

CERESAN

Centro de referência em
segurança alimentar e nutricional

cpda
UFRRJ

MNS
uff

iBase

POLÍTICAS MUNICIPAIS DE ERRADICAÇÃO DA FOME E PROMOÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL

Renato S. Maluf
Silvia A. Zimmermann

Relatórios Técnicos, 1
DEZEMBRO -2005

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

Coordenador Renato S. Maluf (UFRRJ)

Coordenadores Associados Luciane Burlandy (UFF)
Francisco Menezes (IBASE)

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

Renato S. Maluf

Professor e coordenador do Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional (CPDA/UFRRJ) e membro do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Silvia A. Zimmermann

Mestranda e assistente de pesquisa do Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional (CPDA/UFRRJ).

Este estudo foi realizado como parte da preparação do seminário franco-brasileiro “Fim do campesinato! Fome no mundo!”, “Consumir diferentemente”, “Por uma agricultura sustentável : quais os papéis das coletividades territoriais?”, realizado em Paris, no dia 11 de Julho de 2005.

O seminário foi organizado pelo CFSI e pelo IBASE nos marcos do programa de intercâmbio ABONG e Coordination SUD, do Ano do Brasil na França e da Campanha ALIMENTERRE.

O estudo contou com apoio financeiro da Comissão Européia e do Ministério dos Negócios Estrangeiros da França. Os pontos de vista nele expostos refletem a opinião dos participantes no debate e em nenhum caso a opinião oficial da Comissão Européia e do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

CFSI - Comité Français pour la Solidarité Internationale
32 rue Le Peletier - 75009 Paris
Tél. : 01 44 83 88 50 - Fax : 01 44 83 88 79
Courriel : info@cfsi.asso.fr
www.cfsi.asso.fr

IBase - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
Av. Rio Branco, n° 124, 8° andar - Centro - Rio de Janeiro - CEP 20040-916
Telefone : (21) 2509-0660
www.ibase.org.br

PREFÁCIO

Francisco Menezes¹

A publicação do texto de Renato Maluf e Silvia Zimmermann, intitulado “Políticas Municipais de Erradicação da Fome e a Promoção da Agricultura Familiar no Brasil”, contribui em favor de todo um esforço que ocorre, presentemente, no sentido de aprofundar o entendimento sobre o alcance das políticas públicas locais de segurança alimentar e nutricional.

O documento, agora publicado, subsidiou o seminário realizado em julho de 2005, em Paris, França, quando especialistas e representantes de governos municipais brasileiros, debateram a temática das políticas locais de segurança alimentar com seus pares franceses. Neste seminário, promovido pelo CFSI (Comité Français pour la Solidarité Internationale) e IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas), ficou claro que muitas das questões que são relevantes para nossos municípios, valem igualmente para as realidades dos territórios franceses. Exemplo disso é a perspectiva, com que trabalhamos, de que o consumo de alimentos no plano local deve ser garantido pela mesma produção local ou dos municípios vizinhos – com prioridade para a agricultura familiar. Se este objetivo se mostrou comum para Brasil e França, igualmente comparáveis foram os relatos sobre as barreiras que se interpõem quando queremos fazer valer essa perspectiva e, da mesma forma, as soluções que são encontradas, claro que daí guardando as especificidades características de cada país. Com o olhar sob a realidade brasileira, Maluf e Zimmermann, mais uma vez trazem substancial contribuição para o debate, ao analisar esta e outras situações de interesses especiais para a política pública de segurança alimentar e nutricional.

A discussão acerca das políticas de erradicação da fome e promoção da agricultura familiar, sempre referenciada nas realidades locais, é enriquecida pelos relatos de experiências que estão sendo praticadas atualmente em quatro municípios: Belo Horizonte (MG), Fortaleza (CE), Rio Branco (AC) e Santa Maria (RS). Trata-se de demonstrações da efetividade dessas iniciativas e da comprovação de que políticas públicas elaboradas com o objetivo da garantia do direito à alimentação podem ser exitosas.

Um valor que é principal para a política de segurança alimentar é a intersectorialidade. Quando se consegue conferir essa dimensão aos programas e ações que constituem essa política, os resultados se potencializam sobremaneira e, na maioria das vezes, ampliam o alcance dos públicos beneficiados. Muitos exemplos podem ser dados, sobre situações aonde a intersectorialidade é praticada. Vale mencionar, como exemplo claro desta possibilidade, práticas que vêm integrando programas que estimulam a produção e comercialização de alimentos da agricultura familiar, com o programa da alimentação escolar aplicado no nível local. Neste caso, beneficiam-se os agricultores familiares e as economias locais, bem como é garantida melhor qualidade dos alimentos servidos nas escolas e respeito aos hábitos alimentares dos alunos.

Ao lado da prática da intersectorialidade no sentido horizontal, com articulação de diferentes programas, como visto antes, igualmente relevante é a capacidade de práticas articuladas no sentido vertical, ou seja, políticas públicas concebidas e propagadas desde a União, passando pelos estados e chegando aos municípios. Um esforço que vem sendo efetuado, nesse sentido, é o Programa Bolsa Família, seja no sentido que estados e municípios integrem seus programas de transferência de renda ao Bolsa Família, seja na constituição do cadastro dos que se candidatam a receber a complementação de renda, ou na própria identificação das famílias que se enquadram nos critérios definidos no Programa. Efetivamente, todos os programas e ações devem buscar essa integração vertical, já que a segurança alimentar e nutricional somente poderá ser garantida no plano local.

Mas as dificuldades para essas práticas são grandes. Superá-las significa colocar a construção das condições para a segurança alimentar e nutricional em um novo patamar. O documento aqui apresentado traz contribuição importante para o debate que se trava, voltado para este objetivo.

¹ Presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e Coordenador da Linha Programática de Segurança Alimentar e Nutricional do IBASE.

ÍNDICE

Políticas municipais de erradicação da fome e a promoção da agricultura familiar no Brasil	1
1.A importância da agricultura familiar no Brasil.....	2
2. Desigualdade social, fome e má nutrição	6
3. Políticas de erradicação da fome e promoção da agricultura familiar.....	9
4 . Experiências de políticas locais de segurança alimentar.....	13
4.1. Rio Branco (Acre).....	14
4.2. Santa Maria (Rio Grande do Sul)	16
4.3. Belo Horizonte (Minas Gerais)	19
4.4. Fortaleza (Ceará)	21
5. Considerações finais	22
6. Referências bibliográficas.....	25

Políticas municipais de erradicação da fome e a promoção da agricultura familiar no Brasil

Renato S. Maluf²
Silvia A. Zimmermann³

O presente documento tem por objetivo oferecer subsídios para o Seminário franco-brasileiro *Fim dos camponeses, fome no mundo! Consumir diferentemente para uma agricultura sustentável – quais os papéis das coletividades locais?*⁴ O seminário pretende refletir sobre políticas locais de segurança alimentar que estabeleçam as conexões entre a promoção da agricultura familiar e o acesso a alimentos de qualidade pelos consumidores urbanos no Brasil e na França. O evento visa, também, promover a concertação entre representantes de organizações da sociedade civil e da administração público no entorno de ações em segurança alimentar no Brasil e na França, no âmbito da cooperação entre os dois países.

Duas referências para a elaboração do presente documento devem ser mencionadas desde logo. Adota-se a concepção de segurança alimentar e nutricional (SAN) expressa na definição aprovada na II Conferência Nacional de SAN, em 2004. Segundo essa definição, *segurança alimentar e nutricional é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis* (CONSEA, 2004). Nesses termos, a SAN constitui um objetivo de políticas públicas, estratégico e permanente, que integra as categorias nucleares para a formulação das opções de desenvolvimento de um país. Uma característica distintiva desse enfoque é o requisito de inter-setorialidade das ações e políticas públicas de SAN.

² Professor e coordenador do Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional (CPDA/UFRRJ, R. Janeiro, Brasil); integrante do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

³ Mestranda e assistente de pesquisa do Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional do CPDA/UFRRJ (R. Janeiro, Brasil).

Além dessa diretriz geral, supõe-se ser possível implementar ações locais em todas as dimensões relevantes da SAN. A análise de um conjunto de experiências em diferentes regiões no Brasil, sistematizada em Costa e Maluf (2001), levou às seguintes diretrizes de uma política municipal de SAN: i) promover a produção rural e urbana e a comercialização de alimentos em bases socialmente eqüitativas; ii) ampliar o acesso à uma alimentação de qualidade e regular as condições em que os alimentos são disponibilizados à população; iii) promover a educação alimentar e a organização dos consumidores na defesa dos seus direitos; iv) universalizar e assegurar a qualidade dos programas alimentares com caráter suplementar ou emergencial dirigidos a grupos populacionais específicos; v) estimular a participação da sociedade civil na formulação e na implementação da política de SAN e apoiar as iniciativas não-governamentais.

O conteúdo do presente documento foi dividido em cinco partes. A primeira parte faz uma breve contextualização da agricultura familiar no Brasil. Na parte seguinte são apresentados dados referentes à desigualdade social e à incidência da fome e da má nutrição no país. A terceira parte mostra como vêm se estruturando os principais programas dirigidos para a erradicação da fome e a promoção da agricultura familiar no país. A quarta parte apresenta uma síntese de quatro estudos de caso de municípios brasileiros escolhidos com base na implementação de ações públicas locais inovadoras nos campos abordados pelo seminário, além de eles representarem a diversidade regional característica do Brasil e serem localidades com distintos tamanhos. São eles: Belo Horizonte (BH), Fortaleza (CE), Rio Branco (AC) e Santa Maria (RS). A parte final contém algumas considerações finais e recomendações.

1.A importância da agricultura familiar no Brasil

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

⁴ Seminário realizado em Paris, em 11/07/2005, organizado pelo CFSI, IBASE, ABONG e Coordination SUD, como parte das atividades do 'Ano do Brasil na França'.

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

A tipificação dos agricultores brasileiros, principalmente, no que concerne às metodologias de classificação dos grupos sociais para subsidiar a formulação de políticas públicas, ganhou forte impulso a partir do início da década de 1990⁵. A análise das relações sociais de produção e das características do processo produtivo deu origem à diferenciação entre “agricultura patronal” e “agricultura familiar”, base de um programa específico voltado para este último tipo de agricultura. A agricultura familiar definia-se por três características principais: a) a gestão da unidade produtiva e os investimentos são realizados por indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou de casamento; b) a maior parte do trabalho é fornecida pelos membros da família; c) a propriedade dos meios de produção (embora nem sempre da terra) pertence à família e é em seu interior que se realiza sua transmissão em caso de falecimento ou de aposentadoria dos responsáveis (INCRA/FAO, 1996:4).

Em diagnóstico baseado nos dados para 1995/96, constatou-se que o país contava com 4,8 milhões de estabelecimentos rurais, ocupando uma área de 353,6 milhões de ha. Destes, 4,1 milhões de estabelecimentos (85,2%) eram enquadrados como familiares, ocupando uma área de 107,8 milhões de ha (30,5%). A agricultura patronal compreendia 555 mil estabelecimentos (11,4%), ocupando uma área de 240 milhões de ha (67,9%) (INCRA/FAO, 2000). Estes dados revelam o grande número de agricultores familiares e a disparidade na ocupação da terra, uma das principais expressões da elevada desigualdade social que caracteriza o país.

⁵ Destaque-se os estudos realizados pelo Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO (INCRA/FAO, 1996 e 2000).

Embora ocupando 30,5% da área total utilizada para agricultura, os estabelecimentos familiares responderam por 37,9% da produção agrícola nacional na safra 1995/96. Sua produção é composta, principalmente, de alimentos destinados ao mercado interno, mas também inclui produtos para exportação. Vejamos os principais produtos, com a participação respectiva da agricultura familiar expressa em percentual do VBP⁶: suínos (58%); pecuária de leite (52%); pecuária de corte (24%); aves e ovos (40%); algodão (33%), arroz (31%); cebola (72%); feijão (67%); fumo (97%); mandioca (84%); milho (49%); soja (32%); trigo (46%); banana (58%); laranja (27%); uva (47%); café (25%); cana de açúcar (10%) (FAO/INCRA, 2000).

Porém, essa importância produtiva não tinha correspondência no tocante ao acesso ao crédito agrícola. Apesar de os agricultores familiares representarem 85,2% do total de estabelecimentos e responderem por 37,9% do VBP, esses agricultores acessaram apenas 25,3% do financiamento destinado a agricultura.

A agricultura familiar brasileira é, também, reconhecida pela capacidade de gerar postos de trabalho, pois nela se encontram 13,8 milhões (79,8%) das 17,3 milhões de pessoas ocupadas na agricultura brasileira em 1995/96. Como seria de se esperar, a agricultura patronal responde por 81,7% dos empregados contratados permanentes, já que, por definição, os estabelecimentos familiares dividem suas atividades entre os membros da família, resultando numa menor contratação de mão de obra. Contudo, 55% dos empregados temporários foram contratados pelos estabelecimentos familiares.

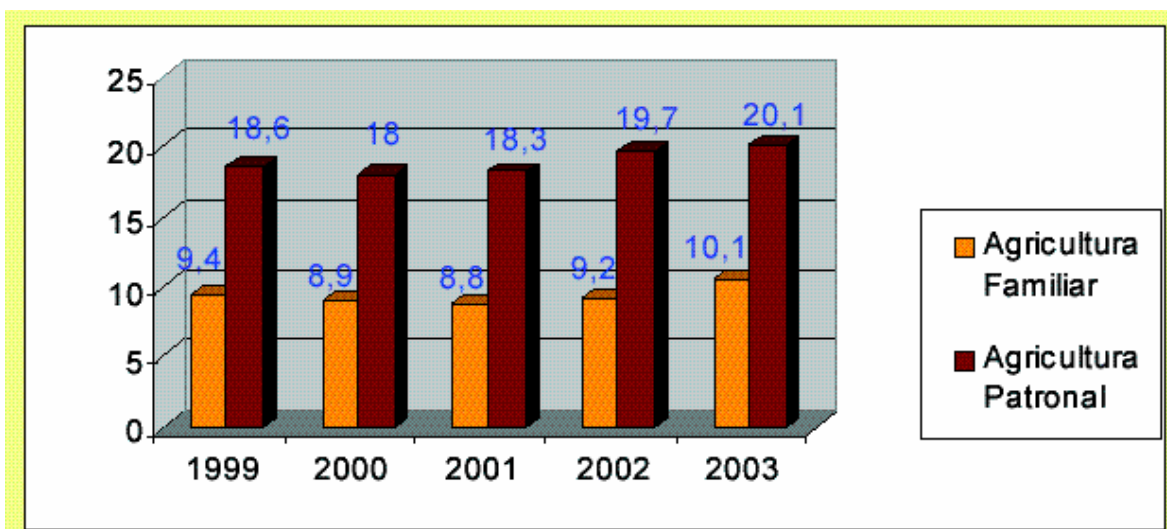
Um estudo recente (MDA, 2004) apresenta um cálculo do produto interno bruto (PIB) das cadeias produtivas da agricultura familiar, com o objetivo de definir e quantificar a renda gerada por esse segmento de agricultores seguindo os mesmos procedimentos metodológicos utilizados para a avaliar a participação da agricultura patronal⁷. Segundo esse estudo, o PIB das cadeias produtivas da

⁶ Valor Bruto da Produção (VBP) - soma do valor da produção colhida/obtida de todos os produtos animais e vegetais.

⁷ A metodologia adotada calcula o PIB das cadeias produtivas da agricultura familiar através da soma do PIB de quatro agregados: insumos para a agricultura e pecuária; agricultura e pecuária; indústrias de base agrícola; distribuição final (MDA, 2004).

agricultura correspondeu, em 2003, a 30,6% do PIB total do Brasil, dos quais 10,1% provieram da agricultura familiar (R\$ 156,6 bilhões, ou € 46 bilhões) e 20,1% da agricultura patronal (Gráfico 1). Considerando apenas o PIB da produção agropecuária, excluindo os outros três componentes das cadeias produtivas, sua participação no PIB total do país foi de 9,3%, dos quais 3,6 % provenientes da agricultura familiar (R\$ 56,6 bilhões, ou € 16 bilhões) e 5,7% da agricultura patronal.

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



Fonte: MDA, 2004.

Vale dizer, a agricultura familiar representava cerca de um terço do PIB das cadeias produtivas da agricultura brasileira naquele ano. Contudo, seu dinamismo revela-se no crescimento da sua produção a uma taxa de 9,4%, entre 2002 e 2003, percentual superior não apenas ao pífio crescimento do PIB nacional (0,5%) – a economia brasileira atravessava um período de estagnação – como também ao da agricultura patronal (5,1%). Quando se considera apenas a produção agropecuária, a produção familiar cresceu 14,3% contra 11,1% da produção patronal. Vale dizer, no período considerado, as cadeias produtivas da agricultura familiar conseguiram acompanhar e mesmo ultrapassar o ritmo de recuperação

das atividades econômicas no Brasil, com destaque para sua participação nas cadeias de produção de suínos, aves e leite. Cabe esclarecer que a agricultura brasileira vem apresentando taxas de crescimento superiores à média nacional nos últimos anos, porém, com os créditos sendo atribuídos à grande agricultura exportadora.

Os dados dos estudos apresentados oferecem um panorama da dimensão e do significado econômico e social da agricultura familiar no Brasil. Como já se alertou, a agricultura familiar brasileira se manifesta em formas muito diferenciadas nas várias regiões do país em razão da diversidade sócio-ambiental e das trajetórias dos vários grupos sociais, característica impossível de ser contemplada nos limites deste documento. Não obstante, cabe mencionar algumas das manifestações de diversidade, quais sejam: a) é bastante variada a importância da produção agrícola mercantil para a reprodução sócio-econômica das famílias rurais; b) há muitas expressões da pluriatividade típica dessas famílias; c) os modelos produtivos e o grau de integração com a agroindústria são diferenciados nas regiões de agricultura mais consolidada; d) há distintas relações com o ambiente num país marcado por ecossistemas bastante diversos.

2. Desigualdade social, fome e má nutrição

Iniciaremos pela evolução da desigualdade social medida pelos indicadores de renda, procedimento complexo em face dos vários métodos para estimar o número potencial de pessoas vulneráveis à fome. No Brasil, utilizando o salário-mínimo oficial (hoje em R\$ 300, € 88), classifica-se como pobres as famílias (dois adultos e duas crianças) com renda *per capita* inferior a meio salário-mínimo mensal que, em 2002, representavam 30,6% da população (52,3 milhões de pessoas); classifica-se como indigentes as famílias com renda *per capita* mensal inferior a um quarto do salário-mínimo, condição na qual nem mesmo a aquisição dos alimentos básicos estaria assegurada, onde estão 11,6% da população (20 milhões)⁸.

⁸ Segundo o DIEESE - Departamento Intersindical de Estudos Sócio-Econômicos, considerando a *cesta básica nacional* que regula o salário-mínimo no Brasil, o *salário mínimo necessário* que atenderia as

O Programa Fome Zero recorreu ao conceito de “linha de pobreza extrema” adotado pelo Banco Mundial, equivalente a uma renda *per capita* diária de US\$ 1,08. Esse valor oscila entre 25 e 33% do salário-mínimo vigente no Brasil. Assim, o PFZ estimou em 44 milhões o número de pessoas em situação de “vulnerabilidade à fome”, ou seja, que não dispõem de renda suficiente para adquirir alimentos na quantidade necessária. Esse total equivale a 9,2 milhões de famílias ou quase 28% da população total do país.

Para fins de comparação internacional baseada no dólar PPC⁹, estima-se que 8,8% da população brasileira encontrava-se abaixo da linha de renda *per capita* de US\$ 1 por dia, em 1990, condição considerada como pobreza extrema¹⁰. O compromisso assumido pelo Brasil com as chamadas Metas do Milênio implicava reduzir esse percentual para 4,4% em 25 anos, sendo que, em 2004, ele já se encontrava em 4,7%. Todos os indicadores revelam uma tendência de redução da incidência da pobreza no Brasil, embora não de modo contínuo e, mais grave, num ritmo lento (39,7% para 30,6%, entre 1992/2002). Seria precipitado, contudo, considerar a questão da pobreza, inclusive a mais aguda, como um problema superado no Brasil. A extrema pobreza no Brasil ainda é muito elevada, englobando entre 8 e 17 milhões de pessoas conforme o indicador utilizado.

A desigualdade social revela-se, também, no fato de os 20% mais ricos apropriaram-se de 56,8% da renda nacional, em 2002, enquanto que os 20% mais pobres ficavam com apenas 4,2%. Houve pequena elevação desse último percentual para o quê muito contribuíram as transferências de renda efetuadas pelos programas de Previdência e de Assistência Social. Entre 1990 e 2002, o índice de Gini permaneceu no patamar de 0,57, um dos níveis de desigualdade mais elevados do mundo. Os mais pobres entre os pobres no Brasil estão na região Nordeste. A desigualdade no Brasil também tem cor: ela é preta e parda. A

necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família (dois adultos e duas crianças) deveria ser de R\$ 1.477,49, contra os R\$ 300,00 vigentes.

⁹ Dólar americano segundo o conceito “paridade de poder de compra” (PPC).

¹⁰ BRASIL. *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio(ODM): relatório de acompanhamento*. Brasília, IPEA/IBGE, 2004.

distribuição desses grupos entre os 10% mais pobres, por um lado, e entre o 1% mais rico, por outro, mostra que 86% dos que estavam na classe mais favorecida eram brancos, enquanto 65% dos mais pobres eram pretos ou pardos.

No que se refere à incidência da desnutrição infantil (medida pela a prevalência de crianças com menos de 5 anos de idade abaixo do peso), ela também vem diminuindo no Brasil, tendo decrescido de 18,4% (1975), para 5,7% (1996), índice próximo ao de países como a Argentina (5%) e Cuba (4%). Parte expressiva dessa queda pode ser explicada pelo processo de urbanização e pelas políticas de saúde, saneamento básico e distribuição de alimentos implementadas no país naquele período.

A melhora das condições de saúde e alimentação das crianças brasileiras não se apresenta de forma homogênea, se considerarmos os vários indicadores (altura para idade, peso para idade e peso para altura) e as diferentes regiões. A desnutrição crônica (déficits de altura para a idade) atingia 10,5% da população menor de 5 anos; 5,7% dessas crianças apresentavam peso baixo para sua idade, e 2,3% tinham uma baixa relação peso/altura. Verifica-se também que o problema da desnutrição crônica é mais grave nas regiões Norte e Nordeste e, também, na zona rural. É importante enfatizar que a prevalência da desnutrição infantil crônica no Brasil (10%) é quatro vezes maior que a prevalência esperada em populações saudáveis (2,5%).

Apesar de a desnutrição infantil ter diminuído drasticamente nos últimos anos, o País ainda abriga um contingente de mais de 1 milhão de crianças com déficit de peso para sua idade. Esse distúrbio nutricional, na medida em que trata da expressão mais severa da insuficiência alimentar, mostra, de forma contundente, que a fome subsiste no Brasil. Note-se, como se sabe, que ela não se deve à falta de comida num país que produz mais do que o necessário para atender às demandas alimentares de sua população. Dados da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) revelam que a disponibilidade de alimentos no Brasil passou de 2.216 calorias/per capita/dia, em 1961, para 3.002 calorias em 2001. Contudo, o enfoque da SAN requer considerar, de um lado, as condições de acesso aos alimentos produzidos e, de

outro, os aspectos sociais, ambientais e culturais da produção de alimentos obscurecidos pelos indicadores de quantidades produzidas.

3. Políticas de erradicação da fome e promoção da agricultura familiar

O Brasil é uma república federativa subdividida em estados e municípios (menor unidade administrativa). A maioria dos programas federais é, atualmente, gerida pelos governos estaduais e municipais através de convênios e parcerias com o Governo Federal. Essa descentralização é fruto da reforma institucional do Estado brasileiro, iniciada nos anos 80, com implicações nas ações governamentais de combate à fome e à pobreza que visam atuar sobre as causas das desigualdades nacionais, potencializando as ações intra-governamentais e com participação de organizações da sociedade civil.

Na área das políticas sociais de combate à fome e de promoção da segurança alimentar, em 1993, foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) e convocada a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (1994). Essas experiências inauguraram a parceria entre estado e sociedade na implementação e controle de políticas públicas de combate à fome e à pobreza. Foram fortalecidas por uma inédita mobilização da sociedade que se materializou na campanha Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Tal movimento, que atingiu seu auge em 1993 e 1994, evocou o sentimento de solidariedade em favor dos excluídos e promoveu inúmeras campanhas de coleta e distribuição de alimentos em todo o País. Encerrado em 1994, o CONSEA foi recriado em 2003, no Governo Lula, junto com o lançamento do Programa Fome Zero.

Ultrapassa os limites desse documento elencar os programas desenvolvidos no Brasil ao longo dos anos 90, com incidência sobre a fome e a SAN. Há um conjunto amplo e variado de ações que vão desde a geração de emprego e renda, redução do trabalho infantil, desenvolvimento agrário, ações sócio-educativas e transferência de renda. A amplitude e eficácia dessas ações e programas foi afetada, contudo, por dois fatores principais, que são os

constrangimentos impostos pela política macroeconômica e a segmentação e dispersão das ações setoriais.

Quanto à ampliação do acesso aos alimentos, cabe destacar dois programas há décadas existentes no País, que são o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT). A alimentação escolar também é importante como indutora da permanência das crianças na escola e resulta na diminuição dos índices de evasão escolar. Anualmente são atendidos, durante 200 dias letivos, 37 milhões de alunos da rede pública de ensino e de entidades filantrópicas. Trata-se de um dos maiores programas de alimentação do mundo, que consome recursos do Ministério da Educação da ordem de R\$ 1 bilhão por ano (€ 294 milhões). Já o Programa de Alimentação do Trabalhador, implementado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, tem por objetivo melhorar as condições nutricionais dos trabalhadores de baixa renda do setor formal da economia. A cada ano, o PAT atende a cerca de 7 milhões de empregados em 100 mil empresas privadas.

O Programa Fome Zero, do Governo Lula, procura intervir nas causas da fome através de diversas frentes: transferências diretas de renda para as famílias mais pobres; políticas estruturais de geração de emprego e renda; políticas específicas de combate à fome e de promoção do acesso aos alimentos; e políticas emergenciais para os grupos mais vulneráveis. Além disso, promove-se, com essas atividades, um amplo esforço de mobilização e de participação da sociedade civil.

No que se refere às políticas de transferência de renda, o Programa Bolsa-Família atendeu, em 2004, cerca de 6,5 milhões de famílias em situação de pobreza (renda familiar *per capita* inferior a R\$ 100, ou € 30), concedendo um benefício médio mensal de R\$ 75 (€ 22), mobilizando um total de R\$ 5,7 bilhões (€ 1,7 bilhões). O número de beneficiários deverá elevar-se para 11,2 milhões de famílias até 2006. O programa é implementado pelo recém-criado Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), associando ao benefício financeiro o acesso a direitos sociais básicos (saúde, alimentação, educação e

assistência social). O benefício é transferido, prioritariamente, para as mulheres por meio de um cartão magnético único.

No que se refere aos programas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o processo de reforma agrária vem sendo acelerado, prevendo o benefício de mais de 1 milhão de famílias com a titulação de terras. Já o PRONAF foi ampliado em duas frentes: maior disponibilidade de recursos e novos mecanismos de comercialização dos produtos agrícolas. Durante a safra 2003-2004, foram liberados R\$ 5,4 bilhões (€ 1,6 bilhões) em créditos, enquanto que para a safra 2004-2005 foram orçados R\$ 7 bilhões (€ 2 bilhões). As operações de crédito do PRONAF atingem a 5.180 municípios (94% do total), em todas as regiões brasileiras (MDA, 2005). Como antes demonstrado, tanto o fortalecimento da agricultura familiar quanto a reforma agrária são iniciativas extremamente importantes do ponto de vista da oferta de alimentos, na medida em que a agricultura familiar brasileira responde por mais de 30% do total da produção de alimentos do País.

Note-se que vem sendo ampliada a relação dos programas voltados para a agricultura familiar e a SAN, processo que resultou no Plano de Safra da Agricultura Familiar¹¹. Este Plano tem como objetivo articular o apoio à produção de alimentos pela agricultura familiar com a comercialização desses bens, na ótica inter-setorial da SAN. Ele é operacionalizado através das linhas de crédito do PRONAF, bem como através de um instrumento inovador que é o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), criado em 2003 com três modalidades: compra direta, compra antecipada e compra antecipada especial. Os instrumentos do Plano de Safra o diferenciam, substancialmente, dos planos de safra tradicionalmente implementados no país. No caso do PAA, além de incentivar a agricultura familiar por meio da remuneração adequada baseada em preços diferenciados, ele introduz a garantia de compra do produto do agricultor associada à destinação dos alimentos adquiridos para programas de SAN

¹¹ O Plano Safra refere-se ao planejamento conjuntural da safra anual da produção e comercialização agrícola, tendo sido preparado por um grupo técnico interministerial promovido pelo CONSEA.

(alimentação escolar, entidades assistenciais e distribuição de cestas básicas) e também para recompor estoques de produtos da cesta básica.

Para participar dessa iniciativa, os agricultores familiares devem, preferencialmente, estar organizados em cooperativas, associações ou grupos informais. Segundo relatórios oficiais, em 2003, as operações realizadas pela CONAB, através de convênio estabelecido com o MDS, aplicaram cerca de R\$ 82.8 milhões (€ 24 milhões) na compra de alimentos da agricultura familiar, atendendo um público de 40 mil famílias. Dados de 2004, apresentam um aumento na ordem de 51 mil famílias beneficiadas, chegando a R\$ 107 milhões (€ 31 milhões). A esses valores deve ser acrescido um montante semelhante que é aplicado na aquisição de leite de agricultores familiares através de convênios do MDS com os governos estaduais e prefeituras municipais.

Pode-se dizer que, indo além das políticas agrícolas convencionais, instituiu-se uma ação inter-ministerial com o objetivo de canalizar para a produção de base familiar boa parte da ampliação na demanda de alimentos gerada pelos programas de transferência de renda e pelas compras governamentais de alimentos para recompor estoques ou para a distribuição de cestas básicas emergenciais. Essas diretrizes receberam destaque entre as deliberações da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em Olinda, em março de 2004.

O CONSEA e seus congêneres estaduais e municipais tornaram-se espaços inovadores de formulação de políticas públicas com participação da sociedade civil. Isto porque eles possibilitam contemplar a inter-setorialidade requerida pelo enfoque da SAN, através de programas integrados que consideram as diferentes dimensões envolvidas na produção, acesso e aproveitamento dos alimentos. O CONSEA congrega 17 Ministérios, 42 representantes da sociedade civil e 13 observadores nacionais e internacionais.

Além dos programas mencionados, o Governo Federal apóia ações descentralizadas de acesso à alimentação através do fomento e financiamento de programas integrados de abastecimento e SAN que interferem nas etapas de produção, distribuição, preparo e consumo de alimentos. Deve-se mencionar que

o país possui uma antiga e bastante difundida tradição de implementação de programas de abastecimento alimentar em nível municipal.

Busca-se, hoje, estimular a articulação das diversas ações de modo a compor um conjunto integrado com características diferenciadas segundo o porte dos municípios. Alguns exemplos das ações apoiadas: a) compra local de alimentos para fornecimento a programas municipais de alimentação (merenda escolar, creches, hospitais, restaurantes populares e entidades beneficentes e assistenciais); b) implantação de hortas urbanas e viveiros, associada a programas de educação alimentar e nutricional; c) implantação de rede de abastecimento de produtos alimentares a preços acessíveis, como varejões, sacolões, feiras do produtor; d) incentivo à criação de restaurantes populares públicos e cozinhas comunitárias nas grandes e médias cidades; e) apoio à construção e ampliação de redes de bancos de alimentos e colheita urbana, visando combater o desperdício de alimentos.

4 . Experiências de políticas locais de segurança alimentar

Para ilustrar o debate sobre as políticas locais de luta contra a fome e de promoção da agricultura familiar brasileira, foram selecionadas quatro municípios em regiões bastante distintas do Brasil (ver Mapa). Elas representam realidades sócio-econômicas e ambientais, bem como de perfil da agricultura familiar muito distintas. O objetivo é identificar ações inovadoras entre os programas de luta contra a fome e de compra de alimentos visando a sustentação da agricultura local. Buscou-se privilegiar as experiências que envolvem representações associativas da sociedade civil (organização de agricultores e associações de auxílios sociais em favor das populações desfavorecidas). Além disso, nos quatro municípios estudados existem ações em parceria entre o Governo Federal e as administrações municipais na operação de políticas voltadas para a SAN, com particularidades locais a serem tidas em conta.

4.1. Rio Branco (Acre)

O município de Rio Branco é a capital do Estado do Acre, região Norte do Brasil. Este município passou por acelerado crescimento populacional e urbanização a partir da década de 1970. Sua população total está estimada em 253.059 habitantes, dos quais 89,42% residem na área urbana do município (IBGE, 2000). Segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, entre os anos de 1991 e 2000, a pobreza diminuiu 11,4%, passando de 54% para 47% da população total, contudo, a desigualdade social e a concentração de renda cresceram (IBGE, 2000). Num contexto de elevada concentração fundiária, há 11 assentamentos agrários no município. Entre as culturas produtivas que se destacam estão o milho, o feijão e a mandioca.

Segundo o estudo INCRA/FAO (2000), a agricultura de base familiar, com forte componente de subsistência, é muito importante na região, visto que 50% do VBP agrícola na região Norte provêm dos estabelecimentos familiares. Nesta região, os agricultores familiares representam 85,4% dos estabelecimentos agrícolas, ocupam 37,5% da área regional e produzem 58,3% do VBP.

Em razão da concentração populacional na cidade de Rio Branco e dos problemas sociais comuns aos núcleos urbanos com este perfil, principalmente de fome e má nutrição, a atual administração municipal está promovendo ações de SAN que têm como foco a população de baixa renda, compreendendo um universo de 27.556 beneficiários.

Entre as ações que vêm sendo desenvolvidas, pode-se citar os seguintes projetos: a) *“Vazios Urbanos e Renda Verde”* que tem por objetivo a utilização de áreas ociosas na zona urbana para o desenvolvimento de viveiros e hortas comunitárias; b) *Combate à desnutrição* que promove cursos de alimentação alternativa; c) *Atendimento à vendedores de comidas regionais*, que visa melhorar as condições de comercialização de comidas típicas, tais como o tacacá, banana frita e salgados; d) *Merenda Escolar* que a partir da aquisição dos produtos locais busca incentivar a agricultura familiar da região¹². Também estão sendo realizados

¹² Entre os produtos alimentares adquiridos estão: banana, leite tipo C, arroz, feijão, mandioca, farinha de mandioca, ovos, galinha caipira, polpa de frutas, açáí, castanha e hortaliças.

cursos de alimentação alternativa, agricultura orgânica, horticultura e pintura artesanal em móveis, envolvendo diferentes regiões da cidade, especialmente, os bairros de maior concentração de famílias de baixa renda.

Dentre as atividades de combate à fome e inclusão dos produtos da agricultura familiar regional, destaca-se a ação de parceria entre a Prefeitura Municipal e o Governo Federal, através do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), na efetivação da “compra direta local” da agricultura familiar, uma das modalidades do PAA (apresentado acima). O programa, implantado em dezembro de 2004, envolveu 16 associações de agricultores dos arredores da cidade e, até o momento, beneficiou 22 entidades alimentando cerca de 1.800 pessoas, entre crianças, adolescentes e adultos. A prioridade é a aquisição de produtos regionais, de forma a valorizar a cultura e as práticas produtivas Acreanas.

Para o ano de 2005, já foram selecionados 240 produtores próximos à cidade de Rio Branco e o aporte de recursos será da ordem de R\$ 600 mil (€ 177 mil). Os alimentos serão distribuídos para creches, instituições assistenciais e escolas municipais da zona rural, totalizando 2.729 beneficiários e 35 entidades. Além disso, encontra-se em processo de formação o Grupo dos Fornecedores de Alimentos Solidários, que reúne 16 associações de produtores rurais e 22 entidades assistenciais, com orientação do Conselho Estadual de SAN (CONSEA-AC), Prefeitura de Rio Branco e Governo do Estado do Acre.

Como forma de assegurar a implementação da política de combate à fome e de promoção da SAN, está em processo de discussão a criação da Lei Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, em parceria com o CONSEA Estadual e o “Talher Estadual”, em sintonia com o processo nacional de instituição de uma Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional. Várias são as instituições envolvidas na elaboração e discussão das ações de SAN adotadas em Rio Branco, dentre estas pode-se citar instituições governamentais e não governamentais, como o Conselho Municipal de Educação, o CONSEA-AC, o Conselho Municipal de Assistência Social, Comitê de Entidades no Combate à

Fome e pela Vida (COEP), Talher (ONG), Cáritas (ONG) e Pastoral da Criança (ONG).

Outras ações vêm sendo desenvolvidas pela administração municipal, em parceria com o Governo Federal e a sociedade civil, com função estruturante e emancipatória. Elas são voltadas para programas de geração de trabalho e renda, com foco na população em situação de risco social e beneficiária de projetos assistenciais. Destacam-se os seguintes projetos: a) *Nascer do Empreendedorismo*, que envolve 90 micro e pequenos empreendimentos em processo de capacitação de gestão administrativa, contábil e financeira; b) *Revitalização dos Pólos Agroflorestais*, inicialmente em 4 pólos agroflorestais, compreendendo 190 famílias assentadas; c) *Apoio à Comercialização* de produtos agrícolas que pretende promover a organizar feiras livres em bairros do município.

Em Rio Branco a relação de parceria com o Governo Federal promove várias ações de assistência social, como o programa Bolsa Família que beneficia 12.485 famílias, além daquelas em processo de migração para esse programa que eram atendidas pelo Bolsa Escola (4.433 famílias), o Bolsa Alimentação (157 famílias) e o Auxílio-Gás (13.334 famílias). O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), também do Governo Federal, fornece 6.600 bolsas de estudos para crianças. Além disso, estão sendo implantados 5 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) para atender uma meta de 1500 famílias.

4.2. Santa Maria (Rio Grande do Sul)

Santa Maria está situada na região Sul do Brasil, no Estado do Rio Grande do Sul. Segundo o estudo INCRA/FAO (2000), a região Sul é onde se encontra a agricultura familiar mais consolidada do país, englobando 90,5% de todos os estabelecimentos agrícolas da região, ocupando 43,8% da área e produzindo cerca de 57% do VBP regional.

Santa Maria concentra 97% da população no meio urbano (IBGE, 2000), de modo que a pequena participação do setor agropecuário na economia do município não traduz a importância relativa do “rural” no território do município.

Não obstante, as diferenças nas atividades produtivas, resultado de estratégias de reprodução econômica dos agricultores, proporcionam uma diversidade de produtos alimentares encontrados na região.

Esse elevado índice de urbanização é acompanhado de alta incidência da pobreza que atingia, em 1998, 32% da população, cerca de 78,6 mil pessoas (FEE, 2000). O crescimento populacional, responsável pelo aumento da periferia urbana, é derivado do êxodo rural regional, sendo sua maioria composta por excluídos do trabalho assalariado agrícola. Nesse contexto, iniciou-se em 2003, algumas articulações institucionais visando enfrentar a fome no município. Dentre elas, pode-se citar a constituição da Rede de Solidariedade – Comitê Santa Mariense de Combate à Fome e à Miséria, a criação do Conselho Municipal de SAN de Santa Maria – CONSEA-SM e a implantação do Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – CONSAD. Desde então, estas articulações locais passaram a operar alguns programas voltados à população em situação de vulnerabilidade social, com destaque para o Banco de Alimentos, as Hortas Comunitárias e o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar.

A Rede de Solidariedade¹³ é constituída por um comitê de autoridades, composto por instituições representativas da sociedade local: Brigada Militar, Câmara de Vereadores, Exército, Mitra Diocesana, Poder Judiciário, Prefeitura Municipal, e Universidade Federal de Santa Maria. Este comitê define as políticas mais amplas da Rede de Solidariedade, de forma que as ações não se restrinjam a “... atividades emergenciais e desarticuladas, mas que promovam a geração de trabalho e renda, na perspectiva da autonomia, cidadania e inclusão social”. Inicialmente, selecionou-se no município 10 bolsões de pobreza para iniciar as atividades emergenciais através da doação de cestas de alimentos. A Rede de Solidariedade também incentivou a criação dos Comitês Locais, organizados em

¹³ A Rede de Solidariedade é integrada, também, pelo **Comitê das Entidades** formado por 35 sujeitos coletivos, tais como, instituições, organizações da sociedade civil e política, grupos de voluntários, Igrejas, etc, os quais, na sua maioria, compuseram os 10 Grupos de Trabalho (GT) que, durante os primeiros seis meses de existência da Rede, reuniam-se a cada 15 dias. Estes GT's foram formados para operacionalizar atividades da Rede de Solidariedade, referentes a: mobilização, sensibilização e mapeamento de famílias em situação de fome e pobreza; captação de recursos financeiros e elaboração de projetos; banco de alimentos;

cada uma das dez comunidades selecionadas para a primeira etapa do trabalho. Estes Comitês são compostos tanto por moradores da comunidade, quanto por representantes das diversas entidades e instituições que trabalham na região e visam o controle social (grupos de voluntários, líderes comunitários, representantes de Igrejas, agentes de saúde, etc.).

Instituído por lei municipal, o CONSEA-SM tem a finalidade de articular e mobilizar a sociedade, formular políticas, programas e ações que configurem o direito humano à alimentação como parte integrante do direito de cada cidadão. Entre os programas desenvolvidos pela prefeitura municipal de Santa Maria, destaca-se o Programa de Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar, na modalidade “compra antecipada especial com doação simultânea”. A contratação se deu em 2004, beneficiando 64 famílias de agricultores familiares e cerca de 1.200 pessoas, entre crianças, adolescentes e adultos, em 27 comunidades religiosas, associações comunitárias e grupos voluntários nos bairro do município. Entre os produtos adquiridos estão verduras, ovos, pães, biscoitos, massas e mel. Atualmente, o programa está sendo renovado e pretende-se operar a modalidade “compra direta local” para fornecer alimentos às cozinhas comunitárias e ao restaurante popular, a serem implantados no município.

O Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – CONSAD Centro Sul é uma associação entre 17 municípios da região central do Estado, com participação da sociedade civil e do poder público, que visa políticas conjuntas baseadas na cooperação. Para o desenvolvimento de ações em âmbito regional foi elaborado, e já aprovado pelo Governo Federal, o projeto "*Produção, processamento e comercialização de hortigranjeiros na região do CONSAD Centro Sul - RS*". Este projeto tem como objetivo melhorar as condições de vida dos agricultores familiares e da população em situação de insegurança alimentar nos município da região. A articulação entre os empreendimentos é composta de seis etapas mínimas, que são: i) estabelecimento de parcerias com entidades; ii) mapeamento dos empreendimentos por regiões (tipo de produto, quantidade, tipo

geração de trabalho e renda; ações emergenciais; comunicação e divulgação; infra-estrutura; avaliação e prestação de contas e; planejamento familiar.

de empreendimento, etc.); iii) discussão com empreendimentos afins da região; iv) organização de grupos de consumidores (potencializar as organizações já existentes (associações, cooperativas, sindicatos, etc.); v) organização de uma representação regional; e vi) aparelhamento das Centrais (equipamentos, recursos humanos). O projeto envolve recursos da ordem de R\$ 619,5 mil (€ 183 mil), sendo 78% provenientes do Projeto Fome Zero (Governo Federal – MDS) e 22% como contrapartida do Governo Estadual.

4.3. Belo Horizonte (Minas Gerais)

O município de Belo Horizonte é a capital do Estado de Minas Gerais, com uma população de cerca de 2,3 milhões de habitantes, numa área de 330,90 km². Assim como outras capitais, Belo Horizonte se tornou região de concentração da população migrante do interior do Estado. Com o objetivo de promover a redução da fome e da miséria, desde 1993, as políticas de abastecimento passaram a ser prioridade no município visto que a falta ou descontinuidade das políticas promovidas até então acabavam por comprometer a distribuição de alimentos entre a população, especialmente, a de menor renda. Várias experiências de políticas voltadas para o abastecimento foram sendo implementadas, todas centradas na articulação entre diferentes secretarias de governo e em parcerias com agricultores do município, intermediadas pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER-MG.

Os programas de abastecimento operados pela administração municipal, ao longo dos últimos 20 anos, podem ser divididos em ações junto à produção, a comercialização e consumo de alimentos. Dentre estas ações destaca-se o programa *Direto da Roça*, que promove a inserção dos agricultores do município no mercado local de produtos artesanais, promovendo feiras e pontos de comercialização. Esse programa estimulou o programa *Armazém da Roça*, de caráter regional, envolvendo 24 municípios da região. Outros programas com objetivo de promover a produção de frutas e verduras também são destaques, como o programa *Pró-Pomar* e o programa de *Hortas Escolares e Comunitárias* presentes em todas as regiões do município.

Na comercialização, os programas municipais dedicam-se a reduzir os custos com alimentação através da regulação de preços no mercado de gêneros alimentícios: *Programa Abastecer*, *Programa Comboio do Trabalhador*, *Programa Mercados e Feiras* e *Programa Cestão Popular*. Tais programas agem de forma complementar e visam criar alternativas para compra de alimentos, produtos de limpeza e de higiene, com preços controlados.

Na área do consumo alimentar, os programas voltados a alimentação escolar e a prevenção e combate à desnutrição foram prioridades através, entre outras, das ações de assistência alimentar e combate a desnutrição pela distribuição de alimentos enriquecidos. Acrescente-se a experiência pioneira de implantação de restaurantes populares na área central da cidade – hoje, com fluxo entre e 6000 e 7000 refeições/dia em cada uma das duas unidades – a distribuição de cestas básicas e a educação para o consumo alimentar, todas ações praticadas de forma conjunta entre secretarias de assistência social, desenvolvimento econômico, abastecimento e educação.

Com a criação, em maio de 2003, do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Belo Horizonte - COMUSAN/BH, ampliou-se a cooperação entre a sociedade civil na gestão pública das ações de combate a fome, formando uma rede de instituições públicas (estatais e não estatais) na elaboração e acompanhamento de programas de SAN. Esta rede denomina-se Núcleo de Instituições Públicas Pró-Fome Zero de Minas Gerais – NIP/MG, na qual as instituições potencializam, através de maior articulação, as ações de combate à fome. O NIP-MG é representado por uma Coordenação Executiva e por um Conselho Consultivo. Diferentemente do COMUSAN, o NIP não possui um caráter institucionalizado nos moldes de um Conselho Gestor, o que não o impede de possuir um papel consultivo e operativo na política de SAN, favorecido pela presença de instituições públicas diretamente envolvidas com o programa de Combate à Fome no Estado (Nabuco et al, 2004).

Em Belo Horizonte, o Programa de Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar, parceria entre o município e Governo Federal, adquiriu, em 2004, 500 toneladas de feijão que foram destinados à cerca de 500 instituições: banco de

alimentos, restaurantes populares, escolas municipais, creches, asilos, instituições filantrópicas e centros de apoio comunitários. Também foram adquiridas cerca de 460 toneladas de banana destinadas ao banco de alimentos e aos dois restaurantes populares. Este programa pretende ser renovado para 2005.

4.4. Fortaleza (Ceará)

Fortaleza é a capital do Estado do Ceará, localizado na região Nordeste, contando com uma população de 2,1 milhões de habitantes (IBGE, 2000). Considerando-se a região metropolitana, cerca de 47,5% da população são vulneráveis à fome. Como se sabe, o Nordeste é a região do país onde se encontram os mais elevados índices de pobreza nas áreas urbanas e, mais elevados ainda, na zona rural. Segundo o estudo INCRA/FAO (2000), na região Nordeste encontra-se o maior número de estabelecimentos agrícolas de caráter familiar do país, sendo mais de 2 milhões de estabelecimentos (88,3% do total), ocupando 43,5% da área e produzindo 43% do VBP da região; esses estabelecimentos concentram 49% das pessoas ocupadas na agricultura familiar brasileira, somando 6,8 milhões de pessoas. Contudo, esses estabelecimentos são, em sua grande maioria, descapitalizados e destinam sua produção agrícola, prioritariamente, para o auto-consumo das famílias.

A atual administração municipal de Fortaleza vem dando continuidade a algumas políticas de combate a fome e promovendo novas ações no sentido de gerar alternativas de renda as famílias em vulnerabilidade social. Dentre as ações do fundo municipal de assistência social, destacam-se o *Plantão Social ou Travessia para a Cidadania*, um programa de capacitação para a cidadania que inclui a distribuição de cestas básicas; o *Projeto Mulher Chefe de Família* que visa a geração de ocupação e renda, assim como acesso aos serviços essenciais oferecidos pela assistência social a mulheres em situação de extrema vulnerabilidade social. Entre as ações de parceria entre o município e o Governo do Estado, destaca-se o programa de *Economia Solidária* que promove o debate e capacitação em economia solidária para a constituição de uma rede regional.

A parceria com a União permite que o município beneficie 76.000 famílias com o Programa Bolsa Família, ao que se soma a implementação dos programas *Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano* (capacitação de jovens entre 15 e 17 anos com fornecimento de bolsas de estudo), *Alimentação para Creches, Alimentação Escolar e Educação de Jovens e Adultos*. Está em andamento a proposta do *Projovem* que pretende estimular 14.700 jovens entre 18 e 24 anos a voltarem a estudar em escolas da rede pública oferecendo uma bolsa mensal de R\$ 100,00 (€ 29), além de capacitação profissional.

Entre os projetos de geração de renda, destacam-se: *Cozinha em Família*, implantado em 2004, que inseriu no mercado de trabalho 100 cozinheiras (mulheres e chefes de família); *Vilas Verdes*, que em 2004 ofereceu 09 cursos de olericultura, jardinagem e plantas medicinais para 184 pessoas; *Padaria Escola*, em fase de reativação, para formar profissionais na área de panificação e confeitaria.

Entre os programas que envolvem a agricultura municipal e regional, mencione-se o programa de agricultura urbana, o programa de escoamento da produção rural e o programa de pesca artesanal.

5. Considerações finais

O presente documento apresentou um panorama sintético da agricultura familiar e do problema alimentar e nutricional no Brasil, buscando relacionar ambas as questões com as políticas de geração de renda, combate à fome e promoção da SAN no país. Houve um crescente envolvimento das administrações municipais no Brasil, além das organizações da sociedade civil, na implementação de ações nesta área, em toda a década de 1990 (Costa e Maluf, 2001). Essa participação viu-se fortalecida, mais recentemente, com a organização institucional construída para dar suporte ao Programa Fome Zero e a outras políticas federais. Os exemplos apresentados no documento não são os únicos, mas servem como parâmetro para análise da organização que se gerou, nacionalmente e localmente,

para combater a fome e a miséria no Brasil, suas conquistas, deficiências e desafios.

Atendendo ao objetivo do evento que pretende subsidiar, o documento buscou salientar a articulação entre ações de apoio a agricultura familiar e os programas de combate à fome e promoção da SAN. Nesse sentido, pelo lado federal, ganharam destaque o Plano de Safra, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar e o Programa Nacional de Alimentação Escolar, ao lado das várias iniciativas locais relacionadas com o abastecimento alimentar, consumo e educação alimentar. Há uma elevada expectativa por parte dos agricultores diretamente beneficiados pelos programas, como também nos setores sociais envolvidos em programas de SAN e erradicação da fome, mobilização favorecida pelo fato de o Governo Lula ter recolocado a erradicação da fome e a promoção da SAN na agenda política nacional.

Para finalizar, cabe mencionar a necessidade de aprimoramento das iniciativas inter-setoriais de promoção da agricultura familiar, especialmente, frente às dificuldades operacionais e financeiras próprias de programas recém lançados. No plano federal, o arranjo envolvendo cinco ministérios na gestão do PAA (Agricultura/CONAB, Desenvolvimento Agrário, Desenvolvimento Social, Fazenda e Planejamento) ainda carece de ajustes, em especial, para compatibilizar as distintas expectativas com respeito aos papéis do programa em razão dos enfoques de cada setor de governo (abastecimento alimentar, condição do(a) produtor(a) rural e programas alimentares). Igualmente relevantes são os permanentes constrangimentos quanto ao montante e à agilidade na liberação de recursos suficientes para atender à grande demanda gerada, em face da concentração das decisões na área econômica do governo e das imposições da política de ajuste fiscal adotada. Programas desse tipo podem ter sua continuidade afetada pela não liberação dos recursos em tempo hábil e também por indefinições quanto ao limite dos recursos disponíveis.

No plano local, o desafio principal parece localizar-se na formatação de arranjos produtivos e comerciais que os programas – principalmente, o PAA – pretendem estimular. É preciso avaliar, em particular, o papel atribuído às

administrações municipais, o envolvimento direto das associações de agricultores e a ainda pequena participação dos conselhos municipais e organizações afins ao objetivo da SAN nas iniciativas locais de apoio à produção sustentável de alimentos de qualidade e à educação alimentar.

Por fim, são ainda insuficientes as avaliações do Plano Safra, e do seu componente PAA, no sentido de verificar, entre outros aspectos, os tipos de agricultores beneficiados, o elenco de produtos contemplados, o destino e utilização dos produtos adquiridos pelo governo, a priorização entre as várias modalidades de operação, e o papel do programa na formação de estoques de segurança alimentar. Há que avaliar se a articulação inter-setorial proporcionada pelo programa – essencial para o enfoque da SAN – tem sido satisfatória na busca da redução da fome e da pobreza rural e urbana e na promoção da SAN.

A apresentação das quatro experiências revela a forte presença de programas de geração de renda e promoção da cidadania entre a população urbana. Neste caso, além de ações emergenciais de doação de alimentos, nota-se forte mobilização para ações que integrem jovens e adultos ao mercado de trabalho, de forma digna. Ou seja, as ações de combate à fome e à miséria desenvolvem-se num contexto de insegurança alimentar e elevada desigualdade social, no qual lutar contra estes dois imperativos requer forte articulação social e mudanças estruturais na distribuição de renda.

6. Referências bibliográficas

BRASIL. *Objetivos do desenvolvimento do milênio: relatório nacional de acompanhamento*. Brasília, IPEA/IBGE, 2004.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). *Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional*. Brasília (DF): 2004.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). *Diretrizes de Segurança Alimentar e Plano Safra 2003/2004*. Brasília (DF): 2003.

COSTA, C. G. e MALUF, R.S. *Diretrizes para uma política municipal de segurança alimentar*. S. Paulo, Instituto Pólis, 2001. (Publicações Pólis, 38).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo demográfico*, 2000.

INCRA/FAO. *Perfil da agricultura familiar no Brasil: dossiê estatístico*. Brasília (DF): NEAD, 1996.

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

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *PIB das cadeias produtivas da agricultura familiar*. Brasília (DF): NEAD, 2004. [www.mda.gov.br/, 18/05/2005].

NABUCO, M. R. et al. *Segurança Alimentar em Belo Horizonte: relatório de pesquisa – módulo 11*. [www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/pbh/ 20/05/2005].

ANEXO 1 – LOCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DOS MUNICÍPIOS: RIO BRANCO, FORTALEZA, BELO HORIZONTE E SANTA MARIA.

