviços e de ambientes de interesse da saúde pública.

A criação da ANVISA foi um passo fundamental na direção da garantia da qualidade sanitária dos alimentos. Além do estabelecimento de padrões de identidade e de qualidade para a maior parte dos produtos alimentares também foram intensificadas as atividades de inspeção sanitária. Ademais, a ANVISA tem sido conceituada de promotora de boas práticas de fabricação para a atuar de forma pró-ativa na garantia da qualidade.

4.3.2 Estímulo a Práticas Alimentares e a Estilos de Vida Saudáveis

No campo da alimentação saudável, várias medidas foram iniciadas no âmbito do Ministério da Saúde. Tornou-se obrigatória a apresentação do conteúdo nutricional nos rótulos de todos os alimentos embalados, o que possibilitou o recrudescimento de uma série de medidas informativas e educativas. Materiais importantes para a qualificação do trabalho educativo realizado pelos agentes comunitários de saúde e por equipes de saúde da família foram elaborados e estão sendo distribuídos num programa de capacitação, entre os quais se destacam: 10 Passos para a Alimentação Saudável para Crianças de até 2 anos, Receitas Saudáveis a Baixo Custo e Alimentos Regionais Brasileiros. Nesse último são citadas frutas e folhas da flora nativa, ricas em vitaminas e em minerais, que podem ser utilizadas no reforço da alimentação a baixíssimo custo.

O Ministério da Educação vem também empenhando esforços no campo da alimentação escolar, levando-se em conta as diretrizes para uma alimentação saudável. Nessa linha foram atribuídas, aos Conselho de Alimentação Escolar – CAE – a obrigação de: (i) zelar pela qualidade dos alimentos em todas as etapas, desde a sua compra até a sua distribuição; (ii) verificar a utilização de, no mínimo, 70% dos recursos na compra de produtos básicos, comunicando à entidade executora a ocorrência de irregularidades em relação aos gêneros alimentícios; e, (iii) acompanhar a aplicação de testes de aceitabilidade quando ocorrer a introdução de um novo alimento, observando, sempre, as boas práticas higiênicas e sanitárias.

Outra ação que demonstra a preocupação do Ministério da Educação com a qualidade dos alimentos oferecidos nas escolas públicas refere-se à adoção dos 76 produtos básicos considerados os mais consumidos pela população brasileira. Esses produtos foram apontados segundo pesquisas de consumo alimentar, realizadas pela Universidade de Campinas – UNICAMP, pelo Ministério da Saúde e pela Secretaria de Saúde do Distrito Federal, nas áreas metropolitanas de Belém, Brasília, Goiânia, Rio de Janeiro e Curitiba, e nas cidades de Campinas e de Ouro Preto, no período de 1996 a 1998. Assim, segundo recomendações do Ministério da Educação os produtos só devem ser comprados se tiverem sido previamente submetidos à avaliação e à liberação da Secretaria de Saúde dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios, as quais atestam a adequação deles aos padrões de identidade e de qualidade de acordo com a legislação vigente, bem como a sua comprovação higiênico-sanitária.

Destaque-se, ainda, que o Ministério da Educação vem implantando um sistema informatizado de acompanhamento e de monitoramento dos alimentos distribuídos, o qual deverá ser utilizado como instrumento de avaliação pelos Conselhos de Alimentação Escolar a partir de 2002.

Além disso, no decorrer do ano 2001 foram realizados eventos de capacitação dos membros de 700 CAE, representantes dos municípios-pólos, como multiplicadores do processo. Essa ação objetiva a instrumentalização dos conselhos para exercerem efetivamente o controle social, com foco em práticas alimentares saudáveis na escola pública. O processo de multiplicação, até dezembro, atingiu um total de mil municípios, e capacitou cerca de 2 mil conselheiros.

Adicionalmente, foram editados 35 mil exemplares das cartilhas *É hora da merenda e Planejamento de cardápio e controle de qualidade*, para auxiliar na gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar, e para propiciar uma melhoria da qualidade da alimentação fornecida às crianças. Essas cartilhas foram distribuídas entre todas as secretarias de Educação, entre conselheiros dos CAE, e entre as demais entidades executoras. Outros materiais de orientação – cerca de 1 milhão de folders, cartazes etc. – foram produzidos e distribuídos aos agentes envolvidos na implementação dessa ação governamental.

É importante destacar a atuação do Tribunal de Contas da União – TCU – e do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo da União como fiscalizadores; bem como a das Secretarias de Saúde dos Estados, do Distrito Federal, de municípios ou de órgãos similares como responsáveis pela inspeção sanitária dos alimentos.

4.4 Padrão Brasileiro de Proteção Social

A trajetória recente das políticas sociais tem sido marcada por mudanças que vêm introduzindo transformações importantes no perfil do Estado Social brasileiro herdado do regime autoritário, e vêm permitindo avanços no cumprimento dos princípios de responsabilidade, de transparência e de parceria Estado/sociedade necessários à realização do direito humano a uma alimentação adequada. Essas mudanças podem ser agrupadas em sete dimensões representativas: universalização, descentralização, participação da sociedade, focalização ou seletividade das ações, regulamentação e regulação, adoção de medidas que visam a elevar a eficiência e a eficácia do aparelho governamental, e progressiva elevação do gasto social federal. Além dos avanços no que se refere aos princípios de responsabilidade, de transparência e de parceria, essas mudanças, ao melhorar o acesso da população à educação, à saúde, ao emprego e à renda, e à proteção social em situações de vulnerabilidade, contribuem, em última instância, para um melhor acesso à alimentação.

A universalização das ações encontra seu fundamento na Constituição de 1988. Em que pese o fato de o sistema de proteção social brasileiro ainda estar distante de um padrão redistributivo e equitativo, a universalidade das políticas de saúde, de assistência, de previdência e de educação tem sido objeto de inúmeros avanços nos últimos anos. Assim, em relação à saúde consolida-se, progressivamente, o Sistema Único de Saúde – SUS, que busca garantir o acesso igualitário de toda a população aos serviços de saúde por intermédio da organização de uma rede descentralizada. Além da descentralização, enfatiza-se também o atendimento integral cujas prioridades são as atividades preventivas e a participação da comunidade.

Ainda dentro do SUS, o Programa Saúde da Família – PSF – é o eixo estruturante do novo modelo de assistência à saúde. Seu objetivo é o de ampliar o acesso da população aos serviços básicos de saúde por meio de agentes comunitários de saúde e de equipes de saúde da família – PSF. O PSF tem por estratégia a reorganização da prática assistencial, redefinindo o modelo tradicional orientado para hospitais e para a cura de doenças. Sua atenção está centrada na família, o que possibilita às equipes de saúde atuarem mais preventivamente e irem além da prática curativa.

Mais um passo foi dado, no fim de 2000, na consolidação do SUS, quando então foi aprovada a Emenda Constitucional 29, que garante um piso de recursos para o setor nos três níveis de governo, ficando a área de saúde portanto, menos vulnerável às conhecidas oscilações orçamentárias e financeiras.

No que se refere à assistência social, são também visíveis os avanços obtidos na universalização das ações. Entendida como direito da população, independentemente de contribuições prévias de qualquer natureza, as ações assistenciais são concebidas como garantia de mínimos sociais a determinados grupos vulneráveis, cujos rendimentos sociais estejam em patamar inferior a um mínimo considerado. Em termos de renda, é garantido um benefício mensal ao idoso que não dispõe de meios para a própria manutenção, assim como para pessoas portadoras de deficiências graves. Prevê-se, ainda, a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; a habilitação e a reabilitação de pessoas portadoras de deficiência, como forma de integrá-las à comunidade.

No caso da Previdência Social, a promoção da igualdade entre trabalhadores urbanos e rurais constitui o passo mais importante na universalização dos serviços previdenciários (ver *box*). Ademais, o acesso a alguns benefícios que visavam à maior proteção foi estendido aos segurados de baixa renda. Esse é o caso, por exemplo, do salário-maternidade, que se destacou pelo aumento de quase 400% em um único ano, e configurou um salto de 167 mil benefícios concedidos, em 1999, para 829 mil em 2000.

A Universalização da Previdência Rural

O Brasil é o país que, entre as nações em desenvolvimento, apresenta o mais completo e sofisticado sistema de proteção social à população rural, conhecido como “Previdência Rural” ou, ainda, pelo seu antigo nome “FUNRURAL”. A Previdência Rural brasileira, cuja lei inicial data de 1971, foi praticamente universalizada com a Constituição de 1988, e protege o grande conjunto de trabalhadores e de trabalhadoras rurais, incluindo-se aí pescadores e similares, bem como a seus dependentes. Uma condição para ter acesso à cobertura é a de que a atividade rural seja praticada em “regime de economia familiar”, isto é, utilizando-se nos trabalhos do estabelecimento apenas a mão-de-obra familiar não remunerada.

A grande inovação, que permitiu a extensão e a posterior universalização da cobertura da Previdência à área rural, foi a ruptura com o princípio bismarckiano da contribuição, a qual funciona bem no caso de trabalhadores urbanos com renda regular mas é um obstáculo intransponível nas circunstâncias de irregularidade de rendimentos monetários das ocupações da agricultura e da pecuária. Outra ruptura necessária para viabilizar a implementação desse programa – inclusive do ponto de vista fiscal – foi a determinação de que os benefícios a ser prestados sejam básicos e uniformes, do tipo *flat-rate*: as aposentadorias, pensões, salários-maternidade e demais benefícios rurais no Brasil correspondem a um salário mínimo oficial. Dessa forma não se aplica a noção previdenciária clássica de que o benefício de aposentadoria tem de possuir uma correspondência com o rendimento do segurado quando na ativa. Essas rupturas, aliadas ao fato de a vasta maioria do universo de trabalhadores, de trabalhadoras e de dependentes protegidos pelo sistema encontrar-se entre as pessoas com menores rendimentos monetários no Brasil faz que, no interior do Brasil, o momento de aposentar signifique uma elevação do *status* social do beneficiário, o qual passa a contar muitas vezes com rendimento regular com valor acima do rendimento médio que recebia quando trabalhava. A Previdência Rural também tem um forte impacto redutor sobre os níveis de pobreza e de indigência rurais, além de diversos outros impactos socioeconômicos positivos.¹

A Previdência Rural paga, atualmente, 6,3 milhões de benefícios,² dos quais 4,1 milhões são referentes a aposentadorias por idade, e 1,6 milhão a pensões por viuvez. Conforme pode ser visto no Gráfico 1 o momento de mais intensa expansão da cobertura ocorreu na primeira metade da década de 1990, com um salto de 4,11 milhões de benefícios (1991) para 6,48 milhões (1995); período em que as determinações da Constituição de 1988 foram implantadas. Em especial foram incluídas nesse movimento de universalização da cobertura as mulheres, que, segundo as normas vigentes, entre 1971 e 1992 dificilmente eram contempladas, exceto na ausência dos seus cônjuges.

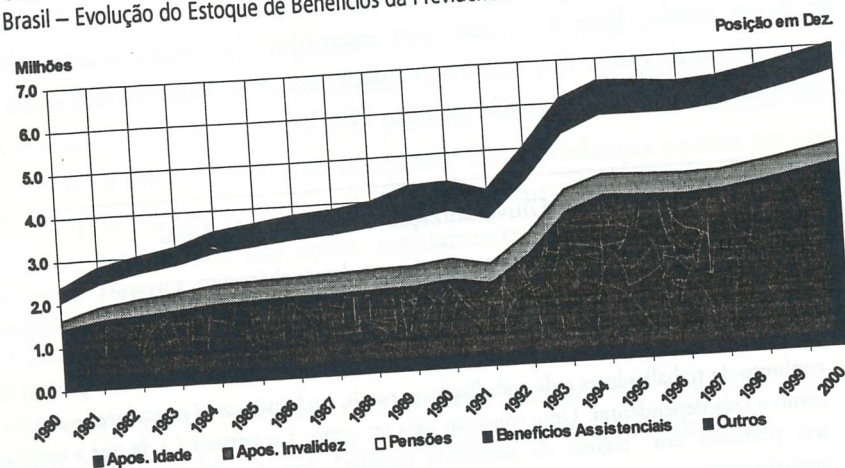
¹ Para uma avaliação da Previdência Social Rural, vide Delgado & Cardoso Jr. (Orgs.). *A Universalização de Direitos Sociais no Brasil: A Previdência Rural nos anos 90*. Brasília: IPEA, 2000.

² Número de benefícios emitidos em dez. 2001, conforme o *Boletim Estatístico de Previdência Social do MPAS*. Foram excluídas as rendas mensais vitalícias rurais, que, na realidade, são benefícios assistenciais.

(continua)

(continuação)

Gráfico 1
Brasil – Evolução do Estoque de Benefícios da Previdência Rural, 1980-2000



Fonte: AEPS e MPAS/CGEA.

Nota: Outros inclui Aposentadoria por Tempo de Serviço, Benef. Acidentários e Auxílios.

A Previdência Social arrecada, na área rural, uma contribuição de 2,2% sobre o valor de venda da produção. A obrigação de recolhimento, à Previdência, dessa contribuição, é do comprador; de sorte que a maioria dos trabalhadores rurais têm usualmente seu primeiro contato com a Previdência Social no momento de solicitar seu benefício. Para tal não há necessidade de comprovar tempo de contribuição, mas de trabalho em regime de economia familiar. Dadas as particularidades da área rural, são aceitos documentos diferentes dos requeridos dos trabalhadores urbanos para a comprovação do direito à aposentadoria (como documento de posse/propriedade da terra, declaração de sindicato de trabalhadores rurais, declaração de autoridade municipal, etc.).

O financiamento da Previdência Rural, no entanto, não se baseia na contribuição sobre a primeira venda da produção. A receita dessa contribuição, somada a outras arrecadadas na área rural, em geral não supera os 10% do volume de gastos efetuados. Os outros 90% são cobertos com transferências do Tesouro Nacional e com um subsídio cruzado de trabalhadores urbanos para trabalhadores rurais, o que corresponde a um déficit estrutural de cerca de 1,0% do PIB. Apesar da magnitude desse déficit, os diversos impactos sociais e redistributivos positivos justificam esse programa como um dos melhores programas sociais da América Latina.

Elaboração: IPEA

Quanto à educação, houve também um avanço considerável. No tocante ao direito ao ensino básico, caminhou-se em direção à efetiva universalização dele uma vez que, hoje, 97% das crianças de 7 a 14 anos estão matriculadas no ensino fundamental. Assim, de 1995 a 1999 a prioridade atribuída à universalização do acesso à escola resultou na incorporação de cerca de 3,4 milhões de novos alunos, nessa faixa etária, anteriormente excluídos do sistema. Destaque-se, ainda, o novo modelo de financiamento das ações com a implementação do Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, a partir de 1998, cujo impacto foi significativo no processo de expansão do acesso ao ensino fundamental e na remuneração dos docentes.

Paralelamente ao processo de universalização do acesso ao ensino fundamental expandiu-se a política alimentar vinculada à área de educação. O Programa Nacional de Alimentação Escolar seguiu os passos de universalização do direito ao ensino, e assegurou o direito à alimentação escolar dos novos alunos incluídos no sistema.

A descentralização das ações, da União, para os estados, municípios e instituições da sociedade civil é, por seu turno, um movimento que vem ganhando força desde a década de 1980, e é bem emblemático em algumas áreas. O setor saúde é pioneiro nesse processo a ponto de, atualmente, 97% dos municípios já estarem adscritos a uma ou a outra forma de gestão local do Sistema Único de Saúde – SUS. A área de educação também tem se destacado no processo de descentralização. A promulgação, em 1996, da Lei de Diretrizes e Bases – LDB da educação nacional explicitou com maior clareza as atribuições dos três níveis de governo, tendo por fundamento o regime de colaboração entre as instâncias da Federação. À União coube, nesse contexto, a coordenação da Política Nacional de Educação, a articulação dos diferentes níveis e sistemas e o exercício das funções normativa, redistributiva e supletiva. Soma-se às demais ações a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF em 1996, o qual, além de promover a regularização e a expansão do fluxo de recursos para o financiamento da educação fundamental, como foi visto no item anterior, também reforçou o papel dos entes federados em seu financiamento.

Ainda na área de educação, o processo de descentralização progrediu em importantes programas tradicionalmente executados pelo Ministério da Educação. No Programa Nacional de Alimentação Escolar eliminou-se a figura jurídica do convênio e passou-se à transferência automática dos recursos. No caso específico do Dinheiro Direto na Escola, os recursos são repassados diretamente para uma organização não governamental, a exemplo de associações de pais e mestres ou de instituição equivalente.

A descentralização das ações também se verifica nas áreas de assistência social e de trabalho. No primeiro caso, já foram regulamentados os mecanismos de transferência de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS para os fundos estaduais e municipais. Quanto ao Ministério do Trabalho e Emprego, o Programa Nacional de Formação Profissional – PLANFOR foi concebido para que os recursos fossem geridos pelos estados.

Outra linha de mudanças, a participação da sociedade na formulação, na implementação e no controle das políticas sociais ocorre essencialmente por intermédio dos conselhos. Atualmente, a maioria absoluta das políticas sociais está atrelada a conselhos que, em geral, desdobram-se nas três esferas de governo – federal, estadual e municipal – e contam com integrantes governamentais e não governamentais. As composições e as competências variam de conselho para conselho; alguns, por exemplo, são paritários, e outros não o são; alguns são deliberativos, e outros, apenas consultivos. Ademais, em alguns setores, como o da saúde e o da assistência, são as conferências nacionais – integradas por representantes do governo e da sociedade – que legalmente definem os rumos das respectivas políticas. Porém, há o reconhecimento de que esses instrumentos, que visam à partilha das decisões e da gestão das políticas sociais entre Estado e sociedade, ainda necessitem de ser aprimorados.

Outros mecanismos de participação da sociedade, mais especialmente de participação do setor privado, têm sido estimulados. São inúmeras as ações de parceria com a sociedade impulsionadas pelo governo federal, a lista é extensa e, à guisa de ilustração, pode-se citar o Programa Paz nas Escolas, de iniciativa da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos (ver *box*).

Programa Paz nas Escolas

O governo brasileiro, por meio da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça, criou e implementou, a partir do ano 2000, o Programa Nacional Paz nas Escolas. Tal programa aposta na solidariedade, na mobilização social, na participação comunitária, no protagonismo juvenil, e nos direitos humanos para enfrentar um fenômeno multicausal que, até o fim da década de 1990, era invisível e subterrâneo na sociedade brasileira: a violência nas escolas.

Sua proposta básica é contribuir para a redução da violência nas escolas, oferecendo, assim, um conjunto de alternativas práticas bem-sucedidas, desenvolvidas no âmbito da sociedade civil, das quais o governo se tornou parceiro, estimulador e fomentador. Apostando na união de todos os atores sociais, na mobilização social e na educação em ética e cidadania, o programa abrange ações de: capacitação de policiais, capacitação de educadores (junto ao Ministério da Educação), fortalecimento de organizações não governamentais e associações juvenis.

Em dois anos de existência, o programa sensibilizou e capacitou mais de 76 mil pessoas em vinte estados brasileiros: Acre, Alagoas, Amapá, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina e São Paulo. Das quais 31.700 jovens foram envolvidos em atividades de protagonismo, 11.786 policiais foram capacitados em direitos humanos, e 7.800 educadores foram capacitados nos parâmetros curriculares de ética e cidadania, em parceria com onze secretarias estaduais e sete secretarias municipais.

No ano de 2000, o programa contou com um recurso de R\$ 2,1 milhões e, em 2001, com R\$ 3,7 milhões. Esse aumento permitiu quadruplicar seu atendimento. Até hoje o programa implementou 31 projetos em parceria com 25 organizações não governamentais.

Embora fosse visível o progresso quantitativo do programa, muito mais importante foi o salto qualitativo conquistado nesses dois últimos anos na adoção de uma estratégia de ação aberta e sensível às respostas da sociedade civil que se mostrou a mais adequada à complexidade do fenômeno e à diversidade da sociedade brasileira. Acrescidos da opção ética pelo rompimento com a visão repressiva e pela criação de paradigmas no enfrentamento da violência e no desenvolvimento de metodologias diferenciadas, esses são os principais ganhos qualitativos do programa. Essa postura transformou o Programa Nacional Paz nas Escolas num catalisador de propostas para a prevenção da violência.

Para o exercício de 2002, esse programa dispõe de aproximadamente R\$ 6 milhões. Permanece aberto às iniciativas da sociedade civil, amplia o número de beneficiários e avança na consolidação e na disseminação das metodologias bem-sucedidas identificadas, além de continuar a busca de um consenso nacional entre governo e sociedade que assuma a escola como espaço privilegiado para a construção de uma cultura de paz.

O programa tem permitido revelar que ao mesmo tempo em que há um recrudescimento das manifestações de violência na escola, há experiências concretas e bem-sucedidas de superação da mesma (*vide site: www.mj.gov.br/sedh/paznascolas*), bem como uma vontade ímpar e criativa das organizações da sociedade civil de se unir ao governo no enfrentamento desse enorme desafio nacional.

Elaboração: Ministério da Justiça.

Cumpre ainda destacar o esforço protagonizado pelo Conselho da Comunidade Solidária, que desde 1995 vem promovendo atividades de fortalecimento da relação Estado/sociedade por meio da implementação de programas e de projetos, em parceria com governo, com instituições não governamentais e com empresas privadas (ver *box*), além de

promover iniciativas referentes à criação de um marco legal que regule a relação entre o Estado e o Terceiro Setor.

Um Exemplo de Parceria: o Programa Alfabetização Solidária

O Programa Alfabetização Solidária é um dos programas gestados no âmbito do Comunidade Solidária. Foi criado em 1997 com o objetivo de reduzir as alarmantes taxas de analfabetismo que ainda vigoram em muitas regiões no Brasil. Para executar essa tarefa, o programa passou a atuar com base no *ranking* de municípios que concentram analfabetos, produzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE a partir do censo de 1991. O trabalho do Alfabetização Solidária é desenvolvido por meio de parcerias com empresas privadas, instituições universitárias, pessoas físicas, prefeituras e o Ministério da Educação – MEC. Até 2001, tal programa alfabetizou 2,4 milhões de jovens por meio do trabalho de 154.200 professores locais (alfabetizadores que também foram capacitados pelo programa) de 1.578 municípios, o que também envolveu 1.700 professores universitários e 204 universidades. Ao todo foram celebradas cerca de 95 parcerias com empresas privadas, organizações sociais e instituições governamentais nacionais – incluindo sete governos estaduais – e internacionais, que mobilizaram cerca de R\$ 236 milhões. Para 2002 o programa tem como meta atingir mais 1,2 milhão de alfabetizados, bem como envolver e capacitar mais 83.300 professores locais num total de 2.010 municípios.

Elaboração: Conselho da Comunidade Solidária.

No que se refere à *focalização ou seletividade das ações*, observa-se um esforço em dar prioridade a grupos social e biologicamente vulneráveis no âmbito das políticas sociais. Trata-se de um caminho para a universalização do atendimento, que, assim, configura-se em uma prática cujo objetivo é *beneficiar a todos e mais a quem tem menos*. Isto é, esse movimento busca contemplar tanto a garantia dos direitos sociais quanto a execução de programas expressivos de combate à pobreza. Esse é o caso, por exemplo, do Projeto Alvorada.

As mudanças no padrão de *regulação e a regulamentação de bens e serviços públicos* vêm gradativamente definindo novos parâmetros para a gestão e para o controle da produção de bens e de serviços de natureza social. Um exemplo expressivo desse movimento pode ser encontrado na área de saúde, na qual foram recentemente criadas duas agências regulatórias: a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA. A primeira visa a controlar a oferta dos planos de saúde, e a segunda, como já foi comentado em capítulo anterior, busca resguardar a saúde da população por meio do controle sanitário. Outro exemplo de intervenção regulatória, que pode ser bastante eficaz na garantia da qualidade, e na acessibilidade, de um importante insumo de saúde, é o estímulo à difusão de medicamentos denominados *genéricos*, há pouco regulamentados pela ANVISA. Por fim, um importante exemplo da atividade regulatória no campo específico da garantia ao direito alimentar é a criação da Agência Nacional de Águas – ANA, responsável pela regulação da utilização dos recursos hídricos e pela qualidade da água no país.

Outro movimento de transformação das políticas sociais pode ser observado no conjunto de medidas e de instrumentos que o governo federal vem implementando para *melhorar seu gerenciamento, buscando maximizar sua eficiência e eficácia*. Nesse sentido, tem-se procurado aperfeiçoar a qualidade dos serviços prestados, por medidas dentre as quais se destacam: (i) a contratação de gestores via concurso público e o treinamento regular dos servidores; (ii) o aperfeiçoamento dos sistemas de informação e uma maior divulgação deles, com o uso dos meios propiciados pela informática e pela internet, entre outros; (iii) a

mensuração dos resultados para que se conheça melhor o alcance das políticas. Nesse particular, deve ser ressaltado o avanço do Ministério da Educação na implementação de processos mais permanentes de avaliação, tanto de seus programas quanto do sistema de ensino em geral, isto é, o Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM e o Exame Nacional de Cursos – ENC; e (iv) a implementação de mecanismos de aproximação dos usuários ao acesso a bens e a serviços públicos, tais como a instituição do programa Qualidade do Atendimento na Previdência Social, bem como a instalação, em praticamente todos os ministérios sociais, de centrais de atendimento gratuito (linhas 0800).

Por último, a progressiva elevação *do gasto social federal* que, em termos reais, passou de R\$ 92,2 bilhões, em 1993, para R\$ 138,7 bilhões, em 1999, o que correspondeu a um aumento de cerca de 50% (ver tabela 4). A prioridade conferida a área social é também revelada pelo incremento do gasto social federal *per capita*, que aumentou 37,4% no período estudado. Com efeito, em 1993 o gasto médio, por habitante, do sistema de proteção social brasileiro, era de R\$ 618,2; esse valor subiu para R\$ 849,5 em 1999.

As comparações com o PIB apontam na mesma direção: em 1993, a proporção do gasto em relação à produção nacional era de 12,0%, passando, em 1999, para 13,2%. Em outras palavras, o crescimento do Estado social brasileiro foi relativamente maior que o do PIB nesses seis anos.

TABELA 4
Brasil – Gasto Social Federal Atualizado *Per Capita* e em Relação ao PIB

ITENS	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
A. Gasto Social Federal ¹	93.247,7	101.362,0	119.169,0	122.152,2	136.870,0	141.258,7	138.673,2
B. População Residente ²	150.844	152.894	154.972	157.078	159.213	161.379	163.235
Gasto Social Federal <i>per capita</i> = A/B	618,2	663,0	769,0	777,7	859,7	875,3	849,5
Gasto Social Federal / PIB (%)	12,0	12,2	12,4	11,8	12,2	12,7	13,2

Fonte: IBGE e IPEA/DISOC.

Notas: ¹ IPEA/DISOC: valores em R\$ milhões de dezembro de 1999, corrigidos mês a mês. Inclui despesas com Saneamento e com Habitação financiadas pelo FGTS.

² IBGE: dados em mil habitantes.

Pode-se concluir que esse movimento de reformas está em andamento. Sua consolidação dependerá do reforço da capacidade de coordenação e de controle estatais, bem como de maior “permeabilidade” em relação à sociedade civil organizada. Coordenação, planejamento e mobilização de recursos condizentes com o tamanho da dívida social, de um lado, e, de outro, sólidas instituições legais guardiãs dos direitos constituem condições necessárias à conquista de maior equidade e justiça social e, conseqüentemente, à realização do direito humano à alimentação adequada.

5 Considerações Finais

O direito à alimentação passa, fundamentalmente, pela luta contra a fome, ou seja, pela garantia, à toda a população, do acesso diário a alimentos em quantidade e em qualidade suficientes. No Brasil, a fome ainda aflige um número expressivo de habitantes: em 2000, 21 milhões de indivíduos, o que correspondia a 13% da população, viviam na pobreza extrema, isto é, não dispunham de renda suficiente para satisfazer suas necessidades alimentares e nutricionais básicas.

No entanto, é preciso salientar que, apesar da gravidade desse quadro, os esforços empreendidos nos últimos anos, pelo Estado e pela sociedade, contribuíram sobremaneira para melhorá-lo. Com efeito, em 1990 a pobreza extrema, também chamada de indigência, afetava pouco mais de um quinto da população, o que aproximadamente equivalia, na época, a 31 milhões de brasileiros. Ou seja, em uma década a proporção de indigentes diminuiu cerca de 40% quando caiu de 21%, em 1990, para 13% em 2001.

Os objetivos do presente documento foram múltiplos. Buscou-se, em primeiro lugar, resgatar o acúmulo de discussões e de iniciativas ocorridas no país, tanto no âmbito do Estado como no da sociedade, as quais possibilitaram ao longo dos últimos anos avançar na implementação do direito humano à alimentação e da segurança alimentar e nutricional. Nesse aspecto o Brasil se destaca no cenário internacional e suas contribuições podem ser relevantes para os trabalhos das Nações Unidas sobre o tema. Dispõe-se, no país, de uma larga experiência que permite contextualizar os desacertos e as conquistas alcançadas até o momento, e, a partir de um balanço dessa experiência, aprimorar as políticas voltadas para a promoção do direito humano à alimentação e da segurança alimentar e nutricional.

Em segundo lugar, procurou-se apresentar um diagnóstico da fome no Brasil, de modo que apreendesse a magnitude do problema e sua evolução nos anos recentes. Os dados apresentados evidenciam, como já mencionado, que, apesar de a fome ainda afetar um contingente expressivo de brasileiros, o quadro melhorou sensivelmente ao longo da década de 1990. Além da queda da indigência observou-se, também, melhora nos indicadores sociais relacionados à satisfação das necessidades alimentares e nutricionais. Assim, entre os anos de 1990 e 2000 a pobreza diminuiu 27%; a mortalidade infantil, 32%; e a taxa de analfabetismo de jovens e de adultos 27%. No tocante à desnutrição infantil – excelente medida de acesso quantitativo e qualitativo das famílias aos alimentos – a queda foi de 33% entre 1989 e 1996, dado mais recente disponível em âmbito nacional.

É importante ressaltar que, no Brasil, a fome é sobretudo uma questão de acesso aos alimentos e não de disponibilidade: o país produz mais do que o necessário para alimentar sua população. Com efeito, dados da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação – FAO – revelam haver no país uma disponibilidade de 2.960 quilocalorias por pessoa e por dia, o que está bastante acima do mínimo recomendado de 1.900 kcal/pessoa/dia. O problema está, pois, associado principalmente ao baixo poder aquisitivo de um grande contingente de brasileiros que não dispõe de renda suficiente para adquirir alimentação adequada.

Com o intuito de reverter esse quadro, nos anos recentes o governo federal vem desenvolvendo um conjunto de políticas e de ações. Retratar essas intervenções foi o terceiro, e

último, objetivo do presente documento. Note-se que, no período posterior ao Plano Real, o governo federal intensificou seus esforços no campo social. Já em 1995 os gastos sociais cresceram, em termos reais, cerca de 20% em relação ao ano anterior, e prosseguiram sua trajetória ascendente mesmo nos momentos de dificuldades econômicas; em 1999 (último dado disponível) o patamar atingido, de R\$ 138,6 bilhões – o que correspondeu a 13,2% do PIB –, foi de aproximadamente 40% superior ao do ano de 1994.

É preciso salientar, ainda, como um dos resultados das políticas macroeconômicas empreendidas na segunda metade da década de 1990, um aumento real da renda domiciliar *per capita* e um crescimento dos preços dos alimentos menor que o da inflação em geral, o que conseqüentemente acarretou, queda, tanto absoluta como relativa, da pobreza e da fome no país.

As políticas públicas implementadas pelo Executivo federal, que contribuem para promover o direito humano a uma alimentação adequada, podem ser condensadas em torno de três eixos centrais:

- a) as políticas voltadas para a ampliação da disponibilidade e da acessibilidade aos alimentos (incluindo-se aí a água), isto é, as políticas macroeconômicas, agrícolas, agrárias, de saneamento e de geração de renda;
- b) as políticas dirigidas ao atendimento de grupos socialmente vulneráveis, aí incluídas as que contribuem para combater discriminações pertinentes ao acesso aos alimentos por razões sociais, culturais, raciais, de cor, de idade ou de sexo. Em outras palavras: as políticas de combate à pobreza, de promoção do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, de combate às carências nutricionais, de promoção da alimentação escolar e do trabalhador de baixa renda e de combate à discriminação racial e de gênero;
- c) as políticas de atendimento das necessidades alimentares. Esse terceiro e último eixo refere-se às políticas que buscam assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e o aproveitamento deles, mediante o estímulo a práticas alimentares e a estilos de vida saudáveis e culturalmente aceitos.

Permeando todas essas políticas, verifica-se o fato de o Brasil vir promovendo uma série de transformações no seu padrão de proteção social, como, por exemplo, a universalização das políticas de saúde, de educação, de previdência e de assistência social: uma maior participação da sociedade na implementação das políticas sociais e a focalização das ações nas populações de menor renda. Essas transformações vêm permitindo avanços nos princípios de responsabilidade, de transparência e de parceria Estado/sociedade necessários à realização do direito humano de uma alimentação adequada.

Em suma, as informações contidas nesse documento revelam que muito tem sido feito no sentido da consecução do direito à alimentação, como, por exemplo, a produção de sucessivas supersafras; a ampliação do acesso à terra; o fortalecimento da agricultura familiar; a implantação de amplos programas de qualificação profissional e de transferência direta de renda às famílias carentes; e a ampliação do programa de alimentação escolar – um dos maiores do mundo. Contudo, faz-se necessário continuar aprimorando essas políticas com vistas na erradicação da fome no país. E mais: faz-se necessário promover as mudanças requeridas para reversão do quadro de concentração da renda que ainda prevalece.

O enfrentamento de tais desafios está a exigir a consolidação de um projeto estratégico nacional que garanta o direito humano de uma alimentação adequada, bem como a consecução dele em políticas de segurança alimentar e nutricional. A construção de um projeto dessa natureza passa, necessariamente, pelo fortalecimento de espaços de diálogo e de parcerias entre o Estado e a sociedade civil.