

CERESAN

Centro de referência em
segurança alimentar e nutricional

cpda
UFRRJ

MNS
uff

etimo
iBase

CONSTRUÇÃO E PROMOÇÃO DE SISTEMAS LOCAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: ASPECTOS PRODUTIVOS, DE CONSUMO, NUTRICIONAL E DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Relatórios Técnicos, 3
Outubro - 2006

Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional

***Construção e promoção de sistemas locais de segurança alimentar e
nutricional: aspectos produtivos, de consumo, nutricional e de
políticas públicas***

Instituições participantes: CPDA/UFRRJ, MNS/UFF, ENSP-FIOCRUZ, UERJ,
Instituto PÓLIS, SASOP
Projeto CNPq/COAGR 503.656/2003-8

Relatório final de pesquisa

Coordenadores

Luciene Burlandy (UFF)
Rosana Magalhães (FIOCRUZ)
Renato S. Maluf (UFRRJ)

Equipe de pesquisa

Eduardo L. Caldas (Inst. PÓLIS)
Daniela Frozi (UFRJ)
Luiz A. S. Mafra (UFRRJ)
Giselle L. Monnerat (UERJ)
Márcia Muniz (SASOP)
Edie Pinheiro (Inst. PÓLIS)
Márcio C. Reis (UFRRJ)
Vanessa Schottz (FASE)

Rio de Janeiro, Outubro de 2006

ÍNDICE

Introdução	17
PARTE I.....	20
1. Marco analítico.....	20
O enfoque da SAN.....	21
1. Intersetorialidade	23
1.1 - Desafios para a intersectorialidade	25
1.2 – Mecanismos de articulação intersectorial.....	26
2. Equidade	28
3. Participação social	30
4. Descentralização e relações intergovernamentais	33
Enfoque sistêmico e sistemas de SAN	38
Enfoques de desenvolvimento local e os SisLocSan.....	52
2. Sobre o método de pesquisa.....	63
PARTE II.....	70
3. Relatórios dos estudos de caso	70
Relatório I : Município de Araçuaí - MG	71
Apresentação.....	71
I – Introdução.....	74
I.1 – Localização Geográfica e Características Ambientais e Sócio-Culturais	75
I.2 – História Local: aspectos ambientais, culturais e sócio-econômicos	78
I.2.1 – Ambiente Natural e a Cultura Local	78
I.2.2 – O Processo de Ocupação	82
I.3 – A Modernização Conservadora Pós-1970.....	87
I.4 – Conclusão: Bases para a promoção de Sistemas Locais de SAN	90
II – Fluxos e processos de produção e comercialização de alimentos	91
II.1 – Produção	93
II.2 – Sistemas de produção.....	102
II.3 – Fluxo de distribuição e comercialização de alimentos	115
II.3.1 – Comercialização Agrícola.....	115
II.3.2 –Supermercados	120
III – Condições Sócio-Econômicas da População	129
III.1 – População.....	131
III.2 – Acesso aos Alimentos.....	143
IV – Consumo Alimentar e Nutricional	151
IV.1 – Cultura Alimentar.....	153
IV.2 – Perfil Alimentar e Nutricional.....	159
V – Descrição da estrutura institucional e desenvolvimento de políticas, programas e ações.....	169

V.1 – Setor Público.....	169
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico Sustentável	170
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.....	171
Secretaria Municipal de Saúde	173
Secretaria Municipal de Educação	174
V.2 – Sociedade Civil Organizada	176
V.3 – Conselhos Municipais.....	182
CMDR – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural	183
CMME – Conselho Municipal da Merenda Escolar	183
CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social	184
CMCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.....	184
CT – Conselho Tutelar	184
Conselho Municipal do FUNDEF	184
V.4 – Relações entre o público e o comunitário.....	184
VI – Conclusão	188
VI.1 – O Enfoque da SAN e os resultados da Pesquisa	194
VI.1.1 - Intersetorialidade.....	194
VI.1.2 - Equidade.....	196
IV.1.3 - Participação social.....	198
IV.1.4 - Descentralização e as relações intergovernamentais	199
IV.1.5 - Sustentabilidade	200
IV.1.6 - Cultura e hábitos alimentares.....	203
IV.1.7 - Qualidade sanitária dos alimentos.....	205
Relatório II : Município de Campo Alegre de Lourdes - BA.....	207
Apresentação.....	207
I – Introdução.....	209
I.1 – O município de Campo Alegre e o Sertão do São Francisco	211
II – Fluxos e processos de produção e comercialização de alimentos	217
II.1 – Produção e comercialização	217
II.2 – Sistemas de produção familiar	219
II.2.1 – Produção Vegetal	221
II.2.2 – Produção Animal	224
II.3 - Comercialização e Abastecimento Alimentar	228
II.4 – Consumo	230
III – Condições sócio-econômicas da população	234
III.1 – Perfil sócio-econômico	234
III.1.1 – Concentração fundiária.....	238
IV – Perfil Alimentar e Nutricional	241
IV.1 – Dados de estado nutricional e consumo alimentar	241
IV.2 – Cultura Alimentar.....	243
IV.3 – Qualidade Sanitária	246

V - Descrição da estrutura institucional e desenvolvimento de políticas, programas e ações existentes	249
V.1 – Introdução	249
V.1.1 – Alimentação escolar.....	250
V.1.2 – Programa Bolsa-Família	253
V.1.3 – Programa Voluntárias Sociais da Bahia	254
V.1.4 – Serviço de Assessoria às Organizações Populares Rurais - SASOP	254
V.1.5 – Paróquia de Campo Alegre de Lourdes	255
V.1.6 – Programa Cabra-forte	257
V.1.7 – Sindicato dos Trabalhadores (as) Rurais de Campo Alegre de Lourdes ..	257
V.2 – Intersetorialidade	258
V.2.1 – Espaços institucionais existentes para diálogo	259
V.3 – Equidade	265
V.3.1 – Critérios e processos seletivos: seleção e cadastramento para os programas	265
V.4 – Participação social	266
V.5 – Sustentabilidade	266
VI – Discussão dos Resultados	268
Intersetorialidade:	269
Equidade:	270
Participação social:	271
Sustentabilidade:	272
ANEXO I	273
Relatório III : Município de São Francisco de Itabapoana - RJ	275
I – Introdução	275
II – O município de São Francisco de Itabapoana (RJ) – Situação socioeconômica e Segurança Alimentar e Nutricional	277
II.1 – Caracterização Geral	277
II.2 – Produção e comercialização de alimentos	280
II.3 – Condições sócio econômicas	291
II.3.1 – Produto Interno Bruto	291
II.3.2 – Indicadores sociais	296
II.4 – Situação alimentar e nutricional.....	305
III – Condicionantes da SAN	307
III.1 – Ecossistema	307
III.2 – Acesso a programas, bens e serviços governamentais	307
III.2.1 – Aspectos Políticos.....	307
III.2.2 – Redes de Ensino e Saúde – Oferta e Acesso	310
III.2.3 – Programas existentes no município	317
III.3 – Reprodução Econômica e Densidade Sócio-organizacional	346
IV – Potencialidades e Constrangimentos para a SAN.....	353
IV.1 – Em relação a Intersetorialidade	355

IV.2 – Em relação à Equidade.....	358
IV.3 – Em relação à Participação Social	368
IV.4 – Em relação a Sustentabilidade.....	369
IV.5 – Relações entre níveis de governo - aspectos da descentralização	371
IV.6 – Qualidade sanitária	371
IV.7 – Cultura Alimentar.....	372
IV.8 – Sustentabilidade.....	374
PARTE III.....	375
4. Análise conjunta das localidades estudadas.....	375
Fatores condicionantes da SAN	376
SisLocSan e os princípios normativos da SAN.....	383
5. Ações e políticas públicas de promoção de SisLocSan	399
Referências bibliográficas	416
ANEXO I – Quadros sintéticos.....	423
ANEXO II – Questionários aplicados junto às famílias rurais.....	424
ANEXO III – Questionário aplicado junto às famílias urbanas.....	429

TABELAS

Relatório I: Município de Araçuaí – MG

TABELA I - Brasil – Minas Gerais - Araçuaí – evolução da participação dos setores econômicos no PIB municipal - Em % e do PIB <i>per capita</i> - Em R\$ = 1999 / 2003	94
TABELA II - Brasil – Minas Gerais – Araçuaí - Pessoal ocupado em atividades industriais, comerciais e de prestação de serviços - 2002 - Em número de pessoas ocupadas.	95
TABELA III - Brasil – Minas Gerais - Araçuaí – Lavouras temporárias: evolução da área plantada e da produção - 1996 / 2003 - Em hectares e toneladas, respectivamente.	97
TABELA IV - Brasil – Minas Gerais - Araçuaí – Lavouras Permanentes: área colhida e quantidade produzida - 1996, 2002 e 2003.....	99
TABELA V - Brasil – Minas Gerais – Araçuaí - evolução do efetivo dos rebanhos e produção pecuária municipal- 2000-2002/2003	100
TABELA VI - Brasil – Minas Gerais – Araçuaí - Extrativismo Vegetal: evolução da produção - 2002/2003	100
TABELA VII - Brasil – Minas Gerais – Araçuaí - Zona Rural: tempo dedicado à atividade agrícola, segundo os entrevistados - 2004 - Em %.....	102
TABELA VIII - Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Comercialização Agrícola: produtos municipais ofertados em todas as CEASA's ao longo do período 1990-1995-2000/2005 - Em Ton.....	119
TABELA IX - Brasil – Minas Gerais – Araçuaí - Supermercados: ano de instalação e número de funcionários - 2005	120
TABELA X - Brasil – Minas Gerais - Araçuaí - Produtos mais vendidos pelos supermercados, segundo classes de produtos, de acordo com os entrevistados - 2005	121
TABELA XI - Brasil – Minas Gerais - Araçuaí - Produtos alimentares mais vendidos pelos supermercados, de acordo com os entrevistados - 2005	122
TABELA XII - Brasil – Minas Gerais - Araçuaí - Produtos adquiridos pelos supermercados na região, segundo o número de vezes que foram mencionados pelos entrevistados - 2005	124
TABELA XIII - Brasil – Minas Gerais – Araçuaí - Produtos adquiridos pelos supermercados fora da região, segundo o número de vezes que foram mencionados pelos entrevistados - 2005	125
TABELA XIV – Brasil – Minas Gerais – Araçuaí – Supermercados: vantagens e desvantagens de se adquirir os produtos regionais, de acordo com os critérios dos entrevistados	125
TABELA XV - Brasil – Minas Gerais – Araçuaí - Restaurantes: fornecedores, segundo os entrevistados - 2005 – Em % das ocorrências nas falas dos entrevistados.....	127
TABELA XVI - Brasil – Minas Gerais – Araçuaí - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) – 1991/2000. Em índice.....	131
TABELA XVII - Brasil - Minas Gerais – Araçuaí - Distribuição populacional masculina e feminina - 2000. Em unidade e percentual, respectivamente.	132
TABELA XVIII - Brasil – Minas Gerais – Araçuaí - Estrutura Etária, 1991 e 2000	133

TABELA XIX - Brasil - Minas Gerais – Araçuaí – Esgotamento sanitário. Em percentual.	135
TABELA XX - Brasil - Minas Gerais, Araçuaí, Cobertura vacinal em menores de 1 ano, série história 1997/2003. Em percentual.	136
TABELA XXI - Brasil – Minas Gerais - Araçuaí – Distribuição e composição da renda, segundo indicadores escolhidos - 1991/2000 - Em %.....	144
TABELA XXII - Brasil - Minas Gerais, Araçuaí, Número de domicílios por rendimentos do chefe de família – 2000. Em unidades.....	144
TABELA XXIII - Brasil – Minas Gerais - Araçuaí - Mudanças ocorridas na composição da renda das famílias, em relação aos rendimentos provenientes do trabalho e das transferências governamentais - 1991/2000 - Em %.....	145
TABELA XXIV - Brasil – Minas Gerais – Araçuaí - Restaurantes: identificação de pratos típicos da cultura local, ou alimento típico, segundo os entrevistados - 2005 - Em % das ocorrências nas falas dos entrevistados.....	154
TABELA XXV - Brasil – Minas Gerais – Araçuaí - Restaurantes: ingredientes e pratos típicos da cultura local cujo consumo vem diminuindo, segundo os entrevistados - 2005 - Em % das ocorrências nas falas dos entrevistados.....	155
TABELA XXVI - Brasil – Minas Gerais – Araçuaí - Restaurante: razões e tendências das mudanças no perfil do consumo alimentar, segundo os entrevistados - 2005 - Em % das ocorrências nas falas dos entrevistados.....	155
TABELA XXVII - Brasil – Minas Gerais – Araçuaí - Supermercados: perfil dos consumidores, segundo o número de ocorrências nas falas dos entrevistados.....	159
TABELA XXVIII - Brasil – Minas Gerais – Araçuaí - Supermercados: percepção dos entrevistados em relação a mudanças no perfil de seus clientes	160

Relatório II: Município de Campo Alegre de Lourdes – BA

TABELA I - Brasil – Bahia – Campo Alegre de Lourdes, Proporção e participação dos pobres por região – 1981, 1990, 1999 - Em percentual.....	209
TABELA II - Brasil - Bahia – Campo Alegre de Lourdes, Questionários aplicados por bairros/comunidades.....	211
TABELA III - Brasil - Bahia - Campo Alegre de Lourdes, Proporção de moradores por tipo de abastecimento de água. Em percentual.....	213
TABELA IV - Brasil - Bahia – Campo Alegre de Lourdes, Destino da produção. Em número e percentual, respectivamente.....	221
TABELA V - Brasil - Bahia - Campo Alegre de Lourdes, Agricultores que comercializam seus produtos. Em número e percentual, respectivamente.	221
TABELA VI - Brasil – Bahia – Campo Alegre de Lourdes, Produção das lavouras temporárias - 2003/2004 - Em toneladas, valor em mil Reais e percentual, respectivamente.	223
TABELA VII - Brasil - Bahia – Campo Alegre de Lourdes, Efetivo dos rebanhos por tipo de rebanho - Em unidades.	224
TABELA VIII - Brasil - Bahia - Campo Alegre de Lourdes, Dados preliminares do Censo Apícola: Número de produtores, colméias e produção. Em unidades.....	227

TABELA IX - Brasil – Bahia - Campo Alegre de Lourdes, Tipos de equipamentos e escoamento da produção. Em unidades e percentual, respectivamente.	229
TABELA X - Brasil - Bahia - Campo Alegre de Lourdes, Fonte de recursos para a compra de alimentos - área rural. Em unidades e percentual, respectivamente.	230
TABELA XI - Brasil - Bahia - Campo Alegre de Lourdes, Fonte de recursos para a compra de alimentos - área urbana. Em unidades e percentual, respectivamente.	231
TABELA XII - Brasil - Bahia - Campo Alegre de Lourdes, População estimada para as áreas geográficas dos municípios existentes em 2000. Em unidades.	234
TABELA XIII - Brasil - Bahia – Campo Alegre de Lourdes, Percentual da população que vive em área urbana.	234
TABELA XIV - Brasil – Bahia, Campo Alegre de Lourdes, População masculina e feminina - 2000. Em unidade e percentual, respectivamente.	235
TABELA XV - Brasil – Bahia, Campo Alegre de Lourdes, Distribuição da população por faixa etária – 2000. Em unidades e percentual, respectivamente.	235
TABELA XVI - Brasil – Bahia, Campo Alegre de Lourdes, Taxa de analfabetismo da população – 1991/2000. Em percentual.	236
TABELA XVII - Brasil - Bahia - Campo Alegre de Lourdes, Índices de exclusão social no ano de 2000.	236
TABELA XVIII - Brasil - Bahia - Campo Alegre de Lourdes, Índice de Desenvolvimento Econômico e Social dos municípios baianos segundo seus componentes - 2000.	237
TABELA XIX - Brasil – Bahia – Campo Alegre de Lourdes, Transferência constitucional da União aos Municípios – 2001. Em Reais.	238
TABELA XX - Brasil - Bahia – Campo Alegre de Lourdes, Receitas tributárias - 1999. Em mil Reais	238
TABELA XXI - Brasil - Bahia – Campo Alegre de Lourdes, Índice de Gini referente à desigualdade da distribuição da posse da terra no Estado da Bahia.	238
TABELA XXII – Brasil - Bahia – Campo Alegre de Lourdes, Número de estabelecimentos por grupos de área total - 1996. Em unidade e percentual, respectivamente.	239
TABELA XXIII - Brasil – Bahia – Campo Alegre de Lourdes, Dificuldades apontadas no atendimento da saúde – área urbana. Em número e percentual, respectivamente.	242
TABELA XXIV - Brasil - Bahia - Campo Alegre de Lourdes, Dificuldades apontadas no atendimento da saúde – área rural. Em número e percentual, respectivamente.	243
TABELA XXV - Brasil – Bahia - Campo Alegre de Lourdes, Percepção de mudanças na alimentação - área rural. Em número e percentual, respectivamente.	244
TABELA XXVI - Brasil – Bahia - Campo Alegre de Lourdes, Percepção de mudanças na alimentação - área urbana. Em número e percentual, respectivamente.	244
TABELA XXVII - Brasil - Bahia – Campo Alegre de Lourdes, Proporção de moradores por tipo de instalação sanitária.	248
TABELA XXVIII - Brasil - Bahia - Campo Alegre de Lourdes, Proporção de moradores por tipo de destino de lixo.	248
TABELA XXIX - Brasil - Bahia – Campo Alegre de Lourdes, Beneficiários do Programa Bolsa Família. Em unidade e Reais, respectivamente.	253

TABELA XXX - Brasil – Bahia – Campo Alegre de Lourdes, Financiamentos concedidos a produtores e cooperativas, por atividade e finalidade, por município - 2000. Em unidades e Reais, respectivamente.	273
TABELA XXXI - Brasil - Bahia – Campo Alegre de Lourdes, Produção e valor de mel de abelha, ovos de galinha e codorna, segundo os municípios - 2000. Em mil dúzias e Reais, respectivamente.	273
TABELA XXXII - Brasil – Bahia – Campo Alegre de Lourdes, Efetivo dos rebanhos, segundo os municípios - 1999	273

Relatório III: Município de São Francisco de Itabapoana - RJ

TABELA I - Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Características demográficas – 2000. Em unidades e percentual, respectivamente.	278
TABELA II - Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Distribuição da população por sexo e por área – 2000. Em unidades e percentual, respectivamente.	279
TABELA III - Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Distribuição da população por faixa etária – 2000. Em unidades e percentual, respectivamente.	279
TABELA IV - Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Tempo das famílias rurais dedicado à atividade agrícola e ou pesqueira - 2005. Em unidades e percentual, respectivamente.	281
TABELA V - Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Principais produtos selecionados em lavouras permanente e temporária – 2000. Em unidade, toneladas, mil Reais e hectares, respectivamente.	283
TABELA VI - Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Evolução de receita e despesa realizadas – 1997/2002. Em mil Reais.	291
TABELA VII - Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Evolução das receitas correntes – 1997/2002. Em percentual.	292
TABELA VIII - Brasil - Rio de Janeiro, Transferência de royalties e participações especiais no 1º semestre de 2000 e o total arrecadado pelos municípios selecionados de Macaé, Cabo Frio, Quissamã e Rio das Ostras – 1998. Em milhões de Reais.	294
TABELA IX - Brasil - Rio de Janeiro, Transferências governamentais dos royalties do petróleo no Estado do Rio de Janeiro e nos municípios selecionados de São João da Barra e São Francisco de Itabapoana, nos meses de dezembro de 2003 e fevereiro de 2004. Em mil Reais.	295
TABELA X - Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Renda per capita e percentual da população abaixo da linha de miséria – 2000. Em Reais e percentual, respectivamente.	296
TABELA XI - Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Indicadores de desigualdade de renda -2000. Em índice e percentual, respectivamente.	297
TABELA XII - Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, População economicamente ativa, ocupada e desocupada; trabalhadores formais e informais – 2000. Em unidades	297
TABELA XIII - Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Empregos formais nas principais atividades econômicas selecionadas em Dezembro de 2002. Em unidades.	298

TABELA XIV - Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Renda do Trabalho e taxa de desemprego – 2003. Em Reais, hora e percentual, respectivamente.	299
TABELA XV - Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Número de domicílios por rendimentos do chefe de família – 2000. Em unidades e percentual, respectivamente	299
TABELA XVI - Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais – 1991/2000. Em percentual.....	300
TABELA XVII - Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Percentual da população jovem entre 15 e 17 anos por anos de estudo e frequência escolar – 1991/2000. Em Percentual.....	301
TABELA XVIII - Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) – 1991/2000. Em índice e numeração ordinal, respectivamente.....	302
TABELA XIX - Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Dimensões do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – 1991/2000.....	302
TABELA XX - Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Número de domicílios particulares permanentes segundo tipos selecionados de abastecimento de água – 2000. Em unidades e percentual, respectivamente.	303
TABELA XXI - Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Número de domicílios particulares permanentes segundo o tipo de esgotamento sanitário – 2000. Em unidades e percentual, respectivamente.	304
TABELA XXII - Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Número de domicílios particulares permanentes segundo o destino selecionado do lixo – 2000. Em unidades e percentual, respectivamente.	305
TABELA XXIII - Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Estabelecimentos de ensino por nível e natureza - 2003. Em unidades.	311
TABELA XXIV - Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Número de matrículas segundo a natureza e a rede de ensino – 2003. Em unidades e percentual, respectivamente.	311
TABELA XXV - Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Matrículas por nível de ensino – 2000. Em unidades e percentual, respectivamente.....	312
TABELA XXVI - Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Percentual de crianças entre 7 e 14 anos que não frequentam escolas – 2000.....	312
TABELA XXVII - Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Percentual de alunos repetentes, na matrícula inicial do ensino fundamental e médio – 2002.	313
TABELA XXVIII - Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Rede de saúde por tipo de estabelecimento e prestador em de Julho de 2003. Em unidades.....	314
TABELA XXIX - Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Consultas médicas do SUS – 1998/2001. Em número de habitante/ano.....	314
TABELA XXX - Brasil – Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Leitos vinculados ao SUS por especialidade – 2002. Em unidades e percentual, respectivamente.	315
TABELA XXXI - Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Internações hospitalares do SUS por especialidade – 2002. Em unidades e percentual, respectivamente.	315

TABELA XXXII - Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Cobertura vacinal em menores de 1 ano, série história 1997/2003, em valores percentuais	316
TABELA XXXIII - Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Cobertura vacinal em menores de 1 ano. Comparativo São Francisco do Itabapoana (RJ) e Estado do Rio de Janeiro – 2003, em valores percentuais.....	317
TABELA XXXIV - Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS). Em unidades e percentual, respectivamente.....	318
TABELA XXXV - Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Programas Federais de Transferência de Renda – 2003. Em número de usuários e Reais, respectivamente.	319
TABELA XXXVI - Brasil – Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Cobertura do Programa Bolsa Família nos Municípios do Norte Fluminense - 2004. Em unidades e percentual, respectivamente.....	323
TABELA XXXVII - Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Programas de Transferência de Renda em Dezembro de 2004. Em unidade e Reais, respectivamente.	325

GRÁFICOS

Relatório I: Município de Araçuaí – MG

GRÁFICO I - Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Estrutura Fundiária - 1996 - Em %.....	88
GRÁFICO II - Brasil - Minas Gerais – Microregião de Araçuaí - Percentual da renda apropriada pelos 20% mais ricos - 1990 / 2000 – Em %.....	89
GRÁFICO III - Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Evolução do PIB per capita – 1985/2003 - Em R\$ a preços correntes.....	89
GRÁFICO IV - Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - evolução da participação relativa dos setores econômicos no PIB municipal - 1985/96 - 2001/2003	94
GRÁFICO V - Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Pessoal ocupado em atividades industriais, comerciais e de prestação de serviços - 2002 - Em % do total de pessoas ocupadas nesses atividades.....	96
GRÁFICO VI - Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Evolução do PIB-Agropecuária municipal e microregional - 1999/2003 - Em R\$ mil reais correntes.	96
GRÁFICO VII - Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Lavouras Temporárias: evolução da área colhida de lavouras escolhidas - 1996-2002/2003 - Em mil ha.	98
GRÁFICO VIII - Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Zona Rural: tempo dedicado à atividade agrícola, segundo os entrevistados - 2004 - Em %.....	103
GRÁFICO IX - Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Zona Rural: perfil de ocupação entre os entrevistados, segundo os entrevistados – 2004 – Em %	104
GRÁFICO X - Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Meio Urbano: ocupação dos entrevistados - 2004 - Em % do total de ocorrências.	105
GRÁFICO XI – Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Produção na propriedade, segundo a natureza dos produtos – 2004 - Em % do total de ocorrências nas falas dos entrevistados.	106

GRÁFICO XII - Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Zona Rural: existência ou não de nascente ou rio na propriedade; percepção em relação a variações no volume do rio ou nascente e à escassez de água e motivos da escassez, segundo os entrevistados - 2004 - Em %	107
GRÁFICO XIII - Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Zona Rural: formas de abastecimento de água - 2004 - Em % do total de ocorrências nas falas dos entrevistados.	108
GRÁFICO XIV - Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Evolução do número de consumidores de energia elétrica - urbano (inclusive povoados e distritos) e rural - 1997/2006 - Em número de consumidores.	110
GRÁFICO XV - Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Zona Rural: utilização de água para irrigação, segundo os entrevistados - 2004 - Em %	111
GRÁFICO XVI - Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Famílias que comercializam ou não a produção, segundo os entrevistados - 2004 - Em %.....	118
GRÁFICO XVII - Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - equipamentos utilizados na comercialização da produção, segundo os entrevistados - 2004 - Em %.....	119
GRÁFICO XVIII - Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Produtos mais vendidos pelos supermercados locais, por classes de produtos - segundo o número de vezes que os produtos foram mencionados nas entrevistas - 2005 - Em %.....	122
GRÁFICO XIX - Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Alimentos mais vendidos pelos supermercados, segundo o número de vezes que esses alimentos foram mencionados nas entrevistas – 2005 – Em % do número de supermercados entrevistados.....	123
GRÁFICO XX - Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Supermercados: vantagens e desvantagens de se adquirir produtos regionais, de acordo com os critérios dos entrevistados - 2005 - Em % do total de ocorrências nas falas dos entrevistados.....	126
GRÁFICO XXI - Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - População Total, urbana e rural - 1970/2005 - Em número de pessoas residentes.	132
GRÁFICO XXII - Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Condições de Habitação: domicílios com água encanada e banheiro, energia elétrica e geladeira e coleta de lixo - 1991/2000 - em %.....	134
GRÁFICO XXIII - Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Evolução da intensidade da indigência e da pobreza - 1991/2000 - Em % da população total	137
GRÁFICO XXIV – Brasil – Minas Gerais – Araçuaí - Vulnerabilidade Familiar 1991/2000 Em %	139
GRÁFICO XXV - Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - População residente com frequência a creches e escolas e com mais de 10 anos de idade, segundo faixas de anos de estudo - 2001 - Em % da população total com mais de 10 anos de idade.	140
GRÁFICO XXVI - Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Analfabetismo junto às famílias entrevistadas, segundo situação do domicílio e grupos sociais específicos, por gênero – Em %	141
GRÁFICO XXVII - Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Meio Urbano: Escolaridade dos membros das famílias entrevistadas, segundo sexo e graus de estudo - 2004 - Em %	142
GRÁFICO XXVIII - Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Mulheres em Condição de Vulnerabilidade 1991/2000 Em %	143

GRÁFICO XXIX - Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Renda familiar das famílias entrevistadas segundo extratos de renda e situação do domicílio, de acordo com os entrevistados - Em %.....	145
GRÁFICO XXX - Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Evolução da renda proveniente do trabalho e de transferências governamentais e percentual de pessoas com mais de 50 % de sua renda proveniente das Transferências Governamentais - 1991/2000 - Em %	146
GRÁFICO XXXI - Brasil – Minas Gerais - Araçuaí - Meio Urbano: recursos para compra de alimentos em primeira e segunda opções, segundo os entrevistados - 2004 - Em % do total de ocorrências.....	147
GRÁFICO XXXII - Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Zona Rural: Origem dos recursos destinados à compra de alimentos, segundo a ordem de importância conferida pelos entrevistados - 2004 - Em % do total de ocorrências.....	148
GRÁFICO XXXIII - Brasil – Minas Gerais - Araçuaí - Meio Urbano: percepção dos entrevistados em relação à falta de alimentos e seus motivos e em relação à ajuda e à frequência da ajuda aos vizinhos - 2004 - Em % do total de ocorrências.....	149
GRÁFICO XXXIV - Brasil – Minas Gerais - Araçuaí - Zona Rural: Percepção dos entrevistados em relação à falta de alimentos e à ajuda aos vizinhos - Em % das famílias entrevistadas	149
GRÁFICO XXXV - Brasil – Minas Gerais - Araçuaí - Zona Rural: percepção dos entrevistados em relação a diferenças entre a alimentação de "hoje" e de "antigamente" e definição das diferenças - 2004 - Em % das ocorrências nas falas dos entrevistados	156
GRÁFICO XXXVI - Brasil – Minas Gerais - Araçuaí - Meio Urbano: percepção de diferenças na alimentação entre "hoje" e "antigamente" e qualificação das diferenças existentes, segundo os entrevistados - 2004 – Em % do total de ocorrências.....	157
GRÁFICO XXXVII - Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Supermercados: formas de pagamento das compras realizadas pelos clientes, segundo os entrevistados - 2005 - Em % do total de ocorrências nas falas dos entrevistados.....	160
GRÁFICO XXXVIII - Brasil – Minas Gerais - Araçuaí - Meio Urbano: alimentos consumidos pelas famílias, dispostos em ordem de importância, segundo a sua participação no total de alimentos citados e o número de vezes que eles foram citados pelos entrevistados – 2004.....	163
GRÁFICO XXXIX - Brasil - Minas Gerais -Araçuaí - Zona Rural: alimentos consumidos pelas famílias, dispostos em ordem de importância, segundo a sua participação no total de alimentos citados e número de vezes que eles foram citados pelos entrevistados-2004.....	164

Relatório III: Município de São Francisco de Itabapoana – RJ

GRÁFICO I - Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Percentual da Ocupação Principal das Famílias Rurais – 2005.....	281
GRÁFICO II - Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Renda Mensal Aferida pelas Famílias Rurais – 2005.....	286

GRÁFICO III - Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Produção Pequeno Produtor Rural, segundo a natureza dos produtos – Total de Ocorrências nas falas dos entrevistados.	287
GRÁFICO IV - Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Evolução da Relação Despesas de Custeio/Receitas Correntes - 1997/2002.....	292
GRÁFICO V - Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Proporção do Estado Nutricional em Crianças de 0 a 35 meses, usuárias da Rede Básica de Saúde - 2001.	306
GRÁFICO VI - Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Evolução Percentual da Cobertura do PBF* de Outubro/2003 a Dez/2004.....	324

QUADROS

Relatório I: Município de Araçuaí – MG

QUADRO I - Brasil – Minas Gerais - Araçuaí: Cisternas e Caixas Comunitárias para Armazenamento de Água de Chuva Captada através do Telhado das Casas, Açudes e Barragens Subterrâneas	109
QUADRO II - Vale do Jequitinhonha: migração temporária para o corte de cana e SP.....	134
QUADRO III - Brasil – Minas Gerais – Araçuaí - Rendimento nominal por sexo	142
QUADRO IV - Brasil – Minas Gerais – Araçuaí: ordem de importância dos alimentos consumidos pelas famílias rurais e urbanas, segundo a participação do alimento no total de alimentos citados e o número de vezes que o alimento apareceu nos quadros de ordem de importância, segundo os entrevistados.	166

Relatório II: Município de Campo Alegre de Lourdes – BA

QUADRO I - Propriedade visitada na comunidade Barreiro do Espinheiro.....	233
QUADRO II - Relação dos contratos do Programa de Aquisição de Alimentos na Região do Baixo Médio São Francisco.....	262

Relatório III: Município de São Francisco de Itabapoana - RJ

QUADRO I - Demonstrativo do Quantitativo de entrevistas realizadas segundo segmento. São Francisco de Itabapoana – RJ, 2004-2006.....	277
---	-----

MAPAS

Relatório I: Município de Araçuaí – MG

MAPA I - Localização do Município de Araçuaí-MG.....	76
MAPA II - Brasil – Minas Gerais – Araçuaí: Comunidade de Itira, antiga Barra do Pontal, na confluência dos rios Araçuaí e Jequitinhonha	77
MAPA III - Rede urbana do Vale do Jequitinhonha – Início do século XX.....	86
MAPA IV - Mesorregião dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – Microrregiões.....	114

Relatório II: Município de Campo Alegre de Lourdes – BA

MAPA I - Localização do município de Campo Alegre de Lourdes no estado da Bahia.....	212
MAPA II - Mapa da suscetibilidade à desertificação no Brasil	216

FOTOS

Relatório I: Município de Araçuaí – MG

FOTO I Brasil – Minas Gerais – Araçuaí: Vista Geral da Área Interna do Mercado Municipal.....	117
FOTO II - Brasil – Minas Gerais - Araçuaí: Agricultores vendendo o resultado da produção em suas propriedades na Feira Municipal aos Sábados, que ocorre nas proximidades do Mercado Municipal.....	117
FOTO III - Brasil – Minas Gerais - Araçuaí: Oferta de refeições em um dos restaurantes localizados na “praça de alimentação” do mercado municipal aos sábados pela manhã	161

Relatório II: Município de Campo Alegre de Lourdes – BA

FOTO I - Carregadores de água em Campo Alegre de Lourdes	213
FOTO II - Formação de lagoa natural	214
FOTO III - Lixo acumulado às margens da lagoa formada na sede do município.....	215
FOTO IV - Captação de águas pluviais para as cisternas.....	215
FOTO V - Produção de hortaliças na comunidade Lagoa do Arroz	220
FOTO VI - Projeto de criação de cabras	225

Relatório III: Município de São Francisco de Itabapoana - RJ

FOTO I - Produção agrícola da região: Abacaxi / Melancias / Tomates	282
---	-----

Introdução

Este relatório apresenta os resultados do projeto de pesquisa *Construção e promoção de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional: aspectos produtivos, de consumo, nutricional e de políticas públicas*. O projeto teve o objetivo de analisar as condições que favorecem ou dificultam a implantação de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional (SisLocSan), bem como sugerir os requisitos institucionais e os passos necessários para tanto. Valendo-se do marco analítico para o diagnóstico e implementação de sistemas de SAN (SISAN's) construído pela equipe, foram realizados estudos de caso em três municípios: Araçuaí (MG), Campo Alegre de Lourdes (BA) e São Francisco de Itabapoana (RJ).

O projeto que orientou a pesquisa se distingue pela abordagem multidisciplinar expressa na própria composição da equipe de pesquisadores cuja formação provém de diferentes áreas das Ciências Sociais e da Saúde. Essa composição permitiu construir uma abordagem que, por um lado, contempla o enfoque intersetorial característico da SAN, envolvendo aspectos nutricionais, econômicos, sociais, culturais e espaciais. Por outro lado, ela confere importância primordial aos atores sociais na construção, promoção e monitoramento dos SisLocSan, com destaque para a ação das políticas públicas no fomento de atividades e na aplicação de programas de SAN. Essa última observação permite, ademais, associar a promoção dos SisLocSan com a ótica da construção social de territórios na perspectiva da implementação de estratégias de desenvolvimento local equitativo e sustentável.

O enfoque adotado pela pesquisa se propõe a analisar a relação entre os vários setores que integram os SISAN's com vistas a superar as abordagens que focalizam aspectos setoriais, isoladamente. Ainda que sejam imprescindíveis as análises setoriais (sobre nutrição e saúde, educação e nutrição, ou mesmo produção e comercialização de alimentos), pretendeu-se avançar na direção de caracterizar um sistema integrado e intersetorial de ações locais de SAN, para além do potencial isolado de cada setor.

Assim, o presente relatório reúne em seu desenho analítico as principais questões estratégicas para o campo da SAN colocadas, hoje, no país, quais sejam: a intersetorialidade, a equidade e inclusão social, a sustentabilidade e a participação e controle social num contexto de descentralização. Essas questões foram tratadas na pesquisa em contextos que revelam os desafios para a construção de SisLocSan em condições desfavoráveis, haja vista as peculiaridades das localidades escolhidas para estudo – municípios de pequeno porte com perfil rural, localizados em regiões economicamente deprimidas com elevada incidência de pobreza.

Contudo, respeitadas essas peculiaridades de modo a evitar generalizações indevidas, o relatório traz também indicações para a implantação dos referidos sistemas em outros contextos sócio-espaciais.

O presente relatório encontra-se organizado em três partes. A primeira parte contém o marco analítico construído pela equipe da pesquisa, tarefa tão mais complexa quando se considera a abordagem multidisciplinar imposta pelo campo da SAN, no caso, acrescida do objetivo de articular categorias oriundas de três enfoques, a saber: o enfoque de SAN; o enfoque sistêmico; o enfoque de desenvolvimento local. Essa parte apresenta, ainda o método de pesquisa utilizado pela equipe tanto no que se refere à utilização de dados secundários, quanto na realização das pesquisas de campo nos três municípios escolhidos como estudos de caso.

A segunda parte do relatório apresenta os três estudos de caso realizados nos municípios selecionados. Os estudos consideraram as três dimensões privilegiadas pelo projeto que são a populacional (situação alimentar e nutricional), a produtiva e de consumo (fluxos de produção, comercialização, acesso e consumo de alimentos), e a político-institucional (programas e ações governamentais e não governamentais). As análises da condição de SAN das famílias e das ações e políticas públicas identificadas nessas localidades têm como referência as diretrizes da SAN, e como perspectiva apontar as possibilidades e requisitos de a SAN contribuir na articulação sistêmica das ações e políticas existentes e na introdução de novas.

Na terceira parte é feita uma abordagem conjunta das localidades estudadas analisando como o conjunto de fatores relacionados ao contexto biofísico, à reprodução econômica das famílias e densidade sócio-organizacional das respectivas localidades, e à institucionalidade pública e acesso a bens e serviços públicos, configuram (potencializam ou geram constrangimento) os elementos constitutivos dos SisLocSan estudados pela pesquisa e como afetam a construção de estratégias de desenvolvimento econômico local. As conclusões desta análise constituem as conclusões gerais da pesquisa apresentadas na forma de proposições relativas à construção e promoção de SisLocSan em conexão com estratégias de desenvolvimento econômico local.

Além do presente relatório de pesquisa, o projeto prevê a organização de dois tipos de eventos. Um deles serão seminários nos três municípios estudados para devolução dos resultados da pesquisa aos atores sociais locais, eventos coordenados com as oficinas de capacitação do Projeto “Construindo capacidades em segurança alimentar no Brasil” desenvolvido pelo Centro de Referência em SAN em parceria com a Ryerson University (Toronto, Canadá). A equipe

organizará, também, seminários com vistas a difundir os resultados da pesquisa para um público mais amplo, incluindo pesquisadores e gestores de políticas públicas.

Cabe destacar, por fim, que o projeto envolveu uma rede inter-institucional englobando cinco instituições universitárias (FIOCRUZ, UERJ, UFF, UFRJ e UFRRJ) e duas organizações não governamentais (Instituto Pólis e SASOP), sob a coordenação do Centro de Referência em SAN (CERESAN) sediado no CPDA/UFRRJ.

Embora todas as partes do presente relatório tenham sido objeto de discussão coletiva e recebido contribuições dos integrantes da equipe, as pesquisas bibliográficas e de campo e a elaboração dos documentos correspondentes às diversas partes que compõem o relatório estiveram a cargo de:

1. Marco analítico, análise conjunta e capítulo conclusivo: Luciene Burlandy, Rosana Magalhães e Renato S. Maluf (responsáveis) e Edie Pinheiro (colaboração).
2. Desenvolvimento econômico local: Eduardo L. Caldas e Márcio C. Reis (responsáveis) e Edie Pinheiro (colaboração).
3. Estudo de caso de Araçuaí: Márcio C. Reis (pesquisador responsável), e Cynara S. Fonseca (bolsista de iniciação científica)¹.
4. Estudo de caso de Campo Alegre de Lourdes: Luiz A. S. Mafra (pesquisador responsável), Márcia Muniz (pesquisadora assistente) e Marineide M. Couto (bolsista de iniciação científica).
5. Estudo de caso de São Francisco de Itabapoana: Luciene Burlandy e Rosana Magalhães (pesquisadoras responsáveis), Giselle L. Monnerat, Vanessa Schottz e Mônica Senna (pesquisadoras assistentes).
6. Organização e processamento dos dados e informações: Daniela Frozi.

¹ A pesquisa de campo em Araçuaí (MG) contou, também, com o apoio local da FEVALE e do Instituto Fênix.

PARTE I

1. Marco analítico

A construção de um marco analítico adequado aos objetivos do projeto defrontou-se com dois desafios principais que, por sua complexidade, fazem dessa própria construção um produto da pesquisa cuja aplicabilidade ultrapassa o presente projeto. O primeiro desafio foi, sem dúvida, privilegiar a composição multidisciplinar da equipe de pesquisa. Apesar das dificuldades, o diálogo entre diferentes disciplinas e filiações teórico-metodológicas favoreceu a apreensão das múltiplas dimensões envolvidas na construção de SisLocSan. Ao mesmo tempo, cabe ressaltar que o intercâmbio inter-institucional consolidado no desenvolvimento da pesquisa permitiu associar à reflexão conceitual e metodológica aspectos fundamentais ligados ao aprendizado organizacional das diferentes entidades envolvidas. O segundo desafio foi configurar uma abordagem capaz de articular três enfoques distintos, a saber: a) o enfoque de SAN; b) o enfoque sistêmico; c) o enfoque de desenvolvimento local.

A escolha destes enfoques foi pautada pela própria natureza complexa e inovadora do objeto de pesquisa, na medida em que o foco da investigação foi a análise das condições de implementação de SisLocSan entendidos como “unidades imbricadas”, experiências que evidenciam interdependências e diferentes perfis de interação entre múltiplas variáveis. Assim, a abordagem sistêmica que “sugere a associação de diferentes lógicas de análise” (Hartz (org.), 2000), juntamente com as referências conceituais de SAN e desenvolvimento local, tornaram-se os principais eixos teóricos utilizados para explicar os limites e as potencialidades dos processos de implementação de SisLocSan.

A apresentação do marco analítico tem como ponto de partida o enfoque de SAN que confere destaque especial aos requisitos institucionais e de orientação das políticas públicas dele resultantes, particularmente, no âmbito das ações locais. Em seguida, faz-se um exercício de aplicação do enfoque sistêmico na abordagem da SAN, com vistas a identificar as dinâmicas sistêmicas presentes nas dimensões da produção e do consumo dos alimentos, bem como nas ações na área de saúde e nutrição. Este exercício resultou na proposição de que a inserção das famílias e dos bairros-comunidades nas dinâmicas sistêmicas que afetam sua condição de SAN, se explica ou é influenciada por três conjuntos de fatores principais: a) contexto biofísico; b) reprodução econômica das famílias e densidade sócio-organizacional; c) institucionalidade e acesso a bens e serviços públicos.

Buscou-se, ademais, articular os referidos fatores sistêmicos com a institucionalidade e as políticas de SAN para, desse modo, atender ao objetivo de analisar as condições de construção e o processo de implementação de SisLocSan. Por fim, introduziu-se o enfoque de desenvolvimento econômico local com a perspectiva de identificar as conexões possíveis de serem estabelecidas entre a promoção de SisLocSan e a formulação e implementação de estratégias de desenvolvimento local.

O enfoque da SAN

A pesquisa se vale do enfoque da SAN consagrado na II Conferência Nacional de SAN, conforme consta nos seus documentos de referência (CONSEA, 2004). Neles, a segurança alimentar e nutricional é definida como *a realização do direito humano à uma alimentação saudável, acessível, de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, respeitando as diversidades culturais, e realizando-se em bases sustentáveis do ponto de vista sócio-econômico e agroecológico.*

Nesse sentido, a SAN coloca-se como um objetivo de ações e políticas públicas com natureza estratégica, na medida em que ele orienta opções em vários campos e requer mecanismos e instrumentos permanentes para assegurar sua consecução. A promoção da SAN como a definimos, possui três referências que lhes são inseparáveis, a saber: a) direito humano à alimentação adequada; b) soberania alimentar; c) relação com a promoção do desenvolvimento.

A SAN refere-se ao direito de todo cidadão e cidadã de estar seguro(a) em relação aos alimentos e à alimentação nos aspectos da suficiência (proteção contra a fome e a desnutrição), qualidade (prevenção de males associados com a alimentação) e adequação (preservação da cultura alimentar). Assegurar a alimentação significa assegurar o direito elementar à vida. Por essa razão, o direito humano à alimentação adequada é um dos princípios ao qual se subordina o objetivo da SAN.

Quando se considera que os países estão inseridos numa ordem internacional, torna-se inevitável incorporar o segundo princípio que subordina o objetivo da SAN que é o da soberania alimentar. Vejamos a definição adotada no Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar (Havana (Cuba), 2001): “soberania alimentar é o direito dos povos definirem suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população, com base na pequena e média produção, respeitando suas

próprias culturas e a diversidade dos modos camponeses, pesqueiros e indígenas de produção agropecuária, de comercialização e gestão dos espaços rurais, nos quais a mulher desempenha um papel fundamental [...] A soberania alimentar é a via para erradicar a fome e a desnutrição e garantir a segurança alimentar duradoura e sustentável para todos os povos”.

Portanto, o princípio da soberania alimentar sustenta o direito dos povos definirem suas estratégias de produção e consumo dos alimentos que necessitam. Com raízes na noção de soberania nacional, a soberania alimentar valoriza a produção própria de alimentos e, durante muitas décadas, foi sinônimo de auto-suficiência na produção de alimentos. No entanto, este enfoque é, usualmente, empregado em nível nacional e não comporta sua transposição para o nível local como o fazem as perspectivas que propugnam a auto-suficiência produtiva das localidades; de fato, esta é uma condição demasiado restritiva para as respectivas comunidades que, ademais, é aplicável a apenas um pequeno número de situações. Na presente pesquisa, serão abordados aqueles elementos, em nível local, que contribuem para o exercício soberano de políticas de SAN. Entre esses elementos se destacam as ações que promovem a aproximação física e identitária entre produção e consumo de alimentos de qualidade – qualidade que pode se expressar por outros parâmetros que não o da transportabilidade dos bens – ao mesmo tempo em que valorizam a diversidade dos recursos naturais, produtos e hábitos alimentares.

A terceira referência relaciona o objetivo da SAN com a promoção do desenvolvimento. Vimos que a SAN é um objetivo que expressa um direito de toda a população, tem natureza estratégica e deve ser buscado de forma permanente com base no exercício de políticas soberanas. Essa concepção nos permite afirmar que há uma questão alimentar nos processos de desenvolvimento dos países e que a maneira como eles a enfrentam pode contribuir para que tais processos promovam crescente equidade social e a melhoria sustentável da qualidade de vida de sua população.

Nesse sentido é que o objetivo da SAN converte-se num dos eixos ordenadores das estratégias de desenvolvimento de um país, sugerindo formas mais equitativas e sustentáveis de produzir e comercializar os alimentos, questionando o padrão de consumo alimentar e requalificando as ações dirigidas para os grupos sociais mais vulneráveis à fome, à desnutrição e aos demais problemas nutricionais. As ações e políticas públicas de SAN participam, portanto, da difícil tarefa de associar dinamismo econômico, promoção de equidade social e melhoria sustentável da qualidade de vida.

Em síntese, o enfoque da SAN aqui adotado implica considerar:

- a) As ações nos vários âmbitos que compõem a SAN, cuja abrangência engloba a produção, distribuição, comercialização, consumo, utilização biológica dos alimentos e suas relações com a saúde;
- b) O eixo do consumo ou do acesso como ponto de partida de análise, por ser esse o eixo que expressa de forma mais significativa as interações entre os diferentes âmbitos da SAN, cabendo verificar as condições em que se dá o acesso a uma alimentação adequada e saudável.
- c) O diferencial que a ótica de SAN traz para as ações desenvolvidas nos vários âmbitos abrangidos por ela, que se expressa na prática da intersetorialidade.

Nossa compreensão é que *a intersetorialidade da SAN consiste na capacidade dos vários setores de governo e da sociedade de dialogarem entre si para atuar sobre um mesmo contexto sócio-espacial ou território*. Assim compreendida, a intersetorialidade se expressa na forma de ações convergentes ou programas integrados, no caso, em ações ou programas de âmbito local. Dado ser a SAN um objetivo de políticas públicas, a dimensão local confunde-se com a municipal na medida em que as políticas públicas são formuladas e implementadas tendo como referência as unidades político-administrativas nas quais se definem as esferas de governo.

O enfoque da SAN aqui adotado, em especial, o componente da intersetorialidade, defronta-se com um conjunto de questões no âmbito da institucionalidade e da formulação e implementação das políticas públicas que são abordadas a seguir.

1. Intersetorialidade

A noção de SAN remete a um desenho institucional de política pública que é, por princípio, supra-setorial (situado acima dos setores) e, portanto, norteia a implementação de ações setoriais a partir de uma compreensão integrada da questão alimentar e nutricional. Isto significa que cada setor deve atuar em função dos objetivos mais amplos da SAN. Se, por exemplo, o sistema de produção, comercialização e industrialização de alimentos adotado no país, para atingir suas metas econômicas, gerar problemas sociais, comprometer a sustentabilidade ambiental e estimular práticas alimentares de riscos a saúde, os objetivos da SAN não estarão sendo atingidos. Isto se verifica, por exemplo, ao disponibilizar em larga escala e a baixo custo alimentos com alta concentração de calorias, açúcares e gorduras oriundos, ademais, de modelos de produção excludentes e com impactos ambientais negativos.

A política de SAN lida de forma integrada com os fatores determinantes da situação alimentar e nutricional de uma população, que por sua vez são de naturezas distintas – econômica, psico-social, ética, política, cultural, etc. Portanto, a inserção deste componente em cada política setorial implica numa mudança de lógica de atuação e na revisão de valores sociais, que impõe necessariamente o diálogo entre os diversos setores envolvidos. Impõe, antes de tudo um questionamento das próprias contradições da sociedade que se expressam nos objetivos setoriais mais específicos e que fazem com que muitas vezes as ações de determinados setores amortizem ou mesmo anulem o impacto dos demais.

Ao impor este tipo de desafio auto-reflexivo para toda a sociedade, a SAN torna-se um componente decisivo para a construção de um projeto de desenvolvimento que articule e integre crescimento econômico, social e humano, contribuindo para o resgate de valores éticos, de equidade, de cidadania e cultura.

A articulação entre os setores de governo pode se dar sob, pelo menos, duas modalidades conforme proposto a seguir:

- a) Multi-setorial: cada setor identifica programas que são prioritários em seu âmbito de atuação para alcançar um objetivo mais amplo de governo como é a SAN, e estes programas recebem um selo de prioridade que lhes confere garantia de recursos e atenção especial dos gestores, incluindo apoio técnico para implementação local. Este tipo de estratégia promove ganhos setoriais pontuais, e uma maior aproximação dos diferentes setores a uma lógica macro-setorial, mas não necessariamente a intersetorialidade, porque cada setor continua implantando seus próprios programas.
- b) Intersetorial: os diversos setores constroem de forma conjunta e pactuada um projeto integrado destinado a alcançar objetivos mais amplos, como a SAN. Este planejamento inclui a identificação de determinantes-chave das situações de insegurança alimentar e a formulação de intervenções estratégicas, que transcendem as ações setoriais e impactam diferentes dimensões do problema. Conseqüentemente, os recursos são alocados em função dessas prioridades, num processo que é simultaneamente técnico e político.

Como exemplo da segunda modalidade de articulação, mais própria ao enfoque da SAN, pode-se citar as ações de apoio à produção de pequeno e médio porte e à comercialização de alimentos específicos, para os quais se queira estimular o consumo sob a ótica de promoção da saúde. Essas medidas geram impactos nas condições de trabalho e renda das famílias mais

vulneráveis com implicações no seu quadro de saúde, ao mesmo tempo em que reduzem os gastos com alimentação dos grupos populacionais que passam a adquirir alimentos mais saudáveis a um custo menor, impactando o consumo. Este tipo de lógica é, naturalmente, mais difícil de ser implementada, pois implica em processos mais longos de trabalho e negociação política.

A coordenação e articulação intersetorial imposta por uma política de SAN podem contribuir também para potencializar os recursos existentes que estão dispersos nos vários setores de governo. No nível local esta aproximação tem repercussões diretas na otimização dos recursos materiais, como transporte, equipamentos e materiais que são potencializados pela concentração de esforços das diferentes secretarias em função de um projeto conjunto.

1.1 - Desafios para a intersetorialidade

O princípio da intersetorialidade é fundamental para que haja um planejamento integrado de governo, razão pela qual pode-se afirmar que as políticas de SAN com o enfoque aqui apresentado contribuem para conferir matricialidade às ações de governo como pretendido, por exemplo, pelo método do planejamento estratégico bastante em voga no Brasil. No entanto, uma característica marcante das políticas públicas entre nós é a fragmentação institucional e a desarticulação entre os setores. No plano nacional, as ações da área econômica operam de forma desarticulada com os programas sociais e os ministros da área social (saúde, educação, ação social, etc), por sua vez, têm baixa capacidade de interferência nas arenas que definem as políticas relacionadas a temas cruciais como as condições de negociação da dívida externa e alocação de recursos (Kliksberg,1992).

Há também uma desarticulação dos Ministérios e outros órgãos no interior da área social e múltiplas instituições que competem por recursos. Tal competição parece ser maior na área social porque seu potencial de utilização dos recursos é subtraído pelos grupos de pressão, que se colocam como “atravessadores” em diversas etapas do processo de implementação dos programas. Os programas de subsídio à comercialização de alimentos, voltados para segmentos de mais baixa renda são cooptados e intermediados em suas diversas etapas por diferentes setores: os grupos políticos e os comerciantes locais, grupos de pressão comercial em outras esferas (regionais, centrais). Isto ativa a competição interorganizacional pela reduzida porção de recursos remanescentes (Kliksberg,1992).

Problemas complexos como a SAN exigem a construção de pactos amplos, procedimento que não significa eliminar os conflitos entre os atores envolvidos (o que seria impossível), mas

submeter a lógica dos interesses em jogo a um sistema integrado capaz de ajustar as diferentes visões (Diniz, 1997). Nos termos de Hirschman (1996), a integração social emerge do enfrentamento e manejo de conflitos que, em sua maioria, são de um tipo que tem origem, principalmente, em iniquidades e funciona mais como “cola” que como “solvente”. Isto é, tais conflitos são portadores de demandas (baseadas em interesse próprio ou em genuína preocupação com o bem público), levam à “arte da barganha” e os compromissos daí resultantes, é bom que se alerte, não criam a ilusão de representarem soluções definitivas. Segundo este autor, o suporte das sociedades pluralistas é dado, justamente, pela experiência cumulativa de resolver “aos trancos e barrancos” (*muddling through*) numerosos conflitos que, por sua vez, se convertem em suas bases de sustentação.

Esse parece ser o caso dos conflitos que podem se estabelecer em relação à promoção da SAN. De fato, conferir amplitude social à promoção da SAN – ultrapassando o enfoque restrito do “combate à fome” – implica aglutinar setores que se inserem diferentemente nas dinâmicas sociais, econômicas e políticas que condicionam aquele objetivo. Assim, os desafios para a prática da intersectorialidade vão além da obtenção de racionalidade burocrático-administrativa, pois ela se defronta com ações segmentadas em razão não apenas de um ‘distanciamento’ funcional, mas também por visões díspares em relação às questões envolvidas pela SAN. Esses fatores tornam complexa a construção de projetos integradores. Não obstante, como alertava Hirschman (1971), é possível o engajamento em programas comuns ainda que perseguindo metas distintas, isto é, a ampliação da cooperação em atividades voltadas para a solução de problemas não requer consenso e harmonia iniciais; mais que isso, o êxito de ações comuns contribui para aproximar visões inicialmente divergentes.

No que se refere ao âmbito das políticas públicas, grande parte dos conflitos refere-se à alocação dos recursos públicos, fazendo com que organizações situadas em diferentes setores governamentais e da sociedade acabem se tornando competidores potenciais pelos recursos existentes. O comprometimento com projetos integradores implica abrir mão de objetivos e recursos de curto e médio prazo, em função de ganhos futuros. A adesão dos atores depende do quanto este projeto é consistente politicamente e do quanto é construído coletivamente e de forma pactuada, ajustando as diferentes lógicas setoriais.

1.2 – Mecanismos de articulação intersectorial

Como veremos adiante ao abordarmos o enfoque sistêmico da SAN, um desenho institucional promotor da intersectorialidade contempla a existência de conselhos integrados por

diferentes lideranças setoriais (principalmente os mais altos escalões do governo, responsáveis por decisões políticas estratégicas), que podem contribuir para a construção de pactos em torno de decisões-chave sobre alocação de recursos, para um planejamento global que dê direção comum aos vários setores, evidencie as áreas de interseção e permita a identificação de intervenções estratégicas. Simultaneamente, são fundamentais os espaços de interação mais cotidiana como, por exemplo, uma unidade conjunta de trabalho entre os setores para o monitoramento sistemático das ações setoriais (Kliksberg,1993). Este monitoramento deve abranger também o próprio processo decisório, identificando de que forma decisões de um setor minimizam ou potencializam o impacto de outras. Note-se a importância de os setores adotarem indicadores semelhantes para acompanhar o problema em pauta e avaliar o impacto geral do conjunto de ações desenvolvidas por estes setores. Considerando a amplitude da SAN, pode-se agrupar as variáveis por grandes eixos de política (produção, abastecimento e comercialização, acesso e utilização).

Dentre as iniciativas que vêm sendo desenvolvidas neste sentido, destaca-se a Vigilância Alimentar e Nutricional (VAN) que prevê o monitoramento de dados sobre a situação alimentar e nutricional de uma dada população de modo a incluir informações sobre toda a cadeia produtiva: produção, comercialização, acesso, utilização biológica do alimento, estado nutricional e saúde. É fato que, na prática, nem todas estas dimensões vêm sendo implementadas pela VAN que, comumente, restringe-se aos dados antropométricos (peso/estatura/idade) e, em muitos casos, abarca apenas os beneficiários de programas de suplementação alimentar do Governo Federal. No entanto, a vigilância é um subsídio fundamental para uma política de SAN, tanto indicando tendências ao longo do tempo, quanto dando visibilidade a grupos populacionais de risco. Estes grupos devem ser atendidos prioritariamente pelos programas sociais, inclusive por terem mais dificuldades de acesso às ações públicas (Burlandy & Anjos, 2001; 1999; Lopes, 1995). Desta forma a vigilância nutricional cumpre um papel chave no desenho de políticas públicas de alimentação e nutricional voltadas à equidade, na medida em que elas poderiam responder às exigências de discriminação positiva e melhor focalização capazes de superar as distâncias entre os resultados e alcances das ações na área.

Esta é uma das manifestações de uma questão central para o nosso tema e para, praticamente, todos os demais campos da ação pública que é a equidade.

2. Equidade

Diferentes faces da desigualdade (econômica, étnica, de gênero, geracional, etc) vêm se perpetuando por décadas no Brasil. Mesmo as políticas sociais que têm a equidade como vocação, lamentavelmente, não escapam desta herança social iníqua. Os segmentos mais pobres são os que, proporcionalmente, menos se apropriam dos bens e serviços públicos e, portanto, os programas sociais tendem a reproduzir, e não compensar, as desigualdades existentes. Estima-se que do total de recursos empregados nestes programas, no nível central de governo, somente 10% atingem o público contemplado pelos mesmos, o restante destinando-se a gastos burocráticos ou a outros grupos que não os reais beneficiários (Peliano, 1990; Cohn, 1995).

Os arranjos institucionais, que definem o contexto de implementação dos programas, por vezes, reforçam as desigualdades de acesso a esses programas. Neste sentido, a fragilidade dos mecanismos de coordenação e articulação dos setores de governo, bem como dos canais de acesso dos grupos mais vulneráveis à administração pública, vêm contribuindo para ineficiência no uso dos recursos e dificultando o alcance dos grupos à serem atendidos.

São vários os fatores que determinam essa falta de equidade de acesso, entre os quais destacamos os seguintes: os programas que dependem dos equipamentos institucionais para serem operacionalizados tendem a atender os grupos que residem nas localidades onde a provisão de serviços públicos é maior (áreas urbanas e regiões mais ricas); os municípios com maior capacidade técnica e política têm mais facilidade em captar recursos tal como os segmentos populacionais em melhor situação sócio-econômica; a desarticulação entre os setores contribui para uma utilização ineficiente dos recursos.

No cenário das reformas neoliberais das décadas de 1980 e 1990, uma nova institucionalidade é proposta para os estados latino-americanos espelhada em determinados diagnósticos de crise do modelo vigente. Inovações nos formatos tradicionais de representação de interesses foram instituídas, processos de redemocratização social emergiram, modelos mais descentralizados de gestão foram implementados, enfim, uma metamorfose institucional se configurou. Esta reestruturação alterou as relações entre Estado e sociedade, setores e níveis de governo e teve impactos importantes nos mecanismos e critérios de redistribuição dos recursos (financeiros e políticos) existentes (Santos, 1997).

Um longo percurso é percorrido até que os recursos canalizados através dos programas sociais cheguem aos grupos sociais que pretendem atender. Esta trajetória é constituída por diversas etapas que ocorrem em diferentes espaços institucionais e que vão gerando, a partir da interação entre uma multiplicidade de fatores, resultados mais ou menos equitativos.

Incluem-se neste processo os seguintes fatores: critérios e mecanismos de captação de recursos e gastos sociais (que podem ser mais ou menos regressivos); relações entre Estado e sociedade, que determinam as modalidades de influência no processo decisório, em torno da alocação dos recursos; relações entre setores de governo (saúde, educação, assistência, economia, etc.) que vão demarcar prioridades de alocação; relações entre níveis de governo que vão definir os parâmetros dos repasses federais de recursos (quanto e como serão aplicados); e, por fim, relações que se processam no nível dos municípios e das redes locais de proteção social, que definem o quanto e para quem será distribuído. Cabe indagar em que medida esta nova institucionalidade propicia a construção de acordos e cooperação em torno da formulação de políticas e de uma alocação dos recursos existentes mais eqüitativas, e também sua potencialidade para alterar os fatores que vêm gerando e reforçando desigualdades em cada um desses planos.

A rigor, a indagação anterior nos obriga a ir além do âmbito da formulação e implementação das políticas públicas, incorporando uma conceituação de ‘eqüidade social’ que se constituirá no critério em última instância de avaliação dessas políticas. Isto é, os resultados mais ou menos eqüitativos das políticas públicas dependem tanto do grau de eqüidade dos processos pelos quais elas são formuladas e implementadas, quanto da adequação dos instrumentos para remover os fatores geradores de iniquidade social. Nesse sentido, cabe uma breve referência ao enfoque de Amartya Sen que, além de amplamente utilizado, teve na sua origem o tratamento, justamente, das causas da fome coletiva.

A intenção do autor de incorporar a diversidade humana (ao lado de outras manifestações de diversidade) na noção de eqüidade social, levou-o a colocar acento no objetivo de ampliar as capacidades das pessoas empreenderem “atividades” (*doings*) e “existências” (*beings*), ou ainda “modos de fazer” e “modos de ser” que lhes sejam valiosos. Em lugar dos sistemas avaliativos baseados na posse de um conjunto de mercadorias ou utilidades, como são os indicadores de padrões de vida, Sen propõe uma avaliação assentada na idéia de liberdade. Isto é, o conjunto de capacidades expressa a liberdade da pessoa conseguir ou dispor de várias combinações de “funcionamentos” ou “modos de funcionar” (*functionings*). As capacidades, assim como a liberdade de escolha delas derivada, têm valor intrínseco como direito humano, além de sua função instrumental para o progresso econômico.

É conhecida a associação feita pelo autor, também adequada ao nosso objeto, entre desenvolvimento e expansão das capacidades, ou do desenvolvimento como liberdade (Sen, 2000). Para Sen, a igualdade de bens primários não atende aos indivíduos igualmente, em

particular, àqueles que possuem carências especiais. Esses grupos não conseguem converter os bens primários em liberdades efetivas. O autor também chama a atenção para a dificuldade real em estabelecer uma hierarquia de valores. Sua premissa básica é de que o que tem valor para nós é plural e, conseqüentemente, as carências também são plurais. Assim, Sen propõe um espaço mais aberto e genuíno para que os indivíduos escolham o caminho do bem estar e definam os rumos do desenvolvimento social. Tal perspectiva no debate sobre SAN torna-se importante na medida em que contribui para redefinir a natureza e os pressupostos das estratégias de desenvolvimento local.

Nesta direção, Drèze & Sen (1991) oferecem um elo entre o enfoque de equidade antes exposto e as ações públicas (estatais e das organizações sociais) voltadas, entre outros objetivos, para a erradicação da fome e melhoria do perfil de bem estar da população. Para tanto, recorrem à noção de segurança ou seguridade social (*social security*) significando o uso de meios sociais para evitar a privação e a vulnerabilidade, ambas derivadas de fragilidades e dificuldades no processo de expansão de capacidades. A combinação de iniciativas de proteção (tarefa preventiva relacionada com as circunstâncias econômicas dos grupos vulneráveis) e de promoção (expansão do controle sobre necessidades básicas) são enfatizadas e a ação pública não é compreendida apenas como uma questão de oferta de serviços públicos pelo Estado, mas também de participação social na mudança política e no desafio de construção da cidadania contemporânea, que nos leva ao desafio seguinte da participação social.

3. *Participação social*

Durante as décadas de 1980 e 1990 cresceram os espaços de participação social na formulação e implementação de políticas públicas. Os conselhos de representação social, que passaram a fazer parte da institucionalidade estatal em diferentes setores da política (saúde, assistência, etc), tornaram-se, a partir da década de 1990, um contraponto à forte autonomia decisória da tecno-burocracia e espaços de democratização do processo decisório (Castro, 1989). A necessidade de avaliação do alcance e da efetividade desta trajetória de revalorização das instâncias de participação social ainda permanece sendo uma questão central. No entanto, há um razoável consenso de que o aperfeiçoamento de mecanismos democráticos de condução de políticas públicas e espaços de representação dos diferentes atores sociais pode contribuir para uma redistribuição dos recursos públicos, que favoreça os grupos mais vulneráveis, e para a difusão de uma lógica decisória mais cooperativa.

As instâncias de participação e controle social expressam esforços de redemocratização e de difusão da noção de direito e exercício da cidadania, incorporando segmentos antes excluídos do processo decisório. No entanto, deve-se considerar as resistências culturais e de transformação comportamental que se colocam como limites importantes na efetivação de formas mais democráticas de gestão (Draibe, 1998).

No Brasil, o sistema decisório tende a ser caracterizado por uma hiperatividade decisória, ou seja, uma velocidade na formulação de propostas que, no entanto, não se traduz no processo de implementação diante de uma falência operacional do Estado e de uma impotência na consecução das metas estabelecidas (Diniz, 1997). Esta falência na implementação pode desprover os conselhos de seu conteúdo e desmobilizar a participação política.

Outra questão que se coloca é que a multiplicação descontrolada de conselhos setoriais pode acentuar a fragmentação do processo decisório, ao compartimentalizar a agenda de intervenção do poder público. Além disto, a limitada oferta de liderança política, principalmente, no nível local vem fazendo com que os conselheiros participem de vários conselhos simultaneamente. Considerando que estas lideranças representam, por vezes, diferentes grupos de interesse em cada conselho setorial, elas acabam concorrendo consigo mesmo por prioridades na alocação de recursos (Neves & Marinho, 1999).

Quando os conselhos exercem um papel mais deliberativo pode também haver superposição com o papel desempenhado pelo poder legislativo (instância de representação por excelência) e por outros órgãos especializados do poder executivo. Caso esses atores sejam desconsiderados, há o risco de que as decisões dos conselhos tornem-se inócuas.

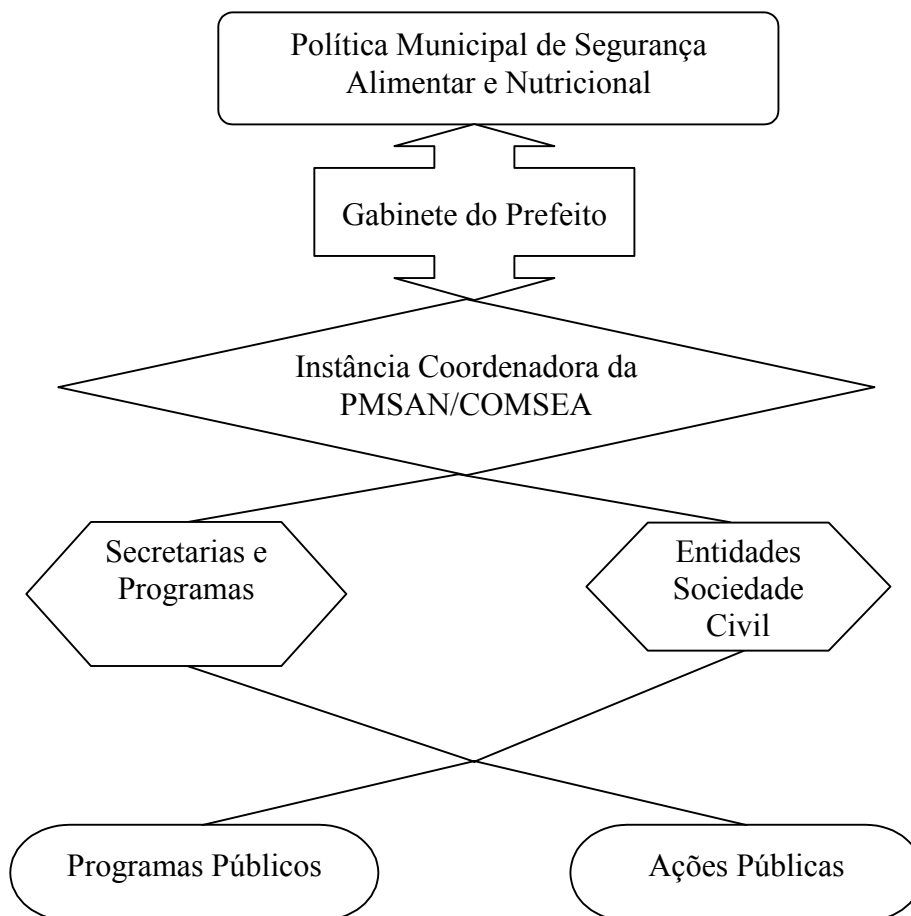
Alguns conselhos foram criados para gerenciar programas específicos. Os conselhos atrelados a programas direcionados para grupos mais pobres enfrentam desafios ainda maiores como a carência acentuada de recursos organizacionais e associativos nos municípios alvo (Draibe, 1998).

Apesar desses desafios, uma atenção especial deve ser devotada a estas arenas por constituírem inovações institucionais que podem impactar significativamente as relações entre Estado e organizações sociais. O êxito das políticas públicas depende não só de mecanismos e recursos institucionais e financeiros, mas da mobilização dos meios políticos para sua execução.

No que se refere ao campo da SAN, à semelhança de muitos outros, as ações locais (municipais) vêm ganhando importância no Brasil, sendo que a multiplicação ainda recente da experiência de criar conselhos municipais de SAN (COMSEA's) coloca alguns desafios específicos em relação aos que se manifestam em âmbito nacional e estadual. Na esfera

municipal fica mais evidente a atuação das entidades da sociedade civil, assim como se verifica uma relação mais próxima entre as instâncias propositoras de políticas (como os COMSEA's) e a execução das ações correspondentes, comparativamente, ao que se verifica na esfera federal.

Além disso, é no nível municipal que as urgências alimentares se manifestam sob a forma de demanda direta e imediata, dando origem a ações governamentais e não-governamentais, não raro, de caráter compensatório. Não obstante, um levantamento de experiências significativas de ações públicas locais de SAN (Costa e Maluf, 2001) constatou que os municípios são capazes de tomar iniciativas relevantes nas quatro dimensões da SAN, a saber: apoio à produção agroalimentar equitativa e sustentável; abastecimento alimentar; consumo e educação alimentar; programas dirigidos a grupos populacionais específicos. Assim, é possível criar nos municípios espaços institucionais ou organismos articuladores de ações inter-setoriais e em parceria entre os governos e a sociedade civil, coordenadas por uma política municipal de SAN institucionalizada como indicado no diagrama a seguir:



Fonte: Costa e Maluf, 2001.

Cabe alertar, porém, que entre os elementos a serem introduzidos pelos movimentos sociais e organizações não governamentais nos programas alimentares dos governos e em seus próprios projetos encontra-se, justamente, a ótica da SAN que, raramente, aparece como tal, como demanda espontânea. O objetivo da SAN ainda carece de legitimação social e reconhecimento político-institucional no Brasil. A propósito, é especialmente relevante a capacitação em SAN dos representantes da sociedade civil que integram os diversos conselhos que tratam de questões direta ou indiretamente ligadas às questões alimentares e nutricionais. Como se sabe, são bastante comuns nesta área e, também, em muitos outros campos institucionais as práticas assistencialistas e setorializadas voltadas à responder a demandas pontuais em detrimento de uma lógica de proposição de políticas públicas fundada na construção social de proposições gerais ou mesmo de proposições setoriais que dialoguem com outras áreas/setores e com dinâmicas nacionais.

4. Descentralização e relações intergovernamentais

As questões de participação social e redução da iniquidade nas políticas públicas devem ser analisadas no contexto da descentralização das políticas e programas governamentais que, por sua vez, acrescentam outros elementos ao que foi antes discutido. A trajetória recente das políticas sociais na América Latina em geral e no Brasil em particular, segue um curso de progressiva descentralização financeira e decisória, sendo que o desenho possível deste processo, em cada contexto nacional, se define em grande medida pelo equilíbrio dinâmico alcançado entre o poder central e as subunidades nacionais². Sistemas federativos bem sucedidos combinam processos de descentralização com certo gradiente de centralização e elevado grau de cooperação entre os níveis de governo (Abrúcio, 1993).

Alguns aspectos positivos da descentralização vêm sendo apontados pela literatura, como a possibilidade de universalizar o acesso às políticas públicas e aumentar o controle social sobre os serviços, pela aproximação entre clientela gestor e prestador. A atuação no nível local possibilitaria proximidade física e melhor visibilidade, tanto dos problemas quanto das oportunidades de desenvolvimento, abrindo espaços para interação entre atores e mecanismos de pactuação e canalização de recursos (Neves & Marinho, 1999).

Avaliações indicam que avanços na qualidade dos serviços públicos acompanharam os processos de descentralização de políticas sociais. No entanto, alguns ingredientes são

² O sistema federativo brasileiro é peculiar na medida que o município constitui uma unidade autônoma.

necessários para que se alcance o sucesso desejado, como a definição clara de papéis entre os níveis de governo e um planejamento que garanta direção e coordenação protagonizada pelos níveis mais centrais (Schartz & Corbacho, 2002; Santos, 1997; Camargo, 1995).

Caso não haja uma condução coordenada e um comando efetivo por parte do Governo Federal, o processo tende a ser caótico, podendo mesmo agravar as desigualdades regionais e sociais. De igual modo, é fundamental que os níveis mais centrais mantenham órgãos de monitoramento do processo de implementação, bem como políticas deliberadas de correção dos desequilíbrios regionais, no sentido de assegurar justiça e equidade.

Os termos do pacto federativo – as relações entre as três esferas de governo – devem se pautar pelo princípio da subsidiariedade que determina que as funções públicas sejam exercidas, sempre que possível, pelos níveis sub-nacionais de governo e que os níveis mais abrangentes só exerçam aquelas funções que os demais não forem capazes. A redistribuição do financiamento e gestão no âmbito de um sistema federativo pressupõe também a adesão dos níveis de menor abrangência, uma vez que estes dispõem de autonomia política e fiscal.

Nestes termos, estados e municípios assumem a gestão de políticas públicas por três razões diferentes: por previsão constitucional; por iniciativa própria ou por indução de esferas mais abrangentes de governo. A decisão em aderir é conseqüente a um cálculo aonde são contrabalançados os custos em assumir novas funções e os recursos fiscais e administrativos disponíveis para implementar as funções assumidas. Riqueza econômica, capacidade fiscal e administrativa dos níveis sub-nacionais são componentes importantes deste cálculo e variam de acordo com a política pública que se pretenda descentralizar, uma vez que os custos embutidos também variam (Arretche, 2000).

Estados federativos com sistema partidário competitivo são particularmente vulneráveis a conflitos intergovernamentais, pois os cargos no executivo e as agências de governo constituem recursos institucionais disputados. De igual modo, cada ente federativo age no sentido de transferir os custos políticos e financeiros de gestão para outros níveis de governo, ao mesmo tempo em que busca preservar os louros do processo (Arretche, 2000).

A interdependência é o que define os padrões de cooperação vertical – complementaridade entre os entes federativos – como mecanismo de resolução dos conflitos e busca de um equilíbrio adequado entre cooperação e competição, ou seja, um jogo de ‘competição cooperativa’. Novamente, é o princípio da subsidiariedade que determina a distribuição de recursos horizontais dentro da federação (dos Estados mais ricos para os mais pobres), visando à equalização econômica mínima entre as unidades federativas. Num contexto

ideal, essa transferência de recursos não deve se dar sob a tutela do poder central, mas de forma negociada entre os estados através de arenas de pactuação (Abrúcio, 1993: 18; Abrúcio, 1998: 26-27).

Compreender de que forma as relações intergovernamentais adquirem uma dinâmica própria nos diferentes contextos federativos e em que medida contribuem para a equidade na distribuição dos recursos, implica considerar: a capacidade institucional de cada ente federativo; as estratégias utilizadas pela esfera federal para desenvolver esta capacidade e induzir algumas políticas; os conflitos e mecanismos de cooperação entre os níveis de governo (Marando & Florestano, 1990).

Um processo radical de descentralização pode não ser equitativo, caso não mantenha sob a administração de um nível mais abrangente de governo funções que tenham caráter redistributivo, ou seja, possibilitando o atendimento de demandas sociais que superam a capacidade de determinadas unidades sub-nacionais em gerir e prestar serviços públicos. Uma descentralização equitativa requer, por exemplo, ações dos governos federal e estadual que compensem a fragilidade institucional e fiscal de determinados municípios.

Os governos centrais não devem descentralizar totalmente o financiamento dos programas sociais sob risco de reforçarem padrões de distribuição de renda existentes e, assim, não contribuir para a equidade. Deve-se garantir um nível mínimo de financiamento que não dependa das capacidades fiscais locais e o governo central deve promover uma redistribuição de recursos entre regiões e Estados (Pfeffermann & Griffin, 1989).

Outra razão para esta advertência é que nem sempre o curso da descentralização política, nos contextos nacionais, está em sintonia com as relações econômicas no plano internacional. A dinâmica internacional indica uma tendência de concentração do poder econômico do capital monopolista que não acompanha a trajetória descentralizadora da gestão de políticas reprodutoras da força de trabalho para o nível municipal. Desta forma, a extrema fragmentação das administrações municipais pode fazer com que a descentralização acentue a segmentação das demandas sociais, em oposição ao caráter global do processo econômico que produz as desigualdades (Massolo, 1988). Sendo assim, a descentralização pode agravar desigualdades caso se pretenda responder às necessidades sociais dentro dos limites dos recursos locais, considerando que a escassez de recursos municipais é produzida por uma estrutura institucional mais ampla e por uma dinâmica econômica globalizada.

A efetividade dos processos de descentralização requer, portanto, em muitos casos, reformas que reforcem as estruturas administrativas vigentes, impondo até mesmo um maior

aporte de recursos (Pfeffermann & Griffin, 1989; Possas, 1996). Essas questões assumem relevância em Estados com forte tradição centralizadora e história recente de descentralização, como ocorre com grande parte dos países latino-americanos. A fragilidade político-institucional das unidades sub-nacionais, aliada a um componente expressivo de desigualdades regionais, reforça ainda mais a importância da função redistributiva do governo central.

Dentre os principais problemas que atingem a gestão municipal no Brasil, segundo enquête de Bremaeker (1991) junto aos próprios prefeitos, incluem-se: recursos financeiros e humanos insuficientes; falta ou insuficiência de instalações, equipamentos e pessoal nas áreas de saúde e educação, interferência negativa por parte dos políticos locais e falta de apoio por parte dos governos estadual e federal. A deficiência de recursos humanos ou seu despreparo para as funções que exercem aparecem como segundo fator em importância no conjunto de problemas apontados pelos prefeitos. O primeiro fator destacado foi a insuficiência de recursos financeiros face as demandas locais. Em termos de áreas prioritárias de atuação da prefeitura a saúde foi apontada como segunda prioridade, sendo educação a primeira e a assistência social apareceu em sétimo lugar no conjunto de prioridades municipais (Idem).

Estes dados indicam que a descentralização fiscal, em países com profundas desigualdades regionais e sociais como o Brasil, pode, ao enfraquecer financeiramente o Governo Federal, limitar as possibilidades de redução dessas desigualdades (Souza, 1998). Além disto, deve-se considerar que a descentralização pode ser regressiva na distribuição de recursos ao favorecer grupos políticos e clientelas locais com maior capacidade de interferência no processo decisório, gerando, por exemplo, maior aplicação nas áreas urbanas em detrimento das rurais dos municípios onde residem os grupos mais vulneráveis economicamente (Possas, 1996).

A descentralização ou o federalismo tem um impacto importante na organização dos grupos de interesse. A centralização oferece vantagens notáveis aos grupos privados, uma vez que eles concentram energias em poucos atores. Este pressuposto não deve, no entanto, levar a uma relação simplista entre centralização e maior clientelismo (pois o cliente teria apenas uma estrutura para influenciar), devendo-se examinar caso a caso (Mény 1996). Além disso, a descentralização não elimina as práticas clientelistas e em alguns casos pode até mesmo acirrá-las. As elites, que se colocam como portadoras da tradição local, freqüentemente, incorporam interesses do poder econômico aos seus valores e práticas e no caso brasileiro elas têm uma tendência à super-representação na vida social e política. É no plano municipal que este traço assume dimensões ainda mais relevantes.

As instituições governamentais, ainda que pretensamente públicas, estão fortemente permeadas por barganhas entre as elites locais, grupos econômicos e segmentos da classe política. Neste processo, o cidadão comum encontra diversos obstáculos para acessar informações, compreender os códigos e linguagens burocráticas e o acesso acaba se dando, quando possível, de forma indireta através de conhecimentos pessoais ou contatos troca de favores. É através do monopólio de informações que o clientelismo aflora no âmbito das prefeituras e câmaras de vereadores. O poder executivo alimenta este tipo de prática nas Câmaras como forma de subordinar vereadores aos seus interesses (Daniel, 1988).

As práticas clientelistas, tradicionalmente, se cristalizaram nas engrenagens dos programas assistenciais. A literatura interpreta este fenômeno a partir de duas grandes correntes: identificando-o a práticas tradicionais (arcaicas) que tendem ao desaparecimento, na medida em que as relações se institucionalizam e se tornam impessoais; considerando que compensam falhas das instituições e que tenderiam a inexistência em contextos de pleno funcionamento institucional (Bezerra,1999:15). Esta segunda abordagem se aproxima dos pressupostos das iniciativas pretendem enfrentar o clientelismo nos programas sociais através da implantação de mecanismos mais transparentes de distribuição dos recursos.

Para além de compensarem falhas institucionais ou serem “arcaicas”, geralmente associadas a pequenas comunidades onde as práticas são mais “provincianas”, as relações pessoais estão presentes nas instituições independente do porte das comunidades ou de seu grau de institucionalidade. Essas práticas devem ser analisadas como estruturantes das próprias relações sociais e deve-se considerar que os interesses podem estar fundados nos mais diferentes motivos como prestígio, lealdade, etc. (Bezerra,1999:17). No nível local, tanto a fragmentação institucional quanto o clientelismo podem se acirrar, diante da proliferação de pressões de diversos grupos de interesse (Castro, 1989).

Para concluir este tópico, cabe retomar a característica essencial e distintiva do enfoque da SAN que é a intersectorialidade, assentada na compreensão de que a problemática alimentar abrange várias dimensões que interagem entre si, assim como sua principal implicação de política pública que é o requisito de ser supra-setorial. Vale dizer, as políticas de SAN demandam coordenação de ações num contexto de fragmentação, desarticulação e mesmo conflito entre setores de governo e, não raro, no âmbito da sociedade civil. Esses desafios são acentuados pela tendência à descentralização das ações entre as esferas de governo e pela ampliação da participação social na própria formulação das políticas. Esses e outros fatores estão na base do recente desenvolvimento do enfoque sistêmico da SAN, sob a compreensão de que

ele contribui no enfrentamento dos desafios mencionados, inclusive a instituição e funcionamento dos imprescindíveis espaços institucionais de articulação, bem como favorece a formulação de ações e políticas públicas integradas que ampliaria sua eficácia. O enfoque sistêmico da SAN é o objeto da seção seguinte.

Enfoque sistêmico e sistemas de SAN

A utilização da perspectiva sistêmica para abordar a SAN é bastante recente no Brasil, cabendo notar que seu desenvolvimento conceitual vem se dando em paralelo e, portanto, é fortemente influenciado pelas iniciativas que visam organizar as ações de Estado brasileiro neste campo por meio da instituição de um Sistema Nacional de SAN (SISAN). Essa característica de mesclar desenvolvimento conceitual com as exigências e ensinamentos derivados da aplicação prática decorre da própria natureza da noção de SAN que é a de definir um objetivo de política pública.

As primeiras proposições nessa direção foram apresentadas na 1ª Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, realizada em 1986 em paralelo à 8ª Conferência Nacional de Saúde. Naquela Conferência foi proposta, pela primeira vez entre nós, a instituição de um SISAN, sugestão que não produziu resultados práticos, embora tenham sido criados sistemas na área de saúde e também na de nutrição. Essa perspectiva foi retomada na II Conferência Nacional de SAN (2004) onde foi aprovada uma proposição análoga que, desta feita, se concretizou na iniciativa do CONSEA de propor uma Lei Orgânica da SAN instituindo o SISAN e seus congêneres nas esferas estadual e municipal. Esta proposição transformou-se num Projeto de Lei do Governo Federal, recentemente aprovado no Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente da República.

Observe-se que na experiência brasileira não há uma relação necessária e definida entre a apropriação da perspectiva sistêmica na organização das ações de Estado e a instituição de uma lei orgânica correspondente. Temos, hoje, várias combinações. O setor mais desenvolvido neste aspecto é o da saúde que conta com o Sistema Único de Saúde (SUS) e uma lei orgânica própria. A Assistência Social dispõe de uma lei orgânica (LOAS) sem um sistema correspondente, ainda em fase de construção (SUAS). Por fim, a Constituição Federal consagra o princípio da seguridade social, usualmente, visto como se conformasse um sistema de seguridade social sem uma lei orgânica que o institucionalize como tal.

Assim, há uma apropriação e desenvolvimento da abordagem sistêmica da SAN no Brasil feita pelos atores sociais mobilizados em torno da consecução desse objetivo, com a qual esta pesquisa deve dialogar, cuidando para não estabelecer elos mecânicos de transposição entre o marco analítico e a referida apropriação. No que se refere ao marco analítico, nosso foco concentra-se na apropriação da perspectiva sistêmica para a organização das ações de Estado. Contudo, faz-se necessária uma breve referência às formulações mais gerais sobre sistemas para delas extrair algumas contribuições para o nosso objetivo. Estaremos, desse modo, trafegando em dois planos distintos correspondentes ao enfoque sistêmico enquanto instrumental analítico e como princípio organizacional, sendo que a interação entre eles é dada pelo objetivo de promover os SisLocSan que orientou a pesquisa.

Mais precisamente, parte-se da premissa que a realidade tem natureza sistêmica a ser apreendida com o instrumental analítico fornecido pelas teorias sobre sistemas, ao mesmo tempo em que a identificação dos elementos que compõem um sistema determinado permite potencializar os ganhos sinérgicos gerados pelas relações sistêmicas entre tais elementos por intermédio da institucionalização e aprofundamento dessas relações. Assim compreendida a natureza da questão colocada pelo projeto, as pesquisas de campo orientaram-se pela perspectiva de caracterizar as dinâmicas sistêmicas locais que afetam a SAN das famílias e comunidades, e oferecer indicações para que as ações e políticas públicas correspondentes adotem essa perspectiva e promovam a instituição de SisLocSan.

Um dos principais temas da atualidade diz respeito a uma série de problemas globais que estão danificando a biosfera e afetando a vida humana de maneira alarmante, tais como a extinção de uma quantidade massiva de flora e fauna, o crescimento da pobreza e da fome, a escassez de recursos naturais, o colapso de comunidades locais, as epidemias e a própria violência. A emergência do paradigma está intimamente ligada a este contexto, pois seus principais expoentes nas mais diversas áreas – biologia, antropologia, física quântica e economia, entre outras – mostram que esses problemas precisam ser vistos, em última análise, como facetas de uma única crise que é, em grande medida, uma crise de percepção. Isto é, tais problemas não podem ser entendidos e resolvidos isoladamente por serem problemas sistêmicos, significando que estão interligados e são interdependentes.

Os primeiros passos do que hoje em dia se chama de pensamento sistêmico foram dados, no início do Século XX, pelas Ciências da Natureza, notadamente a Biologia, tendo por objeto organismos vivos ou matéria inanimada. O bioquímico Lawrence Henderson foi pioneiro no uso do termo “sistema” para denotar tanto organismos vivos como sistemas sociais, seguindo-se

desdobramentos nos demais setores do conhecimento humano com a física quântica, a psicologia Gestalt, a ecologia e a cibernética. As Ciências Humanas e Sociais – onde se insere, predominantemente, nosso tema – essa perspectiva implica ir além dos organismos individuais na direção dos sistemas sociais.

Um dos precursores do chamado pensamento sistêmico, Bertalanffy define a noção de sistema como “um complexo de elementos em interação”; Capra, por seu turno, sustenta ser o pensamento sistêmico mais que holístico, pois lida com as partes e com o todo, definindo-o como um pensamento “contextual” e “processual” (Vasconcellos, 2003). São de uso corrente as noções de sistemas ambientais e de ecossistemas, cuja compreensão imediata, mesmo que comportando imprecisões, advém da referência às relações funcionais existentes entre os elementos que compõem a natureza e à interação do ser humano com esses elementos. Capra (1982) vai mais longe ao afirmar que pela caracterização dos ecossistemas chega-se a uma concepção ecológica do mundo. Recolhemos do mesmo Capra (2003) alguns critérios do pensamento sistêmico:

- o mais geral é a mudança das partes para o todo;
- as propriedades das partes surgem das “relações de organização” entre elas, isto é, as partes são apenas um padrão numa teia inseparável de relações;
- a capacidade de deslocar a própria atenção de um lado para outro entre níveis sistêmicos;
- ser um pensamento não analítico, mas sim contextual;
- a percepção do mundo vivo como uma rede de relações;
- a estrutura vista como manifestação de processos subjacentes, tornando o pensamento sistêmico sempre como um pensamento processual.

Sistemas sociais, sistemas econômicos e sistemas políticos, entre outras, são formulações de uso igualmente difundido, com distintas conceituações e aplicações e, por certo, algumas controvérsias acerca da extensão de sua aplicabilidade em processos que, no mais das vezes, comportam elevado grau de incerteza e de abertura de soluções. Não obstante, autores como Santos (2001) identificam avanços significativos pela aplicação da abordagem sistêmica nas Ciências Sociais por contribuírem para o estabelecimento de uma visão do mundo “não dualista”, apesar de achar ainda modestas suas conseqüências práticas.

A perspectiva sistêmica aqui adotada filia-se aos enfoques que caracterizam o sistema como um conjunto composto de inter-relações entre seus elementos que evolui com contradições, isto é, as relações sistêmicas presentes nas dinâmicas econômicas, sociais e políticas contêm elementos de conflito. Supõe, ademais, que a ação humana se faz num ambiente de incerteza (desconhecimento em relação ao futuro) e recorre ao conceito de 'consequências não-intencionais' da ação humana com o sentido de abertura a várias soluções, portanto, admite a possibilidade das soluções abertas, seguindo autores como Hirschman e Sen. Essa premissa é radicalmente distinta das soluções fechadas características, por exemplo, dos usos formalizados do enfoque sistêmico em modelos que pretendem descrever complexas realidades econômicas e sociais na forma de sistemas de equações³.

Este entendimento permite-nos recorrer, complementarmente, a outro instrumento analítico que também explica as inter-relações entre as atividades resultando num conjunto social não harmônico. Trata-se da noção – menos pretenciosa que a de sistema, porém, bastante poderosa – desenvolvida por Hirschman (1976) de encadeamentos “para frente” e “para trás” (*forward and backward linkages*), ampliados para além dos elos entre atividades econômicas. Ela incorpora a variável tempo e conclui por uma dinâmica desequilibrada provocada pela posta em marcha de mecanismos indutores, sobretudo, indutores de decisões pelos agentes presentes nas várias etapas das cadeias assim formadas. Antes que um problema, a geração de desequilíbrios é tida como dinamizadora das estruturas sociais que aqueles efeitos e mecanismos contribuem, permanentemente, para redefinir – “desenvolvimento é promover desequilíbrios”. Dinâmicas sistêmicas portadoras de contradições e mecanismos indutores causadores de desequilíbrio constituem duas referências analíticas apropriadas para abordar nosso objeto que é a promoção de SisLocSan articulada a estratégias de desenvolvimento.

Uma outra referência preliminar, relacionada com as anteriores, é a importância atribuída à experiência, ou melhor, ao aprendizado individual e coletivo nos comportamentos que conformam as trajetórias dos atores sociais e as ações públicas por eles promovidas. Ela nos leva a evitar o risco dos determinismos e também os conhecidos excessos no campo das pretensões prescritivas, sem abdicar, inteiramente, da perspectiva normativa inerente à abordagem de estratégias de desenvolvimento e ao próprio objetivo da SAN (Maluf, 2000).

³ Ela não coincide, também, com a caracterização dos sistemas abertos feita por Capra (2003) na qual a auto-regulação é a propriedade chave e, embora aberto ao mundo exterior e não contendo sempre os componentes idênticos, é um sistema aberto num estado (quase) estacionário.

O papel do aprendizado e o suposto das ‘soluções abertas’ integram uma opção metodológica, sustentada por Hirschman (1971), pelo estilo cognitivo – em lugar do pensar paradigmático – que explora as possibilidades de atuação frequentemente em forma dissonante, desequilibradora e com ‘seqüências invertidas’. Mesmo o maior rigor formal das análises de Amartya Sen não o impede de admitir o desenvolvimento como um conceito incompleto de forma permanente no que se refere ao ordenamento dos seus fins, dadas as avaliações divergentes quanto ao que se considera valioso promover ou ao que seria uma vida valiosa (Sen, 1988).

A abordagem sistêmica da SAN e as proposições relacionadas com a promoção de SisLocSan apresentadas no presente relatório adotam as premissas acima descritas sobre dinâmicas sistêmicas conflitivas e desequilibradas, soluções abertas e papel do aprendizado. Essas premissas caracterizam, porém, não negam a noção de sistema⁴ e remetem às possibilidades e requisitos colocados pelas dinâmicas sistêmicas, particularmente, em face de um objetivo como o da SAN. Como notado em Santoro e Pinheiro (2004), Josué de Castro já apontava, no seu ‘Geografia da Fome’ (1946), que um dos grandes problemas para o planejamento de soluções para a fome é a própria abordagem do planejamento que não considera o problema de forma conjunta e sistêmica, como um complexo de manifestações simultaneamente biológicas, econômicas e sociais. Nessa direção, e acrescentando o fator tempo, Barraclough (1991) afirma que a pobreza massiva e a fome têm natureza sistêmica sendo possível, no curto prazo, obter melhorias em alguns aspectos da segurança alimentar independentemente de outros; no longo prazo, porém, todas as dimensões devem avançar juntas, pois do contrário “o sistema alimentar se tornará crescentemente instável” (grifo nosso).

Há várias conceituações sobre sistemas que se diferenciam pelo grau de complexidade dos fenômenos e processos que pretendem abarcar. Não se tem a pretensão de contemplar todas as possibilidades oferecidas pela perspectiva sistêmica, por ser ainda incipiente sua apropriação pelo enfoque da SAN. Pode-se, contudo, antecipar a utilidade do instrumental analítico fornecido pelo enfoque sistêmico para apreender muitas das questões envolvidas pela SAN referidas na seção anterior. Importa observar, nos assentamentos humanos, a complexidade de interações e relações que neles acontecem e como se dá o fluxo energético necessário para sua manutenção e

⁴ Como o faz Corcuff (2001) que recorre à noção de experiência utilizada por François Dubet (combinação de lógicas de ação que unem os atores a cada uma das dimensões do sistema) para concluir, diferentemente de Dubet, que ela destrói tanto a noção de sistema quanto a de ator. Não existiria unidade do conjunto social, de modo que a noção de sistema não iria além da constatação da co-presença de lógicas de ação que remetem a elementos autônomos do sistema social, ao passo que o ator estaria igualmente dividido entre três lógicas de ação (integração, estratégia e subjetivação).

estruturação. No caso, quais os circuitos pelos quais caminham o alimento (e a água), considerando-se a produção, a distribuição e acesso, o consumo e sua utilização biológica presentes nas localidades.

Reconhecer e evidenciar tais fluxos e circuitos é fundamental, primeiramente, porque é aqui que se propicia grande parte da sobrevivência material de uma sociedade e também porque, dentre os inúmeros pontos que constituem uma cultura, a sobrevivência material é um elo forte e central na constituição da teia da subjetividade de uma localidade. O enfoque sistêmico que considere as complexidades biológicas, econômicas e sociais, torna mais evidente os papéis da questão alimentar e nutricional dentro dos processos humanos e, deste modo, traz também à tona a importância do tema alimentar como detonador de dinâmicas transformadoras.

Assim, tendo em vista os objetivos que nortearam a presente pesquisa, serão colocados em evidência os elementos do enfoque sistêmico que contribuiriam para a formulação, implementação e monitoramento de ações e políticas públicas de SAN de um modo que configuraria os pretendidos SisLocSAN. Para tanto, inicia-se abordando os dois elementos constitutivos principais de um sistema que são os fluxos de interdependência e os mecanismos de coordenação entre os componentes do sistema em questão. Em seguida, relaciona-se o enfoque sistêmico com a SAN por meio de quatro conceitos-chaves – intersectorialidade, institucionalidade, equidade e sustentabilidade, num contexto de descentralização – cuja articulação ajuda a construir a idéia de sistemas de SAN. Por fim, apresentam-se os componentes dos sistemas e dos subsistemas de SAN, propondo uma análise de seus mecanismos de coordenação com base nos princípios da troca, da reciprocidade, da redistribuição e da solidariedade. Supõe-se que tais princípios contribuem nos processos de promoção de SisLocSan.

Cabe assinalar, desde logo, que:

- a) os sistemas só podem ser percebidos de maneira integrada, interna e externamente e há sempre um princípio de coordenação que possibilita essa integração;
- b) os sistemas se mantêm, se reproduzem e se transformam.

Como já mencionado, para caracterizar um sistema é preciso identificar a presença de, pelo menos, dois elementos, a saber, fluxos de interdependência e mecanismos de coordenação entre os componentes do sistema em questão. Para o tema que nos interessa, a abordagem sistêmica permite identificar as relações de interdependência e mútua determinação entre os

fatores que atuam sobre a questão alimentar, ou ainda, as dinâmicas sistêmicas que condicionam o objetivo da SAN. Dois motivos principais justificam a adoção dessa abordagem, uma razão de escala e outra ligada ao fenômeno dos encadeamentos. A questão alimentar se manifesta em distintas escalas – desde os indivíduos e domicílios até os âmbitos nacional e global – as quais interagem entre si em diversos aspectos, dando origem a relações de condicionamento e de determinação entre elas. Por exemplo, a condição alimentar dos indivíduos é afetada por fatores de ordem geral que condicionam a evolução do emprego e da renda, enquanto que a condição alimentar da população de um país pode ser alterada como resultado das ações desenvolvidas, localmente, junto aos indivíduos e às famílias.

Já os encadeamentos estabelecidos pelos ‘fluxos de interdependência’ nos obrigam a considerar os reflexos sistêmicos da ação dos fatores ‘exógenos’ sobre os componentes ‘endógenos’ de um dado sistema, bem como as relações simbióticas, as interações e sinergias construídas na ação dos fatores endógenos e exógenos a esse sistema. Por exemplo, os impactos de uma ação ‘externa’ a um sistema de âmbito local (programas de transferência de renda) não se limitam ao componente diretamente afetado por ela (famílias beneficiadas), pois ele transmite ao menos parte desse impacto para outros componentes (produção e comércio locais); assim como as sinergias geradas pela interação entre os atores locais envolvidos numa dada ação ou programa público (aquisição local de alimentos) podem dar origem a iniciativas que vão além do objetivo primeiro dessa ação ou programa (transferência dos alimentos a uma instituição demandante).

Os dois elementos que caracterizam um sistema se ajustam, plenamente, à análise e promoção da SAN. Para demonstrar essa suposição, retomemos o enfoque de SAN em construção no Brasil apresentado na seção anterior, que se caracteriza por considerar:

- a) as ações nos vários âmbitos que compõem a SAN, cuja abrangência engloba a produção, comercialização, consumo, utilização biológica dos alimentos e suas relações com a saúde humana;
- b) o diferencial das ações desenvolvidas nos vários âmbitos abrangidos pela SAN, que se expressa na prática da intersetorialidade;
- c) o acesso aos alimentos como referência principal (expressão do direito humano à alimentação), por ser a síntese mais significativa das interações entre os diferentes âmbitos da SAN.

Nesses termos, uma política de SAN deve promover os seguintes princípios (CONSEA, 2004): intersectorialidade; ações conjuntas entre Estado e sociedade; equidade, superando as desigualdades econômicas, sociais, de gênero e étnico-raciais; articulação entre orçamento e gestão; abrangência e articulação entre ações estruturantes e medidas emergenciais.

As definições acima deixam evidente a presença dos dois elementos necessários para caracterizar um sistema, tanto nas análises sobre os condicionantes da SAN, quanto nas proposições relativas à consecução desse objetivo por meio de ações e políticas públicas. No plano analítico, os fluxos de interdependência integram a base conceitual das análises sobre a questão alimentar, notadamente, na dimensão econômica da produção, comercialização e consumo dos alimentos. Há tempos consagrou-se a abordagem dos encadeamentos entre as etapas das chamadas cadeias agroalimentares, ou das inter-relações que conformam sistemas alimentares (global, nacionais ou sub-nacionais).

A conformação de um sistema alimentar mundial é o principal componente definidor do contexto internacional em que se desenvolve a questão alimentar desde meados do Século XX, revelando os elos e a crescente articulação sistêmica, em âmbito internacional, entre as diversas atividades relacionadas com os alimentos e a alimentação. Mencione-se, entre outras manifestações deste fenômeno, a predominância de um determinado padrão de produção agrícola e de processamento dos bens, a crescente padronização de hábitos alimentares (ainda que incorporando peculiaridades e difundindo produtos peculiares) e a ampliação do peso do comércio internacional. Esse contexto fez emergir a questão da “segurança alimentar global” que corresponde, segundo McMichael (2004), à forma mais elevada da epistemologia do mercado na formulação neo-liberal da segurança alimentar como sendo um arranjo global assentado no bom funcionamento do mercado mundial. Não carece redundar sobre o processo verificado no Brasil desde a década de 1950, com a modernização da agricultura seguindo o padrão intensivo da “revolução verde”, a constituição cadeias agroindustriais integradas, o avanço da oligopolização dos mercados de alimentos e a hegemonia de distintas formas de grande capital (industrial, comercial e agrário).

No plano normativo, o próprio enfoque de promoção da SAN incorpora a visão de fluxos de interdependência na medida em que busca promover a intersectorialidade e a correspondente implementação de ações integradas. Como consequência, em termos operacionais, as ações e programas de SAN dão origem a fluxos de interdependência que vão desde as decisões integradas envolvendo mais de um setor de governo e as organizações sociais, até a operação conjunta dessas ações e programas.

Com relação aos mecanismos de coordenação, sua existência pode ser um produto, por um lado, das relações que se estabelecem entre os agentes econômicos e os atores sociais em geral (espaços de interação, associativismo, redes de proteção social, etc.), inclusive, do funcionamento dos mecanismos de mercado. Vários autores demonstraram como os mercados são uma construção social que se dá sob a égide das instituições (normas, convenções e rotinas) que caracterizam uma dada formação social, ao mesmo tempo em que essa construção é parte formadora da institucionalidade. Essa construção pode dar origem a espaços de coordenação mais ou menos formalizados – como é comum ocorrer em várias cadeias agroalimentares e agroindustriais – como também a procedimentos comuns (barganhar, negociar, promover ajustamentos mútuos, etc.) os quais, para Hirschman (1986), expressam os efeitos integrativos dos mercados não percebidos pelos economistas que, ao pretenderem dotar o sistema de mercado de legitimidade econômica (via modelos de concorrência), freqüentemente, sacrificam sua legitimidade sociológica.

Por outro lado, os mecanismos de coordenação podem resultar, também, do propósito de explorar as possibilidades sinérgicas e outros efeitos propiciados pela interação entre os componentes do sistema respectivo, por meio da formulação de ações e políticas públicas integradas. O processo de apropriação da SAN, no Brasil, levou à proposição de um espaço institucional que funcionaria como mecanismo principal de coordenação dos SISAAN's que são os Conselhos de SAN (CONSEA's) nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal). Os CONSEA's não são o único componente das dinâmicas de coordenação que propiciam (ou entram) fluxos sustentáveis dos SISAAN's, particularmente, dos SisLocSan, cabendo verificar como se dão essas dinâmicas e sob que institucionalidades (Consea's, Consad's, Comitês de Coordenação do PBF, Fóruns de SAN, etc.), e qual o grau de penetração do enfoque sistêmico de SAN nessas institucionalidades e em seus membros.

É fácil deduzir o papel central desempenhado pelas políticas públicas na formatação dos SISAAN's. As políticas públicas, por sua vez, são implementadas, fundamentalmente, por meio das unidades político-administrativas da federação (União, Estados e Municípios). Daí a presunção de que deve haver SISAAN's organizados nas esferas nacional, estadual e municipal. Esses conselhos constituem espaços inter-setoriais de concertação (diálogo e pactuação) entre os vários agentes envolvidos – sejam eles setores governamentais ou entidades não-governamentais – com vistas a construir ações integradas e promover a participação social. Os conselhos, como se sabe, atuam nos limites da unidade político-administrativa que o define – Município, Estado e União – enquanto que há fluxos de interdependência que extrapolam os limites dessa unidade cuja incidência gera efeitos sistêmicos no interior dela. A percepção e coordenação dos

circuitos/fluxos no nível regional pode enfrentar dificuldades quando circunscritas à unidade administrativa. Entraves podem também ser gerados pela visão dicotômica urbano-rural da qual deriva a duplicidade de programas, projetos, ações e orçamento, estagnando sinergias entre os elos da cadeia e o planejamento territorial. Esses fatos colocam desafios específicos para o desempenho da função de coordenação atribuída aos Conselhos, quase sempre, colocando a necessidade de estabelecer formas de cooperação entre as esferas.

Adotado o enfoque sistêmico, coloca-se a questão da natureza ou tipo de sistema mais adequado à promoção da SAN, quando ela é compreendida segundo o enfoque aqui adotado. Referimo-nos à alternativa entre um sistema aberto ou fechado⁵. Em princípio, um SISAN se caracteriza como um sistema aberto em função do seu propósito de ‘organizar e monitorar as ações e políticas públicas dos diversos setores governamentais e não-governamentais, articuladas numa política (nacional, estadual ou municipal) de SAN’. Essa opção faz com que esse sistema tenha reduzido grau de autonomia (auto-suficiência) em relação ao contexto em que se insere, diferentemente, dos sistemas fechados que organizam e implementam políticas ou programas específicos, quase sempre setoriais e com fundos orçamentários próprios. Para fins de comparação, o SUS se enquadraria na categoria de sistema fechado, sem com isto desconsiderar que ele interage com outros setores de governo e com as organizações sociais.

As características antes apontadas tornam mais complexa a dinâmica de funcionamento do SISAN, em especial, de seus mecanismos de coordenação. Diferentemente dos sistemas setoriais que gerem programas próprios – nesse sentido, são fechados – as políticas de SAN têm a pretensão de sugerir diretrizes e propor ações integradas envolvendo participantes de outros sistemas ou processos decisórios, como são os casos do SUS, PNAE, PRONAF e outros. Assim, a dinâmica de funcionamento do SISAN envolve processos decisórios mais complexos, critérios peculiares de representação em seus espaços próprios de coordenação (CONSEA’s) e procedimentos inter-setoriais para implementar e monitorar ações integradas. As relações que o SISAN manteria com sistemas associados devem, em princípio, ser pautadas pelo respeito à autonomia dos respectivos processos decisórios e sem hierarquias outras que a prioridade dos objetivos a serem buscados conjuntamente. Pense-se, por exemplo, na integração dos programas de apoio à agricultura familiar e de alimentação escolar, ou entre programas sociais de transferência de renda e de geração de trabalho e renda.

⁵ A literatura sobre sistemas aborda outros aspectos da construção sistêmica – como, por exemplo, em relação ao grau de complexidade dos sistemas – que ainda não foram apropriados pela recente incorporação da perspectiva sistêmica pelo enfoque da SAN, razão pela qual nos limitaremos a tratar essas duas possibilidades.

Pelo exposto, deduz-se que ao delimitar a abrangência e implantar um SISAN, há que considerar a conveniência de criar subsistemas (ou reconhecer sua existência), bem como identificar as interfaces e graus de autonomia do SISAN em relação às arenas e processos decisórios dos sistemas associados cuja abrangência coincide, parcialmente, com a do SISAN. Essa característica é acentuada pela abrangência do enfoque de SAN, especialmente, pela valorização da intersetorialidade das ações.

Há, pelo menos, quatro critérios para caracterizar os subsistemas integrantes de um SISAN bem como os sistemas que lhes são associados:

- a) *a natureza da atividade ou da ação*: esse critério busca contemplar os componentes do sistema que demandam um subconjunto articulado de instrumentos ou ações, como são os casos dos circuitos produtivos e comerciais, sistemas de abastecimento alimentar, sistemas de indicadores e monitoramento, etc;
- b) *os atores e movimentos sociais envolvidos*: nesse caso importa considerar as várias formas de organização (redes sociais de solidariedade, associações, entidades, etc.) e amplitude de sua atuação que, em muito casos, pode ir além da esfera da SAN;
- c) *os programas públicos permanentes*: referimo-nos aos programas que, embora possuam interfaces evidentes com a SAN (SUS; PNAE; PRONAF e outros), contam com esferas próprias de decisão;
- d) *a descentralização das ações e programas públicos*: no caso da SAN, significaria instituir sistemas estaduais e municipais de SAN que atuariam como subsistemas de um sistema nacional.

O anterior não implica, necessariamente, o estabelecimento de um princípio de hierarquia entre as esferas de governo. As dinâmicas sociais e políticas diferenciadas nas três esferas podem resultar em um processo de instituição de sistemas que não obedece a uma seqüência ‘natural’ que se iniciaria pelo nível nacional e caminharía, por etapas, até a esfera municipal, inclusive porque há atribuições específicas de Estados e Municípios a serem contempladas pelos respectivos sistemas. Contudo, os sistemas estaduais ou municipais devem considerar sua inserção em contextos mais amplos, portanto, envolvendo interações todo/partes, sendo possível presumir o estabelecimento de um regime de colaboração entre essas esferas. É inevitável um ajustamento mínimo às diretrizes e prioridades estabelecidas em esfera mais elevada de governo

quando se trata de políticas e programas com abrangência mais ampla (nacional ou estadual) que o sistema respectivo (estadual ou municipal).

Vimos que a emergência do paradigma sistêmico está ligada, entre outras razões, à percepção de que os problemas sociais e ambientais, no contexto atual, não podem ser entendidos e resolvidos isoladamente, pois estão interligados e são interdependentes. Vimos, também, que essa percepção ajusta-se ao enfoque de SAN que temos desenvolvido, um enfoque cuja abrangência é bastante valorizada; dela decorre a natureza aberta do SISAN. Contudo, essa característica não elimina a necessidade de delimitar o escopo de uma política de SAN e dos programas que lhe correspondem, sob pena da pretensão excessiva levar a uma perda de especificidade do tema, comprometendo a capacidade de diagnóstico e intervenção.

Em linguagem sistêmica, é preciso delimitar os fatores endógenos (internos) e exógenos (externos) ao sistema de modo a, por um lado, explorar as relações simbióticas e as interações construídas na ação desses fatores. Já se mencionou o exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar que, ao construir uma interação entre as organizações de agricultores e os gestores locais da alimentação escolar, pode, mesmo, levar a iniciativas que vão além da mera transferência de produtos do campo para as escolas. Por outro lado, é preciso considerar os reflexos sistêmicos da ação dos fatores exógenos sobre os componentes endógenos do sistema. Também vimos que os impactos da ampliação do Programa Bolsa Família não se limitam às novas famílias beneficiadas, mas atingem o comércio e a produção locais.

Os exemplos apresentados de funcionamento sistêmico foram todos no sentido positivo, porém, suas possibilidades não se realizam, plenamente, de modo automático, sendo necessário atuar sobre os componentes de modo a explorar todo seu potencial sistêmico. Inversamente, as interações ou ações externas podem agir em sentido negativo, caso em que as ações teriam o objetivo de atenuar ou evitar seus impactos. Relembre-se, por fim, que a existência de mecanismos de coordenação não impede a ocorrência de resultados imprevistos ou inesperados das ações empreendidas, possibilidade contemplada pelo enfoque sistêmico aberto aqui sugerido para a SAN.

Os fluxos de interdependência entre os componentes de um SISAN compreendem tanto as relações já existentes na realidade – ‘a realidade é sistêmica’ – quanto aquelas a serem promovidas seguindo os princípios antes expostos. Assim, a formatação do SISAN é um processo gradativo em que o sistema ganhará substância na medida em que suas instâncias de coordenação avancem na formulação e implementação das ações e programas integrados que comporiam a política de SAN na esfera respectiva.

Um SISAN deve ter abrangência e institucionalidade análogas às sugeridas para as políticas de SAN, nas respectivas esferas de governo (nacional, estadual ou municipal). A adequação do enfoque sistêmico deve-se, principalmente, ao princípio da intersectorialidade que se manifesta na interdependência entre as várias dimensões da SAN, entre os diferentes atores sociais envolvidos e nas ações propriamente ditas.

De modo geral, um SISAN deve contemplar os seguintes princípios e respectivos componentes:

- a) Intersectorialidade: espaços e mecanismos institucionais de aproximação entre setores; incorporação ou aproximação das diferentes dimensões e abrangência da SAN; mecanismos de distribuição dos recursos entre os setores; possível existência de pólo(s) aglutinador(es) do tema da SAN na instância respectiva.
- b) Equidade no acesso à alimentação adequada: princípios de equidade na formulação e implementação de ações; consideração dos processos sociais mais amplos que geram desigualdades; formas de interação entre os atores sociais que evitem o reforço de desigualdades; adequação e transparência dos critérios de elegibilidade e seletividade das ações e intervenções propostas.
- c) Participação social na formulação, implementação e monitoramento: existência de instâncias de participação; atenção para com a qualidade e os fluxos de informação; mecanismos de responsabilização dos gestores e demais atores sociais; participação nas diferentes fases da cadeia alimentar.
- d) Descentralização: formas de incentivo; estabelecimento dos papéis e atribuições das esferas de governo; arenas e mecanismos de integração inter-governamental e com as organizações sociais.
- e) Sustentabilidade: sustentabilidade ambiental e político-social; mecanismos de continuidade das ações; formas de emancipação da população.

Para concluir essa seção, faremos uma breve referência a outros princípios de coordenação que não o das relações mercantis de um modo que valoriza o enfoque sistêmico e destaca o âmbito das ações locais. Sabemos que o processo de capitalização próprio do sistema capitalista, ao se reproduzir no tempo e no espaço, pode desqualificar culturas, precarizar as relações de trabalho e a qualidade de vida, destruir redes sociais de proteção, subjugar mulheres, negros, índios, pequenos produtores e empresários e os trabalhadores de uma maneira geral. Isso

se dá, entre outros, pela reafirmação cotidiana da idéia de que a participação exclusiva em redes de trocas mercantis é o único caminho da satisfação das necessidades pessoais e do alcance do bem-estar geral.

Desconsidera, assim, não apenas a participação equitativa nas redes de troca por parte das pessoas e dos grupos sociais, como também outras formas de organização social que implicam a satisfação dessas mesmas necessidades, só que com ganhos incomensuráveis em termos de qualidade de vida, de dignidade da pessoa humana, de diversidade cultural. Esse é o caso da economia solidária, da economia da dádiva e do papel equilibrador dos governos nacionais e subnacionais nos processos de redistribuição da riqueza e de oportunidades sociais, econômicas e políticas.

A abordagem sistêmica da SAN oferece um grande número de possibilidades em termos de ações e políticas para a promoção da SAN nas mais variadas áreas. Tivemos a oportunidade de abordar a maioria delas ao longo do curso. Contudo, queremos ressaltar que promover a SAN é também e, sobretudo, promover o desenvolvimento de outros princípios de coordenação das ações individuais e coletivas, como é o caso da reciprocidade, da solidariedade e da redistribuição.

Vale dizer, promover e desenvolver padrões institucionais que, para além do mercado e do Estado, organizem a produção e a distribuição de bens e serviços, como é, por um lado, o caso da autogestão, do associativismo e do cooperativismo e, por outro, a troca sem objetivos econômicos, além de regular, a partir da perspectiva da sustentabilidade ambiental, as relações entre os homens e as sociedades e o meio ambiente.

Todas as observações feitas nessa última parte são, especialmente, verdadeiras quando transportadas para o âmbito local, nesse caso, significando o âmbito municipal. Isto porque é possível atuar, localmente, em todas as dimensões relevantes da SAN. Detalhando a indicação anterior extraída de Costa e Maluf (2001), os programas e ações nas diversas áreas abrangidas por uma política municipal de segurança alimentar podem ser orientados por cinco diretrizes gerais, a saber:

- a) promover a produção rural e urbana e a comercialização de alimentos realizadas em bases socialmente equitativas;
- b) ampliar o acesso à uma alimentação de qualidade e regular as condições em que os alimentos são disponibilizados à população;

- c) promover a educação alimentar e a organização dos consumidores na defesa dos seus direitos;
- d) universalizar e assegurar a qualidade dos programas alimentares com caráter suplementar ou emergencial dirigidos a grupos populacionais específicos;
- e) estimular a participação da sociedade civil na formulação e na implementação da política de segurança alimentar e apoiar as iniciativas não-governamentais

Essas parecem ser orientações de política suficientes para contribuir na formatação de SisLocSan. Nunca é demais repetir, porém, que o foco no local não implica prescindir da consideração dos fatores que se definem em esferas mais englobantes (estaduais, nacional e mesmo internacional). Ao contrário, é uma exigência do próprio enfoque sistêmico considerar como os SisLocSAN se inserem em sistemas mais amplos e por eles são influenciados ou determinados em alguns aspectos.

Enfoques de desenvolvimento local e os SisLocSan

Esta sessão tem o propósito de evidenciar em que sentidos e por quais caminhos a noção de SAN pode contribuir para o desenvolvimento local, sendo este um outro elo analítico entre os estudos de caso e as proposições para a promoção de SisLocSAN. Mais especificamente, trata-se de correlacionar o objetivo de promover SisLocSAN – as diretrizes de política, programas e espaços de concertação que lhes correspondem – com as estratégias e políticas de desenvolvimento econômico local. Presume-se que a questão alimentar pode ser aglutinadora de recursos sociais para desencadear processos virtuosos, ao mesmo tempo em que as questões ligadas à alimentação e nutrição podem cumprir um papel no ordenamento social. Pode-se dizer também que a SAN é vista mais do que como um dos objetivos do desenvolvimento, sendo antes um dos eixos orientadores de estratégias e políticas, neste sentido, uma condição para que qualquer desenvolvimento venha a ocorrer.

O desenvolvimento econômico local surge, aqui, como idéia força, enquanto que as ações relacionadas com a SAN são consideradas estratégicas para potencializar o uso dos recursos produtivos, respeitados os elementos constitutivos – princípios normativos – da SAN, a saber: a) equidade no acesso aos recursos e às políticas; b) intersetorialidade nas ações e políticas públicas; c) descentralização; d) participação social; e) sustentabilidade ambiental.

Sobre o Desenvolvimento Econômico Local

O desenvolvimento local é um tema controverso e pouco consensuado, tanto no Brasil quanto no debate internacional. Não é apenas controverso em termos conceituais, mas também metodológicos. Assim, as formas de promover são variadas e as tentativas de avaliar ou medir o desenvolvimento econômico produzido pelas intervenções locais torna-se uma tarefa, no mínimo, difícil.

Há quem diga que as experiências de desenvolvimento local são apenas a expressão espacial de um novo arranjo industrial “pós-fordista” (Benko e Lipietz, 1994: 4). Contrariamente, outros sustentam que as experiências de desenvolvimento local têm dinâmicas próprias e não são apenas o reflexo da reorganização internacional do capital (Becattini, 1994). Há, por fim, os que enxergam o local como espaço privilegiado para experimentações econômicas contra hegemônicas (Santos e Rodríguez, 2002: 47).

Segundo Benko e Lipietz (1994) duas revoluções na organização dos processos seriam capazes de inverter a tendência de uma nova organização espacial, desordenada, da produção industrial: um dos processos é interno ao processo produtivo e diz respeito à relação capital-trabalho; outro processo se refere à relação entre empresas (capital-capital). A primeira delas se deu no contexto da crise do taylorismo que levou à mobilização dos recursos humanos formados não somente nas empresas, mas sobretudo na cultura local, na tradição familiar, em suma, num sistema local em que se enriquecem as competências técnico-profissionais (Idem: 4). A segunda revolução diz respeito à organização industrial que se manifesta nas redes de empresas ligadas por relações de parceria e sub-contratação substituindo grandes empresas integradas, dando origem a dinâmicas que promovem o regresso ao que era comum na geografia econômica do passado, a saber, distritos industriais em que se concentram empresas do mesmo ramo, dividindo trabalho e partilhando um ‘saber fazer’ local.

Quanto aos autores que defendem uma certa autonomia ou maior independência do local, seu pressuposto é a aceitação de que, apesar da preponderância do capitalismo, existem sistemas econômicos diferentes, muitas vezes sobrepostos, e que se relacionam entre si, em contraste com a idéia da hegemonia absoluta do capitalismo. Por esse pressuposto, portanto, admite-se a existência de diversas redes de relações, com dinâmicas próprias e muitas vezes interdependentes.

Becattini (1994), ao analisar os distritos industriais, ressalta o sistema de valores e de pensamento homogêneo – expressão de uma ética do trabalho e da atividade, da família e da mudança – que condiciona os principais aspectos da vida local. Paralelamente a esse sistema de

valores, desenvolve-se um conjunto de instituições, normas e regras destinadas a propagar esses valores a todo o distrito, estimulando sua adoção e transmissão de geração em geração. Essas instituições incluem não só o mercado, a escola e a Igreja, como também as autoridades e organizações políticas locais, além de inúmeras outras instâncias públicas e privadas, econômicas, políticas, culturais, religiosas e de solidariedade social. Para que estas dinâmicas sociais funcionem sem obstáculos, as instituições que integram o distrito devem, quando possível, respeitar o mesmo sistema de valores e regras. Isto não elimina os conflitos de interesse entre seus diversos membros, nem retira a consciência desses conflitos, mas institui esses conflitos num contexto de superioridade do interesse comunitário como princípio-base interiorizado pelo conjunto da sociedade local.

Santos e Rodríguez (2002), por sua vez, propõem um conceito de “desenvolvimento local de base”, “de baixo para cima”. A capacidade de decidir sobre esse desenvolvimento não é por eles entendida como algo de exclusividade do Estado ou das elites econômicas, pois vêm na sociedade civil o ator principal desse processo de construção coletiva. Tal processo cria um potencial para que o efeito econômico dessas experiências chegue à esfera política e produza um ciclo de crescimento que contrarie as lógicas de exclusão.

A noção que o desenvolvimento local também apresenta vários significados, comportando as diferentes dimensões em que se exerce a cidadania e as condições de criação de espaços de interação dos cidadãos, recupera a iniciativa e a autonomia na gestão do que é público. Essa concepção não admite modelos paradigmáticos de desenvolvimento local. Para Oliveira (2001), um crítico da idéia de desenvolvimento local, a simples admissão de adotar o referido conceito ou idéia-força implica prestar atenção também ao fenômeno do “subdesenvolvimento local”.

Esse raciocínio acarreta três advertências. A primeira delas afirma que nem sempre a existência do desenvolvimento é resultado da evolução de uma condição anterior de subdesenvolvimento, mas é dada historicamente por relações entre as nações, ou mesmo entre regiões. A segunda diz respeito ao fato de que “o local” não existe a despeito das demais instâncias da realidade, isto é, o regional, o nacional e o global. Muitas questões colocadas para o desenvolvimento local só podem ser equacionadas no âmbito regional ou nacional. A questão ambiental, por exemplo, por vezes se torna uma questão regional ou mesmo nacional, como atesta a poluição de um importante curso d’água. Outras questões, como o acesso à infraestrutura, a regulamentação em relação à obtenção de receitas e realização de gastos e a maior ou menor proximidade das gestões municipais em relação às esferas estaduais e federal,

por exemplo, interferem na capacidade do poder público municipal de elaborar estratégias para a promoção do desenvolvimento.

A terceira advertência está relacionada à especificidade do contexto e da condição brasileira. Tratar as questões de desenvolvimento local tendo como referência, por exemplo, a França ou a Inglaterra, é diferente de tratar do mesmo tema no Brasil, país dependente e periférico. O perigo está presente quando o desenvolvimento local tende a substituir a cidadania, quando o conceito é utilizado como sinônimo de cooperação, de negociação, de convergência de interesses, de apaziguamento do conflito. O desenvolvimento local, em muitas versões, é o nome do público não-estatal. Em nome de novos empregos e do aumento de renda, privatiza-se o público e retira-se do lugar a memória, a cultura do local via a acumulação primitiva (Oliveira, 2001: 24).

Dada a controvérsia em torno do tema, o mais adequado é encará-lo, antes de mais nada, como uma idéia-força capaz de mobilizar setores sociais em torno de uma causa (como paz, justiça social, dentre outras) e não como um conceito hermético. Depois de encará-lo como idéia-força, é preciso atribuir sentidos à referida idéia.

Atribuindo sentidos ao desenvolvimento econômico local

A idéia-força de desenvolvimento econômico local está em processo de construção na esteira da tradição desenvolvimentista. Não se trata de descrever e analisar os processos que desencadeiam crescimento econômico, mas, como ressalta Furtado (1992), de explicar “processos sociais em que a assimilação de novas técnicas e o conseqüente aumento de produtividade conduzem à melhoria do bem-estar de uma população com crescente homogeneização social”.

Segundo Maluf (2000), a concepção de desenvolvimento de Furtado coloca o subdesenvolvimento como “uma variante voltada ao caso especial em que aqueles processos não levaram à homogeneização social, ainda que tenham causado elevação no nível médio de vida”. O processo de modernização resultante teria sido uma forma de assimilação do progresso técnico quase que exclusivamente no plano do estilo de vida, com fraca contrapartida no sistema de produção. Este padrão mimético de consumo seria gerador de inevitável dualismo social. Tratou-se, portanto de modernização, mas não propriamente de desenvolvimento.

Mas a idéia de desenvolvimento é portadora da esperança da melhora no futuro. Por esse motivo ela é, em si mesma, mobilizadora de expectativas e, portanto, de ações. O local

representa o território onde as ações e a esperada melhora deverão ocorrer. Essa melhora pode ocorrer em relação aos aspectos ambientais, sociais, político-institucionais, etc., já que, como demonstra Reis (2006), a evolução da problemática relativa ao desenvolvimento local foi acompanhada da ampliação dos sentidos da melhora inerentes ao desenvolvimento. Além disto, ainda segundo esse autor, os espaços sociais se ampliaram a partir das transformações que ocorreram nos últimos cinquenta anos, com implicações significativas para o tema do desenvolvimento local. Isto porque essas transformações puseram em evidência a necessidade de se considerar os sujeitos individuais e os grupos sociais que eles formam na compreensão das dinâmicas locais, trazendo para a discussão do desenvolvimento os aspectos subjetivos e intersubjetivos das redes de relações sociais.

A emergência desses aspectos para a compreensão dos processos de desenvolvimento local veio também acompanhada da emergência de mecanismos de regulação dos conflitos sociais postos em evidência por Santos (2000) e de padrões institucionais não centrados no mercado que, juntamente com o padrão institucional do mercado, regulam os processos de produção, distribuição e consumo da riqueza social (Polanyi, 2000). A ampliação dos espaços sociais dessa forma colocou em xeque a capacidade das teorias sociais apreenderem a realidade e contribuírem para a transformação de processos históricos em processos de desenvolvimento. Abriu-se então uma lacuna e é importante destacar que a presente pesquisa, ao se valer da perspectiva sistêmica e buscar associa-la ao enfoque da SAN e do desenvolvimento local, procura contribuir para o seu preenchimento.

Nesse sentido, o destaque conferido à dimensão econômica do desenvolvimento é apenas analítico, com a finalidade de observar quatro elementos: a) o uso dos recursos produtivos locais como mão-de-obra, recursos naturais, capital e tecnologia; b) a apropriação e distribuição do produto social gerado no interior do sistema produtivo local por meio da remuneração dos recursos produtivos; c) as conexões e interdependências de insumos e fatores trazidos de outras localidades; d) o processo de agregação de valor. A interdependência da dimensão econômica e outras dimensões como a ambiental, cultural, política e social é evidente e assumida de antemão.

A interdependência da dimensão econômica com a ambiental está, por exemplo, nas opções de uso do bioma e do ecossistema em que os assentamentos humanos estão inseridos, na mensuração do uso e da apropriação dos recursos naturais no processo de desenvolvimento, e nas dimensões de ética sincrônica (responsabilidade com toda a sociedade) e diacrônica (responsabilidade com as gerações futuras) na escolha de padrões de desenvolvimento que se pretende.

A interdependência da dimensão econômica com a cultural no campo da construção dos SisLocSan pode ser ilustrada com a opção que determinadas sociedades fazem em consumir um tipo de alimento em detrimento de outro, do trigo em detrimento da mandioca e do milho, por exemplo. Mas não apenas isto: percebendo a dimensão cultural como a resultante da interação social que ocorre num determinado território, levando em conta seus atributos ambientais, pode-se dizer que ela – a dimensão cultural – se expressa, por exemplo, na arte e nos hábitos alimentares locais e também no conjunto de normas e regras, formais e informais, que regem a produção, distribuição e consumo da riqueza social e na forma como os recursos utilizados são descartados.

A interdependência da dimensão econômica com a política, por sua vez, se evidencia na medida em que a opção por um determinado projeto de desenvolvimento exige maior partilha do poder e da renda em detrimento da concentração dos mesmos. Talvez esta dimensão seja a mais contundente por expressar uma tomada de decisão clara no estilo “jogo de soma zero”, ou seja, a escolha por determinado projeto significa necessariamente a abdicação de outro, ou em termos bíblicos e populares, exige que não se sirva a dois senhores.

Portanto, o projeto de desenvolvimento econômico a ser adotado é uma escolha política. No tocante ao enfoque da SAN, ela significa escolher, por exemplo, entre um modelo monocultor e exportador baseado em grandes propriedades, que não incorpora o custo ambiental e não considera a SAN das famílias produtoras, e um modelo pautado na sustentabilidade ambiental, na pequena propriedade, prioritariamente na segurança alimentar local. É preciso, no entanto, dizer que essa escolha está muito longe de acontecer em um ambiente racional, onde todos os atores relevantes conhecem *a priori* os resultados que advirão da opção a ser realizada. Pelo contrário, o que ocorre é a disputa em torno de representações do desenvolvimento, as quais têm em comum o fato de apontarem para um futuro melhor que o presente, sem que haja garantias efetivas que esse futuro melhor virá a se confirmar.

Se não se pode ter certeza dos resultados *a priori*, por um lado, e, por outro, a ação no sentido da promoção do desenvolvimento é desejável, deve-se valorizar os processos mais do que os fins, como ensina Hirschman, procurando estabelecer para esses últimos objetivos que sejam os mais amplos como a redução da desigualdade, a igualdade em meio à diversidade e a sustentabilidade ambiental. Enquanto isto, valorizar os processos supõe construir espaços de concertação política em que todos os interesses estejam representados, o que está em consonância com quatro dos princípios orientadores da SAN, quais sejam, a participação social; a equidade, a descentralização e a sustentabilidade. No caso, ênfase é posta na dimensão política

já que maior participação social implicaria em maior legitimidade política do modelo de desenvolvimento a ser escolhido.

A interdependência da dimensão econômica com a social talvez seja a mais evidente e já estava expressa na própria definição de desenvolvimento de Furtado (1992), quando dizia que o processo de desenvolvimento deve culminar na melhoria do bem-estar de uma população com crescente homogeneização social. Dado que historicamente estamos numa região do mundo, a América Latina, em que se aplica mais a idéia de subdesenvolvimento que a de desenvolvimento, devemos especificar que o conceito de desenvolvimento aqui adotado prioriza ações de desenvolvimento econômico voltadas para setores sociais excluídos, marginalizados.

Diante da opção em discutir e analisar os processos de desenvolvimento a partir da dimensão do econômico e das suas várias interdependências com as demais dimensões que integram esse processo adota-se como uma espécie de síntese conceitual a idéia de desenvolvimento econômico como *“processo sustentável de melhoria da qualidade de vida de uma sociedade, com os fins e os meios definidos pela própria sociedade que está buscando ou vivenciando este processo”* (Maluf, 2000). Como salienta o autor, trata-se “de uma definição instrumental, que evita tanto uma abordagem paradigmática do tema quanto de propor uma definição tão ‘compreensiva’ que seja capaz de iluminar e dar coerência à ampla variedade de aspectos que se quer ver considerados” (Idem).

As interdependências entre as várias dimensões e a conceituação adotada tornam-se, do ponto de vista analítico, elementos para a verificação dos fatores que condicionam a inserção das famílias e comunidades nas dinâmicas dos sistemas alimentares. Ou melhor, fazer com que as dinâmicas dos sistemas alimentares caminhem na direção de conformarem um SistLocSan.

Finalmente, uma nota sobre a especificidade do local em detrimento de uma abordagem generalista que trata o desenvolvimento somente como fenômeno macro. Apesar da preponderância do capitalismo globalizado, o local, enquanto espaço socialmente construído, não é única e exclusivamente depositário das dinâmicas determinadas nos centros de poder do sistema, mas também territórios capazes de construir mercados. Há inúmeros exemplos que ilustram a capacidade do local como mercado produtor e consumidor de produtos locais⁶.

⁶ Recente reportagem noticiou que após quase dois anos de concorrência com uma padaria centenária em Altamura, pequena cidade no Sul da Itália, conhecida como “Cidade do Pão”, uma lanchonete do Mc Donald’s não resistiu e fechou as portas. Segundo a reportagem, o episódio contém todos os elementos de uma peça alegórica: “atitude de arrogância de uma grande empresa, o triunfo da comida tradicional sobre a comida como produto, um Davi na forma de um padeiro humilde e grisalho que derrota um expansionista Golias americano” (Folha S. Paulo, 29/01/2006).

Esses exemplos nem sempre evidenciam um projeto de desenvolvimento, mas a possibilidade da construção de mercados diferenciados aos mercados construídos “de cima para baixo”.

Maluf (2000) afirma que “o local torna-se referência indispensável quando se trata de propostas de desenvolvimento, seja sob a ótica da descentralização, seja numa perspectiva ‘de baixo para cima’. Certamente é possível e mesmo desejável que a busca da melhoria da qualidade de vida inclua estratégias de desenvolvimento econômico definidas e implementadas em nível local ou regional, as quais favorecem ademais a participação das comunidades envolvidas. O que se requer é reconhecer a distinta natureza das questões correspondentes aos diferentes níveis de agregação e, naturalmente, pensar como elas se inter-relacionam”. Assim, ao mesmo tempo em que se esclarece que a abordagem na dimensão local não significa uma ‘aposta’ no local, destaca-se a necessidade de identificar o que pode ser ‘local’ na SAN.

Nota-se, aí, uma dimensão política do local não mais como tomador de decisão, propriamente dito, mas como agente estratégico na implementação de políticas públicas. Neste sentido, pode-se resgatar duas premissas já ressaltadas no presente relatório: a concepção de sistemas abertos, como sistemas interdependentes envolvendo mecanismos de coordenação; e a idéia do Estado (no âmbito local, a Prefeitura) como agência de planejamento. Esse papel é ampliado no caso específico dos municípios com elevados percentuais de pobreza, pois a Prefeitura se torna ator relevante e central uma vez que representa uma institucionalidade tal que é capaz de aglutinar e coordenar os diversos atores relevantes em prol de objetivos comuns, ou regular os conflitos latentes entre esses atores no sentido de encaminha-los na direção do atendimento de interesses coletivos. Além de ser detentora do principal orçamento local, capaz de desencadear o processo de desenvolvimento. As Prefeituras cumprem, assim, papel indutor e articulador.

Em termos do papel indutor, ele é desempenhado por meio da constituição de políticas públicas, seja do lado da oferta organizando o mercado (por meio de programas de microcrédito, formação, qualificação, constituição de agências de desenvolvimento, dentre outras), seja do lado da demanda por meio do uso do poder de compra do governo municipal, além de articular o encadeamento ‘pra frente e pra trás’ das cadeias de produção, distribuição e consumo, no caso específico, no campo dos produtos agro-alimentares.

Em termos do papel articulador, ele se realiza por diferentes meios: a) articulação interna ao governo, fazendo com que as diversas secretarias organizem ‘forças-tarefa’ em torno de idéias-força como a do desenvolvimento econômico local e da implantação de SisLocSAN; b) articulação entre governos, tanto horizontal entre prefeituras (por meio da organização de

consórcios e redes de cooperação) e entre os Poderes Locais (Legislativo, Judiciário e Executivo), quanto em termos verticais com as esferas de governo estadual e federal; c) articulação com as forças vivas da sociedade tais como cooperativas, organizações não-governamentais, universidades, comércio e indústrias locais.

SisLocSan e projetos de desenvolvimento econômico local

A construção de SisLocSAN é estratégica para a concepção de um projeto de desenvolvimento econômico local, uma vez que a estruturação e manutenção do referido sistema demandam um conjunto de fatores de produção e de insumos. Elas podem, por um lado, induzir um melhor uso dos fatores produtivos locais, tais como recursos naturais, capital, tecnologia instalada e mão-de-obra. Por outro lado, os recursos injetados para remunerar os fatores produtivos mobilizados e alocados na estruturação desses sistemas podem induzir também novos investimentos e aumentar o volume de consumo das famílias, desencadeando um efeito multiplicador da renda na localidade.

Essa suposição encontra eco na abordagem sobre os “encadeamentos para frente e para trás” desenvolvida por Hirschman (1976, 1977), acrescentando-se que para este autor importam mais os efeitos indutores do mecanismo de encadeamento, sobretudo a indução de “decisões de desenvolvimento”, do que a materialização dos impactos e sua quantificação. Nessa mesma direção, pode-se trazer para o plano das dinâmicas locais a abordagem do fenômeno da convergência desenvolvida por Hirschman, originalmente, para analisar processos de desenvolvimento em escala maior; não é estranho a esse autor o exercício analítico (e a própria construção de categorias) no plano local de análise.

O fenômeno da convergência se manifesta quando uma atividade específica ou uma mercadoria básica particular (*staple good*) atuam como uma “conspiração multidimensional” em favor do desenvolvimento, num dado contexto histórico e sócio-político, colocando-se como parceiras de um novo modo de produção; ou, contrariamente, quando esta atuação se dá no sentido de bloquear o desenvolvimento. Na primeira hipótese, a conspiração favorável no entorno de uma atividade ou mercadoria coloca em marcha o mecanismo dos encadeamentos que gera estímulos dinâmicos “para frente e para trás” (à jusante e à montante) da atividade especificamente considerada. Esse exercício deve ter em conta os alertas feitos pelo próprio Hirschman de que as relações entre as características de uma tal mercadoria ou conjunto de mercadorias e o contexto sócio-político variam no tempo e no espaço, e que essas relações não conformam correspondências biunívocas pois um mesmo conjunto de forças produtivas pode associar-se a mais de um conjunto de relações de produção.

Aplicando essa abordagem ao nosso objeto de estudo, haveria que avaliar em que extensão e sob quais circunstâncias as atividades integrantes do sistema agroalimentar seriam capazes de promover conseqüências semelhantes às descritas por Hirschman. O peso econômico destas atividades tende a ser significativo, porém, a amplitude dos seus efeitos de encadeamento tende a ser relativamente menor quando comparada com as atividades industriais. Contudo, o próprio Hirschman (1986) observou que o instrumento analítico originalmente pensado com viés pró-indústria pode servir para apoiar estratégias distintas que se valem dos impactos da evolução das técnicas agrícolas e, especialmente, dos encadeamentos de consumo a partir da expansão das rendas agrícolas.

Dois outros fatores condicionam os efeitos derivados da estruturação e manutenção dos SisLocSAN os quais dizem respeito à dimensão populacional e à importância econômica da administração pública nas localidades em questão. Para estabelecer essa relação, definiremos quatro categorias de municípios com base em duas variáveis: dimensão da população e peso econômico relativo do orçamento público municipal.

Pela variável populacional, os municípios podem ser divididos em pequenos cuja população total é inferior a 50 mil habitantes, e em médios e grandes, com população igual ou superior a 50 mil habitantes. Pela variável orçamento, os municípios se diferenciam entre aqueles em que a prefeitura é detentora do maior orçamento do município, e aqueles nos quais há alguma empresa instalada com orçamento superior ao da prefeitura.

A combinação dessas duas variáveis, subdivididas cada uma em duas categorias, resultou na classificação dos municípios em quatro categorias:

- Categoria 1 – Municípios pequenos em que as prefeituras detêm o principal orçamento do município;
- Categoria 2 – Municípios pequenos com uma ou mais empresas sediadas no local cujos orçamentos sejam superiores ao da prefeitura;
- Categoria 3 – Municípios médios ou grandes em que as prefeituras detêm o principal orçamento do município;
- Categoria 4 – Municípios médios ou grandes com uma ou mais empresas sediadas no local cujos orçamentos sejam superiores ao da prefeitura.

No caso dos municípios da Categoria 1, o impacto das ações do governo sobre a economia local deve ser, relativamente, superior aos casos da Categoria 4.

Tanto as políticas públicas voltadas para a coletividade (como educação e saúde), quanto as transferências diretas (como o Programa Bolsa Família e outros benefícios dirigidos para determinadas famílias), têm os impactos específicos da própria política e um impacto econômico que advém da indução da demanda gerada pela injeção de recursos na economia. A indução se dá, seja por meio das referidas transferências diretas, seja por meio dos salários pagos a servidores públicos e prestadores de serviços, seja ainda por meio da contratação de serviços e compras de bens.

No caso da estruturação e manutenção de um SisLocSan em municípios da Categoria 1, o impacto da referida estruturação, provavelmente, será ainda maior que a mesma estruturação em municípios da Categoria 4, uma vez que além da injeção de recursos na economia, os programas e ações diretamente voltados à SAN melhoram a qualidade da alimentação e reduzem o custo de aquisição dos alimentos, principal item de despesa dos orçamentos das famílias pobres. Já no caso dos municípios da Categoria 4, o impacto indutor das ações de governo voltadas à constituição de um SisLocSan será, provavelmente, menor em termos relativos, embora expressivos em termos absolutos uma vez que nesses municípios concentram-se grandes contingentes populacionais. Este ponto será retomado no capítulo 5 desde uma perspectiva propositiva.

2. Sobre o método de pesquisa

Para cumprir com o objetivo de analisar as condições que favorecem ou dificultam a implantação de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional (SisLocSan), a pesquisa de campo desenvolveu-se na forma de três estudos de caso contemplando distintos contextos sócio-econômicos, culturais, políticos e ambientais, de modo a contemplar as diversas dimensões que envolvem a referida implantação de SisLocSan. Os municípios selecionados foram Araçuaí, na região do Médio Vale do Jequitinhonha (MG), Campo Alegre de Lourdes, na região do Baixo Médio São Francisco (BA), e São Francisco de Itabapoana, na região Norte Fluminense (RJ). Os motivos iniciais que fundamentaram essa escolha foram os fatos de os dois primeiros municípios integrarem um projeto conduzido pelo CERESAN com atividades de capacitação em SAN, e de a equipe já haver realizado pesquisa sobre tema correlato no município de São Francisco de Itabapoana. Destaque-se que os três municípios figuraram, desde o início, entre as prioridades do Programa Fome Zero do Governo Federal.

Nota-se que o projeto analisou as condições para construção e implantação de SisLocSan em municípios localizados em regiões socialmente desfavorecidas e economicamente deprimidas, eles mesmos municípios de pequeno porte com perfil rural e elevada incidência de pobreza. Assim, tendo a escolha recaído sobre localidades com realidades sócio-econômicas e político-institucionais que apresentam sérias precariedades, os diagnósticos e proposições derivadas da pesquisa realizada dizem respeito, mais propriamente, à implantação de SisLocSan em condições desfavoráveis. Não obstante esses limites, veremos na Parte IV que várias das proposições de ações e políticas públicas contribuem para a construção e promoção de SisLocSan em contextos sócio-espaciais distintos.

Esta questão remete à dimensão espacial do enfoque adotado. Neste trabalho, “local” confunde-se com o âmbito municipal porque, conforme definida no marco analítico, a SAN constitui um objetivo de políticas públicas, por sua vez, formuladas e implementadas tendo como referência as unidades político-administrativas em que se definem as esferas de governo (Municípios, Estados e União). Portanto, a promoção de SisLocSan significa a promoção de sistemas municipais de SAN. A delimitação espacial inescapável em termos de municípios é acompanhada, contudo, de duas referências consideradas na identificação e análise das dinâmicas sistêmicas (sociais, econômicas e políticas) que condicionam a promoção dos SisLocSan.

Primeiro, as dinâmicas sistêmicas expressam a atuação dos atores sociais e os fluxos aqui analisados cuja espacialidade ou territorialidade não se limita ou obedece à divisão político-administrativa, embora seja por ela afetada. Isto nos obriga a considerar que há dinâmicas que são infra-municipais, outras que ultrapassam as fronteiras do município e aquelas que são definidas em escalas mais amplas e incidem no âmbito municipal. Segundo, entendidos os territórios como construções sociais, as dinâmicas sistêmicas expressam formas de construção de territórios seja como espaços de poder (implicando as idéias de projetos e disputas), seja como espaço de identidades (implicando múltiplas referências). Assim, ao identificar o SisLocSan enquanto um sistema ‘municipal’, o enfoque da pesquisa mantém a idéia convencional de ‘contigüidade espacial’ de um território – no caso, uma unidade política recheada de projetos e disputas – sem, contudo, deixar de captar as construções de territórios identitários recorrendo à noção de ‘rede’ (território – rede).

Com relação ao levantamento de informações, as pesquisas de campo nos três municípios escolhidos seguiram procedimentos padronizados adequados aos objetivos do projeto que, ademais, possibilitaram a análise conjunta dos estudos de caso apresentada na Parte III do presente relatório. As três fontes de informação utilizadas foram:

- a) dados secundários gerais e estudos específicos sobre os municípios e respectivas regiões;
- b) entrevistas com atores sociais, agentes econômicos e gestores públicos;
- c) aplicação de dois questionários comuns, um junto às famílias urbanas e outro junto às famílias rurais.

Os dados secundários obtidos nas fontes convencionais de informações estatísticas do país foram utilizados para a caracterização do contexto de construção dos SisLocSan nas seguintes dimensões: a) disponibilidade/produção de alimentos; b) abastecimento alimentar; c) acesso aos alimentos; d) adequação sanitária e nutricional. Em alguns dos casos foi possível recorrer a diagnósticos e estudos específicos sobre os municípios, o que permitiu enriquecer bastante a referida contextualização.

A realização de entrevistas com atores sociais, agentes econômicos e gestores públicos visou complementar as informações obtidas através de dados secundários e, principalmente, identificar as principais ações e políticas relacionadas com a SAN implementadas nos municípios estudados e a institucionalidade nas quais elas são desenvolvidas. Considerando os

objetivos específicos do projeto, as ações locais analisadas pela pesquisa englobam as ações (governamentais e não governamentais) em curso que são importantes tanto por incidirem diretamente sobre a questão do acesso aos alimentos, como por serem aglutinadoras de processos sociais que acabam por incidir no acesso.

O procedimento adotado para delinear o universo dos atores sociais a serem entrevistados baseou-se em dois quadros sintéticos elaborados pela equipe (Anexo I) com o objetivo de fornecer um mapeamento preliminar dos referidos atores, dos principais programas e dos espaços institucionais relevantes em cada localidade, considerando:

- a) instituições governamentais: secretarias, instituições de ensino, instituições de saúde, instituições de apoio técnico, programas/ações existentes;
- b) instituições e formas de organização não governamentais: cooperativas e associações de produtores, associações de moradores, de consumidores, sindicatos, fóruns, ong's, movimentos sociais, indústrias, empresas, programas/ações existentes;
- c) espaços de concertação: existência de conselhos afins (desenvolvimento rural, saúde, alimentação escolar, CONSEA, comitês gestores, assistência social), CONSAD's, e outros.

As entrevistas tiveram por base seis roteiros preparados pela equipe (Anexo II) com questões abertas conforme se tratasse de: integrantes de conselhos municipais; Prefeito Municipal; Gestores municipais; agentes implementadores do Programa Bolsa Família e outros programas; Secretaria executiva estadual PRONAF; administradores de restaurantes.

As entrevistas com gestores de programas públicos buscaram apreender, sob a ótica dos sistemas de SAN, os fluxos de relações de poder e fluxos institucionais entre os setores de governo, a interdependência e a coordenação das ações setoriais. Além disso, elas verificaram mecanismos de descentralização, intersetorialidade e participação social. Foram pesquisadas as ações conjuntas entre as secretarias com impacto na questão alimentar e nutricional, bem como as ações, convênios e assessorias técnicas dos órgãos de governo com organizações não governamentais e agentes privados locais (produtores, comércio local de alimentos e refeições, etc.).

Alguns programas governamentais e ações da sociedade civil receberam especial atenção no sentido de analisá-los sob a ótica da SAN (mecanismos de intersetorialidade, aproximação das ações nas áreas alimentar e nutricional, aproximação entre produção e consumo, mecanismos

de participação social), com destaque para as ações inovadoras em relação aos princípios da SAN.

No que se refere às entrevistas com integrantes de Conselhos Municipais, a pesquisa englobou os conselhos de políticas mais amplas e não de programas específicos, como são os de Educação, Saúde, Desenvolvimento Rural e COMSEA. Foram entrevistados um representante de governo e um da sociedade civil nos conselhos existentes.

O terceiro instrumento consistiu na aplicação de dois questionários comuns nos três municípios, um para as famílias urbanas e outro para as famílias rurais (Anexo III). Os questionários não tiveram a pretensão de mapear as condições de SAN dessas famílias, considerando que os dados secundários oferecem um quadro mais próximo desta realidade em relação ao que uma pesquisa como esta seria capaz de produzir. Portanto, o objetivo foi analisar, com base nas informações prestadas pelas famílias, as condições e o contexto de implementação de SisLocSan, isto é, captar a ótica dessas famílias sobre questões mais amplas do contexto municipal em relação, entre outros, ao sistema produtivo e acesso aos alimentos, acesso a programas sociais, cultura alimentar e participação social. Os questionários serviram, também, para qualificar as informações sobre as condições de SAN das famílias obtidas através de dados secundários.

A definição das famílias a serem entrevistadas não pretendeu atender aos requisitos de construção de uma amostra representativa do ponto de vista quantitativo que permitiria obter indicadores para o conjunto das famílias do município. A opção foi construir um método qualitativo cujo ponto de partida é a diferenciação dos bairros ou comunidades urbanas e rurais do município segundo os fatores que explicam ou influenciam a condição de SAN das famílias e dos bairros ou comunidades, bem como sua inserção nas dinâmicas sistêmicas acima mencionadas. Como já explicado no marco analítico apresentado na seção anterior, chegou-se a três conjuntos de fatores principais que são: a) contexto biofísico; b) reprodução econômica das famílias e densidade sócio-organizacional; c) institucionalidade e acesso a bens e serviços públicos.

Com base nesses três fatores, identificou-se entre um e quatro bairros urbanos e entre uma e quatro comunidades ou bairros rurais nas quais os fatores mencionados se manifestassem de forma distinta, no sentido de eles serem mais ou menos adversos em relação à SAN das famílias residentes. O número de famílias entrevistadas em cada bairro- comunidade correspondeu a 20% do total de famílias, dentro do intervalo de 20 (mínimo) e 50 (máximo) famílias em cada bairro-comunidade. A escolha das famílias a serem entrevistadas valeu-se de

informações obtidas junto às lideranças e outros agentes que atuam nos bairros-comunidades, cuidando para contemplar situações diversas quanto ao perfil sócio-econômico, participação em redes sociais e outros espaços, etc.

Aplicou-se uma grade de leitura comum das respostas às questões formuladas de modo a padronizar a interpretação das informações coletadas, especialmente, quando ela envolve o cruzamento das respostas a perguntas distintas (Anexo III). Nesse sentido, os questionários aplicados junto às famílias foram transcritos para uma base de dados no programa Excel, com o objetivo de agrupar as informações por eles geradas considerando todas as questões contidas no questionário. As respostas foram categorizadas em palavras chaves ou expressões chaves e convertidas em códigos numéricos de acordo com as questões (variáveis) contidas no instrumento usado. Utilizando-se o programa estatístico *SPSS*, após o transporte das planilhas os dados foram tratados de forma descritiva simples (como frequências, médias e desvios padrões) de acordo com a necessidade da análise descritiva para cada estudo de caso realizado.

Por último, as entrevistas realizadas foram analisadas a partir das categorias mencionadas a seguir, buscando-se identificar os respectivos indicativos de potencialidades para o processo de implementação local de sistemas de SAN.

Intersectorialidade

- Existência de ações conjuntas desenvolvidas por diferentes setores de governo; estas ações não necessariamente integram a dimensão alimentar e nutricional, mas já indicam esforços de aproximação entre os setores;
- Num nível mais avançado os setores desenvolvem ações conjuntas integradoras das dimensões alimentar e nutricional, por exemplo, ações que articulam produção e consumo;
- Existência de espaços institucionais de pactação entre gestores de diferentes setores na formulação da política;
- Existência de espaços institucionais para articulação intersectorial cotidiana – grupos de trabalho operativos integrados por representantes de diferentes setores;
- Alianças entre segmentos de determinados setores do governo (exemplo: responsáveis pela compra da merenda na educação e gestores da agricultura) que dificultam ou facilitam ações integradoras (que aproximem a dimensão da produção e do consumo de alimentos sob a ótica da SAN) com outros setores;
- Concepção dos atores locais sobre integração entre programas.

Equidade

- Processos de seleção dos usuários dos programas com ampla divulgação pública
- Processos seletivos com captação domiciliar
- Transparência dos critérios seletivos
- Participação das organizações sociais no processo
- Identificação de quais os segmento dos produtores locais consegue assumir espaços públicos e de que forma isto facilita seu acesso aos recursos existentes.
- Existência de programas voltados para os segmentos mais vulneráveis socialmente e biologicamente
- Programas de inserção dos grupos mais vulneráveis em processos de agregação de valor aos produtos
- Programas de inserção dos grupos mais vulneráveis no acesso ao crédito
- Programas de inserção dos grupos mais vulneráveis na garantia do escoamento dos produtos
- Programas de inserção em processos de autonomização financeira

Participação e controle social

- Existência de mecanismos públicos de denúncia em caso de violação
- Existência de mecanismos públicos de responsabilização dos gestores
- Existência de espaços institucionais de participação no processo de implementação dos programas
- Decisões dos espaços de controle social que redundam em ações concretas
- Grau de conhecimento dos conselheiros sobre os programas
- Existência de formas sistemáticas de divulgação sobre o desenho operacional e etapas da implementação do programa
- Existência de iniciativas de mobilização do crédito (como fator produtivo) através das cooperativas
- Existência de apoio político e mobilização dos atores locais para o tema da SAN

Sustentabilidade

- **Econômica:** autonomia na geração dos recursos disponíveis para implementação do programa – fontes fixas ou variáveis de recursos; existência de mecanismos de articulação entre orçamento e gestão
- **Política:** capacidade de agregar atores que tem uma atuação mais permanente no local e que tem legitimidade social; existência de estratégias para minimizar práticas clientelistas e paternalistas

- **Ambiental:** se as ações contemplam análise de risco ambiental; se há controle no uso de produtos de risco ambiental e para saúde; se há controle de práticas de destruição ambiental (desmatamento); se existem iniciativas de uso de tecnologias menos predatórias e potencializadoras dos recursos naturais (como as cisternas).

Descentralização

- Incentivos dos níveis sub-nacionais de governo para adesão dos demais: apoio técnico – financeiro
- Existência de mecanismos de monitoramento local da utilização dos recursos e do processo de implementação
- Existência de canais institucionais de diálogo entre os níveis de governo
- Grau de participação do governo estadual na implementação dos programas
- Iniciativas de formação de gestores locais pelos demais níveis de governo
- Conexões a partir dos circuitos econômicos em torno da cadeia alimentar entre o governo local, o estadual e o federal.

Posteriormente as análises foram diferenciadas a partir da ótica dos diferentes atores, a saber, gestores; agentes econômicos (produtores, comerciantes) e famílias.

PARTE II

3. Relatórios dos estudos de caso

Nesta parte do relatório são apresentados os relatórios dos três estudos de caso sobre os municípios selecionados. A porta de entrada da pesquisa é a condição de acesso aos alimentos por parte das famílias em face da perspectiva de lograr um acesso que contemple os requisitos de equidade, qualidade, sustentabilidade e adequação (cultural). O acesso aos alimentos foi adotado como ponto de partida da análise por ser o eixo que expressa de forma mais significativa as interações entre os diferentes âmbitos da SAN.

Os relatórios foram organizados em três partes. A primeira delas contextualiza a construção de SisLocSan nos respectivos municípios, apresentando as realidades estudadas nas dimensões alimentar e nutricional. Para tanto, recorre-se a informações relativas às três dimensões de análise definidas pelo projeto que são a produtiva e de consumo, a populacional e a político-institucional (programas e institucionalidade).

A segunda parte dedica-se a analisar os três conjuntos de fatores principais que explicam ou influenciam a condição de SAN das famílias e dos bairros-comunidades, considerando os elementos de fluxo e de coordenação próprios ao enfoque sistêmico aqui adotado. A perspectiva é identificar potencialidades e constrangimentos colocados por esses fatores em relação aos princípios normativos da SAN e à conformação de SisLocSan, por meio de duas leituras transversais: a) como, nessas localidades, esses fatores potencializam ou constroem os elementos constitutivos do enfoque da SAN; b) como eles incidem nas dinâmicas sistêmicas de SAN nos dois componentes considerados que são os fluxos de interdependência e os mecanismos de coordenação.

A parte conclusiva dos relatórios contém indicações propositivas ou problematizadoras derivadas das potencialidades e constrangimentos identificados, em relação à promoção de SisLocSan nos municípios estudados. Incluem-se aí considerações sobre quais e como os elementos identificados pela pesquisa remetem a questões de desenvolvimento local. No que se refere às proposições, chama-se a atenção para a perspectiva de apontar as possibilidades e requisitos de a SAN contribuir na articulação (sistêmica) das ações existentes e na introdução de novas, iniciando pelo próprio reconhecimento da questão alimentar e nutricional conforme entendida pelo enfoque da SAN, e chegando aos espaços institucionais (COMSEA's) existentes ou por criar.

Relatório I : Município de Araçuaí - MG

Apresentação

O presente Relatório expressa as visitas de campo realizadas em Araçuaí – MG, nos meses de julho e outubro de 2004, bem como o trabalho de coleta de informações realizado, ao longo do ano de 2005, pela Assistente de Pesquisa Local junto a atores distintos e relevantes no contexto do quadro municipal. Nele estão contemplados os dados primários e secundários; o resultado dos questionários aplicados junto às famílias rurais e urbanas; bem como as entrevistas realizadas com gestores municipais e ONGs que atuam localmente.

A pesquisa de campo ocorreu em três momentos. Primeiramente, foi realizada uma visita exploratória com vistas a fornecer subsídios a uma análise político-institucional, de modo a perceber as ações relacionadas à SAN e as formas de interação entre o Setor Público Municipal, as ONGs que atuam localmente e o funcionamento dos Conselhos Municipais, notadamente os de Desenvolvimento Rural, de Saúde e de Educação. Nesse sentido, durante a primeira visita de campo a Araçuaí, foram realizadas entrevistas com oito ONGs. que atuam no Município, como também com os Secretários Municipais de Saúde, Assistência Social e Desenvolvimento Sustentável, além de visitar duas comunidades rurais.

As entrevistas qualitativas realizadas durante a segunda visita de campo seguiram os mesmos critérios da primeira visita, de modo a ampliar o enfoque institucional, avançando para além da atuação do Setor Público Municipal e das ONGs e alcançando entidades públicas, como a EMATER e da Sociedade Civil, como Associações Comunitárias, Associações de Produtores, Sindicatos de Trabalhadores Rurais. Foram também entrevistados representantes nos Conselhos Municipais de Educação e Desenvolvimento Rural e lideranças representativas da Sociedade Civil, como artesãos reconhecidos e lideranças independentes.

Uma terceira visita ao Município foi realizada em Março de 2006, no contexto da Terceira Reunião Geral do Projeto “Construindo capacidades em segurança alimentar no Brasil” desenvolvido pelo Centro de Referência em SAN em parceria com a Ryerson University (Toronto, Canadá). Além de estabelecermos contato com a Secretária Municipal de Desenvolvimento Social e outras lideranças locais também ligadas ao referido Projeto, foi realizada entrevista com o atual Secretário de Agricultura e Desenvolvimento sustentável (Gestão 2004-2008) e visita à Aldeia Pankararu-Pataxó, que recentemente se instalou no município.

As entrevistas com as famílias e demais atores sociais, agentes econômicos (supermercados e restaurantes) e gestores públicos complementam as informações obtidas através de dados secundários. No caso dos gestores públicos, governamentais ou não, buscou-se identificar as principais ações e políticas relacionadas com a SAN levadas a efeito em Araçuaí, seu grau de inter-setorialidade e a institucionalidade nas quais elas são desenvolvidas.

Nessas entrevistas, buscou-se também apreender os fluxos de relações de poder e fluxos institucionais entre os setores de governo, a interdependência e a coordenação das ações setoriais sob a ótica da SAN, como também verificar os mecanismos mais amplos de descentralização, intersetorialidade e participação social, inclusas aí ações conjuntas entre as secretarias com impacto na questão alimentar e nutricional.

As definições da amostra relativas às famílias na zona rural e na zona urbana seguiram basicamente três critérios: a) contexto biofísico (o bioma, para o meio rural e a infraestrutura, no caso do meio urbano); b) reprodução econômica das famílias e densidade sócio-organizacional; c) institucionalidade e acesso a bens e serviços públicos. Foram aplicados 120 questionários na Sede do Município, 115 questionários na zona rural, em cinco diferentes comunidades e também questionários junto a famílias indígenas do Povo Aranã (4); famílias quilombolas Baú (10); e famílias que habitam a margem do Rio Araçuaí (8).

Com relação ao critério utilizado para definir as famílias rurais, primeiro definiu-se as regiões no município a partir de condições geográficas distintas (biomas) - relevo, vegetação e hidrografia. Em seguida, caracterizou-se, com a contribuição dos parceiros locais, o acesso a bens e serviços e a densidade sócio-organizacional. Levando então em consideração esses critérios, foram escolhidas quatro comunidades rurais, em direções e distâncias variadas em relação à sede do município. Em uma das Comunidades Rurais – Baixa Quente – foram entrevistados os membros da direção da Associação Comunitária, com a participação de alguns moradores e um comerciante.

Em algumas dessas comunidades, como o número de famílias é relativamente pequeno - até 30, realizou-se um censo. Nas comunidades onde o número de famílias é maior, foi aplicado um número de questionários de até 40. Com isso, para o meio rural, foram aplicados 115 questionários. Dado que o meio rural, em Araçuaí, possui em torno de 4000 famílias, obteve-se uma amostra equivalente a quase 3% do total de famílias rurais.

Com relação ao critério utilizado para definir as famílias urbanas, partiu-se do fato de que o meio urbano em Araçuaí possui em torno de 7000 famílias. Levou-se em consideração o fato

de que uma amostra estatisticamente relevante deveria conter pelo menos 1% da população total, o que corresponderia a 70 questionários, número esse que, inicialmente, foi ampliado para 100.

Posto isto, a partir de uma relação apresentada pela Secretaria de Obras, contendo o nome dos bairros, uma indicação da infraestrutura instalada e dos seus respectivos tamanhos, em termos de população, esses bairros foram divididos em em três tipos: bairros grandes (2 bairros), cujo número de casas é, em média, o dobro do que ocorre nos bairros médios; os de tamanho médio (17 bairros); e os pequenos. Então, foi elaborada a seguinte equação para definição do tamanho da amostra: sendo "x" o número de questionários a serem aplicados por bairro, cujo total, a princípio, deveria ser igual a 100, temos: $2(2x) + 17(x) + 5(1/2 x) = 100$; $x = \pm 4$. Cabe ressaltar que, um dos bairros pequenos, é formado por remanescentes de uma comunidade quilombola - os Baús. Junto a essas famílias, foi realizado também um censo, como também junto às famílias Aranãs e às famílias ribeirinhas. Assim, no meio urbano, foram aplicados 120 questionários.

Cabe salientar que o esforço realizado foi no sentido de destacar as condições de acesso aos alimentos, como elemento central e ponto de partida para a promoção e construção de sistemas locais de SAN, buscando contemplar os requisitos de equidade social, qualidade dos alimentos, sustentabilidade e adequabilidade cultural. Nesse contexto, a esfera do consumo alimentar ganha destaque, por que se considerou que nessa dimensão se expressam de forma mais significativa as interações entre as diferentes dimensões da SAN.

O presente Relatório, posto isto, encontra-se dividido em cinco partes. Na Introdução serão relacionadas a formação da cultura local e o ambiente natural com o processo de ocupação regional e local. A parte II trata dos fluxos e processos de produção e comercialização de alimentos. Na terceira parte será feita uma caracterização das condições sócio-econômicas hoje prevalentes no Município de Araçuaí, bem como das condições de acesso aos alimentos. Na parte IV, trataremos do perfil do consumo alimentar da população com base nas entrevistas realizadas junto às famílias, como também junto aos feirantes na feira de sábado, aos supermercados e restaurantes locais. Na parte V, serão descritas a estrutura institucional e o desenvolvimento de políticas, programas e ações por parte do setor público municipal, da sociedade civil organizada, como também o funcionamento dos conselhos municipais e as relações entre o público e o comunitário. Na Conclusão, essas ações – políticas públicas voltadas para a produção, para a educação, a saúde e para a assistência social, etc. serão então analisadas sob a ótica da SAN. Essa análise se valerá dos princípios da intersetorialidade, da equidade

social, da sustentabilidade, descentralização e o respeito à cultura local, tomando como ponto de partida os fluxos e processos descritos nos tópicos anteriores.

Para a definição das amostras e operacionalização das entrevistas é importante ressaltar que foi estabelecido convênio com a FEVALE – Fundação Educacional do Vale do Jequitinhonha, Instituição de Ensino Superior que atua em Araçuaí. Esse convênio, além de permitir que a Assistente de Pesquisa local tivesse uma sala com telefone, permitiu também a constituição de uma equipe para a pesquisa de campo, formada por 8 estudantes locais. Foi realizada então uma reunião com a equipe com o objetivo de capacitá-las em relação à aplicação dos questionários.

Além da FEVALE, a pesquisa em Araçuaí contou com a parceria da Prefeitura Municipal, que contribuiu disponibilizando um carro e parte da infra-estrutura (computador, telefone); e com algumas famílias nas comunidades, as quais receberam gentilmente os pesquisadores em suas casas, onde puderam dormir por algumas noites.

Por fim, esse Relatório não teria sido possível sem a contribuição efetiva de Milton Luís de Ávila, Márcia Maria de Mello, Maria Helena Cardoso, Heinner e Geralda Soares, além de toda equipe da Prefeitura Municipal de Araçuaí e os técnicos e representantes de todas as instituições de Araçuaí visitadas e entrevistadas: ASSOCIAR; Cáritas Diocesana; Visão Mundial; Sindicato dos Trabalhadores Rurais; Associação dos Artesãos de Araçuaí; EMATER-MG; QUINGEN; CPCD; Pastoral da Criança; Irmão Evilásio, representante Marista em Araçuaí; Instituto Fênix; Grupo de Mulheres Trabalhadoras Rurais; MESOVALES; Associações Comunitárias de Itira, Alfredo Graça, Chapada do Lagoão, Baixa Quente, Córrego da Velha e Curuto.

I – Introdução

Nesse tópico, serão relacionadas a formação da cultura local e o ambiente natural com o processo de ocupação regional e local com o objetivo de compreender a) os fluxos que ocorrem entre o meio natural e a cultura local, que se manifestam nas formas particulares de organização da produção e no perfil alimentar da população local; e b) os mecanismos de coordenação desses fluxos. O que será posto em evidência são os fluxos mais gerais, determinantes das condições de insegurança alimentar prevalentes e também, por outro lado, as principais portas de entrada para a criação de SistLocSan.

A seguir, após uma breve caracterização geográfica, será realizada uma introdução à história municipal. Essa análise procurará contemplar os conflitos inerentes ao processo de

ocupação regional, nas suas dimensões ambiental, cultural e sócio-econômica, com destaque para o conflito civilizacional que marca a formação cultural regional, como também os seus impactos ambientais e em termos da formação político-institucional. O ápice desse processo está no período de modernização conservadora que passou a prevalecer desde o início dos anos 1970, determinante da intensificação da migração rural-urbana e da migração sazonal que ali passou a prevalecer, como também da deterioração ainda maior das condições ambientais e sócio-econômicas.

Como resultado da análise, será proposto que as ações no sentido da promoção de SistLocSan e do desenvolvimento local deve considerar três grandes portas de entrada: a intensificação das ações no que respeita ao aprimoramento das condições de convivência com o semi-árido; a conformação de redes sociais verticais e horizontais, entre setor público e sociedade civil organizada, de modo a criar fluxos virtuosos do ponto de vista da SAN, como o fortalecimento de mercados locais e regionais e das redes sociais de proteção; e a valorização da cultura – dos modos de ser e de fazer – e do artesanato locais.

1.1 – Localização Geográfica e Características Ambientais e Sócio-Culturais⁷

O Município de Araçuaí está localizado no Nordeste do Estado de Minas Gerais, na microrregião do Médio Jequitinhonha, bem no centro do Vale do Jequitinhonha, e, por isso, polariza vários municípios do Médio Jequitinhonha.

O clima de Araçuaí é predominantemente semi-árido, que é um clima quente e seco, com um período de chuvas incerto, que se concentra de outubro a março. com precipitação anual inferior a 1.000mm. O índice pluviométrico é baixo (média de 817mm) e a estação chuvosa é curta, com estiagem rigorosa.

O período de chuvas (incerto) concentra-se de outubro a março. Os totais anuais de chuva, em geral, são inferiores à necessidade ambiental de água. Quando as descargas pluviométricas são superiores à média, no entanto, há sempre o risco da ocorrência de inundações.

O município é drenado pelos rios da Bacia do Jequitinhonha, e são de grande importância, tanto do ponto de vista econômico quanto social. O território local se caracteriza

⁷ Nesse item, utilizou-se basicamente das seguintes referências: História de Araçuaí – Leopoldo Pereira – Imprensa Oficial 1907 – Leopoldo Pereira – 18/11/1868, citado em [Site Oficial da História Araçuaí-Vale do Jequitinhonha-MG].htm e em <http://www.geocities.com/aracuai2001br/historia.htm>. Frei Francisco Van Der Poel. OFM. O Rosário dos Homens Pretos. Imprensa Oficial. Belo Horizonte – 1981.

por ser uma área de transição da Caatinga para o Cerrado. Devido ao processo de ocupação e ao desmatamento, a vegetação secundária é prevalecente.

**MAPA I -
Localização do Município de Araçuaí-MG**

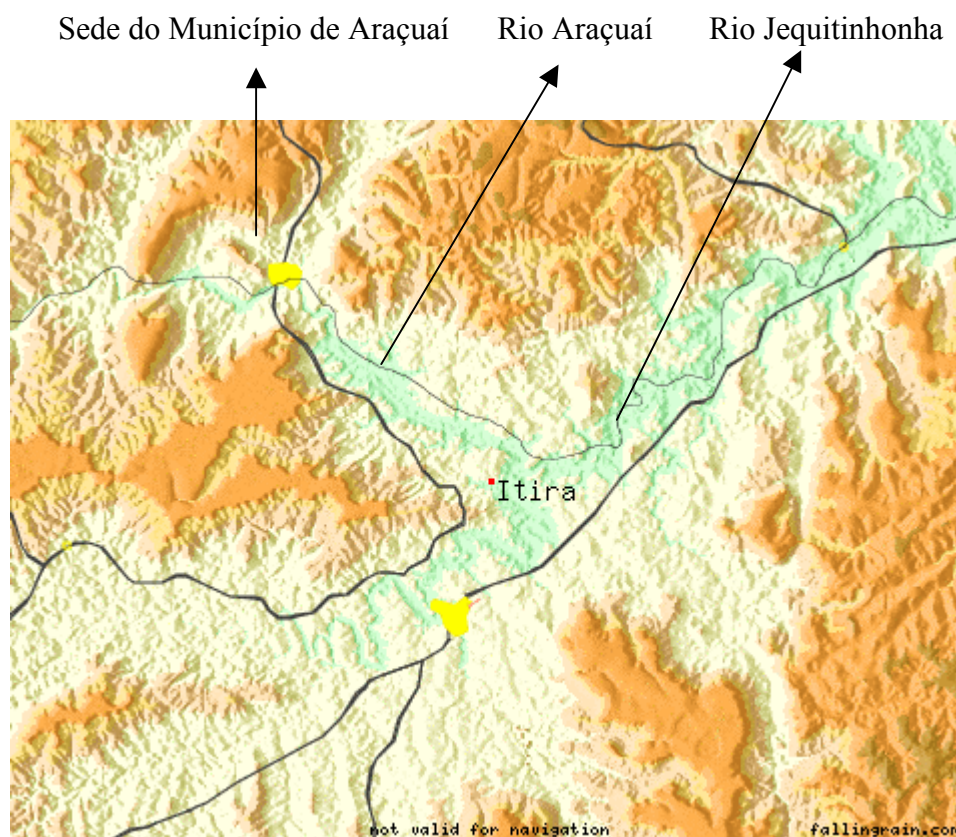


O processo de ocupação ocorreu de forma espontânea, no início induzido pelo papel de entreposto comercial de canoieiros que navegavam pelo Jequitinhonha e, posteriormente, pelas atividades ligadas à agropecuária e à mineração.

A história de Araçuaí teve início por volta de 1830, na confluência dos rios Jequitinhonha e Araçuaí, onde havia se formado uma Aldeia, ponto de parada de canoieiros. Atualmente se encontra ali o Distrito de Ititra, como mostra o Mapa a seguir. O deslocamento desse ponto para o encontro do rio Araçuaí com o ribeirão Calhau, alguns quilômetros acima, foi devido às desavenças ocorridas entre a Mulata Luciana Teixeira, proprietária da Fazenda Boa Vista da Barra do Calhau e o Padre Carlos Pereira de Moura. Diz a história que Luciana abrigou em suas terras as meretrizes expulsas pelo Padre, o que fez com que os canoieiros também deslocassem o seu ponto de parada.

O Arraial que então se fundou chamou-se "Calhau", o qual foi elevado à categoria de sede de Distrito pela Lei Provincial de 13 de julho de 1857. A instalação sob a denominação de Vila de Arassuay deu-se em 1º de julho de 1871, para finalmente a 21 de setembro de 1871 ser elevada a categoria de cidade, por força da lei nº 1870, com o nome de Araçuaí. Esse nome é de origem indígena, e quer dizer Rio das Araras Grandes.

MAPA II -
Brasil – Minas Gerais – Araçuaí: Comunidade de Itira, antiga Barra do Pontal, na
confluência dos rios Araçuaí e Jequitinhonha



Fonte: <http://www.fallingrain.com/world/BR/15/Itira.html>

O auge da condição de entreposto comercial se deu por volta de 1880, articulando um rico comércio entre o Sul da Bahia e Minas Gerais. A partir de então, e ao longo do século XX, ocorreu um processo de decadência, acompanhando as tendências de todo o Vale do Jequitinhonha. Entre os aspectos que determinaram tal decadência, podem ser destacados o fim da navegação no rio Jequitinhonha; as dificuldades de manutenção das articulações comerciais com antigos centros urbanos da Bahia e de Minas; a forte concentração fundiária, diretamente associada à liquidação dos restos de cobertura vegetal da Mata Atlântica, o que levou ao aumento do assoreamento dos cursos fluviais e a agudização dos desequilíbrios ambientais.

Em Araçuaí podem ser encontradas várias expressões culturais. Entre essas expressões, podem ser destacados os corais populares, como Trovadores do Vale, e os Meninos de Araçuaí; os grupos teatrais, como o Grupo Teatral Vozes e Ícaros do Vale; o artesanato de barro, madeira,

couro, palha e pedra; além das diversas festas religiosas que ocorrem na sede do município e nas diversas comunidades rurais. A cultura popular de Araçuaí expressa a herança dos diferentes povos que a formou: indígenas, africanos e europeus.

Recentemente, o Arraial dos Crioulos, localizado na periferia da cidade, e as famílias Aranãs foram reconhecidos, respectivamente, como remanescente de quilombo e pertencentes ao povo indígena Burun, como povo indígena ressurgido.

1.2 – História Local: aspectos ambientais, culturais e sócio-econômicos⁸

Nesse tópico, a história local será vista a partir dos conflitos culturais, ambientais e sócio-econômicos que o processo de ocupação engendrou. Será dado destaque à ocupação indígena prevalecente no momento anterior à chegada das frentes de ocupação, seja em função da criação extensiva de gado, seja em função da atividade mineradora e da caça de escravos. Como pano de fundo tem-se a transformação do ambiente natural; a sujeição de negros e indígenas à cultura européia; e a conformação de um quadro político institucional que dá suporte à convivência da agricultura familiar com grandes fazendas de gado. A modernização conservadora veio quebrar essa convivência, fazendo com que o município viesse a se tornar grande expulsor de população, principalmente das áreas rurais para as áreas urbanas, como também o desenvolvimento de estratégias de sobrevivência ligadas à migração sazonal.

A cultura regional nesse contexto, e suas manifestações em termos do artesanato, da música, da poesia, da escultura e da culinária torna-se um grande espaço para a valorização da identidade local, associada às ações que vêm sendo empreendidas em torno das melhoras das condições de sobrevivência com o semi-árido e do fortalecimento das redes sociais de proteção que historicamente se formaram.

1.2.1 – Ambiente Natural e a Cultura Local

Os textos clássicos que descrevem o processo de ocupação do Vale do Jequitinhonha geralmente silenciam com relação aos antigos moradores de uma vasta região, anteriormente ocupada por uma porção de Mata Atlântica, que vai do Médio Jequitinhonha ao Vale do Mucuri, em direção ao Atlântico e ao que hoje conhecemos como sendo a confluência dos limites dos Estados de Minas Gerais, Bahia e Espírito Santo.

⁸ A motivação principal para a elaboração desse tópico está na visita realizada em outubro de 2004 ao QUINGEN – Associação de quilombolas e indigenistas de Araçuaí.

“Abaixo da foz do Araçuaí e além das chapadas que repartiam seus vales com o Mucuri, pelo Leste, Sul e Norte, tudo era a Mata Atlântica, que ia praticamente do Rio de Janeiro a Salvador, na Bahia, beliscada do interior pelo garimpo e bordejada no litoral por vilas pesqueiras” (Ribeiro, 1998: 15).

Contudo, os registros que mais recentemente tratam da região correspondente ao Médio e Baixo Jequitinhonha, em direção ao Vale do Mucuri, se referem a ela como uma área de transição, sobretudo. Isto é, “Trata-se de uma área de transição do cerrado para caatinga, chamado de 'caarrasco', hoje caracterizado como um novo bioma, de solo extremamente argiloso e pedregoso”.(Cardoso, 2002:5). Essa descrição corresponde às bacias dos rios Araçuaí e Jequitinhonha.

O tempo de ocupação regional então impôs uma mudança qualitativa ao já frágil ambiente natural, pela diminuição da cobertura vegetal. A redução da exuberância das matas impôs, por sua vez, a desproteção dos solos que, quando associado à piora das descargas pluviométricas e sua concentração em dois extremos, acentua a perda de seus principais nutrientes e o assoreamento dos leitos dos rios, com impactos significativos sobre a fauna.

Esse ecossistema, extremamente frágil, a partir do momento que passou a sofrer intervenções mais bruscas como a mineração, a pecuária extensiva, as plantações de eucalipto e uma agricultura baseada na queimada sem qualquer preocupação na conservação dos solos, desequilibrou-se totalmente. A evidente redução da quantidade de chuvas, chegando a períodos de seca violenta como em 1998, assim como a ocorrência de inundações periódicas, são uma consequência desse desequilíbrio. A capacidade de armazenamento de água no solo diminuiu muito nas últimas décadas; quando chove, a água dos rios desce carregada de partículas, laranja e vermelha, onde se evidencia a enorme quantidade de solo perdido e o assoreamento. Portanto, quando chove a vazão do rio aumenta muito e quando pára de chover, diminui chegando até a seca total (Cardoso, 2002:06).

Anteriormente ao processo de ocupação norteado pelo ouro, pelos diamantes e pela criação de gado, essa vasta região era povoada pelo povo Maxakali e também por seus rivais, os Burun que, de acordo com Soares (s/d), significa “homens verdadeiros”. Os Burun, a partir do século XVIII, passaram a ser chamados pejorativamente de “botocudos”, “em alusão ao uso do botoque nos lábios e nos lóbulos das orelhas” (Otoni, 2002), pelos colonizadores portugueses.⁹

Os povos de culturas diferentes que se autodenominavam Burun foram parte de uma fecunda aliança que se estabeleceu, desde meados do século XVII, entre eles e os africanos de

⁹ “Botoque” vem de “butoque”, termo português com o qual chamam até hoje a rolha com o que se fecha o barril de cachaça.

origem Banto (negros “vindos de Moçambique, Angola, Mina, Congo, etc.”, de acordo com Soares, 2003), aliança essa que se materializou na chamada Confederação dos Guéren.

De 1658 em diante, estes povos [os Burun] aliam-se aos africanos de origem Banto e aí se organizam na famosa Confederação dos Guéren. Por quase 200 anos, defendem seus territórios invadidos por Bandeirantes, caçadores de índios e de riquezas minerais. (Soares, s/d:10).

De certa forma, essa união era à época conveniente à Coroa Portuguesa, já que impedia – ou pelo menos dificultava a abertura de estradas e caminhos que ligavam a região mais a leste às minas. Essa conveniência, entretanto, parece ter chegado ao fim com a chegada da Corte Portuguesa ao Brasil, em 1808. Nesse mesmo ano, o Decreto de 13 de maio estabeleceu a guerra contra os “povos que estabeleciam resistência”. “Ao longo dos rios Doce e Jequitinhonha estabelecem-se os fortes militares que se multiplicam em inumeráveis quartéis. Cria-se a companhia de Desenvolvimento e Navegação do Rio Doce e Civilização das Índias.” (Soares, s/d:10). O fracasso da empreitada belicosa instituída pelo referido Decreto e que instituiu o lema “Índio bom é índio morto” se deu onze anos após seu início, por conta das dificuldades de convivência com a mata que os soldados tiveram, já que, em sua maioria, se constituíam de prisioneiros portugueses que se aventuraram nas novas terras em troca da liberdade.

Portanto, o Vale do Jequitinhonha já conhecia uma ocupação humana antes da “empreitada civilizadora” européia. Essa ocupação se deu pela obra de povos indígenas, que aqui condensamos, com a permissão dos autores consultados, no povo Maxakali e no povo Burun, a quem se juntaram, desde meados do século XVII, como visto acima, negros e seus descendentes. Dessa forma, “somaram-se a esse processo de ”ocupação informal” – ou “original”, ex-escravos fugidos da Bahia ou libertos, que se reuniram em Quilombos ao longo de todo o Vale do Jequitinhonha” (Cardoso, 2002).

“Na mata tinha fartura” (Povo Maxakali & Conselho Indigenista Missionário – Regional Leste, s/d:5). Essa “fartura” se encontrava na base de culturas e organizações sociais particulares, como a do Povo Maxakali e dos Burun. Condicionava o que se comia e os jeitos de se fazer a comida; de tomar banho e de construir casas; a estética e a saúde preventiva e curativa.

As relações dos grupos humanos com o meio circundante eram, por assim dizer, mais harmônicas, o que se expressava no jeito de fazer roças. A produção e a distribuição da riqueza coletiva também era diferente. “Os Maxakalis não faziam roças coletivas. O jeito do Maxakali é cada família preparar e ter a sua própria roça”. O milho era usado para a religião; plantava-se

inhame, cará-do-mato, banana, mandioca, batata. A mandioca e a batata vieram de Joáima, Almenara e Jequitinhonha. O casamento só se consolidava quando o primeiro filho nascesse. (Idem, pág. 11). E, na sua luta pela sobrevivência, ao longo dos últimos três séculos e meio, os indígenas dos vales do Jequitinhonha, Mucuri, São Mateus e Rio Doce, de **guerreiros** tornam-se **inimigos do Estado** e depois **escravos** dos colonos. “Umas 2 ou 3 gerações depois, nós podemos encontra-los como **agregados** das fazendas construídas acima de seus territórios”. E então,

De agregados passam a posseiros, artesãos, moradores das periferias das cidades que surgem dos quartéis, das vilas e povoados e enfim, trabalhadores rurais, sem terra, mestiços, cujos avós, bisavós, se casaram com pessoas de origem africana ou outras pessoas das camadas mais pobres da população. E foi aí, neste longo processo de mestiçagem que os povos indígenas e africanos deixaram sua marca inconfundível no Jequitinhonha. Sem aldeias, sem a sua organização própria, sem sua religião, muitos antepassados se recusavam a contar para os filhos essa história de dor e sofrimento. Queriam tê-los vivos. (Soares, 2003:4)

Essa trajetória, partilhada por negros e índios, de guerreiros a agregados, posseiros e trabalhadores rurais sem terra, aos quais se juntam também brancos livres, mas pobres, mestiços em sua grande maioria, imprime uma marca indelével da hegemonia da cultura ocidental na formação regional e que impõe um importante componente de submissão cultural – não sem luta – à população do Vale do Jequitinhonha em geral e do Município de Araçuaí em particular.

Este foi também o terreno fértil para a expansão do clientelismo e do patrimonialismo português, cujas marcas até hoje persistem. O estudo da formação histórica destas regiões remonta ao Século XVII, quando se intensificou as viagens de exploradores sertanejos e, conseqüentemente, o início do processo de conformação de pequenas nucleações. A idéia de “Sertões” que permeava as empresas desbravadoras, de acordo com Andrade (1998:21), era aquela que levada pelos sertanistas descobridores, isto é, “os mesmos princípios políticos, a mesma experiência cultural, as imposições de ordem econômica do núcleo colonizador de onde partiram.”

A resistência, contudo, ainda é viva e forte:

Mostrando que as culturas não são estáticas, mas dinâmicas, sua arte está viva entre nós: no trabalho com o barro, madeira, cipó, semente, tecelagem, na pintura, nos cantos, nas danças, nos costumes, nos ditados, no jeito simples de acolher as pessoas, na estruturação das famílias e das comunidades! Africanos e indígenas porém, não se reconstruíram sozinhos. (...) inúmeras nacionalidades estavam presentes, por exemplo, na história de Araçuaí como: portugueses, franceses, açorianos, ciganos, espanhóis, italianos, libaneses, holandeses e alemães. (Soares,2003:5).

A resistência cultural existente no Vale do Jequitinhonha também pode ser observada quando se refere ao “problema da pobreza no Vale”:

A pobreza observada no Vale do Jequitinhonha parece revestida de uma maior dignidade, sobretudo pela forte identidade dos seus habitantes com a região. Para muitos, constitui-se mais do que um território, senão um lugar e a ele um forte sentimento de pertencimento. (Moskovitch, 2000).

De outro lado, os resultados desse conflito civilizacional, na verdade, evidenciam a atualidade das questões colocadas pela Soberania Alimentar numa perspectiva histórica. Nesse contexto, a promoção da SAN, do Direito Humano à Alimentação e da soberania alimentar não deve prescindir do fortalecimento da cultura regional. Mais do que isto, a promoção cultural deve se constituir numa importante estratégia para a promoção de sistemas locais de SAN e do desenvolvimento local e regional.

1.2.2 – O Processo de Ocupação

O início da exploração da região do Médio Jequitinhonha ocorreu já em meados do século XVII, com a descoberta de pedras preciosas por bandeirantes. Esse esforço, no entanto, à época, foi desestimulado pelo próprio início do “ciclo do ouro” nas regiões mais centrais de Minas Gerais.

Mas, o processo de ocupação propriamente dito do Vale do Jequitinhonha, mais especificamente do Médio Jequitinhonha, onde se encontra o Município de Araçuaí, teve início na primeira metade do século XVIII e se deu a partir do encontro de duas frentes de ocupação: uma proveniente da Bahia e tinha a atividade pecuária como sua principal característica; a outra, proveniente do pólo regional de Diamantina e Serro, localizadas no Alto Jequitinhonha, como decorrência, primeiro, da expansão do chamado “Ciclo do Ouro” e, depois, de sua decadência.

A maioria das cidades que foram povoadas até o terceiro quarto do século XVIII (época em que se inicia a decadência da região das minas) estavam situadas no Alto Jequitinhonha, e dedicavam-se basicamente à atividade mineradora. No entanto, Araçuaí, Salinas e Pedra Azul, cujas origens remontam ao mesmo período, localizavam-se no Médio Jequitinhonha e dedicavam-se a atividade pecuária. (...). A agricultura familiar de subsistência, o artesanato e a pecuária de corte, como extensão dos campos da Bahia no Vale do Jequitinhonha, traçam o perfil de ocupação rural que permanece até os dias atuais. (Matos, 2000).

Os rios Araçuaí e Jequitinhonha foram as principais rotas orientadoras desse processo de ocupação, que também se caracterizou pela expansão da atividade mineradora, principalmente na sua versão informal, isto é, o garimpo. “O rio Araçuaí possuía ouro ao longo de toda sua extensão atraindo a migração de aventureiros, muitos dos quais com escravos.” (Cardoso, 2002:3).

A partir dos anos 1930, sobretudo, outra frente de expansão, proveniente do Sudeste, condicionou a configuração regional. O desenvolvimento da economia brasileira, centrado na Região Sudeste, a partir do início do século XX, que se desdobrou nos processos de industrialização e urbanização do Sul – Sudeste, foi determinante na diminuição do dinamismo econômico da região, tornando o Vale do Jequitinhonha uma região deprimida economicamente e tradicionalmente expulsora de população. Antes conhecida pelas pedras preciosas e pelas grandes fazendas de gado; hoje, pela concentração de péssimas condições de vida.

Já nas primeiras décadas do século XX, a criação da cidade de Teófilo Otoni, viria contribuir para um certo dinamismo econômico na região, no entanto, não eliminou o quadro de isolamento condicionado pela deficiente infra-estrutura, pela ausência de uma classe empresarial e condições de políticas locais que valorizasse a agricultura familiar, uma das bases da identidade agrícola do Vale do Jequitinhonha. Nos anos sessenta, a construção da Rio-Bahia fortaleceu a polarização exercida por Teófilo Otoni, Vitória da Conquista, Montes Claros e Belo Horizonte. Os centros de decisão do Vale do Jequitinhonha foram remetidos para fora da sua área geográfica, favorecendo o desenvolvimento de uma agricultura empresarial (que pouco valorizou o homem do Vale), contribuindo para uma desestruturação da pequena propriedade agrícola familiar (Matos, 2000).

A conformação da cidade de Araçuaí e do território municipal podem ser vistos a partir de três momentos: o período que vai de meados do século XVII até a primeira década do século XIX; o período intermediário, que vai do início dos anos oitocentos até as primeiras décadas do século XX, quando começam a se fazer presentes as conseqüências da concentração econômica no Sul e Sudeste do país; e o período que vem a seguir, até os dias atuais. Vejamos algumas particularidades dessas três etapas.

A maior característica do primeiro momento é a hegemonia territorial dos Maxakalis que, aos poucos, vai sendo ameaçada, primeiro, como nos lembra Celso Furtado (1980), pelo grande negócio que o mercado de escravos passou a representar e, juntamente com isto, como já vimos, pelo avanço das frentes de expansão provenientes da Bahia e que tinham a atividade pecuária como principal motivação econômica.

Essa motivação estava ligada à demanda originada pela concentração econômica e político-administrativa em Salvador e outras capitais do Nordeste, sobretudo de animais para a tração (Furtado, 1980:44). E, por extensão, ela também teve origem na dispersão que a diminuição, a partir da segunda metade do século XVII, das atividades relacionadas com a cana-de-açúcar provocaram na economia nordestina (Idem, 53), só que agora na sua versão provedora de subsistência, tanto no que respeita à carne, quanto ao couro (Idem, 60).

Segundo, pelos movimentos de expansão (e depois de retração) da região aurífera mineira, particularmente aquela que se concentrava no Alto Jequitinhonha, associando aí a caça do ouro com a caça de escravos, por um momento, e terras agricultáveis e pastos, por outro.

Terceiro, pelas tentativas da Coroa Portuguesa de assumir o domínio do território e, mais precisamente, o controle sobre a evasão de divisas. Nesse contexto, foi instalado o Quartel dos Tocoíós, três léguas acima do que viria a ser a Barra do Pontal, onde hoje se localiza a Comunidade de Itira, no Município de Araçuaí e onde o Rio Araçuaí deságua no Jequitinhonha. Em meados do século XVIII, o Quartel dos Tocoíós se tornou o Aldeamento de Lorena dos Tocoíós e também referência para a instalação, em Barra do Pontal, da “grande família” do inconfidente José Pereira Freire de Moura, vindo fugido da região das Minas de Vila Rica, hoje Ouro Preto.

A posição de entreposto comercial deu dinamismo à pequena vila que se formava e que logo se transferiu oito léguas acima, no próprio Rio Araçuaí, para a Barra do Calhau, onde se construiu o Porto do Calhau e de onde cresceu a Vila de Santo Antônio do Arassuahy. A condição, entretanto, de entreposto comercial que caracteriza a região constituída por Lorena dos Tocoíós, Barra do Pontal e, posteriormente, Barra do Calhau, desde meados do século XVIII, imprimiu um dinamismo singular à economia regional, a despeito das ações contraditórias da Coroa Portuguesa, tanto no sentido de inibir o desenvolvimento local, concorrente aos interesses portugueses, quanto no sentido de se apropriar do território e impedir a evasão de divisas.

Assim, desde a segunda metade do século XVIII, mas principalmente ao longo do século XIX, o que no futuro veio a ser a cidade de Araçuaí se constituiu num importante pólo regional. Não há dúvidas, contudo, da importância do Decreto de 1808 nesse processo, como acima já foi assinalado. Para além disto, contudo, Araçuaí passou a ser parte integrante de uma rede de cidades, cujo dinamismo era assegurado pela mineração, pela pecuária e pelo comércio. Araçuaí, originalmente Calhau, começou a ser povoada ao longo da década de 1830. Em 1857 tornou-se Vila e, em 1871, a partir do Município de Minas Novas, se tornou Município. O lugar importante

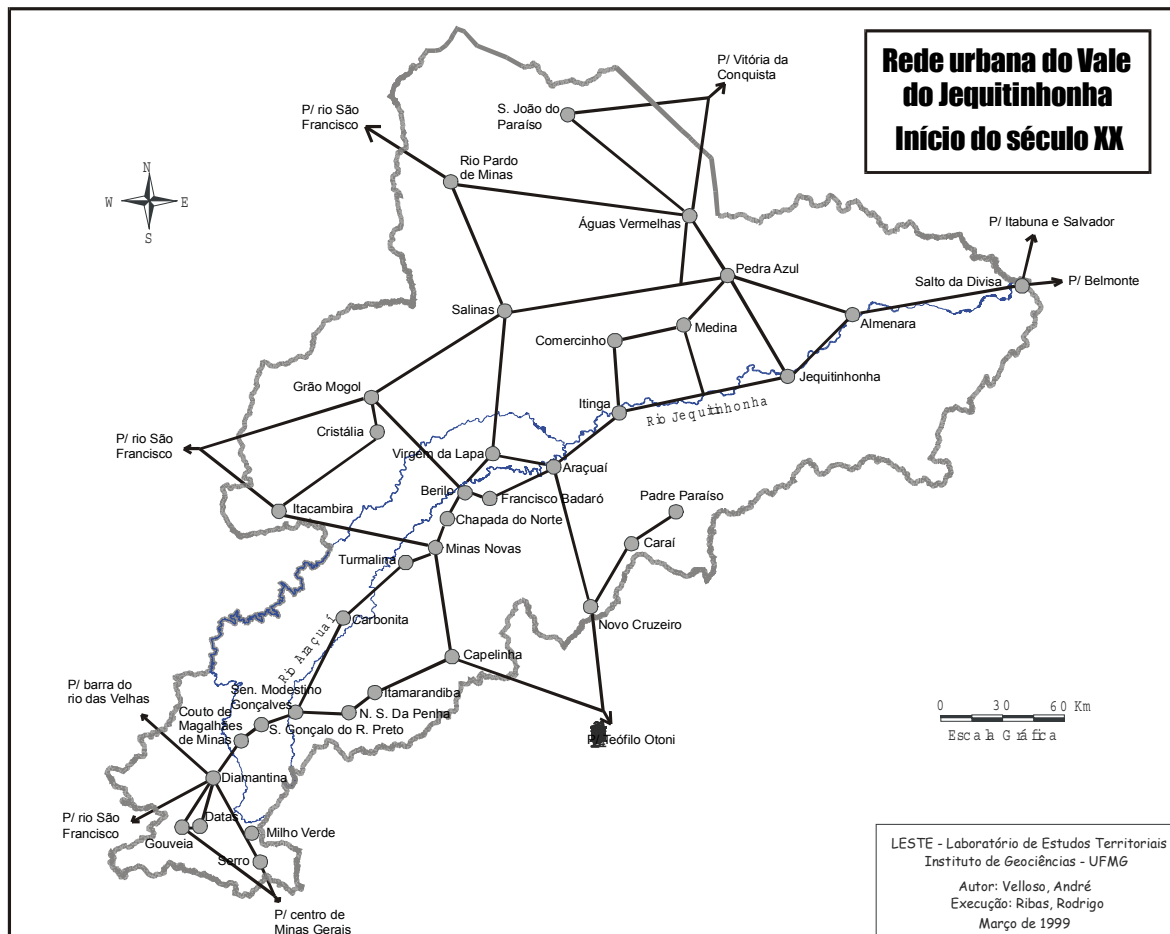
que passou a ocupar na rede de cidades que se formou no Jequitinhonha foi condicionado, em grande medida, pela sua condição geográfica.

Com efeito, o principal meio de transporte à época era o fluvial. Contudo, ao longo do século XIX, particularmente na sua segunda metade, novas rotas e novos caminhos foram sendo abertos, motivados, além da expansão da pecuária, sobretudo pelos esforços do Império em ocupar a região mais a leste, culminando com a ocupação do Vale do Mucuri.

A sul do médio-baixo Jequitinhonha, a presença de grandes extensões de florestas da Mata Atlântica, onde se localizavam tribos indígenas (Botocudos) constituía ainda um obstáculo de difícil transposição, conquanto já existissem incursões ocupacionais que viriam, a partir da segunda metade do século XIX, desalojar os indígenas, liquidar com a floresta e pulverizar a rede urbana em direção ao que se esboçava ser, em breve, Philadelphia, atual Teófilo Otoni. (Velloso e Matos, 1998:216)

O desenvolvimento das atividades comerciais, que ocorreu desde o século XVIII foi se consolidando aos poucos ao longo do século XIX, garantindo que a produção regional abastecesse os mercados locais. Além disto, ocorreu a intensificação das trocas com a Bahia, tanto em direção ao Vale do Rio São Francisco, ativando cidades mais ao norte do Vale do Jequitinhonha, como Grão Mogol, por exemplo, e mais ao Sul, no Baixo Jequitinhonha, como Rio Pardo. O Mapa a seguir proporciona uma idéia da articulação da rede de cidades que se via consolidada no início do século XX.

**MAPA III -
Rede urbana do Vale do Jequitinhonha – Início do século XX**



Fonte: Matos (2000)

Pode-se perceber a localização privilegiada que ocupava Araçuaí nesse contexto regional. Contudo, essa vitalidade, ao longo do século XX, foi se perdendo em função da consolidação econômica das regiões Sul e Sudeste do Brasil. Seu principal efeito foi o redirecionamento dos gastos públicos, notadamente em infra-estrutura de transporte, que passaram a privilegiar um outro eixo, que liga as cidades de Governador Valadares, Teófilo Otoni e Vitória da Conquista, na Bahia.

Além disto, de acordo com Matos (2001:Parte III, página 9),deve-se acrescentar fatores internos importantes que determinaram a paulatina decadência do Vale do Jequitinhonha, mais precisamente no que respeita à pecuária, ao fim da navegação no Rio de Jequitinhonha e as deficiências de infraestrutura. Essa decadência implicou “(...) uma das mais impressionantes evasões de população já conhecidas na história contemporânea de Minas Gerais (incluindo as migrações temporárias de longa distância ligadas, por exemplo, ao corte da cana em São Paulo)”.

Na segunda metade do século XX piora sensivelmente a vida das populações do Vale do Jequitinhonha. As causas dessa piora estão relacionadas a:

- fim da pequena navegação no rio Jequitinhonha;
- dificuldades de manutenção das articulações comerciais com antigos centros urbanos da Bahia e de Minas (também em situação de debilidade econômica), em face da falta de estradas rodo-ferroviárias adequadas; déficits de energia e infra-estrutura;
- forte concentração fundiária, diretamente associada à liquidação dos restos de cobertura vegetal da Mata Atlântica, o que levou ao aumento do assoreamento dos cursos fluviais, agudizando os desequilíbrios ambientais.

1.3 – A Modernização Conservadora Pós-1970

Nas últimas três décadas do século XX, entretanto, o processo migratório se intensifica e demonstra a consolidação de uma estratégia de sobrevivência das famílias, fundamentada na migração temporária. As razões podem ser encontradas numa certa revitalização da atividade pecuária, só que agora desacompanhada da pequena agricultura para a subsistência.

Com efeito, anteriormente aos anos 1970, de acordo com Moskovitch (2000), havia se conformado, em torno da atividade pecuária, uma economia pouco monetizada, com a presença de fazendas relativamente autóctones, baseada em “códigos e princípios de confiança”, de modo que a atividade agrícola coexistia em equilíbrio com a atividade criatória. Assim, “a atividade agropecuária moldava, então, as paisagens naturais e as relações sociais, principalmente no Baixo e Médio Jequitinhonha”. Contudo, de acordo com Silva (1992, p.89, apud Moskovitch, 2000, capítulo III),

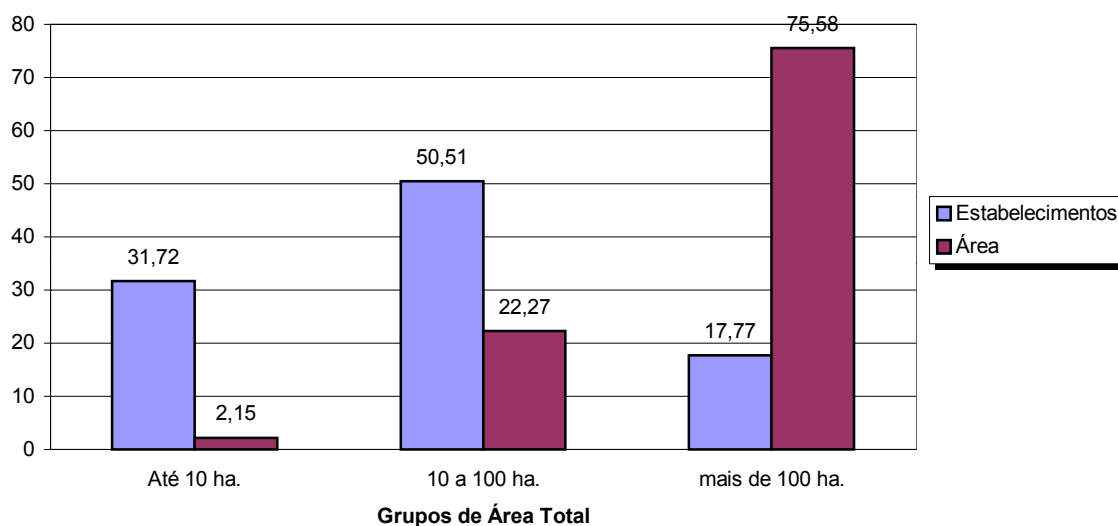
O avanço da pecuária, sobretudo após 1970, faz-se seguida de marcantes transformações no agro e realidade social regionais, com aprofundamento da organização empresarial da atividade, mudança da articulação sítio-fazenda, decréscimo da produção agrícola e do contingente da força de trabalho nas fazendas.

A análise do processo em curso no Vale do Jequitinhonha como um todo aponta para um a modernização conservadora da atividade agropecuária, não sem o estímulo estatal, com a expansão da plantação de eucaliptos no Alto Jequitinhonha e a prevalência da atividade pecuária nos Médio e Baixo Jequitinhonha, dada sua maior proximidade com os maiores centros consumidores do país.

O conservadorismo da “modernização” ocorrida na pecuária regional, ainda de acordo com aquele autor, intensificou ainda mais a concentração de terras e transformou as relações sociais existentes, contribuindo para a desorganização da produção camponesa de subsistência e para a redução das relações de parceria, expulsando mão-de-obra das fazendas, conformando uma situação de exclusão social. Esse processo foi determinado pelas fortes subvenções creditícias e fiscais que promoveram a pecuarização, a monocultura do eucalipto e a cafeicultura. Seu alcance, no entanto, ficou restrito somente a grandes e médios fazendeiros, ou grandes empresas. Além disto, no seu interior operavam mecanismos institucionais e de mercado, guardando profundos vínculos com a ação dos Governos, seus principais patrocinadores.

O Gráfico I, a seguir, mostra a estrutura fundiária do município de Araçuaí. Pode-se observar que apenas 18% dos estabelecimentos agropecuários – aqueles com área superior a 100 ha. – ocupam quase 80% da área total. Enquanto isto, os estabelecimentos com área inferior a 100 ha., que correspondem a 82% do número de estabelecimentos, ocupam apenas 23% da área total.

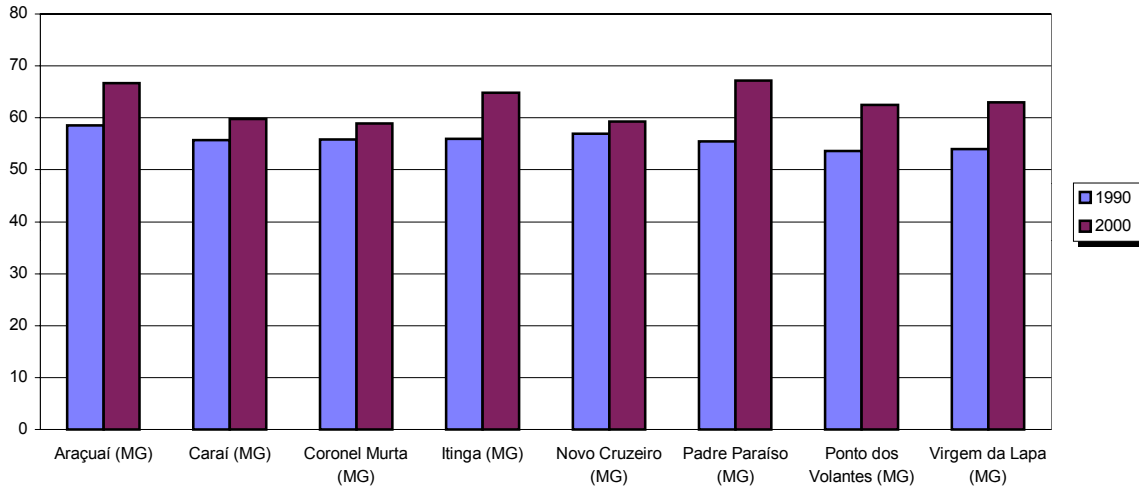
**GRÁFICO I -
Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Estrutura Fundiária - 1996 - Em %**



Fonte: IBGE - Censo Agropecuário 1996.

Essas conseqüências também podem ser observadas a partir do Gráfico II, a seguir, que mostra o aumento da participação da renda apropriada pelo 20% mais ricos na renda total. Para Araçuaí em particular, essa participação ao longo dos anos 1990 passou de 59% para 67%, mas, como pode ser observado a partir do próprio Gráfico, esse é um fenômeno regional.

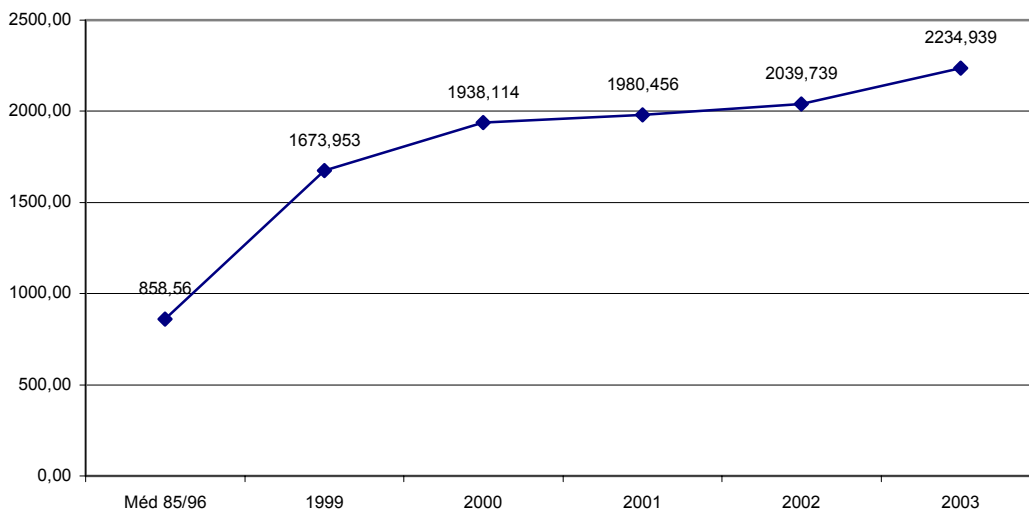
**GRÁFICO II -
Brasil - Minas Gerais – Microregião de Araçuaí - Percentual da renda apropriada pelos
20% mais ricos - 1990 / 2000 – Em %**



FONTE: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Essa tendência à concentração de renda e riqueza fica ainda mais exacerbada no período recente, quando se percebe que, ao longo de toda a década, foi permanente o crescimento da renda *per capita*, como mostra o Gráfico a seguir.

**GRÁFICO III -
Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Evolução do PIB per capita – 1985/2003 -
Em R\$ a preços correntes**



Fonte: IBGE

Em outras palavras, o crescimento simultâneo do produto *per capita* e da concentração de renda indica que a desigualdade em termos de renda aumentou ainda mais ao longo do período considerado. No gráfico acima, o produto e, portanto, a renda *per capita* municipal cresceu ao longo do período 1999/2001 a uma taxa aproximada de 5% a.a, bem superior à média nacional. Enquanto isto, considerando os dados informados no Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil para o período 1991/2000, a renda apropriada pelos 80% mais pobres decresceu quase 17%.

Cardoso (2002), ao retratar o mesmo processo, coloca ênfase nos seus impactos ambientais e sociais, além das transformações que provoca nas relações de gênero predominantes na região.

A mineração predatória, a agricultura e a pecuária que esgotaram os solos, e as grandes plantações de eucalipto em uma área com clima semi-árido, contribuíram para aumentar a escassez de chuvas e secar a maioria dos rios, levando a uma ausência de alternativas de trabalho que transformaram a região em um grande bolsão de pobreza. (Cardoso, 2002:4).

A opção de migrar, por parte da população masculina, para o corte de cana-de açúcar e colheita de café em São Paulo, se tornou então a principal alternativa econômica para as famílias rurais. Nesse contexto, muitas famílias mudaram-se para as sedes dos municípios dada à maior oferta de serviços, alternativas de trabalho e ao pouco trabalho exigido nas roças. Os homens que migram chegam a ficar 9 meses do ano fora, o que gera uma reestruturação familiar, onde as mulheres passam a ter mais responsabilidades tanto na produção como nos processos de decisão. A autora faz também referência aos efeitos da modernização conservadora sobre os centros urbanos, na medida em que o aumento da pobreza rural intensificou o processo de urbanização.

1.4 – Conclusão: Bases para a promoção de Sistemas Locais de SAN

Vimos que o processo de ocupação tornou o meio ambiente extremamente frágil do ponto de vista da seguinte conjugação: clima – descargas pluviométricas – características do solo – vegetação – capacidade de retenção de água – lixiviação. Essa fragilidade, decorrente do desmatamento e do assoreamento dos leitos dos cursos d'água, quando associada aos conflitos culturais que ocorreram ao longo do processo de ocupação, se desdobrou na deterioração crescente das condições de sobrevivência que hoje se impõem. Estrutura fundiária e de distribuição da renda bastante concentrada; a prevalência de uma institucionalidade, que se manifesta nas relações entre público e privado caracterizadas pelo patrimonialismo e pelo clientelismo; manifestações culturais que expressam uma história de violência e subjugo frente

ao Estado que se formou, mas carregada da identidade dos povos indígenas que lá viviam e dos negros que para lá foram compulsoriamente levados.

Surgem aqui três grandes linhas de ação para a promoção de sistemas de SAN: o aprimoramento das condições de sobrevivência com o semi-árido, aumentando a capacidade das famílias de terem acesso à água e a criação de pequenos animais, principalmente; a transformação das redes sociais verticais que se formaram no bojo práticas patrimonialistas e clientelistas em redes verticais de instituições, públicas e da sociedade civil, cujas ações potencializam a criação de dinâmicas locais virtuosas e em redes horizontais de associativismo e cooperativismo; e o fortalecimento das manifestações culturais locais através do incentivo à música, à arte e ao artesanato locais.

II – Fluxos e processos de produção e comercialização de alimentos

Nesse tópico, será analisada primeiramente a economia local, dando ênfase à produção agroalimentar, à situação da agricultura familiar e o destino de sua produção. Em seguida, trata-se do abastecimento alimentar, evidenciando os equipamentos públicos nesse sentido, as ações da vigilância sanitária e aos resultados das entrevistas realizadas junto aos feirantes, aos supermercados e aos restaurantes locais.

A economia local e, particularmente, a produção agroalimentar encontra-se praticamente estagnada, sendo possível observar, em alguns casos, como a produção de arroz, a criação de pequenos animais e a atividade criatória, uma redução no nível de atividade. O resultado da última safra, por conta das condições climáticas – falta de chuva, basicamente, não vem sendo capaz de dar conta da produção para o autoconsumo característico da pequena propriedade familiar descapitalizada. O destaque vem sendo dado à produção de frutas, como a banana, o côco-da-baía e, tradicionalmente, a manga, além da cana-de-açúcar, principalmente para a produção de cachaça e o aumento da produção de mel.

A dinâmica da economia local vem sendo dada principalmente pelas transferências governamentais, seja dos níveis federal e estadual para o nível municipal e que se desdobra em gastos públicos locais, seja as transferências na forma de aposentadorias e programas de transferência de renda. Os fluxos predominantes nesse contexto são então aqueles que fazem com que a renda municipal se dirija para o setor comercial, principalmente de alimentos. E, em grande medida, se encaminhe novamente para fora do município e da região, por conta do fato de o município estar muito longe da auto-suficiência na produção de alimentos.

Foi identificado, por cima desse fluxo que aqui vamos chamar de inferior, um fluxo de renda superior, ligado à extração de pedras preciosas e semipreciosas no leito dos rios, além da extração de areia e à atividade pecuária. Esse fluxo, no entanto, é informal na sua quase totalidade e, de acordo com o ex-Secretário Municipal de Desenvolvimento Sustentável (Gestão 1996/2004), corresponde a 50% do PIB formal do município. Essa, no entanto, é uma estimativa muito difícil de ser verificada, pela própria natureza da atividade, bem como seus efeitos ambientais, isto é, o quanto isso representa em termos do desmatamento de matas ciliares e de assoreamento das margens dos cursos d'água, principalmente.

De qualquer forma, seja por conta da informalidade, que faz com que o Município perca receitas significativas, seja por conta de seus efeitos ambientais, esse fluxo superior fortalece a tendência de deterioração das condições em que se dá a reprodução social das famílias no meio rural e piora as condições de oferta de bens e serviços públicos, sobretudo no que respeita à recriação das redes sociais de proteção locais. Impõe-se aqui o aprimoramento dos mecanismos de controle social das atividades públicas, de modo a aumentar a capacidade de fiscalização dos órgãos públicos estaduais. Os dois fluxos observados podem assim ser caracterizados:

- a) Aquele relacionado à renda, que se subdivide em dois: um superior, que está relacionado à exportação para os mercados nacional e internacional de bens, originados da extração mineral e da pecuária bovina; e um fluxo inferior, relacionado principalmente ao suprimento das necessidades básicas da população, como alimentação. A base desse segundo fluxo que vem se consolidando é a transferência governamental para as famílias, ao lado da realização, por parte do poder público municipal, de gastos, principalmente com o pagamento de salários e ordenados.
- b) segundo fluxo corresponde a um conjunto significativo de ações que vêm sendo realizadas no sentido de promover o acesso aos alimentos, de aprimorar o funcionamento das redes sociais de proteção e de promover o desenvolvimento local. Esse fluxo é levado cabo pelo poder público, nos seus três níveis, além de ONGs que atuam localmente. Ele se contrapõe à dinâmica engendrada à sociedade local pelos fluxos econômicos acima mencionados e através dele, por meio da significativa quantidade de ações nesse sentido. Essas ações serão mais bem discutidas na parte IV do presente Relatório.

Assim, apresentação das informações a seguir tem o objetivo de caracterizar a situação de SAN da população, como também o contexto de implementação das políticas públicas /

condições prévias de implementação dos sistemas de SAN. Elas se encontram dispostas da seguinte forma: no tópico seguinte, são apresentadas as informações sobre produção municipal, perfil de ocupação da população e as tendências no que respeita ao setor primário da economia. Ao final, esses fluxos econômicos serão relacionados com os fluxos bióticos e político-institucionais verificados na Parte I.

No Tópico II.2, será aprofundado o estudo acerca do perfil ocupacional da população e os sistemas de produção subjacentes, com base nas entrevistas realizadas junto às famílias e junto a técnicos e gestores locais, bem como com base na análise o acesso à água e aos serviços de energia elétrica. Destaque será dado à organização familiar de produção e à relação entre produção para autoconsumo e produção para o mercado; o acesso ao crédito e projetos que estão sendo elaborados para a conformação de arranjos produtivos locais; e projetos ligados à agroecologia e resgate de sementes crioulas, desenvolvidos pela Cáritas Diocesana. Ao final será pontuado o fato de que essas ações contribuem para reverter as tendências dominantes vistas na Parte I e no Tópico II.1, mas que, segundo os próprios técnicos, elas se encontram bem aquém das necessidades do município. Em termos de SistLocSan, no entanto, é importante ressaltar o grau de intersectorialidade percebido entre as ações do governo municipal, das ONGs e de entidades como a Emater-MG; o fato dessas ações estarem sendo baseadas no princípio da sustentabilidade e que buscam a participação social dos atores envolvidos.

O tópico II.3 trata dos fluxos de distribuição e comercialização de alimentos. Será dado destaque à comercialização agrícola, o papel do mercado municipal e dos supermercados e dos restaurantes locais nesse processo. A relação entre os processos de produção e comercialização de alimentos será estabelecida, como também será evidenciado o potencial de aquisição por parte dos supermercados e restaurantes na aquisição de produtos locais. Do ponto de vista das ações no sentido de promover SistLocSan, o incentivo à criação de mercados locais e informais passa também pela aproximação entre a produção e a comercialização local de alimentos, seja por meio dos supermercados, seja por meio dos restaurantes locais.

II.1 – Produção

Desde meados dos anos 1980, a despeito de estar havendo um aumento no PIB per capita, a participação da agropecuária no PIB municipal vem diminuindo, o mesmo ocorrendo com a participação da indústria, conforme mostra a Tabela I, a seguir. Com efeito, entre os anos 1985/1996, a média de participação do PIB-Agropecuária no PIB-Municipal total foi de 28,30%. Essa participação decresceu para 11,6% em 1999, chegando a 6,54% em 2003.

**TABELA I -
Brasil – Minas Gerais - Araçuaí – evolução da participação dos setores econômicos no
PIB municipal - Em % e do PIB *per capita* - Em R\$ = 1999 / 2003**

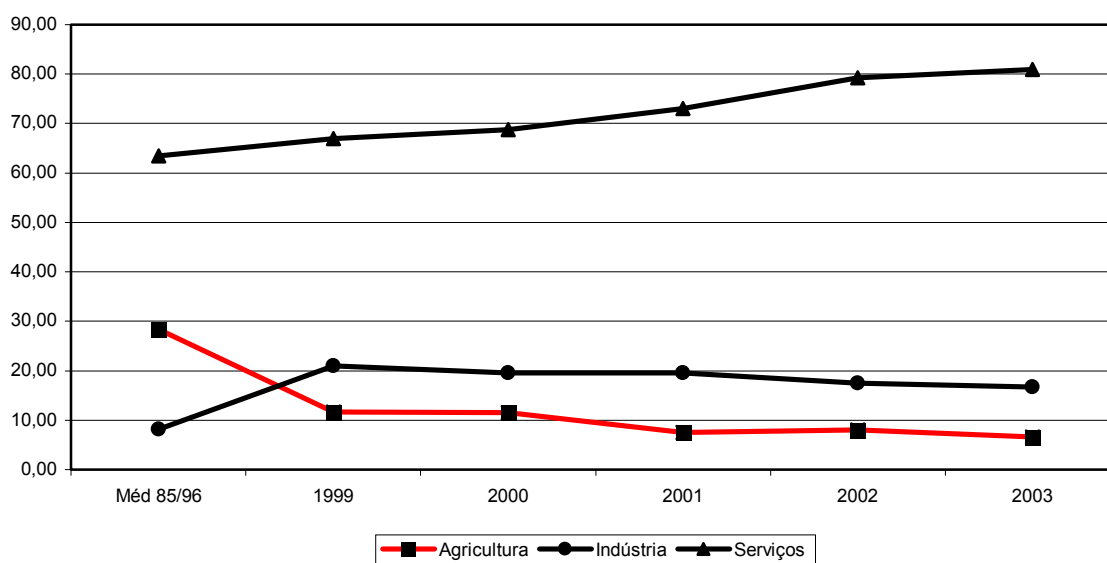
Período	Agropecuária	Indústria	Serviços	PIB <i>per capita</i>
Méd 85/96	28,30	8,21	63,49	858,56
1999	11,60	21,00	67,00	1673,953
2000	11,50	19,60	68,80	1938,114
2001	7,50	19,60	73,00	1980,456
2002	8,00	17,42	79,23	2039,739
2003	6,54	16,71	80,96	2234,939

FONTE: FJP (1997) e IBGE

Nota: a soma da participação dos setores econômicos é superior a 100% em função da inclusão no cálculo do PIB da participação do valor agregado referente à Administração Municipal e à redução da participação referente às transações financeiras.

A despeito de o setor industrial ter experimentado um incremento considerável da sua participação no PIB Municipal total entre os anos 1996 e 1999, sobretudo em função do incremento da extração mineral (Lítio) e das agroindústrias de farinha de mandioca e cana-de-açúcar, entre os anos 1999 e 2003 essa participação também vem diminuindo. Essa evolução negativa tanto do PIB da agropecuária quanto da indústria municipal vem ocorrendo em favor da expansão do setor serviços, incluindo o setor comercial, o que pode ser mais bem observado através do Gráfico IV, a seguir.

**GRÁFICO IV -
Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - evolução da participação relativa dos setores econômicos
no PIB municipal - 1985/96 - 2001/2003**



Fonte: FJP (1997) e IBGE

Nota: a soma da participação dos setores econômicos é superior a 100% em função da inclusão no cálculo do PIB da participação do valor agregado referente à Administração Municipal e à redução da participação referente às transações financeiras.

O Setor serviços se expandiu em função principalmente da expansão dos serviços públicos – educação, saúde, telecomunicações, abastecimento de água e rede de esgotos, como também de serviços financeiros. Os dados acima, contudo, englobam também o Setor Comercial que, durante os anos 1990, viu expandir a atividade exercida pelos supermercados e, em menor intensidade, de eletrodomésticos e utensílios para o lar em geral – cama, mesa e banho e etc.

Com efeito, de acordo com a Tabela II, a seguir, enquanto as atividades industriais ocupam 11,65% do total de pessoas ocupadas, o setor comercial, juntamente com a prestação de serviços de reparação em automóveis e utensílios domésticos, ocupava, no ano de 2002, 36,73% do total.

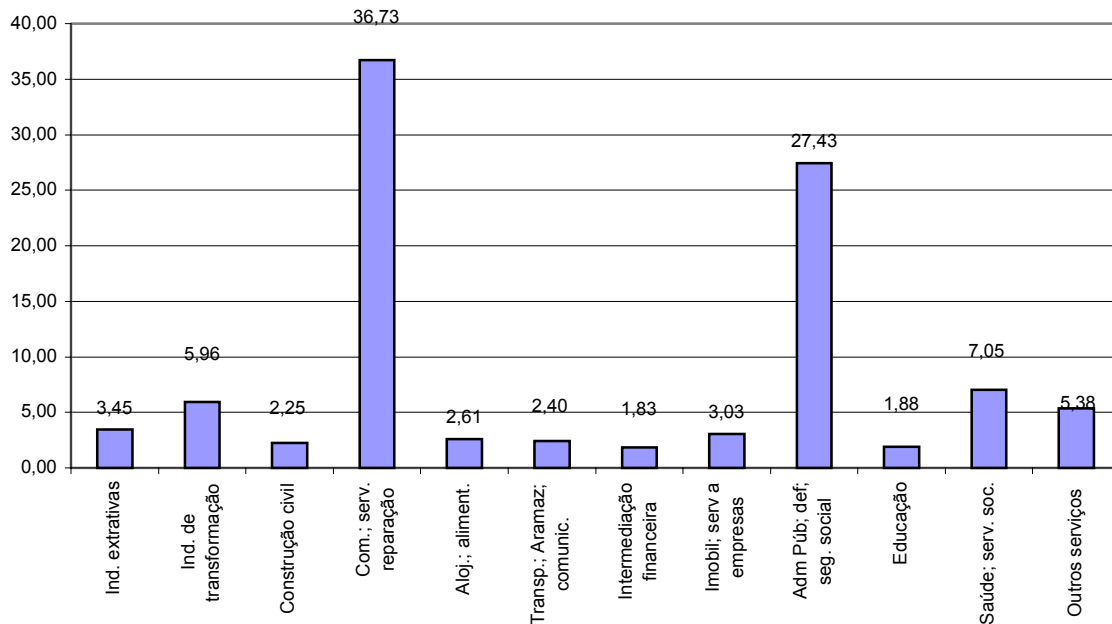
TABELA II - Brasil – Minas Gerais – Araçuaí - Pessoal ocupado em atividades industriais, comerciais e de prestação de serviços - 2002 - Em número de pessoas ocupadas.		
Atividades	No. Pessoas ocupadas	% do total
Ind. extrativas	66	3,45
Ind. de transformação	114	5,96
Construção civil	43	2,25
Sub.Total	223	11,65
Com.; serv. reparação	703	36,73
Aloj.; aliment.	50	2,61
Transp.; Aramaz; comunic.	46	2,40
Intermediação financeira	35	1,83
Imobil; serv a empresas	58	3,03
Adm Púb; def; seg. social	525	27,43
Educação	36	1,88
Saúde; serv. soc.	135	7,05
Outros serviços	103	5,38
Total	1914	100,00

Fonte: IBGE Cidades@

Outro detalhe importante, que também pode ser observado no Gráfico a seguir, é o fato de que a Administração Pública ocupa 27,43% do total de pessoas. Esses são os dois setores que mais empregam no meio urbano em Araçuaí: as atividades comerciais e a Administração Municipal. Para além desses setores, tem-se também a prestação de serviços de saúde e de serviços sociais em geral, como aqueles inerentes às atividades das ONGs que atuam no município.

GRÁFICO V -

Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Pessoal ocupado em atividades industriais, comerciais e de prestação de serviços - 2002 - Em % do total de pessoas ocupadas nessas atividades

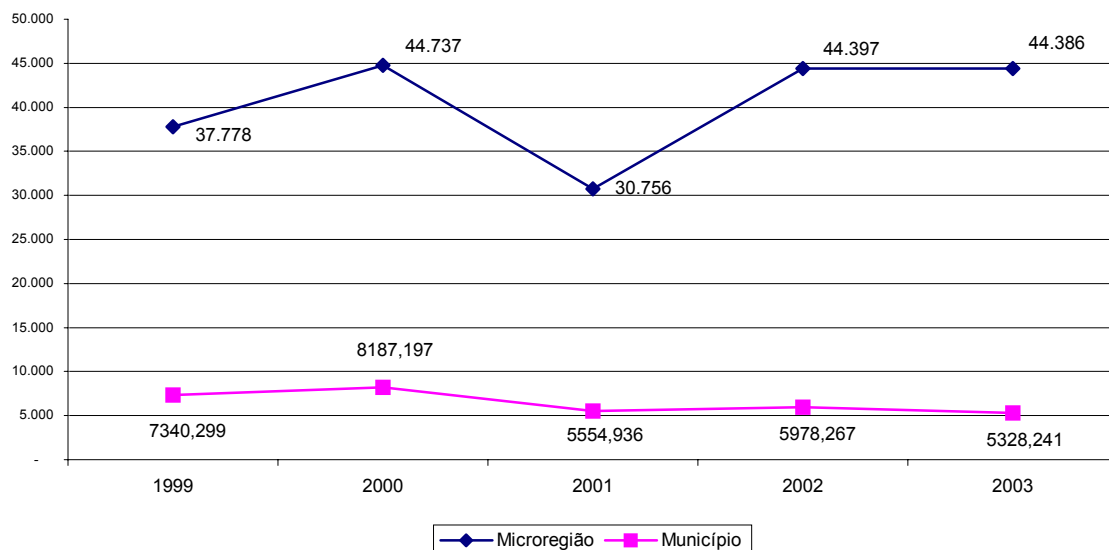


Fonte: IBGE-Cidades@

A comparação entre a evolução do PIB-Agropecuária Municipal e da Microrregião de Araçuaí permite perceber que, entre os anos 2000 e 2001, houve uma queda significativa nos dois indicadores, tanto para a microrregião, quanto para o município. Contudo, o Município de Araçuaí não conseguiu se recuperar dessa queda. Isto é, entre os anos 2001 e 2002, houve um pequeno crescimento, que se perdeu no ano seguinte.

GRÁFICO VI -

Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Evolução do PIB-Agropecuária municipal e microregional - 1999/2003 - Em R\$ mil reais correntes.



Fonte: IBGE

Os dados relacionados às lavouras temporárias, permanentes, aos efetivos da pecuária e à produção animal, em grande medida, confirmam a tendência de queda na produção rural do município. Com efeito, a área colhida de arroz, produto tradicional entre os agricultores do município, decresceu de 143 ha. em 1996 para 120 ha, em 2002. Em 2003, sequer foi informada a área colhida do cereal. Quanto ao feijão, a área colhida em 1996 foi de 541 ha., tendo esse valor aumentado em 2002 para 690 ha. No entanto, em 2003, esse indicador retrocedeu para 104 ha. – 19,22% da área colhida verificada em 1996. O mesmo ocorreu com a Mandioca, outro produto tradicional da região. Essa redução pode ser observada na Tabela III, a seguir, que trata da evolução da área plantada e da produção - 1996 / 2003, para produtos de lavouras temporárias escolhidos.

As lavouras de Alho, Fumo e Abacaxi aparecem entre as lavouras temporárias, a despeito de não ter sido informada produção em 1996 e 2003, porque esses produtos surgem como alternativa municipal à geração de emprego e renda. No caso do Alho, isto é justificável em função desse produto, como será visto a seguir, aparecer na (pequena) lista de produtos do Município de Araçuaí oferecidos nas CEASA's no Estado de Minas Gerais, o mesmo ocorrendo com o Abacaxi. No caso do Fumo, essa lavoura é citada pelos técnicos da EMATER-MG como possuindo essa potencialidade.

**TABELA III -
Brasil – Minas Gerais - Araçuaí – Lavouras temporárias: evolução da área plantada e da produção - 1996 / 2003 - Em hectares e toneladas, respectivamente.**

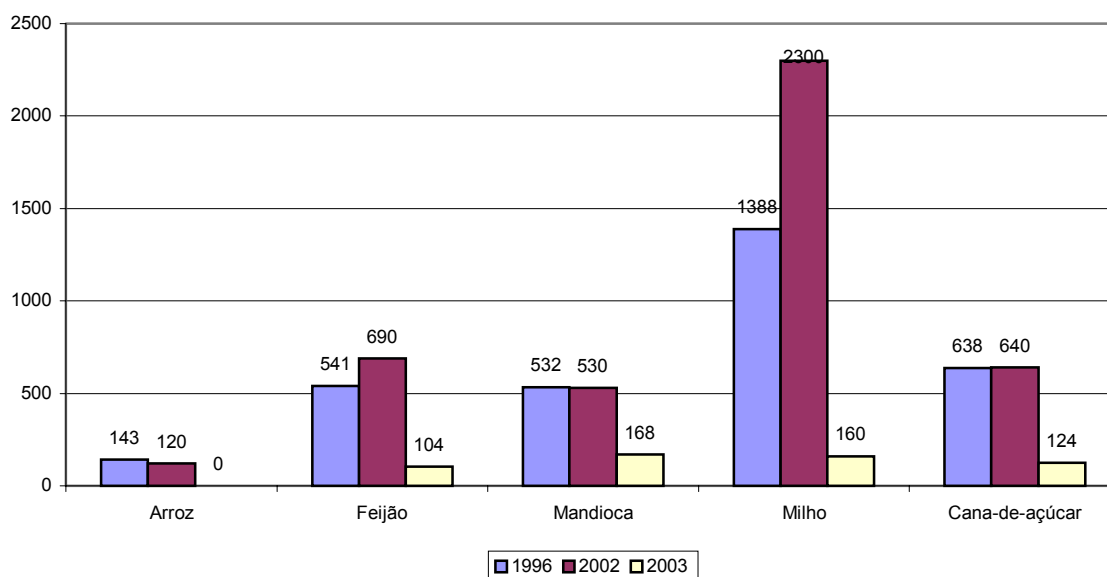
Anos	Variáveis	Lavouras							
		Arroz	Feijão	Mandioca	Milho	Cana-de-Açúcar	Alho	Fumo	Abacaxi
1996	Área Colhida (ha.)	143	541	532	1388	638	-	-	-
	Produção (ton.)	83	163	815	876	7310	-	-	-
2002	Área Colhida (ha.) (1)	120	690	530	2300	640	4	110	15
	Produção (ton.)	72	326	6360	1840	17280	4	54	375
2003	Área Colhida (ha.)	NI	104	168	160	124	-	-	-
	Produção (ton.)	NI	51	1344	64	3968	-	-	-

FONTE: IBGE: Censo Agropecuário 1996; Cidades@

Nota: (1) Para o ano de 2002, a informação refere-se à área plantada

A despeito de ter havido uma evolução considerável na produtividade da lavoura de cana-de-açúcar no município, que passou de 11,46 mil toneladas por hectare em 1996, para algo em torno de 30 mil toneladas em 2002/2003, a área colhida dessa lavoura, entre 2002 e 2003 diminuiu de 640 ha. para 124 ha., respectivamente, como pode também ser observado no Gráfico a seguir.

**GRÁFICO VII -
Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Lavouras Temporárias: evolução da área colhida de
lavouras escolhidas - 1996-2002/2003 - Em mil ha.**



FONTE: IBGE: Censo Agropecuário 1996; IBGE-Cidades@

Nota: (1) Para o ano de 2002, a informação refere-se à área plantada

Com respeito às lavouras permanentes, com exceção da Banana, essas experimentaram redução nas suas respectivas áreas colhidas, entre os anos 2002 e 2003. Esse fenômeno pode ser observado na Tabela IV, a seguir. Com efeito, a área colhida de Banana no Município de Araçuaí passou de 16 mil ha. em 1996 para 30 mil ha. em 2002 e 61 mil ha. em 2003. Ao mesmo tempo, esse indicador diminuiu, entre os anos de 2002 e 2003 para as lavouras de café, laranja, mamão e manga, como também mostrado na Tabela a seguir.

A novidade, entre as lavouras permanentes, fica por conta da lavoura de Coco-da-bahia, inexistente nos anos anteriores e que surgiu no ano de 2003, se prestando também como uma alternativa para os agricultores locais.

**TABELA IV -
Brasil – Minas Gerais - Araçuaí – Lavouras Permanentes: área colhida e quantidade produzida - 1996, 2002 e 2003**

Lavouras	Anos					
	1996		2002		2003 (1)	
	Área Colhida (há.)	Quantidade	Área Colhida (há.)	Quantidade	Área Colhida (há.)	Quantidade
Banana (Mil cachos.)	16	5	30	18	51	1020
Café (Ton.)	9	3	10	8	0	0
Coco-da-bahia (Mil frutos)	-	-	-	-	5	64
Laranja (Mil frutos)	43	943	40	2800	0	0
Mamão	7	10	7	189	0	0
Manga (Mil frutos)	152	4 059	165	7405	12	180
Tangerina (Mil frutos)	-	-	4	848	0	0
Maracujá (Mil frutos)	0	1	-	-	-	-

FONTE: IBGE: Censo Agropecuário 1996; Cidades@

Nota: (1) Banana e Manga em Toneladas.

A Tabela V, a seguir, trata da evolução do efetivo dos rebanhos no município de Araçuaí, como também da produção pecuária municipal. Nessa Tabela, pode ser observada a tendência de redução tanto no efetivo dos rebanhos, quanto a diminuição da produção pecuária municipal, para todos os rebanhos e tipos de produção considerados.

Com efeito, a atividade criatória de Bovinos, tradicional na Região do Vale do Jequitinhonha, experimentou uma redução no que respeita ao efetivo da ordem de mais de 6 mil cabeças no período 2000/2003, passando de 35.510 em 2000, para 29.255 em 2003. Essa tendência foi acompanhada pela redução no número de vacas ordenhadas e na produção de leite de vaca. As vacas ordenhadas passaram de 6.300 em 2002 para 5.318 em 2003 e a produção de leite, nesse contexto, não tendo havido aumento na produtividade, também diminuiu em quase 1,3 milhão de litros de leite entre esses mesmos anos.

**TABELA V -
Brasil – Minas Gerais – Araçuaí - evolução do efetivo dos rebanhos e
produção pecuária municipal- 2000-2002/2003**

Rebanhos	Anos		
	2000	2002	2003
Bovinos	35.510	33.500	29.255
Suínos	4.757	4.450	3.420
Eqüinos	3.180	3.000	2.385
Asininos	139	130	153
Muare	1.484	1.400	1.075
Ovinos	285	270	288
Galinhas e afins	40.570	41.000	29.814
Caprinos	425	400	319
Vacas Ordenhadas	-	6.300	5.318
Leite de vaca (mil litros)	-	3.836	2.553
Ovos de galinha (mil dúzias)	-	120	33
Mel de Abelha (kg)	-	850	795

Fonte: IBGE – Produção Pecuária Municipal; Cidades@; Assembléia Legislativa MG

O mesmo ocorreu com a criação de animais de pequeno porte, típicos da agricultura familiar, como os Galináceos e os Suínos. Nesse sentido, o plantel de Galinhas e afins diminuiu de 40.570, no ano de 2000, para 29.814 no ano de 2003, significando isto uma redução de 26,51% em relação ao primeiro ano. Acompanhando essa redução, a produção de ovos de galinha, entre os anos 2002 e 2003, foi da ordem de 72,5%, passando de 120 mil dúzias no primeiro ano, para apenas 33 mil dúzias no segundo. Já a redução no efetivo de Suínos foi da ordem de 28,11%, tendo passado de 4.757 cabeças em 2000, para 3.420 em 2003. A produção extrativa vegetal em Araçuaí experimentou uma redução significativa na produção de lenha e, por outro lado, um aumento na produção de um dos mais tradicionais produtos do extrativismo vegetal do Norte de Minas Gerais, o Pequi. Essas informações encontram-se sistematizadas na Tabela VI, a seguir.

**TABELA VI -
Brasil – Minas Gerais – Araçuaí - Extrativismo
Vegetal: evolução da produção - 2002/2003**

Produtos	Anos	
	2002	2003
Lenha (Mil m3)	29	4
Pequi (Ton)	3	6

FONTE: IBGE Cidades@

Talvez a diminuição da produção de lenha possa ser explicada pela expansão na eletrificação rural no Município, embora dados acerca dessa atividade em particular devam ser vistos com bastante reserva, em função das dificuldades em se colhe-los, por um lado e, por outro, pelo fato de que essa informação implica o reconhecimento de uma atividade pouco “politicamente correta”, isto é, o desmatamento.

Quanto ao aumento da produção de Pequi, merece destaque o fato de que, segundo informações coletadas junto a lideranças locais, a principal área produtora no Município – a Chapada do Lagoão, vem sendo cotejada para a expansão de Matas Plantadas – Eucalipto, basicamente, o que coloca em risco não apenas a produção de Pequi, bem como a qualidade de vida e a sobrevivência das famílias ali residentes. Além disto, a Chapada do Lagoão possui também o atributo de ser o local onde as principais nascentes dos córregos de água – que já são poucos e intermitentes, existentes em Araçuaí nascem. A plantação de Eucalipto – e o desmatamento a ela associado, pode então se desdobrar em um problema ambiental de grandes proporções, com significativas consequências sociais e econômicas.

Em síntese, economia local e, particularmente, a produção agroalimentar encontra-se praticamente estagnada, sendo possível observar, em alguns casos, como a produção de arroz, a criação de pequenos animais e a atividade criatória, uma redução no nível de atividade. O resultado da última safra, por conta das condições climáticas – falta de chuva, basicamente, não vem sendo capaz de dar conta da produção para o autoconsumo característico da pequena propriedade familiar descapitalizada. O destaque vem sendo dado à produção de frutas, como a banana, o côco-da-baía e, tradicionalmente, a manga, além da cana-de-açúcar, principalmente para a produção de cachaça e o aumento da produção de mel.

Na Introdução, foi visto que o processo de ocupação tornou as condições ambientais bastante desfavoráveis, o que se associou em Araçuaí e em todo o Vale do Jequitinhonha a perfis fundiário e de distribuição da renda muito concentrados. A modernização conservadora, que passou a ocorrer após os anos 1970, aprofundou esse quadro, que se expressa no comprometimento da participação dos setores produtivos – primário e secundário – na composição do PIB local, em favor do setor serviços, com destaque para o setor comercial e a prestação de serviços públicos.

Esse processo de estagnação da economia local é portanto a expressão de um fluxo predominante prevalecente no município que se inicia nas dinâmicas ambientais em curso – precarização das condições ambientais, clima quente e seco, lixiviação e perda das propriedades do solo; desdobra-se em: a) dinâmicas político-institucionais – instituições que se organizam em

torno do clientelismo e do patrimonialismo, ação pública que privilegia os grandes proprietários da riqueza e políticas compensatórias; e b) na diminuição da capacidade dos pequenos produtores de produzir sua subsistência e de ofertar os excedentes no mercado; e termina com a continuidade da degradação ambiental, onde o ciclo recomeça, por conta do desmatamento, da extração ilegal e informal de pedras preciosas e semipreciosas e de minerais não-metálicos, como areia no leito dos rios e a predominância da pecuária extensiva.

II.2 – Sistemas de produção

Neste Tópico, serão analisados o perfil de ocupação da população e as condições em que se dá a produção rural no município, sobretudo no que respeita ao acesso à assistência técnica, aos recursos naturais e à infraestrutura. Isto será feito com base nos questionários aplicados junto às famílias das cinco comunidades rurais entrevistadas, e com base nas entrevistas realizadas com os técnicos da Emater-MG, com o Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico Sustentável e com técnicos de ONGs como a Cáritas Diocesana que atuam no município.

A produção agropecuária municipal ocorre em bases essencialmente familiares. Entre os entrevistados, 29,5% deles dedicam mais de 80% dos seus respectivos tempos à atividade agrícola, enquanto que 38,5% dedicam de 50 a 80% do tempo a essa atividade e apenas 3,8% trabalha esporadicamente na agricultura.

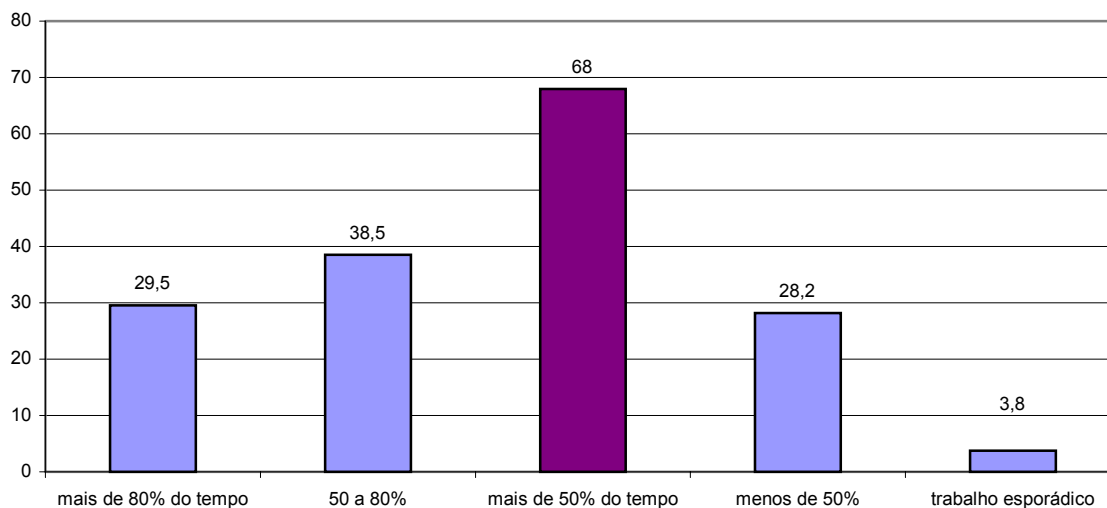
**TABELA VII -
Brasil – Minas Gerais – Araçuaí - Zona Rural: tempo dedicado à
atividade agrícola, segundo os entrevistados - 2004 - Em %**

Tempo dedicado à atividade agrícola	Ocorrências	Em %
mais de 80% do tempo	23	29,5
50 a 80%	30	38,5
menos de 50%	22	28,2
trabalho esporádico	3	3,8
Total	78	100

Fonte: Pesquisa de Campo

Conforme mostrado no Gráfico a seguir, 68% dos entrevistados se dedicam à atividade agrícola mais de 50% de seus respectivos tempos.

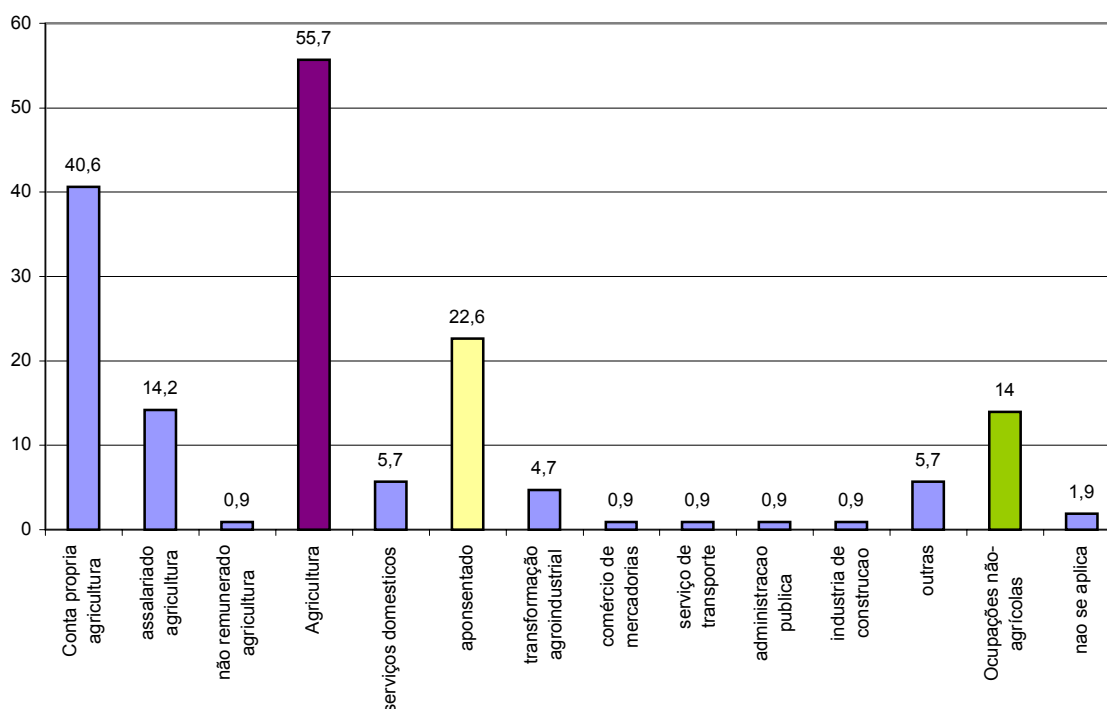
**GRÁFICO VIII -
Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Zona Rural: tempo dedicado à atividade agrícola,
segundo os entrevistados - 2004 - Em %**



Fonte: Pesquisa de Campo

O perfil de ocupação informado pelos entrevistados contribui ou confirma essa predominância dos trabalhos na agricultura entre os moradores, tanto do meio rural quanto do meio urbano em Araçuaí. No que respeita ao meio rural, 55,7% dos entrevistados encontravam-se ocupados nas atividades da agricultura, seja por conta própria (40,6%), seja assalariado (14,2%), seja ainda na forma de trabalho não remunerado (0,9%), como mostra o Gráfico a seguir, que trata do perfil da ocupação entre os entrevistados na Zona Rural do Município.

**GRÁFICO IX -
Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Zona Rural: perfil de ocupação entre os entrevistados,
segundo os entrevistados – 2004 – Em %**

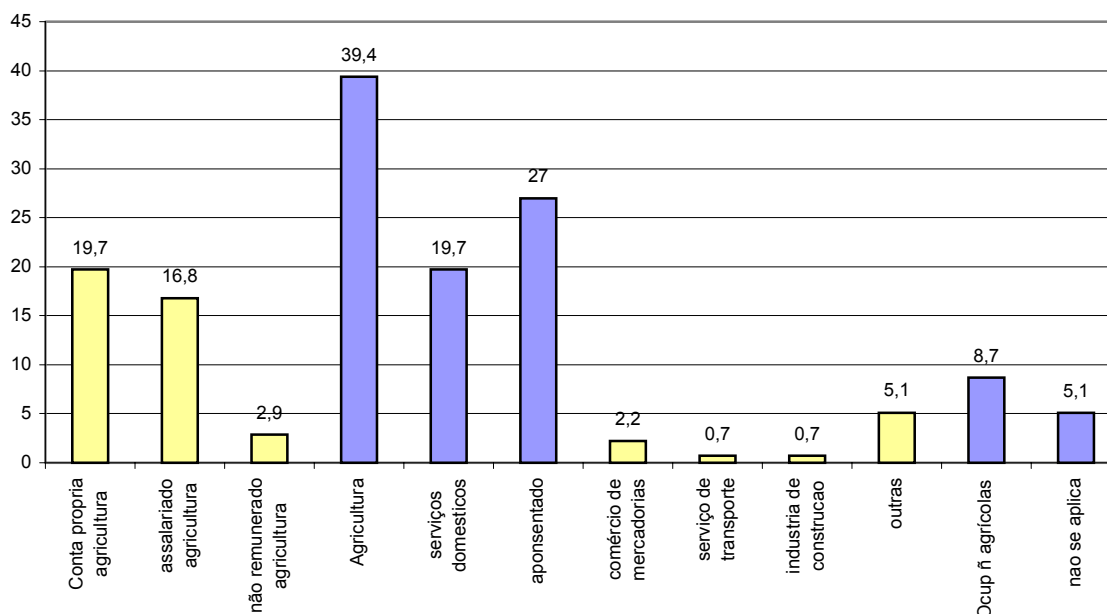


Fonte: Pesquisa de Campo

Embora possa parecer um tanto quanto óbvio, isto é, “pessoas que habitam o meio rural trabalham na agricultura”, o resultado das entrevistas mostra que essa obviedade deve ser pelo menos relativizada. Isto é, entre os entrevistados, pelo menos 14% deles encontram-se ocupados em atividades não-agrícolas, como transformação agroindustrial e indústria da construção, por exemplo, caracterizando, portanto, o fenômeno da pluriatividade da agricultura familiar na Zona rural do Município. Isto é, o fato de que as famílias vêm se valendo de estratégias “não agrícolas” para garantirem sua reprodução social. Nesse contexto, chama a atenção também a participação elevada de aposentados entrevistados (22,6%). Como será visto, o fenômeno da pluriatividade da agricultura familiar se manifesta também na diversidade da produção agrícola das famílias entrevistadas.

A predominância da ocupação agrícola permanece também no meio urbano, segundo os dados coletados, mais de 39% dos entrevistados realizam algum trabalho agrícola, seja por conta própria, remunerado ou não. A categoria dos aposentados, no contexto urbano, passa a representar 27% do total, enquanto as pessoas que praticam serviços domésticos passaram a representar quase 20% do total.

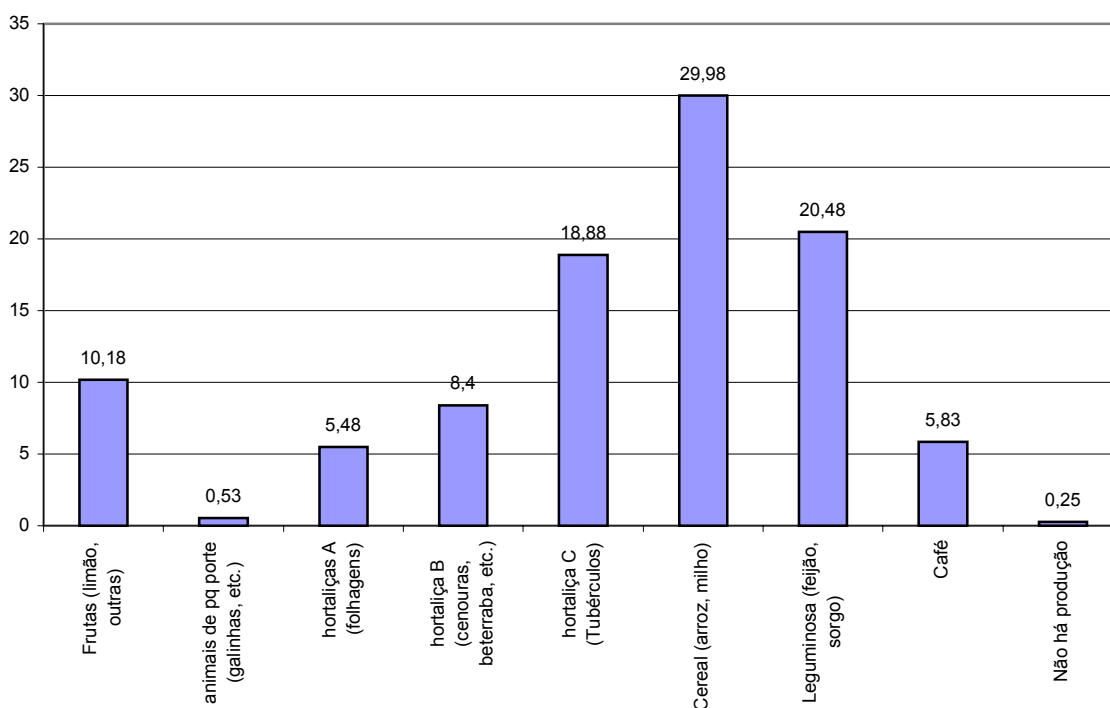
**GRÁFICO X -
Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Meio Urbano: ocupação dos entrevistados - 2004 - Em %
do total de ocorrências.**



Fonte: Pesquisa de Campo

Segundo os técnicos da EMATER, em geral, os agricultores plantam horta a partir do mês de abril até julho no máximo. São cultivados maxixe, quiabo, abóbora, pepino, moranga e feijão, milho, mandioca para subsistência. Nos meses de julho até outubro são feitas a pode e a queima de pastos; paralelamente são feitos o processamento da mandioca (farinha, goma, etc.) e da cana de açúcar (açúcar, rapadura, cachaça). Entre outubro e novembro são plantadas as chamadas culturas brancas (feijão, por exemplo). A produção verificada nas propriedades entrevistadas confirma essa característica do município, tanto no que respeita à presença dominante da agricultora familiar, quanto aos produtos que lhes são característicos.

**GRÁFICO XI –
Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Produção na propriedade, segundo a natureza dos produtos – 2004 - Em % do total de ocorrências nas falas dos entrevistados.**

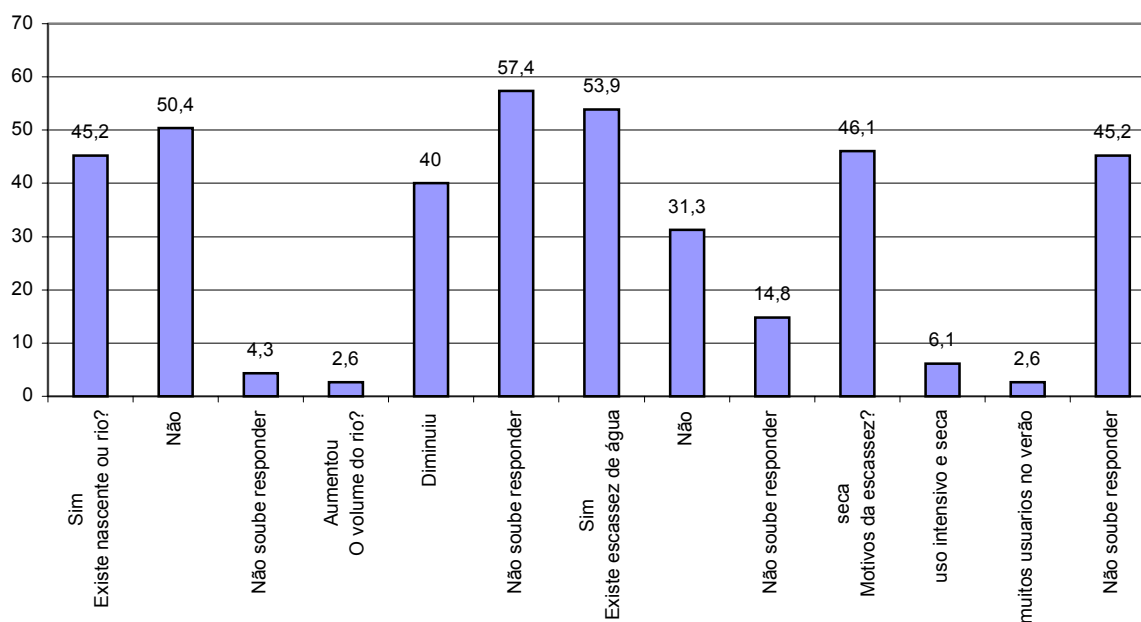


Fonte: Pesquisa de Campo

Mas, a agricultura no município não é tão homogênea assim, em função da disponibilidade de água. Isto é, há diferenças marcantes para quem mora nas proximidades ou à beira dos rios e quem está no interior do município. Segundo os técnicos da Emater, na última safra, alguns agricultores chegaram a plantar três vezes, esperando que a chuva viria e acabaram perdendo toda a safra.

Com efeito, entre os entrevistados, 50,4% das famílias afirmaram não possuir nascente ou rio na propriedade. Embora muitos não soubessem responder, a maioria dos que possuem a percepção em relação a variações no volume da água dos rios e nascentes disse que esse volume diminuiu nos últimos tempos. Quanto à existência de períodos de escassez de água, 53,9% responderam afirmativamente a essa pergunta. Os principais motivos dessa escassez, segundo os entrevistados, estão na ocorrência de secas, a despeito do fato de que também muitos não soubessem dizer porque a escassez ocorre.

**GRÁFICO XII -
Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Zona Rural: existência ou não de nascente ou rio na propriedade; percepção em relação a variações no volume do rio ou nascente e à escassez de água e motivos da escassez, segundo os entrevistados - 2004 -Em %**



Fonte: Pesquisa de Campo

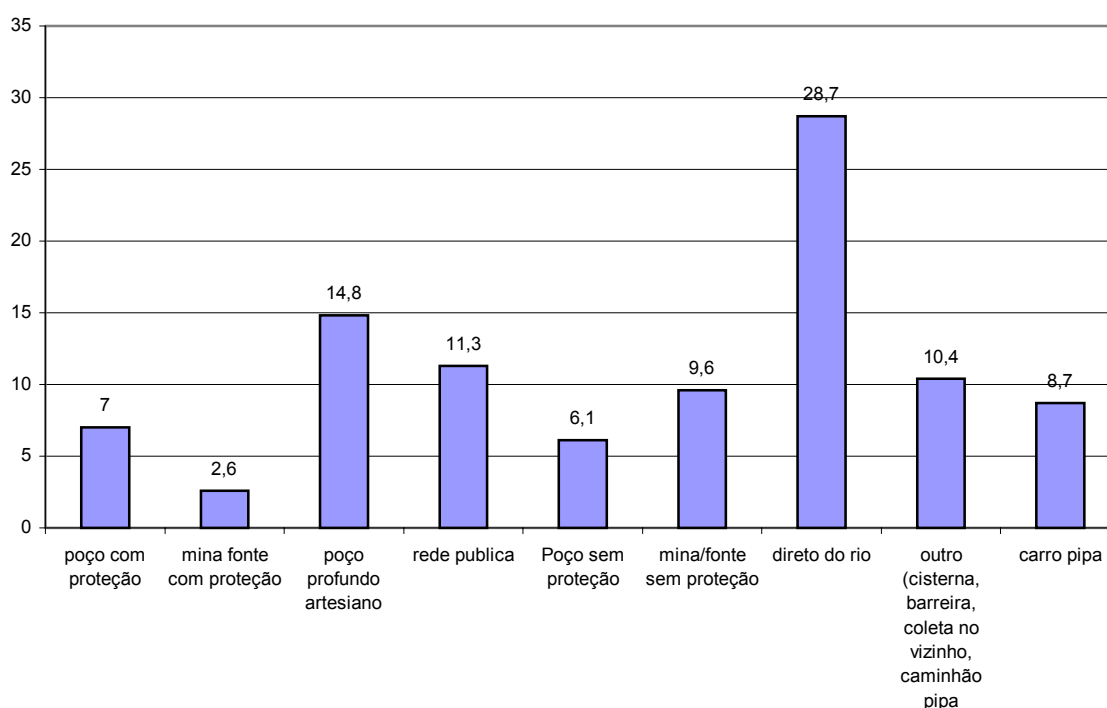
O abastecimento de água, de acordo com os entrevistados, de forma predominante se dá diretamente do rio, o que ocorreu em 28,7% dos casos, conforme pode ser observado no Gráfico a seguir. Outro dado interessante é que uma parte significativa das famílias entrevistadas (8,7%) tem seu abastecimento de água garantido pela visita regular de caminhões pipa, o que também foi verificado na visita a campo. Esse percentual se eleva para 19,1% ao se considerar aquelas famílias que responderam se abastecer de água por “outros” sistemas, como cisternas, barreiras, coleta no vizinho, além dos caminhões pipa.

Outra evidência da precariedade do acesso à água em Araçuaí é a quantidade de famílias que têm seu abastecimento de água garantido por poços e minas/fontes sem proteção. Essas famílias conformam um total de 15,7%. Essa forma de abastecimento compromete a qualidade da água utilizada e, no médio-longo-prazos, pode implicar o desaparecimento do poço ou da mina, em função da erosão provocada pelo acesso constante de pessoas a elas.

O maior desafio que as agricultoras e agricultores do município enfrentam para produzir é a falta d'água. Em algumas épocas do ano a situação torna-se tão crítica que algumas comunidades não dispõem sequer de água potável para o consumo humano. Recentemente, a partir da iniciativa de algumas organizações não governamentais iniciou-se um programa de convivência com o semi-árido, que inclui a construção de caixas d'água para captação de água

de chuva através de calhas instaladas nos telhados das casas, a construção de pequenos açudes superficiais e barragens subterrâneas, também com o intuito de reservar água das chuvas. Já foram construídas caixas e açudes para captação de água das chuvas pela Prefeitura Municipal através do recurso do Pronaf Infraestrutura, pela Associar, Visão Mundial e Cáritas Diocesana. Atualmente Araçuaí está participando do P1MC (Programa 1 Milhão de Cisternas), iniciativa da ASA (Articulação do Semi-Árido) que recebeu apoio do MDS (Ministério do Desenvolvimento Social).

**GRÁFICO XIII -
Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Zona Rural: formas de abastecimento de água - 2004 -
Em % do total de ocorrências nas falas dos entrevistados.**



Fonte: Pesquisa de Campo

A captação da água de chuva e o armazenamento em caixas, sendo a mais comum no município de 16 mil litros, é direcionada para o consumo humano. Segundo os cálculos feitos pelas entidades locais e discutidos com as famílias, essa quantidade de água é o suficiente para uma família de 5 pessoas atravessar o período usual de seca no município, desde que haja um bom gerenciamento e o uso da água estabeleça aos critérios previamente estabelecidos e não ultrapasse 50 litros/pessoa/dia. Uma dificuldade que tem sido encontrada em anos de menos chuva, é da família não conseguir encher a caixa, como nesse início de 2006, que ocorreu um veranico nos meses de janeiro/fevereiro de cerca de 50 dias. Os açudes são destinados a dessedentação de animais e pequenos plantios.

**QUADRO I -
Brasil – Minas Gerais - Araçuaí: Cisternas e Caixas Comunitárias para Armazenamento
de Água de Chuva Captada através do Telhado das Casas, Açudes e Barragens
Subterrâneas**

Entidades responsáveis por sua construção	Nº de cisternas	Caixas comunitárias	Nº de açudes	Nº de barragens subterrâneas
Prefeitura Municipal	---	---	34	---
Cáritas Diocesana	320	---	10	06
Associar	102	---	01	---
Visão Mundial	40	01	---	06
TOTAL	462	01	45	12

FONTE: Cáritas Diocesana, Associar, Visão Mundial e Prefeitura Municipal de Araçuaí.

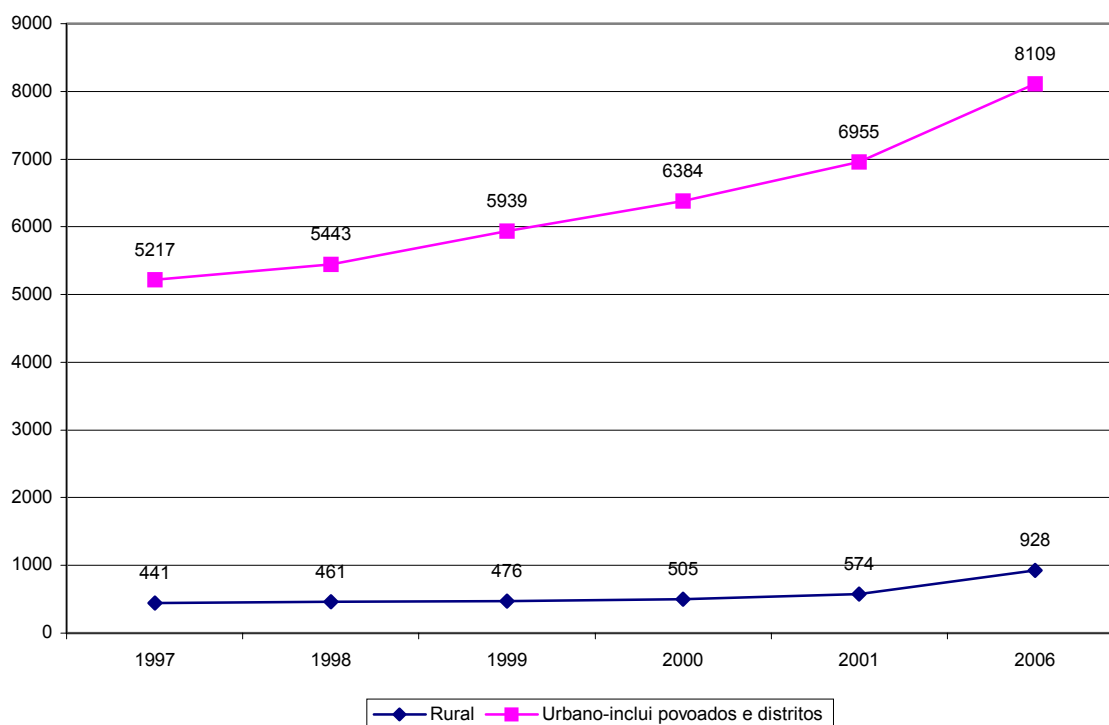
Encontra-se em andamento a construção de mais 100 cisternas pela Cáritas Diocesana, através do Programa P1MC. Existem algumas particularidades nas estratégias utilizadas por cada entidade na disponibilização das alternativas de captação de água. Por exemplo, o açude construído pela ASSOCIAR tem um porte maior que os demais e faz parte de um projeto piloto numa das comunidades que enfrenta problemas mais sérios com a seca no município, sendo utilizado por 12 famílias para: consumo, lavanderia, piscicultura, horta comunitária e pomar. Também foram concentradas nesta comunidade a construção de 95 cisternas de captação de água de chuva com capacidade de 25 mil litros. A caixa comunitária construída pela Visão Mundial tem capacidade de 50 mil litros e é para o consumo familiar e para apoiar a produção de farinha de mandioca.

De qualquer forma, do ponto de vista da produtividade do trabalho, a inexistência ou a falta de infraestrutura adequada de acesso à água compromete de maneira significativa o tempo de trabalho dos membros das famílias, além de suas respectivas saúdes, por conta de suas interferências na higiene pessoal, no preparo dos alimentos, etc. A falta de energia elétrica, associada às dificuldades de acesso à água complementa esse quadro de dificuldades vividas por parte significativa das famílias que habitam o meio rural do município.

O número de consumidores de energia elétrica no meio rural do município vem aumentando ao longo do período 1997/2006, passando de 441 em 1997, para 928, em 2006. O mesmo vem acontecendo com os número de consumidores urbanos, que passou de 5.217 em 1997 para 8.109 em 2006.

GRÁFICO XIV -

Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Evolução do número de consumidores de energia elétrica - urbano (inclusive povoados e distritos) e rural - 1997/2006 - Em número de consumidores.



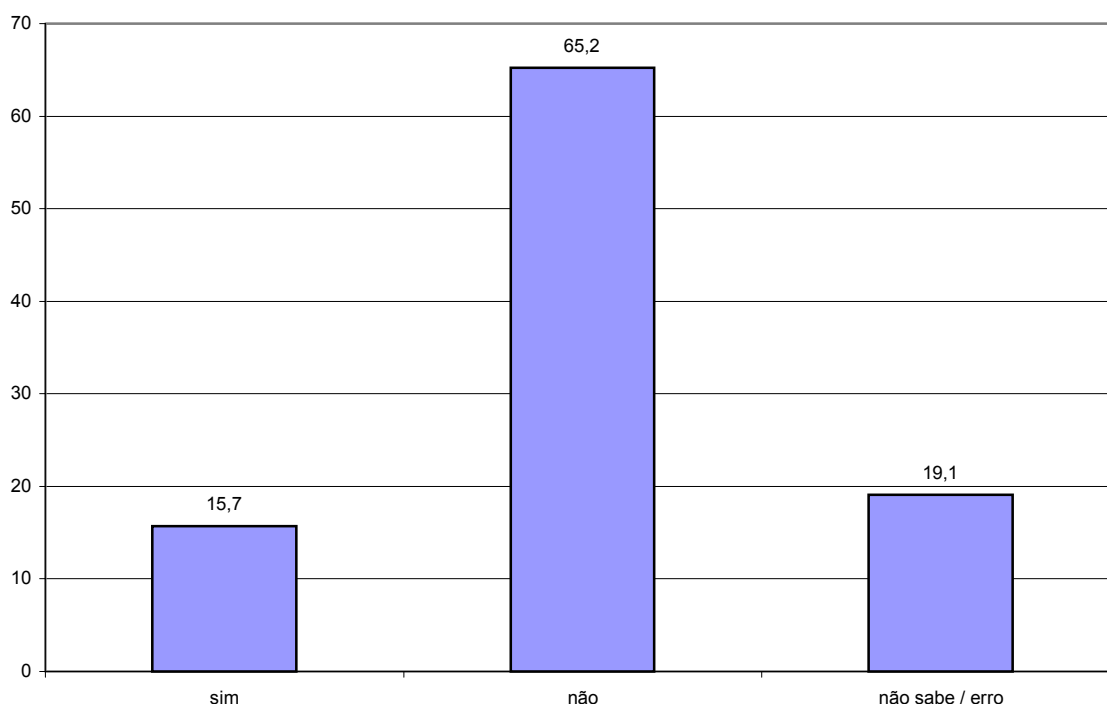
Fonte: CEMIG (2006); Assembléia Legislativa de MG.

Em entrevista com o Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico Sustentável da Gestão 2000/2004, o município, juntamente com a CEMIG – Centrais Elétricas de Minas Gerais, vem buscando alternativas, como o uso, por exemplo, da energia solar. Isso foi verificado em visita à comunidade de Chapada do Lagoão.

Do ponto de vista da (in)segurança alimentar, a associação entre dificuldades de acesso à água e dificuldades de acesso à EE é bastante perversa, por comprometer de forma significativa a capacidade de trabalho das famílias, bem como a utilização dos recursos naturais – que lhes garante a condição de sobrevivência em grande medida. Além disto, coloca em risco a saúde das pessoas, o seu bem-estar e suas respectivas qualidades de vida.

Entre os entrevistados, apenas uma pequena parte afirmou utilizar água para irrigação das lavouras. É o que o Gráfico a seguir coloca em evidência.

**GRÁFICO XV -
Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Zona Rural: utilização de água para irrigação, segundo
os entrevistados - 2004 - Em %**



Fonte: Pesquisa de Campo

Nas entrevistas realizadas junto aos feirantes na feira de sábado, no mercado municipal, verificou-se que uma pequena parte da produção de hortaliças e leguminosas, como o feijão, se destina à comercialização. A maior parte da produção agropecuária municipal se destina à subsistência.

Ainda prevalece entre alguns agricultores, de acordo com os técnicos da Emater-Mg, a cultura de trabalhar com gado. As argumentações a favor das criações são principalmente em relação à reserva de valor, pois podem se desfazer com facilidade de uma cabeça de gado – pois há amplo e aquecido mercado de gado na região – para uma emergência (caso de doença na família, por exemplo) ou podem comprar algum bem de consumo (TVs, parabólicas, veículos/motos, etc.). Algumas famílias visitadas no meio rural confirmam esse pensamento entre os agricultores, embora sejam em um número pequeno aquelas que se dedicam à atividade criatória, pelos altos custos que ela representa.

A Emater tem participado da elaboração de diversos projetos para obtenção de créditos para os agricultores. Mais recentemente, surgiram novas linhas de crédito que estão sendo oferecidas pelo CONSAD/COMEJE (Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local e a Comissão do Médio Jequitinhonha) os quais estão disponibilizando recursos para a

produção de hortaliças; o Programa Minas sem Fome do Governo do Estado em conjunto com o Consea-MG através de recursos de loterias estão disponibilizando também recursos para custeio de hortas e pomares.

No ano de 2004 foram elaborados cerca de 400 projetos de crédito do Pronaf¹⁰, com o esforço concentrado do STR, da Emater e da Cáritas. Uma das dificuldades apontadas para a elaboração e liberação do crédito foi porque a maioria dos agricultores não tem documento das terras. Apesar disto, segundo os técnicos da Emater a questão fundiária não tem se constituído como um problema para os agricultores, não existindo, pelo menos, conflitos explícitos, porque quem quer plantar sempre consegue pelo sistema de parceria com os proprietários.

No setor agrícola, as atividades mais promissoras, consideradas pelos técnicos, são a produção de cachaça e fumo. Essas duas culturas podem proporcionar melhores condições de vida para os agricultores.

Estão sendo elaborados projetos através da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável para o incremento de arranjos produtivos locais da mineração e da cachaça. Está prevista a construção de 12 fábricas de cachaças dentro dos padrões do Ministério da Agricultura para melhorar a qualidade e agregar valor ao produto da região. Além disto, serão feitos investimentos também no escoamento e divulgação do produto.

A manga espada é largamente comercializada em Araçuaí, apesar de se perceber uma certa diminuição de sua quantidade nos últimos anos. As mangueiras são pés antigos que foram plantados em fazendas e que não tinham propriamente o objetivo comercial. O espaçamento entre os pés é muito grande e não recebe qualquer tipo de adubação e, muitas vezes, nem mesmo a poda é feita. Este sistema foi classificado pelos técnicos de *quase-extrativismo*¹¹.

O sistema de comercialização das mangas espada é feito diretamente nas propriedades. Há casos em que a compra é feita antes mesmo da planta chegar ao seu estado de maturação ideal para a colheita. Assim, os contratos são fechados antecipadamente (na época da florada) e o comprador vai buscar a mercadoria na época da colheita. A maior parte da produção é escoada para o Rio de Janeiro, São Paulo e BH. No ano de 2004, saíram cerca de 300 caminhões do produto¹².

¹⁰ Há contradições quanto ao número de projetos do Pronaf que foram ditos pelo STR, pela Emater e pelo Secretário de Agricultura e Desenvolvimento.

¹¹ Entretanto, há quem argumente que a viabilidade desta produção está justamente na capacidade de adaptação dessas plantas nessas condições, pois o espaçamento largo permite que elas cresçam sem a necessidade de podas constantes, resistem à doenças, dá boa produção, etc.

¹² Estimativa feita pelos técnicos da Emater, o que daria ao todo, segundo eles, cerca de 3.000 toneladas.

De acordo com o Secretário de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Gestão 2000/2004, em torno de 80% das terras no município se encontram com a situação fundiária de forma irregular, ou seja, os 'proprietários' ou moradores das terras não possuem seus títulos. Isto se dá geralmente pela divisão das terras entre as gerações (herança) ou porque os meeiros ficam nas terras na condição de agregados e nunca reivindicaram seus direitos de propriedade.

A Cáritas tem apoiado alguns grupos de agricultores com o crédito de R\$ 2.000,00 para cada grupo de pelo menos três famílias. O crédito é disponibilizado de forma coletiva e os projetos geralmente seguem os princípios da agroecologia. Em Araçuaí os projetos de crédito estão sendo desenvolvidos nas comunidades do Tesouras (começou com a comunidade do Tesouras do meio; depois a de cima também se interessou). Para a produção animal há alternativas de pastagens que podem ser utilizadas em substituição aos capins comercialmente utilizados como a leucena, algaroba e a palma que se mantém verdes durante o tempo das secas e ainda outros plantios como o andú e a mandioca que tem utilidade tanto para alimentação animal como humana. Entretanto, a prática de queimada ainda é utilizada pela grande maioria dos pecuaristas e agricultores do município e da região. A Cáritas desenvolve ainda um trabalho de resgate e troca de sementes crioulas envolvendo cerca de 42 agricultores. Os agricultores já podem contar com sementes de milho, fava, feijão, gergelim e amendoim.

Segundo o técnico da Cáritas, ainda falta uma assistência técnica mais efetiva no campo e é preciso repensar a metodologia da extensão rural para o repasse do conhecimento. É preciso também rever os critérios nas políticas públicas para ser beneficiário, estimulando trabalhos coletivos e mutirões. Apesar de o município ter tentado estruturar melhor o atendimento às comunidades com máquinas, estradas e na gestão do CMDR, ainda faltam estabelecer ações dentro das comunidades rurais. O técnico ressalta a importância desempenhada pelas ONGs no município, as quais conseguem uma maior inserção dentro das comunidades.

Ainda de acordo com o Secretário de Desenvolvimento Sustentável – Gestão 2000/2004, há muitos projetos futuros para o município, como a intenção de estruturar a produção de mandioca, investir na produção e viabilizar o esmagamento dos grãos. Isto tem sido discutido junto ao Programa de Desenvolvimento Territorial do Pronaf. Além disto, deve ser também considerado o Planomeso, concebido no âmbito da ação da Mesovales. O PLANOMESO - Plano de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Mesovales Jequitinhonha e Mucuri busca recuperar o planejamento regional no Brasil. Ele tem como objetivo traçar diretrizes, apontar programas e ações no âmbito das políticas públicas mesorregionais. Com o apoio do Ministério da Integração Nacional (MI), o Plano busca estabelecer uma gestão do desenvolvimento a partir

de novas formas de territorialização, levando em consideração o regional e o local. A Mesovales engloba 105 municípios das Bacias do Jequitinhonha e Mucuri em três estados da Federação, conforme o Mapa a seguir.

**MAPA IV -
Mesorregião dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – Microrregiões**



Fonte: Br-MI-2004

Para Araçuaí, o Plano contempla, além dos projetos ligados à bovinocultura, ao artesanato, ao turismo, ao biodiesel e aos derivados da cana-de-açúcar. Vale destacar a ação referente à necessidade de ampliação do arranjo produtivo local ligado a gemas e jóias, dada a disponibilidade desses recursos na região. Esse APL envolveria os municípios de Teófilo Otoni, Araçuaí, Guaratinga e Itamaraju. Outras ações propostas caminham no sentido de catalogar a ocorrência de minérios da Mesorregião; implantação de centros de formação e pesquisa; e políticas de incentivo para instalação de parques industriais. Outro APL que contempla o município de Araçuaí refere-se à produção de granitos, cujas ações principais estão relacionadas à necessidade de ampliação deste APL para novos núcleos: Teófilo Otoni, Araçuaí, Itaobim e Norte do Espírito Santo.

II.3 – Fluxo de distribuição e comercialização de alimentos

Esse tópico destacará o Projeto Fruta-Boa, implementado com recursos do Pronaf-Infraestrutura; a distribuição da produção entre produtos para a comercialização e para o autoconsumo; o resultado das entrevistas realizadas junto aos supermercados e restaurantes locais; e as visitas realizadas junto ao mercado municipal e à Feira Municipal realizada aos sábados.

II.3.1 – Comercialização Agrícola

Um dos principais meios de estocagem e distribuição de alimentos feito por iniciativa governamental é o Projeto Fruta-Boa, financiado com recursos do Pronaf Infra-estrutura. Entretanto, já há alguns anos, ele vem operando muito abaixo de sua capacidade operacional ou, muitas vezes, fica praticamente parado. O CMDR de Araçuaí já recebeu as 5 parcelas referentes ao financiamento do Programa do Pronaf Infra-estrutura; cada parcela foi de R\$ 150.000,00 e o recurso foi investido em diversos projetos, dentre eles está a aquisição de trator de esteira. Esse trator é utilizado para a manutenção de estradas vicinais, barramentos e, segundo o presidente do STR, estava sendo utilizado também em trabalhos para aterrar o lixão da cidade, embora estivessem com dificuldades de contratação de operadores para a máquina.

Foram adquiridos também dois tratores agrícolas que são utilizados para trabalhos de aração e gradagem nas propriedades dos agricultores, para os quais era cobrado o valor de R\$ 26,00 a hora do trator para cobertura dos gastos referentes à manutenção dos mesmos; a administração destes serviços ficava a cargo da ‘Secretaria de Agricultura’.¹³

Além disto, grande parte dos recursos recebidos do Pronaf foi investido no ‘Projeto Fruta Boa’ onde foi implantada no município uma unidade de processamento de frutas (banana, manga, etc.) para facilitar a classificação, embalagem e a industrialização das frutas produzidas na região. Entretanto, há anos a obra está praticamente concluída, mas diversas vezes foram feitas tentativas de coloca-la em operação e não foi obtido êxito. Segundo o presidente do STR, o que houve *foi um super dimensionamento da unidade, pois para colocar para funcionar plenamente precisaria de toda a fruta da região e mesmo assim era possível não ser suficiente.* Outro problema apontado foi o alto custos para o processamento das frutas: *dava mais retorno mandar para o Ceasa do que passar pela Fruta Boa.*

¹³ A estrutura das secretarias municipais à época da realização das entrevistas junto ao STR comportava uma Secretaria de Desenvolvimento Econômico sustentável e, no interior da qual encopntrava-se o Departamento de Agricultura e Pecuária.

Segundo o técnico da Cáritas Dicoesana, existe um projeto sendo desenvolvido no Médio Jequitinhonha que é da Economia Popular Solidária, onde são realizadas feiras e eventos para divulgar os trabalhos dos agricultores, artesãos para estimular a comercialização e troca dos produtos e serviços. Em novembro/2004 estava prevista a participação em uma feira estadual que seria realizada em BH pelo Ministério do Trabalho.

O mercado municipal é um dos principais meios de escoamento da produção da agricultura familiar, em que podem ser percebidos que os produtos comercializados, em sua maioria, advém da produção familiar e artesanal. Ao longo das gestões 1996/2000 e 2000/2004, de acordo com a Secretária de Saúde, foram realizadas obras de revitalização das instalações do mercado, visando principalmente melhorar as condições sanitárias de oferta dos alimentos. Verificou-se, na visita realizada, que o setor de carnes, por exemplo, está separado dos demais e os diversos açougues que o compõem estão equipados com freezers e balcões adequados. O Setor de Cereais passou a ser organizado a partir de pequenas lojas e a fiscalização sanitária, “na medida do possível”, fiscaliza todo o comércio de alimentos. Na Foto I, a seguir, o setor de carnes fica ao fundo. No centro, encontramos lojas construídas de alvenaria. De acordo com a ex-Secretária de Saúde da Gestão 2000/2004, as reformas ainda não acabaram, pois o Projeto é revitalizar não apenas a área interna, mas também a área externa, que é ocupada pelos feirantes aos sábados, como pode ser observado na Foto II, a seguir.

O mercado funciona durante toda a semana, mas o dia de movimento maior é no sábado, quando acontece a feira-livre. O local é também um espaço de socialização dos agricultores, propício para a troca de informações e também para o auto-abastecimento e, evidentemente, para se tirar a fêria da semana. Os principais produtos comercializados encontrados foram: maracujá-do-mato, tamarindo, caju (pouco), urucum, feijão rapadura, ovo, batata-doce, semente coentro (tempero), maxixe, limão, pimenta, amendoim, milho seco (ração), alho, chuchu, tomate, alface (barracas cheias – parece que vende pouco), banana, fumo (bastante), peixe¹⁴.

¹⁴ O peixe mais encontrado foi o Corimbatá. A pesca entrou no período de defeso que segundo os pescadores entraria no dia 15/10 indo até março. Há uma associação com +/- 30 pescadores os quais recebem seguro desemprego neste período.

FOTO I

Brasil – Minas Gerais – Araçuaí: Vista Geral da Área Interna do Mercado Municipal.

**FOTO II -**

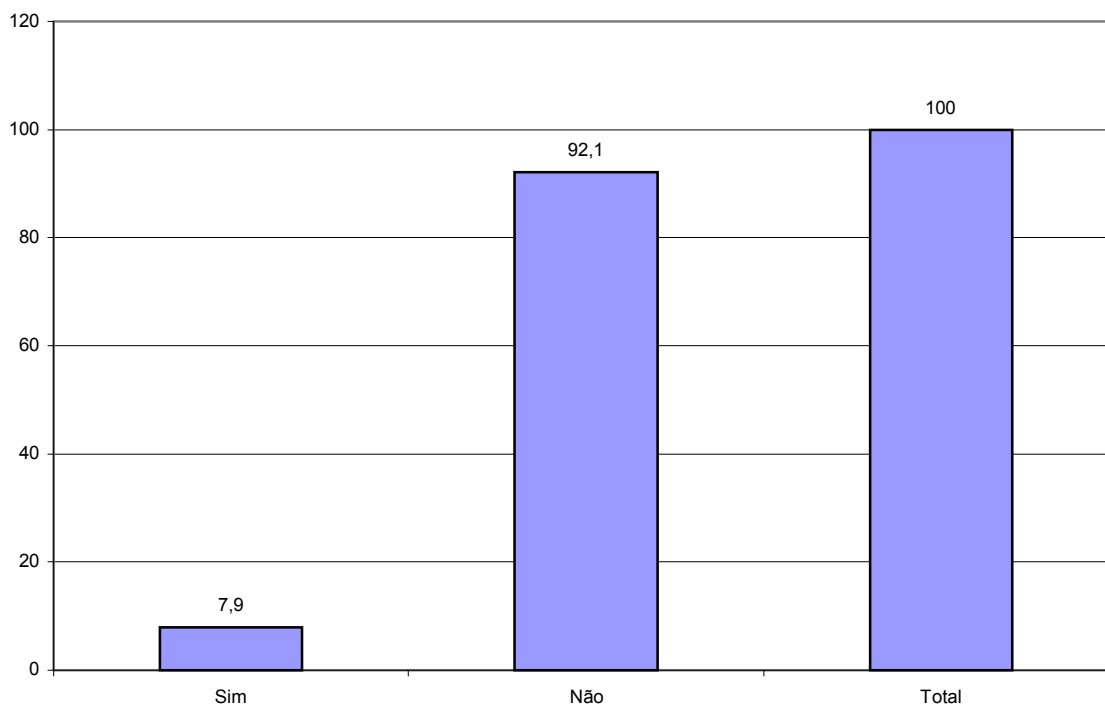
Brasil – Minas Gerais - Araçuaí: Agricultores vendendo o resultado da produção em suas propriedades na Feira Municipal aos Sábados, que ocorre nas proximidades do Mercado Municipal.



Apesar da agricultura prevalecente no município ser de subsistência, para o técnico da Cáritas, apenas em torno de 30% dos agricultores familiares conseguem produzir a totalidade dos alimentos para a sua subsistência, de modo que eles precisam acessar renda para complementarem suas necessidades de consumo alimentar. Os produtos mais comuns verificados nas propriedades são hortas, feijão, abacaxi de sequeiro, cana e a produção de cachaça. Muitos ainda tiram uma renda extra com frutas nativas como o pequi e a exploração de raízes e plantas medicinais.

Entre os entrevistados, apenas 7,9% disseram comercializar parte de sua produção, como pode ser observado no Gráfico a seguir.

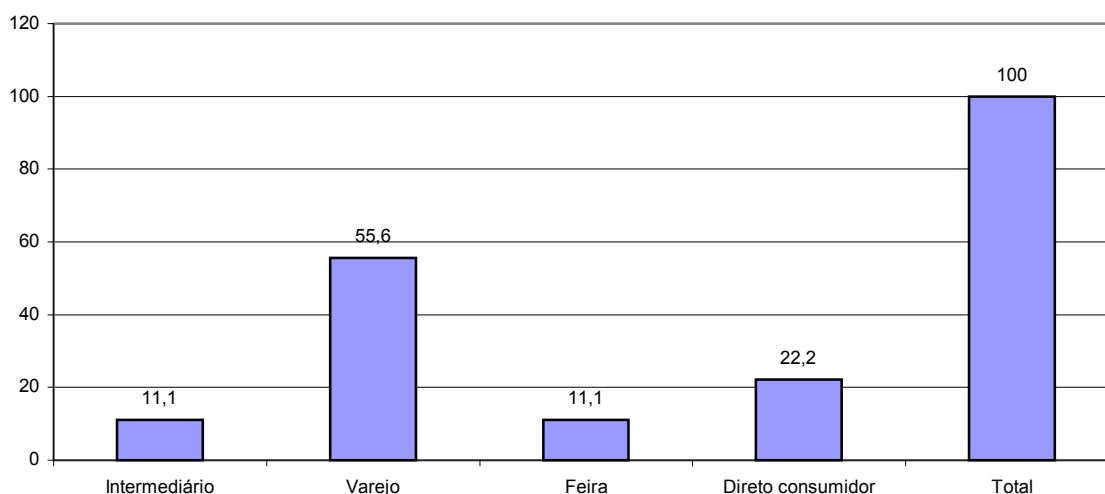
**GRÁFICO XVI -
Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Famílias que comercializam ou não a produção, segundo os entrevistados - 2004 - Em %**



Fonte: Pesquisa de Campo

Os agricultores que comercializam a produção se valem sobretudo da venda no varejo (55,6%). Essas vendas, no entanto, devem ser acrescentadas àquelas realizadas na feira e direto ao consumidor. Dessa forma, como pode ser observado a seguir, o dado referente às vendas no varejo se encontra subestimado. Isto é, na verdade, quase 90% desses agricultores vende sua produção no varejo, seja na forma de “vender direto na feira”, ou “para o consumidor”. Nesse sentido, apenas 11,1% vende sua produção ao “intermediário”.

**GRÁFICO XVII -
Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - equipamentos utilizados na comercialização da produção,
segundo os entrevistados - 2004 - Em %**



Fonte: Pesquisa de Campo

A tabela VIII traz os dados disponíveis nas Ceasa's sobre os produtos e as quantidades que o município comercializou no período de 1990 a 2005. A extensão do período considerado se deve à orientação de se captar uma espécie de vocação agrícola municipal, no sentido de abrir possibilidades ao desenvolvimento rural municipal.

**TABELA VIII -
Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Comercialização Agrícola: produtos municipais
ofertados em todas as CEASA's ao longo do período 1990-1995-2000/2005 - Em
Ton.**

Produtos	Anos							
	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Manga	0	2.8	13.2	0	0	0	0	0
Moranga Híbrida	24.6	13.9	0	0	0	0	0	0
Abacaxi	0	0	4.5	0	0	31.6	82.0	0
Arroz	2.3	0	0	0	0	0	0	0
Banana Prata	0	0	0	0	197.6	121.1	130.5	38.3
Milho Verde	0	0	0	0	1.3	0	0	0
Mamão Hawaí	0	0	0	10.8	0	0	0	1
Alho Brasileiro	0	0	0	0	0	0	0.25	0

FONTE: Departamento Técnico - CEASA-MG

Assim, ao longo dos últimos 15 anos, o município foi capaz de exportar para fora da região frutas principalmente, além da Moranga, do Milho e do Alho, o que pode ser considerado

na formulação de políticas públicas para a promoção das atividades agrícolas e, em consequência, o acesso aos alimentos e a conformação de sistemas locais de SAN.

O mel, por fim, é um produto que tem um grande potencial de produção na região e representa uma alternativa para os agricultores familiares; o técnico da Cáritas considera que na região é possível obter o produto em até duas floradas por ano. Apesar da boa produção, a viabilização deste produto esbarra na comercialização, até agora os apicultores tem tentado escoar o produto no mercado local, entretanto, está se formando uma organização dos apicultores em conjunto com o CAV (Centro de Agricultura Vicente Nica – do município de Turmalina) o qual tem conseguido enviar seus produtos para outros mercados.

II.3.2 – Supermercados

Além do mercado municipal, a comercialização de alimentos no município se dá principalmente nos cinco maiores supermercados locais. A Tabela IX, a seguir, busca caracterizar esses supermercados quanto ao ano de instalação e ao número de funcionários existentes na data das entrevistas, segundo os entrevistados.

TABELA IX - Brasil – Minas Gerais – Araçuaí - Supermercados: ano de instalação e número de funcionários - 2005		
Supermercados	Ano Instalação	No. Funcionários
Sévia	1993	38
Fecriar	1994	9
Silveira	1998	25
Economiza	1999	23
Pedegas	2000	22
Total		117

Fonte: Pesquisa de Campo

Nota: foram entrevistados os cinco maiores supermercados locais.

É interessante observar que os supermercados considerados se instalaram ao longo dos anos 1990, concomitante à intensificação da concentração de renda, da indigência e da pobreza no município, bem como do aumento das transferências governamentais para as famílias e a diminuição das rendas provenientes do trabalho. Posto isto, a seguir, será analisado o resultado das entrevistas realizadas junto a esses supermercados, de modo a diferenciar, primeiro, os produtos mais vendidos; depois, entre os produtos alimentares, aqueles que são adquiridos na

região e aqueles que são adquiridos fora da região. Por fim, as vantagens e desvantagens, segundo os entrevistados, de se adquirir produtos na região e o perfil dos clientes.

A análise em relação à aquisição de produtos na região e fora da região, acrescida da avaliação de vantagens e desvantagens em relação a essa aquisição apontará para as possibilidades que políticas públicas têm em relação ao estreitamento dos laços comerciais locais e regionais, imprimindo assim uma maior dinâmica à economia local e aproximando produção e consumo. Dessa forma, promove-se a geração de renda e a agricultura familiar no município, de um lado, e de outro a diversidade, a qualidade e a adequabilidade cultural alimentar, que são objetivos da SAN.

O aumento do fluxo de recursos monetários aos municípios, por conta das mudanças ocorridas na distribuição do bolo tributário a partir da Constituição de 1988 e a instituição de políticas sociais, entre elas as de transferência de renda, normalizadas e implementadas ao longo dos anos 1990, aumentou a demanda por alimentos nos mercados locais. Se os alimentos demandados têm sua origem na região, os recursos destinados às famílias, direta ou indiretamente (transferências aos municípios) passam a circular, pelo menos em parte, no interior do município, gerando mais renda e mais demanda, por meio do mecanismo de multiplicação de renda.

Com efeito, a Tabela X, a seguir, mostra a reação dos entrevistados em relação à questão referente a quais produtos são mais vendidos pelos supermercados. Em 82% das ocorrências verificadas nas respostas, estavam produtos alimentares e em apenas 18%, produtos de limpeza.

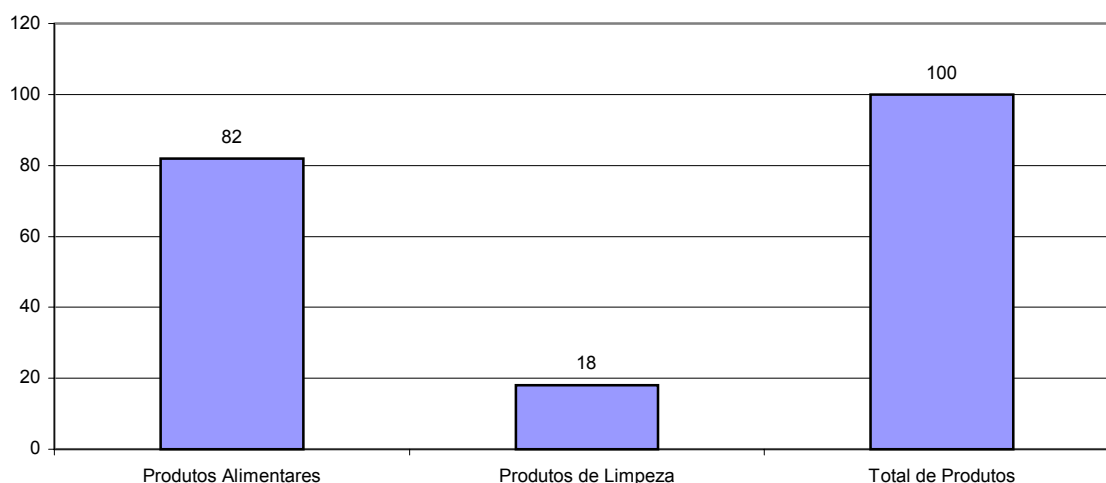
TABELA X - Brasil – Minas Gerais - Araçuaí - Produtos mais vendidos pelos supermercados, segundo classes de produtos, de acordo com os entrevistados - 2005		
	Ocorrências	Em %
Produtos Alimentares	23	82
Produtos de Limpeza	5	18
Total de Produtos	28	100

Fonte: Pesquisa de Campo

Nota: foram entrevistados os cinco maiores supermercados locais.

Isso pode ser mais bem observado no Gráfico a seguir.

**GRÁFICO XVIII -
Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Produtos mais vendidos pelos supermercados locais, por classes de produtos - segundo o número de vezes que os produtos foram mencionados nas entrevistas - 2005 - Em %**



Fonte: Pesquisa de Campo

Nota: foram entrevistados os cinco maiores supermercados locais.

A Tabela XI – e o seu gráfico correspondente, mostram os produtos alimentares mais vendidos pelos supermercados. De acordo com os entrevistados, o arroz e o óleo foram os produtos mais citados, seguidos pelo feijão, o açúcar e o macarrão.

**TABELA XI -
Brasil – Minas Gerais - Araçuaí - Produtos alimentares mais vendidos pelos supermercados, de acordo com os entrevistados - 2005**

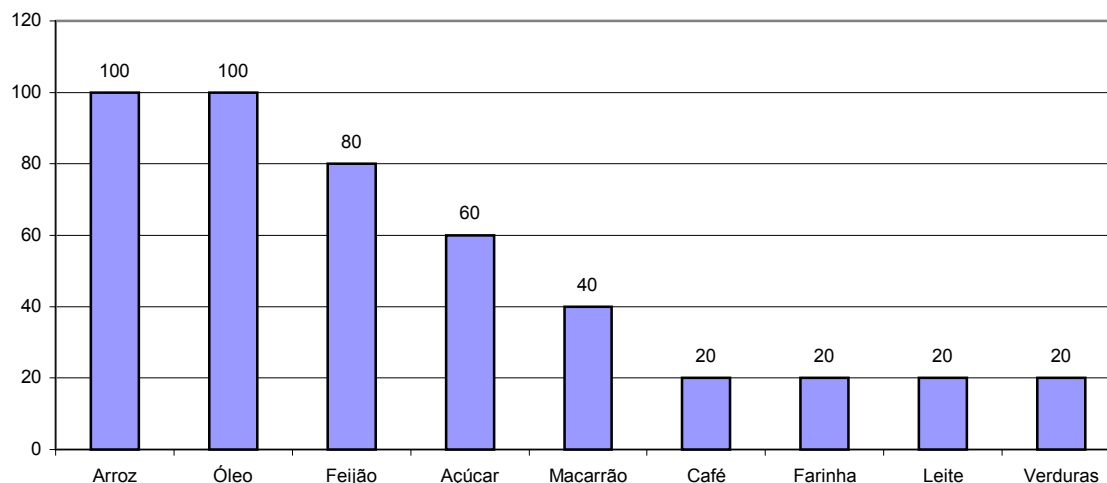
Produtos Alimentares	Número de ocorrências nas entrevistas	Participação na fala dos entrevistados
Arroz	5	100
Óleo	5	100
Feijão	4	80
Açúcar	3	60
Macarrão	2	40
Café	1	20
Farinha	1	20
Leite	1	20
Verduras	1	20
Total	23	

Fonte: Pesquisa de Campo

Nota: foram entrevistados os cinco maiores supermercados locais.

Outros produtos, como café, farinha, leite e verduras, embora com menores frequências, também apareceram nas menções feitas pelos entrevistados, configurando o fato de que os produtos da cesta básica são os mais procurados pelos seus clientes.

**GRÁFICO XIX -
Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Alimentos mais vendidos pelos supermercados, segundo o número de vezes que esses alimentos foram mencionados nas entrevistas – 2005 – Em % do número de supermercados entrevistados**



Fonte: Pesquisa de Campo

Nota: foram entrevistados os cinco maiores supermercados locais.

A lista oferecida pelos entrevistados em relação aos produtos adquiridos pelos supermercados na região, como pode ser observado na Tabela XII, a seguir, envolve hortaliças, tubérculos, cereais e frutas, principalmente.

**TABELA XII -
Brasil – Minas Gerais - Araçuaí - Produtos adquiridos pelos
supermercados na região, segundo o número de vezes que foram
mencionados pelos entrevistados - 2005**

Produtos	Ocorrências	Em %
Hortaliças	2	11,2
Mandioca	2	11,2
Farinha	2	11,2
Feijão	2	11,2
Banana	2	11,2
Verduras	1	5,6
Alface	1	5,6
Couve	1	5,6
Cebolinha	1	5,6
Milho	1	5,6
Abacaxi	1	5,6
Abóbora	1	5,6
Desinfetante	1	5,6
Total	18	100,8

Fonte: Pesquisa de Campo

Nota: foram entrevistados os cinco maiores supermercados locais.

As maiores ocorrências ficaram por conta das hortaliças, Mandioca, Feijão e Banana, cada uma com 2 ocorrências. Essa lista envolve também produtos da agroindústria da mandioca – a farinha de mandioca, com 2 ocorrências ou 11,2% do total e produtos de transformação industrial, como é o caso dos desinfetantes, com uma ocorrência.

Quanto aos produtos adquiridos pelos supermercados fora da região, mostrados na Tabela XIII, a seguir, as maiores ocorrências foram as frutas e verduras, seguidas do arroz, do óleo, das hortaliças, dos cereais, do açúcar, batata, cebola, ovo, bolacha, sal, macarrão, maçã, laranja, mamão, melão, bombril e sabão ipê.

Outros produtos, como o óleo, a batata, a bolacha, o sal, algumas frutas e produtos de limpeza, a região necessita de importar. No caso, contudo, de algumas frutas, verduras, hortaliças, cereais, ovos, e de alguns produtos de limpeza, existem coincidências entre os produtos adquiridos na região e fora da região. Além disto, para produtos como arroz, açúcar, alguns tipos de bolacha e mesmo produtos de limpeza, pode-se pensar em incentivos à produção local, de modo a fazer com que ela, pelo menos em parte, abasteça o mercado interno.

**TABELA XIII -
Brasil – Minas Gerais – Araçuaí - Produtos adquiridos pelos
supermercados fora da região, segundo o número de vezes que
foram mencionados pelos entrevistados - 2005**

Produtos	Ocorrências	Em %
Frutas	3	12
Verduras	3	12
Arroz	2	8
Óleo	2	8
Hortaliças	1	4
Cereais	1	4
Açúcar	1	4
Batata	1	4
Cebola	1	4
Ovo	1	4
Bolacha	1	4
Sal	1	4
Macarrão	1	4
Maçã	1	4
Laranja	1	4
Mamão	1	4
Melão	1	4
Bombril	1	4
Sabão Ipê	1	4
Total de Ocorrências	25	100

Fonte: Pesquisa de Campo

Nota: foram entrevistados os cinco maiores supermercados locais.

A possibilidade de se pensar políticas públicas de incentivo à produção local de alguns produtos cresce a partir da análise das vantagens e desvantagens apontadas pelos entrevistados em relação a se adquirir – ou não – produtos na região e fora da região. É o que mostra a Tabela XIV, a seguir.

**TABELA XIV –
Brasil – Minas Gerais – Araçuaí – Supermercados: vantagens e desvantagens de se adquirir os
produtos regionais, de acordo com os critérios dos entrevistados**

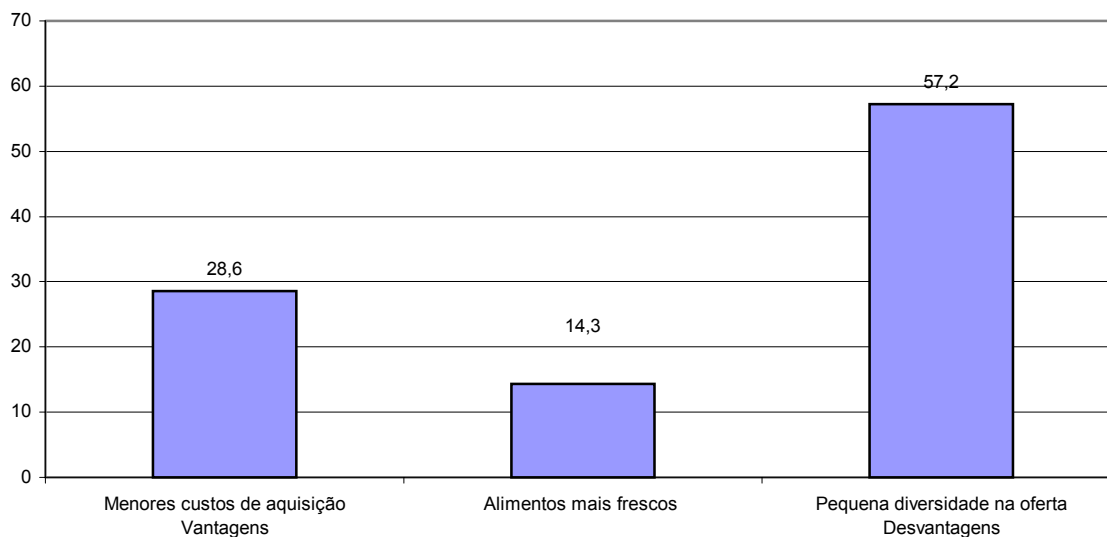
Vantagens / Desvantagens	Crítérios	Aquisição na Região	Aquisição Fora da Região
		Ocorrências	Em %
Vantagens	Menores custos de aquisição	2	28,6
	Alimentos mais frescos	1	14,3
Desvantagens	Pequena diversidade na oferta	4	57,2
Total de ocorrências		7	100,1

Fonte: Pesquisa de Campo

Nota: foram entrevistados os cinco maiores supermercados locais.

Basicamente, os entrevistados apontaram duas vantagens e uma desvantagem em relação à aquisição de produtos na região, o que também pode ser mais bem visualizado no Gráfico a seguir.

**GRÁFICO XX -
Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Supermercados: vantagens e desvantagens de se adquirir produtos regionais, de acordo com os critérios dos entrevistados - 2005 - Em % do total de ocorrências nas falas dos entrevistados**



Fonte: Pesquisa de Campo

Nota: foram entrevistados os cinco maiores supermercados locais.

Entre as vantagens, estão os menores custos de aquisição, o que pode implicar preços mais baixos, e o fato de que os alimentos adquiridos na região “são mais frescos” e, portanto, mais apropriados ao consumo. A pequena diversidade na oferta foi apontada pelos entrevistados como o maior empecilho na aquisição de produtos regionais. Há, portanto, uma disposição de se adquirir produtos regionais por parte dos supermercados locais, de modo que os laços entre produtores regionais e supermercados podem ser estreitados por meio de uma política pública de abastecimento alimentar com o objetivo de ligar produção e consumo na região.

Por fim, a Tabela XV, a seguir, mostra os fornecedores dos restaurantes locais, segundo as entrevistas realizadas junto a quatro casas locais. Chama a atenção a diversidade dos fornecedores listados pelos entrevistados, bem como o fato de que 1 dos restaurantes locais – Panela de Barro – possui sua própria produção orgânica de hortaliças.

**TABELA XV -
Brasil – Minas Gerais – Araçuaí - Restaurantes: fornecedores,
segundo os entrevistados - 2005 – Em % das ocorrências nas falas dos
entrevistados**

Fornecedores	Ocorrências	Em %
Supermercado Pedegas	1	9,09
Açougue do Neném	1	9,09
Pif-Paf	1	9,09
Produção própria orgânica (hortaliças)	1	9,09
Supermercados Locais (Cereais e outros)	2	18,18
Casa de Carnes Zé Antônio	1	9,09
Atendente logística (Sadia)	1	9,09
Supermercado Sévia	1	9,09
Supermercado Economiza	1	9,09
Mercado Local	1	9,09
Total	11	99,99

Fonte: Pesquisa de Campo

Nota: Foram entrevistados quatro restaurantes locais.

Além disto, apenas 1 entrevistado informou a compra de produtos vindos de fora – produtos sadia. O mercado local foi lembrado apenas 1 vez.

Nesse tópico, foram analisados os fluxos e processos de produção e comercialização de alimentos em Araçuaí. O ponto de partida foi a ocupação dos entrevistados, quando foi verificado que pelo menos 14% deles, no meio rural, se ocupam em atividades não agrícolas, ao mesmo tempo que quase 40% dos entrevistados no meio urbano exercem atividades agrícolas. Essas informações relativizam o quadro de estagnação verificado com relação à produção agropecuária e agroindustrial no município. Foi então identificado um conjunto de culturas cujo estímulo pode intensificar a exportação municipal, como as frutas, moranga, milho e alho; um conjunto de culturas que podem ser estimuladas para o arendimento do mercado interno, sobretudo dos supermercados, que adquirem esses produtos fora da região, geralmente no Ceasa-MG.

A análise em relação ao acesso à água, à energia elétrica, ao crédito rural e à terra e, a despeito do generalizado problema de titularização de terras, pôs em evidência diversos programas que vêm sendo implementados por parte dos técnicos da Emater-Mg., da Cáritas Diocesana, da Associar, no sentido de retirar as limitações em relação ao acesso àqueles bens e serviços, com destaque para a melhoria das condições de convivência com o semi-árido. Outros projetos ainda vêm sendo levados, que buscam a promoção de APLs – Arranjos Produtivos Locais, como os ligados aos derivados da cana-de-açúcar; gemas e jóias e granitos. Fumo,

mandioca, andu, pastagens, manga e mel são outros produtos que vêm surgindo como alternativa para os agricultores, além de projetos ligados à agroecologia e ao resgate de sementes crioulas, a despeito da prática da queimada ainda ser encontrada em larga escala no município.

Foi também posto em evidência a grande importância no abastecimento alimentar municipal do mercado e da feira que ocorre aos sábados, cuja oferta, em grande medida, é proveniente da agricultura familiar. No entanto, ao longo dos anos 1990 e primeira metade da presente década, ocorreu expansão dos supermercados locais, para onde flui parte significativa da renda gerada localmente e transferida para o município, na forma de transferências governamentais.

Dessa forma, a despeito de grande parte dos alimentos consumidos localmente serem importados, existe um fluxo considerável de bens alimentícios produzidos e comercializados localmente. O mercado municipal é um exemplo de uma dinâmica que pode ser incrementada por ações que visem promover sistemas locais de SAN, incluindo apoio ao pequeno produtor, fortalecimento das medidas sanitárias, com o intuito de adequar a produção ao consumo. Nesse contexto, é importante reiterar também a necessidade de se fortalecer a produção das unidades familiares, ampliando seu leque de possibilidades em relação à convivência com sistemas ambientais que se caracterizam por serem semi-áridos. Esse tipo de ação contribui na construção de SistLocSan, na medida em que diminui a incerteza inerente aos processos de reprodução das famílias no meio rural e aumenta suas respectivas capacidades de oferta nos mercados locais e regionais.

Pelo que foi constatado pela pesquisa, a disposição, por parte dos supermercados, de adquirirem produtos locais. Essa é uma das possibilidades que estão postas para a elaboração de políticas públicas, em termos da aproximação do consumo com a produção. Esta disposição está assentada na qualidade e nos menores custos que os produtos locais representam. Em termos de mercados, ainda é importante ressaltar os esforços no sentido de se constituir mercados solidários, o que amplia as possibilidades em relação à pequena produção descapitalizada. A assistência técnica que vem sendo prestada aos produtores rurais é proveniente de instituições públicas, como a Emater-MG, e da Cáritas Dicocesana, com destaque para a experiência em agroecologia, que vem sendo desenvolvida por essa última instituição.

III – Condições Sócio-Econômicas da População

Nesse tópico será feita uma caracterização das condições sócio-econômicas hoje prevalentes no Município de Araçuaí, bem como das condições de acesso aos alimentos. As condições sócio-econômicas expressam várias formas de manifestação da insegurança alimentar. Nesse contexto, será observado um movimento contraditório em meio à tendência de aumento do fluxo migratório rural-urbano. De um lado, a pobreza urbana se acentuou ao longo dos anos 1990, com a piora dos indicadores de vulnerabilidade social. De outro, a melhora de indicadores que tratam da expectativa de vida ao nascer, das condições de habitação e de educação.

Desses movimentos contraditórios deduziu-se que, na medida em que bens como geladeira e serviços como energia elétrica se tornam parte da vida das pessoas, como base para sua reprodução social e econômica, as condições de desigualdade dadas pela relação entre o processo de ocupação e o ambiente natural, vistas na Introdução, se reproduzem, sobretudo no meio urbano. Decorre daí que o status de indicadores como acesso a energia elétrica e geladeira, por exemplo, para medir as manifestações de insegurança alimentar, deve ser relativizado pela generalização do uso desses bens e serviços e pelo papel que eles passaram a ter nos processos de reprodução social como um todo. Isto é, se por um lado ter acesso a esses bens altera as condições das famílias em relação ao consumo alimentar, principalmente no que respeita à conservação e ao preparo de alimentos, por outro, o acesso a esses bens e serviços não diz muito acerca das condições de acesso aos alimentos propriamente ditos.

Quanto às condições de acesso aos alimentos serão aqui reiteradas as dificuldades em relação ao acesso aos recursos naturais, com ênfase para a terra e a água e, sobretudo, o acesso à renda e aos mercados. Nesse quadro, as transferências governamentais, desde a aposentadoria até o Bolsa Família, vêm assumindo importância crucial e determinante na capacidade de acesso de grande parte das famílias aos alimentos. Em dezembro de 2005, segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, esses programas contemplaram quase 5.000 famílias, representando um total superior a 40% das famílias que habitam o município de Araçuaí.

O aumento do fluxo de recursos provenientes das transferências governamentais para as famílias em Araçuaí, concomitantemente à queda da participação dos rendimentos do trabalho, aumentou o número de famílias que possuem mais de 50% de suas rendas dependentes daquelas transferências. Nesse quadro, e dado que a produção agrícola, principalmente aquela destinada à subsistência, se encontra praticamente estagnada, o que se conclui é que grande parte da renda auferida pelas famílias volta para o circuito dos mercados nacionais, em face do fato de que essa

renda é quase toda ela gasta na compra de alimentos nos supermercados. A maior parte dos alimentos adquiridos por esses ocorre fora da região, embora as entrevistas apontem para a possibilidade da demanda originada nos supermercados seja atendida pela produção local, já que, segundo os entrevistados, “o produto na região é mais barato e de qualidade superior”. Do ponto de vista da promoção de SistLocSan, isso pode levar a se pensar em políticas públicas voltadas para o incremento da produção local, em termos de quantidade e variedade, já que esses foram os principais empecilhos citados pelos supermercados, como acima foi assinalado.

Em termos de equidade, foram analisadas as condições prevalentes junto às pessoas do sexo feminino, à população negra e à população indígena. No primeiro caso, é surpreendente o aumento do número de crianças de 10 a 14 anos e adolescentes de 15 a 17 anos com filhos. 100% das pessoas do sexo masculino junto às famílias do Povo Aranã que vive em Araçuaí são analfabetas e 80% das pessoas do sexo feminino junto às famílias Baú – comunidades remanescente de quilombolas residente no município, são também analfabetas. A aldeia indígena Pankararu-Pataxó que se constituiu recentemente no município, formada por 11 famílias, como decorrência de uma dissidência ocorrida em uma aldeia existente no município vizinho de Coronel Murta e possibilitada por uma doação de terras da Igreja Católica abre, entretanto, novas possibilidades, juntamente com a assistência técnica e político-organizativa que vêm tendo. Nesse contexto, vêm sendo realizados esforços por parte dos próprios membros da aldeia, juntamente com a antropóloga Geralda Soares, de resgate cultural, no âmbito do QUINGEN, a despeito de serem muitas as dificuldades, no que respeita principalmente às condições de formação das roças e de acesso aos mercados.

Vale aqui mencionar os efeitos provocados pela ação da CEMIG na constituição do lago da Barragem de Irapé, recentemente construída no rio Jequitinhonha. Isto é, não apenas a população indígena, mas toda a população ribeirinha ficou proibida de usar a água do rio, como também de pescar, em função da presença de um produto químico tóxico na água do rio. Não se tem idéia de quanto tempo essa proibição permanecerá e o abastecimento de água tem sido feito a partir de caminhões-pipa.

O perfil socioeconômico da população municipal indica os fatores que impactam o acesso e estão relacionados com a questão da equidade na ótica dos sistemas de SAN. A Tabela a seguir mostra a variação do IDH Municipal para o Município de Araçuaí. Esse indicador variou de 0,597 em 1990 para 0,687 em 2000.

**TABELA XVI -
Brasil – Minas Gerais – Araçuaí - Índice de
Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) –
1991/2000. Em índice.**

Região	IDH - M	
	1990	2000
Araçuaí	0,597	0,687

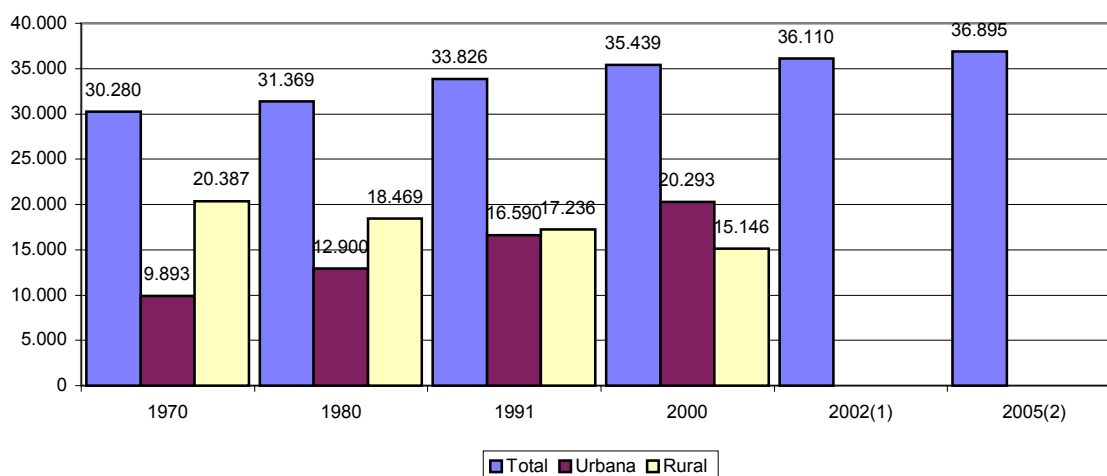
Fonte: PNUD/IPEA/Fund.João Pinheiro, 2003.

Esse indicador, no entanto, é composto por três tipos de variáveis: aquelas ligadas à educação, à longevidade e à renda das famílias. Pelo que será visto a seguir, houve variações positivas nas duas primeiras variáveis, mas com relação à terceira, ocorreu uma brutal concentração da renda ao longo dos anos 1990 no município. Nos tópicos seguintes, será realizada a caracterização da população e de algumas formas de manifestação de insegurança alimentar em Araçuaí. A população municipal será vista de duas formas: do ponto de vista de sua distribuição etária e do ponto de vista dos fluxos rural-urbanos que se intensificaram ao longo das últimas décadas. Em seguida, serão também analisados o perfil da distribuição da renda, o acesso a bens e serviços públicos como saneamento, transporte, água e luz e acesso às redes de ensino e saúde.

III.1 – População

A população municipal, estimada em julho de 2005, é de 36.895 pessoas residentes (IBGE Cidades@). Em relação ao ano de 1970, houve crescimento de quase 22%. Entre os anos 1970 e 2000, percebe-se a diminuição da participação relativa da população rural na população total, em favor da população urbana, como mostra o Gráfico a seguir.

**GRÁFICO XXI -
Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - População Total, urbana e rural - 1970/2005 - Em
número de pessoas residentes.**



Fonte: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); (1) Dados preliminares; (2) Estimativa em 01/07/2005

Observe-se que até o ano de 1991 a população rural era superior a urbana, o que se reverteu em 2000. Nesse período, a taxa de urbanização cresceu 16,82%, passando de 49,05% em 1991 para 57,29% em 2000.

**TABELA XVII -
Brasil - Minas Gerais – Araçuaí - Distribuição
populacional masculina e feminina - 2000. Em unidade e
percentual, respectivamente.**

	N	%
População masculina	17.725	49,63
População feminina	17.988	50,37
Total	35.713	100,00

Fonte: IBGE, 2000

O Gráfico acima também aponta para um equilíbrio na população segundo o sexo. No entanto, faz-se necessário salientar que durante a maior parte do ano esse equilíbrio é quebrado, como visto acima, devido ao grande número de pessoas do sexo masculino que migra para outras regiões do estado e do país em busca de trabalho. No período que compreende de abril a novembro, em grande parte das comunidades rurais do município, a população é predominantemente do sexo feminino, além das crianças e pessoas idosas.

**TABELA XVIII -
Brasil – Minas Gerais – Araçuaí - Estrutura Etária,
1991 e 2000**

Faixas Etárias	Anos	
	1991	2000
Menos de 15 anos	13.271	11.690
15 a 64 anos	18.616	21.343
65 anos e mais	1.939	2.680

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Pode ser também observado que a população do município está envelhecendo. Enquanto o número de habitantes com menos de 15 anos diminuiu no período de 1991/2000, nas demais faixas etárias esse número cresceu, inclusive na acima de 65 anos.

Nas últimas décadas, o município de Araçuaí, assim como a região, tem sido um foco dispersor de migrantes. A seca que periodicamente atinge o município, além do modelo de desenvolvimento implantado, a partir de uma perspectiva de exploração excessiva, levando à exaustão os recursos naturais e a ampliação das desigualdades sociais, contribuem para essa situação.

No período de 1991/2000, a taxa de mortalidade infantil do município diminuiu 11,90%, passando de 41,19 (por mil nascidos vivos) em 1991, para 36,29 (por mil nascidos vivos) em 2000, mas continua alta. Vale lembrar que a taxa de mortalidade infantil em países desenvolvidos é 10 por mil, ou seja, de cada mil crianças nascidas vivas dez morrem antes de completar o primeiro ano de vida. A esperança de vida ao nascer, cresceu 3,50 anos, passando de 64,14 anos em 1991 para 67,64 anos em 2000.

A migração sazonal se dá principalmente através da saída dos homens mais jovens das comunidades rurais - e também do meio urbano, para as lavouras de cana-de-açúcar no estado de São Paulo e Rio de Janeiro, mas também para outras lavouras no Sul de Minas e Mato Grosso. Permanecem longe de suas casas durante 6 a 9 meses, retornando geralmente no período da entre-safra da cana-de-açúcar que coincide com o período das chuvas na região. Durante a maior parte do ano as mulheres permanecem com as crianças e as pessoas mais idosas nas comunidades rurais e são forçadas a assumir sozinhas todas as responsabilidades da casa e da pequena propriedade.

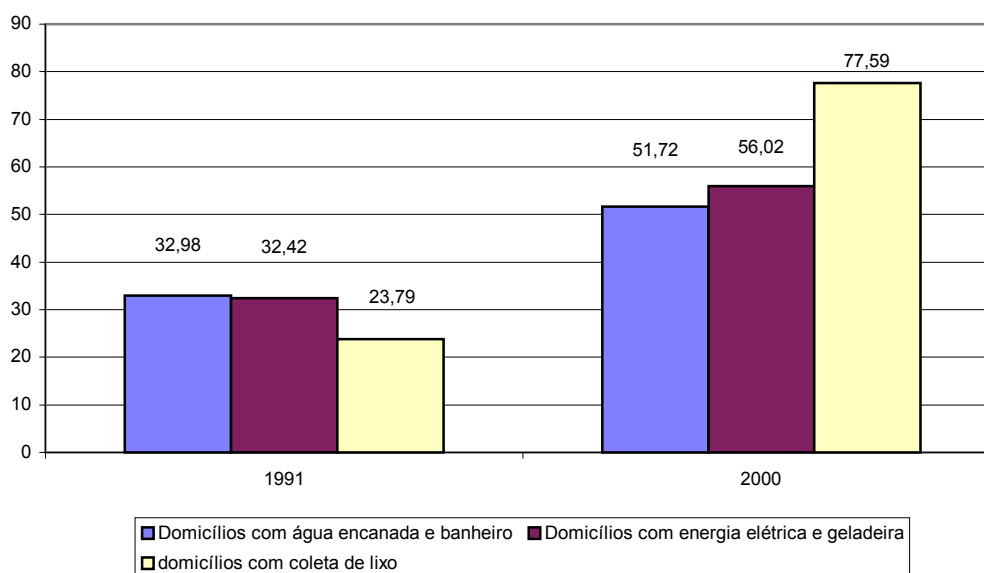
**QUADRO II -
Vale do Jequitinhonha: migração temporária para o corte de cana e SP.**

Diocese de Araçuaí – Vale do Jequitinhonha / MG (25.000 Km2 Pop. 372.794 hab.)		
Municípios escolhidos	Nº de Habitantes	Nº de Migrantes que saem/SP
Araçuaí	35.439	3.450
Berilo	12.989	4.970
Carai	20.958	1.340
Chapada do Norte	15.220	3.640
Comercinho	8.705	1.750
Coronel Murta	9.124	625
Francisco Badaró	10.294	2.450
Itaípe	10.694	890

Fonte: Diocese de Araçuaí

Ao longo dos anos 1990, as condições de habitação no meio urbano melhoraram significativamente, principalmente no que respeita aos serviços de coleta de lixo. Com efeito, os domicílios atendidos por esse serviço passaram de 23,79% em 1991 para mais de 77 em 2000.

**GRÁFICO XXII -
Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Condições de Habitação: domicílios com água encanada e banheiro, energia elétrica e geladeira e coleta de lixo - 1991/2000 - em %**



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Ainda para o período 1991/2000, os domicílios com água encanada e banheiro passaram de 33% para quase 52% e os domicílios com serviço de energia elétrica e geladeira passaram de

32,42% para 56%. Segundo pesquisa realizada pela PUC (PUC, 2000), o esgoto do município não é tratado nem transportado corretamente, sendo lançado nas ruas ou nos cursos d'água poluindo os mesmos e causando inúmeras doenças. Do ponto de vista da segurança alimentar, melhoraram as condições sanitárias e a capacidade das pessoas conservarem e prepararem alimentos. Em entrevista junto a uma liderança local, foi observado o fato de que as condições relacionadas ao destino do lixo foram prioritariamente tratadas ao longo da gestão 1996/2000 do governo municipal. “Antes se via lixo espalhado por todos os lados”. A Tabela a seguir mostra uma pequena melhora nos indicadores de esgotamento sanitário ao longo dos anos 1990.

**TABELA XIX -
Brasil - Minas Gerais – Araçuaí – Esgotamento sanitário.
Em percentual.**

Indicador	1991	2000
Rede geral de esgoto ou pluvial	3,8	10,9
Fossa séptica	0,2	1,6
Fossa rudimentar	46,2	57
Vala	0,2	0,7
Rio, lago ou mar	-	0,3
Não tem instalação sanitária	49,5	29,2

Fonte: IBGE, 1991;2000

Com relação à saúde¹⁵, no relatório da PUC (2000), consta que “as principais enfermidades que afligem a população Araçuaense estão relacionadas como entero – infecções, doenças dos aparelhos circulatório e respiratório. A grande maioria destas são decorrentes da falta ou insuficiência de programas destinados à atenção básica no que se refere às questões de tratamento primário e preventivo, a estruturação de saneamento básico no município. Considerando as principais causas de internações na cidade, o maior número de entradas de acordo com DATA SUS-1998, refere-se as gestantes (parto normal 561, cesariana 95); entero-infecções (pediatria 85, lactente 80, clínica médica 151); por desnutrição 73, infecções respiratórias (broncopneumonia: clínica médica 188 e lactente 44; pneumonias: não especificadas 229 e lactente 52); doenças do aparelho circulatório (insuficiência cardíaca 138, AVC agudo 59, crise hipertensiva 47).”

Ainda neste mesmo relatório, diz-se que o maior número de óbitos abrange a população acima de cinquenta anos, sendo que, a maioria das causas não são identificadas, refletindo a fragilidade da assistência médica. Dentro das causas diagnosticadas o maior índice está relacionado com as doenças dos aparelhos circulatório, respiratório, neoplasias e doenças infecciosas e parasitárias. O relatório (PUC,2000) aponta ainda os problemas decorrentes do alcoolismo.

Em termos de acesso aos serviços de saúde, a Tabela a seguir a cobertura vacinal em menores de 1 ano, no período 1997/2003.

**TABELA XX -
Brasil - Minas Gerais, Araçuaí, Cobertura vacinal em menores de 1 ano, série história
1997/2003. Em percentual.**

Imunobiológicos	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
BCG (BCG)	88,0	76,0	112,2	175,6	113,8	97,1	95,1
Contra Haemophilus influenzae tipo b (Hib)	-	-	-	38,5	63,2	96,2	65,5
Contra Hepatite B (HB)	-	-	56,1	126,3	80,0	82,8	80,4
Contra Sarampo	118,4	62,7	96,5	114,8	102,2	64,4	-
Oral Contra Poliomielite (VOP)	78,1	44,4	86,0	116,1	81,1	88,2	85,2
Oral Contra Poliomielite (Campanha 1ª etapa) (VOP)	139,9	75,1	64,8	97,0	200,7	97,2	102,8
Oral Contra Poliomielite (Campanha 2ª etapa) (VOP)	145,0	133,1	79,1	85,8	105,1	95,6	97,9
Tetravalente (DTP+Hib) (TETRA)	-	-	-	-	-	47,9	84,2
Tríplice Bacteriana (DTP)	51,3	53,2	100,2	127,5	86,4	50,8	4,9
Tríplice Viral (SCR)	-	-	-	50,2	97,6	75,1	94,1

Fonte: SI/PNI, 2005

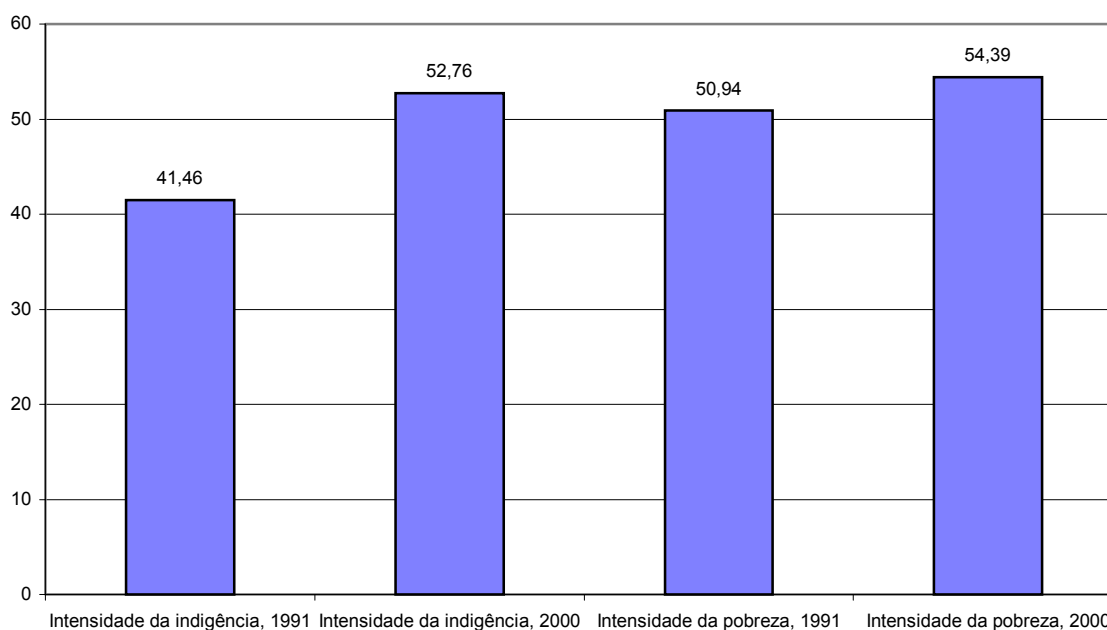
A despeito da instabilidade verificada na cobertura vacinal, pode-se inferir uma tendência no sentido de uma cobertura completa de todos os imunobiológicos considerados, para a população com idade inferior a 1 ano. A consolidação dessa tendência, contudo, pelo que será visto no tópico V, a seguir, coloca-se como um desafio para a construção e promoção de SistLocSan e do desenvolvimento local.

Os indicadores de vulnerabilidade social apontam para um aumento da intensidade da indigência e da pobreza no município, conforme pode ser observado no gráfico a seguir. O indicador de indigência se refere à percentagem de famílias no município com renda per capita inferior a R\$ 37,50. Durante os anos 1990, a proporção de famílias que se enquadram nessa situação aumentou 27,25%, tendo passado de 41,46% das famílias para 52,76%. O aumento do número de famílias tidas como pobres, por possuírem uma renda per capita entre R\$ 37,50 e R\$ 75,00, foi bem menor, passando de 50,94% para 54,39%, o que leva a crer que, durante os anos

¹⁵ Ver no relatório da PUC (2000) as ações e políticas na área de saúde no município de Araçuaí.

1990, associado à intensificação da migração rural-urbana, muitos que se enquadravam na condição de pobres se tornaram indigentes.

**GRÁFICO XXIII -
Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Evolução da intensidade da indigência e da pobreza -
1991/2000 - Em % da população total**



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Outro indicador do aumento da vulnerabilidade social é o número de crianças indigentes e de crianças pobres. Durante os anos 1990, houve uma pequena redução em ambos os indicadores, mas em termos absolutos os valores são bastante significativos. Isto é, em 2000, de acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, quase 45% das crianças eram classificadas como indigentes e quase 70% como pobres.

De acordo com Milton Ávila, facilitador local do Projeto Construindo Capacidades em Segurança Alimentar, numa pesquisa elaborada em 2002, em Araçuaí, sob a coordenação da Fundação São João Bosco para a Infância – FUNJOB-Belo Horizonte-MG, constatou-se que é elevado o percentual de crianças e adolescentes vivendo em famílias em situação de carência, cuja maioria mora em unidades domésticas compostas por casal com filhos, sendo, no entanto, bastante expressivo o crescimento relativo ao contingente de famílias chefiadas por mulheres. O nível de rendimento dessas famílias é abaixo da chamada “linha da pobreza”. Das 3.847 famílias analisadas, 2858, ou seja, um percentual de 74,28%, vivem com uma renda de até um salário mínimo. Na instabilidade e precariedade em que vivem essas famílias, o valor da educação é baixo e o do trabalho é alto, revelando um quadro de pobreza e exclusão social. A situação dos

pais ou responsáveis dessas crianças também é de pouca ou nenhuma escolarização. A maioria dos municípios dessa região possui um índice elevado de analfabetismo (de 30 a 50%), enquanto Araçuaí gira em torno de 20%, reduzindo o índice em mais de 15% na última década.

No que diz respeito à nutrição materno-infantil, segundo informações da SMS, hoje no Município de Araçuaí alguns órgãos e unidades da Secretaria de Saúde realizam trabalhos de monitoramento, atuando no Diagnóstico, como é o caso da Policlínica Municipal, o PSF no bairro Canoeiro, a Unidade Básica de Atendimento à Mulher – UBAM, a ASSOCIAR e a Pastoral da Criança. Anteriormente, crianças e gestantes/mães com baixo peso, após o diagnóstico, eram cadastradas no SISVAN – Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional e recebiam acompanhamento mensal, onde se verificavam a pesagem, a medida e orientações da equipe responsável. Quando necessário, recebiam também o acompanhamento médico e laboratorial, acompanhando ainda uma cota de leite em pó, óleo de soja e farinha enriquecida. Hoje, o SISVAN foi desativado e não se distribui mais esses produtos.

Em entrevista junto a representante da Pastoral da Criança, o número de crianças pobres no município tem aumentado muito. A Pastoral da Criança realiza um trabalho significativo junto às famílias pobres de um dos bairros da sede do município, trabalhando principalmente com alimentação materno-infantil. A Pastoral da Criança em Araçuaí realiza trabalhos junto às comunidades através de suas ‘líderes’ as quais são geralmente membro da própria comunidade que passam por um processo de capacitação sobre a saúde materno-infantil e orientações quanto à utilização de remédios caseiros/fitoterápicos no combate às doenças e à subnutrição. Cada líder trabalha com um grupo de no máximo 10 famílias e mensalmente é feita a pesagem das crianças.

A multimistura é produzida na casa da Pastoral da Criança e são utilizados os seguintes produtos: farelo de arroz e de trigo, sementes de abóbora, casca de ovo, folha de mandioca, guaco, etc. Segundo dados¹⁶ de 1999 disponíveis na Pastoral da Criança de Araçuaí, o atendimento era feito em cinco comunidades e havia o acompanhamento de 164 crianças com um total de 119 famílias e 25 líderes.

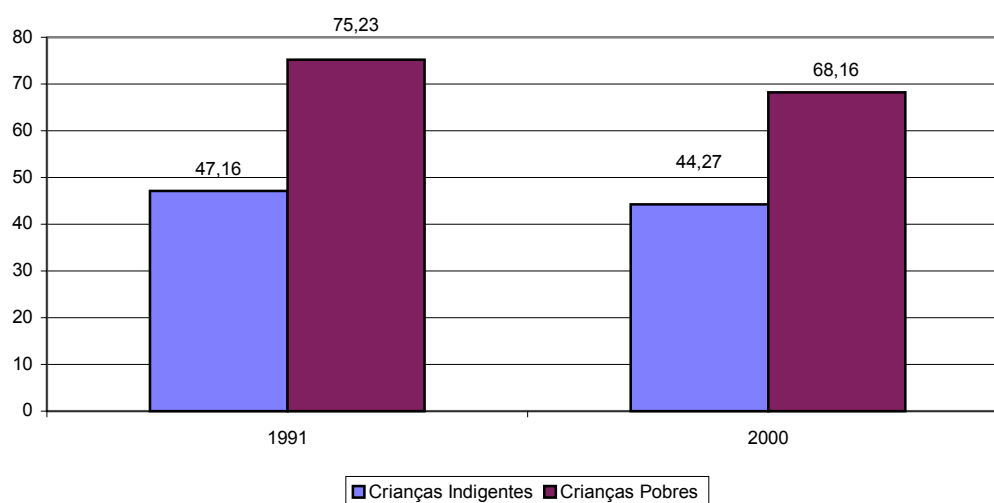
Em entrevista com as voluntárias que preparam os remédios fitoterápicos na farmácia da Pastoral, elas relacionaram algumas plantas que compõem os preparados: barbatimão, quirina, arnica, jacapa, chapéu de couro, jatobá (encontrado no cerrado) e angico (encontrado na caatinga). São ao todo nove voluntárias na sede do município e cinco no bairro da pipoca. Para as voluntárias, os locais onde estão o maior número de crianças desnutridas são: a rua de baixo,

¹⁶ Para se obter dados específicos sobre os trabalhos da Pastoral em Araçuaí é preciso solicitar informações na Central em Curitiba, pois os dados são enviados diretamente das líderes para esta “central”. As informações disponíveis são dados agregados de toda a Diocese.

Baixa Quente, Nova Esperança e Pipoca e, para elas, o problema do Programa Bolsa-família é que os recursos não chegam aos que mais precisam, *essas informações nem chegam até elas*. Apesar de haver um trabalho voltado para a questão da saúde e da alimentação, as voluntárias chamaram a atenção para a necessidade de investir em orientação sexual e planejamento familiar, pois é, segundo elas, cada vez mais crescente o número de meninas adolescentes (ou nem chegaram na adolescência) que aparecem com filhos novos e, muitas famílias que o orçamento não permitiria novos filhos, não param de crescer.

Durante a gestão 2000/2004, a Prefeitura Municipal mantinha convênio com uma ONG – CPCD – Centro Popular de Cultura e Desenvolvimento, cujo Presidente ocupava também o cargo de Secretário da Educação. Através da parceria estabelecida entre o órgão público e essa ONG, realizava-se um trabalho junto à população infantil do município, que envolvia os pais. Esse trabalho se estendia para a adolescência, com um centro de formação de jovens em artesanato. Várias formas de artesanato eram desenvolvidas: madeira, metal, pintura, etc.

**GRÁFICO XXIV –
Brasil – Minas Gerais – Araçuaí - Vulnerabilidade Familiar 1991/2000 Em %**

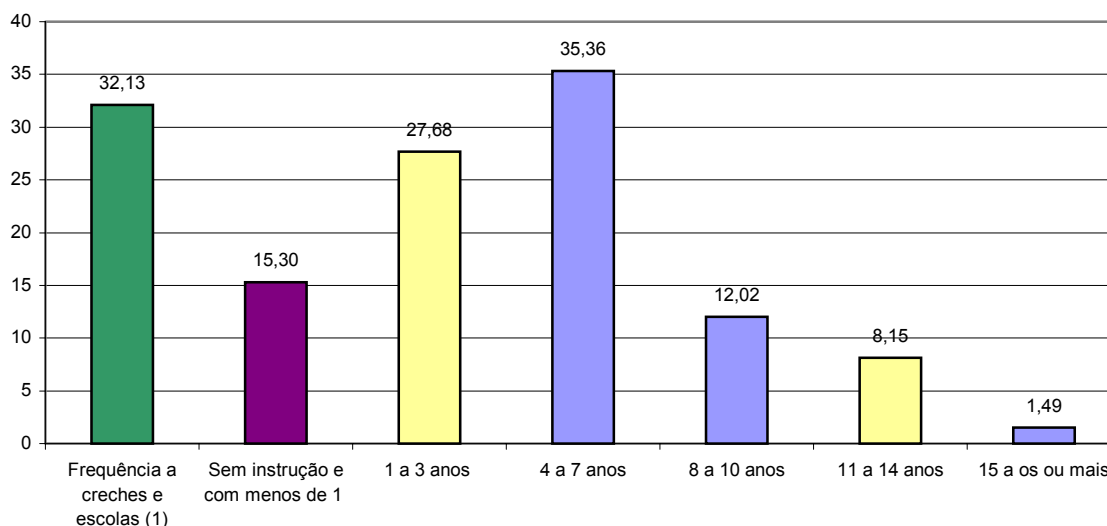


Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Para o meio rural, a Prefeitura Municipal realizou um processo de nucleação de escolas, o que possibilitou uma maior aglomeração de alunos, além do trabalho de pais, mediante o pagamento de uma bolsa. Esse trabalho se estendia desde a preparação da merenda escolar, até o planejamento das atividades, juntamente com professores e administradores. Apesar de ter havido melhora substantiva no acesso das diversas faixas etárias aos serviços de educação, é

importante pontuar o elevado número de pessoas que possuem de 0 a 3 anos de estudo. Esse percentual, no ano de 2001, alcançava 42% da população total, como mostra o gráfico a seguir.¹⁷

**GRÁFICO XXV -
Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - População residente com frequência a creches e escolas e com mais de 10 anos de idade, segundo faixas de anos de estudo - 2001 - Em % da população total com mais de 10 anos de idade.**



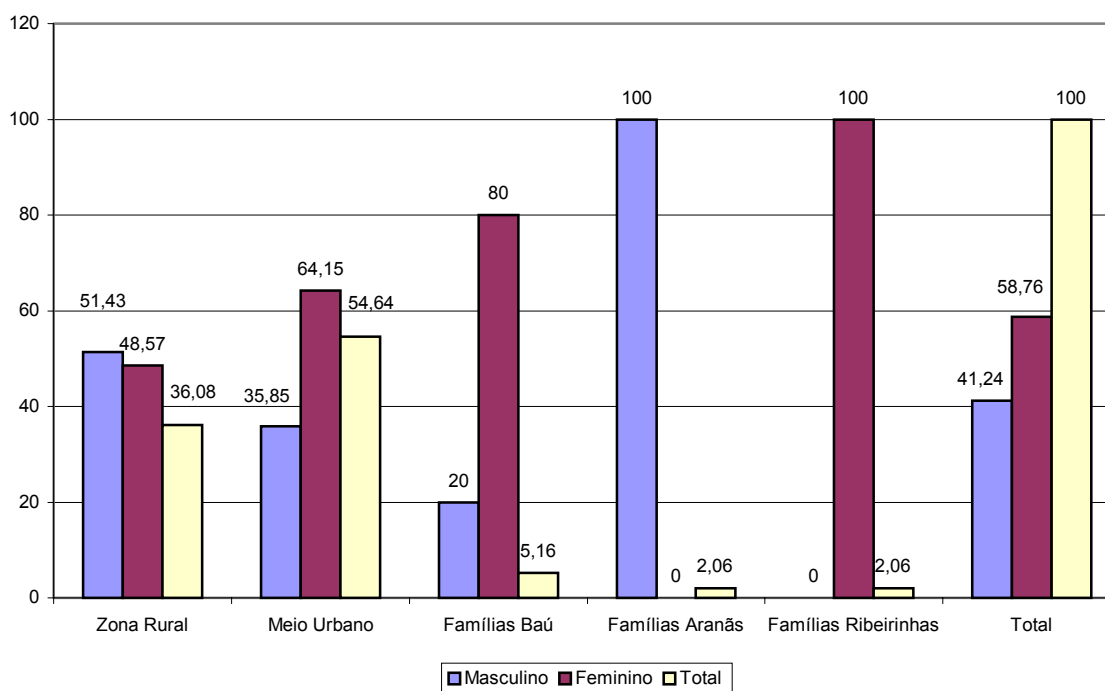
Fonte: IBGE – Cidades@.

Nota: (1) Percentagem em relação à população total.

O Gráfico a seguir nos permite, a partir da variável analfabetismo, analisar o problema relacionado à equidade do ponto de vista de gênero, raça e etnia. Em primeiro lugar, 58,76% das pessoas analfabetas em Araçuaí são do sexo feminino, contra 41,24% de pessoas do sexo masculino.

¹⁷ O percentual de 42% foi alcançado somando-se aqueles que não possuem instrução ou até um ano de instrução, com os que possuem de 1 a 3 anos de estudo, conforme o gráfico a seguir.

**GRÁFICO XXVI -
Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Analfabetismo junto às famílias entrevistadas, segundo
situação do domicílio e grupos sociais específicos, por gênero – Em %**



Fonte: Pesquisa de Campo

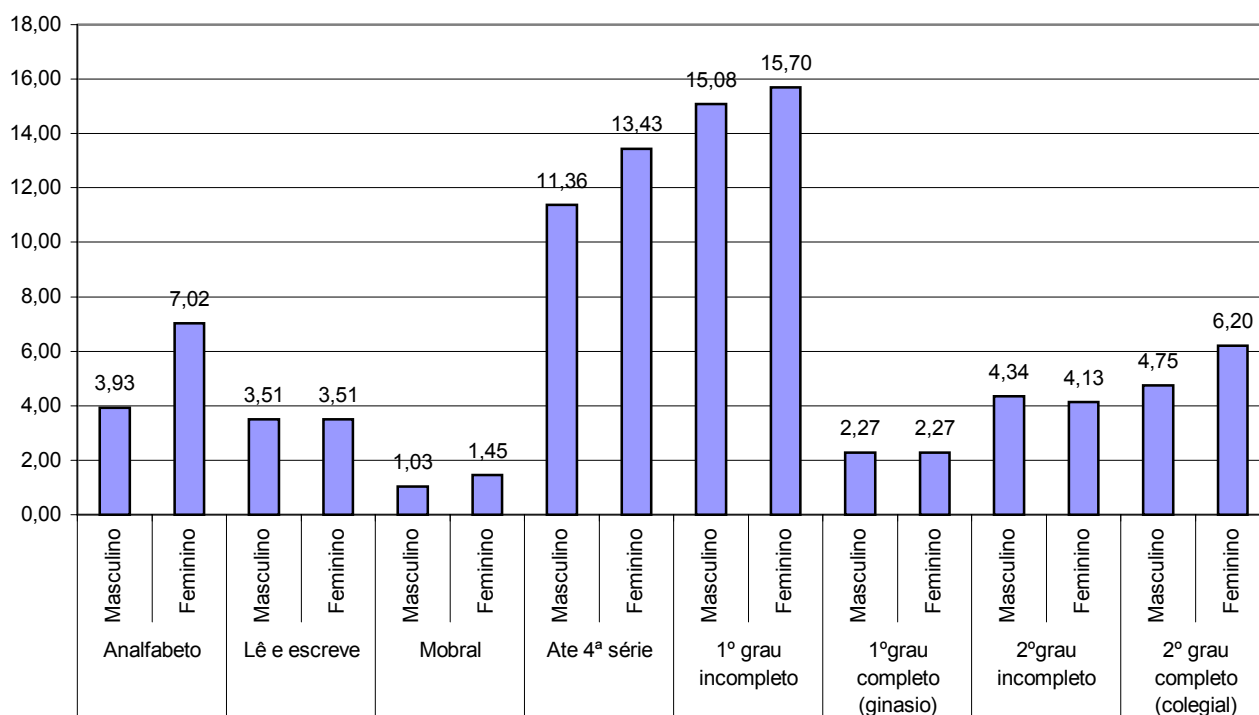
A condição de analfabeto está mais presente entre as pessoas que habitam o meio urbano do que aquelas que habitam o meio rural, o que de certa forma surpreende a princípio, se desconsiderarmos o intenso fluxo migratório rural-urbano ocorrido nas últimas décadas. Além disto, é bem maior o número de pessoas do sexo feminino analfabetas no meio urbano, tanto em relação à população urbana masculina, quanto à população feminina no meio rural. No meio rural, em termos de analfabetismo, a condição feminina parece ser melhor do que no meio urbano. O mesmo, contudo, não é possível de ser dito entre as mulheres das famílias baú e tampouco junto às famílias ribeirinhas.

Não encontramos mulheres analfabetas junto às famílias Aranãs, ainda conforme o Gráfico acima. Nma visita que foi realizada à aldeia Pankararu-Pataxó, nas proximidades da comunidade de Itira, foi também verificado um elevado grau de analfabetismo. As pessoas, contudo, têm acesso à escola localizada na Aldeia, escola essa que é também equipada com fogão para fazer a merenda.

Voltando à condição de analfabetismo das mulheres que habitam o meio urbano, o Gráfico a seguir distribui a população das famílias entrevistadas por sexo e faixas de estudo. O que é interessante observar a partir desse Gráfico é que, se por um lado a condição de analfabetismo acomete em maior grau a população urbana feminina, por outro lado a população

feminina supera a população masculina em termos de anos de estudo em praticamente todas as demais faixas.

**GRÁFICO XXVII -
Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Meio Urbano: Escolaridade dos membros das famílias entrevistadas, segundo sexo e graus de estudo - 2004 - Em %**



Fonte: Pesquisa de Campo

Ainda com relação à vulnerabilidade em relação a gênero, podemos verificar que o acesso da mulher ao rendimento próprio ainda é inferior ao homem, e quando ocorre, em geral, seguindo uma tendência nacional (ou mundial) o rendimento é inferior ao recebido pelo homem. Observe-se que o acesso ao trabalho e renda por parte da mulher é crucial para a sua emancipação.

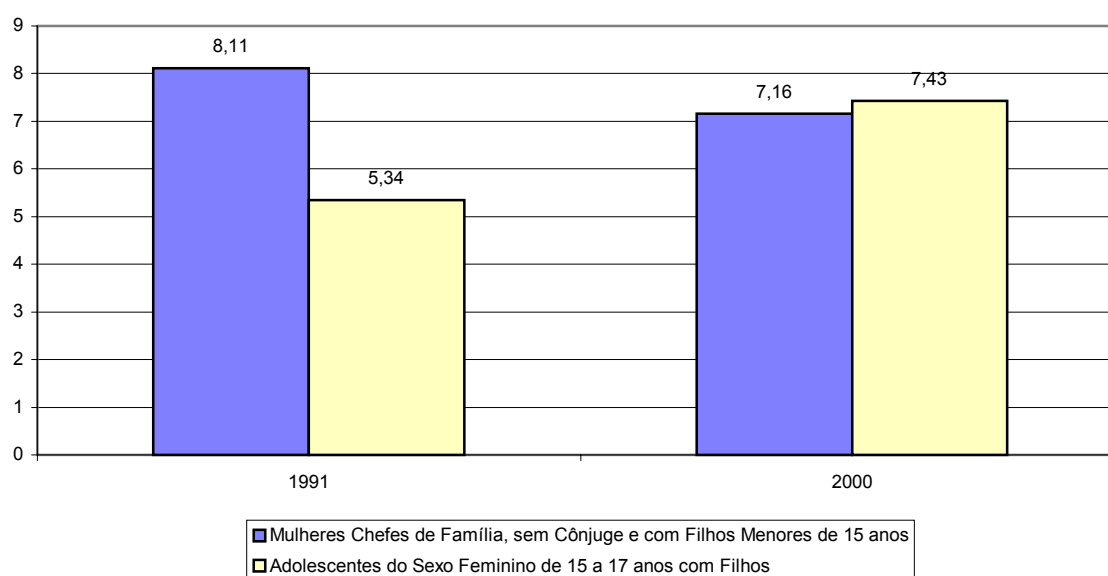
**QUADRO III -
Brasil – Minas Gerais – Araçuaí - Rendimento nominal por sexo**

peças residentes com 10 anos ou mais com rendimento nominal mensal até 1 salário mínimo	8.839
mulheres residentes com 10 anos ou mais de idade com rendimento	6.575
homens residentes com 10 anos ou mais de idade com rendimento	8.488
rendimento nominal – peças residentes com 10 anos ou mais com rendimento médio mensal	R\$ 313,16
mulheres residentes com 10 anos ou mais – rendimento médio mensal	R\$ 266,76
homens residentes com 10 anos ou mais – rendimento médio mensal	R\$ 349,10

Fonte: IBGE CIDADES@

Outro dado que demonstra a vulnerabilidade da condição feminina é o número de mulheres chefes de família e com filhos menores de 15 anos. Essa condição alcançou melhora ao longo dos anos 1990, conforme mostra o gráfico a seguir, tendo diminuído de 8,11% para 7,16%. Contudo, o número de adolescentes de 15 a 17 anos com filhos aumentou de 5,34% para 7,43%. Além disto, em entrevista junto à representante da Pastoral da Criança no município, foi informado que o número de crianças do sexo feminino de 10 a 14 anos com filhos vem aumentando significativamente. Essa é uma das expressões da pobreza urbana em todo o Brasil.

**GRÁFICO XXVIII -
Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Mulheres em Condição de Vulnerabilidade 1991/2000
Em %**



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

III.2 – Acesso aos Alimentos

Nesse tópico, serão analisadas as condições de acesso aos alimentos por meio da renda das famílias. O processo de ocupação, como foi visto, imprimiu à distribuição da renda, da riqueza e da estrutura fundiária, não apenas em Araçuaí, mas em todo Vale do Jequitinhonha, um grau bastante elevado de concentração. Essa concentração aumentou ao longo dos anos 1990. A Tabela XXI, a seguir, fornece mais detalhes desse processo de concentração de renda, além de processos concomitantes, como o aumento da pobreza e da indigência, a diminuição da participação da renda proveniente do trabalho no total da renda das famílias e a importância que passou a adquirir as transferências governamentais nesse contexto.

**TABELA XXI -
Brasil – Minas Gerais - Araçuaí – Distribuição e composição da renda, segundo
indicadores escolhidos - 1991/2000 - Em %**

Indicadores	Anos	
	1991	2000
Índice de Gini	0,54	0,64
Renda 10% mais ricos	42,72	52,12
Renda 40% mais pobres	10,5	6,68
Renda 80% mais pobres	41,49	33,35
Renda Média 20% mais ricos / Renda Média 40 % mais pobres	11,14	19,96
Rendimentos provenientes do trabalho	76,92	54,61
Rendimentos provenientes de Transferências Governamentais	12,25	19,4
Intensidade da Indigência	41,46	52,76
Intensidade da Pobreza	50,94	54,39

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

O Índice de Gini, utilizado aqui para medir o grau de concentração da renda municipal, ao longo dos anos 1990, passou de 0,54 para 0,64, ao mesmo tempo em que a renda apropriada pelos 10% mais ricos cresceu de 42,72% da renda total para 52,12%. A renda média dos 20% mais ricos que, em 1990, era 11 vezes maior do que a renda média dos 40% mais pobres, passou, em 2000, a representar quase 20 vezes.

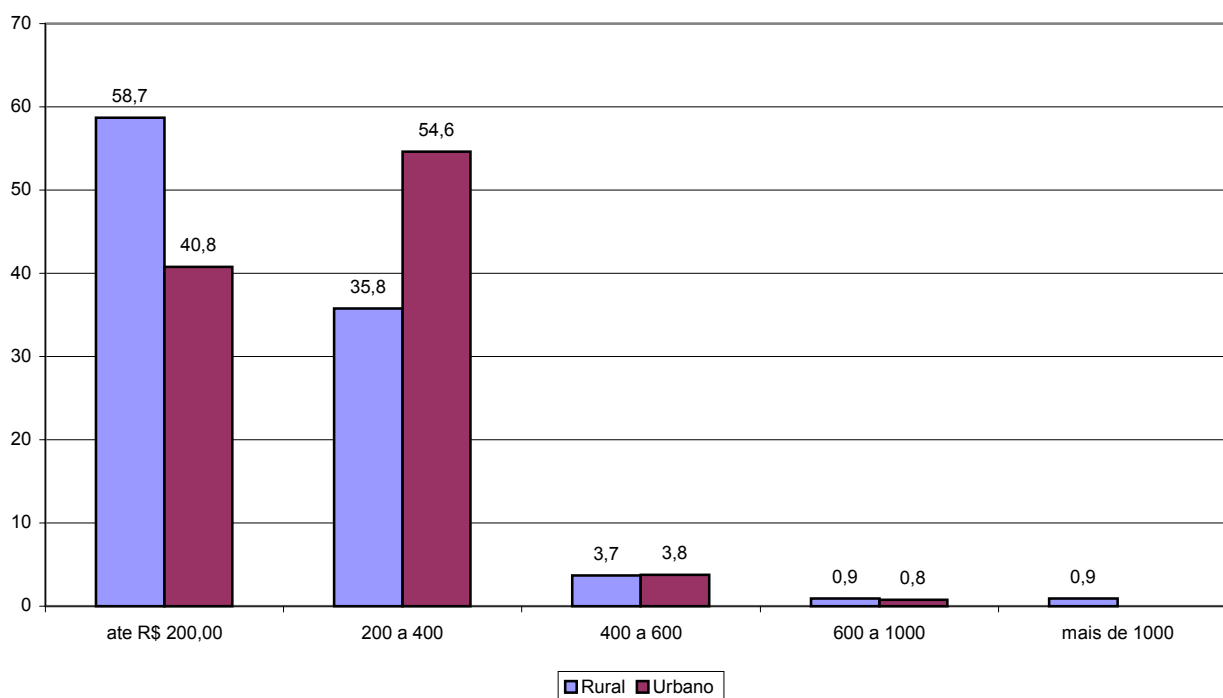
**TABELA XXII -
Brasil - Minas Gerais, Araçuaí, Número de domicílios por rendimentos do chefe de
família – 2000. Em unidades.**

Região	Superior a 15 salários-mínimos	Entre 01 e 05 salários-mínimos	Inferior a 01 salário-mínimo	Chefe sem rendimentos	Total de domicílios
Araçuaí	113	5012	1034	1596	7755

Fonte: Sistema Nacional de Indicadores Urbanos, 2002 ; IBGE, 2000.

O Gráfico a seguir mostra, junto às famílias entrevistadas, sua distribuição em termos de extratos de renda. Através dele, pode ser observado que em torno de 95% das famílias, seja no meio rural, seja no meio urbano, possuem uma renda familiar inferior a R\$ 400,00.

**GRÁFICO XXIX -
Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Renda familiar das famílias entrevistadas segundo
extratos de renda e situação do domicílio, de acordo com os entrevistados - Em %**



Fonte: Pesquisa de Campo

A Tabela XIX, a seguir e o seu Gráfico correspondente, mostram as mudanças ocorridas na composição da renda das famílias ao longo dos anos 1990.

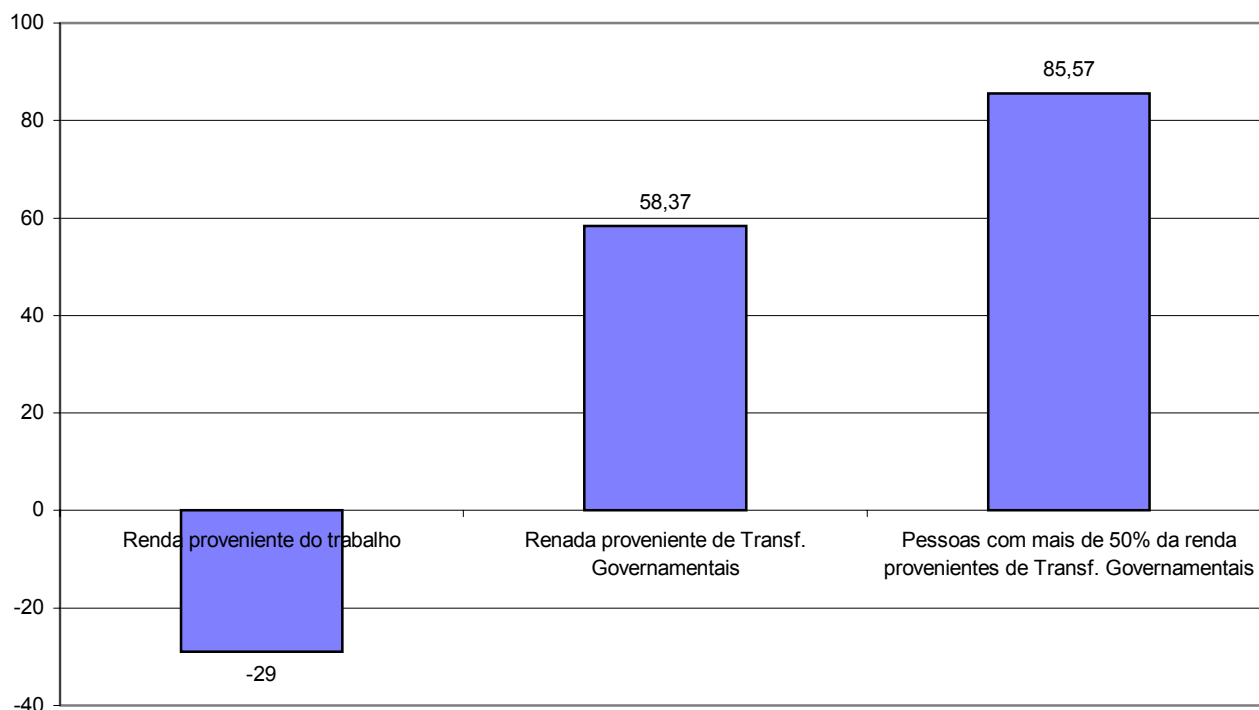
**TABELA XXIII -
Brasil – Minas Gerais - Araçuaí - Mudanças ocorridas na composição da renda das
famílias, em relação aos rendimentos provenientes do trabalho e das transferências
governamentais - 1991/2000 - Em %**

Fontes de rendimento	Varição - Em %
Renda proveniente do trabalho	-29
Renda proveniente de Transferências Governamentais	58,37
Pessoas com mais de 50% da renda provenientes de Transf. Governamentais	85,57

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

A renda proveniente do trabalho diminuiu 29%, enquanto que a renda proveniente das transferências governamentais aumentou 58,37%. Isto fez com que a proporção de pessoas com mais de 50% da renda provenientes de transferências governamentais aumentasse em 85,57%.

**GRÁFICO XXX -
Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Evolução da renda proveniente do trabalho e de transferências governamentais e percentual de pessoas com mais de 50 % de sua renda proveniente das Transferências Governamentais - 1991/2000 - Em %**



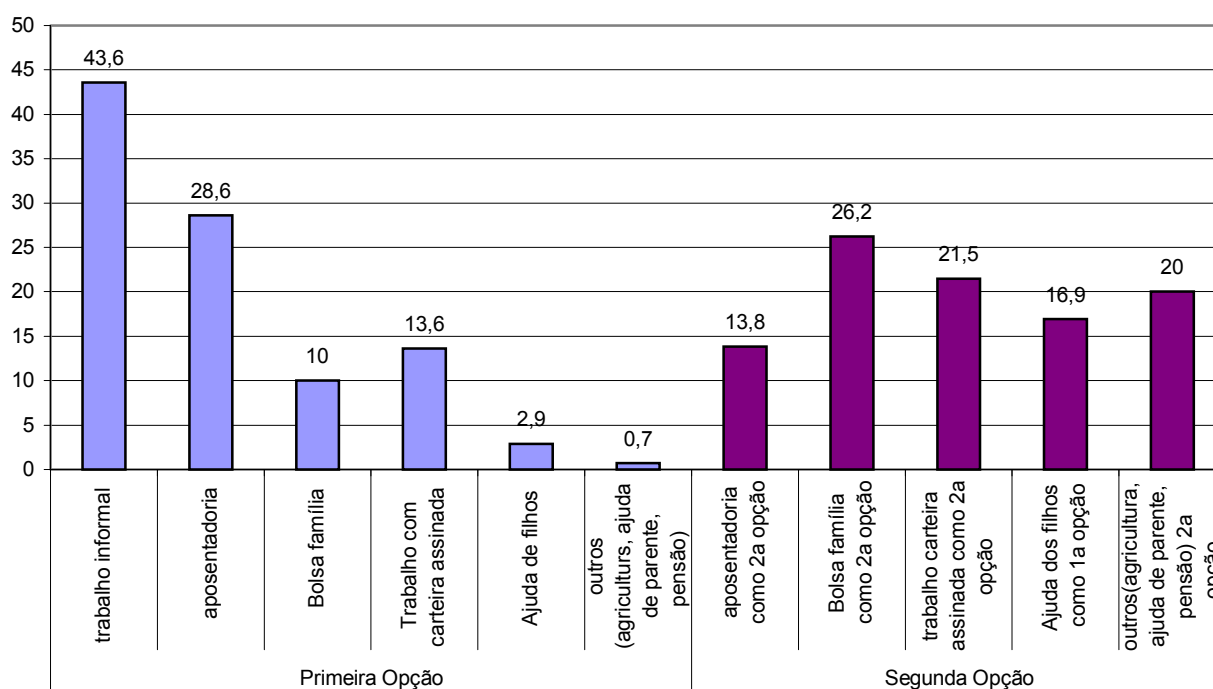
Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Os dois Gráficos a seguir mostram, junto às famílias entrevistadas, no meio rural e no meio urbano, a origem dos recursos em primeira e segunda opção, para a aquisição de alimentos. Neles também pode ser observada a importância que os recursos provenientes de transferências governamentais – aposentadoria e Bolsa Família, possuem na composição da renda familiar. Para o meio urbano, em termos de primeira opção, a maior parte dos recursos para a aquisição de alimentos provém do trabalho (57,2%), seja ele informal (43,6%), seja ele formal (13,6%). Contudo, as transferências governamentais representam 38,6% dos recursos para aquisição de alimentos em primeira opção, seja ela proveniente da aposentadoria (28,6%), seja ela proveniente do Programa Bolsa Família (10%).

Em termos de segunda opção, a importância relativa do trabalho remunerado, seja ele formal ou informal, decresce e a importância relativa das transferências governamentais cresce, associada à ajuda de filhos e parentes.

GRÁFICO XXXI -

Brasil – Minas Gerais - Araçuaí - Meio Urbano: recursos para compra de alimentos em primeira e segunda opções, segundo os entrevistados - 2004 - Em % do total de ocorrências

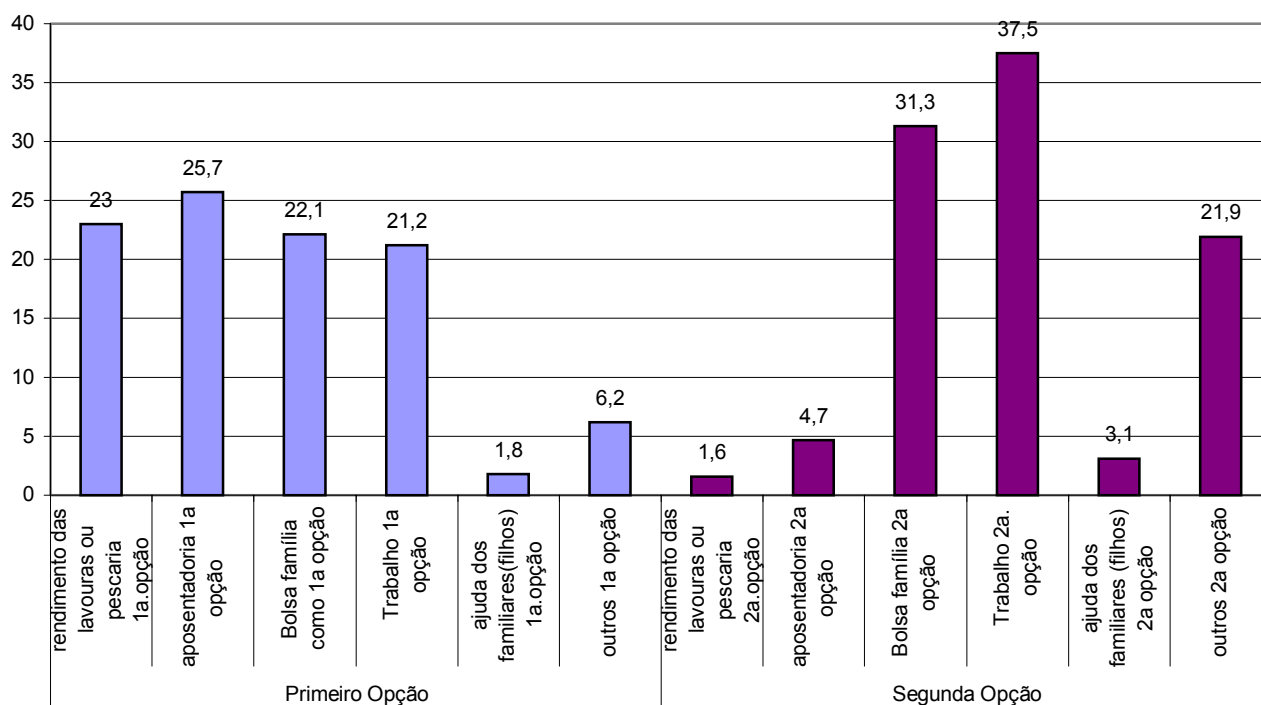


Fonte: Pesquisa de Campo

No que respeita ao meio rural, em termos de primeira opção, a importância relativa dos recursos provenientes das transferências governamentais cresce. Com efeito, para as famílias entrevistadas no meio rural, as transferências governamentais representam quase 50% da origem dos recursos para a compra de alimentos, enquanto que o rendimento das lavouras e pescaria representa 23% e o rendimento proveniente do trabalho remunerado, 21,2%.

Comparando a primeira com a segunda opção, o que se percebe é que os rendimentos da aposentadoria possuem uma significativa representatividade na origem dos recursos para a compra de alimentos, no que respeita às famílias do meio rural, como também o rendimento das lavouras e a venda de trabalho. Isto porque os rendimentos auferidos a partir do Programa Bolsa Família crescem significativamente em importância em termos de segunda opção, como também os rendimentos do trabalho. Este último ponto pode ser interpretado como os membros das famílias preferem trabalhar em seus próprios estabelecimentos, vendendo trabalho nos estabelecimentos vizinhos apenas quando não existe outra opção.

GRÁFICO XXXII -
Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Zona Rural: Origem dos recursos destinados à compra de alimentos, segundo a ordem de importância conferida pelos entrevistados - 2004 - Em % do total de ocorrências.



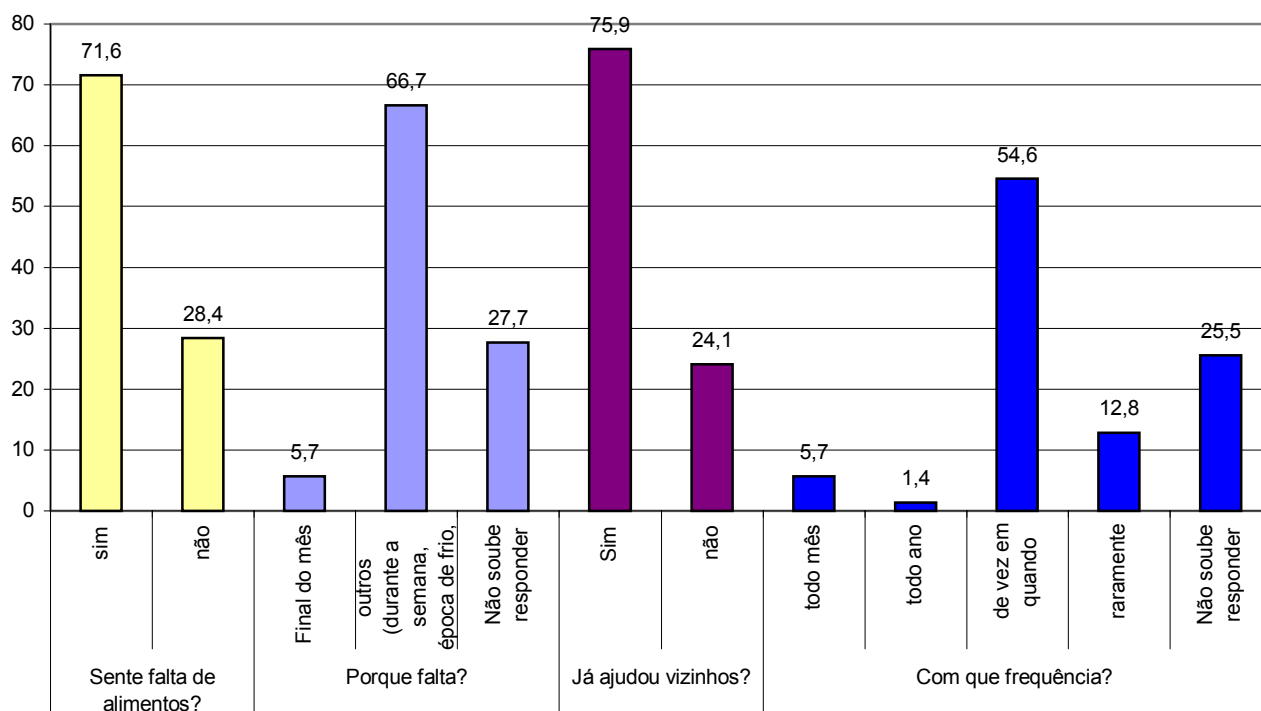
Fonte: Pesquisa de Campo

Os Gráficos a seguir mostram a percepção dos entrevistados em relação à falta de alimentos e à ajuda aos vizinhos, tanto para o meio rural, quanto para o meio urbano. Primeiro, é interessante observar que a falta de alimentos foi mais percebida no meio urbano do que no meio rural, embora sejam altas as proporções de famílias que já sentiram falta de alimentos em ambos os casos (71,6% para as famílias entrevistadas no meio urbano e 64,3% para as famílias entrevistadas no meio rural). Os motivos da falta, em ambos os casos, estão mais relacionados ao desemprego (“outros: durante a semana, época de frio, desemprego”), sendo que esse condicionante, para o meio urbano (66,7%) é bem mais representativo do que para o meio rural (26,1%).

Em, torno de $\frac{3}{4}$ das famílias responderam positivamente à questão de se ajudaram vizinhos em momentos de dificuldade, tanto no meio urbano, quanto no meio rural. “De vez em quando”, em ambos os ambientes, foi a maior frequência mencionada nas respostas, embora no meio rural a porcentagem de famílias que ajudam vizinhos todo mês representa o dobro das famílias nessas condições no meio urbano.

GRÁFICO XXXIII -

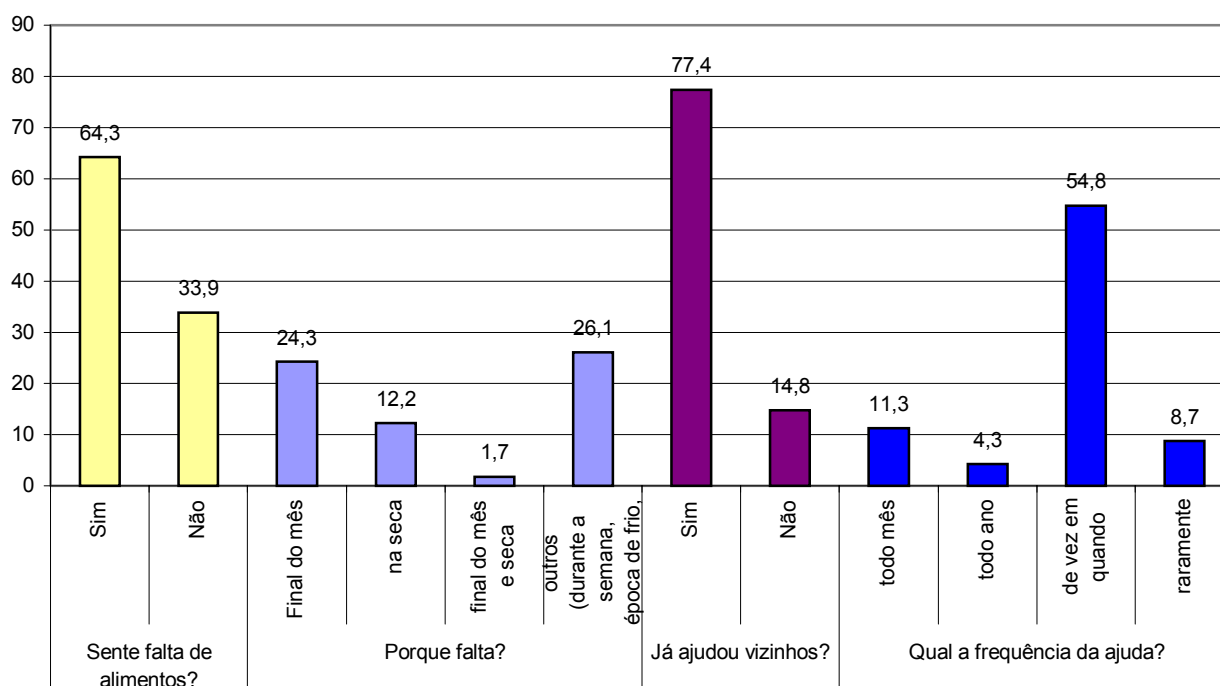
Brasil – Minas Gerais - Araçuaí - Meio Urbano: percepção dos entrevistados em relação à falta de alimentos e seus motivos e em relação à ajuda e à frequência da ajuda aos vizinhos - 2004 - Em % do total de ocorrências.



Fonte: Pesquisa de Campo

GRÁFICO XXXIV -

Brasil – Minas Gerais - Araçuaí - Zona Rural: Percepção dos entrevistados em relação à falta de alimentos e à ajuda aos vizinhos - Em % das famílias entrevistadas



Fonte: Pesquisa de Campo

Nesse tópico, foram analisadas as mudanças que vêm ocorrendo no perfil demográfico da população de Araçuaí, como também suas condições socioeconômicas. Nas últimas décadas, o fluxo rural-urbano se intensificou e, pelo que foi visto, o crescimento da população urbana foi acompanhado da piora das condições de acesso à renda e do aumento da vulnerabilidade social. A migração rural-urbana está relacionada com a piora das condições de vida no campo que, por sua vez, se encontra associada a um outro fluxo, inerente ao processo de ocupação regional e que ao mesmo tempo, impacta negativamente as condições sócio-ambientais e político-institucionais.

Com efeito, os principais problemas ambientais do município tiveram origem com a intensa atividade antrópica, ligada a mineração e a agropecuária. O desmatamento e queimadas, e o mau uso dos solos, conduz a uma erosão acelerada. Associados a isso, o assoreamento dos rios e córregos, o ressecamento do solo, a redução da vazão de alguns rios e a intermitência de outros, são problemas que repercutem de forma significativa nos padrões de qualidade de vida da população. A queimada, como forma de limpar o solo, ainda hoje é amplamente usada tanto na agricultura quanto na formação de pastagens. A prática de uma agropecuária e mineração que não respeita as limitações do ecossistema tem contribuído para a perda dos solos e, conseqüentemente, para o aumento da migração sazonal.

A piora dessas condições, além da migração rural-urbana, tem imprimido, como foi visto acima, a migração sazonal, uma das mais importantes estratégias de sobrevivência das famílias no meio rural – e também no meio urbano, em Araçuaí. Em torno de 10% da população migra anualmente para os estados do sul do país em busca de trabalho.

As desigualdades em termos de raça e etnia também devem ser compreendidas a partir daqueles fluxos dominantes. Uma das formas de se perceber essa desigualdade na atualidade é através dos elevados índices de analfabetismo e da média de anos de estudo da população, das elevadas taxas de mortalidade infantil e, no que diz respeito especificamente à questão de gênero, ao número de crianças e adolescentes do sexo feminino com filhos.

Embora as condições de consumo alimentar, no que respeita à conservação e preparo dos alimentos, tenha melhorado significativamente, o quadro acima descrito contribui para a piora das condições de acesso. Essa piora se manifesta sobretudo na maior dependência que as famílias passam a ter da disponibilidade de renda monetária para aquisição de alimentos. E, num contexto de retração do mercado de trabalho, as transferências governamentais surgem, tanto para as famílias urbanas, quanto para as famílias rurais, como uma importante fonte de recursos para garantir a reprodução social de grande parte das famílias.

Foi visto também que o mais grave problema que os moradores de várias comunidades rurais enfrentam é a falta d'água, pois com a prolongada estação da seca e a rápida intermitência dos córregos que banham estas comunidades – sendo que algumas comunidades não têm sequer um córrego, ocorre a carência de água até mesmo para o consumo humano, ficando estas comunidades dependentes de carro pipa para seu abastecimento. Uma alternativa que vem sendo adotada em algumas comunidades é a captação das águas das chuvas através de calhas nos telhados das casas e o armazenamento em caixas conhecidas como cisternas.

No contexto das regiões caracterizadas pelo clima semi-árido, essa alternativa se coloca como um importante contra-fluxo, de modo a permitir, juntamente com outras ações, a melhora das condições de sobrevivência das populações com o meio ambiente no qual elas se encontram inseridas. Como também foi visto, várias outras ações se juntam a esse “contra-fluxo”, como a formação de mercados solidários, o aumento da cobertura vacinal para a população com idade inferior à 1 anos, e o maior acesso à educação, por exemplo. Deve ser ressaltado, a importância de dois fluxos que se associam aos demais: é a presença do Programa Bolsa Família, que vem se tornando importante enquanto alternativa de renda para as famílias tanto rurais quanto urbanas; e a prática da solidariedade social, aqui verificada na “ajuda aos vizinhos”.

IV – Consumo Alimentar e Nutricional

Nesse tópico, será analisado o perfil do consumo alimentar da população com base nas entrevistas realizadas junto às famílias, como também junto aos feirantes na feira de sábado, aos supermercados e restaurantes locais. Essa análise será realizada a partir de uma leitura da cultura alimentar local, como introdução à caracterização do perfil alimentar e nutricional da população, procurando observar mudanças na alimentação, passando pelas formas de aquisição dos alimentos e pela percepção da variação no consumo de pratos típicos da cultura local. Primeiramente, serão identificados os pratos típicos da cultura local e os alimentos mais consumidos pelas famílias entrevistadas, segundo situação do domicílio. Além disto, serão identificadas as mudanças que vêm ocorrendo no consumo dessas famílias, segundo os próprios entrevistados.

A partir da relação que acima se estabeleceu entre a dependência do consumo de alimentos por parte das famílias, dados o incremento das transferências governamentais e a expansão do setor supermercadista em Araçuaí, será associada a origem dos recursos destinados à aquisição dos alimentos ao perfil dos consumidores desses supermercados, além de eventuais mudanças nesse perfil ao longo do tempo. O mesmo será feito com relação aos restaurantes

loais. O que interessa verificar é o circuito que o alimento percorre e suas transformações ao longo do tempo, em contrapartida ao circuito que os recursos destinados à aquisição desses alimentos percorre e como ele também se transforma ao longo do tempo.

Ficará então em evidência, além das próprias mudanças nos hábitos alimentares, em função do advento da prevalência da aquisição de alimentos no mercado, em detrimento da produção para o autoconsumo, dada a conformação de um regime alimentar global, cujo um dos principais mecanismos de veiculação é a própria mídia e as gôndolas dos supermercados.

Em meio a esses fluxos, será pontuada a interessante cadeia de solidariedade entre vizinhos, a partir da não rara sensação de falta do alimento e de estratégias como a ajuda de filhos, a importância do Bolsa Família e da Aposentadoria, tanto no meio urbano, quanto no meio rural.

Assim, o objetivo desse tópico é caracterizar o perfil alimentar da população local com base nas entrevistas realizadas junto às famílias rurais e urbanas, como também junto aos restaurantes e supermercados locais. Na análise do consumo alimentar local, não se pode, no entanto, perder de vista o fato de que entre a alimentação adequada culturalmente e o acesso aos alimentos propriamente dito, analisado no tópico anterior, está o acesso aos mercados, aos recursos naturais e à renda.

Como foi visto na Introdução, o processo de ocupação do Vale do Jequitinhonha se deu por sobre os territórios Maxakalis (e Burun) e foi levado por portugueses que trouxeram consigo negros africanos para o trabalho escravo. Em termos naturais, a região onde hoje se encontra instalado o município de Araçuaí era uma região de transição do cerrado para a mata atlântica e que, com o intenso desmatamento e assoreamento do leito dos rios, se transformou em região semi-árida. A combinação pecuária extensiva – mineração, por outro lado, teve como contrapartida a conformação de uma vasta rede de agricultores familiares, que se tornou o centro da produção, distribuição e consumo de alimentos. Índios, negros e brancos pobres, e seus descendentes, nessa trajetória, se tornaram pequenos agricultores, agregados, posseiros, trabalhadores rurais sem terra, pobres e indigentes nos aglomerados urbanos.

De acordo com as voluntárias da Pastoral da Criança entrevistadas, a alimentação da população mais carente está baseada no arroz, feijão e macarrão e dificilmente é utilizado algum tipo de verdura. Este fato é insistentemente frisado pelas voluntárias. O mesmo pode ser dito em relação à carne, quando se pensa num quadro caracterizado pela existência de um espaço entre o consumo alimentar e os alimentos, que tende a ser preenchido pela posse de determinada

quantidade de dinheiro, dada a desestruturação da agricultura familiar e da produção para o autoconsumo.

Nesse contexto, é interessante verificar que está em curso a conformação de um regime alimentar global que, de acordo com Maluf (1999), possui duas características:

- a) a) as refeições preparadas dentro das cozinhas domésticas vão cedendo espaço para aquelas refeições realizadas fora de casa; e
- b) um processo de especialização que vem acometendo o sistema agroalimentar, incluindo a produção primária, a transformação agro-industrial e industrial, os processos de comercialização e distribuição de alimentos e ainda os serviços inerentes a todas essas etapas, responsável pela introdução no mercado de uma gama enorme de alimentos prontos ou pré-preparados para o consumo doméstico.

Além disto, segundo esse autor, é possível identificar a tendência a uma alimentação mais saudável, digamos assim, com um menor consumo de gorduras e açúcares, em favor de verduras, frutas e legumes.

Posto isto, o ponto de partida será uma aproximação da cultura alimentar local como forma de relacionar a análise da formação local e regional vista na Introdução, com a análise das condições socioeconômicas e de acesso aos alimentos vistas no tópico anterior, passando pelos sistemas de produção e comercialização de alimentos.

IV.1 – Cultura Alimentar

O cruzamento dos gostos e práticas trazidas da África e da Europa com aquelas características dos povos indígenas num ambiente de cerrado produziu manifestações culinárias próprias, como o arroz com pequi; o requeijão; a macaxeira, o biscoito de goma; a farofa de andu; a carne-de-sol com farinha. A pesca nos rios Araçuaí e Jequitinhonha, principalmente, além do Piauí e Gravatá, fizeram também com que o peixe se tornasse parte da cultura alimentar local.

De acordo com o atual secretário de agricultura e desenvolvimento sustentável, recentemente surgiu no rio Araçuaí o Pintado, sendo que não se sabe exatamente sua origem. A presença desse peixe nas águas do rio Araçuaí, ainda segundo o Secretário, impede o crescimento dos peixes naturais do rio, como o Curimatá, por exemplo. Mas esse fato está, no

curto-prazo, possibilitando o acesso de muitas famílias à carne de peixe que, do contrário, não seria possível.

A Tabela XXIV, a seguir, identifica os pratos típicos da cultura local, de acordo com as entrevistas realizadas nos restaurantes locais. Esses pratos combinam a produção característica da agricultura familiar, como a criação de pequenos animais – suínos e galináceos, com a produção de cereais – arroz, milho; legumes, como o feijão; tubérculos como a mandioca e frutos como o pequi, o quiabo, o jenipapo, o tamarindo e a manga.

TABELA XXIV - Brasil – Minas Gerais – Araçuaí - Restaurantes: identificação de pratos típicos da cultura local, ou alimento típico, segundo os entrevistados - 2005 - Em % das ocorrências nas falas dos entrevistados.		
Pratos	Ocorrências	Em %
Carne de sol com pequi	1	8,33
Feijão tropeiro	1	8,33
Frango com quiabo e angu	1	8,33
Rabada com batata	1	8,33
Pirão de peixe	1	8,33
Tutu de feijão com costelinha	1	8,33
Farofa de andu	1	8,33
Arroz (1)	1	8,33
Arroz com pequi	1	8,33
Doce de jenipapo	1	8,33
Licor de tamarindo	1	8,33
Compota de manga	1	8,33
Total	12	99,96

Fonte: Pesquisa de Campo

Nota: Foram entrevistados quatro restaurantes locais. (1) "O arroz, pois nunca pode faltar."

De acordo com os restaurantes entrevistados, vem se verificando uma diminuição no consumo de pratos típicos. A Tabela XXI, a seguir, mostra, segundo a percepção dos entrevistados, os ingredientes e pratos típicos da cultura local cujo consumo vem diminuindo.

**TABELA XXV -
Brasil – Minas Gerais – Araçuaí - Restaurantes: ingredientes e pratos típicos da cultura local cujo consumo vem diminuindo, segundo os entrevistados - 2005 - Em % das ocorrências nas falas dos entrevistados.**

Pratos Típicos / Ingredientes	Ocorrências	Em %
Frango Caipira	1	16,67
Gordura de Porco	1	16,67
Frituras	1	16,67
Feijoada	1	16,67
Rabada com batata	1	16,67
Costelinha de porco	1	16,67
Total	6	100,02

Fonte: Pesquisa de Campo

Nota: Foram entrevistados quatro restaurantes locais.

A Tabela XXVI mostra a percepção dos entrevistados em relação às tendências das mudanças observadas no perfil do consumo alimentar da população local. O que se destaca é o interesse em alimentos mais saudáveis, além de uma maior exigência, por parte dos clientes dos restaurantes, de uma maior variedade de carnes, por um lado, e a diminuição do consumo de verduras, por outro.

**TABELA XXVI -
Brasil – Minas Gerais – Araçuaí - Restaurante: razões e tendências das mudanças no perfil do consumo alimentar, segundo os entrevistados - 2005 - Em % das ocorrências nas falas dos entrevistados**

Razões e tendências	Ocorrências	Em %
Exigência de variedades de carnes (1)	1	25
Pequeno consumo de verduras	1	25
Alimentos mais saudáveis (2)	2	50
Total	4	100

Fonte: Pesquisa de Campo

Nota: Foram entrevistados quatro restaurantes locais.

(1) Carnes vermelhas e brancas.

(2) "Os clientes estão preocupados em alimentar-se bem com comida mais light e saudável"; "verduras, tudo bem natural".

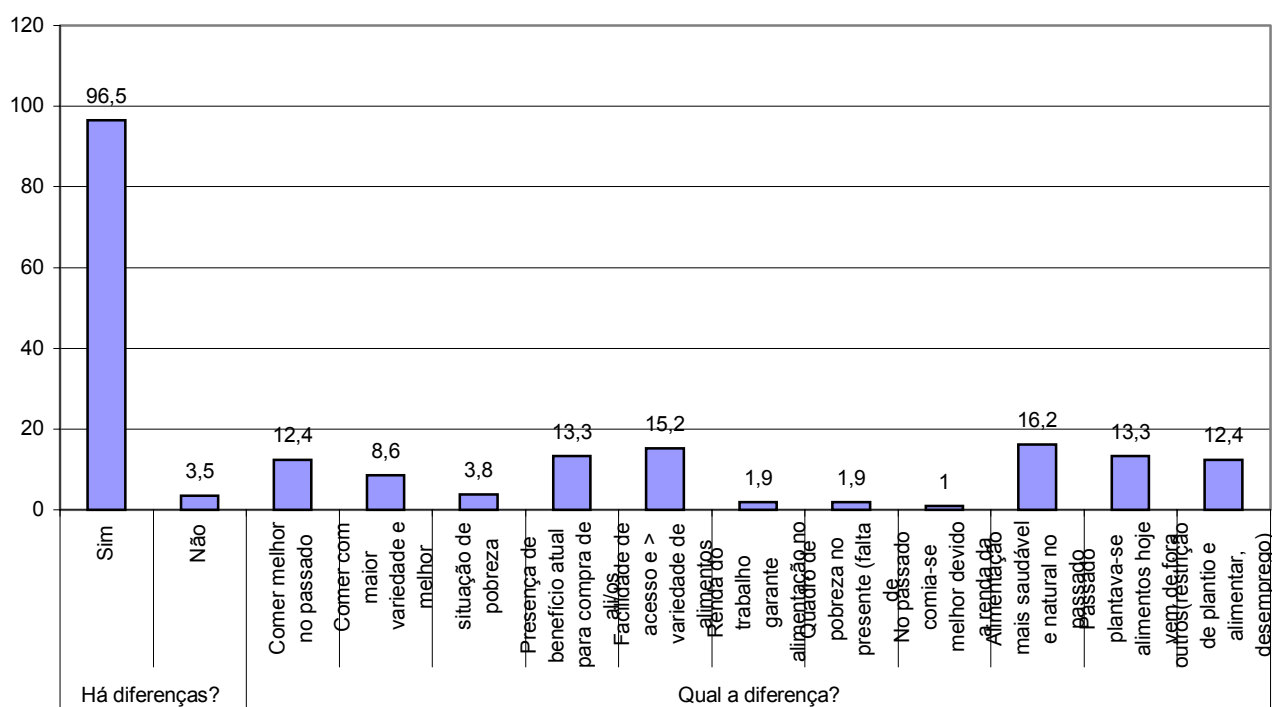
É de se notar que existe embutido aqui um certo preconceito em relação ao que se vem considerando “alimentação mais saudável” no presente. Isto é, uma certa percepção das tendências alimentares em face do que vem sendo descoberto e divulgado pela mídia em termos

do consumo de açúcares e gorduras em relação a doenças cardiovasculares. Esse fato pode ter interferido nas declarações dos entrevistados.

A despeito disto, os Gráficos a seguir mostram, de acordo com a percepção das famílias entrevistadas, as diferenças na alimentação entre “hoje” e “antigamente” e a qualificação dessas diferenças. Em primeiro lugar, mais de 90% dos entrevistados, tanto no meio rural, quanto no meio urbano, percebem diferenças na alimentação entre “hoje” e “antigamente”. Embora a diferença seja pequena, no meio rural essa percepção é maior (96,5%) do que no meio urbano (90%). A partir disto, é digno de nota o fato de que é no meio rural que as mudanças estruturais no sistema agroalimentar estão se manifestando de forma mais visível: a desestruturação da agricultura familiar, com o aumento das dificuldades de sobrevivência das famílias.

Para os entrevistados no meio rural, as diferenças se devem principalmente a sete fatores: a) no passado, a alimentação era mais saudável e natural (16,2%); b) facilidade de acesso e maior variedade de alimentos no presente (15,2%); c) presença de benefício atual para compra de alimentos (13,3%); d) no passado plantava-se; hoje os alimentos vêm de fora (13,3%); e) restrições ao plantio e à alimentação principalmente por conta do desemprego (12,4%); e ao fato de que no passado, segundo os entrevistados, comia-se melhor (12,4%).

GRÁFICO XXXV -
Brasil – Minas Gerais - Araçuaí - Zona Rural: percepção dos entrevistados em relação a
diferenças entre a alimentação de "hoje" e de "antigamente" e definição das diferenças -
2004 - Em % das ocorrências nas falas dos entrevistados

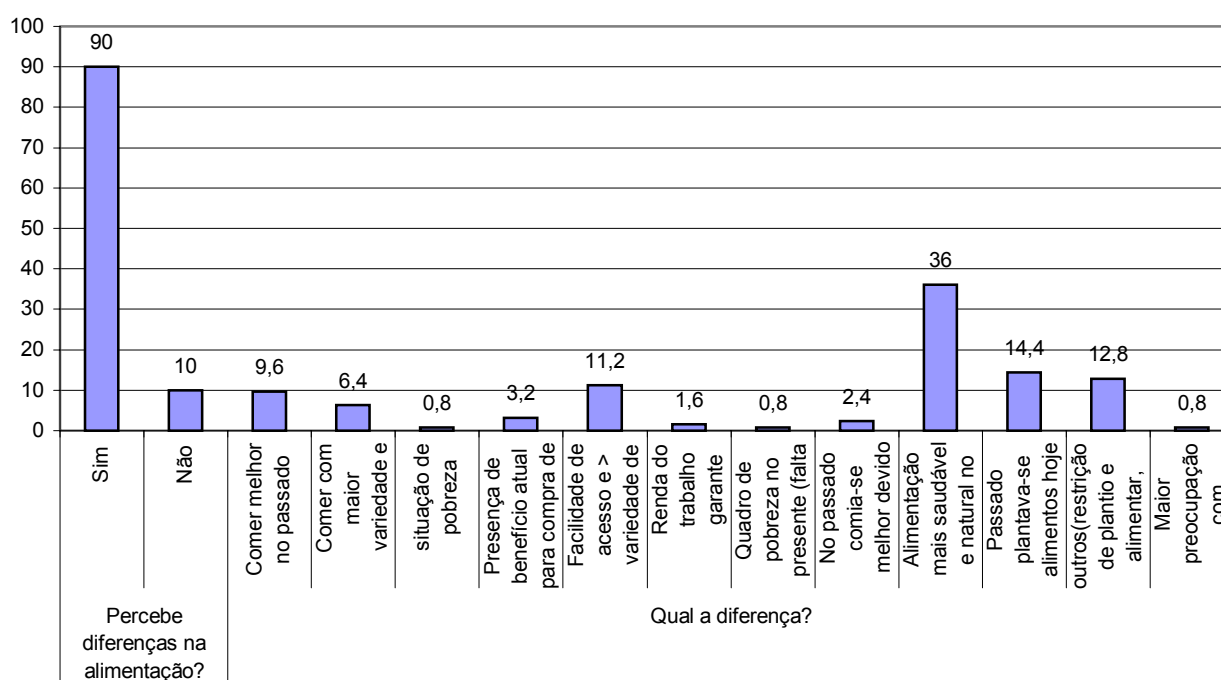


Fonte: Pesquisa de Campo

Como pode ser observado, para o meio urbano, se destaca em primeiro plano, com 36% de ocorrências, a “alimentação mais saudável e natural no passado”, seguido do fato de que, no passado plantava-se; hoje os alimentos vêm de fora (14,4%) e restrições ao plantio e à alimentação principalmente por conta do desemprego (12,8%). “Alimentação mais saudável e natural no passado” expressa a tendência à perda de proximidade entre produção e consumo de alimentos que vem se impondo principalmente à população urbana, com a presença dos supermercados, que acabam por estabelecer um fluxo entre a produção e o consumo de alimentos que vai para muito além dos circuitos locais e regionais, que as feiras locais contêm.

No conjunto, entretanto, as diferenças apontadas pelas famílias rurais e urbanas introduzem um elemento na análise da cultura alimentar local que geralmente é deixado de lado. Isto é, o fato de que é inerente à idéia de cultura alimentar uma associação entre a produção e o acesso aos alimentos que as transformações recentes que vêm ocorrendo no sistema agroalimentar local colocam em xeque, em função sobretudo do aumento das dificuldades de acesso aos alimentos.

GRÁFICO XXXVI -
Brasil – Minas Gerais - Araçuaí - Meio Urbano: percepção de diferenças na alimentação
entre "hoje" e "antigamente" e qualificação das diferenças existentes, segundo os
entrevistados - 2004 – Em % do total de ocorrências.



Fonte: Pesquisa de Campo

Essa questão fica mais bem evidenciada na proposição de que no “passado plantava-se; hoje os alimentos vêm de fora”. No entanto, o fato dos alimentos “virem de fora” implica uma maior variedade e uma maior facilidade de acesso a alimentos que antes eram como que inalcançáveis. Em outras palavras, os fluxos relacionados à produção, distribuição e ao consumo de alimentos vêm se alterando, perdendo importância relativa a interdependência entre componentes do sistema local – agricultura familiar, produção para autoconsumo, troca de excedentes no mercado e aumentando a importância relativa dos sistemas nacionais de abastecimento, de modo que a produção se distancia do consumo, por um lado, e o componente monetário das trocas se torna mais importante, por outro.

Um último elemento que essas transformações evidenciam é a exigência de uma maior fiscalização sanitária em relação aos equipamentos públicos de oferta de alimentos, o que envolve supermercados, restaurantes, além do mercado e da feira municipal. Como foi visto, em Araçuaí, a despeito das dificuldades relatadas em relação à fiscalização sanitária propriamente dita, medidas estruturais foram tomadas a partir da reforma do mercado municipal, reforma esta que se encontra inacabada em função do projeto inicial. Mas isso esconde um fato importante, qual seja, aquele relacionado à necessidade de melhora da qualidade dos produtos alimentares oriundos da agricultura familiar. É grande a oferta de derivados do leite – queijo, requeijão, doces; da cana-de-açúcar – rapadura, açúcar mascavo, “tijolo” (uma mistura de rapadura com doce de mamão), além da própria aguardente; da mandioca – tapioca; farinha, goma, beiju; carnes – de porco, de frango, peixes; além de verduras, frutas, legumes e variados.

A conformação de um SistLocSan passa então por ações que implicam a capacitação dos produtores e a construção de instalações adequadas para a produção agroalimentar, tanto no sentido da produção para o autoconsumo, como no sentido da produção para o mercado, como fonte de renda para as famílias. Com as transformações recentes no sistema agroalimentar de uma forma geral, pode-se inclusive pensar que a preservação da cultura alimentar local depende da universalização desses procedimentos relacionados à sanidade dos alimentos para os agricultores familiares locais.

Considerações semelhantes podem ser feitas em relação ao artesanato local. Como não pode deixar de ser assinalado, na cultura alimentar local existe um componente artesanal que faz parte de um conjunto maior, formado a partir das relações entre as populações e o meio ambiente natural. A música, os trabalhos em madeira, em cerâmica, as conversas em família em volta ao fogão a lenha se associam às formas particulares de organização da produção, distribuição e consumo alimentar, incluindo aí a venda de excedentes no mercado – inclusive

produtos artesanais e não propriamente apenas produtos alimentícios, complementando as necessidades familiares de reprodução social.

Nesse sentido, ao se mencionar os esforços para o aprimoramento da qualidade da produção agroalimentar, também se pretende evidenciar que a capacitação dos artesãos, artesãs e artistas locais de uma forma geral incrementa a qualidade de seus produtos e serviços, aumenta a possibilidade de se introduzir inovações e melhora as condições de acesso aos mercados, sendo, portanto, um aspecto importante a ser levado em consideração na elaboração de políticas públicas com vista à conformação de um SistLocSan.

IV.2 – Perfil Alimentar e Nutricional

A análise do perfil alimentar e nutricional passa não apenas pelo tipo de alimento que as famílias consomem, mas também pela forma de acesso a esses alimentos. A seguir, essa análise se inicia através do perfil dos consumidores dos supermercados e a percepção dos entrevistados em relação a mudanças nesse perfil ao longo do tempo. Em seguida, analisa-se a oferta de pratos pelos restaurantes locais e as preparações mais consumidas por seus clientes e, por fim, os alimentos mais consumidos pelas famílias rurais e urbanas.

Posto isto, de acordo com a Tabela XXVII, a seguir, os aposentados e pessoas das classes B e C marcam o perfil dos consumidores dos supermercados. Essa informação confirma o redirecionamento de parte significativa da renda que é gerada localmente para fora do município

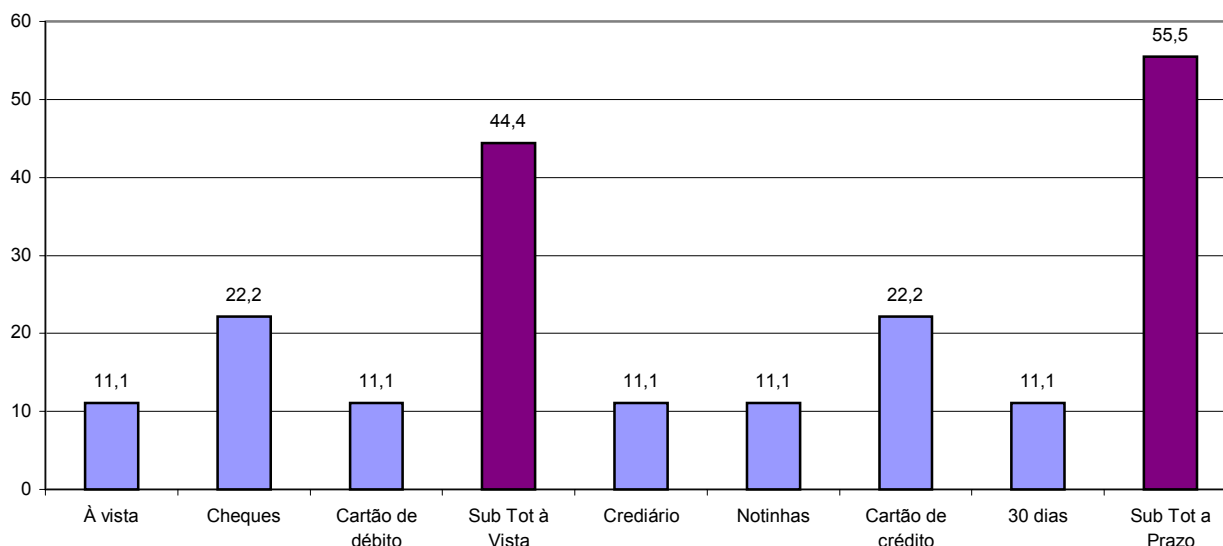
TABELA XXVII - Brasil – Minas Gerais – Araçuaí - Supermercados: perfil dos consumidores, segundo o número de ocorrências nas falas dos entrevistados		
Perfil dos Consumidores	Ocorrências	Em %
Todos	3	50
Aposentados	2	33,3
Classes B e C	1	16,7
Total	6	100

Fonte: Pesquisa de Campo

Nota: foram entrevistados os cinco maiores supermercados locais.

A maior parte dessas pessoas realizam suas compras à prazo (55,5%), se valendo de formas tradicionais de crediário, como as notinhas, por exemplo e de cheques pré-datados. Com um orçamento limitado e fixo ao longo do tempo, adquirir alimentos a prazo é se tornar refém do sistema de crédito, pois o alimento deverá ser comprado no mês seguinte.

**GRÁFICO XXXVII -
Brasil - Minas Gerais - Araçuaí - Supermercados: formas de pagamento das compras realizadas pelos clientes, segundo os entrevistados - 2005 - Em % do total de ocorrências nas falas dos entrevistados.**



Fonte: Pesquisa de Campo

Nota: foram entrevistados os cinco maiores supermercados locais.

A compra de alimentos à vista, ainda de acordo com os entrevistados junto aos supermercados, é realizada por algo em torno de 44,4% dos clientes. O pagamento à vista, isto é, em dinheiro, no entanto, é feito por apenas 11,1% dos clientes, sendo generalizado o uso de cheques e principalmente cartões, sejam eles de débito ou de crédito.

De acordo com a Tabela XXVIII, a seguir, a maior parte dos entrevistados junto aos supermercados perceberam mudanças no perfil de seus clientes, de modo que eles passaram a consumir predominantemente produtos da cesta básica, além de mais enlatados e refrigerantes, sendo estes em momentos de festividades.

**TABELA XXVIII -
Brasil – Minas Gerais – Araçuaí - Supermercados: percepção dos entrevistados em relação a mudanças no perfil de seus clientes**

Em que sentido as mudanças ocorreram?		
Respostas	Ocorrências	Em %
Enlatados	1	20
Produtos da cesta básica	3	60
Festas: refrigerantes e enlatados	1	20
Total	5	100

Fonte: Pesquisa de Campo

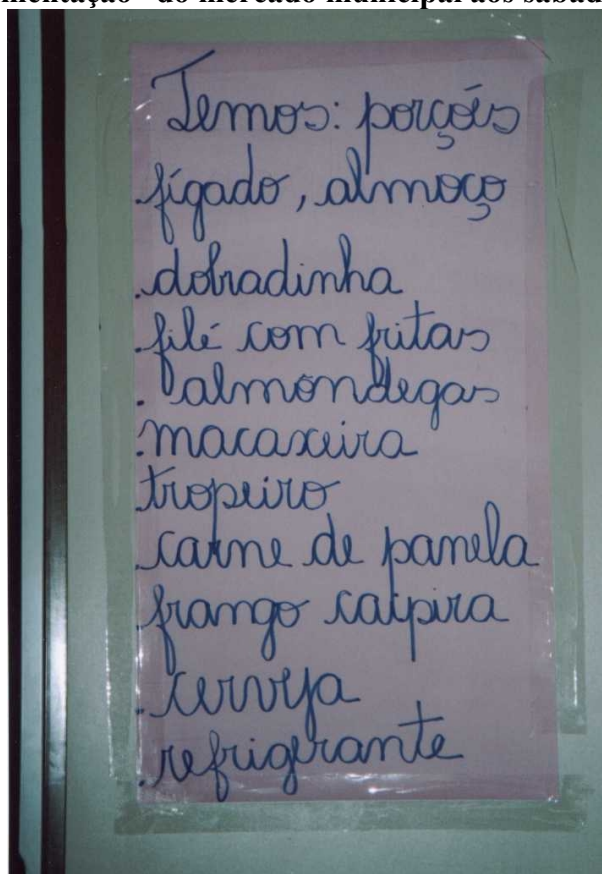
Nota: foram entrevistados os cinco maiores supermercados locais.

No tópico anterior, tratou-se das condições socioeconômicas das famílias. Nesse contexto, em torno de 95% delas, seja no meio rural, seja no meio urbano, possuem uma renda de até R\$ 400,00. Essa limitação de renda, de certa forma, explica o aumento no consumo de alimentos da cesta básica. Como mostrado na Tabela XI, os alimentares mais vendidos pelos supermercados são arroz, óleo, feijão, açúcar, macarrão, café, farinha, leite e verduras. O crescimento da procura por refrigerantes e enlatados, por outro lado, indica uma certa aceitação, por parte da população local, de padrões alimentares não locais e implica uma certa alteração nos hábitos alimentares dessas famílias em relação ao que foi cahamdo acima de cultura alimentar local.

Quanto à alimentação fora do domicílio, as entrevistas realizadas junto às famílias também indicaram a inexistência do hábito de se alimentarem fora de casa. Contudo, verificou-se na feira aos sábados que é grande o número de pessoas que se dirigem à sede do município para realizarem suas compras semanais e também para venderem os excedentes de suas respectivas produções. Nesse contexto, a “praça de alimentação” do mercado municipal, nesses dias fica bastante movimentada, inclusive na hora do almoço. A foto III, a seguir nos fornece uma idéia dos pratos servidos nessa ocasião.

FOTO III -

Brasil – Minas Gerais - Araçuaí: Oferta de refeições em um dos restaurantes localizados na “praça de alimentação” do mercado municipal aos sábados pela manhã



Os Gráficos a seguir mostram os alimentos consumidos pelas famílias, dispostos em ordem de importância a eles atribuída pelos entrevistados. O primeiro Gráfico trata das famílias urbanas e o segundo, das famílias rurais. Foram oferecidos aos entrevistados dez espaços em branco, organizados em ordem de importância, para que eles elencassem os alimentos mais consumidos por suas famílias. Em primeira importância, as famílias urbanas elencaram os seguintes alimentos: feijão, arroz, óleo, leite, carne bovina, macarrão, verdura, legumes e bofe. Para as famílias rurais, além do feijão, arroz, leite e carne bovina, foi citado a batata, o tomate e a abóbora em termos de primeira importância.

GRÁFICO XXXVIII -

Brasil – Minas Gerais - Araçuaí - Meio Urbano: alimentos consumidos pelas famílias, dispostos em ordem de importância, segundo a sua participação no total de alimentos citados e o número de vezes que eles foram citados pelos entrevistados – 2004

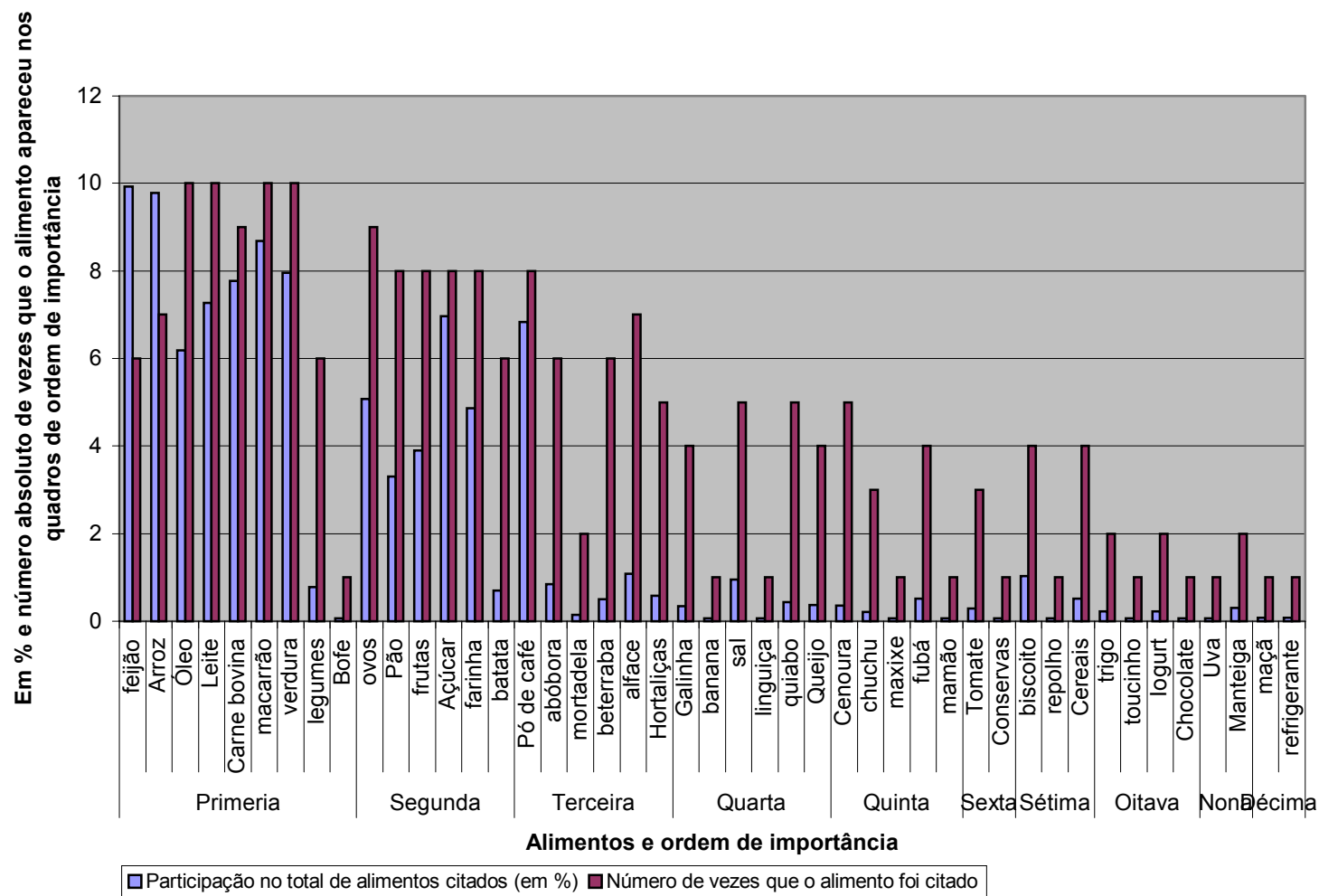
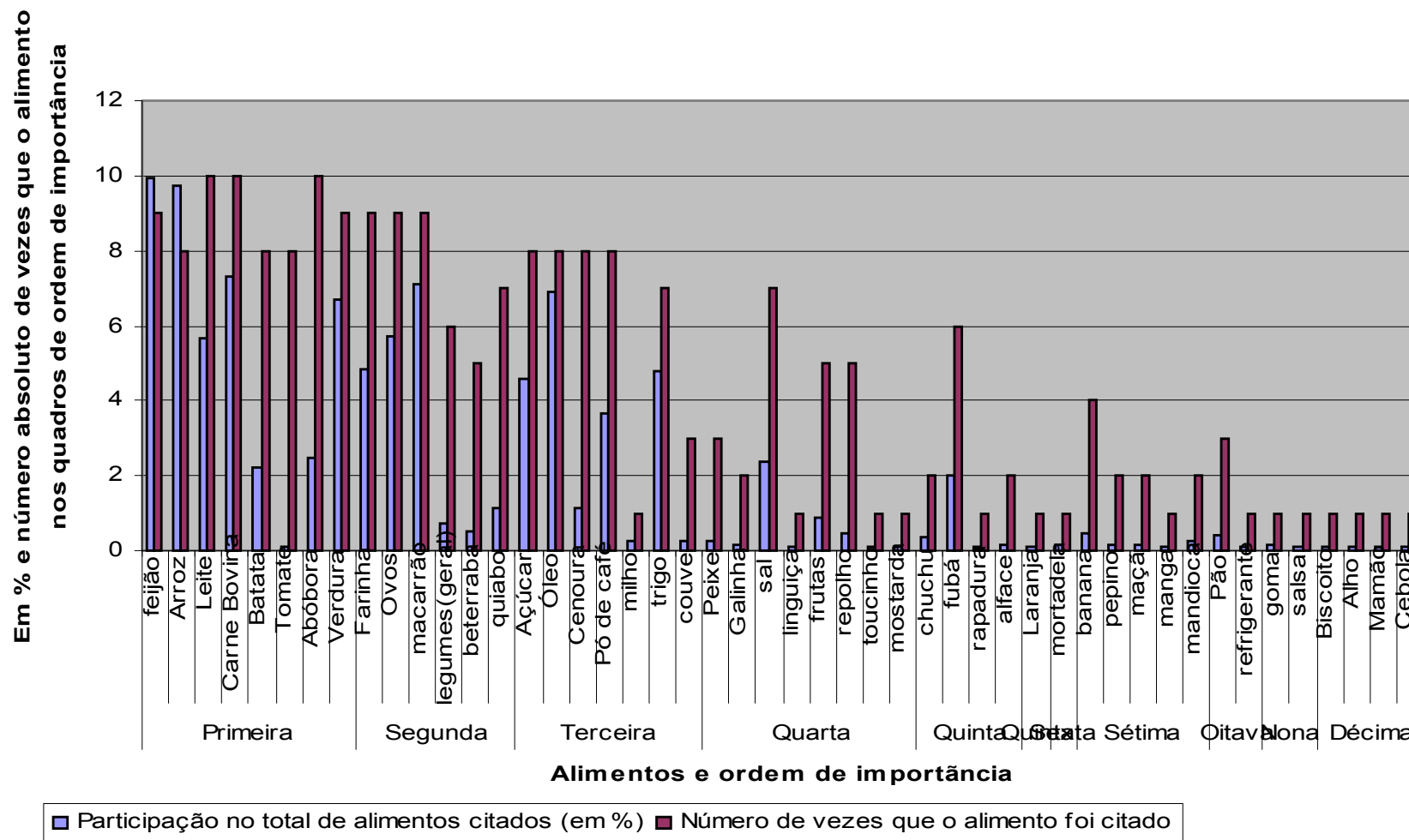


GRÁFICO XXXIX -

Brasil - Minas Gerais -Araucaí - Zona Rural: alimentos consumidos pelas famílias, dispostos em ordem de importância, segundo a sua participação no total de alimentos citados e número de vezes que eles foram citados pelos entrevistados-2004



Para que se possa ter uma idéia mais aproximada da importância dos alimentos para famílias rurais e urbanas, foram consideradas duas variáveis distintas. Isto é, dada a ordem de importância atribuída pelos próprios entrevistados, foi calculado o número de vezes que o alimento foi citado – a frequência com que ele apareceu nas falas dos entrevistados e o número absoluto de vezes que o alimento apareceu em qualquer das ordens de importância. Nos Gráficos acima, a coluna azul mostra a participação do número de vezes que o alimento apareceu na fala dos entrevistados em relação ao número total de alimentos citados; e a coluna vermelha mostra o número de vezes que o alimento apareceu entre as 10 opções de ordem de importância oferecidas aos entrevistados. Se o alimento apareceu nas ordens de importância superiores, a indicação de que ele também apareceu em qualquer das demais ordens de importância pode ser conferida pela coluna vermelha.

O feijão, por exemplo, foi o alimento mais lembrado pelos entrevistados, seja no meio rural, seja no meio urbano. Em ambos os casos ele representa quase 10% do total das citações. No entanto, ele apareceu nove vezes em meio às dez ordens de importância para as famílias rurais, enquanto que para as famílias urbanas, apareceu apenas 6 vezes. O mesmo ocorreu com o arroz, embora a diferença em termos do seu aparecimento entre as ordens de importância seja menor. Para os habitantes do meio rural, batata, tomate e abóbora parecem ser mais significativos do que para os habitantes do meio urbano.

Isto é, o macarrão é relativamente mais importante para as famílias que habitam o meio urbano que para as famílias que habitam o meio rural. Além de ele ter aparecido, em termos de ordem de importância, na primeira ordem, para as famílias urbanas ele representou quase 9% das citações e foi lembrado em todas as ordens de importância. Para o meio rural, esse alimento apareceu apenas na segunda ordem de importância, representou algo em torno de 7% das citações, mas foi lembrado 9 vezes nos quadros de ordem de importância.

O óleo, lembrado pelos entrevistados urbanos na primeira ordem de importância, só surgiu a partir da terceira ordem de importância para as famílias rurais. Para estas famílias, ele representou em torno de 7% da fala dos entrevistados e foi lembrado oito vezes nos quadros de ordem de importância. Já para as famílias urbanas, ele apareceu desde a primeira ordem de importância, representando um pouco mais de 6% das falas dos entrevistados.

Contudo, analisando o Quadro IV, a seguir, não é possível dizer que existem diferenças significativas na alimentação das famílias rurais e das famílias urbanas. O que ocorre é que apenas os alimentos, de uma forma geral, mudam de lugar, seja em termos relativos, seja em

termos absolutos, isto é, em termos do número de vezes que eles apareceram nos quadros de ordem de importância,

QUADRO IV -

Brasil – Minas Gerais – Araçuaí: ordem de importância dos alimentos consumidos pelas famílias rurais e urbanas, segundo a participação do alimento no total de alimentos citados e o número de vezes que o alimento apareceu nos quadros de ordem de importância, segundo os entrevistados.

15 primeiros alimentos mais citados pelos entrevistados, em ordem decrescente de frequência.		Alimentos mais citados nos quadros de ordem de importância (QOI), em ordem decrescente do número de vezes que esses alimentos apareceram nesses quadros.	
MEIO URBANO	ZONA RURAL	MEIO URBANO	ZONA RURAL
Feijão	Feijão	Alimentos que apareceram 10 vezes nos QOI	
Arroz	Arroz	Óleo, Leite, Macarrão e Verdura.	Leite, Carne bovina e Abóbora.
Macarrão	Carne bovina	Alimentos que apareceram 9 vezes nos QOI	
Verdura	Macarrão	Carne bovina e ovos.	Feijão, Verdura, Farinha, Ovos, Macarrão.
Carne bovina	Óleo	Alimentos que apareceram 8 vezes nos QOI	
Leite	Verdura	Pão, Frutas, Açúcar, Farinha, Pó-de-Café e Arroz.	Arroz, Batata, Tomate, Açúcar, Óleo, Cenoura e Pó-de-Café.
Açúcar	Ovos	Alimentos que apareceram 7 vezes nos QOI	
Pó-de-café	Leite	Alface.	Quiabo, Trigo e Sal.
Óleo	Farinha	Alimentos que apareceram 6 vezes nos QOI	
Ovos	Trigo	Feijão, Legumes, Batata, Abóbora e Beterraba.	Legumes e Fubá.
Farinha	Açúcar	Alimentos que apareceram 5 vezes nos QOI	
Frutas	Pó-de-café	Hortaliças, Sal, Quiabo e Cenoura.	Beterraba, Frutas e Repolho.
Pão	Abóbora		
Alface	Sal		
Sal	Batata		

Fonte: Pesquisa de Campo

Isto ocorre dada a limitação de renda já apontada no tópico anterior. Apenas uma diferença merece maior destaque. Isto é, comparando os dois gráficos acima, para além do fato de que “macarrão” e “trigo” foram incorporados ao perfil alimentar das famílias, podemos observar que na fala dos entrevistados no meio urbano surgem alimentos como iogurte, chocolate e uva, os quais fazem parte dos circuitos nacionais de troca de alimentos. Com efeito, os alimentos que foram citados pelos entrevistados no meio rural e que não foram lembrados pelos habitantes urbanos são os seguintes: mandioca, cebola, manga, rapadura, goma, alho, salsa e pepino. Em contrapartida, os alimentos que foram citados pelos entrevistados urbanos, mas que não foram lembrados pelos entrevistados no meio rural foram: maxixe, manteiga, chocolate, uva,

cereais, iogurte e conservas. Salta aos olhos também o fato de que a mandioca não foi lembrada pelos entrevistados no meio urbano, tendo sido feita apenas referência, como no meio rural também à farinha que, no caso, é a farinha de mandioca.

Nesse tópico, a partir do estabelecimento da relação entre o processo de ocupação e formação do município de Araçuaí, bem como das tendências que vêm sendo observadas no regime alimentar global e tendo em vista as condições socioeconômicas e de acesso aos alimentos por parte da população local, procuramos analisar a cultura alimentar local e o perfil alimentar e nutricional. Este esforço foi realizado com base nas informações recolhidas junto aos restaurantes e aos supermercados locais, como também junto às famílias entrevistadas.

O processo de ocupação promoveu o surgimento de uma cultura alimentar própria, com pratos típicos bem definidos e aceitos de forma generalizada pela população local, que com ela se identifica. É possível, no entanto, observar que o consumo desses pratos típicos vem sofrendo, senão um retraimento, um certo questionamento, evidenciado pela busca de uma maior variedade de carnes, pela maior preocupação em se consumir verduras e alimentos mais saudáveis. Isto porque os pratos típicos locais são muito ricos em gorduras e açúcares, o que torna a população local susceptível à uma das tendências do regime alimentar global, no sentido de uma alimentação mais saudável, com menor consumo de gorduras e açúcares, em favor de frutas, verduras e legumes.

O perfil alimentar e nutricional da população local, no entanto, percebido através das entrevistas realizadas junto às famílias rurais e urbanas, deixa claro a importância das verduras e dos legumes, principalmente, no consumo alimentar local. Alimentos dessa natureza aparecem nos quadros de ordem de importância vistos acima. Quanto às frutas, é interessante verificar que, principalmente no meio rural, mas também no meio urbano, pelo fato delas muitas vezes estarem disponíveis “no quintal”, a memória de seu consumo fica relativizada em contraposição aos alimentos que precisam ser produzidos ou comprados.

As tendências mais gerais, em relação ao regime alimentar global, em termos de alimentação fora do domicílio e o consumo de refeições pré-preparadas, de forma bastante tímida, também pode ser observada em Araçuaí. Isto é, em alguns dias da semana observa-se um intenso movimento nos restaurantes locais, principalmente na praça de alimentação do mercado municipal, além do fato dos “enlatados” e o nome de grandes empresas nacionais, fornecedoras de alimentos pré-preparados, como a Sadia, foram citados nas entrevistas realizadas.

A grande maioria da população, no entanto, realiza suas refeições no domicílio e as compras de alimentos que realizam nos supermercados se referem basicamente a alimentos

caracterizados como de cesta básica. A despeito do fato de também fazer parte dessa “cesta básica” a aquisição de macarrão, as compras que são realizadas nos dias de maior movimento do mercado municipal conjugam essas necessidades da alimentação básica com a adequação cultural do perfil alimentar e nutricional. Faz-se aqui referência à comercialização de feijão, rapadura e frutas do cerrado, por exemplo.

Houve, na verdade, de acordo com o que foi observado, uma tendência à restrição do consumo de alimentos, o que pode ser explicado pelas tendências concentradoras em relação à distribuição da renda local e o lugar que as transferências governamentais passaram a ter na composição das rendas das famílias. Nesse contexto, pão e macarrão, por serem alimentos mais baratos que podem ser adquiridos nos supermercados, passam a fazer parte da cesta básica das famílias locais. Essa tendência é condizente com a desestruturação da agricultura familiar no município e implicou uma percepção mais aguda das famílias rurais em termos de mudanças na alimentação entre “hoje” e “antigamente”.

De acordo com essas famílias rurais, “no passado, comia-se melhor”, seja em função do fato de os alimentos serem mais saudáveis e naturais, seja em função da maior facilidade de acesso aos alimentos, em vista da produção para o autoconsumo e da maior produção local de alimentos básicos, como o arroz, a mandioca e a criação de pequenos animais. Essas tendências puderam também ser observadas junto às famílias que residem no meio urbano, com destaque para os problemas relacionados ao acesso aos alimentos, proveniente das dificuldades de acesso ao mercado de trabalho.

De uma forma geral, contudo, a maior presença dos supermercados, cujo número aumentou ao longo dos anos 1990 e primeira metade da década de 2000, denota um maior distanciamento entre produção e consumo de alimentos. Nesse contexto, a promoção e a construção de SistLocSan passa pela promoção da produção local e pela abertura de novos canais de comercialização para os produtores locais. A articulação entre a cultura local e o consumo alimentar deve também levar em consideração alguns aspectos, como:

- a) o fato de que a produção local de alimentos estar acompanhada pela produção artesanal local, que não se limita à produção de alimentos;
- b) a necessidade de aprimoramento dessa produção local, seja em termos da qualidade dos alimentos produzidos, seja em termos da qualidade dos demais produtos do artesanato local;

- c) a melhoria das condições em que se dá a vigilância sanitária por parte dos órgãos públicos locais, seja junto aos restaurantes, seja junto aos supermercados e ao mercado municipal;
- d) a melhora das condições de convivência da população rural com o semi-árido, já que o acesso à água e a melhora das condições de exploração dos recursos naturais desse bioma específica proporcionaria, ao mesmo tempo, maior estabilidade à agricultura familiar e maior diversidade na oferta de alimentos adequados do ponto de vista nutricional e cultural; e
- e) a promoção da educação alimentar, associada à produção de hortas caseiras, escolares e comunitárias.

V – Descrição da estrutura institucional e desenvolvimento de políticas, programas e ações

Ao longo dos tópicos anteriores, foi também feita referência às diversas ações que vêm sendo levadas por ONGs e pela Administração Municipal, considerando a atual gestão e as gestões 1996/2000, 2000/2004. Nesse tópico, serão descritas a estrutura institucional e desenvolvimento de políticas, programas e ações por parte do setor público municipal, da sociedade civil organizada, como também o funcionamento dos conselhos municipais e as relações entre o público e o comunitário. O que ficará em evidência é a grande quantidade de projetos e ações que vêm sendo levadas no município, como também a qualidade dessas ações.

V.1 – Setor Público

A análise dos programas e ações levados pelo setor público municipal, no contexto da presente pesquisa, deve levar em consideração as eleições municipais ocorridas em fins de 2005. Embora em Araçuaí tenha ocorrido continuidade administrativa, na medida em que o candidato do Partido dos Trabalhadores, apoiado pela administração anterior, venceu as eleições, houve mudança de titulares das pastas e uma pequena reforma administrativa, que transformou a antiga Secretaria de Assistência Social em Secretaria de Desenvolvimento Social. Apesar disso, a noção de SAN vem sendo introduzida no contexto das políticas públicas municipais desde as gestões anteriores. Em meio a essa noção, os aspectos relacionados à sustentabilidade ambiental, à intersectorialidade das ações e a busca da participação social, de uma forma geral, são percebidos nas políticas e programas levados pela administração municipal.

Do ponto de vista da intersetorialidade, percebe-se ações conjuntas entre as Secretarias Municipais de Desenvolvimento Sustentável, de Desenvolvimento Social, de Saúde e de Educação, ações essas que, como será visto, de acordo com as entrevistas realizadas, podem ser aperfeiçoadas. Ainda no contexto da intersetorialidade, a Prefeitura Municipal tornou-se um ponto importante de referência para os programas e ações levados pela sociedade civil organizada. Nesse mesmo contexto, pode também ser percebida uma interação entre organizações da sociedade civil que atuam no município, interação essa que, também de acordo com a fala dos entrevistados, pode ser aprofundada, o mesmo devendo ser dito com relação aos diversos conselhos municipais implantados em Araçuaí. Pensando em termos de participação social, a Prefeitura Municipal contribuiu de forma determinante para a formação de mais de 70 associações comunitárias. A seguir, serão apresentados os programas e ações levadas por essas secretarias no contexto municipal.

Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico Sustentável

Os Programas e Projetos que a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico Sustentável relacionados com a SAN são os seguintes: Banco de Alimentos; Compra Direta; Horta; Feira Livre; e Criação de Tanques Redes na Barragem do Calhauzinho. A proposta da Secretaria é inter-relacionar os demais programas e projetos com o Banco de Alimentos. Segundo o Secretário Municipal de Agricultura, Guido Itamar, todos os programas e projetos levados pela Secretaria contam com a parceria das entidades que atuam no município e são discutidos e aprovados pelo CMDRS (Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável).

O programa Compra Direta iniciou-se no dia 06/03/2006, e consiste em comprar diretamente do produtor (perfil pronafiano B), no máximo R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) em produtos por ano, na embalagem que melhor lhe convier, e a Prefeitura, através do Banco de Alimentos, dividir e re-embalar. Em Araçuaí, estão inscritas 48 famílias (o máximo que o recurso disponibilizado pelo governo federal possibilitou), e os produtos que foram contratados: Goma, farinha de mandioca, farinha de milho, feijão, ovos, mel, frutas e doces. Também arroz e milho, porém o secretário de agricultura do município prevê que ninguém vai conseguir colher, devido a seca que assolou o município e região nesse início de ano.

A horta é uma parceria que está sendo construída com a Secretaria de Segurança Pública. A Prefeitura Municipal entrará com a área, os insumos e refeição (almoço nos dias de trabalho). A mão-de-obra utilizada será dos presos albergados (dos 30 presos albergados atualmente no

município, 15 estão se dispondo a participar do programa) e de suas famílias. A Secretaria de Segurança Pública, concederá uma ajuda de custo de R\$80,00 (oitenta reais) mais redução de 3 dias de pena para cada dia trabalhado. Metade da produção será comercializada com a renda sendo revertida para o grupo e a outra metade irá para o Banco de alimentos. Este projeto iniciou em abril último.

Tanques Redes – a proposta é produzir 60 toneladas de peixe (tilápia) a cada 6 meses. Comercializar o filé congelado no mercado local e regional. Aproveitar a carcaça e cabeça para preparar caldo de peixe para distribuir nas escolas e comercializar a preços simbólicos.

A melhoria da Feira Livre faz parte de um grande projeto, que inclui a melhoria de toda a área interna e externa do mercado. Porém, devido a limitação de recursos, a princípio será feito apenas o nivelamento do piso da área externa, para melhor acomodação e organização das barracas de exposição dos produtos e circulação das/os consumidoras/es. Têm participado dessa discussão: as Secretarias Municipais de Desenvolvimento Econômico Sustentável e De Desenvolvimento Social, a Cáritas Diocesana, ASSOCIAR, STTR, EMATER e a UFLA (Universidade Federal de Lavras).

Um outro Programa que está sendo desenvolvido no município é o de Aprimoramento da Pecuária de Leite Familiar. Uma parceria da EMBRAPA com a EMATER. A princípio estão sendo acompanhados 3 produtoras/es de leite para fazer um diagnóstico da produção de leite no município. Também está sendo discutida a implantação de uma Cozinha Comunitária, que é um Programa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, que consiste na oferta de refeições diárias a custo zero para famílias cadastradas.

Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social

A Secretária de Assistência Social, da gestão 2000/2004, foi transformada em Secretaria do Desenvolvimento Social na atual gestão, tendo sido afastada e, posteriormente reconduzida ao cargo, a Sra. Maria Helena Cardoso. Em geral, a estrutura da Secretaria não mudou muito. De acordo com a Secretária, a Secretaria conta com o apoio de 01 assistente social (que trabalha das 07:00 às 13:00) acompanhando os programas de habitação e mais três pessoas que trabalham na confecção do cadastro único, as quais fazem parte do quadro funcional da prefeitura. Portanto, é um número reduzido de funcionários para um município com grandes demandas na área social.

Sobre o Programa Bolsa Família, ainda e acordo com a Secretária, há uma grande necessidade de se fazer a avaliação do programa para evitar problemas e distorções em seu objetivo, pois muitas vezes há casos em que a pessoa que recebe o benefício se acomoda e não

quer trabalhar. Além dessa questão, outra, referente ao questionamento do fato de se os benefícios estão – ou não – chegando às famílias mais necessitadas foi colocado pela Secretária e por vários entrevistados, o que coloca uma questão de equidade no acesso às políticas públicas.

Por enquanto, ainda não houve a avaliação dos Programas de transferência de renda do Governo Federal, apesar do número de benefícios continuar crescendo, sendo que no ano anterior (2003) eram 1.800 benefícios e em 2004 já havia passado dos 2.000 benefícios concedidos. Hoje, de acordo com o MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e combate à Fome, já são mais de 5000 famílias beneficiadas.

Foram encaminhados pedidos ao Ministério (Desenvolvimento Social e Combate à Fome) para contratação de agentes comunitários para avaliar o Programa Bolsa Família. Apesar de existirem agentes de saúde no município, parece não ter sido implementado nenhum tipo de ação integrada entre as Secretarias de Desenvolvimento Social e Saúde no sentido de articular políticas, pois os próprios agentes de saúde poderiam levantar e disponibilizar informações sobre beneficiários que fossem do Programa Bolsa Família e dos Programas de Saúde da Família (ou outro programa do qual os agentes de saúde fazem parte).

Há dificuldades também para dispor de veículos para ir até os locais mais distantes do município, pois a Secretaria chegou a ficar praticamente dois anos sem veículo, segundo a Secretária. Diante desta precariedade da estrutura física e de pessoal da Secretaria, ela vem trabalhando de forma a estimular a organização comunitária; no município já são cerca de 75 associações, as quais permitem fazer os trabalhos em parceria com essas organizações locais. A Secretária lembrou também que, na gestão de FHC – Governo Fernando Henrique Cardoso, havia as frentes de trabalho que contribuía na mobilização das pessoas para trabalhos comunitários. Atualmente, os Programas que a Secretaria de Desenvolvimento Social vem desenvolvendo são os seguintes:

- Programas de Transferência de Renda do Governo Federal: Programa Bolsa Família: está sendo feita a migração dos outros programas para o Bolsa Família.
- PCPR – Programa de Combate a Pobreza Rural → está sendo implantado
- Cidadão.Net → Programa de Inclusão Digital
- Cidadão Nota 10 → Alfabetização de Jovens e Adultos
- Programa Leite Pela Vida

O público alvo do Programa Leite Pela Vida são as gestantes, nutrizes, crianças de 6 meses a 6 anos e idosos, com renda per capita de até R\$150,00 (cento e cinquenta reais).

Atualmente atende somente a zona urbana devido a dificuldade para transportar o leite resfriado em condições adequadas para a zona rural. São distribuídos 1250 litros de leite por dia para as famílias cadastradas, em 3 postos de distribuição: GEOB (Grupo Espírita Obreiros do Bem), Quartel e Lavandeirão. É desenvolvido com recursos do governo federal (Fome Zero) e governo estadual.

Secretaria Municipal de Saúde

Os Programas desenvolvidos pela Secretaria de Saúde de Araçuaí, segundo dados da entrevista, são os seguintes:

- PSF (Programa Saúde da Família) – Consultas médicas e de enfermagem, monitoramento de peso e vacinação, orientações nutricionais, visitas domiciliares, orientação para a saúde bucal, palestras para grupos de hipertensos e diabéticos e grupo de adolescentes. Atende apenas a população de um bairro do município, equivalente a 10% da população. 892 famílias – mais ou menos 4.000 pessoas.
- CAPS (Saúde Mental) – Atendimento médico, controle medicamentoso, atendimento psicológico e social de apoio a usuários e familiares e oficinas terapêuticas. 100% da população, que procura o serviço, são atendidas, inclusive os Municípios que fazem parte da microrregião (Chapada do Norte, Virgem da Lapa, Coronel Murta, Genipapo de Minas, Francisco Badaró, Berilo e José Gonçalves de Minas).
- DST/Aids (Projeto Ação Positiva) – Atividades de especialização e humanização do atendimento e de captação e informação do público alvo (profissionais do sexo).
- UBAN – Atende mulheres em idade fértil e em período de gestação, aproximadamente 30% da população feminina.
- Policlínica – Atende a demanda, mas há uma demanda reprimida.
- Clínica de Fisioterapia – Atende a demanda, mas também há uma demanda reprimida.
- Odontologia – Atende apenas crianças e adolescentes (em idade escolar) até 18 anos para tratamento completo e exodontias para adultos.
- Vigilância Sanitária – Inspeções básicas e de média complexividade.
- Vigilância Epidemiológica – Atendimento e controle de usuários portadores de hipertensão, diabetes, hanseníase, tuberculose, leishmaniose, raiva humana, dengue e campanhas de vacina.

Secretaria Municipal de Educação

De acordo com a Secretária Municipal de Educação, Vera Lúcia Sena Fulgêncio, Araçuaí possui 611 alunos de educação infantil – 4 a 5 anos; 996 alunos de educação fundamental – séries iniciais; e 748 alunos de educação fundamental – 5ª a 8ª séries. Com relação à Educação de Jovens e Adultos (EJA – Programa efetivado com recursos do governo federal), existem 120 alunos no município; 10 turmas de alfabetização solidária, com aproximadamente 15 a 20 alunos por turma, totalizando cerca de 150 alunos. Já no contexto do Programa Cidadão Nota 10, em 2005, formou-se no município 33 turmas, com o apoio do IDENE. Além disto, foram atendidos cerca de 600 alunos no contexto do CESU – Ensino Fundamental (5ª a 8ª séries) e Ensino Médio para jovens e adultos (não presencial). Por fim, a Secretaria apóia a ação do SESI – Serviço Social da Indústria, no que respeita ao ensino supletivo. Com relação à educação em Araçuaí, de uma forma geral, de acordo com a Secretária:

Ainda é uma coisa boa que acontece em Araçuaí. Atende bem. Tem problemas e deficiências como em todo o país. O maior problema é com a educação infantil de 0 a 3 anos, pois é uma educação cara e o município não tem condição de manter toda a estrutura necessária. Outro problema é o pós-ensino médio. Para fazer faculdade a pessoa tem que sair da cidade, ou pagar por um dos cursos que são oferecidos atualmente no município (FEVALE, UNOPAR). A UFMG estará implantando curso de Biologia e Química à distância, provavelmente a partir do segundo semestre de 2006. Inicialmente para habilitar professores da região, que já dão aulas, mas não são habilitados.

O projeto de Nucleação das escolas rurais, instituído no município ao longo das gestões anteriores, ainda de acordo com a Secretária, implica trabalhar junto com a saúde e com a Assistência Social, o que ainda não se dá completamente. Foram pensadas e desenvolvidas “muitas” ações em conjunto com outros setores governamentais nos diferentes níveis. A ação da Secretaria está sempre em consonância com o estado, nos seus três níveis. E atualmente, com a Superintendência (Estadual), com sede em Araçuaí, estreitou-se ainda mais a relação entre essa Superintendência e a Secretaria Municipal.

Essas ações vêm sendo balizadas pela noção de SAN, entendida como não só fornecer o alimento, mas trabalhar higiene, balancear alimentação. Nesse sentido, uma funcionária da Secretaria, como também as pessoas que trabalham com a alimentação escolar, fizeram o curso do SESI, Cozinha Brasil. E ainda está prevista a contratação de uma nutricionista, para trabalhar hábitos alimentares.

A viabilização do Projeto de Nucleação Escolar implica, por parte da Secretaria, o gerenciamento do Programa de Transporte Escolar, financiado, na sua maior parte, pelo governo municipal, embora haja uma pequena participação dos governos federal e estadual. Os projetos levados no âmbito das escolas são desenvolvidos pelas próprias escolas a partir dos assuntos que "vão surgindo". Meio Ambiente, por exemplo. As escolas fazem seu próprio planejamento.

Com relação à participação da sociedade civil, esta é maior na zona rural, onde a escola é uma referência e as mães e pais comparecem mais às reuniões quando convidados. Na zona urbana a participação é menor. A Educação tem 2 Conselhos: o da Merenda Escolar e o do FUNDEF. E está criando um terceiro, o Conselho Municipal da Educação. Em 2005, uma comissão da Secretaria elaborou o Plano Municipal de Educação. A Comissão contou com a participação de representantes do Sindicato dos Professores, da Câmara de Vereadores e da Superintendência. Cada escola fez um momento para discussão do Plano e convidou a comunidade do entorno, porém a participação foi pequena.

A Secretaria participa de todos os Conselhos Municipais. De acordo com o interesse de cada pessoa, que se dispõe a participar do Conselho a partir de consulta da Secretária. Para cada Conselho tem uma representante.

Mas o principal programa levado pela secretaria é o de Merenda Escolar. Ele é gerenciado diretamente por uma encarregada da merenda escolar, que não tem uma formação específica na área e indiretamente, pelas cantineiras, diretoras e professoras. Em relação aos cardápios, Cada escola monta o seu, de acordo com seus hábitos alimentares. Nas escolas nucleadas são as diretoras junto com as cantineiras, e nas escolas pequenas, as professoras junto com as cantineiras.

A Secretária informa que está procurando organizar um curso com uma nutricionista (estava previsto para o mês de maio de 2006), para trabalhar noções de higiene pessoal e do ambiente, cardápio, etc. com as cantineiras. E está aguardando a contratação de uma nutricionista pela Secretaria. Tanto ela, quanto as cantineiras das escolas nucleadas fizeram o curso Cozinha Brasil, oferecido pelo SESI. E algumas cantineiras das escolas menores também o fizeram. A ASSOCIAR faz parte do Conselho da Merenda, e tem cardápio montado e revisto por nutricionista anualmente e está empenhada em colaborar nesse processo.

Fazem parte dos cardápios os seguintes produtos: arroz, feijão, macarrão, leite em pó, leite em caixinha, farinha de trigo, fubá, milho de canjica e de pipoca, farinha de rosca, amendoim, mistura para bolo, açúcar, biscoito de sal (cream cracker e goma) e biscoito de maisena. Além desses, farinha de mandioca, óleo, sal, carne enlatada (devido a escolas de acesso

precário`a cidade); carne e frutas (atualmente, banana, laranja, mamão e maçã), verduras, ovos, manteiga.

Os fornecedores são definidos por meio de licitação - modelo pregão. Compra-se dos fornecedores que ganham a licitação. Quanto ao processo de compra, a encarregada da merenda faz a compra semestral e distribui para as escolas. Para as escolas nucleadas, como o volume é maior e elas não têm depósito adequado, entrega para 1 mês e meio mais ou menos. Para as escolas pequenas entrega toda a merenda de 1 vez. Para a compra de carne, frutas, verduras, ovos e manteiga, a encarregada da merenda entrega requisição mensal, para que as diretoras/professoras ou cantineiras façam as compras semanalmente. Muitas escolas não têm refrigerador.

A Secretária gostaria de comprar direto dos produtores rurais, viabilizando a compra direta dos produtores locais para merenda escolar (são R\$8.000,00 – oito mil reais por mês), mas até hoje não encontrou a forma de fazer isso. Quando tentou implementar a compra direta dos produtores, esses não conseguiram entregar os produtos na época certa, e a merenda escolar não pode atrasar. A dificuldade então é ter a oferta do produto na quantidade e época necessária. Além disso, tem a questão da burocracia.

Contudo, há fornecimento indireto por parte dos produtores locais. Isso ocorre quando um supermercado da cidade ganha a licitação e acabam fornecendo alguns produtos adquiridos de produtores locais, como mel, rapadura e farinha, por exemplo. A carne também é comprada de fornecedores locais.

Por fim, ainda de acordo com a secretária, o principal ponto positivo em se comprar alimentos dos produtores locais é a promoção da agricultura local. Isso é dificultado pela falta de documentação por parte dos produtores e pelas inconveniências, em termos de frequência de entrega dos produtos, acima mencionada. Na próxima licitação serão colocadas no memorando algumas exigências mínimas para garantir a qualidade e o baixo custo.

V.2 – Sociedade Civil Organizada

Várias são as ONGs e instituições que atuam no Município de Araçuaí. A origem dessas instituições é diversa. Uma apenas nasceu em Araçuaí – Instituto Fênix – além da Comissão de Trabalhadoras Rurais. Entre as instituições que atuavam no município no período de realização das entrevistas, cinco delas têm origem na ação de instituições religiosas, sendo dessas, três Católica (Pastoral da Criança; Maristas, que encerrou suas atividades ao longo do ano de 2005; e

Cáritas Diocesana) e duas presbiteriana (Associar e Visão Mundial – que tem sede no município, mas grande parte de sua atuação se dá em municípios vizinhos). O CPCD – Centro Popular de cultura e Desenvolvimento atua basicamente em dois pólos: Curvelo e Araçuaí.

É possível identificar uma motivação principal comum, isto é, a inclusão social. Entretanto, é possível também distinguir, a partir de onde as ONGs se vêem mais motivadas: Educação e Saúde: Pastoral da Criança; Associar. Produção e Consumo: Fênix; Visão Mundial; Cáritas Diocesana; e Comissão de Trabalhadoras Rurais. A ascensão ao poder municipal do Governo do Partido dos Trabalhadores fez com que essa motivação aumentasse, estando todas essas instituições integradas, umas mais, outras menos, à administração municipal.

As fontes de financiamento variam de acordo com a origem e a forma de funcionamento da instituição. Algumas possuem anteparo de instituições filantrópicas (Cáritas Diocesana, Associar, Pastoral da Criança e Maristas). A Visão Mundial possui também esse suporte. Já o CPCD possui parcerias, sobretudo com grandes empresas, como é o caso da Petrobrás e com o Município para ações específicas, o mesmo acontecendo com a Fênix. A Comissão de Trabalhadoras Rurais é independente.

Todas as ONGs e instituições que atuam em Araçuaí mantêm boas relações com o Município, sendo, em conjunto ou não, parceiros em diversas ações. A Cáritas mantém parceria com o Governo Estadual para trabalho em assentamentos rurais e o Instituto Fênix, com o SEBRAE-MG. No nível Federal, essa última instituição mantém parcerias com a Secretaria Nacional de Economia Solidária.

As relações interinstitucionais parecem ser construtivas. Percebe-se algumas preferências, em função da origem / especificidade das ações que realizam. Na prática, com exceção de projetos específicos (Empório Solidário), cada uma realiza suas ações e a troca de experiências não é regular. As relações entre as instituições e a sociedade civil não organizada, como também com associações comunitárias e sindicatos, a Comissão de Trabalhadoras Rurais, o Instituto Fênix e a CáitAs Diocesana se destacam. Há intenção generalizada por parte dessas instituições em participar dos Conselhos Municipais, afinada com seus objetivos.

As ações específicas no sentido da promoção da SAN cobrem um leque significativo, que inclui a nutrição materno-infantil; educação alimentar para crianças, jovens e adultos; valorização e fortalecimento da condição feminina e da cultura local; promoção de tecnologias alternativas para a convivência com o semi-árido e a produção diversificada de alimentos para autoconsumo; e a promoção de acesso a mercados para produtos locais, envolvendo qualidade e designação de origem.

Em síntese, a atual administração estimula a ação dessas instituições, tendo se conformado em uma espécie de centralidade institucional, referência e ponto de apoio para a ação da sociedade civil organizada. Embora alguns fóruns existam e tenham sido criados, onde o diálogo interinstitucional pudesse acontecer, percebe-se que a integração entre ONGs ainda é tímida, o que pode ser atribuído à necessidade de definição de espaços para atuação concreta, levando-se em conta origens institucionais distintas.

A seguir, será feita uma caracterização dessas instituições, procurando evidenciar sua origem, motivação, objetivos, ações realizadas, fontes de financiamento, relações com o Setor Público e com as demais entidades da sociedade civil, participação nos conselhos municipais e ações específicas em SAN.

ASSOCIAR

Sua origem está ligada ao Fundo Cristão para Crianças e sua motivação principal está relacionada a trabalhar com a criança, a família e o desenvolvimento comunitário, com o foco nas comunidades rurais. Seus objetivos são de Formação de lideranças, promoção da cidadania, da saúde da mulher e do direito das crianças. Realiza ações nas áreas de educação, capacitação; saúde; desenvolvimento comunitário e meio-ambiente. As fontes de financiamento são provenientes do Fundo Cristão/Alemanha – EUA; Comunidades; Governo e outras inst. Estrangeiras. Mantém parcerias com o Governo Municipal e com outras ONGs, sobretudo com a Pastoral da Criança. Participa dos Conselhos Municipais de Saúde, Desenvolvimento Rural e Educação. Entre suas ações na área de SAN, realiza o acompanhamento nutricional de gestantes, mães e crianças de 0-6 anos e educação alimentar. Sua ação está focada no meio rural, para a nutrição materno-infantil, educação alimentar, promoção da condição da mulher, desenvolvimento comunitário e promoção da produção de alimentos para o auto-consumo. Conta com animadoras comunitárias voluntárias nas comunidades rurais em que trabalha.

INSTITUTO FÊNIX

Iniciou suas atividades em 1998, a partir de uma associação entre profissionais liberais que atuam no município. Foi criada pelos Secretários Municipais de Desenvolvimento Econômico Sustentável e Assistência Social da gestão 2000/2004. Sua motivação principal está relacionada a questões regionais e desenvolvimento sustentável municipal. Os objetivos são Capacitação de conselheiros municipais, geração emprego e renda e a realização de pesquisas.

As ações já realizadas envolvem a conformação de uma incubadora de empreendedores solidários; capacitação; ações para promoção do turismo rural; agroecologia; e troca de experiências com associações em geral.

As fontes de financiamento dependem do projeto em foco. Entre as instituições que já financiaram atividades da instituição estão a Telemig Celular, o SEBRAE-MG, o Instituto Marista e a Prefeitura Municipal de Araçuaí. No nível federal, mantêm relações com a Secretaria Nacional de Economia Solidária; no nível estadual, com a EMATER-MG; e, no nível municipal, com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico Sustentável. O Instituto Fênix também mantém relações com diversas instituições da sociedade civil, desde ONGs, até sindicatos e associações locais e não locais. Participa dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, Conselho Tutelar da Criança e Adolescente e atua no âmbito municipal no sentido da criação de outros conselhos, como o de Segurança Alimentar e Nutricional.

Especificamente na promoção da SAN, já promoveu cursos de SAN para agentes locais, participou, juntamente com a Cáritas Diocesana no Projeto Calhauzinho e advoga a alimentação a partir de alimentos orgânicos. O Fênix constitui-se também em um espaço de diálogo entre o Setor Público e a Sociedade Civil organizada. Possui flexibilidade nas ações intersetoriais entre o público e a sociedade civil. Sua preocupação básica é a promoção do desenvolvimento sustentável, através da formação e da integração.

Por fim, a ONG é parceira local do Projeto Construindo Capacidades em SAN no Brasil, uma parceria do Centre for Studies in Food Security, da Universidade de Ryerson, no Canadá e o CERESAN – Centro de Referência em SAN, da UFRRJ. No plano local, juntamente com a FEVALE – Fundação Educacional do Vale do Jequitinhonha e no bojo desse Projeto, essas instituições vêm realizando ações no sentido da promoção da SAN. Entre essas ações estão a participação nos cursos oferecidos pela internet pelo Projeto; a realização de duas oficinas, com a participação de alunos (as) bolsistas do projeto, funcionários (as) de Ongs, governo local do município de Araçuaí e de agentes comunitários de saúde do município de Araçuaí; e a promoção de eventos, como Palestras de Segurança Alimentar; Semana de Conscientização Alimentar – Projeção de alguns Interprogramas do “Educação à Mesa” (Fome Zero); e Semana de Conscientização Alimentar – Chamadas de Rádio do “Educação à Mesa” (Fome Zero).

CÁRITAS DIOCESANA

A origem da Instituição é a Igreja Católica e seus objetivos mais gerais se ligam à libertação dos oprimidos, evitando a exclusão social e promovendo a a garantia dos direitos, sobretudo a cidadania. Busca resgatar a auto-estima das pessoas nas comunidades A motivação principal de sua ação em Araçuaí ocorreu em função da emergência suscitada em função das enchentes de 1979. Entre suas ações mais importantes estão o programa de convivência com o semiárido, no contexto do Projeto Calhauzinho; e a constituição de unidades de produção agrícolas demonstrativas, se valendo do método participativo. De acordo com a entrevistada, SAN é a nossa bandeira, associada à questão de gênero. Suas principais fontes de financiamento são Misereor – Alemanha; Cáritas – Suíça e Itália; e a Campanha da Fraternidade.

No plano estadual, mantém parcerias com o Governo Estadual em trabalhos realizados em áreas assentamento, com o objetivo de formar lavouras e, assim, promover a SAN. No plano municipal, mantém parcerias com a Prefeitura Municipal em todas as suas ações. Junto a outros órgãos públicos e organizações da sociedade civil, mantém parcerias com a Emater; com o Instituto Fênix; Associar; Pastoral da Criança e do Migrante. Participa do CMDR – Conselho Municipal de Desenvolvimento rural. Suas ações específicas para a promoção da SAN estão relacionadas ao fomento do associativismo; a construção de caixas d'água e barragens, além das unidades demonstrativas acima referidas.

A Instituição, em Araçuaí, possui apenas dois técnicos. Organizou recentemente no município I Feira de Economia Popular e Solidária. Sua ação mais significativa está voltada para a convivência com o semi-árido, através do Projeto Calhauzinho e das unidades (de produção) demonstrativas.

PASTORAL DA CRIANÇA

A origem da Pastoral da Criança está ligada à pessoa de Zilda Arns, no Estado do Paraná, há mais de 20 anos. Iniciou suas atividades em Araçuaí em 1998, com o objetivo de remediar o elevado grau de desnutrição infantil e garantir a saúde do bebê, da gestante, das mães e das crianças de 0 a 6 anos. Vale-se nesse sentido do “caderno do líder” para a formação de lideranças comunitárias. Tem também como objetivos a geração de renda e a alfabetização de jovens e adultos. Suas principais fontes de financiamento são a ANAPAC; UNISCEF; e o Programa CRIANÇA ESPERANÇA.

Segundo as entrevistadas, existia um convênio com a Pref. Municipal, que não foi renovado. Mantém parcerias com a Associar e Cáritas Diocesana para a capacitação em 3 assentamentos rurais, embora apenas um, à época da entrevista, estivesse funcionando. A Pastoral da Criança esteve representada nos Conselhos Municipais Tutelar e da Saúde. Essa representação deixou de existir.

Suas ações específicas para a promoção da SAN estão ligadas à vigilância nutricional de mães, gestantes e crianças de 0-6 anos; educação alimentar; remédios caseiros; e amamentação. A Instituição prima pela sua atuação junto à nutrição materno-infantil e formação da consciência comunitária em relação à SAN. Possui farto material nesse sentido. Sua estrutura administrativa, no entanto, parece obedecer a princípios bastante rígidos, como também sua fidelidade aos princípios da Igreja Católica. Seu funcionamento está baseado no trabalho voluntário.

COMISSÃO DE TRABALHADORAS RURAIS

A Comissão das Trabalhadoras Rurais, é um grupo de mulheres, trabalhadoras rurais, que foi criada pelo STR – Sindicato de Trabalhadores Rurais de Araçuaí, juntamente com a FETAEMG – Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais, em 95. Na época, havia uma dificuldade muito grande das mulheres trabalhadoras rurais se identificarem como tal, e o objetivo principal da Comissão era reforçar a importância dessa identificação, esclarecer a necessidade dos documentos pessoais e os seus direitos como trabalhadoras. Assim, sua motivação principal está ligada aos movimentos culturais e sociais que visam a promoção da identidade das trabalhadoras rurais e o reforço cidadania, como também a criação de alternativas culturais, produtivas políticas e de saúde para a população excluída.

Seus objetivos principais estão relacionados à organização e emancipação da mulher e das pessoas no meio rural; a promoção do desenvolvimento de formas de produção e de manejo alternativo. A Comissão já realizou ações no sentido da promoção dos direitos sexuais, sociais e trabalhistas. Do ponto de vista da saúde e nutrição, divulga plantas medicinais e terapias naturais, buscando alternativas alimentares. Atua também nas questões relacionadas a gênero, meio ambiente e economia popular e solidária.

O Município apóia a formação do Grupo, como também as diversas articulações que o permeia, que conformam uma rede. Essa Rede, entre outros, é também constituída por instituições como o Movimento do Graal, de BH; o Instituto Fênix; a Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas; a Articulação Pacari; a Rede Cerrado de ONGs. Participa do CMDR e

suas ações específicas na área de SAN estão relacionadas à produção hortaliças através de hortas comunitárias; o estímulo à formação mercados para produtos da agricultura familiar; a valorização da mulher e da cultura local.

QUINGEN

Associação de quilombolas e indigenistas residentes em Araçuaí que tem o objetivo de fortalecer a identidade negra e indígena no município. Entre as suas principais atividades está o esforço na construção de uma leitura da história em geral e da região do Vale do Jequitinhonha em particular, a partir da perspectiva dessas populações, o que inclui visitas a escolas, realização de palestras, além do apoio às comunidades negras e indígenas locais.

GEOB – GRUPO ESPÍRITA OBREIROS DO BEM

O GEOB promove a distribuição de sopa para 75 famílias cadastradas. A distribuição é feita todos os sábados à tarde. A sopa é preparada com recursos próprios de membros do grupo, e com algumas doações. Recebem a Vita Sopa do SERVAS, e esporadicamente ajuda de algum supermercado local. A CBL (Companhia Brasileira de Lítio) contribui com mais frequência. Além disto, o Grupo distribui cestas básicas quando recebem (eventualmente) e é um dos pontos de distribuição de leite do Programa Leite Para a Vida. São 600 litros diários.

A Comunidade Marista, formada por Irmãos Maristas, encerrou suas atividades no município após 17 anos de trabalho. O grupo de mulheres do Bairro Canoeiro “Mulheres de Bem com A Vida” e o Grupo da Bioenergética que foram criados e eram mantidos com o apoio dessa Comunidade encontram-se em fase de re-estruturação. Além do Grupo de Mulheres de Bem com a Vida, existe também o Elas e Elas – Associação de Mulheres e Adolescentes de Araçuaí. Com o objetivo de promover a geração de renda, a associação desenvolve trabalhos na área de confecção. Encontra-se em fase de registro uma ONG ambiental = ARPA – Associação Regional de Proteção ao Meio Ambiente.

V.3 – Conselhos Municipais

No município de Araçuaí, 10 conselhos municipais estão funcionando regularmente. São eles: o CMDR – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural; CMME – Conselho Municipal da Merenda Escolar; CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social; CMCA – Conselho

Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; CT - Conselho Tutelar; Conselho Municipal do FUNDEF; CMPH – Conselho Municipal do Patrimônio Histórico; CODEMA – Conselho Municipal de Meio Ambiente; Conselho de Segurança Pública; CMS – Conselho Municipal de Saúde. Está em fase de implantação o Conselho Municipal de Educação e em fase inicial de discussão, a implantação do Conselho Municipal da Mulher. O CODEMA e o CMPH, apesar de instituídos no município, não têm se reunido. Os demais se mantêm ativos, com reuniões periódicas e o CT com sua atuação regular.

Nas entrevistas que foram realizadas, percebeu-se grande disposição do setor público municipal tanto no sentido de participar dos diversos conselhos, como também incentivar a participação, seja da sociedade civil organizada, seja de atores relevantes no âmbito de abrangência temática de cada um dos conselhos. O mesmo pode ser dito em relação às ONGs e às instituições organizadas da sociedade civil. Percebeu-se também que a ação dos conselhos tem influência direta na determinação das políticas públicas municipais, a exemplo do que ocorre junto ao CMDR.

Os principais problemas que foram levantados com relação à atuação desse conselho, especificamente, estão relacionados à necessidade de capacitação dos conselheiros, bem como as dificuldades em se custear o deslocamento e a estadia dos mesmos na sede do município, quando da realização dos encontros mensais. Os problemas relacionados à capacitação vêm sendo encaminhados pelas ONGs que atuam localmente. Uma outra questão que foi levantada é a inexistência de diálogo entre os próprios conselhos, de modo a trocar experiências e ensaiar ações conjuntas em diversas áreas. A seguir, serão descritos o papel e as principais questões tratadas por alguns desses conselhos.

CMDR – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural

O papel do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural é deliberar, aprovando ou não, acerca de projetos e políticas voltados para o meio rural no município. Dessa forma, o Conselho vem influenciando essas políticas, além de realizar o acompanhamento dos Programas Bolsa Família e Luz para todos.

CMME – Conselho Municipal da Merenda Escolar

O seu papel é acompanhar e fiscalizar todo o processo que envolve a compra, distribuição, armazenamento, elaboração de cardápio e preparação da merenda escolar. Examinar e aprovar a prestação de contas.

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

O seu papel é discutir e formular políticas públicas na área da assistência social a pessoas com deficiência, idosos e pessoas em situação de vulnerabilidade social de um modo geral. É o gestor do Fundo da Assistência Social. Delibera sobre os recursos do fundo e faz o acompanhamento do CAD – Cadastro Único.

CMCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

Tem como finalidade formular políticas públicas na área da assistência à Criança e Adolescente. Fiscaliza a aplicação do FIA (Fundo Municipal da Infância e Adolescência), e a prestação de contas. Faz o acompanhamento do Conselho Tutelar.

CT – Conselho Tutelar

Defender os direitos das crianças e adolescentes. Dar os devidos encaminhamentos quando os direitos das crianças e adolescentes estiverem sendo violados.

Conselho Municipal do FUNDEF

O objetivo é acompanhar a aplicação dos recursos do FUNDEF (Ensino Fundamental), EJA (Educação de Jovens e Adultos) e Transporte Escolar.

V.4 – Relações entre o público e o comunitário

Os laços de proteção social em Araçuaí vêm sendo promovidos tanto pelo governo municipal, quanto pela sociedade civil organizada, procurando compensar a falta da proteção social no contexto da desarticulação das redes sociais originais, promovendo o associacionismo e o cooperativismo. A promoção do desenvolvimento local também vem sendo pensada a partir desses dois princípios organizativos. A melhora das condições de acesso aos alimentos passa pela ampliação das oportunidades individuais e coletivas, seja pela inserção nos fluxos predominantes, seja pela conformação de novos fluxos que sejam sustentáveis em si mesmos, ambiental, social, econômica e politicamente falando; que valorizem a cultura e os atores locais; e que sejam pensados de forma integrada, possibilitando que seus efeitos se disseminem pelo conjunto da sociedade.

Tendo em conta os princípios que norteiam a formulação e implementação de políticas públicas de SAN, que envolvem sustentabilidade, equidade, participação social, descentralização e valorização da cultura local, como também o fato de que as ações devem partir de uma compreensão da realidade que integra seus diversos setores e sejam descentralizadas na sua concepção, implementação e avaliação, as ações que vêm sendo realizadas em Araçuaí vêm sendo permeadas por esses princípios norteadores.

Elas vêm buscando a sustentabilidade ambiental, econômica, social e política, a participação, a equidade social e o respeito à cultura local; são permeadas pela a integração dos vários setores da realidade, tanto do ponto de vista do foco sobre a realidade, quanto da forma de sua implementação, sobretudo no que respeita à parceria entre Setor Público e sociedade civil. Como vimos, essas ações cobrem um amplo espectro e associam o combate às manifestações de insegurança alimentar e a promoção da SAN e do desenvolvimento local.

O objetivo comum parece ser a formação lideranças, atuando nos meios rural e urbano. Obviamente, existem distintas noções da idéia de liderança, mas o que é importante destacar é que essas atuações tendem a fazer desenvolver o sentimento de solidariedade no seio das comunidades, com impactos positivos em relação à identidade e ao pertencimento local. Nesse contexto, a estratégia utilizada por ONGs e pelo próprio governo municipal tem sido capacitar os membros da comunidade, promover a idéia de “líder”, de modo a poder pensar tanto os problemas, quanto a ampliação de possibilidades como problemas e objetivos comuns ao conjunto de indivíduos e famílias que conformam aquela comunidade. No caso do líder obter legitimidade da comunidade, o associacionismo geralmente é promovido e conquistas para o local são alcançadas, como o calçamento da área central da Comunidade de Alfredo Graça, realizado pelos próprios moradores nos fins de semana e nas horas vagas.

Outro exemplo de conquista é o acesso generalizado dos membros de uma determinada associação ao crédito originado do PRONAF B. Se, no entanto, um dos membros deixar de cumprir suas obrigações, como aconteceu junto à Comunidade da Baixa Quente, a renovação do crédito de todos fica comprometida, bem como a legitimidade da própria associação. Caso essa legitimidade não se dê, por outro lado, outro momento e outro líder devem ser procurados.

Na Comunidade de Itira, dois processos aconteceram quase que simultaneamente: o primeiro foi a escolha do local para a realização das filmagens do filme Kenoma, dirigido por Eliana Caffé, ao longo do ano de 1998. As filmagens mobilizaram a população e gerou oportunidades de emprego e renda temporários. A expectativa de ampliação das oportunidades para as famílias de uma forma geral parece ter promovido o espírito comunitário e,

posteriormente, a comunidade conquistou, junto à Prefeitura Municipal, com recursos oriundos do Orçamento Participativo Municipal do ano de 2000, o calçamento da rua principal e obras de saneamento básico, sendo que as ligações da rede pública com as casas ficariam por conta dos moradores beneficiados.

Essas ligações acabaram não sendo feitas, segundo o Presidente da Associação Local, dada a falta de recursos por parte dos moradores. Esse fato deixou pendente um conflito subjacente entre a Associação e a Prefeitura: de quem seriam os custos das instalações: da Prefeitura Municipal, da COPASA – Companhia de Saneamento de Minas Gerais ou dos moradores? Em meio a esse conflito foi então aprovado o asfaltamento e obras de saneamento básico para um bairro da Sede do Município, onde se encontra as famílias Baú, originárias de um quilombo remanescente.

O que se encontra por detrás dessa disputa entre comunidades distintas são os poucos recursos daquele orçamento. E as comunidades não-organizadas ou mal-organizadas nem mesmo participam dessa disputa. Esse tipo de conflito, na verdade, se estende por toda a malha institucional local. ONGs e Estado; Estado e Comunidades; Comunidades e ONGs. Os recursos são escassos, as necessidades significativas e os critérios de escolha se perdem em meio à vastidão de necessidades, todas elas legítimas.

Quando da visita à Comunidades de Alfredo Graça, acima referida, percebemos que havia uma certa sinergia entre a legitimidade que a Associação conquistou em torno das obras de calçamento com a capacitação de seu presidente pela Cáritas Diocesana para a construção de Cisternas, no bojo do P1MC – Projeto 1 Milhão de Cisternas, com recursos da ASA – Articulação para o Semi-Árido e do MDS – Ministério do Desenvolvimento Social. O sentido comunitário e de solidariedade aumenta e se potencializa quando conquistas sucessivas, mesmo que simbólicas, são alcançadas. Nesse caso, as obras de calçamento por um lado e a capacitação de um de seus membros para tarefa tão significativa quanto a construção de cisternas, por outro. Na Comunidade de Córrego da Velha, presenciamos uma dessas cisternas em construção. A capacitação de membros das comunidades para a execução desse trabalho, ao mesmo tempo, empodera o líder local e valoriza a comunidade, abrindo portas para que o sentimento de solidariedade se imponha sobre os conflitos inerentes às instituições informais locais.

A lógica das comunidades se encontra ligada às instituições informais que, ao longo do tempo, se formaram e que dão sentido de comunidade àquele grupo de famílias e pessoas. Esse sentido de comunidade é sempre e ao mesmo tempo conflituoso e solidário. O aspecto solidário, em alguns lugares e em alguns momentos, pode se sobrepor ao aspecto conflituoso – e vice-

versa. Daí a importância da estratégia de escolha de lideranças locais, que potencializam o sentimento de solidariedade comunitário, valorizando o que pode ser chamado de empreendedorismo social.

A estratégia da escolha do líder é praticada também pela Pastoral da Criança nos seus projetos relacionados à promoção da alimentação materno-infantil. A ASSOCIAR e a Cáritas Diocesana têm prática semelhante, com vistas, no entanto, para a promoção do associativismo e o cooperativismo. Na verdade, ao longo das gestões 1996/2000 e 2000/2004, foi grande o empenho da Prefeitura Municipal, através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico Sustentável, de criar associações comunitárias nas 75 comunidades rurais existentes no Município. Grande parte dessas comunidades é inacessível por conta das péssimas condições de transporte em qualquer período, mas sobretudo no período de chuva. Criou-se, nesse contexto um cadastro de famílias por comunidade – que agora se encontra desatualizado, como também um Mapa do Município dividido por essas comunidades e que indica também a presença de nascentes e cursos d'água perenes e não perenes, o relevo, a vegetação e as condições de acesso.

Pode-se dizer, então, a partir do que está posto acima, que esses fluxos passam pela sociedade civil, pelo Estado e pelas comunidades locais e são orientados pelo sentimento de solidariedade, pela busca da justiça social e pela promoção do desenvolvimento local. Sua coordenação, no entanto, obedece a lógicas distintas: a lógica do governo; a lógica da sociedade civil organizada; e a lógica das comunidades. A lógica do governo obedece a um limite de tempo distinto da lógica das comunidades; a lógica da sociedade civil organizada pode ou não obedecer ao tempo do governo, dependendo da origem dos recursos e do comprometimento com programas de governo específicos, bem como do nível de governo do qual se está falando e da orientação política dada aos programas e ações. Quando a lógica da sociedade civil organizada não se encontra atrelada a programas e recursos de governo, em qualquer de seus níveis, ela se encontra atrelada aos princípios e diretrizes da instituição à qual ela se encontra ligada ou refém da existência de recursos de grandes empresas, de instituições supra-estatais e de ONGs que atuam nos planos nacional e internacional. E a lógica das comunidades, como foi dito acima, é sempre e ao mesmo tempo solidária e conflituosa.

A integração de lógicas distintas – a do governo, a das comunidades e a da sociedade civil organizada, contudo, se torna ainda mais difícil quando uma quarta lógica – aquela relacionada ao tempo de valorização do capital, se interpõe entre as ações públicas e os objetivos de promoção da SAN e do desenvolvimento local. Parece ter sido isto que ocorreu com o Projeto Fruta-Boa, destinado a criar no município uma central de processamento de frutas com o

objetivo de se agregar valor ao produto primário. As entrevistas realizadas – com o Secretário Municipal de Desenvolvimento Sustentável e a Secretária Municipal de Assistência Social – Gestão 2000/2004; técnicos da Cáritas Diocesana e da Emater-Mg; e com o Presidente do Sindicato de Trabalhadores Rurais de Araçuaí reconhecem a situação e os benefícios que o Projeto trouxe para o município, como a compra de tratores e a própria infraestrutura construída para transformação e agregação de valor ao produto primário. Contudo, apontaram dificuldades relacionadas ao associacionismo e ao superdimensionamento das instalações.

Ocorre que a aprovação e implementação do Projeto Fruta-Boa teve como condicionante a forma como os recursos, oriundos do governo federal, através do Pronaf-Infraestrutura, foram liberados. Isto é, a liberação dos recursos estava condicionada à apresentação de um projeto – que se tornou o Projeto Fruta-Boa, de modo que sua concepção e aprovação no CMDR se deu “meio que a toque de caixa”. Sua implementação e desdobramentos, no entanto, dependiam em certa medida dos grandes produtores de frutas no município. No caso da manga, por exemplo, os produtores têm praticamente toda a sua produção vendida “no pé”, isto é, recebem parte do dinheiro adiantado quando ainda da época da florada. Dessa forma, esses frutos nem passam pelas instalações do Projeto Fruta-Boa.

Fica aqui em evidência os distintos tempos e lógicas dos governos, da sociedade civil organizada, das comunidades e o tempo de rotação do capital e a questão que se coloca então, do ponto de vista da construção e promoção de sistemas locais de SAN é como integrar essas lógicas distintas, que se interagem a partir da implementação de políticas públicas, para a promoção da SAN e do desenvolvimento local.

VI – Conclusão

Na Introdução verificou-se que o processo de ocupação tornou o meio ambiente extremamente frágil do ponto de vista da seguinte conjugação: clima – descargas pluviométricas – características do solo – vegetação – capacidade de retenção de água – lixiviação. Essa fragilidade, decorrente do desmatamento e do assoreamento dos leitos dos cursos d’água, quando associada aos conflitos culturais, se desdobrou na deterioração crescente das condições de sobrevivência que hoje se impõem para a população local. Em meio a essas condições, encontramos uma estrutura fundiária e de distribuição da renda bastante concentrada; a prevalência de uma institucionalidade caracterizada por relações patrimonialistas e clientelistas; e manifestações culturais que expressam uma história de violência e subjugo frente ao Estado

que se formou, mas carregada da identidade dos povos indígenas que lá viviam e dos negros que para lá foram compulsoriamente levados.

A década de 1990 e a primeira metade da década de 2000 foram marcadas pela piora das condições de equidade em termos de renda e de acesso à terra, contrarrestada, no entanto, pela melhora dos índices de educação e pela melhora das condições de habitação, principalmente no meio urbano. Em conjunto, esses fatores determinam um perfil alimentar e nutricional condicionado pelas dificuldades de acesso aos alimentos, que cada vez mais passa a depender do acesso aos mercados de uma forma geral e de transferências governamentais, de uma forma mais específica.

Assim, de um lado, as condições ambientais e fundiárias prevaletentes, se desdobram na piora das condições de acesso aos alimentos, por conta das dificuldades de acesso à terra, à água, à renda e aos mercados. De outro lado, um conjunto significativo de ações voltadas para a capacitação, assistência técnica, educação, saúde, tende a se contrapor a essa tendência dominante. Dois grandes fluxos foram então observados:

- a) aquele relacionado à renda, que se subdivide em dois: um superior, ligado à exportação para os mercados nacional e internacional de bens, originados da extração mineral e da pecuária bovina; e um fluxo inferior, relacionado principalmente ao suprimento das necessidades básicas da população, como alimentação. A base desse segundo fluxo que vem se consolidando é a transferência governamental para as famílias, ao lado da realização, por parte do poder público municipal, de gastos, principalmente com o pagamento de salários e ordenados;
- b) segundo fluxo corresponde a um conjunto significativo de ações que vêm sendo realizadas no sentido de promover o acesso aos alimentos, de aprimorar o funcionamento das redes sociais de proteção; de ampliar os espaços de participação e de promover o desenvolvimento local. Esse fluxo é levado cabo pelo poder público, nos seus três níveis, além de ONGs que atuam localmente. Ele se contrapõe à dinâmica engendrada à sociedade local pelos fluxos econômicos acima mencionados e através dele, por meio da significativa quantidade de ações nesse sentido.

Assim, em contraposição à tendência de piora das condições ambientais e de concentração da renda e da riqueza, foi também observada uma intensa atuação dos órgãos públicos, principalmente municipais e de organizações da sociedade civil, que cobrem um

significativo espectro, senão em termos quantitativos, mas sobretudo em termos qualitativos, das manifestações locais de insegurança alimentar.

Os mecanismos de coordenação desses fluxos serão a seguir caracterizados, juntamente com seus processos mais fundamentais. No primeiro caso, eles são coordenados pela forma em que se manifesta a constituição político-administrativa local, associada à expansão das relações mercantis originadas no plano nacional e potencializada, no plano local, pelos maiores proprietários da riqueza. Essa associação imprime uma condição de reprodução dos fluxos não virtuosos no plano local. Isto é, fluxos que não contribuem para a conformação de sistemas locais de segurança alimentar. Fala-se aqui das relações entre público e privado, basicamente no que respeita à prevalência de relações clientelistas e patrimonialistas no interior das relações sociais. A essa forma de coordenação se associa a primazia exercida no plano nacional pela expansão das relações mercantis, acentuando as tendências à mercantilização da terra, do trabalho e da dependência generalizada em relação à posse de recursos monetários para a reprodução da vida social.

A tendência à mercantilização da terra e dos recursos naturais implica a destruição das relações tradicionais no campo, no interior de grandes fazendas, dificultando a reprodução das famílias que se organizam em torno da agricultura familiar e compromete os laços de proteção social criados no interior das comunidades que essas famílias formam. É importante considerar que os laços ditos tradicionais não são vistos aqui como contrapostos aos laços mercantis, ditos mais modernos e dinâmicos. Mas sim, como a eles complementares e como base da conformação das redes sociais de proteção no meio rural que, quando debilitadas, tornam o acesso aos mercados, sobretudo o de trabalho, como fundamentais para a reprodução social das famílias rurais.

Além disto, quando se contrapõe a mercantilização do trabalho ao parco crescimento dos mercados locais e regionais, a dificuldade de acesso aos alimentos em particular e à reprodução social das famílias de um modo geral se acentua. Como estratégia de sobrevivência surge então a possibilidade de migração rural-urbana e a deterioração ainda maior das redes originais de proteção social, quando aumenta o grau de vulnerabilidade social das famílias no meio urbano, como também a migração temporária para o corte de cana em outras regiões do país. Essa última estratégia reforça a desestruturação da agricultura familiar e dos laços sociais a ela inerentes, a despeito do papel importante que as mulheres passaram a assumir nesse processo e a despeito também da possibilidade dos laços de solidariedade se fortalecerem, como a ajuda aos vizinhos em momentos de dificuldade, por exemplo.

Nesse quadro, a maior dependência da posse de recursos monetários imprime às famílias a condição de competirem nos mercados, fechando-se o ciclo não virtuoso de piora das condições ambientais – estrutura fundiária e da renda concentrada – dificuldades de reprodução da agricultura familiar – políticas públicas insuficientes – aumento da pobreza rural e urbana – concentração da propriedade fundiária e da renda – piora das condições ambientais em virtude da exploração inadequada dos recursos naturais – extração mineral e pecuária extensiva e que está em vias de ser potencializada pela realização de investimentos na produção de eucaliptos.

Em sentido contrário, isto é, dos fluxos que contribuem para a promoção do acesso aos alimentos por parte da população local, seus mecanismos de coordenação estão relacionados a um sentimento de solidariedade e de promoção da justiça social, associados à busca da promoção do desenvolvimento local. Busca-se, a partir da recriação dos laços de proteção social, bem como a partir da identificação de oportunidades individuais e/ou coletivas em meio aos fluxos predominantes, ou mesmo através da criação de novos fluxos – a economia solidária ou o estímulo a mercados regionais, por exemplo, a ampliação das perspectivas das famílias em geral e das que se encontram em situação de maior risco, bem como de suas próximas gerações. Em Araçuaí, essa busca, de um modo geral, vem ocorrendo através da ação do Estado, principalmente no âmbito municipal, se valendo de recursos federais e estaduais, em menor escala, associada a ações originadas na sociedade civil organizada, levadas por ONGs locais, regionais, nacionais e mundiais.

A análise do conjunto das ações específicas em SAN realizadas pelas ONGs que atuam no Município e pelo Setor Público municipal, permite perceber a amplitude do leque que essas ações alcançam. Essas ações vão desde a nutrição materno-infantil até a promoção do acesso a mercados para produtos locais, passando

- Pela oferta de alimentos para a população pobre;
- pela educação alimentar para crianças, jovens e adultos;
- pela valorização e fortalecimento da condição feminina, negra e indígena e das culturas local e regional, ações essas que se estendem para a medicina popular, proteção ao bioma cerrado, com pesquisa e experimentos em ervas e plantas medicinais;
- pelo desenvolvimento e implantação de tecnologias alternativas de convivência com o semi-árido, onde a questão da água é central;

- pela promoção da produção de alimentos para autoconsumo, o que envolve hortaliças, pequenos animais e mel, entre outros, por meio do associativismo, do cooperativismo e da Economia Popular e Solidária;
- pela promoção do acesso ao crédito;
- pela busca da melhora da qualidade e produtividade da produção local, incluindo aí o artesanato, no sentido da conformação de marcas para produtos com designação de origem;
- pela promoção de uma perspectiva associativista que venha a levar os membros das comunidades a se unirem em prol da solução de problemas comuns, que geralmente passam pela melhora das condições de acesso à infraestrutura, como a manutenção de estradas vicinais e calçamento de ruas;
- e pela melhora das condições de planejamento no âmbito da Prefeitura Municipal.

Foram também percebidos esforços no sentido da criação de mercados institucionais, sobretudo no que respeita à merenda escolar. Esse esforço, contudo, esbarrou em dois tipos de dificuldades: aquelas relacionadas à inexistência de documentação apropriada para participar das licitações públicas por parte dos produtores locais; e aquela relacionada ao cumprimento dos prazos, por parte dos produtores, no fornecimento dos gêneros alimentícios que compõem a cesta da merenda escolar. Com relação à questão do acesso ao crédito, sobretudo no que respeita ao Pronaf, particularmente o do tipo B – pequenos animais, produção de subsistência, etc. – esse, em alguns casos, esbarrou nas dificuldades relacionadas ao associativismo.

A capacitação, em meio a esse amplo leque de ações, é sempre valorizada. A melhora das condições relacionadas ao acesso à educação, principalmente no meio rural, mas também no meio urbano, a partir de parceria entre a Prefeitura Municipal e ONGs que atuam localmente, merece também ser destacada. Esse destaque decorre não apenas porque o melhor acesso aos serviços de educação implica a melhora de acesso dos indivíduos ao mercado de trabalho, mas também porque, no que respeita à educação infantil, cria uma tendência de reversão do quadro alimentar no seio das famílias. Isto porque, no âmbito municipal, desde 1996, a noção de segurança alimentar vem paulatinamente sendo trabalhada nos currículos, juntamente com uma maior preocupação no que respeita à merenda escolar.

Caminha nesse sentido também a ação realizada junto a crianças na faixa etária de 0 a 3 anos e às mães, sobretudo no que respeita à amamentação exclusiva; a mulheres e jovens, como também junto aos indígenas e quilombolas que habitam o município. Essas ações vêm ocorrendo

em meio a uma associação entre organizações da sociedade civil e Prefeitura Municipal, e tendem a promover o acesso aos alimentos, de forma digna, respeitando a formação cultural e a sustentabilidade ambiental. Nesse sentido, encontra-se no município trabalhos que buscam recuperar a cultura local. Esses trabalhos, ao mesmo tempo em que resgatam a cultura ligada ao bioma cerrado, resgatam também a cultura popular relacionada às práticas medicinais – ervas, raízes e plantas medicinais. Associa-se a essa prática também a valorização da condição feminina, dos indígenas e da população negra; a promoção do associativismo, do cooperativismo e da economia popular e solidária.

Vale destacar também o esforço que em conjunto vem sendo realizado no sentido da instituição de novas territorialidades – territorialidades regionais, seja através da ação CONSAD/COMEJE (Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local e a Comissão do Médio Jequitinhonha), seja através da instituição da Mesovalés - Agência de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesoregião dos Vales do Jequitinhonha e do Mucuri – que engloba municípios dos vales do Jequitinhonha e Mucuri e, portanto, de três estados diferentes (MG, BA e ES). No primeiro caso, está-se disponibilizando recursos para custeio de hortas e pomares, com o apoio do Programa Minas sem Fome do Governo do Estado, em conjunto com o Consea-MG, através de recursos de loterias.

No segundo caso, a Mesovalés representa uma nova territorialidade, abrindo um canal para discussão e exercício de pressão sobre os níveis subnacionais e nacional de poder de modo a tratar de questões que estão postas para a promoção da SAN e para o desenvolvimento local, mas que não se limitam ao local propriamente dito, como aquelas relacionadas ao acesso à infraestrutura, por exemplo. Outro dado interessante que essa institucionalidade nos traz é o fato de sua conformação estar orientada em função de bacias hidrográficas – a do Jequitinhonha e a do Mucuri. Esse dado impõe a compreensão da interação entre os fluxos bióticos e antrópicos que se dão no novo território em formação, ponto básico para se pensar em desenvolvimento sustentável.

Esse ponto coloca em evidência o fato de que os processos que acentuam a dificuldade de se formar localmente um sistema de SAN são na verdade processos regionais. Eles possuem componentes ambientais, político-institucionais, econômicos e sociais semelhantes ao descrito acima, mas numa dimensão regional. Eles exigem intervenções pontuais, como aquelas que vêm acontecendo junto às famílias em prol da melhora da convivência com as condições do semi-árido, mas também exigem intervenções regionais que, ao lado da conformação de arranjos

produtivos locais (regionais), a generalização da oferta de infra-estrutura básica e bens e serviços públicos.

Assim, em contraposição ao fluxo dominante, um conjunto significativo de ações voltadas para a capacitação, assistência técnica, educação, saúde, etc. tende a se contrapor àquela tendência dominante. Contudo, é preciso dizer que seu volume, em relação às necessidades colocadas para a população, se encontra muito aquém daquilo que seria necessário para a transformação dos fluxos prevaletentes em fluxos que venham a promover a SAN e o desenvolvimento local de forma sustentável.

VI.1 – O Enfoque da SAN e os resultados da Pesquisa

A seguir vamos analisar os resultados da Pesquisa a partir dos elementos valorizados pelo enfoque da SAN, quais sejam: a intersetorialidade, a equidade, a participação social, descentralização e relações intergovernamentais, a sustentabilidade, a cultura e hábitos alimentares e a qualidade sanitária dos alimentos.

VI.1.1 - Intersectorialidade

A intersectorialidade da SAN implica considerar as múltiplas dimensões envolvidas pela questão alimentar e o grau de integração das ações voltadas para sua promoção. Interessa verificar em que medida as ações, programas e atores sociais incorporam ou aproximam as diferentes dimensões e a abrangência da SAN, bem como a existência de pólo(s) aglutinador(es) do tema da SAN nos municípios.

Em Araçuaí, do ponto de vista da intersectorialidade, percebem-se ações conjuntas entre as Secretarias Municipais de Desenvolvimento Sustentável, de Desenvolvimento Social, de Saúde e de Educação, ações essas que podem, contudo, ser aperfeiçoadas. A Prefeitura Municipal tornou-se um ponto importante de referência para os programas e ações conduzidos pela sociedade civil organizada. Nesse mesmo contexto, pode também ser percebida uma interação entre organizações da sociedade civil que atuam no município, interação essa que, de acordo com as entrevistas, pode ser aprofundada, o mesmo devendo ser dito com relação aos diversos conselhos municipais implantados em Araçuaí.

Três grandes linhas de ação se destacam para a promoção de SisLocSan em Araçuaí: (a) o aprimoramento das condições de convivência com o Semi-árido (de modo mais geral, com contexto biofísico), aumentando a capacidade das famílias terem acesso à água (aos recursos

naturais) e à criação de pequenos animais (à atividade produtiva); (b) a transformação das redes sociais verticais que se formam no bojo das práticas patrimonialistas e clientelistas em redes verticais de instituições públicas e da sociedade civil e em redes horizontais de associativismo e cooperativismo, cujas ações potencializam a criação de dinâmicas locais virtuosas; (c) o fortalecimento das manifestações culturais locais através do incentivo à música, à arte e ao artesanato locais.

A importância do meio rural no município implica também considerar a prática da intersetorialidade em âmbito local – no que se refere aos circuitos ou fluxos de bens. Isso é sobretudo importante devido à limitação da capacidade de atuação na esfera rural/agrícola, associada à profunda crise que atinge a agricultura familiar. Nesse sentido, uma das diretrizes da implementação de SisLocSan consistiria, justamente, em colocar a produção alimentar e a integração nos circuitos regionais como um instrumento para o enfrentamento dessa realidade, trazendo juntos elementos do enfoque da SAN, principalmente, na perspectiva de aproximar produção e consumo, para o quê jogam papel importante as feiras, o pequeno varejo e os mercados municipais. No mesmo sentido podem atuar as compras governamentais de alimentos, porém, vimos as dificuldades de participação dos pequenos produtores locais no fornecimento para a alimentação escolar.

Decorre daí que a potencialização de mercados locais e regionais se torna um grande instrumento na conformação de sistemas locais de SAN nos quais as famílias podem se inserir sem, no entanto, colocar em risco sua sobrevivência material e social. Essa potencialização será alcançada com uma estratégia de médio-prazo de valorização da produção local, que incluiria planejamento em torno de três elementos: a qualidade da produção artesanal local; a capacidade dos produtores de ofertar produtos com regularidade; e um esforço no sentido da regularização documental dos produtores, o que tem se constituído em impedimento para a participação de licitações públicas.

Essa valorização teria um objetivo mais amplo de tentar fazer com que a renda gerada no município permaneça no seu território, aumentando a capacidade de multiplicação de renda que os gastos realizados internamente – Prefeitura municipal, empresas, ONGs, etc. possuem. Isso implica a contratação de fornecedores de bens e serviços do próprio município e também, numa perspectiva de médio-longo prazos, a identificação de potenciais fornecedores e suas respectivas capacitações para tanto.

Dada a interação já existente entre as várias Organizações da Sociedade Civil que atuam no município e a própria Prefeitura municipal, a formatação de estratégias e ações nesse sentido

seria uma forma de se buscar o aprofundamento das relações interinstitucionais locais, inclusive trazendo para a ação conjunta as associações comunitárias e os laços com instituições que atuam na dimensão regional.

Dois pontos devem ser destacados nesse contexto: primeiro, que não se pode perceber as relações sociais em geral, como aquelas fundadas em laços familiares ou comunitários, como distantes ou mesmo impeditivas do estabelecimento de relações mercantis. Segundo, a associação entre o fortalecimento das redes sociais de proteção social e o aumento das possibilidades de inserção em redes de trocas mercantis forma uma combinação que virá a dar sustentabilidade ao sistema local de SAN.

O sucesso e maior alcance dessas alternativas, como também a ampliação do volume das ações levadas pelas ONGs e pelo setor público, dadas as necessidades locais no sentido da reversão dos processos bióticos; de contenção do fluxo migratório rural-urbano; de piora nas condições de distribuição da renda que ocorreu ao longo dos anos 1990, no entanto, ficam condicionados à capacidade de se articular os distintos tempos e lógicas dos governos, da sociedade civil organizada, das comunidades e o tempo de rotação do capital.

A lógica do governo obedece a um limite de tempo distinto da lógica das comunidades; a lógica da sociedade civil organizada pode ou não obedecer ao tempo do governo, dependendo da origem dos recursos e do comprometimento com programas de governo específicos, bem como do nível de governo do qual se está falando e da orientação política dada aos programas e ações. Em meio a essas lógicas, se interpõe uma outra, ligada às possibilidades abertas a atores locais no sentido da sua participação em redes nacionais de troca, onde o que conta é o tempo de valorização do capital.

VI.1.2 - Equidade

Do ponto de vista do enfoque da SAN, a dimensão da equidade implica observar os processos sociais mais amplos que geram desigualdades, e também como as formas de interação entre os atores sociais reforçam ou não desigualdades mais amplas. Além disto, na esfera das ações e políticas públicas, cabe verificar os princípios de equidade presentes na formulação e implementação de ações; os critérios de elegibilidade; eventuais estratégias para minimizar práticas clientelistas e paternalistas; a transparência e participação social na seleção da população atendida; e os programas de inserção dos grupos mais vulneráveis.

Um primeiro ponto está relacionado ao acesso, por parte da população, aos serviços públicos. O presente Relatório destacou os esforços significativos na promoção do acesso à educação, mas identificou o alcance limitado das famílias aos serviços públicos de saúde, como atesta o fato de que apenas 10% das famílias são atendidas pelo PSF. Distinguindo o meio rural do meio urbano, deve também ser destacado o incremento do número de residências atendidas no meio urbano por energia elétrica, serviços de água e saneamento e coleta de lixo, embora dificuldades nesse sentido continuem ainda sendo sentidas pela população pobre que habita a área urbana, como também pela população rural do município, a despeito dos esforços realizados no sentido da eletrificação rural e daqueles relacionados à construção de cisternas para o acondicionamento da água da chuva.

Os acessos ao crédito e à assistência técnica são também gargalos no que respeita à população rural e que exigem uma atenção especial dos gestores locais, no que respeita à realização de planejamento para a construção de estratégias para se enfrentar esses problemas.

No que respeita ao crédito, as fragilidades na noção de cidadania e direitos também se evidenciam, ao lado das próprias fragilidades na organização social dos pequenos e médios produtores, contribuindo para a consolidação das desigualdades de acesso aos recursos públicos.

A despeito dos esforços realizados no âmbito da Emater-MG, é importante destacar, de acordo com o enfoque da SAN, que os esforços no sentido da inserção de pequenos produtores em redes de trocas mercantis devem também ser acompanhados da valorização da produção para o autoconsumo, seja pelo lado da disponibilidade de alimentos de qualidade, culturalmente adequados, seja pelo lado da diminuição do grau de incerteza que provoca aquela inserção em redes mercantis.

Em adição a isto, as dificuldades relacionadas à qualificação técnica dos produtores implicam até mesmo em desafios para inserção destes segmentos nos programas federais considerando a complexidade das regras burocráticas. Este tipo de problema de formação técnica se reflete também nas condições dos produtores em escoarem sua produção mesmo para o mercado local, uma vez que seus produtos não são de fácil comercialização frente aos critérios dominantes de compra e venda.

Esta última consideração nos leva ao acesso precário, ainda por parte da população rural, ao sistema de transporte o que, muitas vezes, é o responsável pela não comercialização da produção; ou, quando esta é feita, a custos muito elevados; ou ainda se tornam – os pequenos produtores, dependentes de intermediários, que compram os produtos “na porteira”, pagando preços muito inferiores aos de mercado.

Além disto, em Araçuaí emergiram as desigualdades em termos de raça, etnia e gênero, que também devem ser compreendidas a partir dos fluxos dominantes referidos anteriormente. Manifestações dessas desigualdades são encontradas nos elevados índices de analfabetismo, na média de anos de estudo da população, nas elevadas taxas de mortalidade infantil e no número de crianças e adolescentes do sexo feminino com filhos.

Os principais fatores que vêm dificultando um processo mais inclusivo de cadastramento nos programas federais, como o PBF, em Araçuaí, está relacionado principalmente à deficiência de pessoal e de transporte frente à extensão territorial do município. Além desse fator, pode-se perceber também a falta de apoio e capacitação do governo federal e estadual. Esses fatores dificultam uma busca ativa dos potenciais usuários.

O equacionamento dessas questões relacionadas à equidade no acesso às políticas e serviços públicos torna-se, então, um desafio para o aprofundamento do grau de intersectorialidade percebido no município, congregando ações conjuntas de ONGs, associadas às ações da Prefeitura municipal e das associações comunitárias.

IV.1.3 - Participação social

A participação social considera a formulação, implementação e controle das políticas públicas. Em Araçuaí foi percebida uma presença importante das organizações sociais na vida política local e na condução de programas públicos. As várias ONG's e instituições que atuam no município têm origem diversa, muitas delas oriundas da ação das Igrejas e algumas surgindo por iniciativa de ex-gestores municipais. Dentre as ações realizadas pelas ONG's, todas passam pela capacitação em relação ao meio ambiente e à consciência ambiental. Algumas estão mais voltadas para a saúde, educação e desenvolvimento comunitário. Outras, para a socialização e abertura de oportunidades para crianças e adolescentes.

As ações específicas no sentido da promoção da SAN cobrem um leque bastante amplo, como foi visto. Esse leque inclui nutrição materno-infantil; educação alimentar para crianças, jovens e adultos; valorização e fortalecimento da condição feminina, dos povos indígenas e quilombolas e da cultura local; promoção de tecnologias alternativas para a convivência com o Semi-árido e a produção diversificada de alimentos para auto-consumo; promoção de acesso ao mercado para produtos locais, envolvendo qualidade e designação de origem. No contexto de Araçuaí, a promoção da SAN, do direito humano à alimentação e da soberania alimentar vem acompanhada do fortalecimento da cultura regional; mais do que isto, a promoção cultural deve

se constituir numa importante estratégia para a promoção de SisLocSan e do desenvolvimento local e regional.

Os 10 conselhos municipais estão funcionando regularmente. As entrevistas realizadas revelaram grande disposição do setor público municipal tanto no sentido de participar dos diversos conselhos, como também de incentivar a participação, seja da sociedade civil organizada, seja de atores relevantes no âmbito de abrangência temática de cada um dos conselhos. Nesse contexto, a administração municipal contribuiu de forma determinante para a formação de mais de setenta associações comunitárias.

Os principais problemas que foram levantados com relação à atuação dos conselhos estão relacionados com a necessidade de capacitação dos conselheiros, bem como as dificuldades em se custear o deslocamento e a estadia dos mesmos na sede do município quando da realização dos encontros mensais. O estudo realizado, no entanto, sugere a necessidade de discutir as práticas de intermediação das ONG's nos programas públicos.

IV.1.4 - Descentralização e as relações intergovernamentais

A perspectiva de descentralização dos programas e ações requer observar as relações entre as esferas de governo que nela se estabelecem, as arenas e mecanismos de integração entre essas esferas, os papéis dos diferentes níveis de governo e as formas de incentivo ao envolvimento, particularmente, das administrações públicas municipais. Um exemplo da promoção destas relações está na implementação, por parte da atual gestão da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico Sustentável, de projetos aprovados no Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, com apoio de duas instituições: ASSOCIAR e Cáritas Diocesana. Esses projetos, como vimos, vêm sendo desenvolvidos a partir de três Programas do MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: PAA – Programa de Aquisição de Alimentos; Banco de Alimentos e Cozinha comunitária.

O interessante aqui é a forma como a implementação desses programas vem sendo repensada, dadas as especificidades locais. Isto implica olhar com novos olhos os programas federais, ao mesmo tempo em que sugere o fortalecimento da descentralização dos sistemas de segurança alimentar. Criar condições para que esses programas possam ser recriados localmente fortalece a idéia de construção e promoção de sistemas locais de SAN.

No caso do Programa de Banco de Alimentos, por exemplo, seus objetivos encontram-se relacionados à diminuição do desperdício durante comercialização, procurando aproveitar o que,

a princípio, “vai para o lixo”, através do processamento de alimentos não mercantilizáveis. Ocorre que, em Araçuaí, as necessidades são tantas que nada sobra, nem na feira, nem no mercado, nem nos supermercados, de modo que não há o que doar para ser processado.

A questão que surgiu foi então como aproveitar os recursos e, ao mesmo tempo, destiná-los aos seus principais objetivos? A resposta foi associar esses recursos a outros programas. Nesse sentido, o Programa do MDS relacionado ao Banco de Alimentos foi associado ao Programa Fruta Boa. No bojo desse Programa, como vimos, foi construída, com recursos do Pronaf-Infraestrutura, uma fábrica de doces, onde são processadas principalmente a manga e a banana. As frutas passam por uma classificação e aquela parte que seria jogada fora é então aproveitada, para ser distribuída em escolas e creches municipais.

Outro programa, ainda no contexto dos recursos para a formação de bancos de alimentos, foi então concebido por parte da Prefeitura Municipal: o Programa Horta de Resocialização Carcerária. O Município possui cerca de 30 presos albergados, isto é, têm que dormir na cadeia e cuidar de sua sobrevivência durante o dia. A Prefeitura arcaria com custos de capacitação para a formação de hortas, associado à redução da pena: 1 dia para 3 dias de trabalho. Os presos recebem Bolsa de R\$ 80,00 por mês, que paga o almoço (à noite, a cadeia municipal oferece uma janta, geralmente sopa). Parte do produto da horta vai para o Banco de Alimentos e outra parte ficaria para o preso ofertar na feira aos sábados.

A Cozinha Comunitária, por outro lado, provocaria uma desestruturação do mercado local de oferta de alimentos prontos, um dos mercados mais ativos em Araçuaí, por conta do volume de empregos e da renda que gera. A opção encontrada foi a associação desse Programa com as necessidades da população muito pobre do município, isto é, aqueles que não possuem renda para adquirir alimentos no mercado. Outra forma seria a utilização desses recursos para a capacitação dos donos de restaurantes e seus funcionários.

IV.1.5 - Sustentabilidade

A sustentabilidade ambiental envolve, entre outros, a incorporação da análise de risco ambiental, o controle no uso de produtos que oferecem riscos ao ambiente e para a saúde humana e o controle de práticas de destruição como é o caso do desmatamento. A constituição de um sistema local de SAN passa pela melhora das condições de sobrevivência no campo, o que será alcançado com a generalização dos projetos de convivência com o semi-árido, mais sustentáveis social e ambientalmente falando, bem como pelo aumento da oferta de serviços e bens públicos, como saúde, educação telecomunicações, transporte. A melhor convivência com o semi-árido e a

maior oferta de bens e serviços públicos irá conter o fluxo migratório rural-urbano e ampliar as possibilidades de sobrevivência das famílias no meio rural, diminuindo também a migração temporária em busca de trabalho.

Em Araçuaí, os principais problemas ambientais tiveram origem com a intensa atividade antrópica, no caso, ligada à mineração e agropecuária. O desmatamento, as queimadas e o mau uso dos solos conduziram à erosão acelerada. Associados a isso, o assoreamento dos rios e córregos, o ressecamento do solo, a redução da vazão de alguns rios e a intermitência de outros, são problemas que repercutem de forma significativa nos padrões de qualidade de vida da população. Como visto anteriormente, o mais grave problema que os moradores de várias comunidades rurais enfrentam é a falta d'água para consumo doméstico e para a atividade produtiva.

O leque de ações que vêm sendo implementadas cobre um amplo espectro que associa o enfrentamento das manifestações de insegurança alimentar com a promoção da SAN e do desenvolvimento local. Cabe destacar que a noção de SAN vem norteando essas ações e, juntamente com ela, a idéia de que a sustentabilidade ambiental é um objetivo a ser perseguido com rigor, dada a conscientização geral entre os gestores municipais de que os problemas ambientais estão entre as principais causas do elevado grau de pobreza local e regional.

A noção de sustentabilidade, contudo, coloca o desafio de articular a sustentabilidade nas suas várias dimensões: política, econômica e ambiental. Cada uma das dimensões da sustentabilidade envolve elementos próprios. Alguns elementos da sustentabilidade das estratégias e programas, dos pontos de vista político e econômico foram abordados nos itens anteriores, sem, no entanto, estarem articulados.

Um ponto importante neste contexto, é que a administração municipal tem a noção de SAN como uma referência importante. Nesse sentido, foi observado um significativo grau de intersetorialidade no próprio interior da administração municipal, além do estímulo às ações das ONGs e outras instituições da sociedade civil, tendo a Prefeitura municipal se conformado em uma espécie de centralidade institucional, referência e ponto de apoio para a ação da sociedade civil organizada.

Não foi possível avaliar a abrangência dessa ação, mas o certo é que, por mais significativa que seja, seu alcance ainda é pequeno face às necessidades locais, sobretudo no que respeita à SAN. Fóruns de dialogo interinstitucional existem e funcionam, e outros ainda estão sendo criados, pelo que foi observado, a partir da troca de experiências – que pode ser aprofundada e de discussões de proposições, a exemplo do CMDR. A integração entre ONGs,

embora venha se intensificando, ainda é tímida, o que pode ser atribuído à necessidade de definição de espaços para atuação concreta de cada uma, levando-se em conta origens institucionais distintas. Esse fato coloca uma questão relativa à intersetorialidade e que se desdobra em outra, relativa à sustentabilidade das ações de promoção da SAN no longo-prazo, considerando a possibilidade de um quadro político adverso

Dado que não foi pequena a incerteza com relação aos resultados das eleições municipais no final de 2004 e nada garante que a mesma incerteza não venha a prevalecer ao final de 2008. Na hipótese do atual prefeito (PT) ou o seu candidato à prefeitura municipal perder as eleições, pode haver uma certa retração em relação aos avanços conquistados no que respeita à intersetorialidade, isto é, relações entre o Setor Público e a Sociedade Civil Organizada e entre as instituições que conformam essa última, principalmente as ONGs e as associações comunitárias. Isso porque pode vir a se perder a centralidade que a Prefeitura Municipal exerce nessas articulações.

As relações inter ONGs nesse contexto é significativa e a questão que se coloca é relativa ao fato dessa interação poder ser aprimorada, por um lado e, por outro, não ser suficiente para continuar se mantendo num quadro politicamente adverso. Nessa última situação, as possibilidades de se tornar efetiva e de se ampliar o caráter complementar das ações realizadas em SAN por essas ONGs, que é requerida pela promoção de um SistLocSan tendem a se restringir a uma ou algumas delas (ONGs) se tornarem hegemônicas e realizarem essa articulação e, assim, garantir a intersetorialidade e a institucionalidade de programas e políticas relativas à SAN. Em outras palavras, na hipótese de um quadro político adverso, a garantia da complementaridade das ações realizadas pelas ONGs e associações comunitárias em SAN e sua ampliação deverá ser alcançada se se garantir e ampliar a articulação conquistada até o momento.

Um aspecto importante dessa questão é que a posição de relativa liderança que o poder público municipal exerce encontra-se também respaldada no esforço que, no âmbito governamental, vem sendo realizado no sentido da integração regional. Articulações nesse sentido vêm sendo realizadas no âmbito dos municípios do Vale do Jequitinhonha, no contexto da AMEJ – Associação dos Municípios do Médio Jequitinhonha e da MESOVALES – Associação que congrega municípios do Vale do Jequitinhonha e Mucuri, alcançando também municípios do Norte do Estado do Espírito Santo e do Sul da Bahia. Esforços semelhantes vêm também sendo realizados no contexto dos CONSADs. Além disto representar territorialidades distintas, com municípios diferentes, fóruns diferentes, implicando diagnósticos diferentes, articulações diferentes, planos diferentes, etc., implica também um certo desgaste para os

representantes de Araçuaí, que estão no centro dessas articulações regionais e dessas com os governos estadual e federal.

Esse desgaste pode comprometer e desestimular as articulações no âmbito intramunicipal já conquistadas e impedir que outras articulações mais sustentáveis politicamente e mais efetivas do ponto de vista da construção de SistLocSan e da promoção do desenvolvimento local sejam construídas.

Uma forma de se dar com essas situações é através da instituição da prática do planejamento, com envolvimento maior tanto da sociedade civil organizada e das principais lideranças comunitárias, como também dos setores produtivos. Obtém-se, dessa forma, maior sustentabilidade política para o próprio processo de planejamento e para as ações a serem implementadas. Sugere-se, além disto, que um dos itens do planejamento a ser considerado é o redirecionamento dos gastos realizados localmente, associado à promoção da produção local em vários de seus aspectos – fortalecimento dos produtores; qualidade da produção artesanal; aspectos jurídicos; etc. que têm, como objetivo último, a promoção da sustentabilidade econômica.

Nesse caso, o planejamento seria um instrumento que organizaria a quantidade imensa de ações em curso, retirando delas o caráter de curto prazo, muitas vezes isoladas e pontuais, lhes imputando a perenidade de objetivos de médio-longo prazos. Em outras palavras, avançar na troca de experiências e na compreensão comum dos limites estruturais que impedem uma maior efetividade das ações para, a partir desse ponto, conceber conjuntamente estratégias de longo prazo, abrir frentes de atuação e unir esforços para a implementação daquelas estratégias.

IV.1.6 - Cultura e hábitos alimentares

O relatório contém importantes informações relativas aos hábitos alimentares e como eles expressam a cultural local. A indagação que se coloca, neste ponto, refere-se tanto ao respeito às culturas locais por parte dos programas alimentares, quanto aos incentivos e ações específicas voltadas para a produção e comercialização de produtos integrantes dessas culturas.

Em Araçuaí, nota-se o cruzamento de gostos e práticas trazidas da África e da Europa com características dos povos indígenas num ambiente de cerrado, deixando um legado de manifestações culinárias próprias (arroz com pequi, requeijão, macaxeira, biscoito de goma, farofa de andu, carne-de-sol com farinha). Os peixes fazem também parte da cultura alimentar local. Os alimentos mais consumidos são o feijão, arroz, leite, carne bovina, macarrão, verdura,

legumes e bofe; entre as famílias rurais foram também citados a batata, o tomate e a abóbora. As frutas ainda estão disponíveis “no quintal”, tanto no meio rural quanto urbano, levando a uma subestimação de seu consumo pelos entrevistados em relação ao que precisa ser produzido ou comprado.

Os restaurantes locais oferecem pratos típicos da cultura local, combinando produtos característicos da agricultura familiar (pequenos animais), com cereais (arroz e milho), feijão, quiabo, tubérculos (mandioca) e frutos (pequi, jenipapo, tamarindo e manga). Os entrevistados afirmam estar havendo uma diminuição no consumo desses pratos típicos, ao lado de maior interesse em alimentos mais saudáveis, exigência de mais variedades de carnes e a diminuição do consumo de verduras.

Já no meio rural, as mudanças nos hábitos alimentares foram relacionadas com fatores tais como facilidade de acesso a uma maior variedade de bens e benefícios monetários para compra de alimentos, ao lado de restrições ao plantio e à alimentação por conta do desemprego. Embora as avaliações sejam de que no passado a alimentação era mais saudável e natural e se plantava mais que hoje, quando parte dos alimentos “vêm de fora”, este último fenômeno é também responsável pela maior variedade e facilidade de acesso a alimentos antes inalcançáveis.

São ainda tímidas as manifestações locais das principais tendências gerais de alteração no regime alimentar – alimentação fora do domicílio e aquisição de alimentos pré-preparados, a propósito do incipiente consumo de produtos industrializados. No entanto, cresce a procura por refrigerantes e enlatados, introduzindo nas referências locais as grandes marcas nacionais e internacionais. A alimentação fora do domicílio tem pequena incidência, como seria de se esperar, exceto na feira aos sábados quando um grande número de pessoas se dirige à sede do município para realizar compras semanais e também vender os excedentes de sua produção.

Ainda com relação à alimentação fora do domicílio, vale ressaltar que Araçuaí se constituiu historicamente como um entreposto comercial, local de paragem e, enquanto tal, é referência regional para o comércio e a oferta de alguns serviços; acrescente-se a isto o fato de a zona rural do município se estender por uma área significativa. Isto faz com que, diariamente, dezenas de pessoas acorram à sede do município, as quais se alimentam nos restaurantes locais, principalmente os que oferecem “pratos feitos”, estando esses sempre cheios no horário do almoço.

A pesquisa de campo constatou que os programas públicos de transferência de renda têm contribuído na diversificação da dieta alimentar das famílias, ampliando suas respectivas capacidades de acesso. Nesse campo, porém, notam-se iniciativas de organizações da sociedade

civil voltadas para a melhoria dos hábitos na perspectiva de valorizar produtos locais e o aproveitamento integral dos alimentos, além de outras ações de educação alimentar.

Nesse contexto, a promoção e a construção de SisLocSan passa pela promoção da produção local e pela abertura de novos canais de comercialização, acompanhada da articulação entre a cultura local e o consumo alimentar. Essa estratégia englobaria a necessidade de aprimorar a qualidade da produção local e a atuação da vigilância sanitária, avançar nas estratégias de convivência com o Semi-árido, apoiar as atividades artesanais associadas à produção de alimentos e ampliar a promoção da educação alimentar.

IV.1.7 - Qualidade sanitária dos alimentos

A qualidade sanitária dos alimentos implica considerar também os programas de inspeção animal e vigilância sanitária, particularmente, no tocante à adequação das normas que o regem e a perspectiva de atuação dos órgãos fiscalizadores. A promoção da produção artesanal ou daquela realizada nos pequenos e médios empreendimentos rurais e urbanos, componente essencial da promoção de SisLocSan, não deve prescindir do requisito de qualidade dos bens ofertados. Nesse contexto, dois pontos devem ser observados: a) a inadequação das normas a este tipo de atividade, já que a maioria delas foi elaborada tendo como referência a produção industrial de maior escala; e b) a atuação meramente punitiva dos órgãos responsáveis por aplicá-las, com quase nenhuma perspectiva de promover a passagem desses pequenos produtores para o mercado formal. Percebendo a questão desse ponto de vista, a defesa sanitária assume papel relevante na promoção de SisLocSan e do desenvolvimento local, na medida em que é possível, por um lado, adequar as regras sanitárias municipais às características dos produtores e prestadores locais de serviços relacionados à alimentação de pequeno e médio porte, sem no entanto colocar em risco a qualidade sanitária dos alimentos. Por outro lado, é possível pensar em uma defesa sanitária a partir da promoção dos pequenos produtores, retirando-lhes seu caráter meramente punitivo.

No caso de Araçuaí, a fiscalização sanitária cobre, “na medida do possível”, todo o comércio de alimentos. O Mercado Municipal tem importância relativa também nesta questão, em relação ao qual foram iniciadas reformas estruturais que representariam um marco importante no avanço da fiscalização. A exigência de uma maior fiscalização sanitária em relação aos equipamentos oferta de alimentos – envolvendo supermercados e restaurantes, além do mercado e da feira municipal – não deve obscurecer um fato importante, qual seja, a necessidade de

melhorar a qualidade dos produtos alimentares oriundos da agricultura familiar daquela e das demais regiões.

Em conclusão, as ações realizadas interferem nos fluxos dominantes que se instalaram desde o início do processo de ocupação, alterando as relações entre o meio ambiente e a população rural em particular e a população local em geral. Nesse sentido caminham a construção de cisternas e a capacitação para a produção de hortas domiciliares, de mel e a criação de pequenos animais, como cabras, por exemplo. Essas ações se contrapõem, portanto, à tendência de piora das condições ambientais em função da retirada da cobertura florestal e do assoreamento dos leitos dos rios e, quando associadas à idéia de preservação ambiental; à abertura de mercados solidários; de acesso ao crédito; de acesso à educação e à saúde podem, no longo-prazo, reverter essa tendência.

Do ponto de vista do enfoque da SAN, a promoção de SistLocSan e do desenvolvimento local passam pelo aprimoramento das condições de sobrevivência com o semi-árido, de modo a aumentar a capacidade das famílias de terem acesso à água e a criação de pequenos animais, principalmente; a transformação das redes sociais verticais que se formaram no bojo práticas patrimonialistas e clientelistas em redes de instituições, públicas e da sociedade civil, cujas ações venham a potencializar a criação de dinâmicas locais virtuosas, inclusive mercantis e em redes horizontais de associativismo e cooperativismo; e o fortalecimento da identidade local e regional, através das manifestações culturais locais e do incentivo à música, à arte e ao artesanato locais.

Vale, por fim, ressaltar que o aprofundamento do grau de intersetorialidade já existente é um ponto importante nessa perspectiva. Este aprofundamento pode ser alcançado a partir da instituição da noção de planejamento, que tenha como objetivo geral a retirada dos obstáculos estruturais à promoção da SAN e do desenvolvimento local, numa perspectiva de médio / longo prazos. Entre estes obstáculos vale destacar a melhora das condições de vida no meio rural; aqueles que vêm impedindo o crescimento da produção local de base familiar; o acesso aos mercados; e as próprias condições de interação entre os setores de governo e entre governo, sociedade civil e setor privado. Espera-se assim caminhar no sentido da promoção da equidade através do incremento da participação social e da descentralização, apoiado numa visão de sustentabilidade nas suas diversas dimensões.

Relatório II : Município de Campo Alegre de Lourdes - BA

Apresentação

O olhar da realidade sob o prisma da segurança alimentar e nutricional implica observar um conjunto de fatores que influencia direta ou indiretamente as condições de acesso a uma alimentação adequada. Seguindo o enfoque geral da pesquisa, neste relatório destacamos os fatores considerados relevantes nos aspectos nutricionais, produtivos, de consumo e de políticas públicas para uma melhor percepção de como estes fatores se articulam em um determinado contexto de SAN. A correlação destes aspectos permite caracterizar e analisar um sistema local de segurança alimentar e nutricional proporcionando uma melhor compreensão sobre as condições da SAN numa localidade.

A pesquisa em Campo Alegre de Lourdes revelou um pouco desta complexidade que envolve o tema de segurança alimentar e nutricional. As dificuldades enfrentadas por todos que vivem no Semi-Árido e convivem de perto com as instabilidades e incertezas das águas das chuvas, criam uma relação própria entre o ambiente natural e a luta pela permanência na região. Esta cumplicidade das pessoas com o ambiente semi-árido fez com que fossem desenvolvidos meios pelos quais os moradores conseguissem garantir sua manutenção na região. Até os que migraram para outros locais muitas vezes contribuem com os que ficam constituindo-se como uma das estratégias para a manutenção de muitas famílias.

Experiências mais adequadas à região semi-árida vêm se consolidando e propiciando melhores condições de vida para seus moradores, como a construção de cisternas, criação de pequenos animais, hortas, etc. que contribuem para o acesso a uma alimentação mais saudável.

Estas e outras iniciativas deixaram clara a impressão de que é possível uma convivência mais harmoniosa com o Semi-Árido, ainda que com investimentos públicos de baixo custo – se comparadas com alguns mega-projetos propostos ou instalados na região (transposição, barragem sobradinho, etc.) – e com importantes resultados para a população local. Tal fato é importante ser ressaltado, pois algumas obras realizadas na região nem sempre beneficiam a população mais vulnerável econômica e socialmente, a exemplo da barragem de Sobradinho, uma imensa represa localizada a 54 km de Campo Alegre de Lourdes, mas mesmo assim, o município ainda não é abastecido por uma rede pública de água.

No entanto, através da mobilização das pessoas e de organizações da sociedade estão sendo desenvolvidos projetos mais adaptados às disponibilidades dos recursos locais (como ambientais, mão-de-obra, econômicos) como a construção de cisternas, as quais já atendem milhares de famílias e que tem contribuído enormemente para manutenção e fixação das famílias no sertão do São Francisco.

Mas, os problemas provocados pela falta de água não são apenas de ordem climática ou ambiental, também estão relacionados com outros fatores sociais e políticos, que interferem nas condições de acesso da população aos alimentos. A região semi-árida possui um dos piores índices de pobreza do país refletindo também em fortes desigualdades sociais. BATISTA FILHO (2005), destaca que o Semi-Árido (com 980.000 km² e 20 milhões de habitantes) constitui a mais extensa e mais populosa área de pobreza de todo o mundo¹⁸ em termos de terras contínuas de um só país. Além disto, ressalta o autor também que esta grande mancha geográfica de pobreza está comprometida por suas disparidades internas.

A situação de pobreza no Nordeste não se trata de um fenômeno recente, ela já vinha sendo apontada com grande ênfase por Josué de Castro na década de 50, como consequência dos ciclos decadentes de monoculturas que agravaram ainda mais o desenvolvimento e a economia da região. Para Duarte (2003), *“na zona semi-árida, além do problema representado pela distribuição desigual das terras – que leva milhares de famílias a sobreviverem em propriedades de tamanho incompatível com as condições edafoclimáticas - , ocorrem diminuições dos rendimentos físicos da terra, em decorrência da degradação ambiental (inclusive de áreas atingidas pelo processo de desertificação), da utilização de métodos predatórios seculares, como a queimada e o desmatamento da mata nativa”*.

A região Nordeste concentra os piores índices de pobreza do Brasil e a maior população pobre entre as regiões do Brasil (Tabela I); apesar de apresentar uma relativa melhora entre os anos de 1981 e 1999 - em parte por causa da seca em 1981 que assolou a região e elevou os índices de pobreza-, ROCHA (2004), considera alarmante a concentração da pobreza na região, tendo em vista não só o número de pobres – 13 milhões de pessoas, equivalente a 40,2% dos pobres brasileiros em 1999 -, mas as condições de vida da população em geral, e dos pobres em particular. A autora enfatiza que ao meio físico adverso se juntam condições sanitárias precárias,

¹⁸ Segundo BATISTA FILHO (2005), o índice de condições de vida (ICV) dos municípios do Nordeste seco varia de 0,33 em Pedro Alcântara, na Bahia, a 0,68 como melhor condição em Caicó, Rio Grande do Norte, enquanto no Brasil, que já tem uma situação inferiorizada no ranking mundial (79º lugar), o ICV era de 0,81, bem acima, portanto do valor mais elevado de Caicó. O autor enfatiza ainda que a principal fonte de renda da população consiste nas aposentadorias do chamado Funrural.

o baixo nível de escolaridade e possibilidades muito limitadas dos governos locais de operar, de forma eficaz, em favor do desenvolvimento das atividades produtivas e da assistência da população.

**TABELA I -
Brasil – Bahia – Campo Alegre de Lourdes, Proporção e participação dos pobres
por região – 1981, 1990, 1999 - Em percentual.**

Localidade	1981		1990		1999	
	Proporção	Participação	Proporção	Participação	Proporção	Participação
Brasil	34,58	100	30,25	100	21,11	100
Norte urbano	47,88	3,75	43,24	5,29	40,71	9,57
Nordeste	56,52	49,01	45,83	45,04	29,44	40,23
Sudeste	23,72	30,52	23,05	33,37	17,61	36,37
Centro-Oeste	35,09	6,71	24,29	5,92	15,36	5,17

Fonte: PNAD , 2004

Como será apresentado a seguir, as dificuldades de acesso aos alimentos no município não se restringem apenas pelas limitações físicas naturais, mas por fragilidades que podem ser vista em praticamente todo o sistema local de segurança alimentar e nutricional (econômico, político e social), que muitas vezes reforça um processo de instabilidade e insuficiência no acesso das famílias a uma alimentação adequada.

I – Introdução

A pesquisa em Campo Alegre de Lourdes foi realizada em parceria com o SASOP (Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais), entidade que atua no município desde 1997 com projetos na área de desenvolvimento local e de segurança alimentar e nutricional. Os trabalhos e a experiência acumulada pelo SASOP possibilitaram o acesso a importantes informações como nos diagnósticos alimentar e nutricional realizados em 1997 e 2001 em quatro comunidades (Tamboril, Malhada, Ramalho e Volta de Baixo). Além destes diagnósticos também foi realizado no ano de 1995 o Diagnóstico Rápido Participativo de Campo Alegre de Lourdes em parceria com o STR (Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Campo Alegre de Lourdes).

A pesquisa em Campo Alegre de Lourdes seguiu o roteiro aplicado às outras duas localidades estudadas (Araçuaí e São Francisco de Itabapoana), mas com flexibilidade para se adaptar às condições locais. Inicialmente, foi realizada uma série de entrevistas exploratórias com informantes-chaves sobre as condições gerais de acesso à alimentação pela população do município. Paralelamente, foi realizado um levantamento e sistematização sobre dados secundários, bibliografias, estudos e pesquisas realizadas na região.

Após este mapeamento inicial, foi feita uma nova pesquisa de campo, procurando aprofundar junto aos entrevistados os temas de interesse para a pesquisa, além da aplicação de um roteiro semi-estruturado utilizado nas outras duas localidades, visando certa padronização do formato das pesquisas nos diferentes locais para que permitisse sua posterior comparação. Nestas entrevistas, onde a presença do SASOP pudesse provocar algum tipo de constrangimento aos entrevistados, tomou-se o cuidado de fazê-las sem a presença de seus representantes.

Em seguida foram aplicados os questionários estruturados junto às famílias do meio urbano e do meio rural. A aplicação dos questionários foi definida em função de um número mínimo de entrevistas nas localidades em que se pretendia fazê-las representar; ou seja, foi aplicado 20 questionários no meio urbano, divididos entre os bairros, principalmente da periferia, onde se encontram os maiores problemas de acesso aos alimentos. E, obedecendo à proporcionalidade entre a população da área urbana e da rural, foram aplicados 40 questionários na área rural do município.

Quanto à definição dos locais de coleta de dados (tabela II), na área urbana privilegiou-se os bairros os que apresentavam maiores problemas com relação ao acesso aos serviços públicos, moradia, saneamento, etc. e, na escolha das comunidades rurais levou-se em consideração aspectos como o contexto biofísico, a reprodução econômica das famílias e densidade sócio-organizacional e, a institucionalidade e acesso a bens e serviços públicos.

Ainda que não se tenha o objetivo de uma representação estatística com este questionário, foi possível construir uma imagem geral das condições de acesso da população aos serviços públicos, bem como a algumas características predominantes de alimentação no município. Associados às entrevistas semi-estruturadas foi um importante instrumento para reforçar os indicativos da pesquisa qualitativa.

**TABELA II -
Brasil - Bahia – Campo Alegre de Lourdes, Questionários
aplicados por bairros/comunidades**

Bairros urbanos	Número de questionários
Farinha quente	5
Do outro lado	5
Pedro Alcântara	5
Centro	5
Bairros rurais	Número de questionários
Lagoa do arroz	16 (70 famílias não têm ação/organização)
Barreiro do Esp.	6 (25 famílias não têm organização)
Gergelim	10 (45 famílias em extrema carência)
Lagoa dos Duartes	8 (37 famílias em bairros distantes do município)

Fonte: Tabela formulada pelo autor, 2006

1.1 – O município de Campo Alegre e o Sertão do São Francisco

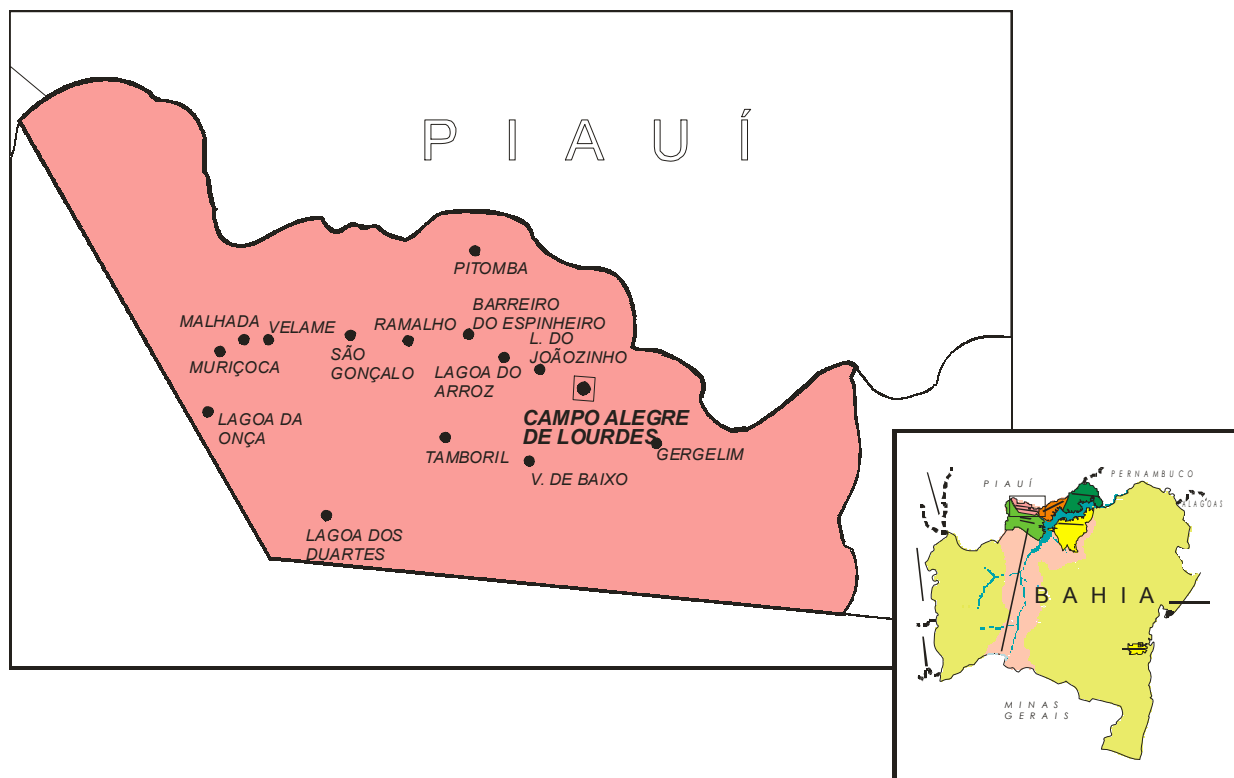
O município de Campo Alegre de Lourdes foi desmembrado de Remanso em 1962 e situa-se na microrregião de Juazeiro, integrando a região econômica do Baixo Médio São Francisco, porção noroeste do Estado da Bahia e distante 800 km de Salvador.

Seu clima é predominantemente semi-árido. O município está totalmente inserido no Polígono das Secas, tendo, portanto, um alto índice de estiagem. O índice pluviométrico médio fica em torno de 742¹⁹ mm anuais enquanto que nos períodos mais secos este índice pode alcançar 429 mm e nos mais chuvosos 1.332 mm anuais; este período de maior precipitação situa-se entre os meses de janeiro e março. A temperatura média anual é de 24,3° C, podendo atingir a máxima de 30,7° C e a mínima de 20,2° C

¹⁹ Há divergências entre os dados pluviométricos do município, algumas literaturas indicam a média anual de 450 mm.

MAPA I -

Localização do município de Campo Alegre de Lourdes no estado da Bahia



Apesar de Campo Alegre de Lourdes pertencer bacia hidrográfica do Rio São Francisco, o município não é banhado diretamente por suas águas. Segundo o relatório do Programa Faz Cidadão (UNEB, 2000), a hidrologia do município é formada por aquíferos médios e pequenos, com profundidade do nível estático ocorrendo numa variação de 0 a 30 metros. Entretanto, dos 46 poços perfurados pela CERB até o ano de 1995, todos apresentaram baixa vazão, sendo que os dois de melhor vazão, Bandeira de Cima (com 1.689 l/h) e Sítio Zé Vicente (com 2.037 l/h) registraram água salinizada.

No município há apenas um poço de água com dessalinizador público, onde as pessoas têm acesso gratuito e podem se abastecer à vontade, entretanto os moradores precisam se deslocar até o poço para pegar a água, ou então, comprar de um dos carroceiros que vendem²⁰ o serviço de transporte de água (Foto I).

²⁰ No período da pesquisa, um carregamento de água do poço até a cidade custava em torno de R\$ 3,00 um tambor com cerca de 400 l. de água.

FOTO I -
Carregadores de água em Campo Alegre de Lourdes



Como praticamente não há rede pública de abastecimento de água no município²¹ (tabela III), este é um dos principais meios de abastecimento de água na área urbana.

TABELA III -
Brasil - Bahia - Campo Alegre de Lourdes,
Proporção de moradores por tipo de abastecimento
de água. Em percentual.

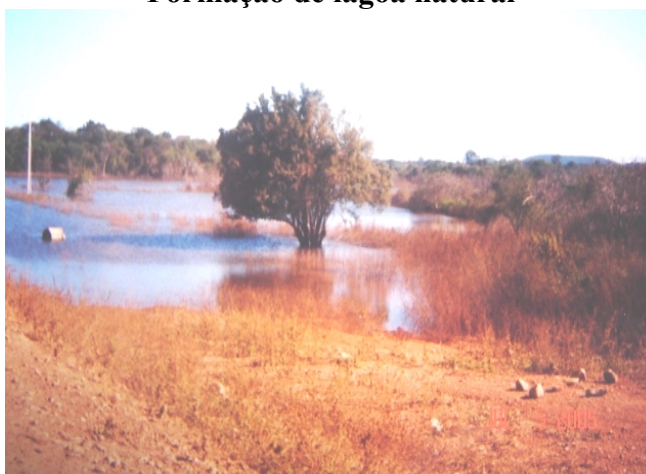
Abastecimento de água	1991	2000
Rede geral	-	6.7
Poço ou nascente (na propriedade)	12.4	13.8
Outra forma	87.6	79.4

Fonte: IBGE, 2000.

Outras alternativas utilizadas para suprir as necessidades de água da população são: a captação de água de chuva, poços particulares (mas também com águas com alto teor de salinidade), ou então, pegar água nas lagoas que se forma nos períodos chuvosos (Foto II).

²¹ Apesar de alguns dados estatísticos mostrarem que há ligações de rede pública de água, não foi vista em nenhuma residência este tipo de abastecimento de água. No relatório do SEBRAE (2000) consta que há 1.800 ligações de água na cidade que atende à 85% da população urbana.

**FOTO II -
Formação de lagoa natural**



Em algumas comunidades existem poços tubulares, entretanto, segundo o Secretário Adjunto, a comunidade só aciona os motores para retirar água quando a prefeitura paga o óleo e uma pessoa para acioná-lo. A prefeitura tem pelo menos dois projetos para amenizar o problema da falta de água. O primeiro visa instalar mais três dessalinizadores²² (um na sede do município e os outros dois nas comunidades do Gergelim e na Lagoa do Pedro). O segundo projeto, de maior amplitude, é para a captação e distribuição de água da represa de Sobradinho, o qual terá a extensão de 144 km de duto principal e 51 km de sub-adutora, passando pelo município de Pilão Arcado e beneficiando cerca de 17.000 pessoas. Apesar deste projeto acenar com uma possível solução definitiva para o abastecimento de água, pelo menos para uma parcela da população, ainda está no papel e demandará recursos do Estado e da União, por isto ainda é incerto quanto à sua execução.

Entretanto, mesmo com todas as dificuldades de acesso à água, há alguns descuidos em relação a este importante recurso. Na área urbana do município existe uma grande lagoa natural, formada com águas da chuva, a qual poderia suprir, ainda que parcialmente, o abastecimento da cidade. Mas, ela tem apresentado sinais visíveis de poluição (Foto III), além dos relatos dos moradores que denunciam o depósito irregular de lixo em suas margens, lavagem de veículos e animais, descarga de esgoto, presença de banhistas, etc., há também uma mineradora que retira água da lagoa para o seu processo de produção.

²² Segundo o Secretário Adjunto, os dessalinizadores irão funcionar com fichas; cada uma custará entre R\$ 0,10 e 0,30 e dará o direito à 20 litros de água. A construção foi feita em parceria com a CERB (Companhia de Engenharia Rural da Bahia); o funcionamento do poço será em parceria entre a prefeitura e a comunidade, sendo que a prefeitura pagará as despesas de energia e, a comunidade, através de uma comissão, cuidará dos recursos arrecadados e da manutenção da bomba e maquinários.

**FOTO III -
Lixo acumulado às margens da lagoa formada na sede do município**



Segundo relatos dos moradores, esta lagoa há alguns anos atrás era a única (ou pelo menos a principal) fonte de água para abastecer a toda população urbana do município. Mas com o uso indiscriminado e a falta de cuidados, já não é possível mais a sua utilização para o consumo humano.

Outra forma de abastecimento de água nas residências é através das cisternas com captação de águas pluviais (Foto IV). Este sistema armazena uma quantidade de água variável, sendo que a maioria das cisternas tem capacidade em torno de 15.000 litros de água, o que é suficiente para o consumo de uma família de quatro pessoas pelo período de estiagem, desde que observado um consumo racionalizado para as necessidades mais básicas como o consumo humano, cozinhar alimentos, etc.

**FOTO IV -
Captação de águas pluviais para as cisternas**

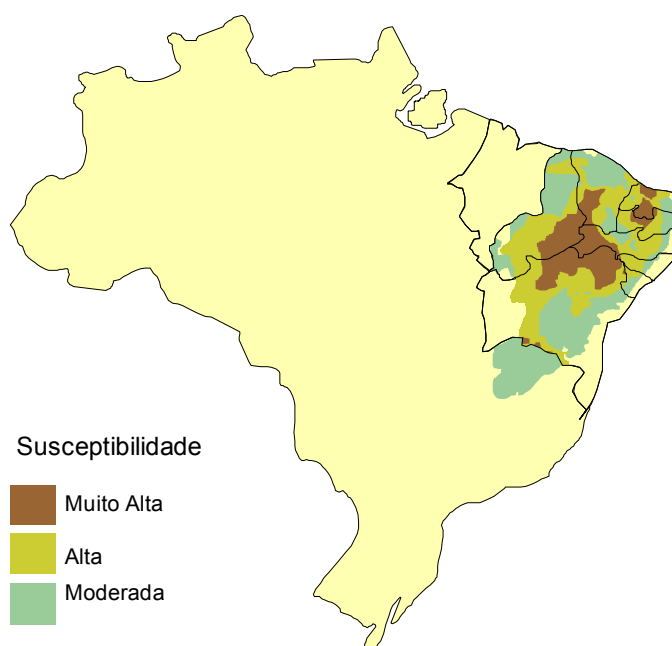


O custo desta cisterna gira em torno de R\$ 1.200,00 a 1.400,00 e uma das vantagens é que a maioria deste recurso fica na própria localidade, remunerando a mão-de-obra da comunidade e na compra de materiais de construção em lojas do município. Existe um grande número de iniciativas que apóiam a construção de cisternas, sendo que algumas pessoas chegam a estimar umas 3.000 cisternas já construídas em todo o município, principalmente na área rural.

Há também uma preocupação com relação aos recursos hídricos, pois a região está inserida numa área em que há o risco de desertificação, como apresentado na figura 01. A Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca-CCD, da qual o Brasil é signatário desde 1997, considera como *zonas áridas, semi-áridas e subúmidas secas* todas as áreas - com exceção das polares e das subpolares - com Índice de Aridez entre 0,05 e 0,65. Este é também o critério adotado pelo Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PAN-BRASIL,2005).

MAPA II -

Mapa da susceptibilidade à desertificação no Brasil



FONTE: Plano Nacional de Combate à Desertificação, Brasília, 1997, (apud Governo de Pernambuco, 1999)
In: Estratégias de Combate à desertificação na Bahia.

Conforme o mapa acima, a região onde está localizado Campo Alegre de Lourdes apresenta um risco 'alto' de susceptibilidade à desertificação. Isto representa não só que são baixos os índices pluviométricos, mas também que os recursos naturais estão sendo explorados muito além de sua capacidade de regeneração. Além deste processo de degradação há também

problemas relacionados com erosão, desmatamento, etc. que aceleram um possível processo de desertificação na região.

Estas condições ambientais são fundamentais para uma melhor compreensão dos desafios que são colocados à população de um modo geral, tanto para produzir seus próprios alimentos como também para ter acesso a uma alimentação adequada, seja através do mercado ou de programas e políticas públicas.

II – Fluxos e processos de produção e comercialização de alimentos

II.1 – Produção e comercialização

A produção e comercialização de alimentos em Campo Alegre de Lourdes são afetadas fortemente pelas características climáticas citadas acima que imprimem uma dinâmica própria nos processos de produção e comercialização. Mas, não são apenas os fatores climáticos que interferem nas condições de produção, as dificuldades no escoamento e nas políticas públicas como o crédito e a assistência técnica voltadas para a produção agropecuária também são fatores determinantes das condições gerais para a produção e comercialização de alimentos.

A assistência técnica aos agricultores é de ampla importância tanto para os agricultores como para a economia do próprio município, principalmente, em se tratando de um município essencialmente agrícola como Campo Alegre de Lourdes. Uma política de assistência técnica vai muito além do simples acompanhamento técnico da lavoura ou da criação. Ela é um canal essencial para acesso ao crédito financeiro – já que muitos bancos exigem um parecer e/ou projeto técnico para liberação de recursos -, e tem a função também de acompanhar a aplicação dos recursos, orientar quanto a melhor forma de escoamento dos produtos nos mercados e na organização dos agricultores, desenvolver e adaptar tecnologias à pequena produção, etc. Entretanto, em Campo Alegre de Lourdes não há assistência técnica pública oferecida pelo Estado, apesar do município possuir mais de setenta comunidades rurais.

O órgão responsável pelas atividades de ATER no Estado (EBDA – Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola) não dispõe de escritório local nem de técnicos para atender regularmente ao município. Apenas em alguns projetos específicos (como o Cabra-Forte, desenvolvido pelo governo do Estado²³) são disponibilizados técnicos para a realização de atividades esporádicas ou de acompanhamento através de monitores.

²³ <http://www.seagri.ba.gov.br/programas.asp?qact=viewprogram&prgid=43>

Na implementação do Cabra-Forte, segundo o presidente do STR, para cada grupo de 500 produtores é designado um técnico agrícola responsável, mas eles não estão todo tempo presente no município. São treinados os agentes comunitários para que estes façam o acompanhamento rotineiro nas propriedades; para cada grupo de 100 produtores, um agente fica responsável, o qual recebe uma remuneração pelo serviço prestado.

Há algumas ong's que prestam assessoria aos agricultores em projetos específicos, mas o número de técnicos não é suficiente para cobrir o vácuo deixado pelo poder público com relação às políticas de ATER.

A falta de um escritório local de assistência técnica oficial faz com que os agricultores de Campo Alegre de Lourdes busquem nos municípios vizinhos os serviços públicos de assistência técnica para elaboração e liberação de crédito do Pronaf.

A falta de investimentos públicos em infra-estrutura também prejudica a produção agropecuária. As condições de acesso ao município estão em situação extremamente precárias o que dificulta e em alguns casos até inviabiliza o escoamento da produção, pois as estradas não recebem manutenção há anos e em alguns locais praticamente não existem mais, prejudicando tanto os comerciantes que levam produtos para o município como também para os agricultores comercializarem seus produtos fora do município. Além disto, não há sistema de armazenagem para a produção local.

Sob este contexto, serão apresentados nos temas 'Produção e Comercialização' os processos e sistemas de produção encontrados durante a pesquisa como também os fluxos de comercialização e de abastecimento alimentar observados em Campo Alegre de Lourdes. Como veremos a seguir, o principal sistema de produção no município é de base familiar, valendo ressaltar também a existência de um modo de produção em que os agricultores tradicionais se utilizam de áreas comuns de pastagens para suas criações configurando-se como de grande importância para a manutenção de várias famílias, os chamados fundos de pasto.

Valendo-se de dados secundários e os obtidos na pesquisa de campo serão apresentados os principais produtos de origem vegetal e animal que são produzidos no município e que contribuem para o abastecimento e a economia local.

Com relação à Comercialização e abastecimento alimentar, além dos estabelecimentos comerciais privados pode-se observar que a feira livre exerce um papel fundamental, tanto para os agricultores escoarem seus produtos como também para que os moradores tenham acesso a alimentos dos mais variados.

II.2 – Sistemas de produção familiar

A agricultura desenvolvida no município é essencialmente familiar, desta forma a produção para o auto-consumo e a produção para a comercialização nem sempre têm sua separação muito bem definida; elas se integram dentro da propriedade e geralmente quando há um excedente na produção é que destinam para a comercialização. Como há uma dependência muito grande das águas das chuvas para o sucesso da lavoura, os agricultores dispõem de várias estratégias para a alimentação da família e para gerar renda para satisfazer suas necessidades.

O relatório do Diagnóstico Participativo (SASOP, 1997) identifica a produção dos agricultores familiares no município em três subsistemas com níveis diferenciados de utilização: a roça, a criação animal e o quintal doméstico. A roça caracteriza-se por ser o subsistema mais importante deste sistema por fornecer os elementos centrais à reprodução familiar: os alimentos (base da dieta local) e a renda. Abrange os cultivos do feijão, do milho e da mandioca. A melancia e abóbora também estão presentes na dieta cotidiana, sobretudo no inverno²⁴.

Assim, grande parte dos agricultores dispõe de áreas em sua propriedade para o plantio mais extensivo os quais absorvem boa parte da mão de obra disponível na família, principalmente no período do inverno, quando ocorrem as chuvas.

O quintal doméstico, segundo o Diagnóstico alimentar e nutricional (2001) abrange a área peridomiciliar, apresentando uma extensão que varia entre as famílias, podendo ser subdividido nos espaços do canteiro, árvores frutíferas e criação animal de pequeno porte. Neste subsistema, as árvores frutíferas constituem juntamente com os canteiros o principal responsável por fontes de uma série de micronutrientes da dieta local, a exemplo da vitamina C; este subsistema é o que menos demanda força de trabalho familiar, uma vez que as frutas produzem anualmente sem maiores exigências em tratamentos culturais, desta forma, observou-se um baixo investimento no cultivo do mesmo uma vez que a diversidade de árvores cultivadas por família fica restrita a uma média de três espécies. O canteiro é o espaço reservado para o cultivo de hortaliças. Tal prática remonta de muitos anos, porém fica circunscrita ao período das chuvas. Pode-se observar uma inovação no que diz respeito à variedade cultivada com a introdução de outras espécies como cenoura, beterraba, batata-doce, como resultado das ações desenvolvidas pelo Projeto SASOP.

Embora os homens estejam começando a se dedicar também ao trabalho no quintal doméstico, esta é uma área de domínio tradicionalmente feminino, não só por exigir mais

²⁴ Dentre os produtos desse subsistema nas comunidades estudadas pelo Diagnóstico Alimentar e Nutricional (2001), o feijão é o que apresentou maior cultivo apenas para a subsistência, com um percentual de 46,8% das famílias que cultivam este produto apenas para o autoconsumo, seguido da mandioca (36,7) e por fim o milho (10,2%).

delicadeza no trato com as hortaliças, mas também porque geralmente as mulheres têm grande preocupação e maior afinidade com o preparo do alimento e de adicionar um sabor especial ao prato da família.

Os canteiros têm adquirido uma maior importância nos últimos tempos com a iniciativa do Projeto no qual o foco na educação alimentar incentiva um maior consumo de frutas e verduras, assim como o aproveitamento integral dos alimentos. Por outro lado, com as dificuldades comerciais da produção tradicional – feijão, milho e mandioca, os canteiros vêm se conformando em níveis diferenciados entre as comunidades, em alternativa financeira (UFBA, 2001).

Desta forma, muitas famílias têm se beneficiado com o plantio nos canteiros (Foto V), os quais podem também gerar renda, além de atender às necessidades alimentares da família. Com isto, suprem também uma demanda no mercado local com produtos diferenciados daqueles comercializados na feira.

**FOTO V -
Produção de hortaliças na comunidade Lagoa do Arroz**



As variedades cultivadas, segundo referência das famílias, são o coentro, o pimentão, a cebola, a alface, o alho, a cenoura, a beterraba e a batata-doce; entre estas destacam-se as quatro primeiras culturas. Relatam produzir não sistematicamente: abobrinha, berinjela, batata, cenoura, tomate dentre outros. Estes produtos têm interferido positivamente no padrão alimentar das famílias no inverno. (UFBA, 2001).

No subsistema criação animal as famílias criam basicamente galinha, bode, porco, e, em menor quantidade, o gado. Contudo, estes animais estão voltados, principalmente, para a reserva, ou seja, no período crítico da seca a criação é a principal fonte de recursos das famílias, sobretudo os animais de maior porte.

II.2.1 – Produção Vegetal

A produção de alimentos em Campo Alegre de Lourdes, como visto anteriormente, em sua maioria, é voltada para a subsistência das famílias, sendo que apenas seu excedente é comercializado. Nos dados apurados em nossa pesquisa (Tabela IV) 95% dos entrevistados responderam que sua produção era destinada principalmente para o consumo próprio. Apenas 5% destinavam sua produção para comercialização ou para alimentação animal, ou seja, já faziam o plantio objetivando colocar seus produtos no mercado ou alimentar as criações.

**TABELA IV -
Brasil - Bahia – Campo Alegre de Lourdes, Destino
da produção. Em número e percentual,
respectivamente.**

Destino	Frequência	Percentual
Consumo Próprio	38	95
Venda 1ª opção	2	5
Total	40	100

Fonte: Pesquisa de Campo

Embora este índice possa ser considerado elevado, ele reflete também uma lógica da produção familiar, cujo primeiro objetivo da produção é abastecer a família e o excedente é comercializado, ou seja, mesmo que sejam plantadas áreas além das necessidades alimentares da família, ainda assim o plantio é destinado para o consumo e o que sobra da alimentação da família é comercializado.

Como pode ser observada na tabela V, quando perguntados se comercializam seus produtos, a maioria (53,7%) afirmou ter comercializado seus produtos. Desta forma, mesmo aqueles que produzem essencialmente para o próprio consumo, ainda assim fazem algum tipo de comercialização para a geração de renda.

**TABELA V -
Brasil - Bahia - Campo Alegre de Lourdes,
Agricultores que comercializam seus produtos. Em
número e percentual, respectivamente.**

Destino	Frequência	Percentual
Comercializa	22	53,7
Não comercializa	19	46,3
Total	41	100

Fonte: Pesquisa de Campo

Esta é uma estratégia das famílias para lidarem com as adversidades naturais, por exemplo, se caem chuvas regulares e a colheita for boa, a produção terá um excedente garantido; entretanto, se as chuvas não forem suficientes para uma produção farta a área plantada a mais poderá compensar a baixa produtividade, com maiores chances de garantir o sustento da família.

Assim, os agricultores procuram adaptar a produção agropecuária às condições agroclimatológicas do Semi-Árido, pois a seca prolongada provoca a perda de muitas safras ou mesmo a redução drástica da produtividade e do rendimento das lavouras, afetando diretamente a economia familiar e a disponibilidade de alimentos para a família. Consequentemente, a economia do município também se ressentida das secas prolongadas, pois há uma redução das atividades comerciais.

Apesar da economia de subsistência²⁵ ainda ser pouco reconhecida em sua contribuição para o desenvolvimento e a economia local, ele se apresenta no município como uma das principais atividades geradoras de trabalho e renda, ainda que sob precárias relações mercantis. Delgado (2004) considera que o grande desafio da economia brasileira é também o desafio da inserção econômica do seu setor de subsistência, em condições tais que se eleve simultaneamente sua produtividade – para gerar excedente - e que consiga uma inserção no mercado em condições mais favoráveis em suas formas de negociação, preços, etc.

Mesmo com este forte viés de subsistência, a produção agropecuária desempenha um papel fundamental na economia do município. Dentre as lavouras temporárias, a mandioca²⁶ representa o produto de maior quantidade produzida e também maior valor relativo comparado aos outros produtos de origem vegetal, segundo dados do IBGE (Tabela VI).

A mandioca, além de ser um dos produtos constituintes da base da dieta alimentar da população local, possui grande versatilidade em sua utilização. Serve tanto para a alimentação da família em forma “in natura” como também para o processamento da farinha e na alimentação animal. Desta forma, se constitui também numa importante reserva de valor para as famílias.

Apesar do aumento na quantidade de mandioca produzida no município, houve uma redução em sua participação percentual no valor da produção nos anos de 2003 e 2004, passando

²⁵ O setor de subsistência compreende, segundo Delgado (2004), “o conjunto de atividades econômicas e relações de trabalho que propiciam meios de subsistência e/ou ocupação a uma parte expressiva da população, mas essas relações não são reguladas pelo contrato monetário de trabalho, nem visam primordialmente à produção de mercadorias ou serviços mercantis”.

²⁶ A produção de mandioca e o processamento dos seus derivados destinam-se tanto para o consumo da família e ração animal, quanto para o comércio. Desta forma, a farinha de borra – sub-produto da farinha – e o cascalho, derivado da casca de mandioca, são produtos utilizados predominantemente para a ração animal, já a farinha e a tapioca são utilizadas para o consumo intra-familiar e comercialização. (UFBA, 2001)

de 94,47% para 86,33 respectivamente. Isto se deve ao fato de uma expansão na produção do feijão de 2003 para 2004 que passou de 280 toneladas para 1.382 toneladas e o conseqüente aumento de sua participação percentual no valor da produção de 3,78% para 11,70%.

Essas oscilações são provocadas muitas vezes pelas condições climáticas que favorecerem ou não a cultura. No caso do feijão, trata-se de uma planta sensível tanto a falta como o excesso de água durante o seu crescimento, floração, formação das bagas e dos grãos e seus preços também oscilam de acordo com as perspectivas das safras.

O milho representa o terceiro produto em quantidade produzida e no valor total da produção, segundo dados do IBGE (tabela VI), ficando atrás do feijão²⁷. Segundo estudo efetuado pela UFBA (2001), o milho é um produto que, em todas as comunidades estudadas, é em grande proporção utilizado para venda. Isto se deve ao fato de que o milho produzido precisa ser beneficiado para o consumo no período de estiagem, e os produtores locais não dispõem dos recursos para beneficiamento do mesmo, o que acarretaria incremento da sobrecarga de trabalho, sobretudo feminina. Desta forma, o milho produzido é a um só tempo destinado em pequena parte para ração animal e em maior parte para a venda, sendo necessária a compra do milho beneficiado, consumido na forma de cuscuz.

**TABELA VI -
Brasil – Bahia – Campo Alegre de Lourdes, Produção das lavouras
temporárias - 2003/2004 - Em toneladas, valor em mil Reais e percentual,
respectivamente.**

Lavoura temporária	Quantidade produzida		Valor da produção (Mil Reais)		Valor da produção (percentual)	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Arroz (em casca) (Tonelada)	12	30	10	22	0,11	0,14
Feijão (em grão) (Tonelada)	280	1.382	350	1.843	3,78	11,7
Mamona (baga) (Tonelada)	20	21	8	13	0,09	0,08
Mandioca (Tonelada)	35.000	40.000	8.750	13.600	94,47	86,33
Milho (em grão) (Tonelada)	480	825	144	275	1,55	1,75

Fonte: IBGE, 2004.

²⁷ Existem alguns fatores que interferem na menor utilização do feijão para o comércio. O primeiro deles diz respeito ao feijão representar, junto com o arroz, a base da dieta cotidiana desta população, constituindo-se, via de regra, fonte segura de alimento para a família, além dos problemas derivados do preço deste produto no mercado, como já abordado anteriormente. (UFBA, 2001)

II.2.2 – Produção Animal

Na produção animal destacam-se a criação de ovinos e caprinos, os quais têm grande adaptabilidade na região semi-árida do Nordeste. É interessante observar na tabela VII o crescimento da produção de caprinos entre os anos 1999 e 2004, a qual passou das 100.600 cabeças para 172.029 cabeças enquanto a de ovinos passou de 50.390 para 65.120 no mesmo período.

A criação de ovinos e caprinos tem se difundido entre os agricultores, pois são resistentes às condições do Semi-Árido e também precisam de bem menos espaço do que o gado bovino para se alimentar e viver. Além disto, há uma crescente demanda por este tipo de carne, sendo incorporado no cardápio regional e tornado-se um dos principais alimentos servidos em bares e restaurantes.

**TABELA VII -
Brasil - Bahia – Campo Alegre de Lourdes, Efetivo dos rebanhos por tipo de rebanho
- Em unidades.**

Tipo de Rebanho	Ano					
	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Bovino	33.673	34.102	34.610	34.614	32.883	33.376
Suíno	32.305	43.232	43.388	43.394	42.346	41.469
Eqüino	2.680	2.701	2.811	2.816	2.801	2.716
Asinino	2.300	2.408	2.400	2.420	2.393	2.321
Muar	1.108	1.202	1.220	1.228	1.202	1.183
Ovino	50.390	67.495	68.096	69.102	65.646	65.120
Galinhas	75.530	77.280	77.302	77.318	75.771	78.801
Galos, Frangas, Frangos e Pintos	87.902	89.105	89.120	89.180	86.504	89.099
Caprino	100.600	175.988	176.000	178.421	173.068	172.029

Fonte: IBGE, 2004.

Alguns projetos e iniciativas se destacam na criação de caprinos, como o desenvolvido pelo SASOP (Foto VI), o qual forneceu uma matriz para uma família da comunidade Barreiro do Espinheiro e esta família se compromete a destinar as crias fêmeas para outra família, para que estas também iniciem sua criação, a qual se compromete também a destinar as crias fêmeas para outras famílias e assim sucessivamente até que todos da comunidade possuam suas próprias matrizes e garantam o fornecimento de leite e a reprodução de seus rebanhos. Esta proposta é

recente, teve início em 2004 e ainda está sendo avaliada por seus organizadores. Suas estratégias estão centradas no controle de verminose, manejo da vegetação nativa e adaptadas disponíveis na região para aumento da capacidade de suporte ao pastejo de caprinos e também o incentivo de práticas como fenação, silagem de mandioca para ampliação da oferta de alimentos no período seco do ano.

**FOTO VI -
Projeto de criação de cabras**



A produção animal, a despeito de outras utilidades como fonte de proteína animal e o rendimento financeiro, tem também a vantagem de funcionar como uma reserva de valor para o agricultor. Assim, dada uma emergência é possível abater o animal ou mesmo vendê-lo vivo e rapidamente convertê-lo em dinheiro. Esta é uma das estratégias que motiva o agricultor a manter sua criação.

A criação de bovinos, apesar de alguns agricultores persistirem nessa atividade, nem sempre é possível, pois tem uma adaptação mais difícil às condições do Semi-Árido e a formação de pastos é dificultada pelos longos períodos de estiagem.

Fundos de pastos

Há uma tradição e uma forma muito peculiar da pecuária na região do Semi-Árido que é o uso comum de pastos entre os produtores. Esta prática, no entanto, é ameaçada quando grileiros ou proprietários invadem este espaço de uso comum. Desta forma os agricultores estão se organizando em associações agropastoris reivindicando seus direitos quanto à utilização coletiva dos Fundos e Fechos de Pastos. Os fundos e fechos de pastos, segundo a Articulação Estadual (2004) caracterizam-se pela ocupação e uso da terra de forma comum por uma determinada coletividade que, além dos laços de parentesco, compadrio e proximidade, tem em

comum, a criação de animais de pequeno e grande porte (caprinos e ovinos), soltos na área, e roçados de pequenas dimensões de onde tiram as alimentações para si e suplementos alimentares para o rebanho.

A Articulação Estadual, movimento que congrega as associações de fundos de pasto, estima que haja no estado cerca de 20.000 famílias envolvidas com esta atividade. Em Campo Alegre de Lourdes pelo menos dez comunidades participam da articulação estadual, são elas: Pitomba, Lagoa do Pedro, Bom Jesus dos Campos, Antonio Velho, São Gonçalo, Nossa Senhora dos Remédios, Sítio Barra, Maravilha, Ponta da Serra e Lagoa do Sítio.

Na pauta de reivindicação da articulação estadual estão – entre outras – políticas fundiárias para titulação coletiva das terras devolutas e a discriminação das terras públicas para sanar conflitos e disputas pelas terras; regulamentação da lei que institui os fundos de pastos e uma política agrícola voltada para os agricultores familiares que se utilizam destas terras, pois são considerados como comunidades tradicionais e não são contemplados com as linhas oficiais de crédito, por exemplo, ou têm dificuldades para acessá-los na forma convencional. Além disto, reivindicam também assistência técnica adequada, pesquisa direcionada para as realidades dessas comunidades, apoio à agregação de valor aos produtos (muitos deles produzidos em harmonia com o meio ambiente/agroecológico) e para comercialização.

Produção de Mel

Apesar de não aparecer nas estatísticas oficiais (ver anexo II), a produção de mel tem crescido rapidamente nos últimos anos, tornando-se uma das atividades mais procuradas pelos agricultores nos últimos anos, principalmente após algumas vendas terem sido bem sucedidas.

O fortalecimento da atividade deve-se em parte ao crescimento da demanda no mercado externo, pois houve uma queda na produção de mel da China e em parte também pela organização dos apicultores de Campo Alegre de Lourdes que, desde 1996 iniciaram a organização e profissionalização da atividade (cursos de capacitação, comercialização coletiva, formação de cooperativa, etc.).

Com o sucesso da atividade um número expressivo de agricultores e também de comerciantes da cidade decidiram apostar na apicultura. Atualmente, alguns estão um pouco insatisfeitos com os preços praticados, pois chegaram a comercializar o balde de 25 kg do mel a R\$ 90,00 e estava sendo vendido (em agosto/2005) em torno dos R\$ 40,00. Mas, mesmo assim, ainda é uma atividade que dá retornos ao investimento feito.

Dados preliminares do “censo apícola” realizado pelo SASOP (tabela VIII) ²⁸ nos municípios de Campo Alegre de Lourdes, Pilão Arcado, Remanso e Casa Nova, mostra uma grande disseminação da atividade na região. O censo pretende estimar os dados sobre vários aspectos da atividade tais como o grau de disseminação da atividade na região, grau tecnológico, volume de produção, importância da apicultura na renda da família, a importância da criação de abelhas nativas e grau de conhecimento.

TABELA VIII - Brasil - Bahia - Campo Alegre de Lourdes, Dados preliminares do Censo Apícola: Número de produtores, colméias e produção. Em unidades				
Dados	Campo Alegre de Lourdes	Pilão Arcado	Remanso	Total
Número de apicultores (as) entrevistados (A)	616	318	420	1.354
Número de colméias (B)	20.712	9.058	8.237	38.007
Número de colméias habitadas (C)	15.053	7.101	6.926	29.080
Distribuição média de colméias por apicultor (a) (B / A)	33,62	28,48	19,61	28,07
Percentual de colméias habitadas (C / B) x 100	72,67	78,39	84,08	78,38

Fonte: SASOP, 2005.

A cooperativa dos Apicultores de Campo Alegre de Lourdes (COOAPICAL) iniciou suas atividades em 1996 com 32 cooperados e atualmente são 90 cooperados com 15.000 caixas de abelhas habitadas e cerca de 5.000 que ainda não estão em produção. Até 2004 havia 5 casas de mel espalhadas no município equipadas com centrífugas e decantador, mas suas estruturas e equipamentos encontram-se obsoletos; em 2005 foram construídas mais 3 casas de mel. Em conformidade com os padrões exigidos pelo Ministério da Agricultura e com equipamentos mínimos para o processamento do mel, como a mesa desoperculadora, centrífuga e decantador.

A Cooapical está concluindo a obra de um entreposto de mel com capacidade de beneficiar cerca de 500 toneladas de mel por ano. Já foram investidos quase R\$ 70.000,00 e o projeto conta com o financiamento da CAR (Companhia de Ação e Desenvolvimento Regional do Estado da Bahia). Este entreposto será equipado com bombeamento, filtragem, homogeneizadores e equipamento para embalar (tambores de 290 litros para vendas no atacado e

²⁸ Apesar do esforço de tentar mapear 100% dos apicultores, acredita-se que o censo tenha atingido cerca de 80% do universo, pois existem casos em que os apicultores produzem de forma isolada, que não foram encontrados ou que, por desconfiança subestimaram sua produção.

recipientes de 250 gr. para venda no varejo). Tudo isto pensando na qualidade do mel e para que o produto seja bem aceito no mercado externo.

Praticamente 90% do mel é comercializado através do estado do Piauí e os principais compradores são a Samel e Floramel, ambas de São Raimundo Nonato; além das empresas compradoras de outros estados como a Realeza e a Cearapi. Todas compram o mel dos apicultores e exportam para vários países e para a região sudeste.

Nestes últimos anos houve uma queda na produção que, segundo o entrevistado, foi em função de praga nas floradas e também devido às chuvas que caíram no período de floração, comprometendo o trabalho das abelhas. Em 2003 a Cooperativa produziu em torno de 100 toneladas de mel; no ano seguinte, em 2004, a produção caiu para 60 toneladas e, em 2005 a produção chegou a 25.932,30 toneladas.

Ainda assim, os cooperados continuam estimulados a produzir mel. Apenas os aventureiros que entraram na atividade aproveitando-se do bom momento do mercado do mel há alguns anos atrás estão saindo aos poucos da atividade, mas os que sempre produziram continuam na atividade.

II.3 - Comercialização e Abastecimento Alimentar

O abastecimento alimentar no município se dá principalmente através dos estabelecimentos comerciais na sede do município ou na sede das comunidades. Segundo pesquisa realizada pelo SEBRAE/BA (Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas da Bahia) (1999) havia no município 43 ‘mercadinhos’, onde são comercializadas grande variedade de itens, de gêneros alimentícios à utilidades domésticas e 18 mercearias onde são comercializados basicamente gêneros alimentícios. Além dessas duas formas predominantes de comércio foi identificada a existência também de 01 (um) armazém, 01 (um) cerealista, 01 (um) comércio de frango, 45 bares, 8 restaurantes, 3 panificadoras, 4 lanchonetes, não havendo, segundo a pesquisa a existência de supermercados.

Um dado relevante mostrado nesta pesquisa é que 60,8% dos estabelecimentos visitados não possuíam registro legal do comércio, ou seja, operavam na informalidade. Este fato tem impacto também na vigilância sanitária, pois se os estabelecimentos estão funcionando de forma ilegal significa que não vêm sendo fiscalizados e não possuem alvarás, mesmo aqueles que comercializam alimentos, muitos dos quais perecíveis. Além é claro das implicações quanto à arrecadação do município.

Mas a principal forma de abastecimento no município é a feira-livre - que acontece aos sábados na cidade - onde são comercializados os alimentos em maiores volumes e variedades do que o encontrado comumente no mercado local e é uma das principais formas de abastecimento alimentar do município, desta forma é um importante evento que contribui para o fluxo de alimentos e a geração de renda no município. Este é o principal ponto de encontro entre comerciantes - dentre os quais agricultores e intermediários de várias localidades, não só de Campo Alegre de Lourdes - e consumidores.

É possível encontrar no mercado de Campo Alegre os produtos provenientes dos agricultores locais que ofertam gêneros básicos *in natura* como mandioca, milho, feijão, carnes (ovino, caprino, aves), mel, etc. e alguns produtos manufaturados como farinhas, tapioca, etc., Os principais produtos encontrados na feira-livre abastecidos por outras regiões foram a Manga, banana, tomate, cebola, laranja, uva, maçã, maracujá, peixes e verduras.

A feira-livre além de um local onde a população se abastece com os alimentos é também uma importante forma de escoamento da produção dos agricultores locais, pois como pode ser observado na Tabela IX 59,1% dos agricultores entrevistados em nossa pesquisa afirmaram que comercializam seus produtos na feira-livre de Campo Alegre de Lourdes. Outras formas de escoamento apontadas foram por intermédio da cooperativa e de intermediários (27,3 e 13,6% respectivamente).

**TABELA IX -
Brasil – Bahia - Campo Alegre de Lourdes, Tipos de
equipamentos e escoamento da produção. Em unidades e
percentual, respectivamente.**

Tipo de equipamento	Frequência	Percentual
Feira-livre	13	59,1
Cooperativas	6	27,3
Intermediário	3	13,6
Total	22	100

Fonte: Pesquisa de Campo

Os demais alimentos que abastecem o mercado do município são provenientes principalmente de Juazeiro e de outras localidades do interior baiano e do Piauí. Alguns feirantes vendem seus produtos também em outras feiras de municípios vizinhos, constituindo-se um circuito de feiras nos municípios do sertão do São Francisco.

Os intermediários de mel também mantêm sua presença marcada na feira, onde eles compram o produto de vários apicultores e o armazenam em barris para depois transportá-lo até o processamento e posterior venda, seja para a exportação ou a granel para outros revendedores.

Alguns consumidores relataram a dificuldade em encontrar verduras folhosas no mercado, considerando ser este um dos principais motivos para consumirem baixas quantidades deste produto. É comum as pessoas se referirem ao termo verduras como quaisquer produto originado de hortas como abóboras, pepinos, etc. É difícil também para comerciantes trabalharem com verduras folhosas, pois sob o sol intenso as dificuldades de transporte aumentam o risco de perdas do produto, além é claro da baixa quantidade consumida pela população local. Assim, existe uma deficiência na oferta de folhosas e por outro lado há também uma baixa demanda decorrente dos hábitos alimentares da população.

Entretanto, destaca o diagnóstico alimentar e nutricional (2001) que há uma grande dificuldade de comercialização dos produtos no mercado, pois quando de um lado, a safra é pequena, os produtores reservam esta produção para o consumo no período de estiagem, por outro lado, quando a safra é maior, a comercialização fica prejudicada, dado que, os produtos perdem o seu valor no mercado, não oferecendo, assim possibilidade de rendimentos significativos.

II.4 – Consumo

Os recursos para a compra de alimentos pelos moradores do meio rural (Tabela X) são obtidos através do rendimento das lavouras (46,3%), sendo a aposentadoria a segunda maior origem dos recursos para a compra de alimentos com 24,4% das respostas. É importante observar que com pouca diferença entre as famílias pesquisadas, em terceiro lugar ficou o Programa Bolsa Família entre as maiores fontes de recursos para a compra de alimentos.

TABELA X - Brasil - Bahia - Campo Alegre de Lourdes, Fonte de recursos para a compra de alimentos - área rural. Em unidades e percentual, respectivamente.		
Fonte de recursos	Freqüência	Percentual
Rendimento das lavouras	19	46,3
Aposentadoria	10	24,4
Bolsa família	8	19,5
Trabalho	3	7,3
Outros	1	2,4
Total	41	100

Fonte: Pesquisa de Campo

No meio urbano (tabela XI) a grande maioria das respostas apontou a aposentadoria como a principal fonte de recursos para a compra de alimentos. A segunda maior fonte (25%) foi de origem diversa – como agricultura, ajuda de parentes e pensão -, e 15% dos entrevistados apontaram como sendo o trabalho informal a fonte de recursos para a compra de alimentos.

**TABELA XI -
Brasil - Bahia - Campo Alegre de Lourdes, Fonte de recursos
para a compra de alimentos - área urbana. Em unidades e
percentual, respectivamente.**

Fonte de recursos	Frequência	Percentual
Aposentadoria	9	45,0
Outros (agricultura, ajuda de parente, pensão)	5	25,0
Trabalho informal	3	15,0
Trabalho com carteira assinada	2	10,0
Bolsa família	1	5,0

Fonte: Pesquisa de Campo

A disponibilidade de alimentos para o consumo domiciliar é altamente influenciada, entre uma série de outros fatores, pelo regime de chuvas a que está submetida a região. Outro fator relevante é a sazonalidade, que influencia particularmente a disponibilidade de frutas e hortaliças (UFBA, 2001).

Os indivíduos consideram três estações do ano: o inverno, período das chuvas que vai de dezembro à março, o verão, que seria de abril a julho e a seca, período de estiagem, que vai de agosto a novembro (UFBA, 2001).

...Nesse sentido, satisfatório representa o inverno, em que os alimentos disponíveis são suficiente, do ponto de vista quantitativo para atender ao autoconsumo e quando há boa safra, é gerado um excedente destinado ao armazenamento bem como comercialização para suprir as necessidades das famílias nos meses de seca. Este é o período de maior produção dos canteiros e disponibilidade de ração e água para a criação.

Pouco satisfatório é o período do verão. O consumo é derivado das reservas de produção do inverno. Atende ao autoconsumo, mas não há destinação para a comercialização, não gerando renda. Caracteriza-se ainda por uma maior preocupação com o racionamento de alimentos.

Insatisfatório é o momento da seca, em que não há disponibilidade dos alimentos derivados da roça e sobrevêm a escassez de reserva domiciliar. Neste momento a criação animal tem importante função na geração de renda para aquisição dos gêneros básicos (UFBA, 2001).

Crítico é o início do inverno (ou final da seca), chamado de primeiras águas, período mais difícil no entendimento dos indivíduos. Este período se traduz pela exaustão dos recursos alimentares e financeiros e uma ampliação da demanda de trabalho para garantir a produção. É um período marcado por um stress intenso e, por consequência, período mais crítico do ponto de vista da Segurança alimentar. (UFBA, 2001).

A horticultura também tem sido estimulada através de projetos que visam não somente a comercialização, mas também o abastecimento das famílias. Se por um lado, não existe o hábito de consumir hortaliças no dia-a-dia, por outro, percebe-se que muitas famílias estão introduzindo o consumo de hortaliças com a viabilização da produção. Em algumas comunidades, como a Lagoa do Arroz, Velame, Pitomba e Baixões dos Bois, a produção de hortaliças tem demonstrado ser possível, mesmo nas condições do Semi-Árido. A água utilizada para a irrigação, através de regadores manuais, vem de uma lagoa natural próxima ao cultivo; além disto, são utilizadas técnicas apropriadas para a retenção da água nos canteiros, assim os agricultores fazem um sulcamento nos canteiros para que estes acumulem água mais facilmente e a armazenem por um período maior, proporcionando um melhor aproveitamento da irrigação.

A rotina de trabalho também sofre variações em função desses períodos do ano. Nos relatos, eles se referem basicamente a três momentos: o trabalho no inverno, o trabalho na seca e o trabalho nas primeiras águas. Existe uma diversificação de atividades na roça com diferentes intensidades de trabalho, demandando, assim, dispêndio energético diferenciado nestes distintos momentos (UFBA, 2001).

Um outro processo de consumo de proteína animal é a caça, muito embora seja uma atividade quem está diminuindo e já não acontece com tanta frequência; no período da seca, muitos homens saem à noite em busca de tatu, além de preá, lambu, dentre outros.

No Quadro 1 é apresentado o caso de uma propriedade cujo sistema produtivo passou por um processo de intervenção por meio do projeto do SASOP e que demonstra um pouco dos ganhos qualitativos na alimentação e as mudanças incorporadas tanto na produção quanto para o consumo da família.

QUADRO I - Propriedade visitada na comunidade Barreiro do Espinheiro

A propriedade visitada é caracterizada por uma grande diversidade de espécies vegetais; dentre elas muitas são plantios de leguminosas e cereais voltados tanto para a alimentação da família como para o uso animal. São plantadas na propriedade a cultura do sorgo, guandu, milho branco, leucena, gergelim, girassol e o milheto. Esta variedade de espécie garante uma alimentação rica em variedade de alimentos; o sorgo, por exemplo, além da alimentação da criação, é utilizado também para fazer bolo, que segundo a agricultora, é muito bem aceito pelos familiares, pois produz uma massa de coloração rosa, se assemelhando um pouco ao chocolate.

Além dos cereais plantados, há uma grande variedade de frutíferas em seu quintal. Foram plantados pés de goiaba, acerola, pinha, limão, mamão, caju, manga, tangerina, laranja; todos produzindo satisfatoriamente todos os anos. A técnica para suprir a necessidade de água das plantas é relativamente simples; ela enterra uma lata com a tampa aberta e com alguns pequenos furos no fundo ao lado da planta para que possa vaziar a água depositada no recipiente, deixando o terreno úmido e fornecendo a umidade necessária para o desenvolvimento da planta. Segundo a agricultora, ela só acrescenta água com mais frequência durante o primeiro ano para garantir o ‘pegamento’ da planta. Nos anos seguintes a própria chuva faz com que esta técnica funcione naturalmente, apenas em períodos de muita escassez de água, ela deposita a água no recipiente se tiver disponibilidade e for reaproveitada depois de utilizada para outra finalidade.

Apesar de serem utilizados esterco animal para adubação e também restos vegetais, esses ‘adubos’ são originados na própria propriedade, desta forma, percebe-se que os solos do Semi-Árido possuem fertilidade e com algumas técnicas adaptadas ao ambiente seco é possível obter produção farta e variada. Na horta são produzidos ainda tomate, pimentão, cebola, coentro, beterraba, alface, alecrim, alcafor, hortelãs (3 espécies), e ainda está produzindo mudas de laranja, acerola e umbu. Com relação à criação animal, a proprietária participa do projeto de criação de caprinos em parceria com o SASOP.

Criação de galinhas também vem se desenvolvendo na propriedade, as quais complementam a alimentação da família e são criadas em sistema semi-extensivo. O galinheiro foi feito com baixo custo, já que as telas foram feitas entre os próprios agricultores envolvendo o trabalho de 14 famílias. Além disto, o telhado também serve como um ponto de captação de água.

Para suprir a necessidade de água da propriedade foram instaladas duas cisternas de 15.000 l. cada; uma foi construída com o apoio do P1MC e a outra com o apoio do STR e do SASOP. Além destas, foi construída uma cisterna menor, com captação de água num pequeno telhado do galinheiro, com capacidade para armazenar 5.000 litros de água e abastece essencialmente a criação de galinhas. Outra cisterna está sendo experimentada pela agricultora, cujo material é de lona e capta a água diretamente das chuvas com o objetivo de segurar um pouco mais a água para o período mais crítico, atendendo as necessidades da criação de cabras.

A entrevistada afirmou que houve uma enorme mudança em suas condições de vida depois que começou a participar dos projetos produtivos e sociais implementados pelo SASOP; “*com o SASOP, aprendemos a fazer a variedade de alimentos*”, ressaltou a agricultora. Foram feitos cursos na área de segurança alimentar para os agricultores da comunidade do Barreiro do Espinheiro e em outras localidades, com capacitação para o aproveitamento de alimentos disponíveis nas propriedades e também no aproveitamento dos alimentos no processo de elaboração, para aproveitar seus valores nutritivos e não haver desperdícios.

Receitas de pratos simples foram demonstradas às agricultoras, como a utilização de casca de abóbora no feijão, no arroz, o bolo de sorgo, purê de macaxeira, bolinho de abóbora, doce da massa de macaxeira, etc., e ainda a utilização de plantas nativas e adaptadas de crescimento espontâneo nas propriedades como o bredo, a folha do lírio (não é do lírio bravo) e a beldroega. Aprenderam a fazer também a multimistura para combate à desnutrição com sementes disponíveis em suas propriedades como a de abóbora, melancia, girassol, gergelim, folha de macaxeira, etc.

Outro projeto que vem sendo conduzido pelos agricultores em parceria com o SASOP e o CEVAN (Centro de Evangelização) é o banco de sementes.

III – Condições sócio-econômicas da população

III.1 – Perfil sócio-econômico

A população de Campo Alegre de Lourdes manteve-se em níveis praticamente estáveis (Tabela XII), segundo dados do Censo Demográfico do IBGE, entre os anos de 1996 a 2000.

**TABELA XII -
Brasil - Bahia - Campo Alegre de Lourdes, População estimada para as
áreas geográficas dos municípios existentes em 2000. Em unidades.**

Município	1996	1997	1998	1999	2000
Campo Alegre de Lourdes	27.228	27.335	27.442	27.551	27.663

Fonte: IBGE, 2000.

Entretanto, comparando-se o percentual da população que vive em áreas urbanas (tabela XIII) podemos observar que, segundo dados do IPEA, a partir dos anos 1980 houve um aumento na população urbana do município; mas, é importante ressaltar que houve mudanças na classificação do que era considerado como urbano e rural pelos municípios com vistas à um aumento de arrecadação com a cobrança de IPTU pelas prefeituras.

**TABELA XIII -
Brasil - Bahia – Campo Alegre de Lourdes, Percentual
da população que vive em área urbana.**

Município	1970	1980	1991	2000
Campo Alegre de Lourdes	10,1	10,3	15,8	23,68

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 1991.

Praticamente não há diferença significativa no contingente populacional entre a população de sexo masculino e do sexo feminino como pode ser observado na Tabela XIV.

**TABELA XIV -
Brasil – Bahia, Campo Alegre de Lourdes, População
masculina e feminina - 2000. Em unidade e percentual,
respectivamente.**

	N	%
População masculina	13822	50,07
População feminina	13785	49,93

Fonte: IBGE, 2000

O percentual da população economicamente ativa (entre 20 e 65 anos) correspondia em 2000 a 48,6% (Tabela XV) enquanto que o percentual da população na faixa etária de até 14 anos correspondia a 38,21%.

**TABELA XV -
Brasil – Bahia, Campo Alegre de Lourdes, Distribuição da
população por faixa etária – 2000. Em unidades e percentual,
respectivamente.**

População por Faixa Etária	N	%
0 a 4 anos de idade	3.157	11,57
5 a 9 anos de idade	3.457	12,67
10 a 14 anos de idade	3.811	13,97
15 a 19 anos de idade	3.591	13,16
20 a 24 anos de idade	2.442	8,95
25 a 29 anos de idade	1.660	6,08
30 a 34 anos de idade	1.621	5,94
35 a 39 anos de idade	1.514	5,55
40 a 44 anos de idade	1.299	4,76
45 a 49 anos de idade	1.031	3,78
50 a 54 anos de idade	963	3,53
55 a 59 anos de idade	807	2,96
60 a 64 anos de idade	724	2,65
65 anos ou mais de idade	1.212	4,44
Total	27.289	100,00

Fonte: IBGE, 2000.

A taxa de analfabetismo da população de Campo Alegre de Lourdes (Tabela XVI) apresentou queda no período de 1991 a 2000. Observa-se que entre as crianças de 7 a 14 anos foi o estrato em que ocorreu a queda mais acentuada, passando de 67,08% em 1991 para 30,73% em 2001.

**TABELA XVI -
Brasil – Bahia, Campo Alegre de Lourdes, Taxa de analfabetismo da
população – 1991/2000. Em percentual.**

Analfabetismo	1991	2000
Crianças de 7 a 14 anos	67,08	30,73
Pessoas de 15 anos ou mais	48,46	37,21
Pessoas de 25 anos ou mais	54,34	44,63

Fonte: PNUD/IPEA/Fund. João Pinheiro, 2003.

Segundo a classificação do Atlas da Exclusão Social no Brasil, Campo Alegre de Lourdes situa-se na 5.187^a posição, dentre os 5.507 municípios analisados. Os dados da tabela XVII demonstram os principais indicadores utilizados para avaliação dos municípios brasileiros²⁹. Praticamente todos os indicadores analisados no município de Campo Alegre de Lourdes apresentaram um alto grau de exclusão social, à exceção do índice de violência cujos valores estão bem próximos a 1, ou seja, praticamente não houve registros de casos de violência no município.

Por outro lado, pode-se notar que, indicadores importantes como pobreza, emprego, escolaridade e o de desigualdade revelam um alto grau de exclusão/desigualdade social no município. Estes indicadores apontam para um sério problema no município quando se tem em vista uma perspectiva da segurança alimentar e nutricional, pois esta reproduz uma situação social em que as pessoas possuem pouco acesso a bens e serviços públicos e que a exclusão reforça esta diferenciação.

**TABELA XVII -
Brasil - Bahia - Campo Alegre de Lourdes, Índices de exclusão social no ano de 2000.**

Município	Índice de Pobreza	Índice de Emprego	Índice de Desigualdade	Índice de Alfabetização	Índice de Escolaridade	Índice de Juventude	Índice de Violência	Índice de exclusão
Campo Alegre de Lourdes	0,164	0,003	0,012	0,551	0,2	0,427	0,985	0,305

Fonte: Atlas da exclusão social no Brasil, vol. 2, 2004.

²⁹ Os índices variam numa escala de 0,00 a 1, sendo que quanto mais próximo a 0 maior o grau de exclusão social verificado na localidade.

Comparando-se os indicadores do município de Campo Alegre de Lourdes com outros municípios baianos (Tabela XVIII), por meio da metodologia adotada pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), dos 415 municípios baianos, Campo Alegre de Lourdes ocupa a 268ª posição em relação à infra-estrutura (INF³⁰), a 345ª posição no Índice de qualificação de mão-de-obra (IQM³¹), a 180ª posição no índice do Produto Municipal (IPM³²) e a 238ª posição no índice de desenvolvimento econômico (IDE³³).

**TABELA XVIII -
Brasil - Bahia - Campo Alegre de Lourdes, Índice de Desenvolvimento Econômico e Social dos municípios baianos segundo seus componentes - 2000.**

Município	INF	Clas.	IQM	Clas.	IPM	Clas.	IDEF	Clas.
Campo Alegre de Lourdes	4.987,42	268º	4.991,63	345º	4.986,32	180º	4.988,46	238º

Fonte: SEI, 2000.

O orçamento do município está baseado principalmente nas transferências da união (Tabela XIX), sendo ainda complementado com a arrecadação de alguns impostos e taxas municipais como IPTU e ISS (Tabela XX).

Entretanto é importante ressaltar que em 1996 não havia a arrecadação do IPTU, segundo dados do SEBRAE (2000), demonstrando a fragilidade no sistema de recebimento de receitas próprias. Em 1999 (tabela XX) já se manifestava uma sensível melhora na arrecadação deste tributo, sendo um dos principais impostos urbanos.

³⁰ O índice de infra-estrutura é calculado tomando-se por base as seguintes variáveis: consumo total de energia elétrica; terminais telefônicos em serviço; estabelecimentos bancários em funcionamento; estabelecimentos comerciais e de serviços.

³¹ O índice de Qualificação de Mão-de-obra é calculado tomando-se como base o nível de escolaridade dos trabalhadores do setor formal, por município.

³² O índice do produto municipal é composto pela estimativa da renda ou Produto Municipal, calculada através do rateio do PIB estadual aos municípios.

³³ O IDE é composto pelos seguintes indicadores: INF, IQM e IPM

**TABELA XIX -
Brasil – Bahia – Campo Alegre de Lourdes,
Transferência constitucional da União aos Municípios –
2001. Em Reais.**

Municípios	Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	Imposto Territorial Rural (ITR)
Total do Estado	1.359.903.565,87	3.861.274,72
Campo Alegre de Lourdes	3.286.350,26	1.084,34

Fonte: STN / MINIFAZ, 2001.

**TABELA XX -
Brasil - Bahia – Campo Alegre de Lourdes, Receitas
tributárias - 1999. Em mil Reais**

Impostos					Total impostos
IPTU	ISS	ITIV	IVVC	Outros	
17,63	139,77	0	0	11,97	169,38

Fonte: TCM - Prestações de Contas, 1999

III.1.1 – Concentração fundiária

A região do médio São Francisco onde está localizado o município de Campo Alegre de Lourdes, apresenta uma das maiores concentrações fundiárias do Estado da Bahia (Tabela XXI); observa-se também que no período de 1980 a 1985 houve um aumento da concentração fundiária na região. Alguns autores consideram que esta alta concentração fundiária está relacionada com a pouca fertilidade dos solos, baixa densidade demográfica, criações extensivas de gado, etc. Entretanto, fatores históricos e políticos também determinam em grande medida esta situação.

**TABELA XXI -
Brasil - Bahia – Campo Alegre de Lourdes, Índice de Gini
referente à desigualdade da distribuição da posse da terra no
Estado da Bahia.**

	1970	1975	1980	1985
Bahia	0,802	0,812	0,826	0,841
Baixo Médio São Francisco	0,914	0,9	0,899	0,904

Fonte: SEAGRI, 2005.

No município de Campo Alegre de Lourdes a grande maioria das propriedades é de pequenas áreas, segundo dados do IBGE (tabela XXII). Se somadas as propriedades com área até menos de 50 há elas perfazem 93,67% das propriedades do município.

TABELA XXII – Brasil - Bahia – Campo Alegre de Lourdes, Número de estabelecimentos por grupos de área total - 1996. Em unidade e percentual, respectivamente.		
Grupos de área total		
Menos de 1 há	74	1,85%
1 a menos de 2 ha	143	3,58%
2 a menos de 5 ha	815	20,38%
5 a menos de 10 ha	1.210	30,26%
10 a menos de 20 ha	910	22,76%
20 a menos de 50 ha	594	14,85%
50 a menos de 100 ha	157	3,93%
100 a menos de 200 ha	60	1,50%
200 a menos de 500 ha	24	0,60%
500 a menos de 1.000 ha	6	0,15%
1.000 a menos de 2.000 ha	1	0,03%
2.000 a menos de 5.000 ha	-	0,00%
5.000 a menos de 10.000 ha	3	0,08%
10.000 a menos de 100.000 ha	2	0,05%
100.000 ha e mais	-	0,00%
Total	3.999	100,00%
Sem declaração	-	0,00%

Fonte: IBGE, 1996.

A titulação das terras é outro problema que agrava a situação das famílias com relação à questão fundiária. Muitas vezes ela é ignorada pelos agricultores que possuem terra, os quais não fazem o registro de compra de imóveis, demarcações, etc. isto também contribui para que os dados oficiais indiquem uma alta concentração de terras. Entretanto, algumas famílias estão procurando regularizar sua situação fundiária com o apoio de algumas organizações sociais como IRPAA, Comissão Pastoral da Terra (CPT), SASOP, etc.

Algumas fazendas antigas e improdutivas estão sendo destinadas para a Reforma Agrária; algumas já foram desapropriadas e o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) estão

organizando, com o apoio do STR, acampamentos para pressionar e acelerar o processo burocrático junto ao INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária).

Havia pelo menos duas ocupações no período da pesquisa, a Fazenda Mundo Novo e a Fazenda Uberaba. As duas propriedades foram declaradas pelo INCRA como propriedades improdutivas e os integrantes do movimento alegam que essas áreas foram apropriadas através de grilagem.

A fazenda Mundo Novo possui uma área oficial de 6.000 ha, mas acreditam que pode chegar a 12.000 ha com as práticas de aumentarem as cercas indevidamente sobre as terras vizinhas. Nela estão acampadas 178 famílias e existem 12 poços que foram perfurados com recursos da SUDENE.

A fazenda Uberaba possui cerca de 3.000 ha e 3 aguadas boas, segundo o presidente do STR, e já estão cadastradas 76 famílias no acampamento que está sendo organizado próximo à propriedade.

Segundo lideranças do MST, há um grande número de famílias que foram expulsas de suas terras e que agora estão tendo a oportunidade de voltar para as terras que pertenciam às suas famílias. Muitas pessoas também procuram os acampamentos como uma forma de garantir um direito ao trabalho, já que as oportunidades em outras áreas são difíceis em Campo Alegre de Lourdes.

Sem oportunidade de trabalho, há um grande número de pessoas que vão trabalhar nas grandes capitais (principalmente Brasília e São Paulo) ou em regiões que demandam mão-de-obra temporária como colheita de cana, laranja, etc.

Entretanto, muitas destas pessoas que migraram recentemente têm retornado; algumas sem sucesso nenhum, onde os próprios parentes têm que se cotizar para enviar recursos para compra de passagem para que o parente possa voltar. Outros, no entanto, tem um pouco mais de sorte e conseguem voltar com algum recurso acumulado e aí abrem pequenos negócios como salões de beleza, bares, etc.

Os tipos de trabalho mais comuns que empregam ou que geram fonte de renda para as populações carentes geralmente são de garis, funcionários públicos da prefeitura municipal, “mascates” (vendedor no mercado), comércio de doces artesanais, comércio de verduras (coentro e alface), carroceiro (transporte de água, pedra, areia, piçarra em carroças de tração animal), salões de beleza, criação (bode, frango, porco), lavadeiras, etc.

IV – Perfil Alimentar e Nutricional

IV.1 – Dados de estado nutricional e consumo alimentar

Campo Alegre de Lourdes apresenta uma situação delicada em relação ao estado nutricional de sua população, pois com as severas estiagens e as dificuldades encontradas para o acesso à água e saneamento básico fazem com que haja vários casos de problemas de saúde tanto ligados à alimentação como também à doenças adquiridas em função da falta de saneamento.

Algumas doenças, segundo a Secretaria Municipal de Saúde, são endêmicas no município, como o caso da leishmaniose, hanseníase e hipertensão. À esta última foram feitas referências quanto à qualidade da água consumida na qual há uma alto teor de salinização. Nas entrevistas realizadas, vários casos foram relatados de pessoas que se submeteram à operação para retirada de pedra na vesícula, também associada ao fato da má qualidade da água.

Desta forma, há uma estreita relação entre a SAN e os indicadores de saúde, pois mesmo com uma melhora na alimentação das crianças, ainda assim seria preciso diminuir os problemas decorrentes da falta de saneamento, higiene, etc. com o objetivo de alcançar melhores condições de saúde.

No diagnóstico alimentar e nutricional (UFBA, 2001) avaliando a situação do estado nutricional das crianças entre as comunidades estudadas, observou-se que a comunidade de Lagoa da Onça teve a menor prevalência de desnutrição pelo indicador Altura/Idade (9,1%). Entretanto, a referida comunidade apresentou na relação Peso/Idade um percentual de 25% de crianças com déficit leve. Ressalta-se que este indicador sofre influências de agravos à saúde recentes. Esta comunidade apresentou a segunda maior frequência de morbidade referida nos últimos quinze dias anteriores à realização da pesquisa, com um percentual de 71,4%, com maior ocorrência em menores de cinco anos.

Segundo o relatório, a forma leve de déficit por este indicador suscita preocupações, pois pode predispor a um déficit mais severo quando da exposição à situações de stress fisiológico ou quando do agravamento de condições sócio-ambientais, como vem a ser o período da seca para o conjunto destas famílias.

A comunidade de Tamboril apresentou a segunda maior prevalência de déficit estatural (Altura/Idade – Padrão NCHS). Do universo de 8,3% e 30,6% de crianças com déficit grave/moderado e leve, 33,3% e 33,4%, eram de Tamboril (UFBA, 2001).

Na comunidade de Barreiro do Espinheiro foi observada maior prevalência de comprometimento nutricional. Nesta comunidade também foram encontrados valores desfavoráveis em relação à ocorrência de morbidades, apresentando maior frequência destas (84,2%), sobretudo, em menores de cinco anos, os quais foram acometidos principalmente por gripe, caracterizando assim, a relação entre estado nutricional comprometido e susceptibilidade à agravos à saúde e vice-versa (UFBA, 2001).

A estrutura de atendimento clínico e médico no município é composta por um hospital (privado) e um centro de saúde que ficam na área urbana do município. O corpo médico no município é composto por sete médicos (1 ginecologista, 1 cirurgião, 1 dermatologista, 4 clínicos gerais).

O atendimento é conveniado com o SUS (Sistema Único de Saúde), mas o número de atendimento ainda é reduzido para a demanda do município. Houve muita reclamação de entrevistados que procuraram o sistema e não encontraram vaga para o tratamento imediato, tendo que esperar – às vezes durante meses – para conseguir o atendimento. Outra forma mais rápida era procurar o serviço particular dos médicos. As principais dificuldades apontadas no atendimento da saúde em nossa pesquisa entre os entrevistados do meio urbano foram a demora no atendimento e o baixo número de consultas médicas (Tabela XXIII) que não atendem a demanda do município.

**TABELA XXIII -
Brasil – Bahia – Campo Alegre de Lourdes, Dificuldades
apontadas no atendimento da saúde – área urbana. Em
número e percentual, respectivamente.**

	Frequência	Percentual
Demora no atendimento	7	46,7
Demora no atendimento e número baixo de consultas médicas	6	40
Falta de transporte	1	6,7
Falta de qualidade no serviço	1	6,7
Total	15	100

Fonte: Pesquisa de Campo

Na área rural do município (tabela XXIV) os entrevistados apontaram, assim como o meio urbano, a demora no atendimento e o baixo número de consultas médicas disponibilizadas

(25 e 12 % respectivamente) além da falta de qualidade no serviço de atendimento médico, como as principais dificuldades apontadas no atendimento à saúde.

**TABELA XXIV -
Brasil - Bahia - Campo Alegre de Lourdes, Dificuldades
apontadas no atendimento da saúde – área rural. Em número e
percentual, respectivamente.**

	Freqüência	Percentual
Demora no atendimento e número baixo de consultas médicas	25	61
Demora no atendimento	12	29,3
Falta de qualidade no serviço	3	7,3
Não tem dificuldade	1	2,4
Total	41	100

Fonte: Pesquisa de Campo

A Secretaria de Saúde conta ainda com 49 agentes de saúde, os quais acompanham em torno de 150 famílias cada um, segundo estimativa da Secretária de Saúde. Além disto, está prevista a implantação do Programa de Saúde da Família (PSF) com a formação inicialmente de 4 equipes.

Apesar de existirem casos confirmados de dengue no município no ano de 2005, há poucas ações no sentido da prevenção ou mesmo no combate da moléstia; um dos problemas apontados é que o resultado dos exames estava demorando a sair e geralmente só chegava quando a pessoa já havia se curado e não apresentava mais os sintomas, assim as pessoas se sentem desestimuladas e não procuram os locais de saúde pública para fazer os exames, com isto, deixa-se de registrar um grande número de pessoas afetadas pela doença.

IV.2 – Cultura Alimentar

A dieta alimentar da maior parcela da população reproduz a composição básica mais comum do país, ou seja, arroz e feijão. De acordo com a pesquisa realizada em Campo Alegre de Lourdes, os alimentos com maior freqüência de respostas, além do feijão e do arroz, foram a carne, farinha, cuscuz e café, e a grande maioria da população tanto do meio urbano como o rural disseram comprar os produtos no mercado da cidade, ou 85 e 95,1% respectivamente.

A grande maioria dos entrevistados na área rural (82,9%) considera ter havido mudanças na alimentação nos últimos anos (Tabela XXV), enquanto que na área urbana ficou um pouco acima, 84,2% dos entrevistados consideram que houve mudanças na alimentação (Tabela XXVI). Para a área rural, a principal mudança (82,4%) é a maior diversificação de alimentos que têm à mesa nos dias atuais.

**TABELA XXV -
Brasil – Bahia - Campo Alegre de Lourdes,
Percepção de mudanças na alimentação - área rural.
Em número e percentual, respectivamente.**

	Freqüência	Percentual
Sim	34	82,9
Não	7	17,1
Total	41	100

Fonte: Pesquisa de Campo

A principal mudança para a área urbana também foi a maior diversificação de alimentos com 76,5% das respostas e a maior facilidade de acesso a alimentos com 17,6%.

**TABELA XXVI -
Brasil – Bahia - Campo Alegre de Lourdes,
Percepção de mudanças na alimentação - área
urbana. Em número e percentual,
respectivamente.**

	Freqüência	Percentual
Sim	16	84,2
Não	3	15,8
Total	19	100

Fonte: Pesquisa de Campo

A pesquisa³⁴ realizada em quatro comunidades de Campo Alegre de Lourdes em áreas de atuação do SASOP (Tamboril, Malhada, Ramalho e Volta de Baixo), demonstrou que dentre as mudanças alimentares apontadas pelos entrevistados, o aproveitamento integral dos alimentos foi

³⁴ Nesta pesquisa fez-se uma avaliação quantitativa sobre a utilização dos recursos locais a qual se baseou na exploração do grau de consumo de partes constitutivas de um conjunto de alimentos localmente disponíveis. Tal avaliação debruçou-se sobre os seguintes elementos: semente de abóbora, semente de melancia, casca de ovo, folha de aipim, folha do feijão de corda, farelo de milho, breço, gergelim, semente de girassol, palma e búzio de banana.

a questão central. As estratégias de alimentação alternativa que emergiram das ações da Pastoral da Criança e reforçadas pelas ações de educação alimentar desenvolvidas pelo SASOP parecem ter tido uma forte interferência nestas mudanças.

O relatório traz ainda um retrato do cotidiano das famílias no que diz respeito aos hábitos alimentares. Segundo o relato da UFBA (2001), as famílias normalmente fazem três refeições ao dia. Entre 7 e 8 horas realizam o café da manhã, geralmente consomem cuscuz ou beiju, café adoçado com açúcar (tem sido paulatinamente substituído, por algumas famílias, pelo mel), e ovo. Alguns homens saem para trabalhar e consomem apenas um café – quebra-jejum – e mais tarde fazem o café da manhã denominado de café de massa que acontece na roça por volta de 09:00 horas. As mulheres ou os filhos mais velhos é que levam a refeição. Na dieta das crianças geralmente é acrescido o leite – preferencialmente o industrializado. O leite de cabra, embora disponível para algumas famílias, é pouco consumido. As crianças maiores de 1 ano, geralmente, consomem a mesma refeição da casa.

O almoço é feito pelas mulheres e acontece quando os homens retornam da lavoura, ao meio dia. Basicamente é composto por feijão, arroz e farinha tendo em média, uma ou duas vezes por semana, uma “mistura” que seria a carne – a mais freqüente é a de frango, depois de bode e em seguida a de vaca. No inverno, esta refeição pode ser variada com as verduras, em particular, a abóbora. O almoço, normalmente, é realizado em casa, mas para alguns homens esta refeição é feita na lavoura quando a mesma se situa longe de casa, a exemplo de Lagoa da Onça. A mulher ou os filhos mais velhos se responsabilizam por levar a refeição dos homens. Em casa, a refeição é realizada à mesa onde as pessoas se servem. Porém, a mulher, responsável por prepará-la e servi-la, geralmente não senta à mesa, realizando sua refeição na cozinha. O jantar realizado entre às 19:00 e 20:00 horas em geral, tem a mesma base do almoço. Por vezes a preparação pode ser modificada tal como a ‘Maria Isabela’, que consiste na mistura do arroz e feijão, similar ao baião de dois, ou ainda a fritada de feijão, a qual consiste em uma mistura de feijão frito com farinha. Ambas as preparações são feitas com as sobras do almoço. Com menor freqüência, o jantar pode consistir em cuscuz com café. No inverno (período das chuvas), a dieta é marcada pela variedade, particularmente, no que tange ao consumo de frutas e verduras. A abóbora é a verdura mais consumida pelas famílias estudadas, sendo disponível por um amplo espaço de tempo durante o ano, além de possuir uma variedade de preparações culinárias. Isso ocorre pela sua resistência às condições pluviométricas adversas. Já no verão (período de estiagem), a base são os alimentos “grosseiros”. A dieta fica restrita ao feijão, arroz e farinha. A obtenção da mistura é mais difícil, esta é definida como a carne ou algum vegetal que se

acrescenta na alimentação. No período de seca, entre agosto e novembro, os recursos estão escassos e as dificuldades para garantir a segurança alimentar e nutricional se ampliam. Neste momento os entrevistados revelam que os problemas por eles enfrentados chegam a repercutir na condição de saúde dos mesmos, em especial das crianças. (UFBA, 2001)

O mel de abelha foi outro alimento que apresentou um consumo diário comum a todas as comunidades. É um alimento fonte de carboidratos simples, configurando-se como importante fornecedor de energia e substituto natural do açúcar refinado. O seu consumo foi fortemente influenciado pelas variações pluviométricas. As carnes de gado e porco foram referidas como de consumo mensal, raro e nunca para um percentual significativo de famílias, indicando um consumo menos freqüente nas comunidades. A carne de gado foi bastante referida como um alimento que deve compor a dieta diária, porém, restrições financeiras podem estar contribuindo de forma decisiva para limitar o seu consumo. O leite e derivados foram alimentos pouco consumidos, ou não consumidos, pela grande maioria das famílias. Na divisão intrafamiliar, as crianças são privilegiadas no seu consumo.

O consumo de produtos industrializados tem mostrado um incipiente crescimento. Todavia, influências que apóiam ou desestimulam esta prática foram observadas. Questões como pertencimento social, influências de hábitos alimentares urbanos, diminuição da carga de trabalho (predominantemente o trabalho feminino) e a praticidade podem ser considerados como tendo influência positiva. Por outro lado, limitações financeiras, preservação do hábito alimentar local, sabor e presença de elementos químicos foram as resistências registradas que dificultam a disseminação do consumo. Neste sentido os entrevistados consideraram os alimentos produzidos por eles como mais saudáveis – em termos nutritivos e da sanidade em relação aos produtos químicos (UFBA, 2001).

IV.3 – Qualidade Sanitária

Quanto à qualidade sanitária dos alimentos, algumas referências foram citadas, principalmente, quando se trata da comercialização de carne e outros produtos de origem animal, pois apesar de alguns cuidados no comércio, como se pode observar em algumas bancas no mercado com proteção para as carnes há também o problema no abate, no qual nem todos são fiscalizados pelo poder público.

Entretanto, há de se atentar para as condições de consumo de água, as quais em períodos de maior escassez apresentam condições para a proliferação de insetos e parasitas, pois o contato com animais de criação que vão até as fontes utilizadas pela população, principalmente na área rural, pode levar a algum tipo de contaminação. Os ‘barreiros’ são abertos à entrada de qualquer tipo de animal (bovino, caprino, ovino, cães, etc.) e para algumas comunidades ainda servem para o consumo humano nos períodos de seca.

O processo de construção de cisternas tem despertado também em muitas famílias uma maior preocupação com a qualidade da água consumida e também os cuidados com este recurso. Este tipo de comportamento está ligado, entre outros fatores, à própria capacitação que os moradores recebem por meio da ASA Municipal (Articulação do Semi-Árido) que executa o programa P1MC, pois antes da construção das cisternas a entidade desenvolve um processo de capacitação dos beneficiários visando à gestão dos recursos hídricos.

Nas comunidades pesquisadas no Diagnóstico em 2001, a forma utilizada para diminuir a carga microbiológica da água consumida, segundo os entrevistados, foi a adição de hipoclorito, fornecido pelos agentes comunitários de saúde. Porém esta prática não está disseminada entre as comunidades e não existe regularidade no fornecimento do produto. No momento da pesquisa o produto utilizado para tratamento da água estava em falta.

Outro problema encontrado que pode prejudicar a qualidade da água e também provocar uma série de problemas de saúde é a destinação dos esgotos. Como pode ser observada na tabela XXVII, a proporção de moradores que dispõe de algum tipo de instalação sanitária é extremamente baixa, o que pode acarretar em sérias implicações na saúde da população. Esta proporção deve ser ainda maior nas comunidades rurais se estes dados pudessem ser desagregados.

**TABELA XXVII -
Brasil - Bahia – Campo Alegre de Lourdes, Proporção
de moradores por tipo de instalação sanitária.**

Instalação Sanitária	1991	2000
Rede geral de esgoto ou pluvial	-	-
Fossa séptica	0.1	0.7
Fossa rudimentar	15.8	25.3
Vala	0.4	0.5
Rio, lago ou mar	-	-
Outro escoadouro	-	0.2
Não sabe o tipo de escoadouro	0.1	-
Não tem instalação sanitária	83.6	73.3

Fonte: IBGE, 2000.

A destinação do lixo também pode comprometer a saúde da população. Apesar dos dados do IBGE (tabela XXVIII) apontarem uma melhora de 1991 para o ano de 2000, ainda assim a proporção da coleta de lixo por moradores é também extremamente baixa.

A grande maioria do lixo é jogada em terrenos baldios.

**TABELA XXVIII -
Brasil - Bahia - Campo Alegre de Lourdes, Proporção de moradores
por tipo de destino de lixo.**

Coleta de lixo	1991	2000
Coletado	3.1	10.8
.. por serviço de limpeza	3.1	10.7
.. por caçamba de serviço de limpeza	-	0.1
Queimado (na propriedade)	2.7	14.9
Enterrado (na propriedade)	0.2	2.1
Jogado em terreno baldio ou logradouro	93.2	71.1
Jogado em rio ou lago	-	0.2
Outro destino	0.8	0.9

Fonte: IBGE, 2000.

V - Descrição da estrutura institucional e desenvolvimento de políticas, programas e ações existentes

V.1 – Introdução

A estrutura institucional³⁵ em Campo Alegre de Lourdes pode ser considerada frágil de um ponto vista externo, pois além dos problemas decorrentes da pobreza de um modo geral que afligem a maioria da população e que só têm aumentado a demanda pelos serviços públicos, há poucas iniciativas capazes de reverter esta situação.

As iniciativas adotadas pelo poder público municipal são mais voltadas 1) para execução de políticas de outras esferas de governo; 2) em sua maioria não são voltadas para a emancipação do público atendido e não têm como objetivo principal proporcionar condições para a sua autonomia à médio e longo prazos, são geralmente para sanar problemas imediatos; 3) as formas de controle social são geralmente deficitárias, não criando condições nem estimulando a participação do público envolvido; 4) os critérios de escolha dos beneficiários são pouco transparentes bem como as decisões tomadas no âmbito da administração municipal não são em sua totalidade divulgadas à população. Estes fatores fazem com que haja interpretações da existência de apadrinhamentos, beneficiários sem justificativas, e outras formas de clientelismos.

A falta de arrecadação do município e a baixa capacidade operacional da administração municipal fazem com que os poucos recursos disponíveis no município, os quais vêm como forma de doações ou repasses de outras esferas governamentais, muitas vezes sejam utilizados como uma forma de manutenção do poder, pois como enfatiza ZALUAR, 1997 (apud SANTOS, 2001) *“o bem doado também é recurso de poder, garantindo prestígio e poder ao doador e colocando em situação de humilhação aquele que não pode retribuir o que caracteriza uma relação entre desiguais, base das trocas que definem o clientelismo”*.

Portanto, é preciso cuidado para tratar o tema, pois pode ser muito sutil a linha que separa um ato que pode contribuir com o desenvolvimento das comunidades e aqueles com o objetivo apenas de demarcação de território político, os quais são utilizados para canalizar os recursos existentes e beneficiar os que fazem parte de um reduto eleitoral.

Em tese, toda forma de ação na qual envolve a doação de bens e serviços e que não vislumbre uma emancipação futura, poderia ser considerada como uma forma de clientelismo. Enfim, Santos (2001) ressalta que o típico das trocas clientelistas é a negociação privada para a

distribuição de bens de consumo. Nessa perspectiva, a abertura do processo decisório à participação, ao qualificar pela transparência e pela oportunidade do controle social o processo de distribuição dos benefícios, modifica o estatuto da troca, mais do que a própria característica do bem.

Em vários locais foram feitas críticas sobre os programas gerenciados pelo município. Entretanto, uma constatação geral – tanto de beneficiários como não beneficiários - foi de que os programas não atendem à todos que necessitam.

No Diagnóstico alimentar e nutricional (2001) foram feitas críticas relacionadas à ausência de propostas de políticas públicas. Foi levantado que até mesmo as “estratégias de urgência” tradicionalmente desenvolvidas para o homem do campo, tais como as frentes de trabalho e distribuição de cestas básicas, não têm sido viabilizadas. Em relação à distribuição de cestas básicas, quando desenvolvidas, geralmente elas não alcançam todas as famílias que necessitam. Os entrevistados também colocam que os produtos que compõem a cesta não são de boa qualidade.

Dentre as soluções apontadas no Diagnóstico alimentar e nutricional (2001) para modificar esta situação, as respostas às entrevistas destacaram a necessidade de uma intervenção política maior por parte dos trabalhadores rurais, via a organização destes. Avanços nesta direção demandariam ampliar e qualificar a participação dos trabalhadores nas organizações já existentes, como sindicatos e associações comunitárias.

Desta forma, passaremos a discutir alguns dos principais programas executados pelo município e também algumas ações que são desenvolvidas por organizações sociais.

V.1.1 – Alimentação escolar

Segundo a Secretária de Educação do município há uma ampla cobertura da educação aos alunos da rede básica de ensino e “*não existem alunos que não vão à escola, pois os supervisores acompanham os alunos que faltam com frequência às aulas*”. Existe um grande esforço em identificar aqueles alunos que estão em idade escolar e não freqüentam as aulas. Os casos existentes são porque os próprios pais não colaboram e incentivam os filhos a estudarem, alega a Secretária.

Houve a constatação de apenas nove casos de evasão escolar, que ocorreram principalmente no período de agosto a dezembro. Neste período, segundo funcionários da

³⁵ Discutir sobre ‘estrutura institucional’ no marco teórico.

Secretaria de Educação, coincide com o aumento das atividades da criança no lar como a necessidade das crianças irem buscar água em locais mais distantes; como os pais muitas vezes não dispõem de tempo para esta atividade, acabam por enviar as crianças e estas fazem várias viagens, concorrendo com o tempo para os estudos. Outra atividade citada que concorre com os estudos das crianças é a ‘desmancha’ da mandioca, ou seja, no período pós-colheita em que é preciso descascar e ralar para fazer a farinha. Além disto, tem sido observado nos últimos anos, segundo as funcionárias da educação, o aumento dos casos em que adolescentes ou pré-adolescentes deixam de freqüentar a escola por motivo de gravidez.

Apesar da ampla cobertura do Programa de Alimentação Escolar para crianças e adolescentes em idade escolar, houve muitas críticas nas entrevistas junto às famílias e muitas delas na presença dos filhos, tanto com relação à qualidade como também quanto à quantidade que é servida aos alunos. Em algumas comunidades a merenda não é suficiente para alimentar os alunos durante todo o mês, em muitos locais ela é racionada e não dá para saciar a fome dos alunos (não podem repetir) e também houve alunos que reclamaram do sabor dos alimentos que são servidos, não sendo compatível com os hábitos locais de consumo.

Por sua vez, a Secretária de Educação ressalta que o valor recebido está muito abaixo dos custos dos alimentos adquiridos. O pãozinho, por exemplo, está custando no mercado R\$ 0,20, enquanto que o repasse para cada aluno não passa de 0,18. No mês de março/2005 a prefeitura complementou a verba para a merenda escolar em mais de R\$ 500,00 para atender aos cerca de 300 alunos em 142 escolas e duas creches.

A maioria dos alimentos distribuídos nas escolas são os formulados prontos (mingau, sopa, risotos), biscoitos e leite. O motivo alegado para este tipo de alimentação é porque a maioria das escolas é rural e a distância dificulta o sistema de entrega de produtos perecíveis e também porque as escolas rurais não possuem energia elétrica, conseqüentemente, não há geladeiras para armazenar adequadamente os alimentos. Além disto, há muita dificuldade na elaboração de alimentos nas escolas, pois não há equipamentos adequados e pessoal qualificado para o preparo dos alimentos.

As crianças também preferem alimentos diferentes daqueles que estão disponíveis no dia a dia em suas casas como feijão, rapadura e farinha, observa a presidente do conselho da alimentação escolar. Ela destaca ainda que os alimentos pré-fabricados dificultam um pouco mais o desvio dos alimentos que vão para as escolas. Pois a utilização de produtos como massa de tomate, bolachas, etc. é mais fácil de serem levados das cantinas das escolas para casa,

enquanto os produtos semi-processados como o risoto, por exemplo, é um pouco mais difícil, pois poderiam ser facilmente denunciados se encontrado na casa de alguém.

Na Secretaria de Educação não existe nenhuma nutricionista, outro fator que pesa na hora de decidir e optar por produtos industrializados, os quais são calculados de acordo com as necessidades nutricionais das crianças. Grande parte dos produtos para a merenda é fornecida pela empresa Liotécnica de Belo Horizonte.

Desta forma, praticamente todo alimento destinado à merenda escolar é comprado fora do município, apenas alguns itens são comprados no comércio local. Algumas empresas oferecem ainda o suporte para o cálculo do balanceamento da comida o que facilita o atendimento das exigências nutricionais dos alunos e do que é exigido por lei, além das facilidades de preparo mencionadas acima.

A compra de mercadoria dos agricultores da região para a merenda escolar é dificultada, segundo a Secretária, porque não existe oferta de produtos com regularidade e também pelas dificuldades na entrega e distribuição para as escolas, principalmente no meio rural. Além disto, reforça a Secretária, não tem verduras e legumes para consumo nem para quem mora na cidade; segundo ela nem as pessoas que tem condições financeiras para comprar verduras conseguem encontra-las no mercado, e o pouco que é consumido, geralmente vêm de fora (principalmente Juazeiro).

Entretanto, em algumas escolas do município estão sendo fornecidos pães que são produzidos nas próprias comunidades. Nas escolas da sede é oferecida uma alimentação mais variada, com a incorporação no cardápio de alimentos cozidos e um pouco mais elaborados, pois a existência de energia elétrica e geladeira permitem este tipo de melhoria. Assim, é possível diversificar os alimentos, segundo a Secretária de Educação, eventualmente é servido o cuscuz com leite, carne de soja e manteiga, e ainda, macarrão, carne moída, frango, arroz, biscoito com leite.

Para a Secretária de Educação, os alimentos oferecidos na alimentação escolar agradam ao paladar das crianças que se alimentam nas escolas e, quando é percebido que o alimento não está agradando procura alterar o cardápio. Ela cita o exemplo da sopa de feijão que depois de algumas reclamações foi retirada da merenda. Ainda segundo a Secretária, os alimentos que os alunos mais gostam são: risoto de macaxeira com carne de charque, o mingau de milho com coco e aveia, mingau de milho com banana e aveia, mingau de chocolate.

V.1.2 – Programa Bolsa-Família

O Programa Bolsa-família é administrado através da Secretaria da Saúde onde são acompanhados os cartões de vacinação e o exame pré-natal de aproximadamente 2.300 famílias, segundo o Assessor da Secretaria da Saúde. A Secretaria da Educação acompanha a frequência dos alunos na escola, um dos critérios para a manutenção das famílias que estão cadastradas no Programa.

Ao todo são 3.476 beneficiários (segundo dados da Caixa Econômica, conforme tabela XXIX) que participam do Programa e um total de 3.900 pessoas cadastrada, segundo fontes do município.

TABELA XXIX - Brasil - Bahia – Campo Alegre de Lourdes, Beneficiários do Programa Bolsa Família. Em unidade e Reais, respectivamente.		
	Número de beneficiários	Valor repassado
Campo Alegre de Lourdes	3.476	252.984,00

Fonte: Caixa Econômica Federal, 2005.

Segundo estimativa dos responsáveis pelo Programa no Município, cerca de 90% dos beneficiários está na área rural. Entretanto, não há nenhum tipo de monitoramento mais efetivo; muitas vezes, segundo o funcionário, depois de receberem seus benefícios, as pessoas gastam o recurso com bebidas, o qual chegou a verificar numa residência a compra de uma caixa de aguardente, provavelmente com recursos do PBF.

O comitê gestor do PBF encontrava-se, na época da pesquisa, desestruturado, por causa principalmente da mudança de prefeito, o que prejudica os trabalhos de monitoramento e a própria lógica de funcionamento do Programa. Estava sendo feito um recadastramento das famílias beneficiárias do Programa, apesar de ser uma forma de acompanhar e monitorar, ainda não é o suficiente para se conhecer as reais necessidades e o enquadramento das famílias nos critérios do Programa.

No cadastramento de 2001 e 2002, segundo o responsável pelo programa no município, houve o cadastro de muitos funcionários públicos, pois a renda familiar não chegava aos R\$ 100,00 por pessoa. Mas, existiam outras pessoas com maior necessidade e que não foram contempladas com o programa.

No cadastramento do Programa a prefeitura orientou os professores para que fizessem os cadastros das famílias. Entretanto, houve muitos problemas, pois várias famílias que não se

enquadravam dentro dos critérios do Programa foram beneficiadas. Algumas destas distorções ainda permaneciam, pelo menos até o período de realização das entrevistas, que coincidiu com o recadastramento do Programa.

Entretanto, segundo o presidente do STR, foram apontados os nomes dos beneficiários que não atendiam aos critérios de seleção PBF para que fossem retirados da lista de beneficiários; e foram indicados outros que tinha perfil, mas não estavam recebendo a bolsa-família, mas segundo ele, não foram atendidos.

V.1.3 – Programa Voluntárias Sociais da Bahia

A Secretaria de Saúde participa da distribuição de sopa às famílias mais carentes. Esta é uma iniciativa do Governo do Estado através do Programa das Voluntárias Sociais da Bahia e a prefeitura fornece a infra-estrutura para o preparo e distribuição dos alimentos (casa, cozinha, equipamentos e mais uma pessoa para fazer a sopa) e o Programa fornece a sopa pré-cozida. São atendidas cerca de 110 famílias, chegando a quase 500 pessoas, segundo estimativa da Secretária de Saúde.

O ‘Programa das Voluntárias’ existe há quatro anos e costuma ficar durante um período de aproximadamente um ano em cada localidade e são distribuídas sopas duas vezes por semana. No período da pesquisa no município, a sopa estava sendo distribuída na comunidade Volta de Baixo.

V.1.4 – Serviço de Assessoria às Organizações Populares Rurais - SASOP

O SASOP, entidade participante no presente projeto de pesquisa, atua em Campo Alegre de Lourdes desde 1997 e seus trabalhos tiveram início através da apicultura.

O SASOP tem sua estrutura voltada para o desenvolvimento três programas básicos:

- 1º - Programa de Desenvolvimento Local no Semi-Árido;
- 2º - Programa de Desenvolvimento Local na Mata Atlântica, e;
- 3º - Programa de Desenvolvimento Institucional.

Os recursos são provenientes de entidades como a EED (da Alemanha), Cord Aid (Holanda), Action Aid (Brasil) e mais recentemente da CODEVASF.

Os programas se baseiam em três eixos principais:

1. Consolidação agroecológica (onde são desenvolvidas atividades como a caprinocultura, apicultura e segurança alimentar);
2. Sistematização de experiências (segurança alimentar e agroecologia);
3. Disseminação (fóruns, capacitação, jovens)

Em Campo Alegre de Lourdes, a consolidação em experiências agroecológicas acontece em três comunidades: Barreiro do Espinheiro, Pitomba e Tamboril. As atividades de difusão são desenvolvidas em 25 comunidades, abrangendo ainda os municípios de Remanso e Pilão Arcado, além de Campo Alegre de Lourdes.

Os projetos de apicultura e ovino-caprinocultura são financiados com um fundo rotativo, o qual já deve ter girado em torno de R\$ 60.000,00, segundo estimativa do técnico do SASOP e, foram atendidos 18 grupos de agricultores, beneficiando cerca de 150 famílias. Houve também o financiamento para capital de giro de uma cooperativa, a Coopical, dos apicultores do município.

O início das atividades do SASOP no município esteve ligado aos trabalhos dos apicultores, os quais já vinham desenvolvendo a apicultura, mas de maneira menos organizada. O SASOP chegou a formar cerca de 130 apicultores e, hoje estima-se que existam mais de 600 apicultores em todo o município, pois o sucesso da atividade trouxe mais interessados para a produção do mel.

O SASOP também participa do projeto de banco de sementes que atende algumas comunidades do município. Além disto, também apóia a construção de cisternas em várias localidades, seja para o consumo humano ou para as atividades agrícolas e pecuárias. Segundo o técnico do SASOP, Campo alegre de Lourdes é o município que mais tem cisterna em toda a região.

Tem também o projeto de caprino, em que uma família da comunidade recebe uma cabra e quando esta gera uma cria fêmea é entrega à outra família da comunidade até que todas as famílias possuam uma cabra para o leite e reprodução.

V.1.5 – Paróquia de Campo Alegre de Lourdes

A Paróquia de Campo Alegre de Lourdes desenvolve ações em grande parte do município. Uma de suas ações de grande impacto na segurança alimentar e nutricional das

famílias é o banco de sementes. O banco de sementes consiste num depósito onde os agricultores armazenam suas sementes na época de safra, onde são guardadas e redistribuídas novamente no próximo período de plantio. Este projeto é de suma importância para a manutenção dos agricultores, pois cria o acesso de várias famílias às sementes, um insumo básico para a produção de alimentos. Além disto, rompe com a necessidade de comprar sementes no mercado e também resgata sementes crioulas, ou seja, aquelas mais adaptadas à região e mais rústicas, não sendo muito exigente em adubos, tratos culturais, e água como as sementes híbridas encontradas no mercado.

No banco de sementes são guardadas sementes de sorgo, feijão, milho e girassol em estruturas metálicas de baixo custo e os tambores são fechados com cera de abelhas nativas para sua utilização na época das chuvas. O funcionamento do banco de sementes é gerido pela própria comunidade e funcionou inicialmente com a distribuição de sementes para os agricultores os quais separaram parte da colheita para que fossem depositadas no banco de sementes e distribuídas novamente para outros agricultores. Desta forma, sempre vai aumentando a quantidade de sementes no banco e também multiplicando o número de agricultores que recebem as sementes, garantindo o acesso dos agricultores a certa quantidade de sementes de qualidade e de forma gratuita. Ao todo são dez comunidades que já participam do banco de sementes.

A Pastoral da Criança é uma outra ação da Paróquia, ela é mantida pela diocese de Juazeiro e a paróquia N. Sra. de Lourdes em Campo Alegre de Lourdes. Sua área de atuação é basicamente voltada para o meio urbano, atendendo a seis bairros da periferia da cidade. Este trabalho é desenvolvido por 10 líderes que atendem a cerca de 110 famílias e 145 crianças, sendo que foi constatada a desnutrição em seis crianças. Atualmente estão atendendo também à sete gestantes³⁶.

Além das ações de assistência às crianças, a Pastoral também atua em projeto como o de melhoria das casas, onde parte dos recursos necessários para que sejam feitas reformas nas casas é doado aos moradores e outra parte é exigida uma contrapartida do beneficiário, o percentual da contrapartida depende das condições de cada família.

A Pastoral também financia cisternas de duas formas diferentes: uma para atender aos que não tem condições de contribuir com nada e, nestes casos, é feita a doação integral dos recursos para a construção da cisterna. E outra onde, os beneficiários participam de um fundo rotativo para a construção das cisternas. Foram apontados alguns critérios para priorizar o atendimento dos beneficiários:

³⁶ Segundo informações repassadas pela coordenadora da Pastoral da Criança

- quando for mãe solteira e não tiver outra pessoa para ajudar nas despesas da casa;
- quando a chefe da família for mulher e tiver que sustentar a família;
- onde houver o maior número de crianças e, onde houver o maior número de crianças na escola. Este critério é para incentivar que os filhos estejam matriculados e freqüentando a escola.

Segundo as líderes da Pastoral, há um grande número de moradores da periferia que trabalham e dependem do emprego na prefeitura, geralmente como garis, e não ganham mais do que R\$ 87,00. O Ministério Público está pressionando a prefeitura para a realização de concursos, pois há um grande número de funcionários contratados sem terem passado por um processo de seleção. Assim, as líderes estão temendo uma possível demissão desses funcionários, pois, segundo elas, muitos dos funcionários não sabem sequer assinar os nomes.

V.1.6 – Programa Cabra-forte

O Programa cabra-forte, de iniciativa do Governo do Estado, não é apenas para apoio à produção agropecuária, o Programa visa inicialmente garantir o acesso à água na região do Semi-Árido para os agricultores familiares e, depois de ter um acesso regular e mais confiável, inicia-se um processo de capacitação para a produção de ovinos e caprinos. Desta forma, foram construídas desde o lançamento do Programa em 2003, segundo o presidente do STR, mais de 800 cisternas e uma barragem, está prevista ainda a perfuração de 15 poços artesianos.

Conforme citado anteriormente a única assistência técnica pública que os agricultores de Campo Alegre de Lourdes recebem é do Programa Cabra-forte, desenvolvido pelo governo do Estado, onde técnicos da EBDA são responsáveis pela assistência técnica. Conforme relato do presidente do STR, para cada grupo de 500 produtores é designado um técnico agrícola responsável, mas eles não estão a todo tempo presentes no município. São treinados agentes comunitários para que estes façam o acompanhamento rotineiro nas propriedades e, para cada grupo de 100 produtores, um agente fica responsável, o qual recebe uma remuneração pelo serviço prestado.

V.1.7 – Sindicato dos Trabalhadores (as) Rurais de Campo Alegre de Lourdes

As principais ações do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Campo Alegre de Lourdes (STR) estão concentradas em torno da Previdência Social, defesa da terra, água (principalmente

construção de cisternas), segurança alimentar e nutricional, crédito rural (PRONAF) e energia elétrica (programa Luz para todos).

As ações do STR voltadas para a Segurança alimentar e nutricional são tratadas principalmente através de sua secretaria de segurança alimentar. Já foram dados cursos sobre aproveitamento de alimentos, participam da Comissão Regional de Segurança alimentar e nutricional sediada em Juazeiro - BA, a qual é ligada ao CONSEA-BA e, frequentemente estão estimulando o beneficiamento de frutas, em especial do umbu.

O beneficiamento das frutas é feito no próprio STR, o qual disponibiliza suas instalações e aproveita a facilidade de acesso à água da sede do município. O produto é transformado em forma de suco, polpa, geléia e doce são para abastecer principalmente a família, sendo direcionado apenas o excedente para o mercado.

Os agricultores receberam capacitação do IRPA, SASOP e Comissão Regional de Segurança Alimentar, dos quais alguns atuam como monitores. O CESE apoiou a capacitação no beneficiamento e na compra de suqueira, panelas e vasilhame.

V.2 – Intersetorialidade

A intersectorialidade na administração municipal em Campo Alegre de Lourdes ocorre casualmente. Apesar de haver uma coordenação política no município e não terem ocorrido alternâncias na administração municipal, não foi possível perceber uma forte relação intersectorial capaz de gerar sinergias além daquelas previsíveis e prescritas nos regulamentos dos programas.

As ações relatadas que tiveram necessidade de uma relação intersectorial foi o cadastramento para o Programa Bolsa-Família, por exemplo, onde os professores das escolas públicas ficaram responsáveis pelo cadastramento das famílias para integrar o programa e, da Secretaria da Educação com a Secretaria da Saúde, quando é para fazer o acompanhamento da frequência escolar para a avaliação dos beneficiários quanto ao critério de manter os alunos em idade escolar devidamente matriculados e com frequência na escola.

As ações que vêm ocorrendo que geram sinergias mais visíveis e alguns resultados mais significativos foram vistas fora do poder público municipal, principalmente entre as organizações sociais. Desta forma, há ações envolvendo entidades da sociedade civil, principalmente na mobilização dos trabalhadores rurais, como pode ser visto na ocupação de terras destinadas à reforma agrária, onde o STR apoiou com mantimentos e sua estrutura física os acampados da fazendas Mundo Novo e Uberaba.

O SASOP também trabalha articulado com outras entidades do município em várias ações, seja em capacitações, organização/gestão social ou em espaços voltados para a participação social e desenvolvimento local (articulação do Semi-Árido, Comissão Regional de SAN, etc.).

Entretanto, há pouca (ou praticamente nula) a participação da administração municipal nos trabalhos que são desenvolvidos pelas organizações sociais e vice-versa. Desta forma, os trabalhos são realizados de forma independente, mesmo que seja atribuições do poder público em realizar; isto porque as disputas políticas são intensas no município e não há muita renovação na administração municipal, mantendo-se um grupo no poder municipal praticamente desde a fundação do município.

V.2.1 – Espaços institucionais existentes para diálogo

No momento da pesquisa a maioria dos conselhos estava ainda em processo de reestruturação, pois haviam passado as eleições e a nova administração havia renovado os presidentes e o corpo de conselheiros, atendendo a uma necessidade legal, pois muitos deles ocupavam o cargo há mais de um ou dois anos. Mesmo com a continuidade na orientação política do município estavam sendo realizadas algumas mudanças.

Desta forma, foram colhidos depoimentos mais externos do que propriamente dos conselheiros, assim não foi possível fazer uma avaliação em maior profundidade, principalmente para apurar as denúncias ocorridas e os problemas detectados durante as entrevistas.

De uma maneira geral, os entrevistados que não faziam ou fizeram parte dos conselhos reclamavam que na formação dos conselhos sempre eram colocados conselheiros próximos ao grupo político da administração municipal, funcionando mais como uma extensão da prefeitura do que propriamente um gestor independente. Outro fato que foi levantado pelos entrevistados foi que os membros diretivos dos Conselhos alternavam entre si. Por exemplo, o presidente de um conselho tornava-se o primeiro secretário na gestão seguinte, depois poderia retornar como presidente e assim sucessivamente. Por outro lado, houve a argumentação por parte da administração municipal que há certa dificuldade de encontrar pessoas com capacidade, tempo e disposição para participar destes espaços espontânea e voluntariamente.

Alguns que participaram de conselhos, como o STR que tinha uma representação em conselhos como o de Saúde, reclamaram que tiveram sua participação vetada sob a alegação que já haviam participado do conselho na gestão anterior. Segundo o presidente do STR, este fato é consequência de conflitos internos quando o representante do sindicato questionou a prestação

de contas do conselho no último ano. O fato é que, segundo seu presidente, o STR não mais integraria o conselho de saúde do município, pois não tinham sido convidados. No período da pesquisa, o conselho de saúde tinha sido suspenso temporariamente até a formação de uma nova composição.

Na área de Educação estão constituídos os Conselhos da Merenda Escolar, de Educação e também a Comissão do Fundef. Segundo a Secretária de Educação, os conselheiros participam em todo o processo de implementação dos programas, dando sugestões na execução e monitorando seu funcionamento. A presidente do Conselho de Alimentação escolar ressaltou que os pais participam falando quando uma escola está suja, falta materiais e alimentos.

No Conselho do Fundef, os membros estavam sendo substituídos e só tinham ficado dois nomes da gestão anterior e está em formação o Conselho de Assistência Social no município.

Segundo a Secretária de Saúde, o Conselho de Saúde tem se reunido de dois em dois meses e é composto da seguinte forma: 5 representante dos usuários (igreja Batista, associação comunitária de bairro Volta de baixo e região, associação comunitária da Lagoa do Pedro, associação de criadores de caprino-ovinocultura, Coopical e associação dos pequenos agricultores) e também 5 representantes dos prestadores de serviços (prefeitura, Secretaria de Educação, Clínica N. Sra. de Lourdes, Agência de Defesa agropecuária da Bahia (ADAB) e Fundação Nacional de Saúde (FUNASA)).

Comissão Regional de Segurança alimentar e nutricional

Esta Comissão congrega representantes de 10 municípios do Sertão do São Francisco (Remanso, Casa Nova, Sento Sé, Pilão Arcado, Sobradinho, Campo Alegre de Lourdes, Curaçá, Juazeiro, Uauá e Canudos) e está ligada ao CONSEA Estadual.

A Comissão foi formada em 2002, a partir de um processo de capacitação feita pelo IBASE. Em 2003 a comissão ficou responsável pela mobilização e organização da I Conferência Regional de Segurança Alimentar e Nutricional em parceria com o CONSEA estadual.

Além disso a Comissão vem participado na implementação das ações do Projeto de Capacitação “Criando Capacidade em Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil”, desenvolvido pelo Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional (CERESAN-UFRRJ) em parceria com a Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional- CIDA e Universidade Ryerson, Canadá. O projeto está voltado para aumentar a capacidade dos atores sociais que trabalham com esta temática. em parceria com o, ONGs e Universidades locais.

Em 2005 a Comissão priorizou a discussão de duas políticas públicas de SAN: o Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa Nacional de Alimentação Escolar. O PAA vem se consolidando com uma experiência inédita na aquisição de produtos da agricultura familiar (produtos beneficiados do umbu e outras frutas e mel). Nesse processo a Comissão organizou oficina e seminário em parceria com CONSEA estadual, onde buscou debater os programas como Política de Segurança Alimentar e Nutricional e de fortalecimento do desenvolvimento regional sustentável, incentivar a aquisição de alimentos saudáveis, priorizando a agricultura familiar; bem como socializar experiências e identificar estratégias para melhor trabalhar os programas na região.

O quadro II (abaixo) apresenta com dados fornecidos pela CONAB permite visualizar a evolução da proposta de fornecimento de produtos da agricultura familiar para as escolas rurais dos municípios. Questão interessante de observar é a diversidade dos produtos relacionados e que os contratos estão se dando com associações. Vale lembrar que a participação do mel de abelhas só iniciou em 2005 em Remanso e poderá ser ampliado nos próximos anos devido a grande disponibilidade do produto na região e ao preço pago pela CONAB ser superior ao do mercado local. Essa previsão também encontra apoio com os recentes investimentos em Casas de Mel comunitárias e o Entrepasto da COAPICAL.

**QUADRO II -
Relação dos contratos do Programa de Aquisição de Alimentos na
Região do Baixo Médio São Francisco.**

Exercício	Muni- cípio	Instituições	Produtos	Valor dos contratos (R\$)
2003	Remanso, Uauá, Curaçá e Canudos	Associação dos Moradores do Povoado de Marcos; Associação Comunitária dos Pequenos Produtores de Laje das Arueiras; Agropastoril dos Pequenos Criadores da Faz Barriguda; Associação Comunitária dos Pequenos Produtores da Fazenda Brandão.	Doce de Umbu, Suco de Umbu, Geléia de Umbu, Polpa de Umbu, Compota de Umbu, Doce de Goiaba, Suco de Goiaba, Geléia de Goiaba e Compota de Goiaba, Doce de Manga, Suco de Manga, Doce de Acerola, Suco de Acerola, Geléia de Acerola.	173.708,30
2004	Uauá	COPERCUC	Doce de Umbu, Suco de Umbu, Geléia de Umbu, Polpa de Umbu, Compota de Umbu, Suco de Goiaba, Suco de Manga, Geléia de Maracujá e Compota de Manga.	234.944,00
2005 (alguns projetos em fase final de análise)	Remanso, Uauá e Casa Nova	Cooperativa Agropecuária do Pólo de Remanso – COAPRE; Cooperativa Agropecuária Familiar de Canudos, Uauá e Curaçá – COOPERCUC; Colônia de Pescadores Artesanais - Z 41; Associação dos Pequenos Produtores e Apicultores da Faz L. Ladeira Grande; Associação dos Pequenos Produtores e Apicultores da Faz Santarém; Associação dos Pequenos Produtores e Apicultores de Salina de Brinca.	Doce de Umbu, Suco de Umbu, Geléia de Umbu, Polpa de Umbu, Compota de Umbu; Doce de Goiaba, Geléia de Goiaba, Suco de Goiaba; Doce de Manga, Geléia de Manga, Suco de Manga; Compota de Manga; Doce de Acerola, Geléia de Acerola; Geléia de Maracujá; Doce de Banana; Mel de abelhas; Carne de Caprino In Natura (Todos os Cortes); Sardinha; Tapioca, Farinha de Mandioca e Sequilhos.	1.031.569,80
TOTAL				1.440.222,10

Fonte: CONAB,2006

De maneira geral o volume de recursos apresentado no quadro 2 é muito significativo para a região, esse fato nunca antes havia ocorrido. Certamente os impactos causados por essas novas relações ainda demandará mais tempo para ser percebido, pode ser prevista uma ampliação da busca de novas associações de agricultores (as) para acessar essa política pública. Um outro impacto a ser investigado será a influência nos preços praticados pela maioria dos atravessadores. Nesse aspecto está um grande problema da agricultura familiar da região, a desvalorização dos produtos locais. Os preços praticados pela CONAB são maiores³⁷ que os praticados na região. Por exemplo, o mel de abelhas foi vendido pela COAPICAL em média por R\$ 45,00 / balde de 25 kg e a CONAB adquiriu para a merenda escolar em Remanso por R\$ 100,00 / balde de 25 kg.

³⁷ O preço dos produtos é o de mercado no Estado, geralmente superior aos micro-regionais.

Articulação do Semi-árido (ASA)

A articulação do Semi-Árido é uma proposta de se consolidar um fórum entre as entidades da sociedade civil para discussão e encaminhamentos de propostas para a convivência com o Semi-Árido, são mais de 750 entidades que congregam a ASA.

A ASA foi criada em julho de 1999 e a base de sua constituição é a Declaração do Semi-Árido, documento que sintetiza as percepções dos grupos participantes da ASA em torno do semi-árido. O SASOP também contribuiu com a construção da ASA Bahia e faz parte de sua coordenação ampliada e, na região semi-árida a ASA se articula a partir do Fórum de Entidades que reúne as entidades da sociedade civil que atuam na região.

A partir do ano de 2000 surgiram as primeiras discussões sobre a possibilidade de se acionar o Governo Federal para que apoiasse a iniciativa de um programa para a instalação de um milhão de cisternas. Mais tarde foi firmado um convênio com o Ministério do Meio Ambiente para a construção destas cisternas, através do P1MC (Programa Um Milhão de Cisternas) que tem como objetivo a construção de um milhão de cisternas até o ano 2010.

O P1MC é executado por meio de parcerias entre o Governo Federal, ASA, FEBRABAN (Federação Brasileira dos Bancos), Governos Estaduais e a CODEVASF (Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba). Até o ano de 2004 foram construídas 67.250 cisternas através de convênios com o MDS.

A escolha da comunidade para a construção dos reservatórios de água é feita por uma organização municipal, formada por representantes da sociedade civil e leva em consideração as condições de vida das famílias interessadas. Os critérios para a seleção das famílias são: mulher chefe de família, família com deficientes, família com crianças de zero a seis anos e maior número de crianças em idade escolar (FOMEZERO, 2006).

Além da construção das cisternas, a ASA participa da construção de um Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Região. A partir do Fórum de Entidades e da construção do Plano de Desenvolvimento foi articulada a constituição de outro espaço político importante, o Fórum do Território Sertão do São Francisco, que é um espaço misto que participam organizações governamentais e da sociedade civil, que tem como foco a construção do Plano de Desenvolvimento Sustentável Regional, financiado pela FAO.

Além dessas ações o Fórum de Entidades se preocupa em discutir as grandes questões sociais, ambientais e econômicas que acontecem na região: reforma agrária, segurança alimentar

e nutricional, assalariados rurais, grandes projetos de irrigação, pesca artesanal. Esse Fórum já organizou o I e II Congresso dos Trabalhadores Rurais e pretende realizar o III no ano de 2006.

Fazem parte do Fórum de Entidades: Comissão Pastoral da Terra, Articulação Sindical Rural da Região do Lago de Sobradinho, SASOP, IRPAA, Rede de Mulheres, Sindicatos dos Trabalhadores Rurais de Remanso, Pilão Arcado e Campo Alegre de Lourdes e as Colônias dos Pescadores de Remanso, Pilão Arcado, Sento Sé e Sobradinho, União das Associações de Fundos de Pasto de Casa Nova.

Articulação Sindical

A articulação sindical é uma proposta de organizar os sindicatos e outras entidades representativas e organizações não governamentais da região do Sertão do São Francisco em torno de ações formativas e que influenciem políticas públicas.

A articulação estava apoiando dois acampamentos no município. O primeiro acampamento, Mundo Novo, estava aguardando um posicionamento oficial do INCRA quanto à indicação das terras como sendo aptas à reforma agrária, pois já havia sido considerada como uma fazenda improdutivo. O histórico da área, segundo o representante da articulação, é que essas terras haviam sido incorporadas por um antigo fazendeiro através de grilagem e, conforme essas terras eram vendidas, os compradores também fizeram o mesmo, aumentavam um pouco mais suas cercas e legalizavam os documentos.

Segundo o representante, este acampamento significa um retorno das famílias que, de certa forma, foram expulsas no passado daquela área. Todas as famílias acampadas são da região e aguardam fora da área a decisão do INCRA.

O segundo acampamento ainda está em fase de organização e também está previsto o acampamento em frente à uma fazenda também considerada improdutivo pelo INCRA. (mais informações na entrevista com o STR).

É importante frisar que atualmente ela assume um papel importante na animação do Fórum do Território Sertão do São Francisco e tem como principal papel a condução da construção do Plano de Desenvolvimento Sustentável Regional, processo de construção participativo que envolve dez³⁸ municípios da região. Esse processo foi iniciado em dezembro de 2004, com a fundação do Fórum. Os principais executores parceiros da Articulação Sindical

³⁸ Campo Alegre de Lourdes, Pilão Arcado, Remanso, Sento Sé, Casa Nova, Sobradinho, Juazeiro, Curaçá, Uauá e Canudos, mesma área de abrangência da Comissão Regional de SAN.

nesse processo são as entidades executoras de projetos pilotos: SASOP, ADAC – Associação de Desenvolvimento e Ação Comunitária, FETAG BA – Federação dos Trabalhadores da Agricultura da Bahia e o IRPAA. Como instituição pesquisadora participa a EMBRAPA, além de um consultor mediador, uma pessoa contratada para apoiar a Articulação Sindical. Os recursos vêm do convênio entre a FAO e o MDA. Existe uma previsão para que esse plano fique pronto até o fim do ano de 2006.

V.3 – Equidade

V.3.1 – Critérios e processos seletivos: seleção e cadastramento para os programas

Os programas públicos têm sua forma de cadastramento variada, em função da própria estrutura institucional e os critérios em que se inserem. Como foi dito anteriormente, o PBF, por exemplo, teve seu cadastramento feito em 2001 e 2002 e foram detectados vários e grandes problemas, entre um e outro nome que tenha sido excluído, a grande maioria dos beneficiários que tinham sido cadastrados inicialmente ainda se mantinha dentro do programa.

Só em 2005 estava sendo realizado um novo recadastramento que poderá, talvez, corrigir possíveis distorções que tenham ocorrido anteriormente. De qualquer forma, é muito tempo para se efetuar um novo recadastramento, levando-se em conta principalmente que não há um outro tipo de monitoramento capaz de avaliar e corrigir falhas no sistema de cadastramento. Aliás, num município onde os índices de pobreza atingem a grande maioria da população é realmente uma tarefa difícil para se separar àquele que tenha um pouco mais de necessidade do que o outro.

Mas, de qualquer forma o sistema necessita de um controle social mais efetivo, principalmente para que toda a sociedade possa saber os critérios com os quais estão sendo selecionados os beneficiários. Pois assim, daria mais transparência às decisões que a administração municipal tenha que tomar.

Os programas parecem ser de entendimento de todos os cidadãos, mas não são. Por mais que você tente explicar porque uma família recebe um determinado valor e outra recebe um valor diferente ou não recebe ela só dará credibilidade se os critérios forem discutidos. Ninguém sabe ao certo quanto outra pessoa recebe e por que recebe, acaba acontecendo muita confusão entre os programas.

Por isso, há a necessidade de transparência no processo de cadastramento com critérios claros e discutidos com toda a sociedade. Isto leva tempo e consome recursos, o próprio recadastramento exige do município uma mobilização de funcionários, transporte, etc. e ainda assim fica uma enorme fila para recadastrar os mais de 3.500 beneficiários e ainda aqueles que pretendem ver seu nome incluído no sistema.

Estes processos geralmente estão distantes do tempo da comunidade e do município. Geralmente o cadastramento tem uma data limite para sua execução e aí começa uma correria para terminá-lo, é onde a estrutura institucional faz falta, assim como a experiência em políticas públicas.

V.4 – Participação social

Como foram apresentados anteriormente, os espaços existentes à participação social no âmbito da administração municipal definidos por lei, como os conselhos, não é aberto à sociedade de uma forma que possa congrega a diversidade de atores do município.

Os espaços existentes para a participação da população em geral estão mais ligados aos fóruns de debates, entidades representativas (sindicatos) e organizações não governamentais que procuram mobilizar a população em torno de alguns temas. A participação em projetos é restrita à uma parcela da população, sobretudo pelos custos inerentes às atividades e também porque não é papel das entidades em assumir e executar políticas que são atribuições governamentais.

Assim, há uma clara separação das formas de trabalho que são realizados em Campo Alegre de Lourdes, por um lado as organizações sociais e de outro a administração municipal. A dificuldade de relacionamento muitas vezes ocorre por falta de diálogo seja pelas disputas políticas ou porque uma das partes não seja permeável à abertura de discussão focada em determinado assunto.

V.5 – Sustentabilidade

De todas as ações observadas nesta pesquisa e que diz respeito à sustentabilidade do sistema de SAN e que representa um marco nas políticas direcionadas ao sertão nordestino contribuindo de maneira vital para a sustentabilidade em suas mais variadas dimensões (ambiental, política, econômica, social, ecológica.) é o projeto das cisternas que são construídas através da mobilização comunitária. Vale a pena destacar esta ação, pois ela se diferencia da grande maioria das intervenções realizadas na região do Semi-Árido.

O projeto um milhão de cisternas, apesar de alguns problemas localizados e específicos, tem produzido efeitos muito positivos para as famílias. A começar pela forma e métodos utilizados na construção das cisternas torna-se um meio para que a comunidade se organize e explore os recursos locais disponíveis. Desta forma, aproveita a mão-de-obra local, capacitando os próprios moradores da comunidade com os princípios básicos da construção civil, sem distinção de sexo (pode ser homem ou mulher para realizar esta atividade), os materiais necessários quando não encontrados na própria comunidade podem ser comprados no mercado local – geralmente na sede do município – como cimento, ferros, etc. Fazendo com que os recursos circulem no nível local estimulando a economia e gerando mão-de-obra.

A parte organizativa também é beneficiada, pois exige o planejamento conjunto entre entidades e famílias para a construção das cisternas, o que faz com que as pessoas compreendam a importância de se discutir alguns problemas que são da coletividade e não apenas de solução particular. Esta experiência torna-se um aprendizado para o processo de discussão e organização coletiva.

Além destes aspectos práticos da construção das cisternas, o fato de cada família poder usufruir da própria água coletada em sua casa rompe com um processo de dependência de políticos locais que praticamente todo ano distribuía caminhões pipas para as comunidades carentes, as quais tinham que estabelecer relações de compadrios para poderem ser beneficiadas com a única fonte de água existente em períodos de secas prolongadas.

Outras ações têm sido desenvolvidas as quais são mais adaptadas à região e com trabalhos voltados para o sistema produtivo como os que vêm sendo conduzido pelo SASOP e apresentado no Box 1, onde são aplicados os princípios da agroecologia com resultados surpreendentes. Mesmo com as dificuldades hídricas a produção agroecológica tem se tornado uma alternativa viável com técnicas apropriadas, aproveitando-se os períodos do ano com chuvas, procurando explorar ao máximo este período, trabalhar com frutíferas que produz também depois das águas, produção de alimentos que permitem o armazenamento, criação de animais e também o armazenamento das águas das chuvas para irrigação (nos períodos de maior estiagem) e a criação animal.

Na criação animal destaca-se o projeto desenvolvido pelo SASOP (citado anteriormente) no qual é fornecida uma matriz de caprino para a comunidade e uma família vai criando até que produza um filhote fêmea que será repassado a outra família. Este processo faz com que a criação seja disseminada por toda a comunidade e também garante a procriação através dessas matrizes, além é claro do fornecimento de leite no período de lactação e também como fonte de

proteína animal e como reserva de valor (no caso dos filhotes machos) para momentos de necessidades financeiras ou alguma urgência da família. A opção pela criação de cabras deve-se ao fato de ser um animal rústico e que se adapta bem às condições do Semi-Árido.

Estas ações acenam com a possibilidade de mudança de um processo histórico do Semi-Árido, onde se perpetua a exploração da população principalmente pela dependência de ações assistencialistas. Ainda que não se possa falar em mudanças mais profundas para o sertão nordestino, mas pelo menos algumas ações demonstram a possibilidade de haver maneiras diferentes de se tratar a questão da SAN para aqueles que vivem no Semi-Árido.

VI – Discussão dos Resultados

Nesta pesquisa pôde-se observar como são influenciadas as condições de acesso aos alimentos em Campo Alegre de Lourdes pelos três conjuntos de fatores que conformam o Sistema Local de Segurança Alimentar e Nutricional, ou seja, o contexto biofísico; a reprodução econômica das famílias e densidade sócio-organizacional e; a institucionalidade e acesso a bens e serviços públicos.

Ainda que o contexto biofísico seja extremamente hostil, no sentido de apresentar oscilações no regime de chuvas na região, acarretando grandes dificuldades para produção de alimentos e conseqüentemente na disponibilidade para o consumo, as famílias encontram alternativas para superar as limitações que a escassez de água lhes impõe. Assim, a água é um elemento chave em toda a região do Semi-Árido – não só pela sua importância para o consumo humano, mas também para a produção de alimentos, para manutenção da saúde e também pelo seu caráter político que assume frente às restrições do ambiente.

Algumas soluções simples surgem em meio as dificuldades e que contribuem efetivamente para a promoção de SisLocSan, como é o caso das cisternas. A construção de cisternas constitui-se num importante exemplo - e um dos principais meios - para a promoção do SisLocSan em Campo Alegre de Lourdes. Além da própria disponibilidade da água, a metodologia de implementação do Programa P1MC estimula também a capacitação de mão de obra local para a construção das cisternas, a capacitação em torno do uso racional da água, cria um ambiente favorável ao desenvolvimento de parcerias e o associativismo, utiliza grande parte dos recursos locais para a sua construção e ainda, parte dos recursos financeiros investidos na construção é para a compra de materiais que são encontrados no mercado local, fazendo com que este recurso circule e tenha algum tipo de fixação ou aproveitamento na própria localidade.

A construção de cisternas significa também, em grande parte, uma independência das relações de favores e trocas na época de maiores estiagem, quando os carros-pipas tornam-se uma moeda de cunho político por se tratar de uma das únicas fontes de abastecimento de água.

Com relação à institucionalidade e acesso a bens e serviços públicos, é possível encontrar em Campo Alegre de Lourdes várias dificuldades na implementação de políticas sociais pelo governo local. A baixa capacidade operacional e as amplas demandas por este tipo de atividade criam situações em que o cumprimento de objetivos se vê comprometido por adaptações e ajustes à disponibilidade de recursos próprios, mão de obra qualificada, etc.

Desta forma, abordaremos abaixo alguns dos principais resultados observados quanto ao enfoque de SAN e que permitem a compreensão do SisLocSan em Campo Alegre de Lourdes:

Intersectorialidade:

Embora não tenha sido observada na prática a realização de ações intersectoriais na administração municipal com o objetivo de estabelecer e promover uma conexão entre os vários setores (sejam governamentais ou não) a fim de captar as contribuições e as sinergias possíveis entre os diferentes olhares e capacidades, nos casos em que elas foram encontradas surgiu de uma necessidade institucional para atender a exigências para execução de programas de outros níveis governamentais.

As articulações intersectoriais exigem também certo desprendimento de formas mais arcaicas ou tradicionais na administração pública, ou até um rompimento com o hábito de tomar decisões individuais, ou seja, é preciso compartilhar decisões e também dividir os ganhos políticos. Para os gestores públicos isto pode implicar em certa ‘morosidade’ (ou perda de tempo) uma vez que terá que acionar outros setores municipais para articular ações em conjunto, o que para muitos, é mais um ingrediente complicador, principalmente para quem está acostumado a tomar a decisão e fazer uma ação isoladamente. Este tipo de comportamento favorece a criação e reforça as estruturas verticalizadas na gestão dos programas.

Em Campo Alegre de Lourdes, a intersectorialidade ganha maior relevância na articulação entre setores da sociedade civil e também entre essas organizações e outros níveis de governo, pois aparentemente estão mais distantes dos vínculos e das conformações políticas locais. Desta forma, o SisLocSan interage diretamente com outros espaços de concertação e criam-se novas oportunidades para a entrada de recursos e que melhoram as condições de acesso aos alimentos para a população local.

Um dos exemplos é a ação do CONSEA Regional que tem se dedicado em articular os agricultores para fornecer seus produtos ao Programa de Aquisição de Alimentos do governo federal (através da CONAB). Este tipo de articulação envolve diversas organizações sociais que já desenvolvem trabalhos junto aos agricultores e estão hoje conseguindo comercializar seus produtos diretamente para o Programa de Aquisição de Alimentos do governo federal. Ainda que em Campo Alegre de Lourdes esta ação ainda esteja em negociação, a exemplo de outros locais poderá ter seus produtos comercializados por meio deste canal. O próprio PIMC é também uma forma de articulação intersetorial, pois congrega diversas organizações (do setor público, privado e da sociedade civil) e que tem demonstrado uma grande potencialidade na execução de políticas sociais.

A importância da intersetorialidade está também em conseguir aumentar a capacidade de captar um maior número de beneficiários que atendam aos critérios dos programas, já que a implementação de programas sem a ampla participação implica também numa limitação em se encontrar aquelas pessoas que mais se enquadram no perfil dos beneficiários.

Equidade:

Com relação à equidade e o acesso aos programas públicos é comum encontrar casos em que famílias com perfil para se enquadrar nos programas não estão vinculadas aos programas sociais. Vários motivos podem estar relacionados a estas situações, há casos em que a família não dispõe de informações necessárias para exigir seus direitos e não possuem nenhum tipo de inserção em redes que possam apoiá-las (p.ex. associações, sindicatos, etc.); em outras situações, ‘não acesso’ às políticas pode se dar também por estruturas deficientes de captação de beneficiários que estejam de certa forma ‘viciadas’, ou seja, que elas atuam por meio de entidades que já possuem algum tipo de relação com os órgãos e entidades públicas causando uma repetição de beneficiários cadastrados.

Entretanto estas possibilidades estão ligadas à própria incapacidade da administração pública em identificar e cadastrar famílias que se encontra em locais mais distantes e que não estão inseridas em nenhum outro tipo de proteção social. Este tipo de ação demanda muito trabalho e nem todas as administrações municipais estão preparadas em infra-estrutura (veículos, estradas, sistemas de informação, etc.) e com pessoal técnico capacitado para atuar nestas áreas. A falta de estrutura e pessoal técnico habilitado para operar estes programas é um dos entraves para o alcance de maior equidade no atendimento à população com maior carência.

Exemplos destas situações foram vistos em Campo Alegre de Lourdes, pois muitas famílias com perfil que se enquadra aos critérios dos programas, não tiveram acesso aos seus benefícios, seja pela distância física ou mesmo política da administração municipal.

A ausência destas famílias nos programas sociais cria de certa forma, um constrangimento à administração municipal na medida em que são cobrados pelos critérios utilizados no cadastramento e na seleção dos beneficiários e não conseguem explicar sobre tais procedimentos, gerando assim, desconfiança em grande parte da população quanto à lisura dos processos.

Talvez essa desconfiança, recorrente nas entrevistas, pudessem ser amenizadas ou até muitas delas sanadas se os espaços para a participação social fossem mais permeáveis e pudessem contar com uma maior diversidade de entidades representativas da sociedade civil.

Participação social:

Embora os espaços para participação social tenham sido formalmente criados por orientação da própria concepção dos programas, ainda há em Campo Alegre de Lourdes limitações para se incorporar na prática cotidiana o discurso da participação social nos programas implementados no município.

Como foram vistos em vários conselhos municipais, a abertura a esta participação tem sido condicionada fortemente por fatores políticos e administrativos; Políticos, pois uma vez aberto espaços para definir a aplicação de recursos no município, significa ter que dividir, inclusive entre opositores, a decisão sobre a destinação e formas de aplicação destes recursos e isto pode representar possivelmente uma diluição dos ganhos políticos sobre tais ações; desta forma pode ser mais ‘conveniente’ para os gestores a participação de representantes que tenham vínculos com a administração municipal.

Foi argumentado por representantes da administração municipal que falta pessoal capacitado para participar dos conselhos, os quais demandam cada vez mais pessoas com perfil que não são facilmente encontradas para preencherem as vagas para a participação nos conselhos. O que faz com que, muitas vezes, a mesma pessoa assuma a representação em mais de um conselho ou, haja um revezamento nas posições (presidente e vice, por exemplo) para não conflitar com a legislação em vigor, que não permite dois mandatos com o mesmo presidente.

Estas manobras restringem a participação de um maior número de pessoas, bem como as propostas ficam confinadas a um grupo restrito, não contribuindo para um processo de ampliação da participação social.

Sustentabilidade:

Uma das principais preocupações ambientais e que representa o comprometimento da sustentabilidade da região Semi-Árida é o processo de desertificação que vem se desenvolvendo e colocando em risco a permanência das pessoas na região.

Este processo é intensificado em consequência da exploração predatória ocorrida desde o início do povoamento da região com sucessivas derrubadas de matas, eliminação da vegetação nativa e a utilização do fogo para a limpeza de terreno para plantios e/ou formação de pastagens.

Durante muitos anos a produção agropecuária vem se pautando em práticas introduzidas por um modelo de agricultura convencional (utilização de insumos químicos, adubos sintéticos, etc.) cujo sistema é sensível às condições mais extremas de *stress* hídrico, temperatura elevadas, entre outros fatores, não se adaptando às condições do Semi-Árido e provocando ainda uma degradação do meio ambiente.

Entretanto, a lógica de produção começa a sofrer algumas alterações apontando para uma convivência mais harmoniosa com o Semi-Árido, como por exemplo, a produção agroecológica, sistema este que vem permitindo resgatar algumas práticas agrícolas tradicionais (e que impactam menos o ambiente), espécies mais adaptada à região e respeitando a disponibilidade de recursos (financeiros, terras, mão de obra, etc.) dos agricultores.

Em algumas comunidades onde há algum tipo de produção agroecológica (como o apresentado no Box 1), percebe-se um potencial dinamizador do SisLocSan, onde a produção – com baixos custos e pequenos impactos sobre o meio ambiente – possibilita um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis, aumentando a diversidade biológica nos quintais produtivos, melhorando consideravelmente o acesso a alimentos em quantidade e qualidade mais adequadas e saudáveis e, ainda resgata a utilização de espécies nativas e da culinária tradicional na alimentação do dia-a-dia. Com este sistema, além de atender ao consumo doméstico, parte da produção pode ser destinado ao mercado, gerando renda para os agricultores e estimulando um novo fluxo de recursos para a família e a comunidade.

ANEXO I

TABELA XXX -

Brasil – Bahia – Campo Alegre de Lourdes, Financiamentos concedidos a produtores e cooperativas, por atividade e finalidade, por município - 2000. Em unidades e Reais, respectivamente.

R\$1,00

MUNICÍPIOS	ATIVIDADE	TOTAL		CUSTEIO		INVESTIMENTO		COMERCIALIZAÇÃO	
		Contrato	Valor	Contrato	Valor	Contrato	Valor	Contrato	Valor
Total do Estado	Agrícola	34.745	215.699.235,81	30.046	140.526.560,46	4.674	49.026.034,66	25	26.146.640,69
	Pecuária	19.432	62.115.389,81	3.226	27.637.273,10	16.206	34.478.116,71	0	0,00
	Total Geral	54.177	277.814.625,62	33.272	168.163.833,56	20.880	83.504.151,37	25	26.146.640,69
Campo Alegre de Lourdes	Agrícola	3	18.204,00	1	15.000,00	2	3.204,00	0	0,00
	Pecuária	18	88.555,19	0	0,00	18	88.555,19	0	0,00

Fonte: SEI, 2005.

TABELA XXXI -

Brasil - Bahia – Campo Alegre de Lourdes, Produção e valor de mel de abelha, ovos de galinha e codorna, segundo os municípios - 2000. Em mil dúzias e Reais, respectivamente.

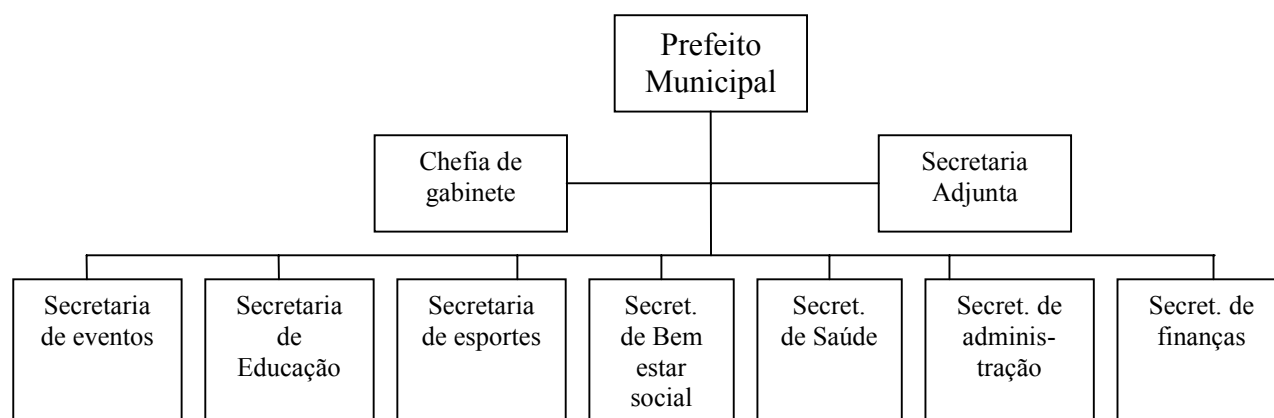
	Ovos de galinha		Ovos de codorna		Mel de abelha	
	Quantidade (Mil Dúzias)	Valor (Reais)	Quantidade (Mil Dúzias)	Valor (Reais)	Quantidade (Kg)	Valor (Reais)
	Total do Estado	70.174	69.646.483	2.423	1.408.582	520.908
Campo Alegre de Lourdes	302	362.434	-	-	-	-

TABELA XXXII -

Brasil – Bahia – Campo Alegre de Lourdes, Efetivo dos rebanhos, segundo os municípios - 1999

Municípios	Rebanhos (cabeças)								
	Bovinos	Suínos	Bubalinos	Equinos	Asininos	Muare	Coelhos	Ovinos	Caprinos
Total do Estado	9.170.680	1.970.778	15.525	650.120	375.263	328.824	16.580	2.808.846	3.464.308
Campo Alegre de Lourdes	33.673	32.305	-	2.680	2.300	1.108	-	50.390	100.600

**ORGANOGRAMA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE
CAMPO ALEGRE DE LOURDES**



Relatório III : Município de São Francisco de Itabapoana - RJ

I – Introdução

O processo de pesquisa em São Francisco de Itabapoana (RJ)

Ainda que o trabalho de campo da pesquisa, nos três município estudados, tenha se desenvolvido a partir dos mesmos princípios, cabe aqui destacar especificidades do processo em São Francisco de Itabapoana.

Como atividade prévia a própria coleta de dados, foi feita a caracterização demográfica, econômica e social do município, o mapeamento dos atores e a elaboração e teste dos roteiros de entrevistas. Num momento subsequente, foram realizadas entrevistas com diferentes segmentos vinculados à SAN no município, como gestores, representantes de conselhos, representantes de estabelecimentos de comércio de alimentos local e restaurantes, além de entrevistas com uma amostra de famílias urbanas e rurais. As entrevistas foram realizadas em diferentes momentos, nos meses de maio e junho de 2004; fevereiro, abril e setembro de 2005 e janeiro de 2006.

O contato inicial se deu com os gestores do poder público municipal, vinculados a diferentes secretarias de governo, através de agendamento prévio por telefone. A primeira ida ao campo ocorreu no mês de maio de 2004 e foram entrevistados os seguintes gestores:

- Secretária Municipal de Assistência e Promoção Social;
- Responsável na Secretaria Municipal de Saúde pelo Programa Bolsa Família;
- Secretária Municipal de Educação;
- Coordenador do Programa Bolsa Família (vinculado à Secretaria Municipal de Educação);

Pode-se dizer que a receptividade dos gestores para realização das entrevistas foi, em geral, muito boa. Em alguns casos, as entrevistas foram acompanhadas por assessores e outros técnicos das secretarias.

Em junho do mesmo ano (2004), houve uma nova ida ao campo, em que foram entrevistados os Secretários Municipais de Meio Ambiente; de Saúde e de Agricultura. A necessidade de complementação de informações junto aos gestores municipais e mudanças na estrutura administrativa do município, em virtude das eleições ocorridas em outubro de 2004,

levaram à necessidade de outras três idas ao município para entrevistas com gestores municipais: em fevereiro de 2005, foram entrevistados:

- o Secretário Municipal de Agricultura;
- um técnico da EMATER;
- o coordenador do Programa Bolsa Família;
- um integrante governamental do Conselho de Alimentação Escolar;
- um técnico da Secretaria Municipal de Meio Ambiente;

Em abril de 2005, foram entrevistados o coordenador do Sistema de Vigilância Nutricional (SISVAN) do município, integrante do Conselho Municipal de Saúde e um técnico da EMATER, integrante do Conselho de Desenvolvimento Rural (CDR).

As entrevistas com os gestores do nível municipal foram concluídas em setembro de 2005, com o gestor municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), totalizando 16 entrevistas com o segmento gestores.

Com o segmento conselhos, foram feitas seis entrevistas, em três momentos distintos: em maio de 2004, foram entrevistados representantes governamentais do Conselho Municipal de Assistência Social (entrevista coletiva) e com um representante da sociedade civil no Conselho Municipal de Saúde. Em fevereiro de 2005, foram entrevistados o representante do governo no Comitê gestor do Fome Zero e o representante governamental no Conselho de Alimentação Escolar (CAE). Em abril de 2005, as entrevistas realizadas foram com o representante da sociedade civil no Conselho de Desenvolvimento Rural (CDR) e com o representante governamental no Conselho Municipal de Saúde.

No comércio local, foram realizadas entrevistas com os responsáveis por dois estabelecimentos do tipo hortifruti, no mês de fevereiro de 2005.

Em relação aos estabelecimentos comerciais, foi feito o registro dos cardápios de três restaurantes localizados no município, além de entrevistas com dois donos de restaurantes, realizadas no mês de setembro de 2005.

Quanto às famílias, o trabalho de campo foi realizado nos meses de abril-maio e setembro de 2005 e janeiro de 2006. Buscou-se entrevistar famílias urbanas e rurais. No caso das famílias rurais, a idéia inicial era entrevistar 20 famílias selecionadas aleatoriamente, a partir de agrupamentos definidos segundo a diversidade de biomas. Em São Francisco de Itabapoana, foram identificados dois biomas distintos, relacionados um à área de agricultura e o outro à

atividade pesqueira, o que totalizaria 40 entrevistas. As áreas selecionadas, segundo este critério, foram os distritos de Guaxindiba e Gargaú. No entanto, após a coleta dos dados, constatou-se que as duas áreas abarcavam famílias cuja atividade produtiva relaciona-se principalmente a pesca, o que levou à necessidade de retornar ao campo para realizar entrevistas com famílias que atuassem mais diretamente na atividade agrícola considerando que ser este um dos pilares produtivos do município, o que ocorreu em janeiro de 2006. Foi realizado, assim, o total de 67 entrevistas com famílias rurais, sendo 20 em Guaxindiba, 20 em Gargaú e 27 em áreas de produção rural, incluindo assentamentos. Nas famílias urbanas, as entrevistas foram em número de 20.

O quadro abaixo demonstra o quantitativo de entrevistas realizadas em São Francisco de Itabapoana, segundo os segmentos entrevistados:

**QUADRO I -
Demonstrativo do Quantitativo de entrevistas realizadas segundo segmento.
São Francisco de Itabapoana – RJ, 2004-2006.**

Segmentos	Total de Entrevistas
Gestores	16
Conselhos	12
Estabelecimentos comerciais	02
Comércio Local	02
Famílias urbanas	20
Famílias rurais	67
Total	119

II – O município de São Francisco de Itabapoana (RJ) – Situação socioeconômica e Segurança Alimentar e Nutricional

II.1 – Caracterização Geral

O município de São Francisco de Itabapoana localiza-se no estado do Rio de Janeiro na região Norte Fluminense, na divisa com o Estado do Espírito Santo, que abrange também Campos dos Goytacazes, Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Macaé, Quissamã, São Fidélis e São João da Barra. Ocupa uma área de 1.122,3 km², sendo o segundo maior município do Estado do Rio de Janeiro em extensão territorial, Foi emancipado através da Lei 2.379, desmembrando-se de São João da Barra em 1995.

Segundo o Censo Demográfico de 2000 (IBGE), o município é dividido em três distritos – São Francisco de Itabapoana, Barra Seca e Maniva. A população total dos três distritos³⁹ (IBGE), em 2000, era de 41.145 habitantes, sendo 51,53% de homens e 48,47% de mulheres. O distrito de São Francisco de Itabapoana apresentava o maior percentual de homens do estado, com 51,67%. Os brancos representavam 62,7% da população e os negros, 36,9%. De acordo com o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, a partir de dados da Fundação CIDE, o município apresentou uma taxa média geométrica de crescimento, no período de 1991 a 2000, de 0,68% a.a., contra 1,49% na região e 1,30% no estado.

**TABELA I -
Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Características demográficas –
2000. Em unidades e percentual, respectivamente.**

Características Demográficas	N	%
População Total	41.145	100,00
População Urbana	19.228	46,73
População Rural	21.917	53,27
População Masculina	21.201	51,53
População Feminina	19.944	48,47
Área (km²)	1.118	
Densidade demográfica (hab/km²)	36,80	
Densidade demográfica do Norte Fluminense (hab/km²)	74	
Densidade demográfica do Estado do Rio de Janeiro (hab/km²)	328	

Fonte: IBGE, 2000.

A taxa de urbanização e a densidade demográfica eram baixas quando comparadas com outros municípios do estado. Analisando a distribuição da população por sexo e por área nos diferentes distritos do município de São Francisco de Itabapoana, vislumbra-se no quadro um predomínio da população masculina e da população rural no distrito de São Francisco de Itabapoana e, especialmente em Maniva, onde mais de 70% da população vivia no campo.

³⁹ Apesar de o Censo Demográfico de 2000 (IBGE) apresentar dados agregados de três distritos (São Francisco de Itabapoana, Barra Seca e Maniva), o estudo sócio-econômico sobre o município, realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em 2003, cita também os distritos de Barra de Itabapoana e Praça João Pessoa. Mas a contagem populacional feita pela IBGE refere-se ao total dos três distritos – São Francisco de Itabapoana, Barra Seca e Maniva.

**TABELA II -
Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Distribuição da população por
sexo e por área – 2000. Em unidades e percentual, respectivamente.**

Região	Total	Homens		Mulheres		Urbana		Rural	
		N	%	N	%	N	%	N	%
Barra Seca	13.334	6.735	51,28	6.399	48,72	8.012	61	5.122	39
Maniva	9.374	4.836	51,59	4.538	48,41	2.499	26,66	6.875	73,34
São Francisco de Itabapoana	18.637	9.630	51,67	9.007	48,33	8.717	46,77	9.920	53,23

Fonte: IBGE, 2000

No que se refere à distribuição da população por faixa etária, nota-se no quadro abaixo o predomínio da população jovem (até 29 anos de idade). A população em idade economicamente ativa (20 a 65 anos de idade) correspondia a 52% do total, enquanto os idosos com mais de 65 anos e os menores de cinco anos representavam 6,95 % e 9,19% da população do município, respectivamente.

**TABELA III -
Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Distribuição da população por faixa
etária – 2000. Em unidades e percentual, respectivamente.**

População por Faixa Etária	N	%
0 a 4 anos de idade	3.781	9,19
5 a 9 anos de idade	4.329	10,52
10 a 14 anos de idade	4.451	10,82
15 a 19 anos de idade	4.310	10,48
20 a 24 anos de idade	3.672	8,92
25 a 29 anos de idade	3.029	7,36
30 a 34 anos de idade	3.023	7,35
35 a 39 anos de idade	3.002	7,30
40 a 44 anos de idade	2.490	6,05
45 a 49 anos de idade	2.037	4,95
50 a 54 anos de idade	1.647	4,00
55 a 59 anos de idade	1.343	3,26
60 a 64 anos de idade	1.170	2,84
65 anos ou mais de idade	2.861	6,95
Total	41.145	100,00

Fonte: IBGE, 2000.

II.2 – Produção e comercialização de alimentos

Em São Francisco de Itabapoana, grande parte do território destina-se a produção agrícola e pecuária. Segundo a Fundação CIDE⁴⁰, ainda que em 2001 tenha ocorrido redução da área agrícola de 64% para 57%, a área urbana permaneceu estável no período (0, 1%).

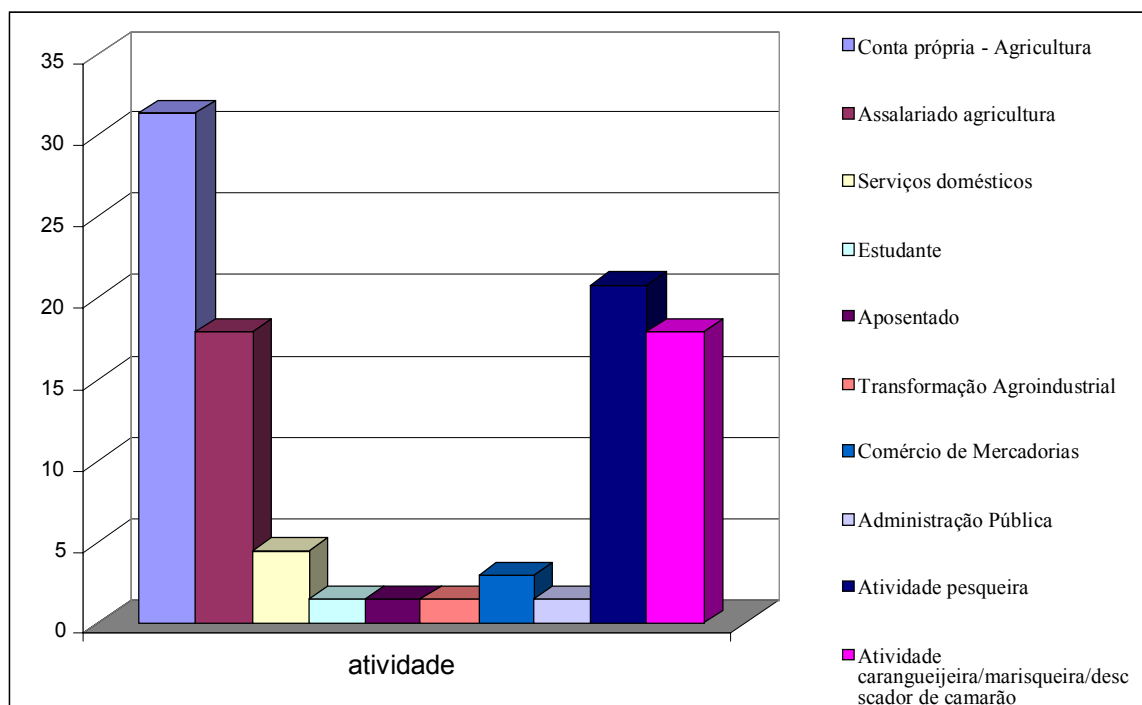
No que se refere às características do solo e vegetação, engenheiros ambientais que trabalham no município destacaram em seus relatos o potencial produtivo da localidade, devido ao tipo de solo que pode ser encontrando em praticamente todo o município, um solo rico, fértil, de textura ideal e de acidez bastante tolerável. Tanto o solo quanto o clima local podem ser considerados homogêneos. No litoral os terrenos são mais arenosos, e ainda assim a textura é leve e o solo é fértil. Segundo os técnicos locais, a topografia também é excelente e favorece as atividades produtivas, considerando que mais de 80% do município é plano.

As principais atividades econômicas do município são a fruticultura, a pesca e em menor escala o turismo⁴¹. Com base nos dados das famílias rurais entrevistadas, foi possível observar que, do total de famílias rurais entrevistadas (67) quase 50% se dedicam a atividade de produção agrícola. Desse total, 63,3% trabalham por conta própria, enquanto 36,9% estão na condição de assalariados. O percentual de famílias que atuam em atividades pesqueiras foi de 37,3%.

⁴⁰ **Fundação** Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro

⁴¹ Por possuir mais de 68 quilômetros de faixa litorânea, o município e suas 19 praias são muito procurados no verão, o que explica o percentual de 27,6% de uso ocasional dos domicílios particulares, em 2000.

**GRÁFICO I -
Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Percentual da Ocupação Principal
das Famílias Rurais – 2005.**



Fonte: Pesquisa de Campo

A tabela abaixo também corrobora a predominância das atividades agrícolas e pesqueiras entre as famílias rurais entrevistadas.

**TABELA IV -
Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Tempo das
famílias rurais dedicado à atividade agrícola e ou pesqueira -
2005⁴². Em unidades e percentual, respectivamente.**

Tempo dedicado à atividade agrícola	Ocorrências	%
mais de 80% do tempo	32	69,6
50 a 80%	11	23,9
menos de 50%	2	4,3
trabalho esporádico	1	2,2
Total de respostas válidas	46	100

Fonte: Pesquisa de Campo

Na produção agrícola municipal se destacam a cana-de-açúcar, o abacaxi, a mandioca, o maracujá e o côco-da-Bahia. O maracujá e o côco-da-Bahia são cultivados em lavoura

⁴² Vale destacar que apenas 68% dos entrevistados responderam a essa questão, perfazendo um N total de 46.

permanente, enquanto o abacaxi, a cana-de-açúcar e a mandioca, em lavoura temporária. Há também, ainda que de forma menos expressiva, a produção de milho verde, pinha, manga, limão e feijão de corda.

**FOTO I -
Produção agrícola da região: Abacaxi / Melancias / Tomates**



Como apontam Macedo, M.A. e Brito, S.R. (2004), "*o Norte Fluminense vem sofrendo um processo de diversificação da produção agrícola e, neste sentido, há a tendência de reversão de sua tradição histórica como região produtora de cana-de-açúcar*". No entanto, como vemos na tabela, a produção de cana ainda liderava a atividade agrícola em São Francisco de Itabapoana, em 2000.

Embora a liderança da produção de cana se expresse em termos de quantidade produzida é importante considerar que as lavouras de frutas (abacaxi e maracujá) representam renda por unidade de área bastante superior à cana (no caso do abacaxi, também na renda total).

**TABELA V -
Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Principais produtos selecionados em
lavouras permanente e temporária – 2000. Em unidade, toneladas, mil Reais e hectares,
respectivamente.**

Produtos (mil frutos)	Lavoura Permanente			Produtos (mil frutos) (toneladas)	Lavoura Temporária		
	Quant. Produzida	Produção (mil Reais)	Área (hectare)		Quant. Produzida	Produção (mil Reais)	Área (hectare)
Côco (BA)	2.000	700	300	Abacaxi (mil fr.)	57.000	22.230	2.000
Maracujá	25.000	11.750	1.000	Cana-de-açúcar (t.)	902.250	18.947	20.050
				Mandioca (t.)	50.400	2.520	2.800

Fonte: IBGE, 2000.

Vale ressaltar que, em geral, a produção de cana de açúcar no Brasil sempre esteve associada à monocultura e ao trabalho escravo com implicações importantes no que diz respeito à sustentabilidade ambiental, a diversidade da produção de alimentos e ao perfil de ocupação da terra.

A partir dos anos 80 houve diversificação da produção de fruticultura e o município atingiu o primeiro lugar na produção de maracujá do Estado. Tal diversificação está diretamente relacionada ao papel dessa instituição na localidade, conforme aponta a fala do representante da EMATER: “quem introduziu a fruticultura como atividade séria foi a EMATER mesmo”. No entanto, São Francisco de Itabapoana importa algumas frutas como banana, além de hortaliças.

Brandão⁴³ (2004) analisa a implantação e o desenvolvimento do pólo de fruticultura irrigada nas regiões norte e noroeste do estado. Neste trabalho é demonstrada a importância de instituições como a FIRJAN, SEBRAE / RJ e Federação da Agricultura do Estado do Rio de Janeiro no estudo de viabilidade deste tipo de cultivo nestas localidades, assim como a iniciativa de formação de um grupo executivo de Fruticultura para atrair investimentos e divulgar informações. De acordo com o autor, a partir da ação do grupo executivo o apoio à implantação do pólo foi se ampliando. Nesta direção, em 1999 o governo federal criou o “Programa de Fruticultura do Norte e Noroeste do Rio de Janeiro” com financiamento específico do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.

A adesão dos municípios ao programa foi bastante diversificada e, segundo o estudo em questão, algumas prefeituras chegaram a destinar parte dos royalties do petróleo para o investimento no cultivo de frutas. Os resultados apontados no artigo são bastante favoráveis, principalmente se considerarmos o indicador relativo à área cultivada, ou seja: 24% entre 1998 e 2000 e 45% entre 2001 e 2002. Já a área de cultivo da tradicional plantação de cana na região permaneceu inalterada no mesmo período.

Para o autor, um aspecto importante na cadeia produtiva foi a instalação de uma grande empresa, chamada Bela Joana, de processamento de polpa de maracujá e abacaxi e também a modernização de pequenas e médias empresas que já atuavam na região, como a Imbamara sediada em São João da Barra e Santa Paz Indústria e Comércio LTDA, produtora do suco Niágara que passaram a comprar as frutas produzidas na região.

No entanto, o artigo não faz uma análise das condições de acesso dos diferentes municípios da região aos recursos financiados pelo BNDES e também não qualifica o tipo de agente beneficiado (pequeno produtor ou médios e grandes empresários). Tal informação é crucial para a reflexão acerca das possíveis iniquidades na constituição da cadeia produtiva da fruticultura nesta região.

O autor chama atenção para o fato do governo estadual, empossado em 1999, também ter incluído em seu programa de ação o incentivo ao desenvolvimento da fruticultura nesta região. Ressalta assim que:

“... o principal programa de financiamento para os produtores foi criado pelo governo estadual em 2000, e recebeu a denominação de Programa Moeda Verde/ Frutificar. (...) Em função do elevado subsídio da taxa de juro, o programa atraiu muitos mutuários e foi um dos principais fatores subjacentes à expansão recente da área plantada.” (2004:83).

Interessante destacar que embora São Francisco de Itabapoana seja um dos municípios da região com maior tradição no cultivo de frutas, notadamente abacaxi e maracujá, nenhum dos gestores entrevistados fez menção ao processo de implantação do pólo de fruticultura e das oportunidades de financiamento concedida pelo BNDES. Quanto à questão do Frutificar, não obstante a sua importância no fomento à agricultura na localidade, o acesso e as condições dos agricultores de São Francisco para saldar a dívida contraída não são fáceis, conforme veremos, mais adiante, no item que analisa especificamente esse programa.

Segundo informações de gestores locais, o município produz uma das melhores farinhas de mandioca do Estado do Rio de Janeiro – a Tipity. Todavia, o número de fábricas está sendo progressivamente reduzido, conforme descrito posteriormente. Desse modo a tradicional cultura da mandioca, que está fortemente ligado à história de formação de São Francisco de Itabapoana, vem apresentando declínio acentuado, restando atualmente apenas uma fábrica de beneficiamento deste alimento.

⁴³ Brandão, Antônio Salazar P. “O pólo de fruticultura irrigada no norte e noroeste fluminense” publicado na revista de Política Agrícola. Ano XIII- n. 2- Abr/maio/jun.2004

O município dispõe também de três fabricas de suco. No entanto, no que se refere ao maracujá, segundo técnicos que atuam no local houve queda na produção por problemas fitossanitários. O suco é escoado para toda a região do Grande Rio, Região dos Lagos, e Espírito Santo.

Vale ressaltar que foram muitas as dificuldades em se obter dados sobre a produção e comercialização agrícolas em São Francisco de Itabapoana. A gestão municipal não dispõe de informações referentes a vários fatores, tais como: quantidade dos produtos produzidos e comprados pelo município, fluxo de distribuição, formas de financiamento agrícola dos governos estadual/federal, estrutura fundiária, dentre outras questões.

Essa situação sinaliza uma fragilidade institucional e administrativa com implicações importantes para o planejamento de políticas públicas, considerando a vocação agrícola da economia local vis-à-vis a magnitude da pobreza rural no município. Esse fato é agravado em razão do último Censo Agropecuário, publicado em 1995, não contemplar o município, uma vez que a sua emancipação político-administrativa ocorreu neste mesmo ano.

A pesca também é uma importante atividade desenvolvida na localidade, abarcando uma diversidade de espécies, incluindo ostras e caranguejos. Nessa direção, os dados dos questionários aplicados às famílias rurais mostram que 38,7% dessas famílias tinham como ocupação principal a pesca e ou as atividades marisqueira, caranguejeira e de descascador de camarão⁴⁴. Vale lembrar que São Francisco de Itabapoana tem cerca de 19Km de costa litoral o que confere potencialidade significativa para este tipo de atividade.

No entanto, de acordo com o técnico da Emater, a atividade pesqueira vem sofrendo declínio em função de desequilíbrio ambiental, causado pela presença de bagres africanos na Bacia do Rio Itabapoana.

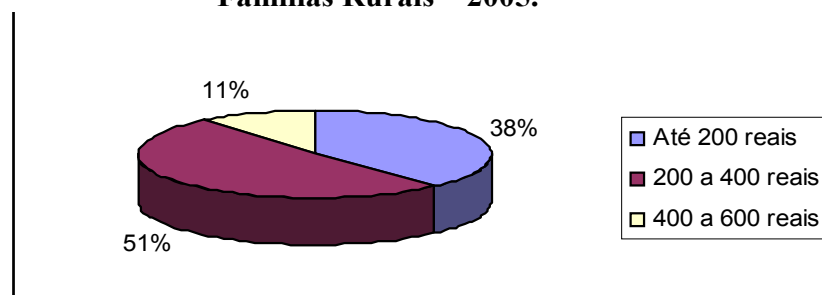
**“Há uma degradação ambiental, por exemplo, o rio Itabapoana, não sei como foi parar um bagre africano lá, que ta tomando conta de tudo, ele come tudo. Então você vai pescar e só tem bagre africano. Ele dominou todo o habitat ali.(...) É um peixe exógeno. Igual aquele caramujo lá que estão tomando conta da baixada fluminense lá, o caramujo africano. (...) Não tem nenhum plano de manejo”.
(Técnico Emater, entrevista 01/02/05)**

Segundo gestores da Secretaria de Agricultura, as condições de trabalho na agricultura local são precárias, prevalecendo formas instáveis e informais de contratação. O rendimento

médio da lavoura, por dia de trabalho, é baixo e a maioria dos trabalhadores não está inserido em políticas de proteção social. Tal situação pode ser evidenciada no fato de que 89,3% das famílias rurais entrevistadas declararam auferir renda inferior a R\$ 400,00, sendo que 56,9% desse total não ultrapassam o valor mensal de R\$200,00.

Cabe considerar que se trata de uma informação de renda declarada pelas famílias e que, além disso, é um dado que precisaria ser cotejado com o número de membros da família.

**GRÁFICO II -
Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Renda Mensal Aferida pelas
Famílias Rurais – 2005.**



Fonte: Dados da pesquisa.

No que concerne aos pescadores, há indícios de avanços em termos de melhoria nas suas condições de trabalho. Em 2002, foi criada a Colônia Z1 do município, com sede no distrito de Gargaú, e em 2004 já contava com 900 filiados. Desse modo, a colônia têm tido impacto na regularização da situação previdenciária dos pescadores, garantindo também a remuneração nos períodos de proibição da pesca e diminuindo assim a pesca predatória.

Em outra perspectiva, um técnico da Emater, radicado no município desde 1991, avalia que os pescadores se constituem no grupo populacional mais vulnerável, sobretudo, em função da referida degradação ambiental e das dificuldades de organização dos pescadores.

“Então você encontra esse bolsão de miséria porque também o pescado ta diminuindo cada vez mais, a poluição a degradação ambiental; a Petrobrás que fica explodindo pistola de ar no mar pra poder fazer prospecção, espanta peixe. Então, um peixe como peruá que era o peixe que a gente comprava por 0,50 centavos o kilo hoje o pessoal está vendendo a R\$10,00 o Kilo, não acha mais. Está diminuindo o volume do pescado. Isso é fatal, no mundo todo, porque não há nenhum cuidado na preservação ambiental”. (Técnico Emater, entrevista 01/02/05)

⁴⁴ É importante frisar que a amostra das famílias rurais entrevistadas não é representativa do universo desse grupo populacional no município.

“O pescador é muito mais desunido do que o produtor familiar, são muito individualistas”. (Técnico Emater, entrevista 01/02/05)

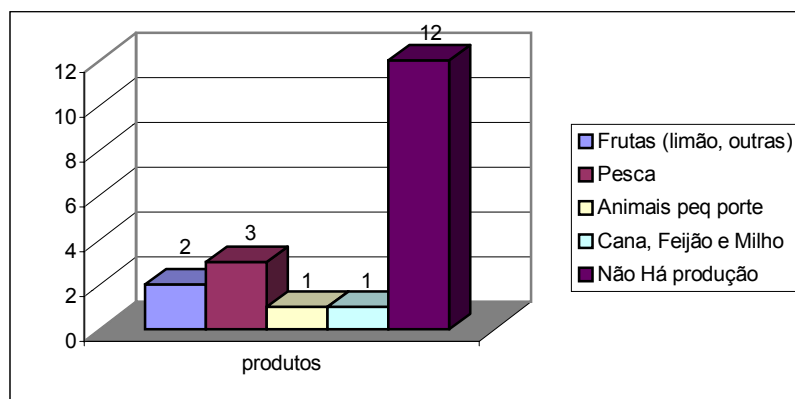
Quando indagado sobre o processo de associação dos pescadores na Colônia Z1, o entrevistado afirma:

“Não, agora é que tem uma colônia de pesca, a Z-1, em Gargaú, nem tinha, agora é que tem. E a associação, aquelas mulheres lá de Barra, sempre tentou mobilizar eles, mas é muito difícil, eles são muito individualistas. Já faz parte da cultura do pescador, que ele vai pro mar, fica lá sozinho, então eles são muito desconfiados” (Técnico Emater, entrevista 01/02/05).

Ainda na perspectiva de identificação de grupos populacionais vulneráveis no município, o representante da Emater avalia que as famílias rurais que não possuem pequenas propriedades e cuja inserção produtiva se dá, portanto, em grandes propriedades que desenvolvem atividades de pecuária extensiva e monocultura de cana-de-açúcar encontram-se também em condições de vida extremamente precárias. Tal situação pode ser ilustrada no depoimento que segue:

“Outros bolsões de miséria [além dos pescadores, são] as pessoas que estão agregadas às grandes propriedades que mexem com pecuária extensiva ou que mexe com cana, com monocultura. Se você andar de carro aqui, você vai ver. Se você vai naquele lugar que só tem pequeno produtor você vê um desenvolvimento”.

**GRÁFICO III -
Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Produção Pequeno Produtor Rural,
segundo a natureza dos produtos – Total de Ocorrências nas falas dos entrevistados.**



Fonte: Pesquisa de Campo

Comercialização

A questão da comercialização da produção agrícola se constitui em um dos pontos mais frágeis do fluxo produtivo local. Nesse sentido, vale dizer, que em São Francisco não há definição de uma política voltada para o fomento à comercialização da produção local, situação que é agravada pela frágil institucionalização de cooperativas de produtores (as).

De acordo com gestores locais, o município tem apelado às autoridades estaduais no sentido de melhorar as condições de escoamento e da produção agrícola, mas até hoje as respostas não foram suficientes frente às necessidades e demandas locais. Aliada a esta situação, a ausência de uma cooperativa que pudesse articular os interesses dos produtores locais é também vista como um elemento desfavorável ao escoamento da produção de forma autônoma, independente dos atravessadores e com preços mais competitivos. Assim, a falta de apoio governamental e de uma cooperativa de produtores no município facilita a atuação dos atravessadores, fazendo com que o preço de venda seja cada vez mais baixo e o pequeno e médio-produtores, assim como os trabalhadores rurais, sejam os que menos lucram nessa cadeia produtiva. Vejamos a declaração que segue:

“... Os preços estão reduzindo. E nós não temos apoio, não temos uma cooperativa mais. Porque antes a gente tinha, né?” (gestor municipal, 01/07/ 2004)

Embora, de fato, haja uma grande fragilidade das políticas de apoio à comercialização dos produtos, é preciso contextualizar a fala desse gestor, uma vez que a sua preocupação central se referia ao declínio da produção e dificuldades de escoamento da monocultura de cana-de-açúcar⁴⁵. Dois aspectos que chamam a atenção na entrevista com este gestor são a ausência de referência quanto aos problemas relativos à agricultura familiar local e o desconhecimento do Programa Nacional de Apoio a Agricultura Familiar (PRONAF). Outra questão que merece destaque é a comercialização: de fato, ela diz respeito à venda da produção comercial (qualquer que seja) e a renda dela advinda é fator relevante para as famílias rurais (inclusive para seu acesso à alimentação), mas sem relação necessária com o abastecimento local.

⁴⁵ O tradicional plantio de cana na região vem apresentando graves problemas relativos aos altos custos de produção. Simultaneamente verifica-se a queda de preços deste produto no mercado e também a falta de apoio dos níveis superiores de governo. A cana produzida no município é escoada para Campos (RJ) e para Paineiras (ES) aonde é refinada. Dentre outras questões, o fato da cana de açúcar ser um produto que não pode ser armazenado, ou seja, ter que ser em termos da garantia de preços adequados no mercado.

Problemas semelhantes na comercialização ocorrem com o plantio de abacaxi que é uma fruta perecível, cujo custo de produção, segundo os entrevistados, é alto porque requer cultivo manual, muito adubo e agrotóxico. Embora, exista no município de Campos uma fábrica de suco de abacaxi, os produtores preferem não vender para esta fábrica porque o valor pago é muito aquém do que podem conseguir no mercado. Não obstante o fato do cultivo desta fruta contribuir para a diversificação da produção na região⁴⁶, o uso abusivo de agrotóxicos traz efeitos devastadores para o ecossistema.

Acompanhando ainda as declarações de gestores locais, os produtores da região além de venderem sua safra por preços aquém do mercado para os atravessadores, é também comum o “calote”. De fato, pode-se considerar que tal situação constitui-se em razão da ausência de uma política agrícola do governo municipal, bem como da já mencionada fragilidade e mesmo a ausência de associações e cooperativas de pequenos e médios produtores, voltadas para a defesa de seus interesses. A consequência disso é, portanto, a sujeição⁴⁷ aos atravessadores – figuras centrais no fluxo de escoamento da produção local - o que, como vimos, além de provocar o barateamento dos produtos, inclusive com riscos de não pagamento, acabam por conformar uma relação desigual e perversa no processo de agregação de valor no circuito produtivo.

A maioria dos produtores rurais (62,5%) informou escoar seus produtos através de intermediários, e 25% para a agroindústria. Em menor escala, os produtos são escoados através de cooperativas, venda no varejo e feiras livres. Nenhum deles relatou vender seus produtos para a prefeitura, e destacam como principal dificuldade para tal o apoio da própria prefeitura em termos de facilidade de acesso e limites na comunicação com os órgãos públicos locais.

Entre as famílias entrevistadas 96% relataram que a venda é a primeira opção de destino dado à produção e 88,9 % indicaram comercializar seus produtos. Entretanto, os depoimentos abaixo ilustram a difícil situação dos produtores agrícolas de São Francisco de Itabapoana no que se refere à comercialização de seus produtos:

“Compra e não paga. Eu mesmo vendi abacaxi, já perdi por causa disso.(..)Compra, enrola o cara ali, paga certinho, aí, quando o cara está satisfeito, ele vai lá e compra não sei quantos.....e não paga” (Técnico municipal 1/7/04)

⁴⁶ Após colheita do abacaxi faz-se necessária a plantação de uma outra cultura para o revigoramento do solo.

⁴⁷ Vale destacar que esse problema de comercialização afeta a quase totalidade dos produtores locais, inclusive os grandes produtores da monocultura da cana, talvez isso reflita a situação de decadência econômica do Norte Fluminense já referido neste trabalho.

“Eles (atravessadores) vêm do Espírito Santo, vêm de todo lugar. Daqui é difícil, é mais o pessoal de fora”. (gestor municipal 1/7/04).

Com relação à comercialização do pescado, em que pese a associação destes trabalhadores na Colônia Z1, há também uma situação de submissão aos intermediários, visto que estes não têm condições próprias de armazenamento do produto (nem a Colônia nem a prefeitura dispõem de frigorífico), ficando todos os pescadores dependentes dos frigoríficos particulares existentes no município.

Existem 40 peixarias e frigoríficos no município. Esses frigoríficos compram a produção local e transportam para o Rio, São Paulo, dentre outros. Cada um tem seu centro de distribuição. Desta forma, quase toda a produção de peixes é exportada.

Há pelo menos 100 trabalhadores rurais escoando a produção no CEASA do Rio de Janeiro e boa parte desta produção é proveniente dos assentamentos rurais que existem no município. Existem duas áreas de assentamentos, uma que é coordenada pelo MST e tem quatro núcleos em Campos e um núcleo em São Francisco de Itabapoana e outra área de assentamento que é situada na antiga Fazenda Tipity que foi desapropriada.⁴⁸ A produção de frutas vem dos pequenos produtores e da região de assentamento, onde são plantados: abóbora, milho, melancia e aipim.

Ainda com relação à comercialização, as entrevistas com as famílias rurais sugerem que a prefeitura não privilegia a aquisição de produtos agrícolas cultivados no município, o que poderia representar uma estratégia de fomento à economia local. Vale notar que embora nenhuma família tenha relatado vender seus produtos agrícolas para a Prefeitura de São Francisco de Itabapoana, 22,4% das famílias demonstraram interesse em comercializar sua produção para a Prefeitura.

Cabe destacar que os restaurantes locais indicam que compram frutas, verduras e legumes dos horti-fruti locais e as carnes do frigorífico de Campos. Os gerentes dos Supermercados entrevistados (os dois de maior porte no município) indicaram que a maioria de seus fornecedores não é da região, mas de Campos, e alguns produtos são provenientes até de Santa Catarina. Os produtos comprados na região são a farinha de mandioca, carne de boi e legumes como batata, cenoura, tomate cebola, chuchu, abóbora, inhame e beterraba. Os produtos enlatados e congelados, além de artigos de perfumaria são comprados fora da região. Ambos os estabelecimentos indicaram que o perfil do público atendido é predominantemente de

⁴⁸ A fazenda pertencia ao antigo Barão Lemgruber e posteriormente os trabalhadores da fazenda e os próprios funcionários da fábrica de farinha Tipity permaneceram nela.

aposentados, funcionários da prefeitura e trabalhadores autônomos. Dentre as 67 famílias rurais entrevistadas, 90% relataram adquirir os alimentos através dos mercados locais e dentre as 20 famílias urbanas, 95% relataram adquirir destes estabelecimentos.

II.3 – Condições sócio econômicas

II.3.1 – Produto Interno Bruto

O PIB de São Francisco de Itabapoana⁴⁹ representava 2,7% do PIB da Região Norte Fluminense (ultrapassando o patamar obtido por São João da Barra em 2000) e apenas 0,07 % do PIB do Estado do Rio de Janeiro no mesmo período (CIDE, 2000).

**TABELA VI -
Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Evolução de receita e despesa realizadas – 1997/2002. Em mil Reais.**

Ano	Receitas			Despesas		
	De capital	Correntes	Total	De capital	Correntes	Total
1997	2.319	5.958	8.277	1.453	7.205	8.659
1998	3.587	8.355	11.942	4.173	11.055	15.227
1999	4.835	10.260	15.095	2.626	12.743	15.369
2000	4.160	14.199	18.359	3.309	13.663	16.972
2001	4.166	20.431	24.597	1.916	21.364	23.280
2002	10.977	29.457	40.435	11.017	26.971	37.988

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, 2003.

Entre os anos de 1997 e 2002, a receita realizada no município de São Francisco de Itabapoana aumentou 389%, enquanto que a despesa cresceu 339%, segundo levantamento realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

Os royalties do petróleo estavam alocados em “outras receitas correntes” até 1999. A partir do ano 2000, passou a configurar-se como receita de contribuição, em conformidade com a legislação pertinente. O quadro abaixo explicita de forma vigorosa o predomínio das transferências correntes e dos royalties. A evolução das transferências totais da União e do Estado evidencia um aumento de 339%, enquanto que a receita tributária aumentou em 187%. O

⁴⁹ O Produto Interno Bruto do município foi equivalente à R\$101.846.000, 00, enquanto que a renda municipal (o que é auferido pelos residentes) do mesmo ano foi de R\$ 74.220.000,00. São João da Barra, no mesmo ano, obteve PIB e renda inferiores a São Francisco de Itabapoana: R\$91.416.000,00 e R\$30.739.000,00 respectivamente. O PIB da capital do estado no mesmo período ultrapassou 87 bilhões de reais, e a renda da capital foi da ordem de 96 milhões de reais. Em 2001, segundo a Fundação CIDE, o PIB per capita no município foi R\$2.632,41 e o PIB estadual foi de R\$ 160 bilhões, dos quais a capital participou com 50%.

Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro mostra em seu levantamento que houve recrudescimento também no percentual da arrecadação de taxas: 239%. O ISS, o IPTU e o ITBI tiveram aumentos percentuais de 220%, 166% e 100%, respectivamente, no período de 1997 a 2002.

**TABELA VII -
Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Evolução das receitas correntes –
1997/2002. Em percentual.**

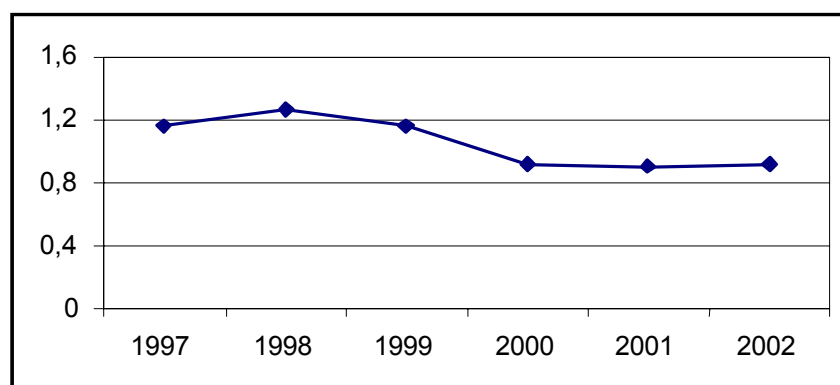
Receitas Correntes	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Rec. Tributária	6	7	5	3	3	4
Rec. Patrimonial	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0
Outras rec. Correntes	2	2	1	1	2	9
Rec. De Contribuição	-	-	-	13,7	13	10
Transf. Correntes da União	11	8	7	8	16	19
Transf. Correntes do Estado	81	83	87	74	65	58

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, 2003.

As transferências correntes da União cresceram 798% no período, com aumento de 781% no repasse do Fundo de Participação dos Municípios. As transferências estaduais cresceram 254%, com aumento de 184% no repasse do ICMS e o ingresso do Fundef a partir de 1998.

No que se refere aos gastos da administração municipal, a relação despesas de custeio⁵⁰ e receita corrente é utilizada como indicador com o funcionamento da máquina administrativa. De acordo com o dados apresentados no gráfico abaixo, embora viesse decrescendo, os gastos com as despesas de custeio eram da ordem de 0,92, ou seja, 92% da receita.

**GRÁFICO IV -
Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Evolução da Relação Despesas de
Custeio/Receitas Correntes - 1997/2002.**



Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, 2003

⁵⁰ A despesa de custeio representa o gasto com manutenção dos serviços prestados à população, inclusive despesas de pessoal, mais as destinadas a obras de conservação e adaptação de bens móveis, para operacionalização dos órgãos públicos. Em São Francisco de Itabapoana, tal gasto aumentou 290% no período de 1997 a 2002 e as receitas correntes cresceram 394% no mesmo período.

Nota-se o comprometimento em especial a partir da nova década da receita corrente com a máquina administrativa, com as despesas de custeio. Segundo o TCE-RJ no período de 1997 a 2002 o “índice de autonomia financeira”⁵¹ de São Francisco de Itabapoana, foi de 4%. O baixo percentual indica que o município não tem conseguido manter atividades e serviços próprios da administração com recursos de sua competência tributária, o que pode estar diretamente ligado à forte dependência municipal de transferência de recursos federais e estaduais⁵².

A **descentralização político-administrativa** impulsionada no bojo do processo de redemocratização política nos anos 80 e promulgação da Carta Magna de 1988 favoreceu a criação de um número significativo de municípios em todo o Brasil, incluindo São Francisco de Itabapoana. A autonomia do município concorreu também para o aporte de recursos federais e estaduais voltados ao desenvolvimento local no âmbito de um novo pacto federativo. Segundo Celina Souza “não há dúvidas de que os municípios brasileiros no seu conjunto foram os maiores beneficiários da descentralização tributária⁵³ (...). Além do mais, os municípios possuem uma margem relativa de liberdade para determinar a alocação de seus recursos próprios” (Souza, C, 2002: 432).

Como aponta a autora, “tal cenário, porém, será aos poucos transformado com a vinculação constitucional de 25 % dos recursos municipais com a Educação, com a criação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e com a promulgação da Emenda 29/2000⁵⁴. De fato, estas medidas reduziram a liberdade de gasto dos municípios”. Ao mesmo tempo, de acordo com Bremaeker (1994), “mais de 200 municípios no Nordeste não têm possibilidades de arrecadar recursos próprios. As razões para essa impossibilidade estão na inexistência de atividade econômica significativa e no tamanho de sua

⁵¹ O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro criou este índice ao fazer a divisão da receita tributária própria do município pela despesa de custeio de São Francisco de Itabapoana.

⁵² A receita de transferências governamentais representou, em 2002, 84% do total da receita do município. Se fossem somadas as receitas dos *royalties*, a dependência de recursos transferidos em 2002 seria de 91% em São Francisco de Itabapoana, de acordo com o estudo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

⁵³ O aumento nas receitas subnacionais decorreu de várias fontes, mas duas são axiais, segundo Souza, C. (2002). “A primeira se deu pela transferência de cinco impostos federais para os estados, aumentando a base de seu principal imposto, o ICMS, beneficiando, assim, os estados economicamente mais ricos. A Constituição também dotou os estados de maior liberdade para determinar as alíquotas do ICMS, assim como total liberdade para sua aplicação, a única restrição sendo a transferência de 25% para os municípios. A segunda forma de incremento das receitas se deu pelo aumento dos percentuais de transferência de dois impostos federais, o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produto Industrializado, ampliando, assim, os recursos dos fundos de participação (FPE e FPM) e beneficiando estados mais frágeis”. O Fundo de Participação dos Municípios é o volume de recursos advindos da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produto Industrializado, ambos tributos federais. Em geral, são destinados 22,5% do total destes impostos para os municípios. Em julho de 2004, o repasse constitucional de ICMS para São Francisco de Itabapoana correspondeu a 59,6% do total de mais de 1,9 milhão de reais das transferências constitucionais federais e estaduais percebidas no mês.

⁵⁴ A Emenda Constitucional 29/2000 vincula parcela das receitas públicas, inclusive municipais, à saúde. Assegura os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde.

população pobre”. Como apontam Souza e Blum “a grande maioria dos municípios tem de sobreviver às custas das transferências federais e estaduais, mostrando que muitos governos locais não aumentaram seu grau de independência política e financeira a partir da descentralização, o que acaba por afetar claramente a autonomia política local” (Souza & Blum, 1999).

No que se refere às transferências governamentais derivadas dos royalties do petróleo, cabe ressaltar algumas tendências importantes no Estado do Rio de Janeiro e em especial nos municípios do Norte Fluminense, que percebem os maiores percentuais de arrecadação. O Estado do Rio de Janeiro possui 88% das reservas de petróleo do Brasil e 49% das de gás natural. As vantagens econômicas obtidas com as descobertas de novas bacias petrolíferas (especialmente na região de Campos) e o aperfeiçoamento constante das tecnologias de prospecção em águas profundas têm promovido crescimentos econômicos exponenciais nos municípios que recebem os maiores percentuais de royalties⁵⁵. Entre eles, Campos dos Goytacazes, Macaé, Quissamã, Cabo Frio, Rio das Ostras. A Lei 7.990/89, que instituiu para estados, Distrito Federal e municípios a compensação financeira pela exploração do petróleo, somente no primeiro semestre de 2000 promoveu um crescimento significativo nas receitas de participações governamentais, em especial nos municípios fluminenses de Campos, Macaé, Quissamã e Rio das Ostras. Na verdade, somente os royalties superaram em reais todas as outras transferências governamentais estaduais destinadas a estas cidades. Em Rio das Ostras, os royalties e as participações especiais foram 457% superiores aos valores referentes aos repasses constitucionais estaduais (TCE-RJ, 2003).

TABELA VIII -

Brasil - Rio de Janeiro, Transferência de royalties e participações especiais no 1º semestre de 2000 e o total arrecadado pelos municípios selecionados de Macaé, Cabo Frio, Quissamã e Rio das Ostras – 1998. Em milhões de Reais.

Municípios	Royal. e Part. Esp. 1º semestre 2000 (1)	Royalties 1998 (2)	Relação (%) (1)/(2)	Receita Total 1998 (3)	Relação (%) (1)/(3)
Macaé	55	11	400	68	81
Cabo Frio	15	4	275	30	50
Quissamã	20	4	400	14	143
Rio das Ostras	39	4	875	21	186

Fonte: Agência Nacional do Petróleo, 2000.

⁵⁵ *Royalties* são uma espécie de compensação financeira devida ao Estado pela exploração e produção de petróleo e gás natural por parte das empresas concessionárias destas atividades. Para calcular seu valor leva-se em conta: os preços do mercado de petróleo, gás natural ou condensado; a localização do campo e as especificações do produto. Participação especial, regulamentada pelo Decreto nº2.705/98, também é participação governamental, paga quando o poço apresenta grande volume de produção ou grande rentabilidade.

De fato, a receita per capita de royalties e participações especiais constituiu-se na principal fonte de receita própria destes municípios, superando, em muito, suas receitas tributárias, conforme demonstração do estudo "Royalties do petróleo e a economia do Estado do Rio de Janeiro", elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro em 2000.

No entanto, embora tal aporte de recursos tenha provocado crescimento ímpar na região, é possível perceber, neste processo, importantes iniquidades. Ou seja, alguns municípios recebem quantias vultosas enquanto seus vizinhos obtêm pouca compensação financeira. É o caso de São Francisco de Itabapoana, considerado município-limítrofe⁵⁶ ao Campo de Roncador (Bacia Petrolífera de Campos), que tem direito a percentual menor do que São João da Barra. Em janeiro de 2004, uma redivisão dos royalties foi arbitrada pela Agência Nacional do Petróleo e diminuiu ainda mais a parte atinente a São Francisco de Itabapoana⁵⁷.

A tabela abaixo reflete o impacto negativo deste rateio no recebimento dos royalties por São Francisco de Itabapoana e o incremento substancial de recursos para o município do Rio de Janeiro.

**TABELA IX -
Brasil - Rio de Janeiro, Transferências governamentais dos royalties do petróleo no Estado do Rio de Janeiro e nos municípios selecionados de São João da Barra e São Francisco de Itabapoana, nos meses de dezembro de 2003 e fevereiro de 2004. Em mil Reais.**

Royalties	Estado do Rio de Janeiro		Rio de Janeiro		São João da Barra		S.F. de Itabapoana	
	Dez 03	Fev 04	Dez 03	Fev 04	Dez 03	Fev 04	Dez 03	Fev 04
Até 5%	42.448	39.511	734	2.776	2.011	1.385	404	241
Exc. a 5%	31.335	29.206	70	11	636	449	-	-
Total	73.783	68.716	804	2.787	2.646	1.834	404	241

Fonte: Agência Nacional do Petróleo, 2004.

⁵⁶ Município-limítrofe é aquele contíguo àqueles que integram a zona de produção principal, ou que possa ser social ou economicamente atingido pela produção ou exploração de petróleo e gás natural.

⁵⁷ Os municípios de Niterói e Rio de Janeiro foram enquadrados na Zona de Produção Principal, por disporem de instalações de apoio às atividades de exploração e produção de petróleo e gás (portos, oficinas, armazéns). Assim, ambas as cidades aumentaram sua arrecadação de *royalties*. Belford Roxo, Itaguaí, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá passaram a receber a compensação. Itaboraí e Japeri tiveram aumento de arrecadação por inclusão na zona limítrofe. Ainda segundo a Lei 9478/97, São Francisco de Itabapoana não tem direito ao recebimento dos *royalties* excedentes a 5% da produção.

II.3.2 – Indicadores sociais

Pobreza e renda

O município de São Francisco de Itabapoana, segundo o Mapa do Fim da Fome II, da Fundação Getúlio Vargas, de 2003, era o que concentrava a maior proporção de miseráveis no Estado do Rio de Janeiro: 43,80% dos habitantes viviam abaixo da linha de indigência⁵⁸.

Os distritos de São Francisco de Itabapoana e Barra Seca apresentavam maior proporção de indigentes, sendo que Barra Seca chegava a ter 44,71% de sua população vivendo em pobreza extrema.

**TABELA X -
Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Renda per capita e percentual da população abaixo da linha de miséria – 2000. Em Reais e percentual, respectivamente.**

Região	Renda per capita (R\$)	Proporção de miseráveis
Estado do Rio de Janeiro	413,94	19,45
Rio de Janeiro	596,65	14,57
São João da Barra	177,33	29,22
São Francisco de Itabapoana	156,00	43,80

Fonte: PNUD/IPEA/Fund. João Pinheiro, 2000 ; FGV/CPS, 2003.

Segundo Rocha & Albuquerque (2003), "em municípios de menor densidade demográfica, (até 50 mil habitantes), a participação do número de pessoas em condição de pobreza extrema no total do Brasil é mais elevada que sua participação no conjunto da população do país". No entanto, em municípios como o Rio de Janeiro, a situação se invertia: a proporção de pobreza extrema era relativamente baixa, mas em decorrência do seu porte demográfico, o número absoluto de indigentes era alto. A desigualdade de renda em São Francisco de Itabapoana também era expressiva e seguia a tendência encontrada em todo o país.

⁵⁸ Linha de R\$79,00, a preço de São Paulo ajustado pelo custo de vida regional, arbitrada pela pesquisa Mapa do Fim da Fome II, da Fundação Getúlio Vargas, 2003.

**TABELA XI -
Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Indicadores de desigualdade de
renda -2000. Em índice e percentual, respectivamente.**

Região	Índice de Gini ⁵⁹	Índice L de Theil ⁶⁰	% da renda apropriada	
			20% mais pobres	20% mais ricos
Brasil	0,65	0,76	1,50	68,06
Est. Rio de Janeiro	0,61	0,66	2,12	65,58
Rio de Janeiro	0,62	0,69	1,96	65,48
São João da Barra	0,52	0,44	3,32	56,55
S.F. de Itabapoana	0,62	0,65	2,52	65,54

Fonte: PNUD/IPEA/Fund. João Pinheiro, 2003.

São Francisco de Itabapoana apresentava medidas de desigualdade de renda próximas às encontradas no estado e no município do Rio de Janeiro. Os dados de São João da Barra, diferentemente, sugeriam um perfil de desigualdade de renda menos desfavorável entre os extratos selecionados. No que se refere ao mercado de trabalho, segundo o Ministério do Trabalho e Emprego, em 2000, a população economicamente ativa do município de São Francisco de Itabapoana era de 17.201 habitantes.

**TABELA XII -
Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, População economicamente
ativa, ocupada e desocupada; trabalhadores formais e informais – 2000. Em unidades**

	Homens	Mulheres	Total
População Residente	21.201	20.274	41.145
Pop. Econ. Ativa (PEA)	11.592	5.609	17.201
PEA Ocupada	10.719	4.452	15.171
PEA Desocupada	873	1.157	2.030
Trabalhadores Formais	1.122	949	2.071
Trabalhadores Informais	9.097	2.168	11.265

Fonte: RAIS/Ministério do Trabalho e Emprego; IBGE, 2000.

⁵⁹ O Índice de Gini afere a desigualdade de renda a partir de uma razão que vai de 0 (divisão igualitária) a 1 (desigualdade extrema). Assim, “a evolução do indicador mede a evolução da distribuição da renda no sentido de maior ou menor igualdade, quando aplicado à população total”. Salama & Destremau (1999:30)

⁶⁰ “O Índice de Theil, diferentemente do Índice de Gini, tem a vantagem de poder ser decomposto. Assim, se pode atribuir a fator escolhido (idade, educação, emprego etc...) a responsabilidade sobre a pobreza e medí-la.” Salama & Destremau (1999:31).

Perfil de ocupação e trabalho

Um aspecto a ressaltar é a **grande precariedade das relações de trabalho no município**. Apenas 12 % da população economicamente ativa encontrava-se inserida no mercado formal, e a maior proporção de empregos formais estava concentrada nos seguintes setores: administração pública, comércio, agropecuária, indústria de transformação e serviços. Como analisam Pochmann et alii (2003), “a queda no número de trabalhadores com carteira assinada tem sido bastante expressiva nas regiões metropolitanas do país nas últimas duas décadas. Todavia, ainda que os municípios pequenos apresentem redução do emprego formal menos intensa, há poucas alternativas de trabalho”.

**TABELA XIII -
Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Empregos formais nas
principais atividades econômicas selecionadas em Dezembro de 2002. Em unidades.**

Atividades	Homens	Mulheres	Total
Adm.Pública	114	498	612
Comércio	208	90	298
Agropecuária	242	16	258
Indústria de Transformação	91	22	113
Serviços	42	40	82

Fonte: RAIS/Ministério do Trabalho e Emprego, 2004.

Segundo depoimentos de produtores locais, um agricultor que trabalhe na lavoura de abacaxi recebe uma média de 20 a 25 reais por dia e trabalha no máximo cinco (5) dias por semana. Na maioria das vezes trata-se de trabalhos temporários, a contratação é irregular, e muitas vezes o emprego não é formalizado.

Dentre os distritos do município, Barra Seca, segundo o Mapa do Fim da Fome II, (FGV, 2003) apresentava o mais baixo valor da renda do trabalho no Estado do Rio de Janeiro: R\$ 278,32. A jornada de trabalho era maior no município de São Francisco de Itabapoana e o salário-hora era inferior ao pago no município do Rio de Janeiro.

**TABELA XIV -
Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Renda do Trabalho e taxa de
desemprego – 2003. Em Reais, hora e percentual, respectivamente.**

Região	Renda (R\$)	Jorn. de Trabalho	Salário-Hora	Taxa de desemprego
Rio de Janeiro	985,24	42,83	5,19	15,88
Barra Seca	278,32	43,93	1,43	12,30
São Francisco de Itabapoana	434,31	43,93	2,27	12,30

Fonte: CPS/FGV, 2003 ; IBGE. 2000.

Embora o número de domicílios em que os chefes de família ganhem mais de 15 salários-mínimos seja semelhante nos dois municípios do Norte Fluminense selecionados na tabela, o número de chefes de famílias sem rendimentos era maior em São Francisco de Itabapoana, comparando-se com seu município de origem, São João da Barra. São Francisco possuía três vezes mais domicílios com rendimento inferior a um salário-mínimo do que São João da Barra.

O percentual de domicílios chefiados por mulheres era semelhante em ambos os municípios e menor do que o encontrado no Rio de Janeiro.

**TABELA XV -
Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Número de domicílios por
rendimentos do chefe de família – 2000. Em unidades e percentual, respectivamente**

Região	Superior a 15 salários-mínimos	Entre 01 e 05 salários-mínimos	Inferior a 01 salário-mínimo	Chefe sem rendimentos	% Dom. chefiados por mulheres
Rio de Janeiro	256.907	885.178	16.037	143.521	35,3
São J. da Barra	125	6.349	372	566	20,8
S.F de Itabapoana	128	8.228	1.187	1.531	19,9

Fonte: Sistema Nacional de Indicadores Urbanos, 2002 ; IBGE, 2000.

Apesar de a fruticultura e a pesca serem duas das principais atividades econômicas, o grau de informalidade laboral em ambas é considerável. Por seu cultivo sazonal, as fazendas onde são plantados os principais produtos do município (maracujá, abacaxi, cana-de-açúcar, goiaba) tendem a empregar mão-de-obra temporária, de acordo com o período da colheita.

Os pescadores, além de trabalharem majoritariamente por conta própria, são obrigados a enfrentar o período do defeso (quando há o nascimento de espécies marítimas e a pesca fica

proibida), o que pode fragilizar ainda mais o orçamento doméstico. Cabe destacar que aqueles vinculados a Colônia de Pescadores recebem o seguro defeso, como será descrito posteriormente.

Vale destacar que, dentre as 20 famílias urbanas entrevistadas 60% relataram que o trabalho informal e a primeira fonte para aquisição de alimentos, seguida de 30% para o trabalho com carteira assinada. As demais fontes são provenientes de aposentadorias e Programas Sociais.

Escolaridade

No que se refere aos indicadores de escolaridade, São Francisco de Itabapoana apresentava altos índices de analfabetismo: 23,3% da população era analfabeta em 2000, de acordo com o Censo Demográfico (IBGE).

**TABELA XVI -
Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Taxa de analfabetismo da
população de 15 anos ou mais – 1991/2000. Em percentual.**

Região	Analfabetismo da população de 15 anos ou mais (%)	
	1991	2000
São Francisco de Itabapoana	38,31	25,01
Rio de Janeiro	6,10	4,41
Est. do Rio de Janeiro	9,72	6,22
Brasil	20,07	12,94

Fonte: PNUD/IPEA/Fund. João Pinheiro, 2003.

Dentre as regiões selecionadas da tabela acima, observa-se que o município de São Francisco de Itabapoana manteve os piores índices durante a década. Mesmo seguindo a tendência nacional de melhoria nos indicadores educacionais nos últimos anos, o município possuía, em 2000, taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais duas vezes maior que a média nacional e seis vezes menor que a do Rio de Janeiro. Até mesmo a taxa de analfabetismo no estado era bastante inferior à encontrada em São Francisco de Itabapoana⁶¹.

⁶¹ O município apresentou a pior taxa de anos médios de estudo do Estado do Rio de Janeiro. Dois distritos de São Francisco figuravam na lista de piores indicadores do Mapa do Fim da Fome II (FGV/CPS, 2003): Barra Seca e São Francisco de Itabapoana. Em Barra Seca, apenas 2,99 anos de estudo.

**TABELA XVII -
Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Percentual da população jovem
entre 15 e 17 anos por anos de estudo e freqüência escolar – 1991/2000. Em Percentual**

Região	Percentual da população jovem entre 15 e 17 anos					
	com menos de 4 anos de estudo		com menos de 8 anos de estudo		Freqüentando ensino médio	Freqüentando 2º grau
	1991	2000	1991	2000	1991	2000
São F. de Itabapoana	47,69	22,52	92,95	79,96	3,50	17,22
Rio de Janeiro	13,14	6,94	61,66	46,63	31,02	47,43
Est. Rio de Janeiro	19,04	9,42	70,85	55,58	22,80	38,93

Fonte: PNUD/IPEA/Fund. João Pinheiro, 2003.

Ainda que reduzida à metade depois de uma década, a taxa de jovens (15-17 anos) com menos de quatro anos de estudo em São Francisco de Itabapoana, continuava elevada, quando comparada com as demais regiões selecionadas. Segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano, o percentual de adolescentes (15-17anos) que estavam fora da escola também era expressivo: 45,87%, o que caracteriza uma situação de maior vulnerabilidade social para este grupo de idade.

Já no que concerne à freqüência ao segundo grau, o município de São Francisco de Itabapoana apresentou melhora expressiva durante a década de 90 embora apresentando níveis inferiores à metade da taxa estadual.

Segundo depoimentos de diferentes gestores municipais a baixa escolaridade acaba por dificultar a ocupação de cargos de gestão por residentes locais. Desta forma, parte dos funcionários que ocupam cargos técnicos de gestão municipal provém de outros municípios e isto nem sempre favorece a inserção mais orgânica destes quadros com a realidade local. Este fato também contribui para uma rotatividade maior de ocupação.

Índice de Desenvolvimento Humano

Analisando o IDH-M⁶² nota-se que houve uma evolução favorável do Índice de Desenvolvimento Humano de São Francisco de Itabapoana, seguindo as tendências estadual e

⁶² O IDH é um indicador sintético formado por três dimensões: Renda (ou PIB per capita), Longevidade (esperança de vida) e Educação (alfabetização de adultos e taxa de matrícula). Desenvolvido pelas Nações Unidas para aferir o grau de desenvolvimento humano de países, na década de 90 passou a ser disseminado no Brasil. Foi então criado o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, o IDH-M, com as mesmas dimensões, só que com indicadores diferenciados, mais adequados para avaliar as condições de núcleos sociais menores. Desta forma, a dimensão educação contempla dois indicadores com pesos distintos: taxa de alfabetização de adultos e taxa bruta de freqüência escolar. A dimensão longevidade considera a esperança de vida ao nascer em cada município e a dimensão renda utiliza a renda municipal per capita. O índice varia de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total). A fonte de dados do IDH-M é o Censo Demográfico do IBGE.

nacional. O município deixou de ser classificado no nível médio-baixo de desenvolvimento (de 0,501 a 0,650) e atingiu o nível de médio-alto (de 0,651 a 0,800). No entanto, tal progresso não foi suficiente para alterar sua posição no ranking estadual.

**TABELA XVIII -
Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) – 1991/2000. Em índice e numeração ordinal, respectivamente.**

Região	IDH-M			
	Total		Classificação na UF	
	1991	2000	1991	2000
São F.de Itabapoana	0,584	0,688	90°	90°
Estado Rio de Janeiro	0,753	0,807	-	-
Brasil	0,696	0,766	-	-

Fonte: PNUD/IPEA/Fund.João Pinheiro, 2003.

A 90° posição dentre os municípios do Estado do Rio de Janeiro se repetiu, embora em 2000 São Francisco de Itabapoana não seja mais o último colocado, mas o penúltimo, ficando atrás do município de Varre-Sai (Noroeste Fluminense).

No âmbito nacional, o município de São Francisco de Itabapoana ocupava, em 2000, o 3.178° lugar em um total de 5.507 municípios (Censo Demográfico, IBGE 2000).

**TABELA XIX -
Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Dimensões do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – 1991/2000.**

Região	IDH-M Longevidade		IDH-M Educação		IDH-M Renda	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000
São F. de Itabapoana	0,682	0,734	0,572	0,715	0,497	0,616
Est. do Rio de Janeiro	0,690	0,740	0,837	0,902	0,731	0,779
Brasil	0,662	0,727	0,745	0,849	0,681	0,723

Fonte: PNUD/IPEA/Fund. João Pinheiro, 2003.

A análise das diferentes dimensões que subsidiam a elaboração do IDH-M mostra que a situação de São Francisco de Itabapoana tornou-se mais favorável no período 1991/2000, sobretudo no que se refere à Educação. De acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano, houve melhora no índice de esperança de vida ao nascer no período e a probabilidade de sobrevivência também aumentou. Em 1991, a probabilidade de sobrevivência até os 40 anos era de 88,77. Em 2000, este índice subiu para 91,88. A probabilidade de sobrevivência até os 60 anos passou de 72,38 para 77,90, de 1991 para 2000. Mas, no entanto, quando comparado com outras regiões selecionadas o contexto sócio-municipal continuou marcado por condições de vida precárias.

Saneamento

No que se refere às condições de saneamento básico do município de São Francisco de Itabapoana a tabela abaixo mostra a existência de importantes déficits de serviços públicos de água, esgoto e coleta de lixo.

**TABELA XX -
Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Número de domicílios particulares permanentes segundo tipos selecionados de abastecimento de água – 2000. Em unidades e percentual, respectivamente.**

Abastecimento de água	Brasil		Rio de Janeiro		S. F.de Itabapoana	
	N	%	N	%	N	%
Rede geral	34.859.393	77,82	1.762.861	97,81	2.756	23,63
Poço ou nascente. (na propriedade)	6.976.877	15,58	18.136	1,01	8.674	74,37
Outra forma canalizada /pelo menos um cômodo	493.842	1,10	13.258	0,74	37	0,32
Outra forma canalizada só na propriedade ou terreno	145.073	0,32	1.816	0,10	5	0,04
Outra forma não canalizada	2.319.916	5,18	6.276	0,35	191	1,64
Total	44.795.101	100	1.802.347	100	11.663	100

Fonte: IBGE, 2000.

No que concerne ao tipo de abastecimento de água, o município apresentou percentual de 23,63% de cobertura de rede geral sendo que a média nacional era de 77,82% domicílios atendidos por rede geral, e no município do Rio de Janeiro. O acesso era praticamente universal. São Francisco de Itabapoana possuía 74,37% de seus domicílios abastecidos por água captada na propriedade, através de poços ou nascentes.

A metade dos domicílios em São Francisco de Itabapoana possuía água canalizada em pelo menos um cômodo, ainda que a fonte desta água estivesse na propriedade. Mas 23,51% das unidades, mesmo com a captação de água caseira, não possuíam canalização interna.

**TABELA XXI -
Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Número de domicílios particulares permanentes segundo o tipo de esgotamento sanitário – 2000. Em unidades e percentual, respectivamente.**

Instalação Sanitária	Brasil		Rio de Janeiro		S. F.de Itabapoana	
	N	%	N	%	N	%
Total	44.795.101	100	1.802.347	100	11.663	100
Rede geral de esgoto ou pluvial	21.160.735	47,24	1.405.606	77,99	47	0,40
Fossa séptica	6.699.715	14,96	280.848	15,58	160	1,37
Fossa rudimentar	10.594.752	23,65	22.727	1,26	9.505	81,50
Vala	1.154.910	2,58	48.316	2,68	193	1,65
Rio, lago ou mar	1.110.021	2,48	29.740	1,65	432	3,70
Outro escoadouro	369.660	0,83	5.736	0,32	86	0,74
Sem instalação sanitária	3.705.308	8,27	9.374	0,52	1.240	10,63

Fonte: IBGE, 2000.

Se a rede de abastecimento de água em São Francisco de Itabapoana era deficiente, o tratamento público de esgoto no município era praticamente inexistente. Apenas 0,40% dos domicílios particulares utilizava a rede geral de esgoto ou pluvial. No município do Rio de Janeiro a cobertura no tratamento de esgoto chegava a quase 80% dos domicílios e a taxa nacional ficava em 47,24%. Sem dúvida, como aponta Sônia Rocha (2003), "é preciso relativizar o impacto do acesso à rede de esgoto na avaliação das condições de vida nas áreas rurais, onde o uso de fossa séptica pode ser adequado". Mas, no caso de São Francisco de Itabapoana, também o uso de fossa séptica era baixo: apenas 1,37% das moradias e 81,50% dos domicílios utilizava a fossa rudimentar. Interessa ressaltar ainda que 10,63% dos domicílios não possuíam nenhum tipo de instalação sanitária, índice 10 vezes superior ao encontrado no município do Rio de Janeiro.

**TABELA XXII -
Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Número de domicílios particulares permanentes segundo o destino selecionado do lixo – 2000. Em unidades e percentual, respectivamente.**

Destino do Lixo	Brasil		Rio de Janeiro		S.F. de Itabapoana	
	N	%	N	%	N	%
Total	44.795.101	100	1.802.347	100	11.663	100
Coletado	35.393.331	79,01	1.781.966	98,87	4.100	35,15
Queimado (na propriedade)	5.029.000	11,23	8.345	0,46	6.141	52,65
Enterrado (na propriedade)	521.785	1,16	320	0,02	226	1,94
Jogado em Terreno baldio ou logradouro	3.102.584	6,93	7.837	0,43	971	8,33
Jogado em rio, lago ou mar	193.505	0,43	2.304	0,13	78	0,67
Outro destino	554.896	1,24	1.575	0,09	147	1,26

Fonte: IBGE, 2000.

A coleta de lixo em São Francisco de Itabapoana era realizada por serviço de limpeza em 33,25% dos domicílios, percentual bastante inferior ao verificado no Estado do Rio de Janeiro e no país. A forma de destinação do lixo que predominava no município era a incineração realizada na propriedade. O lixo que não sofria nenhum tratamento (público ou caseiro) e era jogado em terreno baldio ou logradouro era opção para 8,33% dos domicílios.

II.4 – Situação alimentar e nutricional

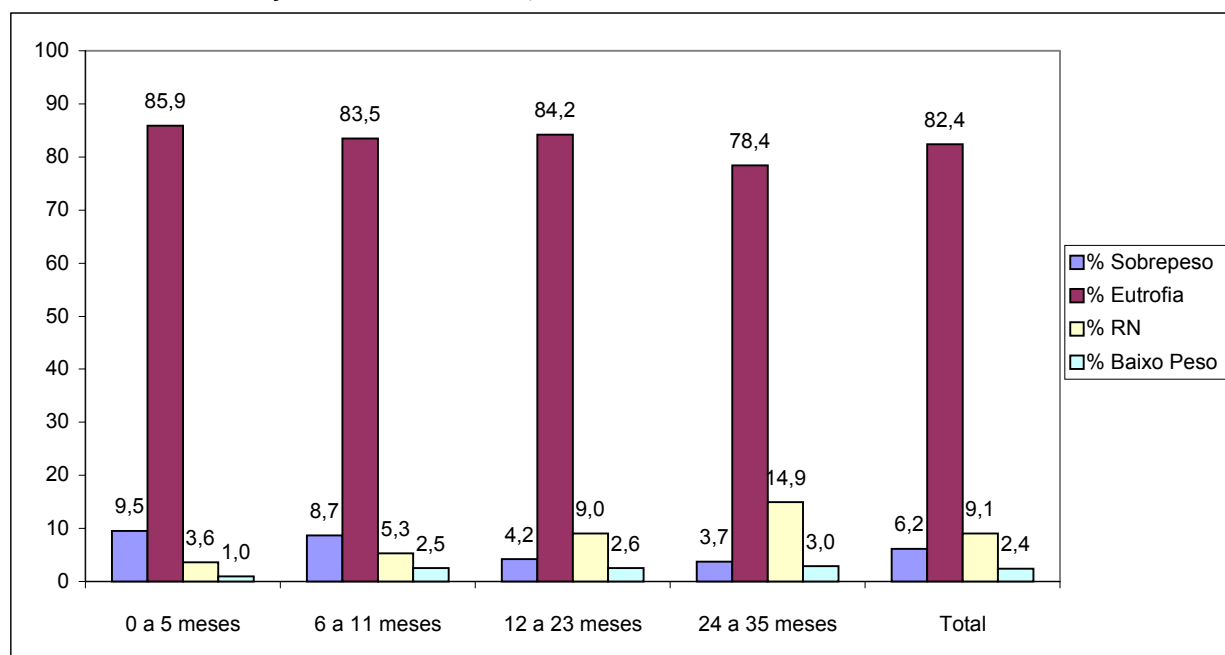
No que se refere ao acompanhamento do estado nutricional da população, pode-se considerar que o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) não está implantado de forma efetiva no município. Mesmo que haja o registro e acompanhamento dos dados antropométricos de crianças que freqüentam a rede de saúde, estes não têm sido enviados com regularidade para o nível estadual de governo, conforme análise dos registros existentes na Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro. Desta forma o monitoramento destes indicadores por parte dos níveis mais supra-nacionais (estadual e federal) de governo vem sendo prejudicado e mais ainda o próprio planejamento local de políticas públicas acaba por não contar com este tipo de informação.

A participação de representantes do município nas reuniões do Pólo Regional da rede de áreas técnicas de nutrição do qual participa (Norte) tem sido bastante esporádica. Em que pese à importância do acompanhamento do estado nutricional, principalmente em um município com

acentuado grau de pobreza e de condições precárias de saneamento, o não funcionamento do SISVAN por completo, pode contribuir para o agravamento da situação nutricional em São Francisco de Itabapoana comprometendo o sistema de monitoramento de informações essenciais para o planejamento e desenvolvimento de ações em SAN. Algo que deve ser investigado é se os dados estão sendo enviados diretamente para o nível federal, já que para se manter uma família no programa Bolsa Família esta deve estar cadastrada no SISVAN. Ainda não há por parte do Estado e seus municípios a coleta e o compilamento de informações municipais a respeito de gestantes e de aleitamento materno, o que é uma proposta atual do SISVAN.

O Gráfico abaixo apresenta o estado nutricional das crianças de 0 a 35 meses (N= 1481) atendidas na rede de saúde de São Francisco de Itabapoana em 2001. Vale ressaltar que o SISVAN abrange a faixa etária de 0 a 83 meses, mas dentre os dados enviados por São Francisco, não havia nenhum registro de crianças entre 36 e 83 meses. Outro fato é que desde setembro de 2001 que o município não envia dados para serem consolidados pelo Estado. Estes dados refletem a procura (demanda) pelo atendimento nos postos de saúde dos municípios, podendo uma criança ter dois registros no mesmo mês. O consolidado anual é feito pelo somatório dos dados e não pela média, sendo, portanto, mais relevante a proporção percentual do estado nutricional do que, propriamente, o número de crianças em cada situação nutricional.

**GRÁFICO V -
Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Proporção do Estado Nutricional em Crianças de 0 a 35 meses, usuárias da Rede Básica de Saúde - 2001.**



Fonte: Secretaria Estadual de Saúde (ATAN) RJ - 2004.

Em uma população considerada sadia a distribuição percentual aceita é de 3% para baixo peso, 10% para risco nutricional e 3% para sobrepeso, sendo os demais considerados eutróficos, ou seja, em estado nutricional adequado. Podemos ressaltar que frente a distribuição total, a faixa etária de 24 a 35 meses, que corresponde a faixa entre 2 e 3 anos de idade é a que apresenta maior percentual de risco nutricional e baixo peso. Nesta faixa o risco nutricional encontra-se acima do considerado aceito para uma população sadia. De forma inversa, as faixas etárias de 0 a 5 meses e 6 a 11 meses são as que apresentam maior percentual de sobrepeso.

III – Condicionantes da SAN

III.1 – Ecossistema

Em termos de recursos ambientais o município de São Francisco de Itabapoana pode ser considerado um local de grande potencialidade, sendo cortado por dois rios: o Rio Itabapoana e o Rio Paraíba do Sul que é um dos mais poluídos, dispendo de duas regiões de mangue e do maior manguezal do Norte/Noroeste Fluminense, situado na localidade de Gargaú, responsável pela alimentação de um número expressivo de famílias que vivem da venda dos caranguejos.

Os minerais e nutrientes que têm na lama do Manguezal acabam por formar uma espécie de “berçário” para diversas espécies que migram do mar para reprodução. A água que vem do mar e do Rio Paraíba, quando a maré enche, alaga o manguezal que acaba por constituir-se na vida de todas as espécies que ali se reproduzem, tanto do rio quanto do mar.

III.2 – Acesso a programas, bens e serviços governamentais

III.2.1 – Aspectos Políticos

Como dito anteriormente, São Francisco de Itabapoana emancipou-se de São João da Barra em 1995 e este fato foi mencionado no relato de gestores locais e correlacionado com as disputas políticas que, segundo eles, se acirraram após a emancipação. Trata-se de um processo de certa forma esperado, considerando que novos cargos eletivos passaram a ser criados com este processo.

A emancipação foi ótima para o município no início o problema foi depois que emancipou porque se acirraram as questões políticas (gestor prefeitura municipal, 02/02/05)

A relação entre emancipação municipal e dependência da sociedade civil deve, no entanto, ser relativizada, pois a emancipação em si não deve ser tomada como elemento chave para entender o perfil de dependência da sociedade civil em relação a prefeitura, uma vez que não há dados que indiquem que antes da emancipação, a região apresentava uma vida associativa mais autônoma.

Além disto, a emancipação, segundo técnicos locais, afetou a organização da sociedade civil favorecendo a dependência financeira de recursos e empregos então gerados na prefeitura.

A emancipação do município trouxe mais investimento para o lugar, mas diminui o grau de organização social, porque as pessoas ficam na beira da prefeitura que é o grande administrador (Técnico municipal, 01/02/05)

A disputa pela prefeitura municipal em 1996 envolveu candidatos do Partido Frente Liberal (PFL) e do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que foi vencedor assumindo a primeira gestão da prefeitura de São Francisco de Itabapoana. Para a segunda gestão administrativa municipal em 2000, os mesmos candidatos se enfrentaram novamente, revelando uma continuidade das elites políticas nos espaços de poder local. No entanto, o candidato de oposição venceu neste segundo pleito e apesar da vitória expressiva e dos primeiros dois anos de mandato terem sido marcados pelo alcance da maioria na Câmara de Vereadores, a partir do terceiro ano a oposição ao prefeito cresce e há uma significativa perda de espaço político. Uma das conseqüências deste processo segundo os gestores entrevistados foi a dificuldade de aprovação do orçamento municipal em 2003 e 2004, período em que é implementado o programa federal Bolsa Família. Nesta conjuntura, o município também teve dificuldades em relação à liberação de verbas pelo governo estadual para a implementação de projetos de infra-estrutura urbana e expansão do Programa Saúde da Família. Mesmo o repasse de verbas através de convênios com o estado, como o que viabilizou o pagamento de salários para monitores e profissionais de apoio do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), em 2002 estava atrasado.⁶³ Apesar disso, foram construídas novas vias de acesso asfaltado no interior do município (Floresta, Manguinhos, Vilão), escolas, postos de saúde e a sede da prefeitura local. Também foram viabilizados, através de aluguel pago pela prefeitura, ônibus para o transporte gratuito de universitários para o município de Campos, vizinho de São Francisco de Itabapoana. A ampliação do número de postos de saúde promoveu a contratação de novos profissionais como médicos especialistas nas áreas de psiquiatria e angiologia e reforma do único hospital público

municipalizado. Também houve incremento do número de odontólogos na rede e as dificuldades no acesso devido à precariedade do transporte público e à grande extensão territorial do município foram contornadas através da implantação de unidades móveis de assistência e prevenção.

Em parte, a receita do petróleo para municípios limítrofes, ainda que tenha sofrido oscilações tem garantido alguma margem de manobra para investimentos públicos, no entanto, é possível perceber que o ano eleitoral de 2004 tornou-se um momento de inflexão no processo de liberação de recursos para os municípios sob a gestão dos partidos aliados ao governo estadual. De fato, em junho de 2004, a governadora do estado Rosinha Garotinho visita São Francisco de Itabapoana e anuncia a inauguração de 20 casas populares na região de Barra, o repasse de R\$ 1 milhão para a área da saúde e reforma da rodovia 224 que liga Campos ao município.⁶⁴

Vale lembrar que parte da visita de campo ocorreu durante o período eleitoral que foi marcado por intensas disputas, acusações e ameaças entre os principais candidatos. Um dos candidatos, que exercia o cargo de presidente da Câmara de Vereadores, esteve durante toda a campanha foragido da justiça.

Recentemente, em meados de 2005, o prefeito eleito foi impugnado devido à acusação de uso eleitoral do Programa Bolsa Família. Também no início deste ano foi descoberto pela Polícia Federal um esquema de corrupção no Programa Bolsa Família que envolvia o próprio coordenador do programa no município.

No que se refere à dinâmica participativa da sociedade civil, São Francisco de Itabapoana caracteriza-se pela fragilidade da vida associativa e das instâncias de controle social. Sem dúvida, tal realidade como ressalta a literatura (Putnam, 1983; Silva, 1999) têm profundo impacto no perfil e no desempenho das políticas sociais. Apesar da existência de organizações não governamentais (ONG) no município, duas voltadas para a recuperação de dependentes químicos e duas de apoio à crianças carentes, tais entidades não têm apresentado uma interação mais significativa com a gestão municipal através das suas Secretarias de Saúde, Educação e Promoção Social.

Cabe ressaltar, porém, que apesar das dificuldades na formação de cooperativas e associações civis, entre 2001 e 2004 foram criadas duas associações, uma de pescadores e outra de mulheres que têm filhos inscritos no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) A

⁶³ Em 21 de novembro de 2002, o prefeito Pedro Cherene participou de uma audiência pública no Ministério Público para tentar solucionar a questão do atraso de salários de 104 monitores e pessoal de apoio ao PETI (O Diário).

⁶⁴ “Estamos juntos com o prefeito Pedro Cherene e liberamos recursos para o pagamento do PETI em atraso no governo Benedita. Enfim o município tem o apoio do governo do Estado” (Rosinha Garotinho, O Diário, 8/06/2004

associação de pescadores - Colonia Z-1 criada em 2002, promoveu avanços nas condições de trabalho dos pescadores inclusive das mulheres “caranguejeiras”. A associação “Mães do Peti”, criada em 2001, em parceria com a Secretaria Municipal de Promoção Social busca viabilizar a geração de renda e maior autonomia para as famílias beneficiárias do programa através de produção e venda de artesanato. No entanto, tais iniciativas não chegam a expressar uma maior capacidade de mobilização social no município e articulação com a institucionalidade local. Por outro lado, as disputas políticas em geral ligadas aos interesses econômicos vinculados à produção rural são freqüentes envolvendo assassinatos de vereadores e políticos locais.⁶⁵

O tema da participação social será tratado com maior profundidade em item posterior.

III.2.2 – Redes de Ensino e Saúde – Oferta e Acesso

A identificação das condições de oferta e acesso da rede municipal de ensino e saúde é importante na medida em que tais aspectos revelam as potencialidades locais e uma análise ainda que parcial da capacidade instalada nos diferentes níveis de atendimento à saúde e educação, Além disto os dados de cobertura vacinal e estado nutricional no município, buscam caracterizar as principais fragilidades e avanços no desempenho institucional no campo das ações públicas.

Assim, em relação à rede de ensino, duas características se destacam no município de São Francisco de Itabapoana. A primeira é a pouca expressividade do setor privado na oferta de serviços educacionais. A segunda é o predomínio da rede escolar estadual, tanto no ensino fundamental como, e principalmente, no ensino médio. A rede municipal tem maior importância apenas no ensino pré-escolar.

De acordo com o Censo Educacional de 2003, São Francisco de Itabapoana possuía naquele ano 88 escolas de ensino fundamental, seis de ensino médio e 84 de ensino pré-escolar⁶⁶, sendo que o setor privado era disponível para apenas duas escolas e não havia nenhuma escola pública federal.

Outra característica do município é a baixa densidade demográfica, as grandes distâncias entre as regiões e o acesso dificultado, fatores que, aliados às precárias condições de transporte público fazem com que seja necessária a construção de pequenas escolas em diversas localidades.

⁶⁵ Entre 1998 e 2003 o vereador e vice-presidente do Poder legislativo, José Antônio de Azevedo foi assassinado quando investigava suspeitas de corrupção na gestão municipal e, Luis Carlos Paes Abílio, também vereador, foi executado na praia de Guaxindiba, litoral do município (Folha da Manhã, 18 /09/2003).

⁶⁶ Cabe destacar que o mesmo estabelecimento pode oferecer mais de um nível de ensino, sendo contabilizado em cada um dos níveis.

**TABELA XXIII -
Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Estabelecimentos de ensino
por nível e natureza - 2003. Em unidades.**

Nível de Ensino	Público		Privado	Total
	Municipal	Estadual		
Pré-escolar	73	9	2	84
Fundamental	63	23	2	88
Médio	0	5	1	6

Fonte: INEP/MEC, 2003.

O predomínio do setor público é confirmado quando se observa a distribuição de matrículas escolares no município. No ano de 2003, o ensino fundamental apresentou o total de 9.356 matrículas, das quais quase 98% eram do setor público (54,5% da rede estadual e 43,2% da rede municipal). Também no ensino médio, o maior provedor de matrículas era o setor público: das 1.776 matrículas deste nível de ensino em 2003, quase 98% eram da rede estadual enquanto que os cerca de 2% restantes eram do setor privado. A participação da rede municipal se destaca no ensino pré-escolar, sendo que do total de 1.969 matrículas em 2003, 82% eram municipais, 13,2% estaduais e menos de 5% do setor privado.

Como pode ser observado na tabela abaixo, o município de São Francisco de Itabapoana apresentou através do Programa Educação de Jovens e Adultos⁶⁷, 62% das matrículas efetuadas no setor público municipal. A importância do EJA no município pode ser constatada pelo número total de matrículas efetuadas no período.

**TABELA XXIV -
Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Número de matrículas
segundo a natureza e a rede de ensino – 2003. Em unidades e percentual,
respectivamente.**

Rede	Pré-Escola	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Educação de Jovens e Adultos (EJA)
Municipal	1.616 (82,1%)	4.042 (43,2%)	-	822 (62%)
Estadual	259 (13,1%)	5.094 (54,4%)	1.736 (98%)	505 (38%)
Privado	94 (4,8%)	220 (2,4%)	40 (2,%)	-
Total	1969 (100%)	9.356 (100%)	1.776 (100%)	1.327 (100%)

Fonte: INEP/MEC, 2003

⁶⁷ O EJA, Educação de Jovens e Adultos, é um programa do Ministério da Educação e Cultura que visa assegurar a todos os brasileiros de 15 anos e mais que não tiveram acesso à escola ou dela foram excluídos precocemente, o ingresso, a permanência e a conclusão do ensino fundamental com qualidade.

Quando se compara o número de matrículas com a população do município na faixa etária correspondente, é possível observar que em São Francisco de Itabapoana, o número de matrículas no ensino fundamental ultrapassa a população na faixa etária apropriada (7 a 14 anos). Este fato sugere que há um ingresso tardio na escola, além de maiores índices de repetência. De acordo com o Anuário Estatístico (CIDE), a taxa de aprovação do ensino fundamental ficou entre 73 e 77%, no ano de 1999.

**TABELA XXV -
Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Matrículas por nível de ensino –
2000. Em unidades e percentual, respectivamente.**

Nível de Ensino	Quantidade de matrículas	% sobre total na faixa etária adequada	% sobre o total
Pré-Escolar	2.232 (1.969)	40,4	18,0
Fundamental	8.998 (9.356)	127,9	72,8
Médio	1.140(1.776)	32,3	9,2
Total	12.370	-	100

Fonte: IBGE, 2000.

De fato segundo o Mapa da Exclusão Educacional (INEP, 2000), São Francisco de Itabapoana possuía neste ano, 6,6% das crianças 7 à 14 anos fora da escola. Este percentual, como demonstra a tabela abaixo, é superior à média do estado (3,7%) e do Brasil (5,5%) no período.

**TABELA XXVI -
Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Percentual de crianças entre 7 e
14 anos que não freqüentam escolas – 2000.**

Região	Crianças (7-14 anos) fora da escola
Parati	8,3%
São João da Barra	7,8%
Varre-Sai	6,6%
São Francisco de Itabapoana	6,6%
Est. Do Rio de Janeiro	3,7%
Brasil	5,5%

Fonte: Mapa da Exclusão Educacional / INEP, 2000.

Com relação à repetência escolar, segundo os dados do Anuário Estatístico do Rio de Janeiro, em 2002, 11,56 % dos alunos matriculados no ensino fundamental de São Francisco repetiram de série. Esse percentual é bem próximo do valor apresentado por seu município de origem, São João da Barra (11,83). No entanto, é muito superior ao município do Rio de Janeiro (5,96%) e à média do Estado (9,99%). Como demonstra Silva Hasenbalg (1999/88), as dimensões do acesso ao sistema formal de ensino das pessoas em idade escolar e os níveis de repetência variam consideravelmente nas diferentes regiões do país. Além das variáveis socioeconômicas das famílias é especialmente significativa a importância da dimensão rural/urbana no acesso ao ensino formal. A desigualdade de oportunidades educacional tem se apresentado mais nas áreas rurais menos desenvolvidas ainda que a tendência de crescimento da pobreza urbana metropolitana tenha provocado também um impacto negativo no processo de realização educacional.

**TABELA XXVII -
Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Percentual de alunos repetentes,
na matrícula inicial do ensino fundamental e médio – 2002.**

Município	Ensino Fundamental (%)	Ensino Médio (%)
São Francisco de Itabapoana	11,56	3,57
São João da Barra	11,83	2,50
Rio de Janeiro	5,96	11,71
Estado do Rio de Janeiro	9,99	9,97

Fonte: Secretaria de Estado de Educação (SEE) ; Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro (CIDE), 2003

Com relação à rede de saúde, as informações obtidas junto ao DATASUS/ Ministério da Saúde⁶⁸ indicam que o sistema local de saúde de São Francisco de Itabapoana era constituído, em julho de 2003, por 22 estabelecimentos de saúde, sendo 20 públicos e dois privados conveniados ao SUS. Quanto à caracterização desta rede por tipo de estabelecimento, observa-se o predomínio de unidades de atenção básica (17), além de 2 prontos-socorros especializados, 2 serviços de apoio à diagnose e terapia (SADT) e um hospital geral municipalizado⁶⁹. Vale destacar a inexistência de instituições de saúde estaduais e federais e a pouca expressividade do setor privado, cuja oferta de serviços no município se restringe aos SADT (tabela 22).

⁶⁸ www.saude.gov.br, acesso em março de 2005.

⁶⁹ Até a emancipação do município, ocorrida em 1995, a rede de saúde de São Francisco de Itabapoana era composta de um hospital geral filantrópico (posteriormente municipalizado) e quatro unidades básicas de saúde, onde eram realizadas as vacinas e campanhas de rotina e as consultas médicas das especialidades básicas (PMSFI/SMS, 2002. Plano Municipal de Saúde 2002-2005.

O município encontra-se habilitado na condição de Gestão Plena de Atenção Básica (GPAB), desde 1998.

**TABELA XXVIII -
Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Rede de saúde por tipo de
estabelecimento e prestador em de Julho de 2003. Em unidades**

Tipo de unidade	Público Municipal	Privado	Total
Centro de Saúde	17	-	17
Pronto-socorro especializado	02	-	02
Hospital Geral	01	-	01
Serviços de Apoio Diagnóstico	-	02	02
Total	20	02	22

Fonte: MS/DATASUS, 2005.

O quadro abaixo mostra a série histórica no período de 1998 à 2001 referentes ao número médio de consultas médicas realizadas pelo SUS, por habitante/ano. É possível observar que há uma queda expressiva do número de consultas em São Francisco de Itabapoana a partir de 2000 e que os dados referentes aos anos 1998 e 1999 são bastante díspares da média de consultas do Estado do Rio no mesmo período, cuja explicação merece ser investigada⁷⁰. Nos anos 2000 e 2001, observa-se um número médio de consultas superior à medida do Estado e a definida pelo Ministério da Saúde.⁷⁰

**TABELA XXIX -
Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Consultas médicas do SUS –
1998/2001. Em número de habitante/ano**

Região	1998	1999	2000	2001
São F. de Itabapoana	5,91	9,96	3,26	3,55
Estado do Rio de Janeiro	2,86	3,14	3,11	3,05

Fonte: DATASUS – IDB/SUS, 2004.

O município em 2004 possuía apenas um hospital público municipal com predomínio das especialidades básicas e 43 leitos. A distribuição do número de leitos por especialidade pode ser vista na tabela abaixo.

⁷⁰ A Portaria 1101/6M de agosto de 2001, preconiza de duas à três consultas médias por hab./ano.

**TABELA XXX -
Brasil – Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Leitos vinculados ao SUS por especialidade – 2002. Em unidades e percentual, respectivamente.**

Especialidades	N	%
Cirurgia	9	20,9
Obstetrícia	12	27,9
Clínica Médica	13	30,2
Crônico/FPT	1	2,4
Pediatria	8	18,6
Total	43	100,0

Fonte: DATASUS, 2004.

De acordo com a tabela abaixo, a proporção de leitos hospitalares por 1.000 habitantes no município de São Francisco de Itabapoana em 2002 era de 1,0 enquanto que a média estadual era de 2,93 leitos por cada mil habitante, sendo realizadas no período 1.516 internações hospitalares nas especialidades de clínica médica, obstetrícia e cirurgia.

**TABELA XXXI -
Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Internações hospitalares do SUS por especialidade – 2002. Em unidades e percentual, respectivamente.**

Especialidades	N	%
Cirurgia	443	29,2
Obstetrícia	409	27,0
Clínica Médica	615	40,6
Crônico/FPT	0	0,0
Pediatria	49	3,2
Total	1.516	100,0

Fonte: DATASUS, 2004.

No que se refere à questão dos recursos humanos, há um importante déficit em relação aos médicos, enfermeiros e odontólogos. O setor público encontra dificuldades em contratar e manter recursos humanos na área da saúde, sendo que a maioria vem do município de Campos dos Goytacazes.

O município também enfrenta uma grande carência de serviços de saúde, sobretudo os de média e alta complexidade. São Francisco de Itabapoana integra o Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região Norte Fluminense, encaminhando os casos de média e alta complexidade para o vizinho Campos dos Goytacazes.

Dentro da perspectiva de atenção básica à saúde deve-se destacar que a cobertura vacinal em crianças menores de um ano, quando adequada, ocasiona um efeito positivo com relação à mortalidade infantil, já que muitas doenças com conseqüências graves podem acometer crianças nesta faixa etária. Observando a série histórica relacionada na tabela abaixo, podemos verificar que a cobertura se alterna muito de um ano para outro e em cada tipo imunobiológico. A maioria ultrapassa os 100%.

**TABELA XXXII -
Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Cobertura vacinal em menores de 1 ano, série história 1997/2003, em valores percentuais**

Imunobiológicos	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
BCG (BCG)	87,2	166,3	347,3	129,2	91,6	111,4	143,0
Contra Haemophilus influenzae tipo b (Hib)	-	-	1,6	63,2	84,2	7,8	2,1
Contra Hepatite B (HB)	-	-	123,6	84,9	94,3	140,6	143,0
Contra Sarampo	102,8	149,1	107,7	119,5	150,9	199,2	1,4
Oral Contra Poliomielite (VOP)	32,3	92,7	102,2	103,9	97,4	193,3	162,5
Oral Contra Poliomielite (Campanha) (VOP)	224,9	227,9	231,0	-	-	-	-
Oral Contra Poliomielite (Campanha 1ª etapa) (VOP)	-	-	-	354,5	182,8	151,8	143,0
Oral Contra Poliomielite (Campanha 2ª etapa) (VOP)	-	-	-	143,2	163,8	124,6	129,9
Tetravalente (DTP+Hib) (TETRA)	-	-	-	-	-	129,4	176,6
Tríplice Bacteriana (DTP)	70,5	78,8	102,4	104,1	103,9	20,3	0,5
Tríplice Viral (SCR)	-	-	-	-	-	-	147,4

Fonte: SI/PNI, 2005

Se compararmos os dados de 2003 do município com o Estado do Rio de Janeiro (Tabela 28), podemos observar que a cobertura vacinal no município está em melhor situação que o Estado para a maioria dos tipos imunobiológicos. Vale ressaltar que a disponibilização de vacinas depende em parte do Ministério da Saúde e que a média do Estado pode ser afetada por municípios que tenham uma cobertura vacinal precária.

**TABELA XXXIII -
Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Cobertura vacinal em menores de
1 ano. Comparativo São Francisco do Itabapoana (RJ) e Estado do Rio de Janeiro – 2003,
em valores percentuais.**

Imunobiológicos	Estado do Rio de Janeiro	São Francisco do Itabapoana
BCG (BCG)	111,0	143,0
Contra Haemophilus influenzae tipo b (Hib)	3,0	2,1
Contra Hepatite B (HB)	87,3	143,0
Contra Sarampo	0,8	1,4
Oral Contra Poliomielite (VOP)	111,5	162,5
Oral Contra Poliomielite (Campanha 1ª etapa) (VOP)	112,5	143,0
Oral Contra Poliomielite (Campanha 2ª etapa) (VOP)	102,3	129,9
Tetravalente (DTP+Hib) (TETRA)	95,2	176,6
Tríplice Bacteriana (DTP)	3,4	0,5
Tríplice Viral (SCR)	114,5	147,4

Fonte: SI/PNI, 2005

No que se refere à questão dos recursos humanos, há um importante déficit de médicos, enfermeiros e odontólogos no município. Na verdade o setor público tem encontrado dificuldades em fixar o profissional na região. O município também enfrenta a carência de serviços de saúde, de média e alta complexidade e encaminha a demanda para o município de Campos, através do consorcio intermunicipal de saúde da região Norte Fluminense. Os programas implementados na área de saúde serão descritos posteriormente em item específico.

III.2.3 – Programas existentes no município

Área de Saúde

De acordo com o Plano Municipal de Saúde (2002-2005), o município tem os seguintes programas implantados: Humanização do parto e do nascimento; assistência à mulher e à criança; saúde materno-infantil; hipertensão arterial; diabetes mellitus; saúde oral; agentes comunitários de saúde; combate às carências nutricionais; hanseníase; tuberculose; controle do aedes aegypti; imunização; idoso; saúde mental; educação e comunicação em saúde; farmácia básica.

O município conta também com o Programa de Agentes Comunitários da Saúde (PACS), que atendia em 2000, 4.744 pessoas, ou seja, 12,5% da população. Conforme a tabela 26, houve uma expansão em termos de cobertura do Programa em 1999, passando de 9,2% para 13,8%. No

ano subsequente, a cobertura caiu para 11,5%, voltando a crescer nos anos subsequentes, sendo atualmente de 24%.

Podem ser destacados alguns efeitos positivos nos indicadores de saúde após a implantação do PACS no município. Pelos dados abaixo descritos, é possível observar ainda, que houve um aumento do percentual de crianças com esquema de vacina em dia. Outro dado positivo, é que o aleitamento materno exclusivo vem aumentando, atingindo em 2003 83,9% das crianças menores de 2 anos, com uma pequena queda para 81,3% em 2004.

São Francisco de Itabapoana, até o ano de 2000, não contava com programa de Saúde da família em sua rede segundo dados do SIAB/ Ministério da Saúde. O primeiro módulo no município foi implementado em 2004. A previsão, segundo o Secretário Municipal de Saúde, é de que o PSF atinja uma cobertura de 1500 famílias.

Sem dúvida, o PACS e o PSF podem desempenhar importante papel na garantia da oferta e do monitoramento das contrapartidas relacionadas à saúde dos programas de transferência de renda já existentes assim como no planejamento e execução de outras ações relativas à Segurança Alimentar e Nutricional.

**TABELA XXXIV -
Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Programa de Agentes
Comunitários de Saúde (PACS). Em unidades e percentual, respectivamente.**

Ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004
População coberta	5.171	4.744	4.744	6.274	-	10.638
% população coberta pelo programa	13,8	11,5	14,9	14,7	-	24,0
Média mensal de visitas por família	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08
% de crianças c/ esq.vacinal básico em dia	80,7	95,9	95,5	95,6	98,7	91,5
% de crianças c/aleit. materno exclusivo	81,2	67,8	67,5	69,8	83,9	81,3
% de cobertura de consultas de pré-natal	92,4	83,3	88,6	95,4	95,8	85,3

Fonte: SAIB, 2005

Analisando os dados obtidos a partir dos questionários aplicados às famílias rurais e urbanas, selecionadas no município de São Francisco de Itabapoana ⁷¹, é possível perceber que a maioria frequenta a rede básica de saúde. Dentre as famílias rurais, porém, o percentual é maior do que nas famílias urbanas: 86,6%.e 75% respectivamente. Os tipos de atendimento mais

⁷¹ As famílias rurais caracterizadas como de maior risco social eram residentes das regiões de Guaxindiba (Ilha dos Mineiros)e Gargaú (região do Mangue)

demandados pelas famílias rurais entrevistadas foram às especialidades de clínica geral (31,8%), ginecologia (7%) imunização (7%) e pediatria (5,3%). No caso das famílias urbanas a clínica geral também foi à especialidade mais procurada (20%) seguida imediatamente da imunização (13,3%). A ginecologia e a pediatria foram apontadas como o tipo de atendimento preferencial na rede básica de saúde por 6,7% das famílias urbanas.

Dentre as principais dificuldades apontadas pelas famílias rurais para o acesso à rede básica de saúde encontram-se à distância e a demora no atendimento e o baixo número de consultas médicas disponíveis (ambas as opções com 18,8%) além da falta de qualidade do serviço (10,4%). Diferentemente, no caso das famílias urbanas, a falta de transporte surgiu como dificuldade encontrada para o acesso à rede básica de saúde para 37,5%, seguida da distância (25%), falta de qualidade no serviço e demora no atendimento (12, 5%).

Programas de transferência de renda das áreas de Promoção Social, Educação e Saúde

Existiam em 2003 os seguintes programas federais de transferência de renda no município: Benefício de Prestação Continuada (BPC), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); Bolsa Escola (PBE); Bolsa Alimentação (PBA) e Auxílio Gás.

Na tabela abaixo são apresentados o número de beneficiários de cada programa federal e os respectivos repasses mensais à prefeitura municipal.

TABELA XXXV -					
Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Programas Federais de Transferência de Renda – 2003. Em número de usuários e Reais, respectivamente.					
São Francisco de Itabapoana	PBE	PBA	Auxílio – Gás	PETI	BPC
Nº de beneficiários	1455	686	1.485	1.374	215
Repassse mensal (R\$)	16.740,00	10.290,00	22.275,00	27.480,00	51.790,19

Fonte: MDS, MEC, MS, Ministério das Minas e Energia, 2003.

O “Programa Brasil Criança Cidadã”, posteriormente denominado Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) foi implementado em 1997 no município, e conforme seu desenho inicial atendia crianças e adolescentes inseridos em atividades agrícolas e com maiores riscos à saúde, sobretudo ligadas à cultura da cana de açúcar. Segundo o Fórum

Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil⁷², o Norte do Estado do Rio de Janeiro foi apontado como uma das regiões onde existia, de maneira significativa, mão de obra infantil nos canaviais.

Assim, através de um convênio firmado com a União, o governo do Estado do Rio criou uma Comissão Estadual de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, que juntamente com a Secretaria de Estado de Trabalho e Ação Social, fizeram o levantamento inicial do número de crianças que trabalhavam nos canaviais e nas lavouras de fruticultura que culminou com o Plano Estadual de Implantação do PETI nos municípios do norte fluminense. No período, os municípios de Campos dos Goytacazes 2.614 São Francisco de Itabapoana (891) eram as regiões com maior número de crianças a serem atendidas pelo programa: 2614 e 891 menores, respectivamente (Macedo, 2004). Em novembro de 2004, o PETI contemplava 1.374 crianças em São Francisco de Itabapoana, totalizando um repasse mensal de R\$27.480,00. (MDS, 2004)

Na visão de gestores locais, o PETI era uma das experiências de gestão mais exitosas do município, visto que houve importante redução de mão de obra e infantil e ampliação das atividades de capacitação e conscientização das famílias beneficiárias:

“Tem dado um resultado imenso. Antigamente a gente chamava a família para um encontro, vinham duas, três, quatro. Hoje participam 70% de famílias”. (gestor local 15/09/2004)

Em 2001, é criada a Associação “Mães do PETI”, com sede doada pela prefeitura e voltada ao aproveitamento da taboa - planta encontrada nos manguezais da região - para artesanato e geração de renda. Segundo a presidente da associação em 2004, trinta e duas mulheres ganhavam, em média, um salário mínimo mensal nesta atividade, o que reforçava sua auto-estima e garantia maior autonomia às famílias. Para um gestor local integrante do CONSEA municipal o processo de capacitação e alfabetização de adultos cresceu no município através do PETI:

“Essas pessoas, muitas delas eram analfabetas, jovens e adultos, a partir deste trabalho com as famílias foram encaminhadas para a educação. Hoje em dia já estão participando de não sei quantas feiras, comercializando seus produtos”. (gestor local, CONSEA, 16/09/2004)

⁷² Macedo, M. A., 2004. Transferência de Renda: Nova Face da Proteção Social?,

Apesar da experiência positiva no que se refere à redução do trabalho infantil e geração de renda, a implementação do PETI em São Francisco de Itabapoana tem enfrentado também algumas dificuldades. Para a representante da associação de moradores no Conselho do Bolsa Escola, a descontinuidade do pagamento dos benefícios pode gerar desconfiança e desestímulo na população:

“A população procura o conselho para colocar a criança no Bolsa Escola (...) às vezes preferem até mais que o PETI porque o Bolsa Escola paga direitinho e o PETI só paga de dois em dois meses”. (Integrante Conselho Bolsa Escola, 16/09/2004)

O Programa Bolsa Escola⁷³, foi implantado em 2001 sob a gestão da Secretaria Municipal de Educação e Cultura. O Conselho de Controle Social do Bolsa Escola criado em maio do mesmo ano foi formado por sete conselheiros, sendo quatro representantes da sociedade civil e três representantes do governo municipal. As reuniões do Conselho, em geral, ocorriam com uma periodicidade trimestral.

De acordo com o coordenador do programa Bolsa Escola em 2004, todas as crianças contempladas pelo PBE que não freqüentavam a escola foram inseridas na rede escolar do município. No que concerne ao controle das condicionalidades, a freqüência escolar era acompanhada através de relatórios trimestrais, que após aprovação do Conselho Bolsa Escola, eram encaminhados ao Ministério da Educação. O conselho era responsável pela aprovação dos relatórios de acompanhamento da freqüência escolar das crianças beneficiárias enviados pela Secretaria de Educação. Nos casos de baixa freqüência escolar sem justificativas, o Conselho determinava a suspensão temporária do benefício até que a família se pronunciasse sobre o assunto. Ainda assim, em alguns desses casos, antes de suspender o benefício os conselheiros realizavam também visitas domiciliares de avaliação das causas do absentismo. No entanto, segundo as informações colhidas nas entrevistas com gestores e no acompanhamento das atas percebe-se a ausência de debates voltados à avaliação das estratégias de implementação do programa no âmbito do Conselho do Bolsa Escola. De fato, não foi possível identificar nenhuma avaliação⁷⁴ institucional do programa no município.

O Programa Bolsa Alimentação foi iniciado em 2002 e sua gestão esteve ligada à Secretaria Municipal de Saúde. A agenda de compromissos que deveria ser cumprida pelas

⁷³ O Programa Bolsa Escola transfere às famílias pobres (renda per capita inferior a ½ salário) uma bolsa no valor de R\$15,00 por criança na faixa etária entre 7 e 14 anos, chegando ao teto de R\$45,00 por família. Para receber o benefícios, as crianças precisam ter freqüência escolar superior à 85%.

crianças (6 meses a 6 anos), gestantes e nutrizes, incluía a atenção ao pré-natal, acompanhamento do crescimento e desenvolvimento das crianças e a manutenção do cartão de vacinação em dia. Dentre estas condicionalidades, segundo a coordenadora do programa, apenas o estado nutricional das crianças vinha sendo acompanhado de forma sistemática.

“O padrão que a gente tinha era o peso. (...) de dois em dois meses a mãe tem que ir lá me dar o peso. Aí você tem uma agenda de compromisso (...) Você vai conversar com a mãe. A mãe nem vai. Diz que vai gastar passagem pra conversar. A gente está querendo fazer o incentivo ao aleitamento materno, mas não está certo não” (gestor municipal 18/05/2004)

No entanto, mesmo em relação à avaliação antropométrica a análise de dados oriunda da Secretaria de Estado de Saúde mostra que o fluxo de informações do SISVAN municipal é marcado pela descontinuidade e tem sido baixa a frequência de profissionais da área da saúde nas atividades de capacitação estaduais. Tal constatação sugere a existência de dificuldades significativas no registro e consolidação de dados sobre o estado nutricional no município e, portanto, no acompanhamento das condicionalidades previstas no programa Bolsa Alimentação.

“Essa agenda de compromisso, você vai lá para conversar com a mãe. A mãe nem vai, diz que vai gastar passagem para conversar. Conversar o quê? A gente incentiva para vir conversar, usar a verba na alimentação, mas elas não querem saber disso”. (gestor municipal 18/05/2005)

O Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família foi implementado em São Francisco de Itabapoana em outubro de 2003. Como assinalado anteriormente, o município foi o único escolhido para a fase inicial de implementação do programa no Estado do Rio de Janeiro. A partir dos dados sobre pobreza sistematizados pelo IBGE e incorporados ao Fome Zero, São Francisco de Itabapoana teria em 2003, 3773 famílias com rendimentos mensais abaixo da linha monetária de R\$ 100,00. Assim, na fase de implantação foram incluídas 1308 famílias ou 35% da meta para o município, oriundas dos programas Bolsa Alimentação e, em menor proporção, do programa Auxílio Gás.

⁷⁴ Esta foi uma questão recorrente também em relação a outras intervenções na medida em que o município não apresenta uma tradição de avaliação dos programas e políticas sociais.

O estado fluminense foi uma das primeiras Unidades da Federação a celebrar um termo de cooperação com a União, em maio de 2004. No entanto, apesar da assinatura do termo ser considerada uma das principais causas da aceleração do processo de implementação do PBF nos estados, a cobertura do programa estava, em 2004, abaixo da média nacional ⁷⁵. Tal fato também ocorreu em relação ao Cadastro Único, sendo o Rio de Janeiro o segundo estado com menor percentual de famílias pobres cadastradas (55,7%).

Em dezembro de 2004 com a inclusão de mais 571 famílias oriundas do cadastro do programa Auxílio Gás e outras incluídas pelo Cad-Único, o percentual de cobertura do PBF no município de São Francisco de Itabapoana passou de 35% para 50%, cobertura próxima à nacional (58,6%) e superior à do Estado do Rio de Janeiro (35,8%)⁷⁶. Na tabela abaixo, é possível verificar os dados de cobertura do programa na região norte do estado:

**TABELA XXXVI -
Brasil – Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Cobertura do
Programa Bolsa Família nos Municípios do Norte Fluminense - 2004. Em
unidades e percentual, respectivamente.**

Município	Estimativa de famílias pobres	% de Famílias Pobres incluídas no PBF
Cardoso Moreira	1.066	63,4
Conceição de Macabu	910	53,5
São Fidélis	2.741	51,1
São Francisco de Itabapoana	3773	50,00
São João da Barra	2033	36,8
Quissamã	843	36,7
Macaé	4.336	29,8
Carapebus	379	29,3
Campos do Goytacazes	21.868	10,9

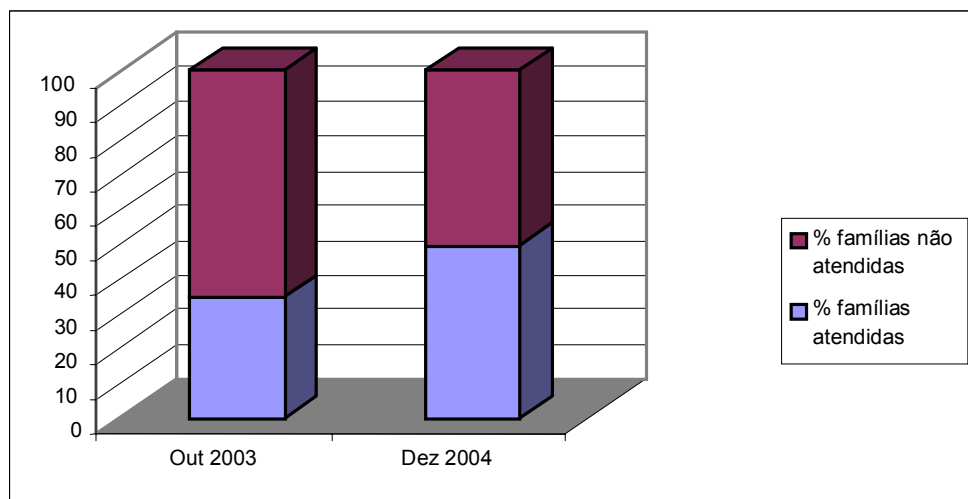
Fonte: MDS, 2004.

Na verdade, existiam grandes disparidades de cobertura entre os 92 municípios do estado do Rio de Janeiro. Enquanto alguns como Itaocara e Aperibé haviam incluído em dezembro de 2004 respectivamente, 78,2% e 66,4% das famílias pobres, outros, como Cantagalo (0,0%), Rio Claro (5,8%) e Barra do Piraí (9,2%) não haviam atingido 10% da população.

⁷⁵ Dados referentes à Dezembro de 2004.

⁷⁶ Valores referentes ao mês de Dezembro de 2004.

**GRÁFICO VI -
Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Evolução Percentual da Cobertura
do PBF* de Outubro/2003 a Dez/2004.**



Fonte: MDS, 2004. * Segundo estimativa de nº de famílias pobres do IBGE.

De acordo com os gestores entrevistados, o processo de transição dos programas de transferência de renda anteriores para o Programa Bolsa Família foi confuso, sem apoio do governo federal no que se refere à disponibilização de informações e capacitação dos gestores.

“A gente está sem acompanhamento, sem treinamento, está sem nada. As prefeituras ainda estão um pouco presas ao que fazer com o Bolsa Família” (gestor local, 15/09/2004)

“A gente ficou totalmente perdido. Não sabia quem tinha migrado pro bolsa família, quem permaneceu no Bolsa Alimentação, Bolsa Escola”. (gestor local, 15/09/2004)

De fato, ao final do ano de 2004 como mostra a tabela abaixo, ainda existiam famílias que não haviam migrado para o PBF e que continuavam inseridas nos programas anteriores de transferência de renda:

**TABELA XXXVII -
Brasil - Rio de Janeiro – São Francisco de Itabapoana, Programas de Transferência
de Renda em Dezembro de 2004. Em unidade e Reais, respectivamente.**

Programa	Nº de Famílias beneficiadas	Valor mensal do benefício
PBA	0	R\$15,00 por criança, gestante ou nutriz, com teto máximo de R\$45,00
PBE	728	R\$15,00 por criança, gestante ou nutriz, com teto máximo de R\$45,00
Bolsa Família	1870	Fixo: R\$ 50,00 Variável: R\$15,00 por criança, gestante ou nutriz, com teto máximo de R\$45,00

Fonte: MDS,2004

No que se refere às famílias beneficiárias do PETI, a orientação do MDS era não cadastrar esta clientela no Bolsa Família, na medida em que o programa não seria unificado como o PBA, o PBE e o Auxílio Gás. Tal fato, porém, gerou insatisfação entre a clientela do programa na medida em que o benefício era maior no Bolsa Família:

“Houve um avanço. Eu só fico preocupada com a situação do PETI. Isto que não está claro na minha cabeça. (...) Porque elas não fazem parte. (...) quem faz parte do PETI não pode ter Bolsa Família ...eles de qualquer jeito estão sendo excluídos”. (gestor municipal 15/09/2004)

Para os gestores entrevistados, eram frágeis os critérios de exclusão dessas famílias e a saída dos beneficiários do PETI representava a interrupção de um longo processo de trabalho:

“Então, aquele trabalho que você já vinha desenvolvendo há um bom tempo é interrompido, porque as famílias querem sair a qualquer preço. E estas crianças que foram trabalhadas, este trabalho todo que a gente vem desenvolvendo com esta criança, com esta família?” (gestor municipal 15/09/2004)

Como ressalta Arretche (2001) a implementação efetiva de um programa é sempre realizada com base nas referências que os implementadores possuem e, portanto, é fundamental compreender como esses agentes partilham objetivos e concepções sobre o programa. Nesta direção, para os gestores do Bolsa Família a não inclusão dos beneficiários do PETI no Bolsa Família era uma decisão pouco legítima frente às carências e necessidades das famílias. Ao mesmo tempo, é importante reconhecer que, para a maioria dos gestores entrevistados, a própria

transferência de renda para a população pobre poderia ter um impacto negativo no processo de inserção ocupacional e busca de autonomia:

“As pessoas nem querem trabalhar. Teve um caso que aconteceu comigo que uma família que não pegou (o benefício) durante três meses e quando foi pegar tinha R\$245,00. Um salário mínimo sem fazer nada. O trabalho deles agora é correr atrás do benefício”. (gestor municipal 16/09/2004)

Não concordo de dar as coisas, dar não tem valor (...) de fato as pessoas precisam mas junto com o programa tem que ter geração de renda (Gestor municipal, 02/02/05)

Os programas de transferência de renda ajudam as pessoas a reduzirem o numero de horas de trabalho (Técnico Municipal 01/02/05)

Neste sentido, para os agentes implementadores locais a garantia de renda através do Bolsa Família poderia gerar o chamado “efeito perverso” , ou seja, a falta de estímulo para o trabalho:

“Então, já tivemos várias famílias em que a mãe trabalhava. (...) doméstica, fazia faxina nas casas, limpeza disso, descascando camarão, limpava peixe, tudo isso. Elas pararam de trabalhar porque achavam que os R\$50,00 (benefício fixo) a mais seria mais do que se elas trabalhassem. Então, se diminuíssem a renda familiar elas teriam direito a estes R\$50,00 básicos⁷⁷.” (16/09/2004)

“Tem seus lados positivos e negativos. Os positivos, a ajuda financeira à família, pela complementação da renda e pelas despesas alimentícias e outras. E por outro lado, também desenvolve um pouco do chamado não-trabalho. Muitos ficam na espera dos benefícios e não vão em busca de trabalho” (16/09/2004.)

Para Arretche (2001) quando os agentes implementadores não aceitam os objetivos do programa, é possível que adotem princípios e prioridades próprias no desenvolvimento das ações. Cabe assim investigar quais os possíveis desdobramentos desta visão dos agentes implementadores na trajetória do programa Bolsa Família em São Francisco de Itabapoana.

Apesar do esforço do governo federal em criar um Cadastro Único, o TCU apontou diversos problemas nos cadastros locais como a má qualidade dos dados, falta de mecanismos de

⁷⁷ De acordo com o regulamento do Programa Bolsa Família, quando a renda per capita é inferior à R\$50,00 mensais, as famílias tem direito a receber um benefício fixo no valor de R\$50,00 além do benefício variável de R\$15,00 por criança até 14 anos.

verificação dos rendimentos declarados pelas famílias; dificuldades na atualização e na manutenção da base de dados pelos municípios; insuficiência de recursos humanos para o cadastramento nos municípios; deficiências de treinamento e capacitação dos cadastradores; dificuldades no envio de informações dos municípios para a CEF e dificuldades de acesso às famílias, duplicidade de cadastro e o cadastramento de famílias acima da linha de pobreza (TCU, 2002).

O I Seminário Nacional de Cadastro Social (CADÚNICO) realizado em 23 e 24 de março de 2004 com a presença de vinte e quatro governos estaduais, governos municipais e diversos ministérios do Governo Federal, IBGE, empresas de processamento de dados, CEF, Tribunal de Contas da União e Banco Interamericano de Desenvolvimento também apontou um conjunto de problemas e propostas para o aprimoramento do cadastro. O principal “nó crítico” do processo de cadastramento tem sido a falta de informações sobre os cidadãos cadastrados em cada município. Na verdade, a superposição de ações e a desarticulação entre as distintas secretarias é comum, sendo que quando há troca de governos, em geral, o cadastro anterior é descartado pela nova administração. Dessa forma, a qualidade dos dados, o grau de focalização das famílias potencialmente beneficiárias, o acompanhamento e a fiscalização variam de município para município. Como mostra Burlandy (2003) há variações na capacidade técnico político-institucional da rede de saúde e educação locais levando à processos muito distintos de captação, cadastramento e seleção de beneficiários para os programas de transferência de renda.

No caso do cadastramento para o programa Bolsa Família, o processo de cadastramento dos programas anteriores de transferência de renda ocorreu de forma desarticulada, pois cada secretaria adotou uma estratégia própria, levando, principalmente, em consideração a sua capacidade técnica e operacional. Apesar do Cad-Único ter sido implementado em 2001, os dados não eram aproveitados para o Bolsa Família, representando, para o município, maiores gastos com a operacionalização dos cadastros, além de gerar duplicidade nas informações. Em São Francisco de Itabapoana, segundo os gestores entrevistados, houve falta de apoio técnico e capacitação:

“ O governo lançou o cadastro único mas não deu nenhuma orientação. Ele lançou e ficou naquilo mesmo, então cada secretaria adotou fez o cadastramento de sua forma. Os programas eram muito dependentes das secretarias. O Bolsa Escola tinha que ser da Educação, o PETI da Promoção...(gestor municipal 13/09/2004)

Muitas famílias com maior grau de informação cadastravam-se nas várias secretarias e muitas vezes, eram contempladas com mais de um programa de transferência de renda.

“Aí o que aconteceu? Ela (Promoção Social) cadastrou, a saúde cadastrou e a educação cadastrou. As famílias que tinham uma consciência melhor, um nível, iam lá cadastravam na promoção, na saúde e na educação. Nós estamos tendo muitos problemas com isso”. (gestor municipal 13/09/2004)

No caso do programa Bolsa Escola, a estratégia adotada em São Francisco de Itabapoana foi a divulgação do programa na rede municipal e estadual de ensino, a solicitação da indicação das crianças pela escola e, por último, a realização de uma visita domiciliar para efetuar o do cadastramento.

“A gente ia até a escola. Como era um número bem pequeno de vagas a ser contempladas, a gente fazia estas visitas domiciliares mesmo. Através da indicação da escola. (...) então ela nos indicava e a gente ia até a comunidade fazer o cadastro”. (gestor municipal 13/09/2004)

“A escola identifica aquela família, porque o aluno está ali na escola, então é mais fácil fazer o cadastro. (...) Porque a escola sendo um agente dentro da comunidade, ela tinha uma visualização bem maior do que nós aqui na secretaria. Então ela nos indicava e agente ia até a comunidade fazer o cadastro” (gestor municipal 13/09/2004)

Segundo os gestores da Secretaria Municipal de Educação, a adoção deste mecanismo de captação via indicação das escolas apresentou algumas vantagens dada a impossibilidade de cadastramento de todas as famílias pobres diretamente nos domicílios. Através das escolas, estabelecimentos distribuídos em toda região, foi possível o acesso às famílias das áreas rurais. Além disso, as escolas potencialmente apresentariam maior conhecimento acerca da situação social das famílias. No entanto, ainda que a iniciativa tenha sido positiva em alguns aspectos, é importante ressaltar que também foi responsável pela exclusão do programa das crianças sem acesso à rede de ensino e, provavelmente, oriundas das famílias mais carentes.

De acordo com os gestores, a estratégia utilizada para contornar o problema foi buscar expandir o Programa Federal Brasil Escola de Todos⁷⁸, através do qual equipes de

⁷⁸ Estudo realizado pelo Instituto de Estudos Trabalho e Sociedade (IETS), mostra que os programas do tipo “Bolsa Escola” incluíram, principalmente, as crianças que já tinha acesso à rede de ensino, em detrimento daquelas que ainda se encontravam fora da escola (Schwartzman, 2004).

entrevistadores iam até as localidades para identificar as crianças que estavam fora da escola a fim de possibilitar a matrícula e a inserção no cadastro do Programa Bolsa Escola.

“Temos o Programa Escola de Todos, que o governo federal deu início. Uma equipe com dez entrevistadores vai até as localidades, de casa em casa e identifica, faz a entrevista verificando se há alguma criança fora da escola. A partir daí a gente toma as devidas providências como a questão do trabalho infantil, como a questão nutricional, tudo isso”. (gestor municipal 13/09/2004)

O município também buscou a divulgação do processo de cadastramento dos programas de transferência de renda através da rádio local e de um carro de som, como no caso do Programa Bolsa Alimentação:

“A gente anunciou na rádio local que ia ter o cadastramento do Bolsa Alimentação, e de acordo com a idade da criança, marcamos um dia”. (gestor municipal 13/09/2004)

Apesar destas iniciativas, na medida em que as famílias mais vulneráveis moram em localidades rurais, distantes do centro e com acesso dificultado devido ao transporte precário, é reduzida a possibilidade dos grupos sociais mais pobres serem incluídos. Para os gestores, é difícil garantir uma melhor focalização dos programas de transferência de renda:

“ Hoje em dia tem pessoas que precisam e que não estão cadastradas. Vamos fazer dois anos de cadastro e tem gente que não foi beneficiada ainda .” (gestor municipal 18/05/2004)

“Todos se acham no direito de ter, por não ter uma renda fixa.” (18/05/2004)

“A gente tentou através do per capita fazer a seleção. Mas, nunca fidedigna. Como é que você vai comprovar que a renda que a pessoa está falando ali é real?”. (gestor municipal 18/05/2004)

Para os gestores, as principais dificuldades ocorridas durante o cadastramento da população alvo para os programas de transferência de renda foram a falta de apoio e capacitação do governo federal e estadual, de recursos humanos e de transporte frente à extensão do município.

“Você já percebeu a extensão do nosso município? Não temos esta facilidade. Não temos transportes...Tudo isto complica, por mais que nós tentemos”. (gestor municipal 18/05/2004)

A rapidez com que os cadastros precisam ser elaborados também foi apontada como um grande entrave ao sucesso do cadastramento, já que não permite um planejamento prévio da estratégia de captação e a adequada mobilização de recursos financeiros e humanos.

“Agora, você já imaginou se eu tivesse um tempo? Se eu tivesse primeiro a leitura de todo o município? Eu poderia fazer uma seleção minuciosa. Aí eu realmente estaria atingindo aquela camada mais carente.” (gestor municipal 18/05/2004)

Para Cláudio Roquette, diretor do Cadastro Único e presente no Seminário sobre o Bolsa Família organizado pela prefeitura de São Francisco de Itabapoana em junho de 2004, o cadastro de qualidade era fundamental como instrumento para a gestão das políticas sociais e para identificação das vocações territoriais:

“O Bolsa Família não é mais uma transferência de renda setorial. Não é mais a Educação olhando seus pobres, a Saúde olhando seus pobres. Todos tem que enfrentar a pobreza numa perspectiva de governo. E o cadastro único permite o diagnóstico das carências da população” (29/06/2004)

No entanto, reconhecendo as dificuldades existentes nos municípios para a consolidação do Cadastro Único como ferramenta para a gestão, Cláudio Roquette enfatizou a importância dos recursos advindos de um empréstimo junto ao Banco Mundial para a avaliação, monitoramento, fortalecimento institucional e melhoria dos sistemas locais de processamento de dados.

De fato, em São Francisco de Itabapoana, a falta de equipamentos e pessoal treinado era uma das principais queixas dos gestores entrevistados. Ao mesmo tempo, persistiam problemas ligados ao processo de migração dos dados dos cadastros de programas de transferência de renda anteriores. Assim, ainda que em 2004 já estivesse concluída a migração da maioria das famílias beneficiárias dos Programas Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás, no caso do Bolsa Escola que possuía uma base de dados própria- o CADBES- era necessário complementar os dados das famílias para efetuar a sua inserção no CADÚNICO. Para complementar os dados, apontados como inconsistentes pela CEF, a coordenação municipal do PBF, promoveu reuniões com as diretoras das escolas municipais e estaduais solicitando que as

mesmas identificassem, a partir dos alunos matriculados nas escolas, famílias em situação de pobreza que ainda não tinham sido cadastradas.

Ao todo, nove técnicos foram cedidos pelas secretarias de Saúde, Educação e Promoção Social para atuarem como cadastradores e após treinamento realizado pela coordenação do programa, era realizada uma entrevista com a família, aonde era verificado sua inserção no cadastro único e a renda familiar. As famílias já cadastradas ou com renda acima de R\$ 100,00 eram excluídas. Apesar da falta de computadores e capacitação adequada dos técnicos, a estratégia realizada em setembro de 2004 possibilitou o cadastramento de cerca de mil famílias no CADÚNICO.

É importante ressaltar que para as famílias o processo era bastante confuso na medida em que desconheciam os objetivos do “novo cadastramento”. Na verdade, a inclusão no CADÚNICO de acordo com a lei n.3877 não significava, simultaneamente, a inclusão no Programa Bolsa Família e tal fato era contraditório para a maioria das famílias. Segundo o relatório de avaliação do Bolsa Família realizado pelo TCU em 2004 “famílias com renda per capita no intervalo entre os dois critérios reclamam do não recebimento do Bolsa-Família, já que têm a expectativa de que a inserção no Cadastro Único seja a porta de entrada para os programas sociais do governo federal” (TCU, 2004:18).

Em São Francisco de Itabapoana, ao serem cadastradas, as famílias demonstravam ter a expectativa, após longas horas na fila, de receber automaticamente o benefício. Ao mesmo tempo, a falta de transparência em relação aos critérios de exclusão perpetuava a noção de privilégio ou favorecimento pessoal. Frente a este quadro, segundo os gestores, o município suspende o cadastramento :

“Hoje a gente até vai fazer dois anos de cadastro e tem gente que não foi beneficiada ainda. Aí por que eu vou cadastrar mais gente? Mais gente perguntando, e eu não consigo solucionar o que está pra trás. Então, parei de cadastrar”. (gestor municipal, 30/06/2004)

“Não tem como você cadastrar mais famílias, se está gerando problemas às famílias de programas anteriores. A gente vai criar uma bola de neve maior”. (gestor municipal, 30/06/2004)

“Cadastro não adianta. A gente pode até cadastrar, mas vai ficar no papel. E será que isto vai ter validade?” (gestor municipal, 30/06/2004)

“Isto acaba gerando uma certa polêmica dentro do município, entre as famílias, por que? Porque tem aqueles que não são beneficiados, mas querem estar incluídos no programa”. (gestor municipal, 30/06/2004)

“Ah, o governo está oferecendo o Programa, também quero ser beneficiado. Claro que a gente tem que fazer o cadastro, mas isto acaba gerando uma certa polêmica, porque nem todos são atendidos” (gestor municipal, 30/06/2004)

Em setembro de 2004, porém, a prefeitura reinicia o processo de cadastramento. O principal motivo alegado pelos gestores para realizar uma nova etapa do CADÚNICO foi a necessidade de ampliação da base de dados, uma vez que, de acordo com informações do MDS, haveria concessão de novas bolsas família para o município até o final de 2004.

“Há uma previsão de aumento. E como a gente não tem muitos dados no banco, a gente vai incluir mais para possível atendimento a um número maior de famílias.”(gestor municipal, 15/09/2004)

A retomada do processo de cadastramento há apenas algumas semanas do período eleitoral, porém, trouxe a suspeita de que a prefeitura buscava apenas ganhos políticos. A questão alcançou grande visibilidade na mídia⁷⁹ e, diante disso, foram encaminhados ao município técnicos do MDS, Ministério Público, Controladoria Geral da União e do Tribunal de Contas da União. O Ministério do Desenvolvimento Social solicitou a realização de uma auditoria em São Francisco de Itabapoana pelo Tribunal de Contas da União e pela Controladoria Geral da União (CGU). O relatório de auditoria especial do CGU concluiu que, diferentemente do que alegava a prefeitura municipal, não havia um cronograma estabelecido pelo governo federal para a implementação do programa na região. Além disso, a CGU também concluiu que não “havia evidência de que o prazo para o pagamento dos benefícios seria iniciado, obrigatoriamente, no mês de outubro” (CGU; Síntese do Relatório de Fiscalização, 2004).

Com efeito, foram suspensas as concessões de novos benefícios do Programa Bolsa Família em São Francisco de Itabapoana, com base nos cadastros realizados a partir de 1 de agosto de 2004. Ao mesmo tempo, a medida foi extensiva para todo país tendo sido proibida a entrega de cartões a novos beneficiados até o fim do segundo turno das eleições:

⁷⁹ O jornal O Globo (19/09/2004) denunciou uma série de irregularidades e uso eleitoral do cadastro. Os principais problemas apontados foram a associação direta do cadastro com a campanha eleitoral de reeleição do prefeito e dos vereadores que faziam parte da sua coligação, mediante a exigência de título de eleitor e a veiculação de propagandas na fila de cadastramento.

“Por ocasião das eleições municipais e com o intuito de coibir as tentativas de uso político do programa Bolsa Família , solicito que a entrega de cartões aos novos beneficiários seja suspensa a partir de 24 de setembro” (André Teixeira, secretário nacional de Renda e Cidadania)

A suspensão não afetou os beneficiários que já vinham recebendo o auxílio monetário. No entanto, a repercussão das denúncias sobre o uso eleitoral do Bolsa Família foi significativa.⁸⁰ A possibilidade de corrupção e manipulação política no âmbito do programa Bolsa Família expôs as fragilidades dos mecanismos de fiscalização e acompanhamento. Numa declaração polêmica, o ministro Patrus Ananias (MDS) descreveu a “fraude como parte da natureza humana” e suscitou, com isso, um amplo debate sobre os rumos do controle social e monitoramento das condicionalidades previstas.

Além dos cinco programas federais de transferência de renda, a Prefeitura de São Francisco de Itabapoana criou através da Lei nº. 125 de 15 de Maio de 2002 o Programa Municipal de Renda Mínima (PMRM), sob a gestão da Secretaria Municipal de Promoção Social. O PMRM, segundo a secretária de Assistência e Promoção Social tinha como objetivo principal “elevar o bem-estar de famílias carentes com filhos e dependentes menores de 14 anos e, simultaneamente, incentivar a escolarização de seus filhos e dependentes entre sete e 14 anos” (Lei 125/02 artigo 1º).

As famílias selecionadas pelo PMRM recebiam mensalmente uma “bolsa auxílio” no valor de um salário mínimo ou uma cesta básica de alimentos⁸¹, sendo que não existia um critério para definir que tipo de benefício seria alocado. No que concerne aos mecanismos de seleção, o ingresso das famílias ao PMRM era realizado através da inscrição num cadastro, cujas informações eram coletadas através de um formulário próprio para o programa. Após o cadastro, respeitando os critérios de elegibilidade e o limite de bolsas e cestas a serem concedidas, eram selecionadas as famílias contempladas pelo programa (PMSFI, 2002).

É interessante notar, que apesar do Cadastro Único⁸² ter sido implementado no município, o PMRM não compartilhava o mesmo banco de dados, utilizando um cadastro próprio. Ao criar uma base de dados paralela, os riscos de sobre-focalização e iniquidade eram

⁸⁰ “Governo suspende novos benefícios no país”; “Moeda Eleitoral” (O Globo, 21/09/2004) “Prefeito: Eu não tinha qualquer conhecimento” (O Globo, 23/09/2004) “Itabapoana e Brasil”(24/09/2004) “Retrato da exploração política da miséria: denúncias fizeram governo cortar Bolsa Família de São Francisco de Itabapoana”(O Globo, 27/10/2004)

⁸¹ A cesta básica é composta por: 5kg de arroz, 5 kg de açúcar; 2Kg de feijão; 1 kg de farinha; 1 kg de macarrão; 1 kg de fubá; 1 litro de óleo, 1kg de sal e 250g de café.

⁸² O Cadastro Único dos programas sociais do governo federal começou a ser implementado em São Francisco de Itabapoana no ano de 2001.

significativos. Além disso, os recursos empregados na operacionalização de um cadastro próprio para o programa poderiam ser utilizados na ampliação da cobertura da população mais vulnerável. Além da frequência escolar e das atividades educativas também era exigida a inserção ocupacional dos adultos beneficiários nas Secretarias Municipais de Promoção Social, Meio Ambiente, Agricultura, Educação e Cultura e Saúde. O tempo máximo de permanência no programa era de um ano, no caso do bolsa auxílio e de quatro meses, no caso da cesta básica de alimentos. No entanto, as famílias poderiam ser desligadas antes de completar o período máximo no caso de fraude nas informações prestadas ou mudança na situação econômica familiar.

A meta inicial do PMRM era a distribuição mensal de 200 cestas básicas e de 300 bolsas auxílio, totalizando um gasto anual de R\$ 768.000,00⁸³. No entanto, no final de 2004, dois anos após o início da implementação do programa no município, só haviam sido contempladas 82 famílias, ou seja, apenas 16,4% do previsto. Em relação à baixa cobertura do programa, os gestores alegaram que o município enfrentava a restrição orçamentária causada pela queda na arrecadação dos royalties⁸⁴ do petróleo e também os impasses ligados à não aprovação do orçamento pela Câmara Municipal.

Participação das famílias em programas sociais

A maioria das famílias pesquisadas informou fazer parte de programas sociais governamentais. Comparando, porém, os dados de famílias rurais e urbanas o percentual de famílias que referem estar incluídas em programas do governo é maior entre as famílias urbanas (75%) do que em famílias rurais (58,2%), fato já esperado pelas tradicionais dificuldades de captação dos residentes nas áreas rurais, seja pela distância das instituições públicas, seja pelos limites das mesmas em promover uma busca ativa de potenciais usuários dos programas. Dentre os programas apontados pelas famílias urbanas, 53,3% mencionam fazer parte do programa de transferência de renda Bolsa Família e 13,3% do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Dentre os que recebem outros programas como o Programa Bolsa Escola, algum programa de distribuição de cesta básica e o programa Vale Gás o percentual é de 6,7%. Este percentual (6,7%) também foi encontrado entre as famílias que recebem Bolsa Escola e Bolsa Família e Bolsa Família, Cheque Cidadão e PETI.

⁸³ Dados referentes à 2002. Considerando o salário mínimo de R\$ 240,00 e a cesta básica em R\$20,00.

⁸⁴ Conforme comentado no capítulo 5, em 2003 houve uma redivisão dos recursos advindos do petróleo entre os municípios limítrofes, havendo redução do montante destinado a São Francisco de Itabapoana.

Dentre as famílias rurais, o percentual de famílias inseridas no programa Bolsa Família é menor do que o encontrado nas famílias urbanas: 24,2 %. Há também uma expressiva participação no PETI (18,2%) e no programa Bolsa Escola (15,2%). No entanto, nas famílias rurais pesquisadas também foi possível perceber a presença de programas mais específicos ligados à atividade da pesca como o DEFESO (12,1%) e a referência em 9,1% das famílias ao Programa do Leite.

No que se refere ao processo de cadastramento, a maioria das famílias urbanas e rurais pesquisadas aponta a secretaria municipal de ação social como o órgão responsável pelo cadastro e inserção no conjunto de programas sociais desenvolvidos no município: 40% nas famílias urbanas e 43,3 % nas famílias rurais respectivamente. O cadastramento através de ONGS e associações civis também é expressivo: 33,3% das famílias urbanas e 33,3% das famílias rurais. Em ambos os grupos, o percentual de famílias cadastradas pelo Programa de Saúde da Família é baixo: 6,7%. Esta tendência tem sido discutida e apontada como um “nó crítico” do PSF na medida em que, dado sua potencial capilaridade e articulação maior com as comunidades através dos agentes de saúde, poderia existir um alcance maior na inserção dos usuários no conjunto de programas sociais.

A avaliação dos programas sociais sob a ótica das famílias

Em linhas gerais, a avaliação dos programas sociais sob a ótica da maior parte das famílias entrevistadas varia de bom a muito bom. Entre as famílias urbanas o percentual que considera o desempenho dos programas sociais muito bom é 26,7% e bom 53,3%. Entre as famílias rurais o percentual que avaliou como muito bom o desempenho das ações foi ligeiramente mais alto do que nas famílias urbanas: 35,3%. Nenhuma família rural avaliou como péssimo o desempenho dos programas sociais, embora entre as famílias urbanas este percentual tenha sido de 6,7%.

As principais razões apontadas para esta avaliação positiva tanto em famílias urbanas quanto rurais foram a regularidade do benefício e a oportunidade de ter “renda extra” para as despesas. A possibilidade de compra de material escolar e o auxílio para a aquisição de medicamentos também foram aspectos apontados.

As famílias urbanas indicaram como pontos positivos dos programas de transferência de renda a complementação de renda para a compra de alimentos, medicamentos e material escolar (75%) e a regularidade do pagamento viabilizando “renda extra garantida” (25%).

Assim, entre as famílias urbanas 50% consideraram que os programas de transferência de renda são positivos, pois garantem renda extra para as despesas domésticas, 14,3% apontaram a importância do benefício para a compra de medicamentos e 7,1 % para a compra de alimentos ou despesas com prestações diversas. Entre as famílias rurais, o percentual de famílias que apontou a regularidade do benefício como principal aspecto positivo foi ainda maior do que nas famílias urbanas: 61,3%.

Entre os pontos negativos apontados pelas famílias pesquisadas o baixo valor do benefício foi citado de maneira expressiva tanto entre os grupos rurais como urbanos: 30,4% e 61, 5% respectivamente. Interessa notar, porém, que o valor baixo do benefício é um aspecto mais citado entre as famílias urbanas, resultado possivelmente explicado pela dependência maior da renda monetária para a satisfação das necessidades básicas neste grupo. Ao mesmo tempo, apenas entre as famílias rurais o atraso no pagamento emerge como um dos aspectos negativos dos programas de transferência de renda (26,1%). Tal fato sugere a possível existência de maiores dificuldades de acesso à rede bancária e às informações sobre datas de pagamento, dentre outros, entre as famílias rurais. Também é provável que as famílias rurais sejam mais expostas à programas sociais descontínuos e irregulares na disponibilização de benefícios. Esta tendência também emerge na menção encontrada apenas entre as famílias rurais a limitação e má organização das intervenções (8,7%).

Uso dos recursos pelas famílias

Na perspectiva de explorar mais detalhadamente os aspectos positivos e negativos dos programas de sociais de transferência de renda, sob a ótica das famílias, foram incluídas questões sobre as necessidades que são atendidas pelas ações. Assim, no que se refere às famílias urbanas 28,6% indicaram que o benefício monetário dos programas de transferência de renda atende as despesas gerais da família, sem especificar nenhuma delas como prioritária; 50% apontaram a alimentação básica e 7,1% o material escolar como despesas prioritariamente cobertas pelos recursos destes programas. O percentual de famílias urbanas que considerou ambas as necessidades - alimentação e compra de material escolar foi de 14,3%.

Em relação às famílias rurais, a maioria apontou como principais necessidades atendidas pelos programas de transferência de renda: alimentação (26,1%), seguida da compra de material escolar (17,4%). Ainda no grupo de famílias rurais pesquisadas, o percentual que considerou a complementação da renda como principal aspecto positivo do programa foi de 77,8%, resultado, portanto, bastante próximo ao encontrado entre as famílias urbanas. Também no que tange à

regularidade e garantia de renda extra, o percentual de famílias rurais que apontou este aspecto como o mais positivo é próximo ao encontrado entre as famílias urbanas: 22,2%.

Programas não governamentais

Além dos programas governamentais de transferência de renda, existem ainda ações e programas desenvolvidos por Organizações Não Governamentais no município de S. Francisco de Itabapoana. Dentre as 67 famílias rurais pesquisadas, 10,4% afirmaram fazer parte de alguma intervenção coordenada por ONGS. O percentual nas 20 famílias urbanas pesquisadas foi de 10%. As principais ONGS, instâncias de representação e associações civis citadas pelas famílias rurais foram sindicatos (28,6%), cooperativas rurais (14,3%) e associações de moradores (14,3%). No caso das famílias rurais apenas uma mencionou ter acesso aos programas desenvolvidos pelas ONGS através de líder comunitário e as demais buscaram os serviços por conta própria.

A avaliação do desempenho das associações não governamentais foi positiva nas famílias urbanas e rurais pesquisadas, ainda que por motivos diferentes. Entre as famílias urbanas, o bom desempenho das ONGS está ligado à sua interação com a sociedade e articulação com ações de promoção à saúde. Entre as famílias rurais, além da interação social e promoção da saúde, foram indicados os auxílios para a compra e alimentos (4,3%) e para o atendimento na rede de serviços de saúde (14,3%). Interessa notar que as famílias urbanas não explicitaram como as ONGS atendem às suas necessidades, enquanto as famílias rurais indicaram como principais ações a oferta de alimentos básicos (16,7%), medicamentos (16,7%) alimentos e medicamentos (16,7%) água para o consumo (16,7%) e principalmente auxílio para o recebimento dos benefícios de outros programas (33,3%). Este resultado sugere a presença de práticas de intermediação entre as ONGS e os programas governamentais provavelmente não previstas no desenho operacional das intervenções públicas, que poderiam estar facilitando o acesso às políticas públicas.

No que se refere aos problemas, dificuldades e pontos positivos no atendimento realizado pelas ONGS, 33,3% das famílias rurais afirmaram que a baixa cobertura é uma importante limitação das ações desenvolvidas. A má organização também foi citada por 16,7% das famílias pesquisadas. Já entre as famílias urbanas, a baixa cobertura e a má organização foram aspectos negativos citados por 50% do grupo pesquisado.

Área de educação

a) Programa Nacional de Alimentação do Escolar – PNAE

O Programa Nacional de Alimentação do Escolar – PNAE foi implantado no país em 1983, no âmbito do Ministério da Educação (MEC), tendo como principal objetivo atender às necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula. A transferência de recursos financeiros é feita em dez parcelas mensais, a partir do mês de fevereiro, para a cobertura de 200 dias letivos, que devem ser utilizados exclusivamente para compra de gêneros alimentícios para a alimentação escolar, cabendo aos entes executores uma certa autonomia na forma de administrar os recursos. Devem ser priorizados produtos semi-elaborados e *in natura*, ou seja, aqueles encontrados de forma natural ou que passam por algum processo de conservação ou limpeza que preserve suas características originais.

A execução do programa se dá, em linhas gerais, através de dois modelos distintos: i. o **modelo centralizado**, em que os alimentos da alimentação escolar são comprados pela prefeitura e distribuídos às escolas e ii. o **modelo escolarizado**, em que a prefeitura municipal ou o governo estadual repassam o dinheiro da alimentação escolar para as escolas ou creches, que ficam, então, responsáveis pela compra dos alimentos.

O desenho do PNAE prevê seu acompanhamento e fiscalização pela sociedade civil, através do Conselho de Alimentação Escolar⁸⁵, pelo FNDE/ MEC, pelo Tribunal de Contas da União, pela Secretaria Federal de Controle Interno e pelo Ministério Público. Qualquer pessoa física ou jurídica pode denunciar irregularidades a um desses órgãos.

De acordo com informações da Secretaria Municipal de Educação (SME), havia no município de São Francisco de Itabapoana, em setembro de 2005, o total de 74 escolas atendidas pelo PNAE. O modelo de execução do PNAE adotado no município é o centralizado: é a prefeitura quem realiza a compra dos alimentos e os distribui para as escolas. A compra dos alimentos se dá através de licitação anual realizada pela prefeitura, cabendo à Secretaria Municipal de Educação a definição das quantidades e necessidades de alimentos bem como a pesquisa de preços.

Os alimentos comprados são armazenados em galpões da prefeitura, de onde saem direto para a distribuição. Segundo alguns depoimentos de gestores e profissionais da SME, este

⁸⁵ O Conselho de Alimentação Escolar está previsto na formulação do PNAE e é composto por representantes dos Poderes Executivo e Legislativo, da sociedade civil, professores e pais de alunos, com mandato de dois anos; e possui a função de zelar pela qualidade dos produtos, desde a compra até a distribuição nas escolas, prestando sempre atenção às boas práticas de higiene e sanitárias, além de fiscalizar a aplicação dos recursos transferidos. (<http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/index.html>).

modelo centralizado é problemático, sobretudo para as escolas mais distantes geograficamente, pois em geral os produtos horti-fruti não chegam frescos ou em boas condições para consumo a seu destino final. Vale destacar que o município não dispõe de frigoríficos para armazenamento de produtos perecíveis.

Também de acordo com informações da SME, os fornecedores dos alimentos para a alimentação escolar são da própria região. No entanto, em termos de pequena produção, apenas um pequeno produtor local de goiabada fornecia para as escolas. Para estes entrevistados, os pequenos produtores locais enfrentam dificuldades no sentido de garantir o atendimento às demandas locais (sobretudo pela baixa produção), além de não possuírem os documentos necessários ao processo de licitação.

Na concepção dos profissionais e gestores da SME entrevistados, a compra de produtos horti-fruti dos pequenos produtores locais nas proximidades das escolas garantiria produtos frescos e de melhor qualidade e contribuiria para a dinamização da economia local. De acordo com estes profissionais, a própria SME pretende incentivar os pequenos produtores a formarem cooperativas, de forma a atender as necessidades e exigências da região.

O cardápio da alimentação escolar é planejado diariamente (na véspera) pelo diretor e pelas merendeiras de cada escola. De acordo com as entrevistas realizadas com gestores e profissionais da SME, o planejamento da alimentação escolar leva em consideração a opinião dos alunos (se gostaram ou não de uma determinada refeição) e sugestões das mães.

Vale destacar que não existe no município uma nutricionista responsável pelo planejamento e elaboração do cardápio da alimentação escolar. Segundo gestores da SME, está prevista a inserção de um nutricionista no programa, que ficaria responsável pela elaboração semanal de um cardápio balanceado único para todas as escolas do município. A idéia é que a partir deste cardápio, a SME encaminharia a quantidade de alimentos de acordo com o número de crianças de cada escola.

Os alimentos mais presentes no cardápio escolar são arroz, feijão, verduras, frutas, carne vermelha e frango.

O PNAE no município de SFI conta com um Conselho de Alimentação Escolar, responsável pelas ações de controle social do programa. Este conselho é composto por representantes de pais de alunos, de professores das escolas atendidas, do Poder Legislativo municipal e por gestores da SME. Os conselheiros são eleitos para um mandato de dois anos, renovável por mais dois. As reuniões ordinárias do CAE ocorrem, em média, quatro vezes ao ano.

Vale destacar que os gestores e profissionais da SME desconheciam a existência do Conselho Municipal de Segurança Alimentar (COMSEA) e alguns chegaram mesmo a afirmar que não viam necessidade do COMSEA, tendo em vista que o próprio CAE já cuidava da Segurança Alimentar dos escolares.

Segundo informações dos entrevistados, os conselheiros do CAE recebem capacitação/treinamento do próprio MEC para atuar no Conselho, envolvendo questões como a importância do CAE e a necessidade de fiscalizar a qualidade da alimentação escolar e a maneira como esta é armazenada e distribuída.

Conforme gestores da SME, os recursos federais transferidos ao PNAE no município de SFI são complementados com recursos estaduais e municipais. De acordo com a legislação municipal, pode-se gastar até o montante de 25% da verba da educação para custeio das despesas com alimentação escolar.

Ações intersetoriais relacionadas à alimentação escolar ainda não foram implementadas no município, mas segundo os gestores municipais de educação, existe um projeto em construção da SME junto com a Secretaria Municipal de Agricultura para plantação de hortas nas escolas e melhoria daquelas já existentes. Este projeto envolveria ações de educação alimentar e ambiental.

A descontinuidade administrativa no município e o pouco tempo de inserção dos atuais gestores da SME são considerados pelos entrevistados como constrangimentos para o desenvolvimento do PNAE.

A perspectiva das famílias residentes no município em relação ao PNAE

Dentre as 20 famílias urbanas pesquisadas em São Francisco de Itabapoana, 90% informaram possuir crianças freqüentando a escola. O número de não respostas foi de apenas uma família. A maioria destas famílias (92,3%) afirmou não haver dificuldades para freqüentar a escola. Somente uma família relatou enfrentar dificuldades neste sentido, sendo esta relacionada a falta de calçados, roupas ou vaga na escola.

Nas famílias rurais, o percentual que referiu possuir crianças na escola foi menor que entre as urbanas: das 40 famílias rurais pesquisadas, 72,5% possuíam crianças na escola. Também foi maior nas famílias rurais, comparativamente às urbanas, o percentual de famílias que relataram enfrentar dificuldades para freqüentar a escola: 20,0% indicaram dificuldades enquanto 52,5% afirmaram não ter dificuldades. Entre as dificuldades relacionadas à freqüência à escola,

aparece com maior frequência (78%) a distância geográfica da escola em relação à residência e falta de transporte, além da falta de livros, material escolar, calçados e/ ou vestuário.

Tanto na área urbana quanto na rural, todas as famílias com crianças na escola afirmaram que a escola oferece a alimentação escolar. Em termos de frequência do fornecimento da alimentação escolar, 70 % das famílias urbanas declararam que o fornecimento é diário. Já entre as famílias rurais, 50% informou que a frequência da alimentação escolar é diária. O fornecimento da alimentação escolar durante o período de férias escolares é referido apenas por duas famílias urbanas e 4 famílias rurais.

Entre as famílias rurais, a maior parte (90%) informou que as crianças consomem a alimentação escolar todos os dias em que ela é oferecida. Somente três famílias declararam que as crianças não fazem uso da alimentação escolar todos os dias em que é oferecida. O índice de consumo da alimentação escolar todos os dias em que é oferecida é menor entre as famílias urbanas: 61% informaram que as crianças consomem a alimentação escolar todos os dias em que esta é oferecida, ao passo que 39% das famílias não fazem consumo da alimentação escolar todos os dias em que é a mesma é fornecida.

Em relação ao fato das crianças gostarem ou não da alimentação escolar, (65,5%) famílias rurais declararam que as crianças gostam da alimentação escolar e 17,2% disseram não gostar. Dentre os fatores mencionados para gostar da alimentação escolar se destacam o sabor agradável das refeições, o fato de que a alimentação escolar constitui uma complementação à alimentação e a variedade de alimentos. Dentre os fatores destacados como motivos para as crianças não gostarem da alimentação escolar estão: tipo de alimento inadequado e horário inadequado.

Entre as famílias urbanas, 72,2% declararam que as crianças gostam da alimentação escolar, enquanto 27,8% afirmaram que as crianças não gostam da merenda. Entre os motivos alegados para gostar da alimentação escolar estão o sabor agradável da alimentação escolar e a variedade de alimentos. Entre os fatores mencionados como motivos para as crianças não gostarem da alimentação escolar estão: o tipo de alimento inadequado; a existência de filas para distribuição da alimentação escolar e a falta de variedade dos alimentos.

b) Projeto Horta nas Escolas

Este projeto é desenvolvido em parceria com a secretaria de Meio Ambiente e consiste na construção de hortas nas escolas articuladas a atividades educativas com os escolares.

c) Outros programas

- a) PDDE (Programa de Dinheiro Direto na Escola)
- b) Transporte escolar - FNDE,

Área de agricultura

a) Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF

Um estudo que analisou as possibilidades da fruticultura na produção familiar, a partir dos recursos do PRONAF no município de São Francisco de Itabapona, concluiu que o tamanho da área e a disponibilidade de mão-de-obra não foram limitantes na maximização do saldo final da produção. No entanto, os recursos financeiros impuseram as maiores limitações na obtenção de maiores margens brutas pelos agricultores familiares. Esta limitação é menor para os agricultores pertencentes ao Grupo D, que, dentre os demais, que se caracterizam por maior capitalização. De todo o modo, pode-se concluir, a partir da análise feita, que a concessão de maiores volumes de financiamento para custeio propiciaria a esses agricultores, independentemente do grupo a que pertencem, melhor emprego da mão de obra familiar e a geração de novos empregos no campo.

As culturas do maracujazeiro, da goiabeira e da pinheira apresentaram-se como atividade viável para o pequeno produtor da região Norte Fluminense, com grande potencial para a geração de renda e emprego (Ferreira et al., 2003).

Conforme será abordado posteriormente, o fato de o município apresentar uma grande fragilidade na formação de cooperativas de produtores rurais vem dificultando o acesso a mais recursos do PRONAF, uma vez que se faz necessária a existência de avalistas para a concessão do crédito.

b) Projeto Mosaico

Este projeto, criado em 2004, visa atender as necessidades básicas da comunidade pesqueira, já que esta é muito desprestigiada. Como parte do projeto são realizados cursos de capacitação (manutenção de motor de barcos e extrativismo), fornecimento de combustível para os barcos, criação de posto de atendimento e cuidados com o meio ambiente.

O projeto é realizado em parceria com a sociedade civil, Petrobrás, Serla e Universidade, além das Secretarias de Obras, Planejamento e Meio Ambiente, financiado pelo Município e pela Petrobrás e conta com um conselho gestor formado por dois representantes da comunidade pesqueira e um representante de entidades.

c) Projeto Frutificar

No âmbito dos programas estaduais de incentivo à agricultura, destaca-se no município a implementação do Programa Frutificar que, inclusive, aparece como ponto de destaque na propaganda oficial⁸⁶ (folhetos, folders, etc) do executivo local. Este programa tem como características principais o fornecimento de assistência técnica e crédito para investimento e custeio de lavouras de fruticultura. Segundo dados do governo estadual, teriam sido contemplados cerca de 500 projetos de cultivo de coco, goiaba, abacaxi, maracujá, manga, limão tahiti, pinha e laranja. No caso de São Francisco, o Frutificar tem investido principalmente no cultivo de maracujá.

Todavia, técnicos locais sugeriram a existência de problemas na execução do programa, que vão desde a má aplicação dos recursos até o endividamento dos agricultores causado pela perda da safra. Registra-se a dificuldade em obter informação sobre estas questões, fato que pode ser demonstrado pela recusa de um dos técnicos responsável pelo Frutificar em conceder entrevista.

Diante desta dificuldade de acesso a informação no nível local, buscou-se um contato com a coordenação estadual do Programa Frutificar, também sem retorno.

No que concerne à política agrícola municipal, a principal ação destacada pelos técnicos foi a disponibilização pela prefeitura de tratores (cerca de 8 – 6 deles foram comprados pela prefeitura e 2 são do próprio prefeito) para os agricultores, cujo preço do aluguel (relativo apenas ao custo do combustível) é bem abaixo do mercado. No entanto, como descrito posteriormente, os pequenos agricultores ainda têm dificuldades de acesso a estes equipamentos.

Meio Ambiente

a) Projeto Água

O projeto consiste na realização de atividades educativas destinadas a toda a população e prioritariamente ao segmento escolar com o objetivo de fortalecer práticas de preservação do meio ambiente, especialmente o manejo da água e sustentabilidade dos mananciais.

⁸⁶No folder de propaganda da prefeitura consta que o município é o campeão do estado em número de produtores inscritos no projeto frutificar. Cerca de três milhões de reais já foram liberados pelo município e outros financiamentos de igual valor estão em processo de elaboração, podendo gerar 3 mil empregos diretos.

b) Projeto Manguezal Vivo

O projeto “Manguezal Vivo” destina-se a orientar os moradores a respeito do valor do manguezal para o município, incluindo a alimentação e sustentação econômica de um número expressivo de famílias. Consiste assim na formação daqueles que residem e vivem do manguezal, através de atividades de educação ambiental voltadas para orientar a população para respeitar a época determinada para a colheita do caranguejo e preservar o ambiente de detritos de lixo. Desta forma, é possível garantir a preservação da espécie e evitar o despejo do lixo no local, uma prática que contribui para o assoreamento das correntes de água que para ali se direcionam.

Vale destacar que o manguezal de São Francisco é o maior do estado e a extração de caranguejos é fonte de alimento e renda para diversas famílias. Neste sentido, o Projeto Manguezal Vivo é uma iniciativa conjunta da prefeitura municipal, do IBAMA, do CEFET Campos, da CNFCN e da Colônia de pescadores do município, tendo como principal objetivo possibilitar o uso e a exploração sustentável do ecossistema manguezal. Através do projeto são mantidos em Gargaú viveiros de mudas do mangue e restinga para recuperar as áreas degradadas do manguezal. O Projeto também ajuda a manter a desova das tartarugas (Projeto Tamar) e, assim, garantir a reprodução da espécie.

c) Projeto São Francisco mais verde

O projeto São Francisco mais verde iniciou-se em 2001, com o objetivo de incentivar o plantio de mudas frutíferas como manga e acerola, e arborização da cidade, visando a questão turística e paisagística.

Como parte do projeto, a população local recebe incentivo para o plantio de mudas, através de divulgação da Secretaria do Meio Ambiente, por meio de rádio e jornal local. As pessoas interessadas direcionam-se à Secretaria, escolhem a muda (tipo mais adequado para o local) e recebem orientações de como plantar e cuidar da planta.

O trabalho já foi realizado em escolas, igrejas e na comunidade litorânea, e é efetuado sempre que solicitado e o projeto é financiado pelo Município de São Francisco de Itabapoana, mas vêm sendo estudados também outros meios para arrecadação de recursos.

d) Projeto Managé

O Projeto Managé (Programa de Desenvolvimento Regional Sustentável da Bacia Hidrográfica do Rio Itabapoana) tem como objetivo subsidiar, por meio de pesquisas, propostas

e ações concretas, o desenvolvimento sustentável da região da Bacia em questão, localizada na Região Sudeste do Brasil e integrada por 18 municípios dos Estados do Espírito Santo, de Minas Gerais e do Rio de Janeiro. O projeto foi concebido pela Universidade Federal Fluminense que, posteriormente, firmou convênio com o Ministério do Meio Ambiente. O Projeto foi estruturado em 5 etapas (diagnóstico, capacitação, estratégias sustentáveis, assessoria técnica e consultoria eventuais) que duram cerca de 4 anos cada, perfazendo um total de 20 anos.

De acordo com os documentos oficiais, o projeto realiza o diagnóstico da região e apresenta propostas de desenvolvimento sustentável baseadas nesses estudos e estimula estados, municípios e união a incorporarem tais recomendações nos seus planejamentos de ações para a região.

Em entrevista, o coordenador do Projeto Managé explicou que já foi feito um diagnóstico de toda a região e que a partir dele foram constituídas na Bacia do Itabapoana um Sistema de Gestão Integrada para o Desenvolvimento Sustentável da Bacia do Itabapoana (SISGEBI), cujos principais instrumentos de ação são o consórcio intermunicipal, o Fórum Regional e os conselhos municipais de desenvolvimento sustentável.

O consórcio intermunicipal foi instituído em junho/97 e se configura num dos principais instrumentos de articulação político-administrativa e governamental do SISGEBI. O Prefeito de São Francisco integra a Diretoria eleita para o biênio 2003-2005.

O Fórum Regional se reúne três vezes por ano para discutir os problemas comuns à região da Bacia. Em geral, participam das reuniões o Fórum de Prefeitos, representantes dos governos estaduais e federais, além de deputados e senadores. Segundo o coordenador do projeto, o Fórum vem se constituindo enquanto um espaço importante de pactuação de interesses. Na última reunião deste Fórum, realizada em 21 de junho de 2004, a principal pauta de debate foi a constituição de um Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD) na região. Uma dificuldade apontada pelo entrevistado foi a proposta do governo federal de formar o CONSAD com os 18 municípios que fazem parte do Consórcio da Bacia do Itabapoana e mais outros 16 municípios. Neste sentido, estabeleceu-se um impasse, uma vez que o Fórum se posicionou contrariamente a formação do CONSAD com 34 municípios.

O processo de implementação do Consad na região vem sendo coordenado pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) Serê, que está atuando em parceria com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, como Entidade Implementadora Regional (EIR).

Segundo gestores entrevistados, em abril de 2003 teria ocorrido o cadastramento pela prefeitura dos pescadores que não puderam manter as suas atividades devido à poluição dos rios Pomba e Paraíba do Sul, a fim de garantir a transferência de renda (1 salário mínimo) mensal até a regularização das atividades com o fim da poluição.

III.3 – Reprodução Econômica e Densidade Sócio-organizacional

a) Organizações da Sociedade Civil existentes no município

No que se refere à dinâmica participativa da sociedade civil, São Francisco de Itabapoana caracteriza-se pela fragilidade da vida associativa e das instâncias de controle social. Sem dúvida, tal realidade como ressalta a literatura (Putnam, 1983; Silva, 1999) tem profundo impacto no perfil e no desempenho das políticas sociais. Apesar da existência de organizações não governamentais (ONG) no município, duas voltadas para a recuperação de dependentes químicos e duas de apoio à crianças de baixa renda, tais entidades não têm apresentado uma interação mais significativa com a gestão municipal através das suas Secretarias de Saúde, Educação e Promoção Social.

Uma das ONGs atuantes no município é a Arco Íris, fundada a 5 anos que atende a 54 crianças deficientes físicos ou mentais. A instituição desenvolveu algum tipo de parceria com a Prefeitura de São Francisco de Itabapoana, que fornece parte dos alimentos oferecidos (arroz e feijão). Os profissionais que trabalham são funcionários cedidos pela Prefeitura, recebendo salário e treinamento anual. Além do apoio da prefeitura, a instituição conta com a colaboração do comércio local, que fornece verduras e carne, e com os sócios, que colaboram mensalmente com uma quantia mínima em dinheiro. A instituição dispõe de uma horta que é utilizada tanto como parte do tratamento das crianças, no que se refere a coordenação psico- motora da criança quanto a questão alimentar através do plantio, colheita e utilização dos alimentos no preparo das refeições.

Apesar das dificuldades na formação de cooperativas e associações civis no município, entre 2001 e 2004 foram criadas duas associações, uma de pescadores e outra de mulheres que têm filhos inscritos no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti). A associação de pescadores - Colonia Z-1 de Guaxindiba criada em 2002, contava em 2004 com 900 filiados e, segundo relato de gestores locais promoveu avanços nas condições de trabalho dos pescadores inclusive das mulheres “caranguejeiras”. A colônia atualmente funciona em prédio alugado pela prefeitura e seus funcionários também são pagos com recursos da prefeitura. Segundo gestores,

dessa forma a gestão pública municipal estimulou a consolidação da colônia para além da comunidade de Guaxindiba, cobrindo então todo o município. Cabe destacar que foram promovidos pela prefeitura cursos de profissionalização dos pescadores com diplomas validados no território nacional. Os pescadores filiados à colônia, que já exerceram a profissão por pelo menos um ano, recebem um salário na época em que a pesca é proibida (época do defeso), como dito anteriormente. Os pescadores recebem benefícios através da colônia como assistência médica e a prefeitura colocou à disposição da colônia uma unidade móvel de saúde, para dar assistência aos pescadores na parte médica, odontológica etc.

A cooperativa já dispôs de uma câmara frigorífica para armazenar e fazer um controle de preço dos produtos de pesca, mas atualmente ela não existe mais.

Como dito anteriormente, a associação “Mães do Peti”, criada em 2001, em parceria com a Secretaria Municipal de Promoção Social busca viabilizar a geração de renda e maior autonomia para as famílias beneficiárias do programa através de produção e venda de artesanato. No entanto, tais iniciativas não chegam a expressar uma maior capacidade de mobilização social no município e articulação com a institucionalidade local. Por outro lado, as disputas políticas em geral ligadas aos interesses econômicos vinculados à produção rural são freqüentes envolvendo assassinatos de vereadores e políticos locais.⁸⁷

Diversos entrevistados, dentre gestores e técnicos locais, indicaram que a Cooperativa Mista de Pesca de Guaxindiba que foi criada em 1967 apesar de ainda existir não era atuante, em parte pelas próprias discontinuidades administrativas que sofreu. Segundo estes relatos, Guaxindiba teve um surto de progresso muito grande com a criação desta cooperativa, porque o produto saía direto do produtor para o mercado consumidor, sem intermediário. Além disto, diferentes relatos de técnicos e gestores locais destacaram processos de apropriação política da cooperativa.

Não tem rede formal de trabalhadores, tem trabalho isolados, tem uma cooperativa, mas a interferência política é forte, alguém ou faz política ou rouba a cooperativa (técnico municipal 01/02/2005)

Ainda segundo relato de gestores o município já contou com mais de 60 comunidades rurais que formaram uma federação na década de 80, incentivada pelo governo estadual. Esta

⁸⁷ Entre 1998 e 2003 o vereador e vice-presidente do Poder legislativo, José Antônio de Azevedo foi assassinado quando investigava suspeitas de corrupção na gestão municipal e, Luis Carlos Paes Abílio, também vereador, foi executado na praia de Guaxindiba, litoral do município (Folha da Manhã, 18 /09/2003).

federação, no entanto, foi desativada. Existe também uma Cooperativa de Produtores de Fruticultura de São Francisco de Itabapoana fundada pelos próprios produtores e denominada de que Coperfrut que, no entanto, está parada.

Em relação à participação social e ao grau de associativismo da população de São Francisco de Itabapoana, as informações prestadas pelas famílias confirmam a tendência de um baixo nível de organização e mobilização social.

Dentre as famílias urbanas, apenas 1 informou participar de algum tipo de organização social, sendo esta organização de caráter religioso (igreja). A participação na igreja se dá uma vez ou mais por semana. Já nas famílias rurais, há uma maior participação das famílias pesquisadas em organizações sociais: 13 entrevistados (32,5%) afirmaram participar de algum tipo de organização social. Dentre as organizações sociais nas quais os pesquisados participam destacam-se a colônia de pescadores, igrejas, sindicatos e associação de moradores.

Quanto à regularidade da participação nestas organizações, dois entrevistados informaram que a frequência é de ao menos uma vez por semana, três relataram participar da organização social uma vez por mês e dois informaram que raramente participam da organização social. Os entrevistados que participam de organização social informaram que a organização social da qual participa atua na questão da alimentação/ nutrição, através da doação de alimentos.

Os principais motivos alegados para a não participação nas organizações sociais são: falta de tempo, falta de oportunidade e outros como idade avançada, proibição do marido.

b) Espaços de Controle Social Existentes

O município dispõe dos seguintes conselhos de controle social instalados: Conselho Municipal de Saúde (CMS), Conselho Municipal do Programa Bolsa Escola (CMPBE), Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA); Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e o Conselho de Alimentação do Escolar (CAE).

O Conselho Municipal de Saúde se reúne mensalmente e o depoimento dos representantes entrevistados indica uma dificuldade em identificar as questões relacionadas alimentação e nutrição que deveriam ser acompanhadas pelo conselho.

(...) Segurança Alimentar né tá tudo sendo feito aqui no Hospital, não sei de que maneira porque eu não tenho acesso aos documentos nem tampouco tenho muito diálogo com a pessoa que é o responsável. Mas eu acredito que esteja sendo bem atendido, porque ninguém reclama. (entrevista representante sociedade civil conselho municipal de saúde, 01/04/05)

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural existe desde 1997 e tem 50% de representação de produtores de agricultura familiar. Segundo relato de integrantes, o conselho vem tendo uma atuação voltada principalmente para o acompanhamento da formulação do Plano Municipal de Desenvolvimento e especialmente de programas como o Pronaf-infra-estrutura. Através deste programa foram adquiridos tratores, retroescavadeiras, e fazendas para a produção de mudas.

Como dito, O COMSEA apesar de ter sido instituído formalmente, não está em funcionamento e nem teve seu regimento interno aprovado. No momento da pesquisa de campo o COMSEA encontrava-se em processo de constituição em razão de conflitos políticos locais, pois havia, de acordo com o depoimento de um conselheiro, um impasse devido à exigência do legislativo em fazer parte do conselho. Ainda segundo este entrevistado, não havia no município clareza quanto ao papel do COMSEA, sobretudo porque recentemente havia sido criado um Comitê Gestor do Programa Fome Zero⁸⁸. Como visto, depoimentos de integrantes de outros conselhos locais indicam que nem sempre o apoio ao COMSEA e a adesão a sua lógica de funcionamento supra- setorial é garantido. Neste caso, percebe-se que alguns atores entendem que os demais conselhos já existentes, como, por exemplo, o Conselho de Alimentação do Escolar (CAE) cumprem o papel do COMSEA e sua função, portanto, seria superposta. Este é um elemento importante para entender o processo de formação e consolidação do COMSEA. Quando não há base de apoio suficiente para sua constituição por parte dos atores locais, sua criação formal não garante que as atividades sejam de fato desenvolvidas. No caso de São Francisco de Itabapoana, sem concluir que este foi o fator determinante da não consolidação efetiva do conselho, pode-se supor que a falta de apoio por parte de determinados atores locais pode ter contribuído para tal fato.

⁸⁸ Os comitês gestores foram criados por ocasião da implantação do Programa Cartão Alimentação, que hoje integra o Programa Bolsa Família, e tinham como função viabilizar a implantação e gestão do Cartão Alimentação. Contudo com a unificação dos programas de transferência de renda do governo federal, incluindo o PCA, a função de controle social do Programa Bolsa Família foi delegada aos conselhos municipais de Políticas Públicas, o que gerou um esvaziamento e desestruturação dos comitês gestores nos municípios.

No que se refere ao Conselho de Alimentação Escolar, os relatos possibilitaram concluir que o acompanhamento do processo de implantação do Programa de Alimentação do Escolar é feito principalmente através de visitas às escolas, onde há o monitoramento da oferta de refeições, armazenagem dos alimentos, dentre outros. Considerando a dimensão geográfica dos municípios nem todas as escolas foram ainda visitadas pelo conselho. Relatos de representantes do conselho indicam que em geral não são identificados muitos problemas nestas visitas.

Os aspectos da SAN mais acompanhados pelo CAE segundo relato de conselheiros referem-se a questão da qualidade do alimento, principalmente sob o ponto de vista sanitário.

P Como é feito o acompanhamento do PNAE pelo CAE?

R- O que nós discutimos foi a questão da visita que nós fizemos, várias visitas que nós fizemos, pra ver se tinha higiene, se o produto, a ventilação, o armazenamento, a qualidade, a maneira de preparar o alimento, a vestimenta das pessoas, se estavam vestidas adequadamente pra trabalhar com aquele tipo de serviço. Então pra mim foi isso. (representante do CAE, 01/02/2005)

Limites no funcionamento dos conselhos foram relatados por diferentes entrevistados, pela própria dificuldade de conseguir reunir todos os integrantes, pois todos têm uma ocupação além do conselho. Isto se agrava no caso do CAE no que se refere à convocação dos representantes dos pais e dos professores que são indicados pelo sindicato (que por vezes dão aula em várias escolas). O próprio sindicato sinaliza as dificuldades em eleger um representante.

Segundo integrantes do CAE alguns pais consideram que nem sempre é vantajoso largar as atividades que realizam, inclusive na roça para participarem das discussões, ate mesmo porque podem ser descontados em seus salários e além disto os reflexos da participação no processo decisório nem sempre se fazem sentir de fato. Em síntese, foram relatadas por representantes dos diferentes conselhos dificuldades em manter as reuniões periódicas, seja por excesso de atividades de seus integrantes, seja no caso dos produtores rurais em se deslocarem para participar das reuniões.

No que se refere às decisões tomadas pelos conselhos que tiveram impacto em alguma iniciativa governamental, em praticamente todas as entrevistas não foi possível identificar objetivamente este tipo de repercussão mais concreta da ação dos conselhos. Exceção ocorreu em relação ao CAE onde houve relato de uma solicitação do Conselho a prefeitura para acompanhar e visualizar os alimentos que estavam no depósito municipal (e que seriam destinados às escolas) que foi imediatamente atendido pelo gestor local. Este fato na realidade

facilitou que o conselho exercesse sua função de monitoramento, mas também não indica nenhum tipo de repercussão mais objetiva nas decisões dos gestores locais.

c) Monitoramento dos programas de transferência de renda por parte dos conselhos

No que concerne ao controle social, a análise das atas dos Conselhos Municipais de Saúde (CMS) e do Programa Bolsa Escola (CMPBE) permitiu observar que as discussões destes conselhos não contemplavam questões mais amplas relacionadas ao desenho e a estratégia de implementação dos programas de transferência de renda no município. Em geral, o debate nestas instâncias de controle social era voltado à aprovação dos relatórios de acompanhamento das contrapartidas.

P- Como o Conselho Municipal de Saúde vem acompanhando o Programa Bolsa Família?

R- Olha não sei te responder muito bem isso. Porque nas reuniões do Conselho de Saúde não se discute porque agente tem tanta coisa para discutir e esse eu acho que é mais da Assistência Social e da Educação. Ficou mais sob a responsabilidade deles. Então eu acho que essa pergunta é mais dirigida ao CE. Porque o PBF está sendo administrado pela Secretarias de Educação, eu não gostaria de entrar nessa área porque não faço parte do Conselho de Educação (representante da sociedade civil Conselho Municipal de Saúde 01/04/2005).

A aproximação com a dinâmica de participação da sociedade civil no programa Bolsa Família em São Francisco de Itabapoana, a partir das entrevistas realizadas com membros do Conselho Municipal de Saúde (CMS), Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), Conselho Municipal de Segurança Alimentar (COMSEA) e Conselho de Controle Social do Programa Bolsa Escola, revelou a fragilidade destas instâncias de controle público no município. A falta de quorum nas reuniões, o desconhecimento dos temas em pauta para a discussão e a existência de vínculo empregatício entre conselheiros representantes da sociedade civil e a prefeitura eram situações frequentes.

“A maioria dos representantes dos conselhos tem algum vínculo com o Executivo. (...) Isso compromete, sem dúvida. Você vai se indispor com o seu empregador? Você não vai. Então, por mais que você fale assim: Eu estou aqui representando, mas eu tenho, de repente, um cargo de confiança no Executivo. Eu não quero me indispor “ (16/09/2004)

Para os conselheiros, em geral, os mesmos representantes integram as diferentes arenas de participação. Além disto, a centralização das decisões no âmbito da prefeitura era marcante no município:

“Os programas são muito centralizados, eles ficam muito entre eles. Não é passado abertamente para os conselheiros” (16/09/2004)

Seguindo, portanto, o mesmo percurso dos demais programas sociais implantados no município, para a maioria dos gestores entrevistados, não ocorreu uma discussão consistente sobre o programa Bolsa Família :

“Olha só. Com relação ao Bolsa Família, a gente não.....pelo menos eu não tenho lembrança de ter traçado nenhuma discussão no Conselho de Assistência, não. (...) um acompanhamento de como está esta implementação do Bolsa Família no município, isso ainda não. Eu acho que nós teríamos que ser melhor informados”. (representante conselho de assistência social 13/10/2004)

Sem o fluxo regular de informações sobre as etapas de implementação do Bolsa Família no município e sem mecanismos claros para a legitimação de decisões, os conselhos pouco influenciam na dinâmica institucional local.

Na verdade, uma auditoria técnica realizada pelo TCU entre maio e junho de 2004, já apontava os limites e dificuldades presentes no próprio processo de controle social do programa Bolsa Família. Uma das principais conclusões da equipe técnica do TCU foi a de que o processo de unificação dos programas Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Cartão Alimentação e Auxílio Gás havia prejudicado tanto a fiscalização das contrapartidas quanto o controle social, na medida em que teriam sido diluídas as antigas competências e responsabilidades. Sem dúvida, o fato da legislação do programa Bolsa Família ter previsto, mas não regulamentado o controle social até o fim de 2004, provocou sérios dilemas para a constituição de instrumentos efetivos de acompanhamento das ações. A falta de fiscalização no âmbito do programa, assim como as denúncias de corrupção durante o período eleitoral, foi fortemente divulgadas pela mídia⁸⁹ e a polêmica envolveu ministros agentes formuladores e especialistas. O período é marcado, ainda, pela saída da secretária executiva Ana Fonseca e da maioria dos técnicos e formuladores do programa no nível federal. Assim, em novembro de 2004, o Ministério de Desenvolvimento

Social, através de duas portarias, transfere provisoriamente para os conselhos tutelares, conselhos de assistência social e comitês gestores do Fome Zero existentes nos municípios o controle e fiscalização do programa e estipula o prazo de 30 dias para a constituição do Conselho Gestor do Bolsa Família. Assim, frente à indefinição acerca da composição e do papel das instâncias de controle público no nível federal, o acompanhamento democrático das decisões sobre o programa nos municípios, sobretudo aqueles com história de fraca mobilização social, também se mostrou débil.

No município de São Francisco de Itabapoana o Conselho de Assistência Social é que foi designado para acompanhar o PBF.

IV – Potencialidades e Constrangimentos para a SAN

Contexto Político Institucional e SAN

A recente emancipação política do município, destacada nas falas dos gestores, pode ser um fator que contribua para reconfigurar as relações políticas locais diversificando os canais de vocalização de interesses e fortalecendo a centralidade da prefeitura como órgão empregador, implementador de programas e ações e conseqüente e espaço de disputa por recursos. A instituição de conselhos locais de controle social diversifica as possibilidades de participação no processo decisório, mas diante das fragilidades na economia local a prefeitura acaba concentrando em grande medida os recursos financeiros e programáticos. Esta talvez seja a razão para que alguns depoentes indiquem a dependência financeira da prefeitura por parte das organizações locais.

Os municípios de pequeno porte que se proliferaram no país nas últimas décadas, em geral, apresentam uma baixa capacidade de investimento de seus governos e, portanto uma forte dependência das transferências federais, fato que também caracteriza São Francisco de Itabapoana. No entanto, estudos indicam que se, por um lado, a aplicação de recursos na administração pública local se converte em mais empregos nestes municípios, ela não redundará necessariamente em investimentos nos setores produtivos (o que, no longo prazo, compromete a sustentabilidade financeira dessas localidades) e também não contribuiu para reduzir as desigualdades de acesso aos recursos públicos. Os recursos repassados pelo governo federal para os pequenos municípios vêm sendo utilizados em grande medida com despesas administrativas e

⁸⁹ “TCU: falta controle social ao Bolsa Família”(O Globo, 12/09/2004); “Falta de bom senso e de controles”(O Globo, 16/09/2004) “Recomeçando do zero”(O Globo, 17/09/2004) “Bolsa Família: Descentralizar é melhor”(Jornal do Brasil, 18/09/2004)

com o poder legislativo, ao mesmo tempo em que proporcionalmente reduziu-se o montante de recursos aplicados em programas sociais e investimentos (Gomes & Dowell, 2000). No caso de São Francisco, como visto, a evolução da Relação Despesas de Custeio/Receitas Correntes indicou que os gastos com as despesas de custeio da administração pública eram da ordem de 92% da receita, reiterando esta tendência. Por outro lado, a redução no número de fábricas, principalmente de farinha, sinaliza a fragilidade dos investimentos nos setores produtivos em São Francisco.

Caso essa realidade atual não se altere, estes municípios tendem a ser eternos dependentes de repasses federais e mais ainda, como já apontado por Abrúcio (1998), se não há controle da forma como os recursos são utilizados, não são superados os problemas locais que levam a uma aplicação deturpada dos recursos.

No que se refere à relação entre emancipação municipal e organização social indicada por alguns entrevistados, a fragilidade da organização da sociedade civil em São Francisco de Itabapoana se revela em diversos aspectos e não há nada que indique que a emancipação agravou este quadro. O que pode ter ocorrido, conforme sinalizado nas entrevistas, foi uma maior canalização das demandas para a prefeitura que passa a existir como referência institucional. O comprometimento das receitas com funcionamento da administração pública, aliado a limites na capacidade institucional do governo municipal gerou uma série de problemas no processo de implementação dos programas.

Fragilidade Institucional

A dificuldade em obter dados locais de produção e informações sobre os programas implementados através gestão municipal indica por um lado uma frágil cultura institucional de planejamento e registro de informações e por outro o desconhecimento dos gestores em relação à realidade do município. Em parte isto ocorreu porque algumas entrevistas foram realizadas num contexto de mudança de gestão local e os gestores entrevistados haviam assumido recentemente suas funções. No entanto, esta mesma dificuldade apareceu em entrevistas com os gestores anteriores e, além disto, não havia registros disponíveis na prefeitura para consulta sobre grande parte dos programas em andamento. Esta fragilidade institucional e administrativa desafia o planejamento de políticas públicas adequado ao contexto local e mais ainda pode ter implicações no desenho de ações que atinjam problemas críticos do município e grupos mais vulneráveis.

Além disto, outro fator que contribui para este cenário de precariedade institucional é a alta rotatividade de pessoal técnico, agravada pelo fato de que a ocupação de cargos de gestão por residentes locais é dificultada pela baixa escolaridade. Os baixos índices de escolaridade registrados nos dados secundários foram reiterados nas entrevistas com gestores que destacaram as conseqüências deste quadro para o contexto de implementação dos programas através das instituições públicas, marcado pela rotatividade de pessoal. Técnicos que residem fora do município e que ocupam cargos públicos por deterem maior escolaridade, tendem a deixar estes cargos quando encontram melhores oportunidades de emprego em outras localidades. Este fato se reforça no número insuficiente de profissionais da área de educação e saúde que atuam no município, fato que pode agravar as condições de atendimento a população local. Ainda que a falta de profissionais não tenha sido relatada de forma expressiva pelas famílias entrevistadas, como registram os dados secundários, o número reduzido de consultas e a demora no atendimento (questões indicadas pelas famílias) expressam em certa medida este quadro de precariedade de pessoal.

Embora não seja possível fazer uma relação direta entre as fragilidades na área de recursos humanos e os problemas registrados na implantação do SISVAN, pode-se inferir a partir das entrevistas com gestores locais e estaduais que mudanças na coordenação municipal do sistema afetaram a inserção do município na rede descentralizada de monitoramento do SISVAN, implantada pela Secretaria Estadual de Saúde do RJ. Este fato pode ter contribuído para a precariedade das informações municipais sobre o estado nutricional da população coberta pelo Sistema, pela descontinuidade dos dados e da própria participação dos técnicos locais nas atividades promovidas pela área técnica de alimentação e nutrição estadual.

IV.1 – Em relação a Intersectorialidade

Espaços institucionais existentes para diálogo

A existência de espaços institucionais que promovam o diálogo e a formulação pactuada entre diferentes setores de governo pode ser considerada uma potencialidade para implementação de Sistemas Locais de SAN. Neste sentido, o espaço institucional que poderia promover algum tipo de aproximação e diálogo entre os setores de governo no município seria o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional o COMSEA, que apesar de ter sido instituído formalmente não funciona efetivamente e nem teve seu regimento interno aprovado.

Diante disto o conselho era desconhecido inclusive por integrantes de outros conselhos locais como o CAE, que além disto indicaram não considerar necessária a existência do COMSEA. Este tipo de relato reflete, por um lado, um desconhecimento das potencialidades do COMSEA como espaço de diálogo e integração entre os setores, sendo visto como mais um órgão de controle social. Embora o acompanhamento dos programas possa ser uma atribuição do COMSEA seu diferencial em relação aos demais conselhos reside em grande medida nas possibilidades que cria para uma formulação pactuada e integrada das ações de SAN (por congregar integrantes de diferente setores do governo e sociedade civil) que dificilmente se realizaria nos demais conselhos existentes (saúde, CAE, dentre outros), uma vez que são setoriais.

Uma questão, portanto, que deve ser destacada é a fragilidade das arenas de articulação e pactuação local entre setores de governo.

Outro aspecto que pode favorecer a intersetorialidade é a experiência de ações conjuntas entre setores de governo. Neste sentido, foi possível identificar alguns programas que vem sendo realizados em parceria entre as secretarias municipais de São Francisco de Itabapoana.

Como exemplo, o projeto de **Horta nas Escolas** é desenvolvido em parceria entre as secretarias de Agricultura e Educação, considerando que ele se operacionaliza no espaço escolar e a secretaria de agricultura apoia tecnicamente a construção das hortas.

A Secretaria de Meio Ambiente tem ações em parceria com a Secretaria de Educação, que incluem a realização de palestras nas escolas sobre o tema de preservação do meio ambiente, discussão sobre os detritos que são jogados nos mangues, como cabeças de peixe, etc, utilização da água, tratam-se do “Projeto Água”; “Projeto Mangue Vivo” e Palestras de Educação Ambiental, já citados.

Além disto, a secretaria vem desenvolvendo um Mini Laboratório nas escolas. Este projeto inclui a abordagem da temática do meio ambiente a partir das disciplinas do currículo escolar como, o tema de espécies de animais na área de ciências; alimentação através das aulas de matemática, história, português, ciências; utilização das hortas escolares para tratar de diversos temas.

A secretaria de Meio Ambiente também estabeleceu parceria com a Secretaria de Agricultura no estímulo a produção de mudas frutíferas, mudas de restingas manguezais, e mudas de mangue, que vem sendo replantadas para recompor áreas degradadas pelos pescadores.

Essas mudas vêm sendo plantadas e cultivadas em estufas e posteriormente replantadas no manguezal.

Intersetorialidade a partir do Programa Bolsa Família

No que se refere à intersectorialidade, embora o próprio desenho do programa Bolsa Família tenha impulsionado a adesão das diferentes políticas setoriais a partir de uma visão ampliada da pobreza e da vulnerabilidade social, capaz de resgatar os elos entre educação, renda, saúde e desenvolvimento social, em municípios com baixa memória técnica e aprendizado institucional, a consolidação de práticas intersectoriais pode ser de difícil alcance. Em São Francisco de Itabapoana não havia sido conformado o comitê com a participação das diferentes secretarias municipais para a coordenação do programa e eram incipientes os espaços e as oportunidades de discussão conjunta dos rumos da intervenção no município.

“Não foi formado nenhum comitê com membros das secretarias ...nem nos foi informado nada sobre isso (gestores municipais, 18/05/04)”

As únicas iniciativas de aproximação entre os setores ocorreram entre ações comuns implementadas por técnicos ligados a diferentes programas de governo, como alguns programas desenvolvidos pela Secretaria de Agricultura em parceria com a Educação. No relato dos gestores da educação estas ações aparecem como ainda incipientes, enquanto que no relato dos gestores da agricultura foi possível perceber uma maior ênfase como se as ações já estivessem sendo de fato implementadas.

Não foi identificado nenhum tipo de ação integradora entre produção e consumo nos programas governamentais, incluindo o PNAE que apresentou dificuldades em constituir-se num instrumento de apoio e escoamento da produção dos pequenos e médios produtores do município.

Especificamente em relação ao Programa Bolsa Família, o sucesso da implementação demandava um espaço de diálogo entre os diferentes setores de governo antes responsáveis pelos programas que foram nele unificados, como o Bolsa Família, o Bolsa Escola, dentre outros. No entanto, isto não ocorreu. A diretriz do governo federal referente à estruturação de um coordenação integrada prioritariamente por técnicos das áreas de Educação, Saúde e Assistência Social para a gestão do programa local do Bolsa Família, não foi de fácil implementação. A responsabilidade pela coordenação local do programa tendeu a ficar concentrada em uma

secretaria específica e não em uma instância integrada por representantes dos diferentes setores. Na fase inicial do processo de implementação, o cadastramento foi a ação que impulsionou a aproximação entre os gestores das diferentes secretarias, anteriormente responsáveis pelos programas que foram unificados (Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Vale Gás).

No nível municipal, a articulação entre os setores se dá principalmente, num primeiro momento, no plano da implementação de ações, e pode contribuir para potencializar os recursos existentes no sentido de aprimorar, por exemplo, a captação dos grupos populacionais mais vulneráveis. O COMSEA poderia constituir-se num espaço privilegiado para a formulação pactuada da política que conseqüentemente impactasse a implementação de ações. No entanto, municípios que não tem a tradição de planejamento, ainda mais um planejamento integrado, apresentam ainda maiores dificuldades em manter uma instância como o COMSEA em pleno funcionamento, o que exige um aprendizado institucional importante.

IV.2 – Em relação à Equidade

Acesso à crédito e aos serviços prestados pela prefeitura

Diferentes relatos indicam as dificuldades já conhecidas dos pequenos produtores em acessarem os serviços públicos, incluindo linhas de crédito, com exceção do PRONAF que será analisado posteriormente. Entrevistados relataram o processo de compra de tratores por parte da prefeitura para apoio aos produtores locais e destacaram as dificuldades dos pequenos produtores no acesso a estes equipamentos. Atualmente (2005) o custo de uso de um trator por uma hora é de 70 reais, um preço de aluguel que dificilmente é custeado pelo pequeno produtor, considerando que aproximadamente para tombar três alqueires de produção são necessárias 16 horas de utilização de trator, e o pequeno produtor não dispõe de recursos para tal.

Além da falta de recursos financeiros outros fatores são alegados pelos entrevistados ao explicarem estas desigualdades de acesso, como a própria relação com o poder público onde muitas vezes a hierarquia social e as fragilidades na noção de cidadania e direitos acabam por reforçar as desigualdades no manejo dos recursos públicos.

O pequeno é mais humilde tem vergonha de pedir, o outro fala sempre que está precisando, mas quando vai ver o que ele tem, tem tudo não precisa (gestor municipal 02/02/05).

O pequeno não tem tradição, autonomia, pararam de dar ordem para eles, eles perdem, porque estavam condicionados a serem mandados (técnico municipal 01/02/05).

Além disto, o acesso aos próprios canais políticos de influência também aparecem como fator que reforça estas desigualdades.

Os grandes batalham não aceitam um não e a prefeitura acaba atendendo de tanto que ele solicita, o pequeno fica triste, mas vai embora, os grandes já vêm com pedido do vereador (gestor municipal 02/02/05)

Alguns tratores e retroscavadeiras viraram tanques para os animais beberem água

Os pequenos não são bem atendidos os grandes têm meios de chegar mais as máquinas (gestor municipal 02/02/05)

Particularmente com relação à agricultura, ressalta-se que a inexistência de cooperativas de pequenos e médios produtores tem também implicações na capacidade do município em atrair recursos do governo federal e/ou estadual. É o caso, por exemplo, dos financiamentos via PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) que, em sua maioria, exige garantias para a liberação do crédito que os pequenos e médios produtores isoladamente não podem atender. De acordo com a entrevista realizada com o Secretário Executivo do PRONAF no Estado do Rio de Janeiro, a existência de fortes organizações de agricultores faz com que, diferentemente de outras regiões, o Sul do país abocanhe a maior parte dos créditos destinados a esta linha de financiamento do programa.

Há uma recorrência nos depoimentos dos diversos atores locais, técnicos de diferentes secretarias e coordenadores de projetos locais, de que o município, de um modo geral, não apresenta experiências positivas de formação de cooperativas e associações civis. Estes relatos parecem indicar um alto grau de fragilidade em termos de acúmulo de capacidades de organização social em São Francisco.

É importante considerar que existem diferenças de acesso a bens, serviços e processos mercantis, mesmo entre os trabalhadores rurais assentados. As duas áreas de assentamento aqui pesquisadas (assentamento da Fazenda Tipity e o do Quilombo Zumbi dos Palmares) apresentaram características distintas que contribuem por reforçar estas desigualdades. Uma delas é a própria localização, o assentamento Zumbi 5 é situado quase na divisa com campos,

sendo mais acessível do ponto de vista territorial, fato apontado por diferentes entrevistados como aspecto que favorece o assentamento. Por outro lado, Já no que se refere ao assentamento da Fazenda Tipity, a distância em relação a São Francisco de Itabaponana é de quase 1 hora de estrada de chão. Neste assentamento a grande maioria das famílias entrevistadas era composta por trabalhadores assalariados na agricultura, devido à falta de infra - estrutura e subsídio para o plantio. A fragilidade do acesso aos meios produtivos associada à distância (que dificulta o escoamento e comercialização da produção) torna este segmento de trabalhadores mais vulnerável. A venda dos produtos (maracujá e mandioca) quando ocorre, é feita para atravessadores a preço extremamente inferior do que é vendido no centro do município. .

Paralelo a isso, a seca foi um motivo amplamente destacado pelos trabalhadores do Assentamento de Zumbi, por não utilizarem meios de irrigação para o que plantavam o cultivo era praticamente impossível nas terras assentadas pelo governo. Em períodos de seca o próprio trabalho assalariado era reduzido para 3 vezes por semana na média e em época de extrema estiagem muitas famílias relataram a impossibilidade de trabalho resultando na falta de alimento e fome.

Os programas governamentais destacam –se nos relatos como fator de suporte importante para estas famílias, especialmente o Programa Bolsa Família, o PETI e Cheque Cidadão.

As dificuldades de acesso a serviços públicos também foram destacadas pelos trabalhadores de ambos os assentamentos, devido a existência de apenas 1 posto médico, com alguns profissionais da atenção básica. As famílias relataram que para conseguirem atendimento precisavam enfrentar uma fila de espera que começava as 3:00 da madrugada conseguirem uma senha.

A cobertura de serviços de água e esgoto nos assentamentos é ainda mais precária, considerando que o principal meio escoamento de dejetos nestas localidades é o terreno baldio. De igual modo, a participação em organizações sociais é praticamente inexistente e as famílias relatam que a distância é o principal motivo de impedimento. Comparando esta situação ao segmento de pescadores, pode-se considerar que para estes a existência da cooperativa e a fonte de renda advinda do seguro defeso representam fatores diferenciadores importante de suporte, ausentes no caso dos trabalhadores assentados. Portanto, pode-se considerar que, em termos dos condicionantes da SAN aqui estudados, neste caso o Ecossistema coloca desafios importantes para pescadores e trabalhadores assentados. No entanto fatores relacionados a densidade sócio-organizacional e ao acesso a bens e serviços públicos colocam potencialidades para as famílias de pescadores que não foram observadas nas famílias de trabalhadores rurais assentados.

Acesso dos pequenos produtores aos processos e formas de agregação de valor ao alimento e escoamento da produção

Há mais de 100 produtores rurais escoando a produção no CEASA Rio de Janeiro. Os melhores produtos vão para o CEASA e aqueles de pior qualidade ficam no município. No entanto, eles não são escoados para os horti fruti locais, segundo depoimento dos próprios proprietários destes estabelecimentos, por causa da sua baixa condição de comercialização.

Estima-se, segundo relato de técnicos locais, que sejam escoados de 10 a 15 caminhões de produtos por dia para mercados situados na região metropolitana do Rio de Janeiro, principalmente aipim, maracujá, côco e abacaxi.

A falta de capacitação técnica dos produtores, especialmente dos pequenos é destacada em diferentes relatos, seja de técnicos que atuam no município, seja de gestores e mesmo de produtores locais. Estas dificuldades implicam até mesmo em desafios para inserção destes segmentos nos programas federais considerando a complexidade das regras burocráticas.

“As regras do PRONAF são complicadas e os produtores não tem capacidade técnica para lidar com elas (técnico municipal 01/02/05)”

Este tipo de problema de formação técnica se reflete também nas condições dos produtores em escoarem sua produção para o mercado local, uma vez que seus produtos não são de fácil comercialização frente aos critérios de compra e venda, como destacado no relato abaixo:

O Produtor local não tem orientação, se você compra um quiabo produzido aqui ele está cheio de formiga, não tem nenhum tipo de apoio técnico de capacitação para produzir alimentos para o consumo local. Logo se vê a diferença de um quiabo produzido aqui e de outro produzido lá fora, o quiabo daqui não consegue ser comercializado (Produtor local, dono, Horti Fruti 03/02/5)

Por outro lado este fator também acaba por limitar as possibilidades de diversificação da produção.

As pessoas não sabem como lidar com outras lavouras, não conhecem, são lavouras que requerem outros conhecimentos outras práticas para dar resultado, e os agricultores locais não têm este domínio (Produtor local, dono Horti Fruti 03/02/05)

A Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Rio de Janeiro (EMATER RJ) atua há 25 anos no município e os produtores locais sempre procuram o apoio da Emater, inclusive os agricultores dos assentamentos. Segundo depoimento de produtores locais, o que a EMATER tem feito muito pelos pequenos produtores, inclusive por aqueles em áreas de assentamento rural é o apoio para inclusão destes agricultores no PRONAF. A Emater emite um parecer sobre o que o produtor pretende plantar, enviam ao INCRA e desta forma apóiam a inclusão destes produtores no financiamento do PRONAF. No entanto, segundo eles o apoio técnico é frágil e não está funcionando.

Esta fragilidade se reflete de várias formas. Apesar de serem desenvolvidos diversos cursos para formação técnica dos produtores, especialmente aqueles destinados à agricultura familiar e pequenos produtores, nem sempre eles repercutem na melhoria da qualidade técnica da produção. As novas tecnologias que são repassadas aos produtores através dos projetos de formação da EMATER são pouco incorporadas pelos pequenos produtores como indicam diferentes relatos.

A tecnologia... os produtores vem tentando melhorar. Muitos têm melhorado bastante. Outros seguem a tradição mesmo. Vamos dizer que melhorou uns 30%, o pessoal tem usado novas técnicas, mas a maior parte é médio produtor (Técnico Emater, 01/04/2005).

Diferentes gestores entrevistados destacam a dificuldade dos agricultores locais aplicarem os conteúdos temáticos desenvolvidos nestes espaços de formação, sejam aqueles voltados para a produção seja para agregação de valor ao alimento (processamento). Os motivos para tal variam desde uma resistência cultural, segundo eles uma dificuldade que os produtores têm em relação a técnicas novas, até uma dificuldade em cumprir alguns requisitos que estão postos na comercialização dos produtos, como no caso a rotulagem. Isto dificulta a comercialização de doces, por exemplo, como goiabada de fabricação caseira típica da região. No entanto, há venda deste produto no em torno das estradas que ligam o município a outros vizinhos, sem que este tipo de requisito seja considerado, uma vez que a própria vigilância sanitária não atua em casos de comercialização de produtos fora dos estabelecimentos comerciais devidamente formalizados.

Há um problema de recursos para irrigação, saúde, educação, mas há também uma questão cultural. Precisa produzir mais e o povo não aceita tecnologia, qualquer coisa que faça uma melhoria, faz-se um curso, quando termina o que foi feito é perdido o pessoal esquece. Houve um curso de produção de doces, tem que mandar

doces para fora exige contato, rotulagem, e isto é difícil de ser incorporado culturalmente (gestor municipal, 03/02/05);

O trabalho com os agricultores do assentamento é lento, porque eles dizem que entendem quando há um curso, mas eles resistem ao apoio técnico que é dado. Depois que alguém resolve implantar uma técnica e eles vêem os resultados então voltam e vem buscar ajuda (gestor municipal 02/02/05)

Isto faz com que não tenha praticamente processamento local de alimentos e formas de agregação de valor por parte dos pequenos produtores que redundem em maior renda, excetuando a venda de produtos no em torno das estradas, como a goiabada caseira. Destacam-se também relatos de iniciativas como o aproveitamento da casca do maracujá para fazer adubo para a fertilização e para fazer doce que é comercializado nas regiões próximas ao município, como Barra de Itabapoana.

Alguns gestores indicaram iniciativas recentes da prefeitura no que se refere ao apoio na fase de beneficiamento, através de capacitação aos agricultores e instituição de uma autorização, como um selo para serem vendidos os produtos beneficiados no próprio município.

Cabe ressaltar que, segundo depoimentos locais, a barbatana do cação é vendida por preços muitos altos por intermediários que repassam para outros estados como o Espírito Santo. No entanto eles compram de pescadores locais por valores baixos, reforçando as desigualdades.

A situação dos pescadores é destacada por diferentes entrevistados, incluindo gestores e as próprias famílias, como uma expressão de uma forma mais crítica de vulnerabilidade social, sendo a localização geográfica onde reside este segmento uma das mais pobres do município. Segundo os entrevistados as dificuldades dos pescadores vêm se agravando, considerando que por vezes ficam dias sem conseguir pescar o suficiente para venda. A dependência da pesca acaba por agravar as condições sócio-econômicas, pois há uma redução progressiva na disponibilidade de peixes, redução esta destacada em diferentes entrevistas, seja de gestores, seja das famílias.

As causas atribuídas pelos entrevistados para esta redução referem-se a vários fatores como as explosões feitas pela Petrobrás para instalação de poços de extração do petróleo, além da poluição ambiental. Desta forma, o próprio município lucra de forma desigual com os royalties do petróleo por que segundo os critérios técnicos da Petrobras, a linha octogonal que define as localidades que por direito devem receber os royalties não permite que o município seja considerado município produtor de petróleo. No entanto, o município arca com as conseqüências

negativas desta atividade, com impactos importantes na Segurança Alimentar e Nutricional, tanto no que se refere ao acesso a renda a partir da pesca, quanto nas mudanças nos tipos de peixe que são consumidos na região.

Um período identificado por diferentes entrevistados como de grande crescimento para o município foi quanto o Barão Ludwig Tuhler trouxe para o Vale do Itabapoana, na década de 30, a implantação da maior indústria de fécula de mandioca da América Latina, na gestão do ex-presidente do país Getúlio Vargas. Nesta conjuntura, quando a indústria foi instalada, paralelamente garanti-se o acesso a luz elétrica, foi também criado o primeiro centro cirúrgico do município, além de terem sido desenvolvidas ações de pesquisa, que geraram empregos e renda para o local. Posteriormente, por vários motivos, as fábricas de farinha (a então denominada “Farinha Tipitiy”) foram sendo progressivamente desativadas. Embora a produção de farinha ainda seja importante ela teve uma redução drástica também em virtude da penetração de outros tipos de cultura, como o maracujá, o abacaxi, a lavoura de cana e outros tipos de frutas como manga e goiaba. No entanto, ainda é considerada uma das melhores farinhas do Estado do Rio, sendo vendida inclusive no estado da Bahia.

Em síntese, percebe-se que, no caso de São Francisco de Itabapoana, a precariedade das relações de trabalho e a baixa remuneração dos trabalhadores são fatores críticos para o alcance da equidade, pois fragilizam de diversas formas este segmento populacional. Em relação especificamente aos pescadores, apesar de suas precárias condições de vida, a colônia tem apresentado um potencial importante de apoio em termos previdenciários e trabalhistas podendo impactar em alguma medida e situação, diferenciando-os inclusive dos trabalhadores agrícolas. Por outro lado, a ausência de uma cooperativa de trabalhadores da agricultura compromete o escoamento da produção de forma autônoma e com preços mais competitivos. Soma-se a isto o fraco apoio governamental no escoamento da produção local, inclusive através de programas governamentais, fato que prejudica principalmente os pequenos e médios produtores. Os baixos preços dos produtos aliados aos riscos da venda (considerando que os atravessadores que não pagam pela compra dos produtos) reforçam as vulnerabilidades deste segmento de produtores. Esses limites favorecem e facilitam a atuação dos atravessadores, e reduzindo o preço de venda dos produtos para os pequenos e médios produtores, que são os que menos lucram nessa cadeia produtiva.

Como visto, a comercialização do pescado, apesar a instituição da Colônia Z1, também remete a uma situação de submissão dos pescadores aos intermediários, visto que estes não têm condições próprias de armazenamento do produto (nem a Colônia nem a prefeitura dispõem de

frigorífico). A dependência dos frigoríficos particulares existentes no município reduz a margem de lucro e a autonomia destes pescadores.

Portanto, as fases de comercialização e a agregação de valor aos produtos apresentaram-se como os elos mais frágeis do processo produtivo, ou seja, aqueles que constituem um nó crítico para ampliação dos lucros dos pequenos e médios produtores, contribuindo, portanto, de forma significativa para geração de desigualdades.

Apesar destas fragilidades que de certa forma foram identificadas tanto nas condições de pescadores quanto de trabalhadores rurais, alguns possíveis diferenciadores da situação destas famílias devem ser destacados. Neste sentido, como já sinalizado, percebe-se que alguns fatores limitantes da situação de SAN relacionados ao Ecossistema atingem tanto pescadores quanto trabalhadores rurais, como o período de seca, a fase do defeso, quando os pescadores não podem se valer dos recursos provenientes da pesca. No entanto, estes fatores interagem de forma diferenciada com os demais condicionantes da SAN aqui considerados (acesso a bens e serviços e densidade sócio-organizacional). A distância física em relação aos equipamentos públicos e aos centros de comércio, no caso dos trabalhadores rurais, (que é mais desfavorável para os trabalhadores residentes no assentamento da Fazenda Tipity) agrava os problemas relacionados com as condições ambientais adversas e a dinâmica do ecossistema. Por outro lado, no caso dos pescadores a existência da colônia (que indica alguma densidade sócio-organizacional mesmo que frágil) e programas governamentais específicos, como o seguro-defeso, indicam potencialidades para a situação de SAN que contribuem para atenuar as adversidades dos fatores relacionados com o Ecossistema.

No que se refere as ações de governo, pode-se considerar que um dos programas que mais contribui para inclusão dos segmentos mais vulneráveis em ações públicas é o PRONAF. No entanto, os limites na capacitação técnica dos pequenos produtores foram amplamente reiterados em relatos de técnicos de governo, de comerciantes e produtores locais como fatores que dificultam a inserção destes segmentos no programa, inclusive pela complexidade das regras burocráticas vigentes. Neste sentido, a EMATER destacou-se, em diferentes relatos, como instituição que vem contribuindo para a inclusão dos pequenos e médios produtores no PRONAF. No entanto, limites desta instituição, no que se refere apoio técnico aos produtores, foram indicados, ainda que atividades de formação venham sendo realizadas. Isto pode estar relacionado em parte a problemas na dinâmica pedagógica destes processos de capacitação ou a dificuldades mais amplas dos agricultores em incorporarem em suas práticas diárias as técnicas que são difundidas nos cursos. Estes limites na formação técnica podem também contribuir para

que os pequenos e médios produtores não incorporem de forma significativa processos de agregação de valor aos alimentos, que poderiam ampliar seus lucros.

Alem disto, na ótica da saúde destaca-se o PACS que por sua dinâmica de funcionamento favorece a captação ativa de demanda e também contribui para expansão do acesso aos serviços básicos de saúde.

Mas, para além destes limites mais gerais no acesso aos programas públicos, é importante considerar uma outra ordem de fatores indicados nas entrevistadas, como as dificuldades de diálogo com os gestores locais, agravadas pela hierarquia que se estabelece nas relações sociais desiguais entre pequenos e médios produtores e a burocracia pública. Neste processo as fragilidades na noção de cidadania e direitos também se evidenciam, contribuindo para a consolidação das desigualdades de acesso aos recursos públicos. Além disto, essas dificuldades se agravam pelas próprias fragilidades na organização social dos pequenos e médios produtores no município.

As atividades produtivas referentes à extração do petróleo na região poderiam contribuir para reduzir as desigualdades e a pobreza local. No entanto, de forma perversa, pelos critérios arbitrados no rateio destes recursos, São Francisco vem tendo as receitas provenientes deste repasse progressivamente reduzidas e arcando com os custos ambientais, principalmente a redução de espécies de peixes na região. Esta situação impacta diretamente a situação de Segurança Alimentar e Nutricional da população local, seja pelo comprometimento da cultura local, com a redução de espécies que eram parte do hábito alimentar como o Peruá, seja pela redução dos lucros com a atividade pesqueira, seja pelos danos ambientais.

Cadastramento para programas sociais

Dinâmicas que podem ser consideradas expressivas de processos mais ou menos equitativo em relação ao acesso a políticas públicas são a captação e o cadastramento de potenciais usuários dos programas. Uma série de fatores relacionados a este processo, tais como, o acesso a informação sobre a existência de programas sociais e seus respectivos critérios seletivos, a captação ativa de segmentos mais vulneráveis que residem em localidades distantes dos centros urbanos onde em geral se concentram as instituições públicas, podem contribuir para que os segmentos que mais precisam dos programas por vezes não sejam atendidos. No caso do município de São Francisco de Itabapoana o processo de cadastramento para o Programa Bolsa Família pode ser exemplar para lançar luz sobre estes elementos.

Pode-se considerar que a análise desta dinâmica em relação ao Programa Bolsa Família indicou que não houve ampla divulgação pública dos critérios, o que prejudicou a própria transparência revelada no desconhecimento dos entrevistados quanto aos motivos de inclusão e exclusão de famílias.

Os principais fatores que dificultaram um processo mais inclusivo de cadastramento foram a rapidez com que os dados precisavam ser coletados (aliada a falta de registros de informação sobre a situação social, econômica, da população residente no município); a falta de apoio e capacitação do governo federal e estadual, deficiência de pessoal e de transporte frente à extensão do município que possibilitasse uma busca ativa dos potenciais usuários. Reforçando estes problemas que foram apontados pelos gestores entrevistados, as famílias rurais (em maior proporção) e urbanas indicam como dificuldades de acesso aos programas sociais e a rede básica de saúde, a distância de seu local de residência e a falta de transporte.

A complexidade da cadeia de implementação de programas como o PBF, que envolvem múltiplos atores nos níveis federais, estaduais e municipais de governo, reforça os desafios. Diferentes atores entrevistados indicaram problemas sérios no fluxo de informações entre o nível federal e municipal de governo, agravados pelo fato do município ter que se reportar a diferentes instituições federais na busca de informações sobre o programa, quais sejam a Caixa Econômica Federal e os Ministérios envolvidos. O Fluxo de informações entre estas próprias instituições no nível federal também apresentou fragilidades.

A distância entre as concepções dos agentes formuladores e implementadores tem sido uma questão apontada na literatura como fator importante para a qualidade do processo de implementação e algumas entrevistas realizadas indicaram a pouca influência e participação que os agentes implementadores locais tiveram no desenho dos programas que são implementados no município. As conseqüências destes limites na participação dos agentes locais na formulação mais geral dos programas se agravam frente os ruídos identificados no diálogo entre os diferentes setores envolvidos nos três níveis de governo.

Outra questão que deve ser destacada é que a velocidade do processo de implementação, determinada em grande medida pela dinâmica do governo federal (que nem sempre é consoante com as peculiaridades da infra - estrutura de gestão local dos municípios) interferiu na qualidade do cadastramento. Este fato foi ressaltado por gestores locais como questão interveniente no processo.

Em relação ao programa de renda mínima municipal observou-se uma baixa cobertura, fato que também compromete o alcance mais amplo da equidade. Tal situação em que apenas

uma pequena parcela das famílias pobres é contemplada pelos programas de transferência de renda é bastante comum nos municípios brasileiros, uma vez que, segundo Lavinias (1997), dificilmente a capacidade financeira dos municípios com baixo nível de renda e grande proporção de pobres possibilita um atendimento universal da população potencialmente beneficiária, salvo em casos de co-financiamento das esferas estadual e federal. Assim, sem um desenho operacional consistente e sintonizado à realidade municipal e, também, sem monitoramento e avaliação, a iniciativa permanecia residual, paralela ao demais programas sociais e vulnerável à práticas clientelistas. O alto valor do benefício frente à realidade financeira do município -1 salário mínimo-, a falta de transparência em relação aos critérios para a alocação dos benefícios, quais sejam a distribuição de cestas ou transferência monetária, e a exigência de que os adultos exerçam atividades ocupacionais nas diversas secretarias municipais de governo tornavam a proposta frágil do ponto de vista da equidade e pouco factível.

Positivamente cabe destacar que, mesmo que de forma ainda tímida, um percentual das famílias rurais indicou que as ONGs locais contribuíram para sua inserção em programas governamentais. De fato, por sua capilaridade, as organizações sociais tem o potencial de captar de forma mais expressiva as demandas de grupos onde o poder público não chega.

IV.3 – Em relação à Participação Social

Como visto, o município dispõe de poucas organizações sociais atuantes. Isto se reflete em grande medida na dinâmica de funcionamento dos conselhos, que como visto é precária, seja por falta de quorum nas reuniões ou mesmo por um não funcionamento como no caso do COMSEA. Além disto o desconhecimento dos temas referentes a SAN e aos programas relacionados ao tema por parte dos conselheiros foi marcante.

Considerando que a prefeitura é o grande empregador no município, o vínculo empregatício entre conselheiros representantes da sociedade civil e a prefeitura é freqüente no município. Este fato dificulta o distanciamento necessário para o exercício do controle social e favorece a centralização das decisões no âmbito da prefeitura. Além disto, os mesmos representantes integram as diferentes arenas de participação.

As fragilidades nas parcerias entre as organizações sociais e o municipal, e na atuação de cooperativas e de associações civis, aliadas aos problemas na estruturação dos conselhos de política pública reforçam os limites do controle social no município de São Francisco de Itabapoana.

Ressalta-se como perspectiva positiva (potencialidade) a constituição da Colônia de Pescadores como possibilidade de apoio ao processo de trabalho deste segmento de trabalhadores que é um dos mais vulneráveis no município.

IV.4 – Em relação a Sustentabilidade

É importante destacar que apesar do município ter sido emancipado em 1995 apenas em 2001 foi criada a Secretaria de Meio Ambiente e Defesa Civil que encontra grandes dificuldades na preservação do meio ambiente em virtude da extensão territorial do município, que é o segundo maior município do Estado do RJ. Apesar do pouco tempo de existência esta secretaria vem desenvolvendo diversos projetos voltados para a preservação ambiental. O projeto “Manguezal Vivo”, já citado, vem contribuindo para a preservação da área de mangue.

Alguns dos principais problemas ambientais identificados pelos gestores e técnicos da Secretaria são: o desmatamento, a erosão do solo, o assoreamento do rio Itabapoana e a devastação do que resta da Mata Atlântica em razão da extração e comercialização irregular de madeira. Quanto a essa questão, os técnicos do município se ressentem da falta de fiscalização por parte do governo estadual, embora recentemente tenha sido criada, através de decreto estadual, a Estação Ecológica de Guaxindiba que é uma área de preservação ambiental. A fiscalização que é de responsabilidade do governo estadual não vem sendo feita e há muita invasão da mata e retirada da madeira pelos próprios moradores do município.

Dentre as 67 famílias rurais entrevistadas 47,8% relataram a diminuição das matas da região ocasionadas pela destruição e desmatamento e 37% indicaram a redução de animais silvestres.

Em termos de ações que foram realizadas neste plano da sustentabilidade ambiental destaca-se o projeto Managé, que vem sendo desenvolvido por uma ONG em parceria com a Universidade Federal Fluminense em municípios que integram a bacia do Rio Itabapoana visa fortalecer a proteção desta bacia, através de cursos de formação em temas como, por exemplo, desenvolvimento sustentável. O Projeto Managé, segundo relato de participantes locais, não era um projeto para operacionalizar ações, mas para identificar através da participação de diversos setores sociais envolvidos (inclusive foi formado um conselho integrado por representantes da sociedade civil e órgãos governamentais) problemas na sustentabilidade ambiental da Bacia e encaminhá-los aos órgãos competentes. No entanto, a formulação e a implementação de políticas destinadas a superar os problemas identificados foram frágeis, segundo relato de participantes.

A Bacia do Itabapoana atualmente está assoreada e seu curso normal foi desviado, sendo a sua oxigenação conseqüentemente comprometida. Um fato que veio a agravar o processo de assoreamento da Bacia Hidrográfica de Itabapoana foi o desvio do seu curso normal, em conseqüência da construção de um canal de irrigação para beneficiar proprietários rurais da região. Este canal, denominado pelos moradores locais de Valão da Braga, tem o nome oficial de “Canal Antônio Resende” em referência ao engenheiro responsável pela construção. Ele corre paralelamente ao curso do rio Itabapoana e acaba gerando uma “sangria” das águas do rio, sendo utilizado por um segmento específico de agricultores. Diferentes relatos de gestores e agricultores da região indicaram que uma conseqüência desta obra foi a redução dos mananciais e da reserva de água do Rio Itabapoana. Segundo relato de produtores, o município já foi bastante rico em termos de mananciais de água, existiam até os anos 70 aproximadamente 14 lagoas e hoje não tem 5. Conforme depoimento dos moradores, parte deste processo foi decorrente de drenagens relacionadas ao valão, além do fato de que proprietários de terrenos com brejo e lagoas, passaram a abrir valas de drenagens que contribuíram para esgotamento destes mananciais e redução do lençol freático.

A pesca na Bacia do Itabapona (na região fora dos limites do município de São Francisco) sofre ainda com a pesca predatória que é realizada em diversos municípios, considerando os vários arrastões de rede que ocorrem no rio. No entanto, nos limites do município, os relatos, tanto de gestores quanto das famílias, indicam que os pescadores locais respeitam a época da reprodução dos peixes. Como já mencionado, a criação da Colônia de pescadores contribuiu para que a prática predatória fosse abolida em São Francisco, onde, de fato, se respeita época do defeso.

Diversos relatos de famílias de pescadores (58,2% das famílias entrevistadas), além de diferentes depoimentos de gestores municipais destacaram a redução expressiva na quantidade de peixes no município. Este fato vem contribuindo para o empobrecimento dos pescadores e para mudanças nos hábitos alimentares locais. Peixes que eram tradicionalmente vendidos nos estabelecimentos de comercialização de refeições na região litorânea do município atualmente não são mais considerando que os custos de comercialização tornaram-se muito altos frente à escassez desta espécie.

Segundo os depoimentos de agricultores e gestores, as causas para este fenômeno podem ser diversas, como a já referida instalação dos postos de extração petróleo da Petrobrás que acabam por gerar uma matança dos peixes. A poluição dos mangues por detritos de peixe (cabeça e vísceras) que são jogados por pescadores foi um fato também relatado por diferentes

entrevistados, incluindo as próprias famílias de pescadores. Segundo gestores locais seria possível transformar estes detritos em farinha de peixe, mas isto não é feito.

Vale destacar que a poluição dos rios Pomba e Paraíba do Sul, causada pelo vazamento de produtos químicos em abril de 2003, trouxe graves transtornos às famílias dos pescadores de São Francisco de Itabapoana. Estes, através de um programa do governo do estado, foram cadastrados e beneficiados com um salário mínimo por mês até a liberação da pesca.

IV.5 – Relações entre níveis de governo - aspectos da descentralização

No que concerne à relação entre os diferentes níveis de governo em torno da implementação dos programas federais de transferência de renda, a esfera municipal tende a estabelecer maior interlocução com o nível federal. O governo estadual que segundo, os formuladores do Programa Bolsa Família, teria um papel importante assegurando apoio estratégico na condução das ações e maximizando o valor dos benefícios, não estabelece vínculos mais cooperativos com o município. De acordo com os gestores, com exceção do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) os demais programas de transferência de renda não vêm sendo acompanhados pelo nível estadual, faltando apoio técnico e recursos financeiros:

“Eu nunca tive contato como estado, sempre foi com o Ministério”. (gestor municipal 16/09/2004)

“O Governo Estadual, ele é mais ligado à Secretaria de Promoção Social. O nosso já é direto com o Federal”. (gestor municipal 16/09/2005)

IV.6 – Qualidade sanitária

Segundo relato dos gestores, o município ficou sem o serviço de Vigilância Sanitária durante alguns anos por falta de pessoal, sendo que recentemente foi realizado um concurso público. No entanto, algumas pessoas que ingressaram no setor público municipal através deste processo têm deixado o cargo e a própria localidade em função dos baixos salários.

Cabe ressaltar que o município não dispõe de frigorífico nem de matadouro público e diferentes depoimentos indicaram fragilidades na inspeção sanitária dos estabelecimentos que produzem e comercializam alimentos e refeições .

IV.7 – Cultura Alimentar

Há vários relatos de gestores, técnicos e produtores locais destacando a diversificação do consumo alimentar na região. Os alimentos novos identificados pelos entrevistados referem-se principalmente aos produtos enlatados. Além disto, os relatos ressaltaram o fato do município passar a dispor mais recentemente de um número expressivo de estabelecimentos horti-fruti granjeiros o que possibilitou diversificar o consumo de frutas legumes e verduras.

Do total de 67 famílias rurais entrevistadas, (77,3%) identifica mudanças no perfil de consumo local de alimentos ao longo dos anos. Vale destacar que 70% destas famílias vive há mais de 21 anos no município.

A maior variedade na alimentação também é citada de forma importante nestes relatos como um fator que caracteriza as mudanças mais significativas no perfil alimentar. Além disto, melhorias nas condições de preparo dos alimentos também foram citadas pelas famílias rurais como um fator diferenciador das práticas alimentares passadas e presentes. Por outro lado, outro segmento de famílias entrevistadas considerou que a alimentação em décadas passadas era melhor, seja por que os rendimentos da pesca eram maiores, seja porque era uma alimentação mais (natural), menos industrializada.

Segundo os relatos, os principais alimentos consumidos pelas famílias são arroz, feijão, farinha, peixe, carne bovina e frango. O aipim que é uma cultura tradicional da região não apareceu nas entrevistas com as famílias, no entanto foi citado por comerciantes locais como prato indispensável no cardápio da região, o aipim frito.

Considerando que São Francisco de Itabapoana é um município litorâneo, o levantamento dos alimentos oferecidos nos estabelecimentos ao longo da orla marítima indicou como principais produtos o peixe frito, Milho verde cozido, Açaí, Churros, Cachorro quente e Pizza. Segundo comerciantes locais, o peixe tipo Peruá era um dos mais vendidos na região há alguns anos passados. No entanto, sua progressiva escassez, conseqüente aos problemas ambientais na região, principalmente a instalação dos poços de extração de petróleo, aumentaram significativamente o preço de comercialização. Para que os comerciantes pudessem obter algum lucro com a venda deste peixe teriam que fazê-lo no valor de R\$15,00 a porção, o que inviabilizaria a venda local. Entre as famílias rurais entrevistadas, 75% indicaram que houve uma redução na quantidade e na variedade de peixes na localidade.

Dentre as famílias urbanas entrevistadas apenas 35% relataram o consumo de refeições fora do domicílio, numa frequência de uma vez por semana. Um levantamento dos cardápios

oferecidos nos principais restaurantes locais, complementado com entrevistas com donos destes estabelecimentos indica como pratos principais disponibilizados durante a semana, que são considerados por eles como “mais simples”:

Em relação a carnes: Frango à milanesa; Frango grelhado; Nuggets de frango; Frango ao molho de tomate; Bife Acebolado; Carne ensopada; Carne Assada, Peixe doré;

Em relação aos acompanhamentos: arroz, feijão, macarrão.

Principais legumes; batata, cenoura, chuchu, aipim, abóbora, abobrinha

Saladas: maionese, alface e tomate.

Nos fins de semana os pratos mais oferecidos e considerados como mais sofisticados são: Peixe cozido com molho, com acompanhamento de pirão, lasanha, carne assada recheada, strogonofe, salpicão, peixe ensopado, bobó de camarão, salpicão.

No período do verão este perfil muda de forma significativa principalmente pelo número de pessoas que passam a viver no município, ainda que temporariamente. A vinda de um contingente expressivo de residentes de Minas Gerais faz com que pratos típicos desta região sejam incorporados ao cardápio como Tutu a Mineira, Couve a Mineira, Carré de Porco.

As saladas de folhosos não aparecem nos relatos como pratos privilegiados e também não fizeram parte dos cardápios registrados nos restaurantes locais, com exceção da salada de alface e tomate. Num dos relatos houve referência explícita a este fato, por parte de um dono de restaurante, comparando o município com outras localidades próximas, principalmente Campos:

Aqui as pessoas não têm tanto hábito de comer legume, verdura e salada, vejo pouco. As pessoas de fora comem mais salada de todos os tipos nos restaurantes de fora daqui. Em Campos tem cardápio só de salada, tipos variados de salada, até pratos de salada como entrada e prato principal. Nos restaurantes fora sempre tem variedade de salada, nos restaurantes daqui isto não existe (gerente de restaurante local).

Os gerentes de supermercados entrevistados indicaram como mudança no perfil de consumo local, considerando o balanço de compra e venda destes estabelecimentos, o crescente consumo de refrigerantes.

Vale destacar que 58,2% das famílias rurais entrevistadas indicaram vivenciar situações de escassez de alimento no domicílio principalmente no final do mês, períodos de entre safra e seca e 67% relataram ter sido ajudados eventualmente por vizinhos nestes períodos.

Em síntese, em diversos relatos de gestores, técnicos e produtores locais foi possível identificar dois pontos principais no processo de transformação da cultura alimentar local a introdução de alimentos industrializados e a diversificação da alimentação, principalmente no que se refere a frutas e legumes, favorecida inclusive pela instalação de horti fruti granjeiros no município. Além disto, melhorias nas condições de preparo dos alimentos também foram citadas pelas famílias rurais como um fator diferenciador das praticas alimentares passadas e presentes;

Os hábitos giram em torno dos pescados por tratar-se de região litorânea, sendo interessante destacar a influencia da cultura mineira, principalmente no período do verão quando o município recebe um contingente importante de turistas.

A dieta das famílias parece girar em torno do consumo de determinados alimentos como feijão arroz, macarrão farinha peixe e carne.

IV.8 – Sustentabilidade

A baixa cobertura de serviços públicos essenciais como esgotamento sanitário e acesso à água potável tem repercussões diretas no quadro de Segurança Alimentar e Nutricional.

Os principais problemas ambientais identificados foram: o desmatamento, a erosão do solo, o assoreamento do rio Itabapoana e a devastação do que resta da Mata Atlântica em razão da extração e comercialização irregular de madeira.

Segundo os depoimentos de agricultores e gestores os principais fatores que vem contribuindo para a deterioração da fauna local (principalmente peixes) são a instalação dos postos de extração petróleo da Petrobrás que acabam por gerar uma matança dos peixes e a poluição dos mangues por detritos de peixe (cabeça e vísceras) que são jogados por pescadores.

O projeto Manejé se destaca como iniciativa importante no contexto da recuperação ambiental.

PARTE III

4. Análise conjunta das localidades estudadas

Como se viu nos relatórios dos estudos de caso antes apresentados, a pesquisa reuniu dois conjuntos de informações sobre as localidades estudadas. O primeiro deles compreendeu um conjunto de dados e outras informações com o propósito de avaliar a situação de SAN nas dimensões alimentar e nutricional. O segundo conjunto de informações diz respeito aos três fatores que, segundo o enfoque desenvolvido pela pesquisa, condicionam a situação de SAN das famílias e comunidades, a saber, (a) o contexto biofísico, (b) a reprodução econômica das famílias e densidade sócio-organizacional das respectivas localidades, e (c) a institucionalidade pública e acesso a bens e serviços públicos. A dimensão cultural – que se expressa, entre outros, em conhecimentos tradicionais e práticas associativas – constitui componente fundamental que perpassa os três fatores mencionados e se manifesta, diferenciadamente, em cada um deles.

As informações a respeito da situação de SAN e seus condicionantes foram analisadas, nos relatórios dos estudos de caso, segundo eixos transversais derivados do enfoque sistêmico com vistas a verificar, à luz dos princípios normativos da SAN, como os três fatores mencionados configuram (potencializam ou geram estrangulamentos) os elementos constitutivos dos SisLocSan – fluxos de interdependência e mecanismos de coordenação – e também como afetam as estratégias de desenvolvimento econômico local nas localidades estudadas. A construção de sistemas locais significa, particularmente, a coordenação dos fluxos, portanto, requer a identificação dos fluxos existentes e a construção de formas de coordená-los.

A mesma questão norteadora serve de guia para a análise conjunta das localidades estudadas que é desenvolvida na presente seção do relatório. Note-se que a abordagem escolhida foi realizar uma análise conjunta das localidades, em lugar de uma análise comparativa entre elas, pois se considera a primeira mais adequada ao objeto da pesquisa e, principalmente, consistente com os instrumentos de pesquisa adotados. Veremos que isto não significa que os resultados da pesquisa não permitam extrair conclusões sobre a incidência daqueles três fatores em SisLocSan para além das localidades estudadas. Faz parte da perspectiva do trabalho identificar elementos replicáveis em outros contextos sócio-espaciais, porém, cuidando dos limites de transferir tais proposições para outras realidades que não aquela que foi objeto da pesquisa.

Embora diversas em muitos aspectos, as localidades escolhidas para a pesquisa de campo têm, como características comuns, o fato de serem municípios de pequeno porte com elevado peso do mundo rural (população, atividades econômicas e referências culturais) e, talvez por isso, onde a pobreza afeta parcelas significativas da suas populações. Portanto, os casos estudados expressam os desafios colocados para a construção da SAN e a implementação de SisLocSan em ambientes desfavoráveis, isto é, em municípios de pequeno porte com perfil rural e elevada incidência de pobreza, localizados em regiões socialmente desfavorecidas e economicamente deprimidas, mais precisamente.

A construção de um enfoque sistêmico da SAN – tendo como referência os princípios normativos do enfoque de SAN em construção no Brasil – constitui, em si mesma, um resultado da pesquisa. Partindo da premissa que a realidade é sistêmica, dela focalizamos a parte composta pelas dimensões alimentar e nutricional e pelos programas públicos relacionados com a SAN. As dinâmicas sistêmicas envolvem fluxos de inter-dependência e mecanismos de coordenação, e são compostas de ações que podem convergir na direção da promoção da SAN ou ir em direção oposta. Nesses termos, a condição de SAN das famílias e comunidades tem determinação sistêmica e seu desvendamento levou à identificação dos três conjuntos de fatores antes referidos que se converteram em critérios construídos pela equipe para escolher as comunidades urbanas e rurais onde foi realizada a pesquisa de campo.

Ao refletirem fatores determinantes da condição de SAN das populações nelas residentes, eles estabelecem também requisitos para a institucionalidade dos SisLocSan, isto é, eles configuram (potencializando ou constringendo) os elementos constitutivos dos SisLocSan, assim como afetam a construção de estratégias de desenvolvimento local. A perspectiva do trabalho inclui indicar como interferir nas dinâmicas sistêmicas na direção de contemplar os princípios normativos da SAN, pois além de fatores condicionantes, aqueles são fatores sobre os quais as ações e políticas devem incidir no sentido de que elas promovam os elementos que compõem os SisLocSan.

Fatores condicionantes da SAN

Vejam, agora, as principais manifestações dos três fatores condicionantes nas localidades estudadas, para em seguir analisar as respectivas dinâmicas sistêmicas à luz dos princípios normativos da SAN.

Contexto biofísico

As três localidades caracterizam-se por um contexto biofísico desfavorável, quando não adverso, nos quais se nota a presença comum de limitações na disponibilidade de água provocadas pela escassez e outros fatores que restringem o acesso a este recurso vital. Campo Alegre de Lourdes (CAL) apresenta um contexto biofísico extremamente hostil, sendo a escassez de água o elemento chave (como em toda a região do Semi-Árido) que acarreta limitações para a produção de alimentos e manutenção da saúde, além de constituir instrumento de uso político. A própria disponibilidade de alimentos para consumo domiciliar é altamente influenciada pelo regime de chuvas da região, além da sazonalidade da produção no caso de frutas e hortaliças e do grau elevado de salinização dos lençóis subterrâneos.

Neste contexto, o programa de instalação de cisternas se destaca como exemplo de tecnologia viável e efetiva para o enfrentamento deste quadro, contribuindo de forma importante para a SAN. Por outro lado, a concentração fundiária progressiva constitui fator adverso. Igualmente grave é o fato de CAL não dispor de abastecimento de água na área urbana do município, onde se concentra aproximadamente um quarto da população. Além das questões de ordem político-administrativa, este fato reflete também a própria limitação de oferta de água nas proximidades, apesar de a represa de Sobradinho estar a apenas 54 km de distância da sede do município.

Araçuaí constitui área de transição do cerrado para a caatinga, configurando um ecossistema extremamente frágil com solo argiloso e pedregoso e desequilíbrios provocados por intervenções mais bruscas como a mineração, pecuária extensiva, plantações de eucalipto e agricultura baseada na queimada. Assim, ao lado da redução da quantidade de chuvas com períodos de seca violenta, assiste-se à ocorrência de inundações periódicas. Neste caso também os problemas referentes à estrutura fundiária se destacam como limites para a SAN.

No caso de São Francisco de Itabapoana (SFI), apesar do clima favorável e da diversidade de recursos biofísicos existente, a degradação ambiental vem colocando riscos importantes para a SAN. Os recursos ambientais do município apresentam potencialidades significativas, seja pelos rios que o cortam, seja pelo mar, seja ainda pelas regiões de mangue com a presença do maior manguezal do Norte/Noroeste Fluminense. Esta diversidade de recursos ambientais contribui para alimentação de um número expressivo de famílias que vivem da venda dos caranguejos, da pesca e da agricultura. No entanto, problemas como o desmatamento, a erosão do solo e o assoreamento dos rios constituem fatores de risco em termos da SAN. Em termos de condições adversas referentes ao próprio contexto biofísico de SFI (e não

diretamente aos processos de degradação antes referidos), pode-se destacar os efeitos do período da seca e as restrições acarretadas pela fase do defeso para os pescadores artesanais.

A redução na quantidade de peixes, que afeta diretamente a situação de SAN, tanto pelo comprometimento do acesso à renda a partir da pesca, quanto pela alteração da disponibilidade de alimentos para consumo, tem relação importante com a instalação de poços de extração do petróleo na região. Como visto, neste processo, o município arca com os riscos para SAN, do ponto de vista ambiental, mas não se apropria na mesma medida dos lucros econômicos provenientes desta atividade, pelos critérios de distribuição dos *royalties* do petróleo.

Como é costumeiramente ressaltado nos diagnósticos sobre o mundo rural no Brasil, também nas três regiões estudadas a elevada concentração fundiária exerce um papel determinante sobre a condição das famílias, num contexto de baixa fertilidade dos solos, inclusive no que se refere ao acesso e uso da água. Fazem parte da questão fundiária os problemas de titulação das terras que tornam ainda mais precária a situação das famílias rurais. Em Araçuaí, por exemplo, o acesso à terra para plantio comumente se dava pelo sistema de parceria com os proprietários de terra. Com a modernização conservadora a partir dos anos 1970, intensificou-se ainda mais a concentração de terras e transformou as relações sociais existentes, contribuindo para a desorganização da produção camponesa de subsistência e para a redução das relações de parceria, expulsando mão-de-obra das fazendas, conformando uma situação de exclusão social.

O caso de SFI é elucidativo de como os fatores relativos ao contexto biofísico interagem de forma diferenciada com os demais condicionantes da SAN. A comparação entre trabalhadores rurais assentados e pescadores naquele município revela que para estes a cooperativa e o seguro defeso representam fatores diferenciadores importantes. Por outro lado, a distância física em relação aos equipamentos públicos e aos centros de comércio, no caso dos trabalhadores rurais, que é mais severa nas áreas de assentamento, agrava os problemas relacionados com às condições ambientais adversas e a dinâmica do ecossistema para este segmento. Assim, o contexto biofísico coloca desafios para ambos, no entanto fatores relacionados à densidade sócio-organizacional (existência da colônia de pescadores) e ao acesso a bens e serviços públicos (seguro defeso) oferecem potencialidades para a situação de SAN das famílias de pescadores que não foram observadas nas famílias de trabalhadores rurais assentados.

Reprodução econômica e densidade sócio-organizacional

O segundo fator corresponde à dinâmica de reprodução econômica das famílias e comunidades, considerada em conjunto com a densidade sócio-organizacional avaliada pela existência e vitalidade de diferentes formas associativas. Já foi salientado, em vários momentos neste relatório, que as localidades estudadas integram regiões economicamente deprimidas, com elevada incidência de pobreza e fontes de êxodo populacional.

Pelo lado das famílias rurais, elas se defrontam com forte limitação produtiva devida à escassez de água, que chega a faltar inclusive para o consumo humano, complementada pela falta de energia elétrica, baixa qualidade do solo e insuficiência de área. A questão da disponibilidade e acesso à água tem feito surgir algumas soluções simples que contribuem para a promoção de SisLocSan, como é o caso da construção de cisternas para captação de água de chuva, pequenos açudes e barragens subterrâneas. Nessa direção, amplia-se a perspectiva de estratégias de convivência com o Semi-árido, em lugar do tradicional enfoque do combate à seca, incluindo a introdução de modelos de produção com enfoque agroecológico.

Com diferenças de grau, a maior parte da produção agrícola destina-se ao auto-consumo das famílias, configurando a chamada economia de subsistência com baixa produtividade e limitada inserção mercantil. Note-se que a mandioca integra a base da dieta alimentar em quase todos os casos, com grande versatilidade de uso (consumo familiar “in natura”, processamento da farinha e alimentação animal). Uma pequena parte da produção é comercializada, sendo que alguns poucos produtos cumprem o papel de alternativas de geração de renda para os agricultores familiares (feijão, leguminosas, fumo, frutas, mel, etc.). No entanto, há casos como o do milho em CAL que é destinado para venda pelo fato de os produtores locais não disporem de condições para beneficiá-lo de modo a permitir seu consumo no período de estiagem. As oscilações na produção em face das restrições climáticas acarretam grandes dificuldades, inclusive de comercialização, pois quando a safra é pequena os produtores reservam a produção para o consumo no período de estiagem, e quando a safra é maior sua comercialização é afetada pela queda nos preços.

Os agricultores que comercializam a produção recorrem, principalmente, a venda direta a varejo (em feiras ou diretamente aos consumidores). Em Araçuaí, o mercado municipal é um dos principais meios de escoamento da produção da agricultura familiar. Pouco significativas foram as iniciativas observadas de processamento local de alimentos e outras formas de agregação de valor por parte dos pequenos produtores que redundem em maior renda. Valem, contudo, alguns registros: venda de goiabada caseira junto às estradas, aproveitamento da casca do maracujá para

adubo e para fazer doce, produção de farinha de mandioca com reputação estadual, instituição de um selo para produtos beneficiados no município (SFI); produção de cachaça e mel (Araçuaí e CAL); investimento de grande parte dos recursos do Pronaf na implantação de uma unidade de processamento de frutas (Araçuaí). Em sentido inverso, mas igualmente importante, em SFI inexistem cooperativas de pequenos e médios produtores, mas apenas a cooperativa de pescadores; os depoimentos destacam que o município não apresenta experiências positivas de formação de cooperativas e associações civis, revelando um alto grau de fragilidade em termos de acúmulo de capacidades de organização social.

Quanto ao meio urbano, os dois setores que mais empregam são as atividades comerciais e a Administração Municipal, além da prestação de alguns serviços (saúde e serviços sociais em geral). De modo geral, os programas governamentais de transferência de renda vêm impulsionando as dinâmicas das economias locais, principalmente, por meio das aposentadorias e do Programa Bolsa Família, além de terem papel chave no acesso aos alimentos pelas famílias cujas condições são afetadas pelas dificuldades em relação ao acesso a recursos naturais (terra e água) e, sobretudo, o acesso a trabalho e renda e aos mercados.

A análise dos fluxos financeiros para o caso de Araçuaí ajusta-se, com adaptações, aos outros dois casos. Os fluxos relacionados ao suprimento das necessidades básicas da população, por sua vez, vêm se baseando de forma importante nas transferências governamentais para as famílias, ao lado dos gastos do poder público municipal com o funcionalismo. Os fluxos financeiros predominantes, incluindo as transferências governamentais, fazem com que a renda municipal se dirija para o setor comercial, principalmente de alimentos, e deste se encaminhe novamente para fora do município e da região pelo fato de todos eles terem uma limitada participação da produção local no abastecimento municipal.

Os fluxos de renda são afetados também pela significativa migração temporária que ocorre principalmente em Araçuaí e CAL, de modo que os recursos obtidos com os serviços prestados por estes/as trabalhadores/as migrantes alimentam os referidos fluxos de renda nos municípios. Geralmente, os/as que saem para trabalhar em outras regiões enviam, regularmente, parte de suas rendas aos membros de suas famílias que permaneceram na localidade de origem, ou então, quando retornam, trazem os recursos acumulados no período que lhes possibilita investir, entre outros, em atividades comerciais locais ou na produção agrícola.

O elevado grau de informalidade nos fluxos de renda relacionados às vendas para os mercados nacional e internacional em Araçuaí e CAL (extração de pedras, pecuária bovina, frutas e mel, entre outras) acarreta perda de receitas municipais e efeitos ambientais, fortalecendo

a tendência de deterioração das condições em que se dá a reprodução social das famílias no meio rural e piorando as condições de oferta de bens e serviços públicos. Já em SFI, as atividades referentes à extração do petróleo na região poderiam contribuir para reduzir as desigualdades e a pobreza local, no entanto, os critérios de rateio destes recursos vem reduzindo os repasses para São Francisco que arca com os custos ambientais, principalmente a redução de espécies de peixes na região. Esta situação impacta diretamente a situação de SAN da população local, seja pelo comprometimento da cultura local, com a redução de espécies que eram parte do hábito alimentar como o peruá, seja pela redução dos lucros com a atividade pesqueira, seja pelos danos ambientais.

Dois registros especiais. Nota-se, em Araçuaí, forte presença de iniciativas e grupos relacionados com a cultura popular que expressa a herança dos diferentes povos que formaram a cidade (indígenas, africanos e europeus) e conforma uma resistência cultural com repercussões em termos da forte identidade dos seus habitantes com a região. Já o município de CAL destaca-se pela significativa participação em articulações estaduais e supra-estaduais, como são os casos da articulação estadual que congrega as Associações de Fundos de Pasto, a Articulação do Semi-Árido que executa o programa de cisternas e a Comissão Regional de SAN que congrega representantes de 10 municípios do Sertão do São Francisco e está ligada ao CONSEA Estadual.

Institucionalidade pública e acesso a bens e serviços públicos

Esse fator congrega os aspectos da formatação das instituições públicas e do acesso da população a bens e serviços públicos, notadamente, aos programas públicos. Apareceram com maior importância, na pesquisa de campo, o PRONAF e PAA (produção) e o PBF e PNAE (acesso).

A importância do PRONAF como um programa que contribui para inclusão em ações públicas de segmentos vulneráveis defronta-se, porém, com limites devidos às dificuldades para a obtenção de crédito pela maioria dos agricultores por não terem documento de propriedade da terra, bem como pela limitada capacitação técnica dos pequenos produtores e complexidade das regras burocráticas vigentes. Em CAL, os problemas de acesso físico pela falta de investimentos em infra-estrutura viária dificultam o escoamento da produção e agravam o acesso a políticas de crédito e assistência técnica. A precariedade da assistência técnica e da extensão rural aparece com destaque entre os elementos que dificultam a superação de tais limites. A importância do mundo rural nesses pequenos municípios faz com que em Araçuaí o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável seja o principal espaço de deliberação dos programas e

projetos municipais relacionados com a SAN (banco de alimentos; compra direta da agricultura familiar; hortas; feira livre; criação de tanques e redes em barragem).

A propósito, a contribuição das EMATER's para a inclusão dos agricultores familiares no programa veio à tona nos casos de Araçuaí e SFI. No entanto, esse apoio técnico é considerado frágil devido tanto a problemas na dinâmica pedagógica dos processos de capacitação que demandam revisar a metodologia da extensão rural para a formação continuada dos agricultores, quanto às dificuldades dos próprios agricultores incorporarem em suas práticas as técnicas difundidas nos cursos. Entre as repercussões dessa limitação está a baixa capacidade de os agricultores incorporarem processos de agregação de valor aos alimentos. Mencione-se, ainda no caso de Araçuaí, a participação da Emater-MG na elaboração de projetos para novas linhas de crédito relacionadas com a SAN (CONSAD/COMEJE, Programa Minas sem Fome e Consea-MG) e destinadas ao custeio de hortas e pomares.

Pelo lado do acesso, com pequena diferença entre as famílias pesquisadas, o Programa Bolsa Família figura como a segunda ou terceira maior fonte de recursos para a compra de alimentos entre os segmentos mais vulneráveis, sendo superada principalmente pela aposentadoria. Em SFI, destacou-se também o PETI e o Cheque Cidadão (programa estadual).

Já o Programa de Alimentação Escolar apareceu com maior importância em CAL, pois apesar da ampla cobertura do programa, criticou-se a qualidade e a quantidade das refeições e o fato de a maioria dos alimentos distribuídos nas escolas serem formulados prontos (mingau, sopa, risotos), biscoitos e leite. Os já referidos problemas de infra-estrutura viária do município reforçam a alegação dos gestores que a maioria das escolas localiza-se na zona rural onde as distâncias dificultam o sistema de entrega de produtos perecíveis, além delas não possuírem energia elétrica, equipamentos adequados e pessoal qualificado para o preparo dos alimentos. Além disso, praticamente todo alimento destinado à alimentação escolar é comprado fora do município, pois a compra dos agricultores da região é dificultada por não existir oferta regular de produtos (ver acima) e também pelas dificuldades na entrega e distribuição para as escolas no meio rural. A limitação de oferta é bastante grande nas verduras e legumes, inclusive, para o consumo da população em geral.

Ainda sobre o acesso a serviços públicos, as dificuldades de acesso apontadas pelos/as entrevistados/as, na área rural e no meio urbano, referem-se à aos limitados serviços de saúde (demora no atendimento, baixo número de consultas e falta de qualidade no atendimento médico), bem como a baixa cobertura dos serviços essenciais de esgotamento sanitário e acesso à água potável que têm repercussões diretas no quadro de SAN (SFI). Ressaltou-se o PACS, pois

sua dinâmica de funcionamento favorece a captação ativa de demanda e também contribui para expansão do acesso aos serviços básicos de saúde.

Por fim, duas observações sobre a institucionalidade pública que vão além dos casos em que foram constatadas. Em Araçuaí, fica evidente uma institucionalidade pública caracterizada pelo patrimonialismo e clientelismo, com a particularidade de ela estar carregada da identidade dos povos indígenas e negros. Isto é, a construção da identidade local, partilhada por negros e índios que passaram de guerreiros a agregados, posseiros e trabalhadores rurais sem terra, aos quais se juntam também brancos livres, mas pobres, mestiços em sua grande maioria, imprime uma marca indelével da hegemonia da cultura ocidental na formação regional e que impõe um importante componente de submissão cultural – não sem luta – à população do Vale do Jequitinhonha em geral e do Município de Araçuaí em particular.

Em SFI, a fragilidade institucional e administrativa, no caso, acentuada pela recente processo de emancipação, desafia o planejamento de políticas adequado ao contexto local e tem implicações no desenho de ações que atinjam problemas críticos do município e grupos mais vulneráveis (falta de formação, alta rotatividade de pessoal e falta de profissionais qualificados).

SisLocSan e os princípios normativos da SAN

O segundo eixo transversal de análise dos estudos de caso consiste em verificar como as dinâmicas sistêmicas identificadas nas localidades estudadas, mediadas pelos três conjuntos de fatores antes abordados, configuram SisLocSan que potencializam ou constroem os princípios normativos da SAN.

Intersetorialidade

Como destacado no marco conceitual da pesquisa, a intersectorialidade da SAN implica considerar as múltiplas dimensões envolvidas pela questão alimentar e o grau de integração das ações voltadas para sua promoção. No âmbito abrangido pela pesquisa, a intersectorialidade corresponde à relação ou articulação entre as dimensões alimentar e nutricional que se manifesta tanto nas políticas e programas públicos (e nas instâncias correspondentes), quanto nas ações, relações e fluxos que não passam pelos programas governamentais. Interessa verificar em que medida as ações, programas e atores sociais incorporam ou aproximam as diferentes dimensões e a abrangência da SAN, bem como a existência de pólo(s) aglutinador(es) do tema da SAN nos municípios.

As localidades estudadas, com exceção de Araçuaí, registram várias atividades baseadas em parcerias entre setores de governo como exemplos corriqueiros, porém, ‘fracos’ de intersetorialidade. Mesmo onde existem, os Conselhos Municipais de SAN (COMSEA’s) têm dificuldade em cumprir com esse papel. Este é o caso de SFI, onde o espaço institucional que poderia promover algum tipo de aproximação e diálogo entre os setores de governo no município seria o COMSEA. Porém, apesar de ter sido instituído formalmente, o Conselho não funciona efetivamente e nem teve seu regimento interno aprovado; mesmo os gestores da alimentação escolar desconheciam a existência do COMSEA e o consideravam desnecessário. Uma questão, portanto, que deve ser destacada é a fragilidade das arenas de articulação e pactação local entre setores de governo. Outro elemento que poderia favorecer a intersetorialidade é a experiência de ações conjuntas entre setores de governo.

Neste sentido, embora algumas ações venham sendo realizados em parceria entre as secretarias municipais, no caso de dois programas importantes a realidade é bem outra. Em relação ao PBF, não havia ainda sido conformado o comitê com a participação das diferentes secretarias municipais para a coordenação do programa e eram incipientes os espaços e as oportunidades de discussão conjunta dos rumos dessa intervenção no município. Não foi identificado nenhum tipo de ação integradora entre produção e consumo nos programas governamentais, incluindo o PNAE que apresentou dificuldades em se constituir em instrumento de apoio e escoamento da produção dos pequenos e médios produtores do município.

Em CAL, a prática da intersetorialidade na administração municipal ocorre casualmente. Apesar de haver uma coordenação política no município e não terem ocorrido alternâncias recentes na administração municipal, não foi possível perceber uma forte relação intersetorial capaz de gerar sinergias além daquelas previsíveis e prescritas nos regulamentos dos programas. As ações em curso que geram sinergias mais visíveis e alguns resultados significativos ocorrem fora da esfera do poder público municipal, principalmente, entre as organizações sociais. Desta forma, há ações, principalmente, de mobilização dos trabalhadores rurais, como pode ser visto na ocupação de terras destinadas à reforma agrária que o STR apoiou com mantimentos e estrutura física.

A Comissão Regional de SAN, sediada em Juazeiro (BA), é também integrada e liderada por entidades da sociedade civil e tem se dedicado a articular os agricultores familiares para fornecer seus produtos ao Programa de Aquisição de Alimentos (através da CONAB). Este tipo de articulação envolve diversas organizações sociais que já desenvolvem trabalhos junto aos agricultores e estão hoje conseguindo comercializar seus produtos diretamente para o PAA. O

próprio P1MC é também uma forma de articulação intersetorial que congrega diversas organizações (do setor público, privado e da sociedade civil) e tem demonstrado uma grande potencialidade na execução de políticas sociais.

Já no caso de Araçuaí, do ponto de vista da intersetorialidade, percebem-se ações conjuntas entre as Secretarias Municipais de Desenvolvimento Sustentável, de Desenvolvimento Social, de Saúde e de Educação, ações essas que podem, contudo, ser aperfeiçoadas. A Prefeitura Municipal tornou-se um ponto importante de referência para os programas e ações conduzidos pela sociedade civil organizada. Nesse mesmo contexto, pode também ser percebida uma interação entre organizações da sociedade civil que atuam no município, interação essa que, de acordo com as entrevistas, pode ser aprofundada, o mesmo devendo ser dito com relação aos diversos conselhos municipais implantados em Araçuaí.

Três grandes linhas de ação se destacam para a promoção de SisLocSan em Araçuaí, mas não apenas nesse caso: (a) o aprimoramento das condições de convivência com o Semi-árido (de modo mais geral, com contexto biofísico), aumentando a capacidade das famílias terem acesso à água (aos recursos naturais) e à criação de pequenos animais (à atividade produtiva); (b) a transformação das redes sociais verticais que se formam no bojo das práticas patrimonialistas e clientelistas em redes verticais de instituições públicas e da sociedade civil e em redes horizontais de associativismo e cooperativismo, cujas ações potencializam a criação de dinâmicas locais virtuosas; (c) o fortalecimento das manifestações culturais locais através do incentivo à música, à arte e ao artesanato locais.

A importância do meio rural nas três localidades estudadas justifica remarcar que a prática da intersetorialidade em âmbito local – no que se refere aos circuitos ou fluxos de bens – defronta-se com o desconhecimento ou despreparo das administrações municipais em relação ao mundo rural quanto ao perfil produtivo e, sobretudo, o perfil sócio-econômico das famílias que é captado, quando ocorre, pelos programas sociais que pouco dialogam com os órgãos de agricultura e abastecimento. No Brasil, o mundo rural ainda é “federal” (em alguns casos, também “estadual”) nos seus dois componentes básicos que são o acesso à terra e o apoio à produção. Essa limitação da capacidade de atuação na esfera rural/agrícola é mais grave quando se considera a profunda crise que atinge a agricultura familiar. No caso de SFI, há a peculiaridade da importante presença da atividade pesqueira, igualmente, enfrentando sérias dificuldades.

Nesse sentido, uma das diretrizes da implementação de SisLocSan consistiria, justamente, em colocar a produção alimentar e a integração nos circuitos regionais como um instrumento

para o enfrentamento dessa realidade, trazendo junto elementos do enfoque da SAN, principalmente, na perspectiva de aproximar produção e consumo, para o quê jogam papel importante as feiras, o pequeno varejo e os mercados municipais. No mesmo sentido podem atuar as compras governamentais de alimentos, porém, vimos as dificuldades de participação dos pequenos produtores locais no fornecimento para a alimentação escolar.

Eqüidade

A dimensão da eqüidade leva-nos a observar os processos sociais mais amplos que geram desigualdades, e também como as formas de interação entre os atores sociais reforçam ou não desigualdades mais amplas. Na esfera das ações e políticas públicas, cabe verificar os princípios de equidade presentes na formulação e implementação de ações, os critérios de elegibilidade, eventuais estratégias para minimizar práticas clientelistas e paternalistas, a transparência e participação social na seleção da população atendida e os programas de inserção dos grupos mais vulneráveis.

A importância da população rural obriga-nos a iniciar retomando as dificuldades dos agricultores familiares em acessarem os serviços públicos, incluindo linhas de crédito, com exceção do PRONAF. Além da insuficiência de recursos financeiros outros fatores são alegados para explicar estas desigualdades de acesso, como a dificuldade de diálogo com os gestores locais, agravadas pela hierarquia que se estabelece nas relações sociais desiguais entre pequenos e médios produtores e a burocracia pública. Neste processo as fragilidades na noção de cidadania e direitos também se evidenciam, ao lado das próprias fragilidades na organização social dos pequenos e médios produtores, contribuindo para a consolidação das desigualdades de acesso aos recursos públicos. O acesso aos próprios canais políticos de influência também aparece como fator que reforça estas desigualdades.

A falta de capacitação técnica dos produtores, especialmente dos pequenos, é destacada em diferentes relatos, seja de técnicos que atuam nos municípios, seja de gestores e mesmo de produtores locais. Estas dificuldades implicam até mesmo em desafios para inserção destes segmentos nos programas federais considerando a complexidade das regras burocráticas. Este tipo de problema de formação técnica se reflete também nas condições dos produtores em escoarem sua produção mesmo para o mercado local, uma vez que seus produtos não são de fácil comercialização frente aos critérios dominantes de compra e venda.

No caso de SFI, e não apenas nele, a precariedade das relações de trabalho e a baixa remuneração dos trabalhadores são fatores críticos para o alcance da equidade, pois fragilizam de diversas formas este segmento populacional. Cabe a comparação com os pescadores, apesar de suas precárias condições de vida, para destacar que a existência da Colônia de Pescadores tem apresentado um potencial importante de apoio em termos previdenciários e trabalhistas, diferenciando-os inclusive dos trabalhadores agrícolas. Por outro lado, a ausência de uma cooperativa de trabalhadores da agricultura compromete o escoamento da produção de forma autônoma e com preços mais competitivos.

Soma-se a isto o fraco apoio governamental no escoamento da produção local, inclusive através de programas governamentais, fato que prejudica principalmente os pequenos e médios produtores. Os baixos preços dos produtos aliados aos riscos da venda (considerando que os atravessadores que não pagam pela compra dos produtos) reforçam as vulnerabilidades deste segmento de produtores. Esses limites favorecem e facilitam a atuação de atravessadores, reduzindo o preço de venda dos produtos para os pequenos e médios produtores que são os que menos lucram nessa cadeia produtiva. A comercialização do pescado, apesar da instituição da Colônia Z1, também remete a uma situação de submissão dos pescadores a intermediários, visto que eles não têm condições próprias de armazenamento do produto (nem a Colônia nem a prefeitura dispõem de frigorífico). A dependência dos frigoríficos particulares existentes no município reduz a margem de lucro e a autonomia destes pescadores. Portanto, as fases de comercialização e a agregação de valor aos produtos apresentaram-se como os elos mais frágeis do processo produtivo, ou seja, aqueles que constituem um nó crítico para ampliação dos lucros dos pequenos e médios produtores, contribuindo, portanto, de forma significativa para geração de desigualdades.

O caso de Araçuaí faz emergirem as desigualdades em termos de raça, etnia e gênero, que também devem ser compreendidas a partir dos fluxos dominantes referidos anteriormente. Manifestações dessas desigualdades são encontradas nos elevados índices de analfabetismo, na média de anos de estudo da população, nas elevadas taxas de mortalidade infantil e no número de crianças e adolescentes do sexo feminino com filhos.

Em relação ao processo de cadastramento para o PBF, não houve ampla divulgação pública dos critérios em SFI, o que prejudicou a própria transparência do programa revelada no desconhecimento dos entrevistados quanto aos motivos de inclusão e exclusão de famílias. Comprovando ser este um problema mais geral, também em CAL constatou-se pouca transparência nos critérios de escolha dos beneficiários, assim como as decisões tomadas no

âmbito da administração municipal não são em sua totalidade divulgadas à população. Estes fatores levam a interpretações da existência de apadrinhamentos, beneficiários sem justificativas, e outras formas de clientelismos, agravadas pelo fato de os programas não atenderem à todos que necessitam.

Os principais fatores que dificultaram um processo mais inclusivo de cadastramento foram: (a) a rapidez com que os dados precisavam ser coletados (aliada a falta de registros de informações sobre a situação social, econômica, da população residente no município); (b) falta de apoio e capacitação do governo federal e estadual; (c) deficiência de pessoal e de transporte frente à extensão dos municípios que possibilitasse uma busca ativa dos potenciais usuários.

Entre as famílias entrevistadas em SFI, proporcionalmente mais famílias urbanas se referem à participação em programas governamentais (PBF) do que as rurais. O baixo valor do benefício é um problema mais sentido pelas famílias urbanas, provavelmente, por serem mais dependentes de renda monetária. Reforçando os problemas apontados pelos gestores entrevistados, as famílias rurais (em maior proporção) e urbanas indicam a distância de seu local de residência e a falta de transporte como dificuldades de acesso aos programas sociais e a rede básica de saúde. Já em Araçuaí, técnicos de ONG's destacaram um aspecto importante referente à necessidade de rever os critérios para ser beneficiário de políticas públicas, estimulando trabalhos coletivos e mutirões.

Positivamente cabe destacar que, mesmo que de forma ainda tímida, principalmente as famílias rurais indicam que as ONG's contribuem para sua inserção em programas governamentais. De fato, por sua capilaridade, as organizações sociais têm o potencial de captar de forma mais expressiva as demandas de grupos onde o poder público não chega.

Participação social

A participação social aqui considerada engloba a formulação, implementação e controle das políticas públicas. Nesse sentido, há que observar não apenas a existência de instâncias de participação, mas sua composição, principalmente, no caso, considerando as diversas etapas da cadeia alimentar, e o grau de conhecimento dos integrantes dessas instâncias. Igualmente relevante é a existência de mecanismos de responsabilização dos gestores e demais atores sociais, e de denúncia de violações.

O quadro nas três localidades estudadas não é muito alentador, apesar de iniciativas que apontam para avanços no campo da participação social. Em SFI, a participação em organizações

sociais é praticamente inexistente e as famílias relatam que a distância é o principal motivo de impedimento. Ressalta-se como perspectiva positiva (potencialidade) a constituição da Colônia de Pescadores como possibilidade de apoio ao processo de trabalho deste segmento de trabalhadores que é um dos mais vulneráveis no município.

Uma característica importante no caso de SFI, certamente aplicável a um bom número de pequenos municípios brasileiros, é o fato de a Prefeitura ser o grande empregador no município, tornando freqüente o vínculo empregatício entre conselheiros representantes da sociedade civil e a Prefeitura. Deste modo, dificulta-se o distanciamento necessário para o exercício do controle social e favorecendo a centralização das decisões no âmbito da Administração Pública. Além disto, os mesmos representantes integram diferentes arenas de participação, como também é comum ocorrer nos pequenos municípios do país. Assim, as fragilidades nas parcerias entre as organizações sociais e o poder municipal, e na atuação de cooperativas e outras formas de associação civil, aliadas aos problemas na estruturação dos conselhos de políticas públicas, reforçam os limites do controle social. Conforma-se, assim, um quadro bastante comum no Brasil de centralização das decisões no poder público municipal, de prática do clientelismo e de fragilidade dos Conselhos com baixíssima articulação entre eles.

Já em CAL, onde ocorreram avanços na organização da sociedade civil, tais avanços têm se dado num contexto de afastamento em relação à administração municipal, situação que também não favorece a participação social nas políticas públicas. As formas de controle social são, geralmente, deficitárias, não criando condições nem estimulando a participação do público envolvido com os programas. No momento de realização da pesquisa, a maioria dos Conselhos estava ainda em processo de reestruturação, pois passadas as eleições a nova administração iniciou a renovação dos presidentes e do corpo de conselheiros, atendendo a uma necessidade legal já que muitos deles ocupavam o cargo há mais de um ou dois anos. Os entrevistados que não faziam ou fizeram parte dos conselhos queixaram-se de que na formação dos conselhos sempre eram colocados conselheiros próximos ao grupo político da administração municipal, funcionando mais como uma extensão da Prefeitura do que, propriamente, um órgão independente.

Os espaços existentes para a participação da população em geral estão mais ligados aos fóruns de debates, entidades representativas (sindicatos) e organizações não governamentais que procuram mobilizar a população em torno de alguns temas. A participação em projetos é restrita a uma parcela da população, sobretudo pelos custos inerentes às atividades e também porque não ser papel das entidades assumirem e executarem ações que são atribuição governamental.

O caso de Araçuaí aparece como exceção pela presença mais importante das organizações sociais na vida política local e na condução de programas públicos. A administração municipal contribuiu de forma determinante para a formação de mais de setenta associações comunitárias. As várias ONG's e instituições que atuam no município têm origem diversa, muitas delas oriundas da ação das Igrejas e algumas surgindo por iniciativa de ex-gestores municipais. Dentre as ações realizadas pelas ONG's, todas passam pela capacitação em relação ao meio ambiente e à consciência ambiental. Algumas estão mais voltadas para a saúde, educação e desenvolvimento comunitário. Outras, para a socialização e abertura de oportunidades para crianças e adolescentes.

As ações específicas no sentido da promoção da SAN cobrem um leque bastante amplo que inclui: nutrição materno-infantil; educação alimentar para crianças, jovens e adultos; valorização e fortalecimento da condição feminina e da cultura local; promoção de tecnologias alternativas para a convivência com o Semi-árido e a produção diversificada de alimentos para auto-consumo; promoção de acesso ao mercado para produtos locais, envolvendo qualidade e designação de origem. No contexto de Araçuaí, a promoção da SAN, do direito humano à alimentação e da soberania alimentar vem acompanhada do fortalecimento da cultura regional; mais do que isto, a promoção cultural deve se constituir numa importante estratégia para a promoção de SisLocSan e do desenvolvimento local e regional.

No município de Araçuaí, 10 conselhos municipais estão funcionando regularmente. As entrevistas realizadas revelaram grande disposição do setor público municipal tanto no sentido de participar dos diversos conselhos, como também de incentivar a participação, seja da sociedade civil organizada, seja de atores relevantes no âmbito de abrangência temática de cada um dos conselhos. Os principais problemas que foram levantados com relação à atuação dos conselhos estão relacionados com a necessidade de capacitação dos conselheiros, bem como as dificuldades em se custear o deslocamento e a estadia dos mesmos na sede do município quando da realização dos encontros mensais.

Embora sejam mais exceção que regra, os estudos de caso sugerem a necessidade de discutir as práticas de intermediação das ONG's nos programas públicos.

Descentralização e as relações intergovernamentais

A perspectiva de descentralização dos programas e ações requer observar as relações entre as esferas de governo que nela se estabelecem, as arenas e mecanismos de integração entre

essas esferas, os papéis dos diferentes níveis de governo e as formas de incentivo ao envolvimento, particularmente, das administrações públicas municipais.

Em SFI, no que concerne à relação entre os diferentes níveis de governo em torno da implementação dos programas federais de transferência de renda, a esfera municipal tende a estabelecer maior interlocução com o nível federal. O governo estadual que, segundo os formuladores do Programa Bolsa Família, teria um papel importante assegurando apoio estratégico na condução das ações e maximizando o valor dos benefícios, não estabelece vínculos mais cooperativos com o município. Uma peculiaridade desse município diz respeito às transferências constitucionais de recursos constitucionais como os *royalties* de petróleo que, embora não se refiram à descentralização de programas, têm uma enorme importância na possibilidade da descentralização de ações. SFI criou um programa municipal de renda mínima cuja amplitude depende desses *royalties* que, no entanto, trabalha com cadastros próprios e beneficiários que geram sobre-focalização e iniquidades.

Já CAL se caracteriza por ser um município com baixa arrecadação própria e pequena baixa capacidade operacional, de modo que os poucos recursos disponíveis no município vêm como forma de doações ou repasses de outras esferas governamentais, muitas vezes utilizados como instrumento de manutenção do poder.

Em Araçuaí, como em SFI, a administração municipal tende a estabelecer maior interlocução com a esfera federal. Há vários exemplos, como é o caso dos projetos que vêm sendo desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico Sustentável a partir de três Programas do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Programa de Aquisição de Alimentos; Banco de Alimentos e Cozinha Comunitária. Esses projetos são aprovados no Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e recebem o apoio de ONG's locais. Aí se enquadra o Programa Horta de Re-socialização Carcerária dirigido aos cerca de 30 presos albergados: a Prefeitura arca com custos de capacitação associado à redução da pena, os presos recebem uma bolsa mensal que paga o almoço (a janta é oferecida pela cadeia municipal), parte do produto da horta vai para o Banco de Alimentos e outra parte fica para o preso ofertar na feira aos sábados.

O interessante aqui é a forma como são implementados esses programas, indicando um novo olhar sobre os programas federais e sugerindo, ao mesmo tempo, o fortalecimento da descentralização dos sistemas de SAN. Oferecer condições para que esses programas possam ser recriados localmente fortalece a idéia de construção e promoção de SisLocSan. Um outro ponto a ser destacado é o fortalecimento, por parte dos gestores municipais e de ONG's, da idéia de que

as intervenções no campo da SAN devem se dar em duas dimensões: a dimensão regional e a dimensão local propriamente dita. Isto porque há processos regionais que dificultam formar localmente um SisLocSan. Eles possuem componentes ambientais, político-institucionais, econômicos e sociais que exigem intervenções pontuais (locais) e regionais, como a conformação de arranjos produtivos locais (regionais), a generalização da oferta de infraestrutura básica e bens e serviços públicos.

Assim, o que se percebe pela pesquisa é a fragilidade no monitoramento local dos programas públicos por parte dos níveis supra-municipais de governo, no caso as esferas estadual e federal, o que compromete a qualidade do processo de implementação desses programas. A forte dependência financeira dos municípios no que se refere aos repasses do Governo Federal deve ser também considerada.

Sustentabilidade

O emprego em sentido amplo da noção de sustentabilidade coloca o desafio de considerar, articuladamente, a sustentabilidade política, econômica e ambiental das estratégias vigentes nas localidades e das ações públicas implementadas. Não obstante, cada uma das dimensões da sustentabilidade envolve elementos próprios a serem verificados em distintos planos (individual, territorial e das políticas públicas). A dimensão econômica remete, de um lado, às fontes (fixas ou variáveis) dos recursos, ao grau de autonomia local na geração de recursos para implementar os programas e aos mecanismos de articulação entre orçamento e gestão; por outro lado, a sustentabilidade das estratégias adotadas diz respeito ao potencial das ações em promover a emancipação econômica das famílias que recebem ajuda pública. A sustentabilidade política das ações e programas depende da sua sustentabilidade econômica, assim como da capacidade de agregar atores com atuação mais permanente no local e com legitimidade social. A obtenção da adesão dos atores sociais a projetos integradores em âmbito local coloca desafios próprios em relação à esfera nacional, pois é distinta a natureza dos atores e dos conflitos.

Alguns elementos da sustentabilidade das estratégias e programas, nesse sentido amplo, foram abordados nos itens anteriores e serão retomados de forma mais articulada no próximo capítulo. Nesse momento, daremos maior relevo à questão ambiental na ótica do desenvolvimento sustentável. A sustentabilidade ambiental envolve, entre outros, a incorporação da análise de risco ambiental, o controle no uso de produtos que oferecem riscos ao ambiente e para a saúde humana e o controle de práticas de destruição como é o caso do desmatamento.

Iniciando por SFI, os principais problemas ambientais identificados pelos entrevistados são o desmatamento, a erosão do solo, o assoreamento do rio Itabapoana e a devastação do que resta da Mata Atlântica em razão da extração e comercialização irregular de madeira. A importância da pesca artesanal faz com que se chame a atenção para a deterioração da fauna local devida à instalação dos postos de extração petróleo da Petrobrás que geram matança de peixes, e à poluição dos mangues por detritos de peixe jogados por pescadores. Em termos de ações voltadas para a sustentabilidade ambiental, destaque-se o Projeto Managé que vem sendo desenvolvido por uma ONG em parceria com a Universidade Federal Fluminense em municípios que integram a bacia do Rio Itabapoana, visando fortalecer a proteção desta bacia através de cursos de formação em temas como, por exemplo, desenvolvimento sustentável.

Em CAL, as principais preocupações ambientais referem-se à sustentabilidade da região Semi-Árida por conta do processo de desertificação que coloca em risco a permanência da população naquela região. Esse processo é intensificado em consequência da exploração predatória ocorrida desde o início do povoamento da região, com sucessivas derrubadas de matas, eliminação da vegetação nativa e a utilização do fogo para a limpeza de terreno para plantios e/ou formação de pastagens. Entretanto, nota-se a presença de iniciativas visando alterar a lógica de produção e apontando para uma convivência mais harmoniosa com o Semi-Árido; este é o caso do modelo de produção agroecológica, sistema que permite resgatar práticas agrícolas tradicionais que impactam menos o ambiente e espécies mais adaptadas à região, respeitando a disponibilidade de recursos (financeiros, terra e mão de obra) dos agricultores familiares. Frente ao diagnóstico de que os programas públicos convencionais não são emancipatórios, o Programa 1 Milhão de Cisternas (P1MC) baseia a instalação das cisternas em mobilização comunitária, ação que se diferencia da grande maioria das intervenções realizadas na região do Semi-Árido.

Em Araçuaí, como nas demais localidades, os principais problemas ambientais tiveram origem com a intensa atividade antrópica, no caso, ligada à mineração e agropecuária. O desmatamento, as queimadas e o mau uso dos solos conduziram à erosão acelerada. Associados a isso, o assoreamento dos rios e córregos, o ressecamento do solo, a redução da vazão de alguns rios e a intermitência de outros, são problemas que repercutem de forma significativa nos padrões de qualidade de vida da população. Como visto anteriormente, o mais grave problema que os moradores de várias comunidades rurais enfrentam é a falta d'água para consumo doméstico e para a atividade produtiva. A região de Araçuaí também integra a área de atuação do já referido P1MC.

O leque de ações que vêm sendo implementadas cobre um amplo espectro que associa o enfrentamento das manifestações de insegurança alimentar com a promoção da SAN e do desenvolvimento local. Cabe destacar que a noção de SAN vem norteando essas ações e, juntamente com ela, a idéia de que a sustentabilidade ambiental é um objetivo a ser perseguido com rigor, dada a conscientização geral entre os gestores municipais de que os problemas ambientais estão entre as principais causas do elevado grau de pobreza local e regional.

Cultura e hábitos alimentares

Os relatórios dos estudos de caso contêm importantes informações relativas aos hábitos alimentares nas localidades estudadas e como eles expressam a cultura local, ainda que com graus diferenciados de detalhamento em função dos resultados das pesquisas de campo. A indagação que se coloca, neste ponto, refere-se tanto ao respeito às culturas locais por parte dos programas alimentares, quanto aos incentivos e ações específicas voltadas para a produção e comercialização de produtos integrantes dessas culturas.

Em SFI, os relatos de gestores, técnicos e produtores locais destacaram que está em curso uma diversificação do consumo alimentar na região, sendo que os alimentos novos identificados pelos entrevistados referem-se principalmente aos produtos enlatados e, como destacado pelos gerentes de supermercados entrevistados, o crescente consumo de refrigerantes. Ao mesmo tempo, porém, os relatos ressaltaram o fato de o município passar a dispor, mais recentemente, de um número expressivo de estabelecimentos que comercializam produtos hortícolas, o que possibilitou diversificar o consumo de frutas legumes e verduras.

Os principais alimentos consumidos pelas famílias são arroz, feijão, farinha, peixe, carne bovina e frango. Interessante notar que o aipim, cultura tradicional da região, não apareceu nas entrevistas com as famílias, porém foi citado por comerciantes locais como prato indispensável no cardápio da região (aipim frito). O pequeno porte do município faz com que seja ainda baixa a frequência de refeições fora do domicílio na área urbana. Vale destacar, porém, que mais da metade das famílias rurais entrevistadas indicaram vivenciar situações de escassez de alimento no domicílio, principalmente, no final do mês, nos períodos de entressafra e seca, a maioria tendo recorrido a ajuda eventual de vizinhos.

Como se pode notar nos respectivos relatórios, as pesquisas em CAL e Araçuaí permitiram um razoável detalhamento da cultura alimentar na região, sendo este um indicador da relevância do tema nas estratégias dos atores locais. Em CAL, os alimentos com maior

freqüência de respostas, além do feijão e do arroz, foram a carne, farinha, cuscutz e café, sendo que a grande maioria da população, tanto do meio urbano como o rural, disseram comprar os produtos no mercado da cidade. As refeições são compostas, basicamente, por feijão, arroz e farinha acompanhados, uma ou duas vezes na semana, de uma “mistura” que seria a carne (frango, bode ou bovina) ou de preparações feitas com sobras. No inverno, esta refeição pode ser variada com as verduras, em particular, a abóbora. O mel de abelha é outro alimento de consumo diário comum a todas as comunidades.

A grande maioria dos entrevistados relatou mudanças na alimentação nos últimos anos, a principal delas pela maior diversificação de alimentos que têm à mesa nos dias atuais, seguida da maior facilidade de acesso a alimentos pelos moradores da área urbana. É ainda incipiente a incorporação do consumo de produtos industrializados que está sob influência, por um lado, de fatores estimuladores relacionados com a afirmação de pertencimento social, adoção de hábitos urbanos, menor carga de trabalho feminino e praticidade na preparação; por outro lado, atuam em sentido oposto as restrições no orçamento familiar, hábitos locais mais enraizados, paladar e presença de elementos químicos nos produtos industrializados.

A horticultura também tem sido estimulada através de projetos com as óticas de apoio à comercialização e também do abastecimento do mercado local. Havíamos mencionado anteriormente os relatos de consumidores revelando dificuldade em encontrar verduras e folhosas no mercado, considerando ser este um dos principais motivos para consumirem baixas quantidades deste produto; a viabilização da produção vem estimulando a introdução do consumo de hortaliças. Por fim, cabe registrar a presença de iniciativas voltadas para o aproveitamento integral dos alimentos, alimentação alternativa e educação alimentar.

As pesquisas de campo confirmaram, de maneira geral, que a ampliação do consumo de frutas, verduras e legumes entre as camadas de menor renda não está limitada, apenas, à inegável restrição de preço destes bens relativamente a sua capacidade de saciar a fome. Interfere, também, no consumo a disponibilidade de oferta nas áreas habitadas, predominantemente, por população de baixa renda (sem dúvida, a preços acessíveis), remetendo ao papel dos programas de abastecimento e do estímulo às hortas domésticas e comunitárias.

No caso de Araçuaí, nota-se o cruzamento de gostos e práticas trazidas da África e da Europa com características dos povos indígenas num ambiente de cerrado, deixando um legado de manifestações culinárias próprias (arroz com pequi, requeijão, macaxeira, biscoito de goma, farofa de andu, carne-de-sol com farinha). Os peixes fazem também parte da cultura alimentar local. Os alimentos mais consumidos são o feijão, arroz, leite, carne bovina, macarrão, verdura,

legumes e bofe; entre as famílias rurais foram também citados a batata, o tomate e a abóbora. As frutas ainda estão disponíveis “no quintal”, tanto no meio rural quanto urbano, levando a uma subestimação de seu consumo pelos entrevistados em relação ao que precisa ser produzido ou comprado.

Os restaurantes locais oferecem pratos típicos da cultura local, combinando produtos característicos da agricultura familiar (pequenos animais), com cereais (arroz e milho), feijão, quiabo, tubérculos (mandioca) e frutos (pequi, jenipapo, tamarindo e manga). Os entrevistados afirmam estar havendo uma diminuição no consumo desses pratos típicos, ao lado de maior interesse em alimentos mais saudáveis, exigência de mais variedades de carnes e a diminuição do consumo de verduras.

Já no meio rural, as mudanças nos hábitos alimentares foram relacionadas com fatores tais como facilidade de acesso a uma maior variedade de bens e benefícios monetários para compra de alimentos, ao lado de restrições ao plantio e à alimentação por conta do desemprego. Embora as avaliações sejam de que no passado a alimentação era mais saudável e natural e se plantava mais que hoje, quando parte dos alimentos “vêm de fora”, este último fenômeno é também responsável pela maior variedade e facilidade de acesso a alimentos antes inalcançáveis.

São ainda tímidas as manifestações locais das principais tendências gerais de alteração no regime alimentar reveladas nas estatísticas nacionais, como mencionado anteriormente a propósito do incipiente consumo de produtos industrializados. No entanto, cresce a procura por refrigerantes e enlatados, introduzindo nas referências locais as grandes marcas nacionais e internacionais. A alimentação fora do domicílio tem pequena incidência, como seria de se esperar, exceto na feira aos sábados quando um grande número de pessoas se dirige à sede do município para realizar compras semanais e também vender os excedentes de sua produção.

Ainda com relação à alimentação fora do domicílio, vale ressaltar que Araçuaí se constituiu historicamente como um entreposto comercial, local de paragem e, enquanto tal, é referência regional para o comércio e a oferta de alguns serviços; acrescenta-se a isto o fato de a zona rural do município se estender por uma área significativa. Isto faz com que, diariamente, dezenas de pessoas acorram à sede do município, as quais se alimentam nos restaurantes locais, principalmente os que oferecem “pratos feitos”, estando esses sempre cheios no horário do almoço.

Mesmo sem ter definido uma amostra por critérios paramétricos que permita fazer inferências gerais, a pesquisa de campo constatou, segundo os relatos das famílias entrevistadas nas três localidades, que os programas públicos de transferência de renda têm contribuído na

diversificação da dieta alimentar das famílias por eles atendidas, ao ampliarem sua capacidade de acesso. Por certo, esse impacto positivo dos programas pode estar também reforçando algumas das tendências do consumo alimentar antes apontadas. Nesse campo, porém, notam-se iniciativas de organizações da sociedade civil voltadas para a melhoria dos hábitos na perspectiva de valorizar produtos locais e o aproveitamento integral dos alimentos, além de outras ações de educação alimentar.

Nesse contexto, como também, em grande medida, nas três localidades estudadas, a promoção e a construção de SisLocSan passa pela promoção da produção local e pela abertura de novos canais de comercialização, acompanhada da articulação entre a cultura local e o consumo alimentar. Essa estratégia englobaria a necessidade de aprimorar a qualidade da produção local e a atuação da vigilância sanitária, avançar nas estratégias de convivência com o Semi-árido, apoiar as atividades artesanais associadas à produção de alimentos e ampliar a promoção da educação alimentar.

Qualidade sanitária dos alimentos

A qualidade sanitária dos alimentos, abordada desde a ótica da inocuidade do consumo dos bens para a saúde humana, constitui a dimensão da SAN mais valorizada pelos enfoques convencionais que, de fato, preocupam-se com a segurança dos alimentos (*food safety*). Nesse sentido, ganham relevância os programas de inspeção animal e vigilância sanitária, particularmente, no tocante à adequação das normas que o regem e a perspectiva de atuação dos órgãos fiscalizadores. A promoção da produção artesanal ou daquela realizada nos pequenos e médios empreendimentos rurais e urbanos, componente essencial da promoção de SisLocSan, não deve prescindir do requisito de qualidade dos bens ofertados, porém, ela costuma se defrontar com normas inadequadas a este tipo de atividade, já que a maioria delas foi elaborada tendo como referência a produção industrial de maior escala. À inadequação das normas soma-se a atuação meramente punitiva dos órgãos responsáveis por aplicá-las, com quase nenhuma perspectiva de promover a passagem desses pequenos produtores para o mercado formal.

Muitas vezes, porém, o problema é anterior. O município de SFI ficou sem o serviço de vigilância sanitária durante alguns anos por falta de pessoal; os profissionais que ingressaram em concurso recente, por sua vez, têm deixado o cargo e a própria localidade em função dos baixos salários. O município não dispõe de frigorífico nem de matadouro público, sendo notórias as fragilidades da inspeção dos estabelecimentos que produzem e comercializam alimentos e refeições.

Em CAL, mais da metade dos estabelecimentos visitados não possuíam registro legal de comércio, operando na informalidade e, portanto, não sendo fiscalizados; mesmo aqueles que comercializam alimentos perecíveis. Registrou-se também graves problemas na qualidade da água consumida, sobretudo, nos períodos de maior escassez em que os animais de criação se utilizam das mesmas fontes; os ‘barreiros’ são abertos à entrada de qualquer tipo de animal e servem para consumo humano em algumas comunidades nos períodos de seca.

No caso de Araçuaí, a fiscalização sanitária cobre, “na medida do possível”, todo o comércio de alimentos. O Mercado Municipal tem importância relativa também nesta questão, em relação ao qual foram iniciadas reformas estruturais que representariam um marco importante no avanço da fiscalização. A exigência de uma maior fiscalização sanitária em relação aos equipamentos oferta de alimentos – envolvendo supermercados e restaurantes, além do mercado e da feira municipal – não deve obscurecer um fato importante, qual seja, a necessidade de melhorar a qualidade dos produtos alimentares oriundos da agricultura familiar daquela e das demais regiões.

5. Ações e políticas públicas de promoção de SisLocSan

Nesse que é o capítulo final do relatório, serão apresentadas as proposições para a promoção de SisLocSAN originadas da pesquisa realizada. Cabe fazer três esclarecimentos iniciais sobre a amplitude e natureza dessas proposições. Primeiro, nem todos os elementos requeridos pela iniciativa de instituir os referidos sistemas foram abrangidos pela pesquisa, cujo escopo limitou-se à identificação e análise das dinâmicas sistêmicas que condicionam a SAN das famílias e comunidades nas dimensões da produção e do consumo de alimentos. A análise dos papéis das políticas públicas de SAN não englobou o marco institucional do sistema público em que elas estariam inseridas. Esse esclarecimento tornou-se ainda mais necessário em face da recente sanção presidencial da Lei Orgânica de SAN a ser regulamentada em breve, que prevê a instituição de sistemas de SAN nas três esferas de governo.

O segundo esclarecimento deve-se ao fato de a pesquisa ter analisado as condições vigentes em três municípios localizados em regiões socialmente desfavorecidas e economicamente deprimidas, eles mesmos municípios de pequeno porte com perfil rural e elevada incidência de pobreza. Tendo a escolha recaído sobre localidades cujas realidades sócio-econômicas e político-institucionais apresentam sérias precariedades, os diagnósticos e proposições derivadas da pesquisa dizem respeito, mais propriamente, à implantação de SisLocSan em condições desfavoráveis. Portanto, respeitados os limites da pesquisa realizada, em particular, o perfil das localidades estudadas, acredita-se que várias das indicações e proposições apresentadas a seguir são replicáveis na construção e promoção de SisLocSan em contextos sócio-espaciais distintos.

Um terceiro esclarecimento decorre da perspectiva sistêmica na promoção da SAN. A suposição de que a própria realidade tem natureza sistêmica implica uma abordagem voltada para identificar os componentes do(s) sistema(s) respectivo(s) que se pretende promover por meio da institucionalização e aprofundamento das relações sistêmicas entre tais componentes, de um modo que potencialize os ganhos sinérgicos propiciados pelas interações entre eles. Assim, a pesquisa teve a perspectiva não apenas de caracterizar as dinâmicas sistêmicas que condicionam a SAN nas localidades estudadas, como também identificar alguns dos elementos e processos que poderiam conduzir à promoção de sistemas de SAN em âmbito local, providas as condições político-institucionais para que as ações e programas adotem essa perspectiva. O que segue são indicações extraídas dessa análise visando a construção e promoção de SisLocSan em conexão com estratégias de desenvolvimento econômico local.

Não é preciso retomar os princípios normativos da SAN e as correspondentes diretrizes a serem perseguidas pelos SisLocSan, suficientemente trabalhadas no segundo capítulo do relatório; muitos deles estarão subjacentes ou mesmo ficarão explícitos nas proposições apresentadas neste capítulo. Contudo, há que iniciar abordando os desafios localizados no plano da concepção e formulação das políticas públicas de SAN, particularmente, a complexidade da construção de projetos integradores. Vimos que para conferir amplitude social ao enfoque da SAN – ultrapassando o enfoque restrito do “combate à fome” – bem como para praticar a intersetorialidade nas ações respectivas, requer-se aglutinar setores com distintas inserções nas dinâmicas sociais, econômicas e políticas que condicionam aquele objetivo.

Mais além da obtenção de racionalidade burocrático-administrativa, o desafio da intersetorialidade está em superar ações segmentadas em razão do ‘distanciamento’ funcional e também de visões distintas sobre as questões envolvidas pela SAN. No âmbito das políticas públicas, a resolução de grande parte desses conflitos requer construir processos e instâncias que favoreçam que os distintos setores abram mão de objetivos e recursos de curto e médio prazo, em função de ganhos futuros. De fato, a adesão dos atores se faz por meio de projetos que ganham consistência política quando construídos coletivamente e de forma pactuada, ajustando as diferentes lógicas setoriais.

O recurso à abordagem sistêmica nos permitiu identificar as relações de interdependência e mútua determinação entre os fatores que atuam sobre a questão alimentar. Foram colocados em evidência os dois elementos dessa abordagem que contribuem para a formulação, implementação e monitoramento de ações e políticas públicas de SAN de um modo que configuraria os pretendidos SisLocSAN. São eles os fluxos de interdependência e os mecanismos de coordenação entre os componentes do sistema em questão. Os fluxos de interdependência se expressam nas dinâmicas sistêmicas que condicionam o objetivo da SAN, cujas implicações serão referidas mais adiante.

Quanto aos mecanismos de coordenação, sua construção pode se dar na perspectiva de explorar as possibilidades sinérgicas e outros efeitos propiciados pela interação entre os componentes do sistema respectivo, por meio da formulação de ações e políticas públicas integradas. Demonstrou-se que a apropriação da SAN, no Brasil, levou à proposição de um espaço institucional que funcionaria como mecanismo principal de coordenação dos sistemas de SAN que são os Conselhos de SAN (CONSEA’s) nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal). Vimos, também, que os CONSEA’s não são o único componente das dinâmicas de coordenação que propiciam (ou entram) fluxos sustentáveis dos sistemas de SAN,

particularmente, no caso dos SisLocSan onde ao lado dos COMSEA's coexistem os Comitês de Coordenação do Programa Bolsa Família, Fóruns de SAN, CONSAD's, e outros mais. A esse respeito, o desafio está em lograr a penetração do enfoque sistêmico de SAN nesses espaços institucionais e em seus membros.

As políticas públicas, portanto, as instâncias de Estado desempenham papel central na formatação dos sistemas de SAN, como se pode facilmente deduzir. A articulação do enfoque sistêmico com a SAN assentou-se em conceitos chaves e princípios normativos cuja articulação ajuda a construir a idéia de sistemas de SAN e a promover políticas de SAN: (a) intersetorialidade das ações e programas; (b) ações conjuntas entre Estado e sociedade; (c) equidade econômica, social, de gênero e étnico-racial; (d) sustentabilidade; (e) articulação entre orçamento e gestão; (f) abrangência e articulação entre ações estruturantes e medidas emergenciais.

Alerta-se, desde logo, para a distinção entre os aspectos de concepção e formulação de uma política ou sistema segundo os princípios da SAN, e aqueles relativos à implementação dessa política ou sistema. Vale dizer, há que considerar em que medida os princípios da SAN estão presentes nas políticas locais tal qual formuladas (i.e., instâncias de participação social, formas de prover uma distribuição mais equitativa dos recursos existentes), assim como de que forma estes princípios são implementados através das ações estudadas ou estão presentes nas várias dimensões da vida local (fluxos de troca, relações sociais, redes de sociabilidade, redes de apoio, redes políticas, etc).

Um sistema de SAN deve ter abrangência e institucionalidade análogas às sugeridas para as políticas de SAN, nas respectivas esferas de governo (nacional, estadual ou municipal). Sugeriu-se que ao delimitar a abrangência da política de SAN e implantar um sistema de SAN, há que considerar a conveniência de criar subsistemas (ou reconhecer sua existência), bem como identificar as interfaces e graus de autonomia do sistema de SAN em relação às arenas e processos decisórios dos sistemas associados cuja abrangência coincide, parcialmente, com a da SAN. Sustentou-se, ainda, que os programas e ações de uma política municipal de segurança alimentar podem abranger as várias dimensões da SAN nos campos da produção e comercialização de alimentos, do acesso à uma alimentação adequada e saudável, da educação alimentar, dos programas com caráter suplementar e na participação da sociedade civil.

Essas parecem ser orientações de política suficientes para contribuir na formatação de SisLocSan, porém, sem que o foco no local prescindia da consideração dos fatores que se definem em esferas mais englobantes (estaduais, nacional e mesmo internacional). Ao contrário,

é uma exigência do próprio enfoque sistêmico considerar como os SisLocSAN se inserem em sistemas mais amplos e por eles são influenciados ou determinados em alguns aspectos.

Retomemos, agora, a questão dos fluxos de interdependência e dinâmicas sistêmicas que condicionam a SAN. No capítulo anterior desenvolveu-se uma análise conjunta das localidades estudadas tendo como referência o conjunto dos três fatores que condicionam a inserção das famílias e comunidades nessas dinâmicas e, portanto, sua condição de SAN. São eles: (a) contexto biofísico; (b) reprodução econômica das famílias e densidade sócio-organizacional das respectivas localidades; (c) a institucionalidade pública e acesso a bens e serviços públicos. Vimos como esses três fatores configuram – potencializando ou gerando constrangimentos – os elementos constitutivos dos SisLocSan naquelas localidades, em relação ao quais iremos, agora, extrair algumas proposições e apontar perspectivas.

As três localidades caracterizam-se por um contexto biofísico desfavorável, quando não adverso, em que se nota a presença comum de limitações na disponibilidade de água provocadas pela escassez e por outros fatores que restringem o acesso a este recurso vital; tais limitações são menos intensas no caso de SFI que não apresenta os mesmos problemas climáticos e dispõe de mar, rios e manguezal. Percebe-se nos municípios estudados que a adversidade do ecossistema, naturalmente conseqüente aos problemas climáticos, se agrava diante de práticas sociais predatórias como as atividades econômicas referentes a mineração, pecuária extensiva, plantação de eucaliptos, queimadas, extração de petróleo. Apesar de se tratar de atividades produtivas geradoras de riquezas, é essencial a regulamentação desses processos no sentido da garantia da sustentabilidade e proteção contra os riscos a SAN, como, por exemplo, o estabelecimento do período do defeso no caso da pesca. Este tipo de regulamentação exige, por vezes, outros mecanismos de proteção, desta vez referentes à vulnerabilidade econômica dos trabalhadores envolvidos nestas atividades, que pode ser gerada como conseqüência das limitações mais imediatas deste processo. Neste caso, o seguro defeso é um exemplo deste mecanismo compensatório.

Portanto, coloca-se como estratégica a combinação de instrumentos de regulamentação das atividades produtivas – no sentido de proteção aos riscos ambientais e a disponibilidade permanente de alimentos – com mecanismos de proteção social dos trabalhadores que sobrevivem destas atividades, contribuindo para a sustentabilidade ambiental e socioeconômica nos contextos respectivos e, conseqüentemente para o alcance da SAN.

Além disto, a expansão de serviços de esgotamento sanitário e do acesso à água potável mostrou-se igualmente fundamental, tanto no que se refere a dimensão da sustentabilidade

ambiental, quanto pelas repercussões diretas no quadro de saúde, considerando a baixa cobertura destes serviços nos municípios estudados. Este quadro assemelha-se ao encontrado no país, onde o acesso ao saneamento vem sendo apontado como um nó crítico no campo das políticas públicas voltadas para o alcance das Metas de Desenvolvimento do Milênio (Presidência da República, 2004).

As cisternas se destacam nas localidades estudadas como soluções tecnologicamente viáveis e de impacto significativo na SAN, não só no que se refere ao acesso a água, mas também na qualificação da dinâmica de implementação de ações que favorecem a intersetorialidade por parte do P1MC que, portanto, merecem investimento público. É importante identificar tecnologias deste tipo que contribuem para o enfrentamento de fatores de risco para a SAN e que se desenvolvem a partir do aprendizado social da população e se convertem em estratégias de convivência com os respectivos contextos biofísicos. Ressalte-se, também, que a técnica (no caso, as cisternas) não se dissocia do modelo em que se baseia a relação com o contexto biofísico (no caso, a agroecologia como fundamento da convivência das populações rurais com o Semi-Árido).

As conexões e fluxos de interesses entre o setor público e privado também contribuem para gerar desigualdades e riscos para a consolidação da SAN como bem público, como indicado no caso do município de SFI. Neste exemplo, a construção de canais de irrigação destinados a favorecer determinados segmentos de agricultores gerou problemas ambientais importantes, ao comprometer os mananciais dos rios, afetando de forma desigual os demais trabalhadores bem como as condições gerais de vida em toda região.

Vale dizer, a pesquisa demonstrou que os fatos biofísicos interagem com os demais condicionantes da SAN, com base em vários exemplos que os relacionam com o grau de organização das comunidades, com o marco regulatório e com as políticas públicas em geral. Essa afirmação está em linha com tradicionais diagnósticos desde Josué de Castro, que insistia na necessidade de considerar o papel determinante do contexto sócio-político mesmo em face da adversidade quase absoluta do sertão Nordeste. Além disso, confirma-se ser necessário considerar a interação sistêmica entre os fatores condicionantes da SAN.

Em síntese, o reconhecimento e promoção das potencialidades oferecidas pelas estratégias de convivência com contextos biofísicos adversos, devem ser acompanhados da instituição de mecanismos de regulação de práticas sociais predatórias e de proteção social aos trabalhadores em face dessas práticas e de fenômenos naturais. Acrescente-se também o estímulo

e fortalecimento de iniciativas que confirmam maior densidade sócio-organizacional às comunidades, inclusive, para ampliar sua capacidade de acesso às políticas públicas.

O peso relativamente importante do mundo rural nas localidades estudadas e a atenção especial para com o aspecto da produção dos alimentos que é própria do enfoque da SAN, conferiram relevo à pesquisa da condição das famílias rurais, particularmente, como produtoras. Foi possível identificar alguns dos nós críticos do fluxo produtivo no que se refere ao alcance da SAN – práticas de degradação ambiental, baixa cobertura dos serviços de saneamento, dificuldades de assessoria técnica para a produção de pequeno porte, desafios em processar e agregar valor aos alimentos com vistas a ampliar a renda, barreiras para a obtenção de crédito (devidas à falta de documento de propriedade da terra e complexidade das regras burocráticas vigentes), acesso limitado a equipamentos para o plantio (tratores) e pesca (frigoríficos) e controle da qualidade sanitária.

As três localidades estudadas revelam fragilidade nas iniciativas de processamento local e de outras formas de agregação de valor aos alimentos por parte dos produtores responsáveis pela agricultura de pequeno porte, que pudessem redundar em maior renda. Ainda neste plano, o apoio técnico aos produtores, apesar de existente, mostrou-se também frágil em termos de efetividade, segundo a fala dos diferentes segmentos entrevistados, considerando que as técnicas produtivas que são abordadas nos cursos de formação não são na maioria das vezes incorporadas as práticas produtivas vigentes dos produtores locais. Isto pode ser decorrente de uma inadequação dos conteúdos a realidade local ou de uma inadequação do próprio processo pedagógico. Portanto, fica evidente a demanda pela qualificação dos processos de formação continuada dos(as) agricultores(as).

As ações do poder público são fundamentais em todas as dimensões mencionadas, podendo favorecer o desenvolvimento local ao enfrentarem estes nós críticos, seja através da regulamentação fundiária, do suporte ao processamento de alimentos em questões como, por exemplo, rotulagem e controle de qualidade, contribuindo para geração de renda destes segmentos, superação das barreiras no acesso ao crédito e equipamentos produtivos.

Avanços neste sentido são essenciais para o alcance de um dos princípios constitutivos da ótica integradora e intersetorial de SAN, qual seja a aproximação entre produção e consumo. A dificuldade de compra local de alimentos para os programas públicos, e mesmo para os estabelecimentos de comercialização privada, se evidenciou nas localidades estudadas, seja pelos limites dos agricultores locais em garantirem oferta permanente dos produtos, seja pela qualidade dos próprios produtos que, segundo os comerciantes, não é adequada para a comercialização.

Exceções devem ser feitas aos programas de SAN no município de Araçuaí e ao caso do PAA na região do Semi-árido que vêm contribuindo para aproximar produtores locais e consumidores. Os estudos de caso possibilitaram perceber que alguns programas de SAN, como estes citados, contribuem, por seu próprio desenho operacional, para a aproximação entre produção e consumo, entre a dimensão alimentar e nutricional, constituindo, portanto, potencialidades para a ótica integradora de um sistema de SAN.

No que se refere aos espaços institucionais de coordenação dos sistemas de SAN, embora os COMSEA's sejam um fórum potencial de articulação e promoção da intersetorialidade no plano municipal, seu funcionamento depende do contexto prévio de cada localidade em relação à ação das organizações sociais locais, sua experiência de diálogo com o poder público, bem como das próprias inter-relações entre os setores de governo. Em contextos municipais de baixa densidade sócio-organizacional, como SFI, o funcionamento destes espaços de pactuação entre o setor público e privado, como os conselhos de controle social, é fortemente comprometido.

Em contraste, a densidade sócio-organizacional revelada pelo expressivo número de organizações sociais em Araçuaí e de ações por elas desenvolvidas favorece que os conselhos locais, em geral, tenham maior vitalidade – como visto, os programas de SAN são analisados pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – ainda que possam existir dificuldades de implementação das decisões deles provenientes. A própria atuação de organizações voltadas para valorizar os recursos provenientes da cultura constitui elemento potencial para o desenvolvimento local, ao fortalecerem a identidade sócio cultural dos povos, a eventual comercialização de produtos típicos e a valorização da cultura alimentar.

Foi possível perceber que para além dos COMSEA's, outros espaços organizacionais também se mostraram relevantes em termos da coordenação de atores sociais no âmbito do SisLocSan, como a Comissão Regional de SAN sediada em Juazeiro (BA), que atuou de forma importante na articulação dos agricultores familiares para fornecerem seus produtos para o PAA. Igualmente relevante e ainda mais abrangente é o processo de articulação social promovido pelo PIMC. Ao pensarmos o sistema de SAN como um todo, incluindo ações governamentais e societárias, estes espaços contribuem para a coordenação dos fluxos e a interdependência entre os atores públicos e privados, conectando trabalhadores e organizações sociais locais com o poder público e seus programas.

As iniciativas de aproximação entre setores encontradas nos estudos de caso refletem esforços de conjugar ações específicas de programas a partir de um tema comum, identificado como interseção entre os campos de atuação dos diferentes setores. Neste sentido, uma estratégia

potencial para promover a intersectorialidade da SAN seria partir dos campos de interseção já identificados pelos setores, ainda que sejam pontuais, e ampliá-los progressivamente até que seja possível um planejamento integrado entre eles por meio da formulação e implementação de políticas integradoras. Estas iniciativas podem favorecer a própria adesão de cada setor ao SisLocSan, ou seja, elas promoveriam a intersectorialidade a partir de demandas de aproximação entorno de ações específicas que os próprios setores já reconhecem como importantes para desenvolverem sua própria vocação.

No entanto, alguns limites foram encontrados para uma maior integração entre as dimensões alimentar e nutricional dos SisLocSan, como as dificuldades de diálogo entre setores de governo refletidas, entre outros, na própria inexistência de intercâmbio de informações sobre as famílias atendidas pelos diferentes programas governamentais. Ainda que setores do governo local, como as Secretarias de Assistência Social, venham desenvolvendo um cadastramento das famílias atendidas pelos programas sociais, estes dados não subsidiam a ação de outros setores, como a agricultura, que atendem as mesmas famílias e desconhecem sua realidade. Dificuldades na constituição de espaços de planejamento integrado, que são essenciais para a implementação, por exemplo, do Bolsa Família, uma vez que unifica programas anteriores provenientes de diferentes secretarias de governo, foram também percebidas.

Além disto, as fragilidades do investimento público em infra-estrutura viária, energia elétrica e formação de pessoal, dentre outros, obstaculizaram a compra local (pública e também privada) e a própria oferta de alimentos *in natura* (frutas, verduras e legumes), limitam a aproximação entre produção e consumo, bem como a promoção de uma alimentação saudável através de programas públicos de enorme relevância como o Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Ficaram evidenciadas, também, as fragilidades na atuação da Vigilância Sanitária devidas, em parte, ao número reduzido de pessoal e sua elevada rotatividade, bem como pelas dificuldades de integrar suas ações (fundamentais para o alcance da SAN) ao próprio sistema de produção e comercialização de alimentos. Isto se evidencia pela ainda frágil aproximação com a realidade dos produtores locais e com as dificuldades que, principalmente os pequenos produtores enfrentam de se adequarem à legislação vigente e acessarem apoio técnico. Coloca-se como essencial a inclusão do tema da SAN e do direito humano à alimentação adequada e saudável nos cursos de formação dos profissionais de Vigilância Sanitária, e dos demais profissionais que atuam nos sistema de SAN, especialmente, no plano local, de forma a

qualificar essa atuação com uma ótica mais ampliada e, também, favorecer a aproximação entre os setores.

Para concluir o capítulo, abordaremos as possibilidades e limites da articulação de um SisLocSAN com um projeto de desenvolvimento econômico local, em particular, quando se trata de municípios pequenos nos quais a Prefeitura é detentora do maior orçamento do Município. Como demonstrado na apresentação do marco analítico da pesquisa, a construção de SisLocSAN pode ser estratégica para a concepção de um projeto de desenvolvimento econômico local, porém, os efeitos daí derivados dependem das características das localidades em questão, principalmente, da dimensão populacional e da importância econômica da administração pública. Assim, nossa atenção estará concentrada nas possibilidades de articulação de um SisLocSAN com um projeto de desenvolvimento econômico local, aplicadas aos municípios da Categoria 1, ou seja, municípios pequenos nos quais a Prefeitura é detentora do maior orçamento do Município.

Um procedimento para avaliar as possibilidades da construção e promoção de SisLocSAN articular-se com um projeto de desenvolvimento econômico local, consiste em subdividir os sistemas de SAN em quatro subsistemas assim caracterizados:

- Subsistema de produção agroalimentar: produção e transformação local e regional de alimentos, sendo composto pelo setor agropecuário, pelo extrativismo vegetal e animal, pela agroindústria e pela indústria de transformação de alimentos.
- Subsistema de abastecimento agroalimentar: sistema de distribuição que torna disponível a produção alimentar para o consumo, composto pela estrutura de transporte e armazenamento, redes de comercialização e mercados.
- Subsistema de consumo alimentar: capacidade das famílias e grupos sociais acessarem, conservarem e prepararem os alimentos segundo seus hábitos alimentares, sendo composto pelos determinantes do acesso aos alimentos e pelos sistemas culturais subjacentes.
- Subsistema de promoção da SAN nas políticas públicas: espaços institucionais onde os marcos reguladores de todo o sistema agroalimentar são concebidos, bem como as políticas que interferem no funcionamento dos três subsistemas anteriores, estando composto pelas esferas do poder público, sociedade civil organizada, o setor privado e espaços públicos de concertação.

A despeito de segmentar a realidade que se supõe sistêmica, esse procedimento permite visualizar as possibilidades de interferir nos sistemas locais pelos quais se dá a disponibilidade e o consumo de alimentos, por meio das ações e políticas públicas concebidas no âmbito do subsistema de promoção da SAN, de modo a transformá-los em SisLocSan, associados à promoção do desenvolvimento local.

Posto isto, a construção de SisLocSan em municípios da Categoria 1 – nos quais a Prefeitura Municipal é detentora do maior orçamento do município – deve ser balizada em linhas gerais pelo esforço de reter no âmbito local a renda gerada localmente, na maior magnitude possível. Isto permite potencializar o mecanismo de multiplicação de renda inerente aos gastos (públicos e outros) realizados no próprio local. Essa perspectiva justifica a busca de orientar os gastos efetuados pela Prefeitura Municipal – em certa medida, também aqueles derivados das rendas das famílias e dos investimentos das empresas locais – na direção de contemplar ofertantes locais (contratação de mão de obra e serviços profissionais, produtores locais de bens e serviços, etc).

Dessa forma, a valorização da produção local torna-se um objetivo de política pública, requerendo, entre outros, esforços no sentido de remover obstáculos por meio de adequações na legislação de licitações, normas sanitárias, etc., que usualmente terminam por beneficiar agentes econômicos de maior porte. Não obstante, a conformação do subsistema de promoção da SAN através de políticas públicas envolve a participação de um amplo espectro de atores locais e a consolidação de espaços de concertação no interior dos quais essas políticas são concebidas e pensadas as suas formas de implementação e avaliação.

Deve ser destacada a centralidade do subsistema de abastecimento alimentar na conformação de SisLocSan e também na promoção do desenvolvimento local. O abastecimento alimentar diz respeito às condições em que se dá o acesso aos alimentos pelos diversos segmentos da população. É um dos temas-chave para a SAN e deve ser analisado em pelo menos dois aspectos principais: por um lado, seus impactos na composição do consumo das famílias em termos de preços, quantidade, qualidade e diversidade dos alimentos oferecidos; por outro lado, na relação que estabelece com a produção e a distribuição de alimentos (Maluf, 1999). A preocupação com o acesso aos alimentos dá origem a ações, no âmbito das políticas de abastecimento alimentar, relacionadas à constituição de mercados solidários e ao estímulo à produção para o auto-consumo das famílias rurais e urbanas, neste caso, envolvendo o estímulo às hortas domésticas, comunitárias e escolares.

Há que se considerar, de acordo com esse autor, como as ações de abastecimento podem contribuir para promover a produção e a distribuição dos alimentos sob formas sociais mais equitativas, objetivo importante em si mesmo e que, ademais, amplia a oferta de alimentos com diversidade e qualidade diferenciada. O apoio a pequenos e médios empreendimentos rurais e urbanos dedicados ao cultivo, transformação e comercialização de produtos agro-alimentares significa promover atividades econômicas geradoras de trabalho e de renda que, ao mesmo tempo, contribuem para promover uma maior equidade social. De forma semelhante, esta é uma forma de possibilitar a ampliação da disponibilidade de alimentos, com qualidade e menor custo, valorizando a diversidade nos hábitos de cultivo e de consumo.

Nesse sentido, as ações a serem empreendidas no âmbito do subsistema de promoção da SAN terão um forte componente de “construção de mercados”. Este é um desafio que se coloca, principalmente, para os agricultores de pequeno e médio portes - a chamada agricultura de base familiar - e também para a pequena indústria agroalimentar e o varejo tradicional, para o quê é essencial o suporte fornecido pelas políticas públicas.

A construção de mercados se faz, por exemplo, através da articulação entre gastos públicos com alimentação (escolas, hospitais, presídios, abrigos, creches, etc.) e o aumento da demanda junto aos produtores locais. Trata-se aqui da criação de mercados institucionais. Essas estratégias, assim como outras análogas, freqüentemente esbarram em algumas limitações da produção local de base familiar e pequena escala, relacionadas com a falta de regularidade na oferta, qualidade dos produtos oferecidos e grau de formalização da atividade (requisitos documentais para participação em licitações públicas).

No aspecto do (desejado) controle da qualidade dos alimentos ofertados, os organismos ligados à defesa sanitária, mais do que órgãos controladores, deveriam assumir uma postura promotora da qualidade dos empreendimentos produtores e de comercialização locais. No limite dessa estratégia, estariam a certificação com denominação de origem e a conformação de arranjos produtivos locais, com impactos sobre os processos de agregação de valor aos produtos primários e sobre a renda das famílias.

Existem, portanto, formas de atenuar as referidas limitações estruturais, elaborando-se planejamento de médio prazo que contemple a profissionalização e a qualificação técnica dos produtores, como também sua adequação documental, de modo a contribuir para o desenvolvimento econômico local. A dificuldade, então, deixa de estar relacionada à capacidade de realizar gastos, como também à definição de onde esses gastos serão realizados, para se localizar na capacidade dos municípios de pequeno porte realizarem planejamento e colocá-lo

em prática, constatação que, aliás, se aplica a boa parte das demais categorias de municípios. Pode-se dizer que essa dificuldade é mais cultural do que operacional, porque a inexistência de capacidade operacional decorre da não valorização do planejamento do desenvolvimento econômico local enquanto instrumento importante da ação política. A este fator se acrescenta o caráter recente do processo de descentralização das políticas públicas no Brasil, acarretando que muitos municípios não dispõem de tradição de planejar políticas próprias e desenvolver diagnósticos locais que subsidiem a tomada de decisões. Muitas vezes, também por motivos de dependência econômica dos governos federal e estaduais, acabam por implementar poucos programas próprios, sendo fortemente direcionados pelos processos desencadeados, sobretudo, pelo Governo Federal no caso da SAN.

No Brasil, a prática do planejamento no sentido da promoção do desenvolvimento é tradicionalmente vista como atribuição do Setor Público e as experiências de desenvolvimento local têm evidenciado a necessidade de se incrementar a gestão compartilhada desse tipo de planejamento (Dowbor, 1996; Bava, 1996). Desde o âmbito constitucional, a prática do planejamento é induzida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000), mas esse instrumento visa apenas o ordenamento do uso dos recursos públicos, com ênfase para compatibilizar receitas e despesas, não sendo indutor do planejamento do desenvolvimento em si.

Então, o desenvolvimento local, em grande parte dos casos, fica a cargo do pragmatismo e das gestões políticas que se comprometam com mudanças estruturais no sentido da promoção do desenvolvimento, sujeitas à incerteza das eleições seguintes e à ação de atores voluntariosos. Acrescente-se a isto que a incorporação da noção de SAN à orientação das políticas públicas não é comum junto aos gestores municipais, como também sua associação com a idéia de desenvolvimento local, apesar das receitas públicas em muitos casos serem alimentadas por atividades econômicas ligadas a esse tema.

Em termos do subsistema ‘consumo alimentar’, além das ações que ampliam o acesso das famílias aos alimentos, seja via mercado, seja via produção para o auto-consumo, uma importante estratégia está na educação em SAN, visto seus efeitos sobre a promoção de hábitos alimentares saudáveis na população como um todo, mas principalmente sobre os mais jovens, terminando por gerar impactos positivos nos hábitos alimentares familiares. A educação na perspectiva da SAN difere da ótica tradicional da educação alimentar e nutricional, em geral voltada apenas para informar e modificar hábitos de consumo.

A educação em SAN implica uma abordagem ampliada dos determinantes e processos mais amplos que condicionam o consumo, considerando que apenas a informação sobre práticas alimentares mais adequadas ou saudáveis não é suficiente para alterá-las. Sendo assim, uma abordagem da educação em SAN inclui, entre outros aspectos, aqueles relacionados com: a) o questionamento dos mecanismos de indução ao consumo, impostos pelos meios de comunicação; b) as dificuldades de acesso a alimentação e refeições saudáveis nos espaços públicos, sejam escolas, ambientes de trabalho, estabelecimentos de comercialização de alimentos; c) as dinâmicas inerentes aos processos de trabalho que impõem dificuldades para adoção de práticas saudáveis; e d) os constrangimentos econômicos ao acesso.

A promoção de ambientes saudáveis (cidades saudáveis, escolas promotoras de saúde, restaurantes promotores de saúde, locais de trabalho promotores de saúde) também é parte deste processo, considerando que são essenciais medidas que possibilitem alterar os condicionantes ambientais das práticas alimentares para que elas possam ser reconstruídas. Deve ser destacado, além disto, que a educação em segurança alimentar e nutricional sempre está acompanhada da educação ambiental, o que eleva seu “efeito multiplicador”, em termos de sustentabilidade ambiental, tanto no nível do consumo, quanto no nível da produção – uso de agrotóxicos, por exemplo.

Deve ser destacado, além disto, que a educação alimentar sempre está acompanhada da educação ambiental, o que eleva seu “efeito multiplicador”, em termos de sustentabilidade ambiental, tanto no nível do consumo, quanto no nível da produção – uso de agrotóxicos, por exemplo.

Um último aspecto acerca da articulação entre a promoção e a construção de SistLocSan e o desenvolvimento local está relacionado aos fluxos de relações sociais e à efetividade das ações emanadas do subsistema de promoção da SAN por meio de políticas públicas. O destaque aqui está relacionado à necessidade de se observar os aspectos subjetivos e intersubjetivos que permeiam as relações sociais e seus impactos sobre a implementação de políticas públicas voltadas à promoção do desenvolvimento local, como acima foi mencionado.

Em primeiro lugar, há que se reconhecer que os fluxos de relações sociais não se resumem aos fluxos de relações mercantis, sendo esta observação ainda mais importante quando se trata de municípios da Categoria 1. Isto porque são relações constituídas ao longo do tempo, marcadas pela pessoalidade e por relações de poder que nem sempre são simétricas. Dessa forma, a ação do poder municipal local no sentido da constituição de SisLocSan deve levar em conta as relações predominantes, já que o enfoque da SAN pressupõe a equidade em termos de

gênero, raça, etnia e faixa etária ou fases do ciclo de vida (infância, adolescência, gestação, fase adulta e idosos), como também a participação social. Este enfoque normalmente coloca constrangimentos em relação às formas tradicionais de exercício do poder local.

A superação desses constrangimentos exige uma simultaneidade de ações envolvendo negociações, fortalecimento de laços de confiança, comprometimento com objetivos comuns. Implica, sobretudo, o estabelecimento de relações de parceria e não de controle entre atores públicos – representantes de ONGs e agentes públicos – e os setores sociais a serem atendidos por essas ações. Esses aspectos normalmente são desconsiderados, sobretudo em termos dos custos que acarretam, porque laços de confiança não são criados e relações sociais assimétricas não são transformadas quando não se estabelecem relações entre iguais.

Para além disto, no entanto, os espaços de concertação exercem aqui papel fundamental, da mesma forma que ações de valorização da identidade local e de grupos específicos, como as mulheres, os jovens, os idosos e das populações ribeirinhas, indígenas e quilombolas. Essa percepção permite, por exemplo, verificar e caracterizar: (a) o papel da educação em SAN junto a esses grupos, com destaque para as crianças e jovens na transformação dos hábitos alimentares familiares e comunitários em hábitos mais saudáveis; (b) o papel do fortalecimento das organizações de mulheres ou jovens da comunidade na ampliação das estratégias de sobrevivência das famílias; (c) a valorização do lugar do idoso na família e na comunidade e seus efeitos sobre o cuidado e a educação infantil, como também na liberação de força de trabalho como forma de ampliar a capacidade das famílias de auferirem renda; (d) o papel da produção para auto-consumo nas condições de acesso das famílias aos bens alimentares.

Em segundo lugar, deve também ser reconhecido que existe um processo dominante em curso que tende a desestruturar as redes sociais de proteção tradicionais, ao mesmo tempo em que aquelas redes que se originam no Estado não vêm sendo capazes, nos países subdesenvolvidos, sobretudo, de recriá-las tendo por base a noção de direitos humanos, entre eles, o direito humano à alimentação. A sociedade civil organizada, nesse ponto, vem cumprindo papel significativo. Ocorre, no entanto, que as lógicas dos governos, das ONG's e das comunidades são diferentes.

Assim, os fluxos de relações sociais passam pela sociedade civil organizada, pelo Estado e pelas comunidades locais e as ações emanadas do subsistema de promoção da SAN por meio de políticas públicas devem considerar esses fluxos e suas lógicas diferenciadas, inclusive a subjetividade que lhes é inerente, de modo a aumentar a eficácia das ações destinadas a promover SisLocSan e o desenvolvimento local. A lógica do governo obedece a um limite de

tempo distinto da lógica das comunidades; a lógica da sociedade civil organizada pode ou não obedecer ao tempo do governo, dependendo da origem dos recursos e do comprometimento com programas de governo específicos, bem como do nível de governo do qual se está falando e da orientação política dada aos programas e ações.

Quando a lógica da sociedade civil organizada não se encontra atrelada a programas e recursos de governo, em qualquer de seus níveis, ela se encontra atrelada aos princípios e diretrizes da instituição à qual ela se encontra ligada (como as igrejas, por exemplo), ou ainda são reféns da existência de recursos de grandes empresas, de instituições supra-estatais e de ONG's que atuam nos planos nacional e internacional.

A lógica das comunidades se encontra ligada às instituições informais que, ao longo do tempo, se formaram e dão sentido de comunidade àquele grupo de famílias e pessoas. Esse sentido de comunidade, pode-se dizer a partir de Elias (1994), é sempre e ao mesmo tempo conflituoso e solidário. O aspecto solidário, em alguns lugares e em alguns momentos, pode se sobrepor ao aspecto conflituoso e vice-versa. Essas lógicas se diferenciam de uma outra: a lógica de valorização do capital, que promove a mercantilização da terra, do trabalho e a generalização do uso do dinheiro. Essa é a lógica dominante à qual acima se referiu e que tende a desestruturar as redes de proteção social.

As lógicas antes mencionadas interagem de forma particular em meio aos sistemas alimentares locais. Do ponto de vista da construção e promoção de SisLocSan, coloca-se a questão de como promover a integração dessas lógicas distintas que interagem a partir da implementação de políticas públicas, de modo a potencializar ações que venham a contribuir para a SAN e o desenvolvimento local.

Um elemento complicador e muitas vezes norteador dessa interação é a escassez de recursos. Em torno dessa escassez, as instituições que compõem o subsistema de promoção da SAN nas políticas públicas acabam disputando ou competindo por recursos públicos e privados para financiar suas ações e continuar garantindo sua própria existência. Esse tipo de conflito, na verdade, se estende por toda a malha institucional local – ONG's e Estado, Estado e comunidades, comunidades e ONG's – e não raro avança para os níveis regional, federal e internacional. Os recursos são escassos, as necessidades significativas e os critérios de escolha, nem sempre os mais equitativos, se perdem em meio à vastidão de necessidades, a maior parte delas legítimas. Nesse contexto, as instituições não organizadas ou mal organizadas nem mesmo participam dessa disputa.

Os efeitos dessa escassez de recursos em face das lógicas distintas das comunidades, do setor público, das ONG's e do próprio processo de valorização do capital podem ser vistos (a) nas dificuldades inerentes ao associativismo, (b) na aprovação de projetos “a toque de caixa” sem a devida formulação, negociação e pactuação, (c) na pouca disponibilidade de trocar experiências e estabelecer uma agenda comum.

Acerca desse aspecto, os resultados da pesquisa realizada sugerem que a adoção da noção de SAN como orientadora das políticas públicas, principalmente por parte das administrações municipais, exerce papel aglutinador que tende a amenizar os efeitos negativos da escassez de recursos sobre a construção de SisLocSan e a promoção do desenvolvimento local. O caráter multidisciplinar e transversal da SAN, ao permitir várias entradas, faz emergir mais a perspectiva da complementaridade de objetivos e ações do que a da disputa pela valorização de uns em detrimento de outros.

Pode contribuir, nesse sentido, a estratégia de promover a idéia de “líder” para pensar tanto sobre os problemas quanto sobre a ampliação de possibilidades como objetivos comuns ao conjunto de indivíduos e famílias que conformam uma comunidade específica. A estratégia em foco, além de contribuir para a descentralização requerida pelo enfoque da SAN, dilui os conflitos originados na disputa por recursos na medida em que faz emergir um outro recurso existente nas comunidades que é o potencial inerente ao sentimento de solidariedade social, ao qual Hirschman também fez menção. Isto é, essa forma de atuação desenvolve o sentimento de solidariedade no seio das comunidades, com impactos positivos em relação à identidade e ao pertencimento local. Quando o líder obtém legitimidade da comunidade, o associacionismo geralmente é promovido e conquistas para o local são alcançadas, podendo dar origem a um círculo virtuoso pois o sentido comunitário e de solidariedade aumenta e se potencializa quando conquistas sucessivas, mesmo que simbólicas, são alcançadas.

Vimos acima que o sentimento de comunidade é sempre e ao mesmo tempo conflituoso e solidário, podendo o aspecto solidário se sobrepor ao conflituoso e vice-versa. Isto reforça a importância da estratégia de escolha de lideranças locais, que potencializam o sentimento de solidariedade comunitário, valorizando o que muitos chamam de empreendedorismo social e seus efeitos multiplicadores. A referida estratégia de escolha, num contexto em que a ótica da SAN baliza a formulação e implementação de políticas públicas, pode vir a promover a integração daquelas lógicas distintas que interagem entre si, de modo a potencializar ações que venham a contribuir para a SAN e o desenvolvimento local.

Um outro aspecto importante dessa dinâmica em relação à promoção e construção de SisLocSan articulada ao desenvolvimento local é que muitas das estratégias de desenvolvimento local buscam estimular a inserção de pessoas, famílias, grupos sociais e comunidades em redes de troca mercantis nacionais e globais, apelando para uma forma de apropriação dos atributos e práticas sociais locais que permitem uma maior eficiência econômica e, portanto, maior competitividade em mercados globalizados.

Essas estratégias, no entanto, ao procurarem imprimir maior eficiência econômica e/ou instituírem regras que favoreçam as relações mercantis, sem perceber os efeitos em termos ambientais, de exclusão social e de desarticulação de redes de proteção social, acabam por imputar o custo social do desenvolvimento às camadas menos privilegiadas das populações. Uma forma de contra-restar essa tendência dominante, além do fortalecimento de laços mercantis nos âmbitos locais e regionais, pode ser buscada na proximidade entre sociedade civil organizada e agentes públicos com base, no caso, na institucionalização do conceito de SAN como indutor das ações públicas de desenvolvimento local. Ao lado disso, coloca-se a valorização dos membros das comunidades, no sentido mesmo da descentralização das ações promotoras da SAN e do desenvolvimento, ao lado da promoção do associacionismo e do cooperativismo. A instituição de relações de solidariedade no contexto das redes sociais e a preocupação com a simetria nas relações, a exemplo da maior importância que deve ser dada à noção de parceria em contraposição aos fluxos de relações “de cima para baixo” são também possibilidades a serem desenvolvidos de modo a construir SisLocSan, articulado com a promoção do desenvolvimento local.

Referências bibliográficas

- Abrúcio, F.L.. Descentralização e pacto federativo. *Cadernos ENAP*, 1993, 1: 17-33.
- Abrúcio, F.L.. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1988.
- Araçuaí / CMDR. PMDR - *Plano Municipal de Desenvolvimento Rural do Município de Araçuaí*. Prefeitura Municipal De Araçuaí. Mimeo, 1997.
- Arretche, M. T. S. *Federalismo, Relações Intergovernamentais e Políticas Sociais no Brasil*. Paper apresentado no 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política. Rio de Janeiro, PUC, 2004.
- Arretche, M.T.S. *Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro, Revan; São Paulo, FAPESP, 2000.
- Articulação Estadual dos Fundos e Fechos de Pasto. *O fundo de pasto que queremos: Política fundiária, agrícola e ambiental para os fundos de pasto baiano*. Salvador, 2004. (Mimeo).
- Bacattini, Giacomo. *O Distrito Marshalliano: uma noção socioeconômica*. Benko, G. e Lipietz, A. (orgs.). *As regiões ganhadoras. Distritos e Redes: os novos paradigmas da geografia econômica*. Portugal: CELTA Editora LDA, 1994.
- Barraclough, S. L. *And end to hunger? The social origins of food strategies*. London, Zed Books, 1991.
- Batista Filho, M. *Segurança alimentar no semi-árido*. Capturado em <http://www.comciencia.br> em 05/10/2005.
- Bava, S. C. Apresentação. In Bava, S. C. (org): *Desenvolvimento Local: geração de emprego e renda*. S. Paulo, Instituto Polis, 1996. (Publicações Polis N. 25)
- Benko, G. e Lipietz, A. *O novo debate regional: posições em confronto*. In: Benko, G. e Lipietz, A. (orgs.). *As regiões ganhadoras. Distritos e Redes: os novos paradigmas da geografia econômica*. Portugal: CELTA Editora LDA, 1994.
- Bezerra, M.O. *Em nome das "Bases": política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999. (Núcleo de Antropologia da Política).
- Brandão, Antônio Salazar P. "O pólo de fruticultura irrigada no norte e noroeste fluminense" publicado na revista de Política Agrícola. Ano XIII - n. 2- Abr/maio/jun.2004.
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *PRONAF. Secretaria da Agricultura Familiar*. 2001. Disponível em <http://www.pronaf.gov.br>. Acessado em 21/10/2005.
- Brasil. Ministério da Educação. *PNAE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação*. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/index.html>. Acessado em em 03/11/2006.
- Bremaeker, F. E. J. Os prefeitos brasileiros; quem são e o que pensam. *Revista de Administração Municipal*, 1991, 38: 63-76.
- Burlandy, L. & Anjos, L.A. Acesso a vale refeição e estado nutricional de adultos beneficiários do programa de alimentação do trabalhador no Nordeste e Sudeste do Brasil, 1997. *Cadernos de Saúde Pública*, 2001, 17: 1457-1464.

- Camargo, A. O novo pacto federativo. *Problemas Brasileiros*, 1995, 1: 9-17.
- Campos, A. et al (org.). *Atlas da exclusão social no Brasil, volume 2: dinâmica e manifestação territorial*. 2ª edição, São Paulo: Cortez.2004
- Capra, F. *A teia da vida, uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*. São Paulo: Editora Cultrix, 2003.
- Capra, F. *O Ponto de Mutação*. S. Paulo: Editora Cultrix, 1982.
- Cardoso, Maria Lúcia de Macedo. *A Bacia do rio Araçuaí, Minas Gerais*. Relatório Preliminar, Projeto Marca D'água. Brasília, Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas, 2001.
- Castro, Maria Helena. *Interesses organizações e processos decisórios*. Campinas: Unicamp/NEPP. Cadernos de Pesquisa, 1989.
- Centro de Recursos Ambientais (CRA). *Estratégias de combate à desertificação da Bahia*. Governo do Estado da Bahia, Salvador, 2.000.
- Cohn, A.. Políticas sociais e pobreza no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, 1995, 12: 1-16.
- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). *Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional*. Brasília (DF): 2004.
- Corcuff, P. *As novas sociologias: construções da realidade social*. São Paulo, EDUSC, 2001.
- Costa, C. G. e Maluf, R.S. *Diretrizes para uma política municipal de segurança alimentar*. S. Paulo, Instituto Pólis, 2001. (Publicações Pólis, 38).
- Daniel, C.. Poder local no Brasil urbano. *Espaço & Debates*, 1998, 24: 26 -39.
- Delgado, Guilherme. O setor de subsistência na economia e na sociedade brasileira: gênese histórica, reprodução e configuração contemporânea. In: RAMALHO, J. P.; ARROCHELLAS, M. H. (orgs.). *Desenvolvimento, subsistência e trabalho informal no Brasil*. Centro Alceu Amoroso Lima para a Liberdade. São Paulo: Cortez, 2004.
- Diniz, E. Crise, governabilidade e reforma do estado: em busca de um novo paradigma. In: Gershman, S. e Vianna, M. L. W. (orgs.). *A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1997, 115-126.
- Dowbor, L. e Bava, S. C.: Políticas Municipais de Emprego. In Bava, S. C. (org.): *Desenvolvimento Local*. S. Paulo, Instituto Pólis, 1996. (Publicações Pólis, 25)
- Draibe, S. M. *A construção institucional da política de combate à pobreza: perfis, processos e agenda*. Campinas: UNICAMP/ NEPP, Cadernos de Pesquisa Nº 34, 1998.
- Draibe, S. M; Fonseca, A.M; Montali, L. *Programas de Renda Mínima para Famílias Carentes: Levantamento das Experiências e Metodologia de Avaliação*. Campinas-SP, Nepp/Unicamp, Relatório de Pesquisa, 1996.
- Draibe, S.M. *A construção institucional da política de combate à pobreza: perfis, processos e agenda*. Cadernos de Pesquisa Nº34. Campinas, UNICAMP/NEPP, 1998.
- Draibe, Sônia M. & Henrique Wilnês. *Welfare State, crise e gestão da crise: Um balanço da literatura internacional*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.3, n.6, fev, pgs 53-77, 1988.
- Drèze, J.and Sen, A. *Hunger and Public Action*. Oxford, Clarendon Press, 1989.

- Elias, N. *A Sociedade dos Indivíduos*. R. Janeiro, Jorge Zahar Ed., 1994.
- Ferreira, V. R.; Souza, P. M.; Ponciano, N. J.; Carvalho, A. J. C. *A fruticultura como alternativa para a produção familiar no âmbito do PRONAF nos municípios de Campos dos Goytacazes e São Francisco do Itabapoana* – RJ. Rev. Bras. Frutic., Jaboticabal - SP, v. 25, n. 3, p. 436-439, dezembro 2003.
- Ferro, A. R. *Avaliação do impacto dos programas de Bolsa Escola no Trabalho infantil no Brasil*. Dissertação de mestrado. Piracicaba, ESALQ, 2003.
- FJP – Fundação João Pinheiro / IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Belo Horizonte / Brasília. Disponível em www.ipea.gov.br ou em www.fjp.gov.br, 2003
- Fome Zero (Ministério do Desenvolvimento Social). *Revista Cisternas*. Acessado em www.fomezero.gov.br em 10/04/2006.
- França, C. L., Caldas, E. L. e Vaz, J. C. (orgs.) *Aspectos econômicos de experiências em desenvolvimento local: um olhar sobre a articulação de atores*. São Paulo: Instituto Pólis, 2004 (Publicações Pólis, 46).
- França, C. L., Vaz, J. C., Silva, I. P. (orgs.). *Aspectos econômicos de experiências em desenvolvimento local*. São Paulo: Instituto Pólis, 2002 (Publicações Pólis, 40).
- Furtado, Celso. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo, Editora Nacional, 1980.
- GRECO, M. B.; CHAVES, M. de A. *Avaliação Ambiental Rápida da Bacia do Rio Piauí: Bases para implementação de Projetos*. Governo do Estado de Minas Gerais, 2003.
- Hasenbalg, S et all. *Cor e Estratificação Social*, RJ, Contracapa, 1999
- Hirschman, A. O. *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*. New Haven (CT), Yale University Press, 1971.
- Hirschman, A. O. A generalized linkage approach to development, with special reference to staples. *Economic Development and Cultural Change*, Chicago, Vol. 25, Supplement, 1977, p. 67-98.
- Hirschman, A. O. Conflitos sociais como pilares das sociedades democráticas de mercado. In: Hirschman, A. O. *Auto-Subversão - Teorias Consagradas em Xeque*. S. Paulo, Cia. das Letras, 1996.
- Hirschman, A. O. Desenvolvimento por efeitos em cadeia: uma abordagem generalizada. *Estudos CEBRAP*, N. 18, Outubro-Dezembro/1976.
- Hirschman, A. O. *Rival views of market society and other recent essays*. N. York, Viking Press, 1986.
- IBGE – Censo Agropecuário de 1996.
- IBGE – Sítio IBGE – Cidades@: www.ibge.gov.br.
- Klikhsberg, B. (org.) *Pobreza – un tema impostergable – Nuevas respuestas a nível mundial*. Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, 1992 (4ª ed.).
- Lavinas, L. *Universalizando Direitos. Observatório da cidadania, Relatório 2004: Medos e Provações – obstáculos à segurança humana*. Rio de Janeiro, 2004.

- Lavinias, Lena. *Combinando compensatório e redistributivo; o desafio das políticas sociais no Brasil*. In HENRIQUES, Ricardo (org) *Desigualdade e Pobreza no Brasil*, RJ, IPEA, 2000, p.527-587.
- Lavinias, Lena. *Renda Mínima : Práticas e Viabilidade*. Novos Estudos Cebrap, n.53, mar 1999, pgs 65-83
- Lavínias, L & Versano, R. *Programas de Garantia de Renda Mínima e ação coordenada de combate à pobreza*. Rio de Janeiro: IPEA. Texto para discussão nº 534, 1997.
- Lopes, J. R. B. Política social: subsídios estatísticos sobre a pobreza e acesso a programas sociais no Brasil. *São Paulo Revista Estudos Avançados*, 1995, 9(24):141-156.
- Macedo, M. A. & Brito, S.R. *Transferência de Renda: Nova Face da Proteção Social?* RJ, Puc-Rio; São Paulo, Loyola, 2004.
- Maluf, R. S. Atribuindo sentido(s) ao desenvolvimento econômico. *Estudos Sociedade e Agricultura*, R. Janeiro, n. 15, 2.000, p. 53-86.
- Maluf, R. S. *Ações Públicas Locais de Abastecimento Alimentar*. S. Paulo, Instituto Polis, 1999. (Polis Papers, 5)
- Marando, V e Florestano, P. Intergovernmental management, the state of the discipline In: Lunm, N & Wildavsky, A., Chathan (eds.) *Public administration: the state of the Discipline*. N. Jersey, House Publishers, 1990, 73-98.
- Massolo, A. Em direção às bases: descentralização e município. *Espaço & Debates*, 1998, 24: 40 - 53.
- Matos, Ralfo (Coord.). *Reestruturação Sócio-Espacial e Desenvolvimento Regional do Vale do Jequitinhonha*. Relatório final de Pesquisa - Projeto Finep 2504 - Programa Pólo Jequitinhonha, volume 2. Belo Horizonte, UFMG / Instituto e Geociências / Departamento de Geografia – Leste - Laboratório de Estudos Territoriais, 2000.
- McMichael, P. Biotechnology and food security – profiting on insecurity? In: Beneria, L. and Bisnath, S. (eds.). *Global tensions – challenges and opportunities in the world economy*. N. York, Routledge, 2004, 137-153
- Mény, I. *Politique comparée. Les démocraties – Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*. Paris, Monchrestien, 1996. 5^{ème} édition.
- Meyer-Stamer, J. *Estratégias de desenvolvimento local e regional: clusters, política de localização e competitividade sistêmica*. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung, 2001. Policy Paper, 28, setembro de 2001.
- Moscovitch, Samy Kopit. *Pobreza e condições de vida no Vale do Jequitinhonha; uma abordagem regional*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Geociências do Departamento de Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, UFMG, 2000. Belo Horizonte, 2000.
- Neves, G.H. e Marinho, H.. Os rumos do debate sobre desenvolvimento municipal. *Revista de Administração Municipal. Municípios*, 1999, 222: 22- 30.
- Nunes, Marcos Antônio. Estruturação e reestruturações territoriais da região do Jequitinhonha em Minas Gerais. *Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Geociências do Departamento de Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, UFMG*, 2001.

- Oliveira, F. *Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?* São Paulo: Instituto Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania da FGV-EAESP, 2001.
- Olson, M. *A Lógica da Ação Coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais.* São Paulo: EDUSP, 1999.
- Otoni, Teófilo. *Notícia sobre os selvagens do Mucuri.* Organizado por Regina Horta Duarte. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2002.
- Pan-Brasil. *Programa Nacional de Combate à Desertificação.* Acessado em 20/10/2005 em <http://desertificacao.cnrh-srh.gov.br/>.
- Paulino, Otto. *O Estranho Mundo do Dr. Boaventura: crônicas do Jequitinhonha.* Produção independente, sem indicação de local, 1997.
- Peliano, A.M.T.M. *Quem se beneficia dos programas governamentais de suplementação alimentar.* Brasília: IPEA, 1990. (Texto para discussão 205)
- Pfeffermann, G e Griffin.C. *Nutrition and health programs in Latin America targeting social expenditures.* Washington (DC), World Bank / Panama City International Center for Economic Growth, 1989.
- Polanyi, K. *A Grande Transformação.* R. Janeiro, Campus, 2000.
- Possas, C. A articulação público - privado e o cuidado com a saúde dos pobres: implicações das políticas de ajuste estrutural na América Latina. In: Eibenschutz, C (org.). *Política de saúde: o público e o privado.* Rio de Janeiro: Fiocruz, 1996, 49-65.
- Povo Maxakali & Conselho Indigenista Missionário – Regional Leste. *Povo Maxakali: ontem e hoje... Desafios e sonhos!* Cartilha extraída do Diagnóstico participativo realizado na Comunidade Indígena Maxakali – Programa de Recuperação e Educação Ambiental. Araçuaí-MG, (s/d).
- Prefeitura Municipal de Araçuaí. *Jornal Moenda.* Edição n ° 07, Setembro de 2002.
- Prefeitura Municipal de Araçuaí. *Jornal Moenda.* Edição n ° 09, Setembro de 2004.
- Prefeitura Municipal de Araçuaí. *Projeto de Segurança Alimentar e Nutricional e Geração de Renda do Município de Araçuaí.* Araçuaí-MG, 2003.
- Presidência da República. *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Relatório Nacional de acompanhamento.* Brasília; Presidência da República, 2004.
- PUC-MG. Projeto de Apoio e de desenvolvimento de comunidades: Médio Vale do Jequitinhonha-MG. *Diagnóstico sócio-político e ambiental dos municípios de Araçuaí.* Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2000.
- Putnan, R. *Comunidade e democracia: A experiência da Itália moderna.* Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- Reis, M. C. *Desenvolvimento local e espaços sociais ampliados.* R. Janeiro, CPDA/UFRRJ, 2006. (Tese de Doutorado)
- Ribeiro, Eduardo Magalhães. *O cavalheiro e as selvas: as aventuras de Teófilo Benedito Otoni, o Mucuri e o Jequitinhonha do século XIX.* Belo Horizonte, Primeiro Prêmio Formato de Literatura – categoria Não-Ficção, Autêntica Editora, Comunicação & Marketing, 1998.
- Rocha, Sônia. *Conceituar para medir: O que é a pobreza ? E Pobreza e desigualdade de renda: Duas faces de um problema.* In: Rocha, Sônia Pobreza no Brasil, RJ, FGV, 2003, pgs.9-41.

- Rocha, Sônia. *Pobreza no Brasil: A década de 1990 vista de perto e Quem são e como vivem os pobres no Brasil*. In: A pobreza no Brasil: afinal do que se trata? RJ, FGV Editora, 2003 pgs 109-142 e 143-171
- Salama, Pierre & Destremau, Blandine. *O Tamanho da Pobreza - Economia política da distribuição de renda*. RJ, Ed. Garamond, 1999, pgs.47 a 103.
- Santoro, P. e Pinheiro, E. (orgs). *O município e o solo rural*. São Paulo: Instituto Polis, 2004.
- Santos, B. S. (org.). *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- Santos, B. S. *Crítica à Razão Indolente: contra o desperdício da experiência*. S. Paulo: Cortez, 2001.
- Santos, M. H. C. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-Constituinte. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 1997, 40 (3): 335-376.
- Santos, S. M. C. *Fome de cidadania: O Comunidade Solidária e a participação em programas de nutrição em municípios baianos*. Tese de Doutorado. Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração. Salvador, 2001.
- SASOP. *Diagnóstico Rápido Participativo de Campo Alegre de Lourdes*. Bahia, SASOP/STR, S/D.
- SASOP. *Programa de Segurança Alimentar e Nutricional em Campo Alegre de Lourdes: Diagnóstico Participativo da situação nutricional e da segurança alimentar*. Bahia, Convênio Cáritas Nederland/ SASOP/ EZE, 1997.
- Schwartz, G e Corbacho, A. *México: experiences with pro-poor expenditure policies*. Washington (DC), International Monetary Fund, 2002 (Working Paper).
- Schwartzman, S. *Políticas Sociais e Política da Pobreza*. In: As Causas da Pobreza, RJ, FGV, 2004, pgs 175-189
- SEBRAE/BA. *Diagnóstico Participativo: Campo Alegre de Lourdes*. Programa de Emprego e Renda, Juazeiro: Julho, 2000.
- SEBRAE/BA. *Perfil Empresarial: Campo Alegre de Lourdes*. Juazeiro: Janeiro, 1999.
- Sen, A. (1988). The Concept of Development. In: Chenery, H. and Srinivasan, T.N. (eds.). *Handbook of Development - Vol. I*. Amsterdam, North Holland, 9-26.
- Sen, A. *Desenvolvimento como liberdade*. S. Paulo, Cia. das Letras, 2000.
- Silva, M.O.S. *A política social brasileira no século XXI: Redirecionamento rumo aos programas de transferência de renda*, em CARVALHO, D.B.B., SOUSA N.H.B. e DEMO P. (organizadores), *Novos paradigmas da política social*. Brasília: UnB, 2002.
- Sítio Oficial da História Araçuaí-Vale do Jequitinhonha-MG - <http://www.geocities.com/aracuai2001br/histria.htm>.
- Soares, Geralda Chaves. *Araçuaí: intercâmbio cultural, estudo e convivência*. Equipe do Movimento Afro-Indígena de Araçuaí – Quingen. Araçuaí-MG, 2003.
- Soares, Geralda Chaves. *Das guerras no Jequitinhonha ao Rio Umburanas: introdução histórica à obra originada da Campanha Internacional pela regularização do Território Maxakali*. Realização do Povo Maxakali, Conselho Indigenista Missionário – Regional Leste, CEDEFES e DKA – Áustria. Araçuaí, s/d.

Souza, C. *Governos e sociedades locais em contexto de desigualdades e de descentralização*. *Ciência & Saúde Coletiva* 7, 2002, (3):431-442.

UFBA (Universidade Federal da Bahia). *Diagnóstico alimentar e nutricional de comunidades rurais do município de Campo Alegre de Lourdes*. Escola de Nutrição/Núcleo de Nutrição e Políticas Públicas/SASOP, Novembro 2001.

UNEB. *Programa Faz Cidadão: Plano de desenvolvimento municipal local, integrado e sustentável de Campo Alegre de Lourdes – BA*. Salvador, 2000.

Van Der Poel, Frei Francisco. *O Rosário dos Homens Pretos*. Imprensa Oficial. Belo Horizonte – 1981.

Vasconcellos, M.J.E. *Pensamento sistêmico – o novo paradigma da ciência*. Campinas, Papirus, 2002.

Velloso, André & Matos, Ralfo. *A Rede de Cidades do Vale do Jequitinhonha nos Séculos XVIII e XIX*. In *Anais do VIII Seminário sobre Economia Mineira*. Diamantina – MG, 1998.

ANEXO II – Questionários aplicados junto às famílias rurais

Entrevistador: _____ data: _____
 Nome do entrevistado: _____ comunidade: _____
 Perfil do entrevistado: Sexo _____ Escolaridade _____
 Parentesco com responsável _____
 Ocupação principal _____ Ocupação secundária _____
 Renda familiar _____
 Número de pessoas domicílio _____
 Dedicção da família à atividade agrícola, pesqueira, etc _____
 Quantas horas/ dia e dias da semana? _____

a. parentesco c/ responsável	d. escolaridade	e./ g. ocupação principal e secundária	f. / h. renda mensal
01 responsável	01 analfabeto	01 trabalho por conta-própria na agricultura	01 até R\$ 200
02 cônjuge	02 lê e escreve	02 trabalho assalariado na agricultura	02 R\$ 200 a 400
03 filho/filha	03 Mobral	03 trabalho não remunerado na agricultura	03 R\$ 400 a 600
04 pai/mãe/sogro(a)	04 Até 4ª Série (Primário)	04 serviços domésticos	04 R\$ 600 a 1.000
05 nora/genro	05 1º G incompleto	05 estudante	05 mais de R\$ 1.000
06 neta(o)	06 1º G completo (Ginásio)	06 aposentado(a)	
07 agregados	07 2º G incompleto	07 transformação agroindustrial	i. dedicação à atividade agrícola (média anual)
08 outros	08 2º G completo (Colegial)	08 comércio de mercadorias	01 Mais de 80% do tempo de trabalho total
	09 Nível técnico	09 serviços de transporte	02 Entre 50 e 80% t.t.t.
b. sexo	10 Superior incompleto	10 administração pública	03 Menos de 50% t.t.t.
01 masculino	11 Superior completo	11 atividades de ensino	04 Trabalhos esporádicos
02 feminino	12 não soube informar	12 indústria da construção	
		13 outras (especificar) 14 não se aplica	

I – SOBRE A FAMÍLIA: produção e consumo alimentar

- 1) Há quanto tempo vive no município? _____
- 2) Você percebe alguma diferença na alimentação de hoje em comparação com a de antigamente aqui na região? **01.** Sim [] **02.** Não []
 1.1) Se sim, quais foram as mudanças mais significativas? _____
- 3) Quais os principais produtos produzidos na propriedade? _____
- 4) Esta produção é principalmente destinada para (numerar por ordem preponderante de destinação: 1 para a principal destinação, 2 para a segunda destinação mais importante, etc) :
01. Venda [] **02.** Consumo próprio [] **03.** Alimentação de animais []
04. Transformação no estabelecimento [] **05.** Consumo Próprio []
- 5) Comercializa (vende) o produto de alguma forma?
- 6) Qual? _____
 (a) **01.** Cooperativa **02.** Intermediário **03.** Agroindústria **04.** Ceasa-entrepasto
05. Varejo (sm e outros) **06.** Feira **07.** Direto ao consumidor **08.** Outros (especificar): _____
- 7) Vende ou já vendeu algum produto para prefeitura? SIM [] NÃO []
 a. Qual _____
 b. Para qual (quais) programa (s) _____
- 8) Caso nunca tenha vendido, já pensou em fazê-lo? _____

9) Se pensou e não fez, porque não fez? Encontrou algum tipo de obstáculo ou dificuldade em vender para prefeitura? Qual? _____

10) Quais os alimentos mais importantes consumidos pela família? (listar pelo menos 10 em ordem de importância)

1		6	
2		7	
3		8	
4		9	
5		10	

11) Com relação àquilo que não é produzido na propriedade e que precisa vir de fora para alimentar a família, de que forma é adquirido?

compra no mercado

troca

recebe algum benefício/doação)

Outra forma. Qual? _____

12) De onde vêm os recursos para a compra de alimentos? (1 para a principal destinação, 2 para a segunda destinação mais importante, etc.) :

01. rendimento das lavouras 02. aposentadoria 03. Bolsa-Família

04. trabalho externo 05. ajuda dos filhos 06. Outros: _____

II – PROGRAMAS / AÇÕES GOVERNAMENTAIS OU DE ONGs

II.1 – programas governamentais

13) A família recebe ou faz parte de algum programa do governo ? SIM [] NÃO []

14) Se Sim, Qual (quais)? _____

15) Como foi cadastrada para o programa? _____

16) Qual a sua avaliação sobre o programa?

Muito bom!

Bom!

Regular!

Péssimo!

17) Porque? _____

18) Quais as necessidades da família o Programa atende?

19) Na sua opinião, quais os principais problemas e Pontos positivos do Programa? _____

20) Em geral como são feitos os cadastramentos para programas do governo na região?

II.2 – Programas Não-Governamentais

21) A família faz parte de algum programa de organizações não governamentais (igrejas, associações, etc) _____

22) Qual (quais)? _____

23) Como foi cadastrada? _____

24) Em geral como são feitos os cadastramentos para programas de instituições que não são governamentais na região? _____

25) Qual a sua avaliação sobre o programa?

() Muito bom! () Bom! () Regular! () Péssimo!

26) Porque? _____

27) Quais as necessidades da família o Programa atende?

28) Na sua opinião, quais os principais problemas e pontos positivos dos programas.

29) Quais as dificuldades e facilidades que você percebe para que as famílias da região sejam atendidas por programas públicos, do Governo Federal, Estadual e da prefeitura ou ainda de ONGs?

30) Existem diferenças nestas dificuldades/ e facilidades por programa? _____

31) A família frequenta a rede de saúde? SIM [] NÃO []

32) Se sim, para que tipo de atendimento _____

33) A família encontra alguma dificuldade para frequentar a rede de saúde?

34) As crianças da família frequentam a escola? SIM [] NÃO []

35) Encontram alguma dificuldade para frequentar a escola? SIM [] NÃO []

36) Caso sim QUAL? _____

37) A escola oferece merenda? SIM [] NÃO []

38) Quantos dias por semana? _____

39) Oferece merenda nas férias? SIM [] NÃO []

40) As crianças consomem a merenda todos os dias em que ela é oferecida?
SIM [] NÃO [].

41) As crianças gostam da merenda SIM [] NÃO []

42) Porque? _____

43) Participa de alguma organização social? De que natureza?

() Pastoral: _____

() ONGs _____

() Cooperativas _____

() Conselhos _____

() Igrejas _____

() Associação de Moradores _____

() Sindicatos _____

() Partidos _____

() Outros _____

44) Com que frequência / regularidade?

() 1 vez por semana ou mais

() 1 vez a cada 15 dias

() 1 vez por mês

() de vez em quando

() raramente

45) Como avalia a atuação desta organização no Município?

46) Em relação a questão da alimentação/nutrição, a organização atua de alguma forma?

47) Caso não participe, porque não participa? _____

48) Em algum momento sentiu ou sente que pode faltar alimento em casa?

01. Sim [] 02. Não []

48.1) Se sim, Por quê/quando (final do mês, entre-safra, na seca, etc.)? _____

48.2) Já ajudou vizinhos ou já foi ajudado nesses momentos de falta?⁹⁰

01. Sim [] 02. Não []

48.3) Se sim, com que frequência?

01. [] Todo mês [] 02. Todo ano [] 03. [] de vez em quando 04. [] raramente

⁹⁰ O objetivo dessa pergunta é saber sobre o funcionamento das redes sociais de proteção que se relacionam com a SAN.

49) Existe nascente ou rio na propriedade ou na comunidade, aqui perto de onde você mora?
01. Sim [] **02.** Não []

9.1) Caso sim, o volume nos últimos 10 anos:

01. aumentou [] **02.** diminuiu [] **03.** permaneceu igual []

50) Existe um período de escassez de água? **01.** Sim [] **02.** Não []

10.1) Se sim, qual o motivo principal?

01. Seca [] **02.** Uso intensivo e seca [] **03.** Muitos usuários []

04. Outros [] - especificar: _____

51) Nos últimos 10 anos, as matas na região (de proteção às margens dos rios e nascentes e de topos de morro ou chapadas):

01. aumentaram [] **02.** diminuíram [] **03.** não se alteraram []

11.1) Por quê? _____

52) Abastecimento de água e saneamento

8.1. Qual sistema de abastecimento de água utilizado?				8.2. Qual o destino dado aos dejetos humanos ?	
[]	01. Poço com proteção	[]	05. Poço s/ proteção	[]	01. Privada, com fossa séptica
[]	02. Mina/fonte c/ proteção	[]	06. Mina/fonte s/ proteção	[]	02. Privada com fossa negra
[]	03. Poço profundo-artesiano	[]	07. Direto do rio	[]	03. Descarregado no rio
[]	04. Rede pública	[]	08. Outro	[]	04. Outro
8.3. Usa água para irrigação? 01. Sim [] 02. Não []					

53) Em relação à fauna e à flora da região, nos últimos 10 anos:

41.1. Os tipos de animais silvestres que são vistos com frequência:

01. aumentaram [] **02.** diminuíram [] **03.** permaneceram iguais []

41.2. Explicar: _____

41.3. A quantidade e a variedade de peixes:

01. aumentaram [] **02.** diminuíram [] **03.** permaneceram iguais []

41.4. Explicar: _____

ANEXO III – Questionário aplicado junto às famílias urbanas

Entrevistador: _____ data: _____
 Nome do entrevistado: _____ comunidade: _____
 Perfil do entrevistado: Sexo _____ Escolaridade _____
 Parentesco com responsável _____
 Ocupação principal _____ Ocupação secundária _____
 Renda familiar _____
 Número de pessoas domicílio _____

a. parentesco c/ responsável 01 responsável 02 cônjuge 03 filho/filha 04 pai/mãe/sogro(a) 05 nora/genro 06 neta(o) 07 agregados 08 outros b. sexo 01 masculino 02 feminino	d. escolaridade 01 analfabeto 02 lê e escreve 03 Mobral 04 Até 4ª Série (Primário) 05 1º G incompleto 06 1º G completo (Ginásio) 07 2º G incompleto 08 2º G completo (Colegial) 09 Nível técnico 10 Superior incompleto 11 Superior completo 12 não soube informar	e./ g. ocupação principal e secundária 01 trabalho por conta-própria na agricultura 02 trabalho assalariado na agricultura 03 trabalho não remunerado na agricultura 04 serviços domésticos 05 estudante 06 aposentado(a) 07 transformação agroindustrial 08 comércio de mercadorias 09 serviços de transporte 10 administração pública 11 atividades de ensino 12 indústria da construção 13 outras (especificar) 14 não se aplica	f. / h. renda mensal 01 até R\$ 200 02 R\$ 200 a 400 03 R\$ 400 a 600 04 R\$ 600 a 1.000 05 mais de R\$ 1.000
---	---	---	---

I – SOBRE A FAMÍLIA: produção e consumo alimentar

54) Há quanto tempo vive no município? _____

55) Você percebe alguma diferença na alimentação de hoje em comparação com a de antigamente, aqui na região?

01. Sim [] 02. Não []

2.1) Se sim, quais foram as mudanças mais significativasⁱⁱ?

56) Quais os alimentos mais importantes consumidos pela família? (listar pelo menos 10 em ordem de importância)

1		6	
2		7	
3		8	
4		9	
5		10	

57) De onde vêm esses alimentos?⁹¹ (1 para a principal origem, 2 para a segunda origem mais importante, etc.) :

() compra no supermercado ou no armazém

() horta / pomar caseiro. O Sr(a). possui horta / pomar em sua casa?

() horta comunitária. O Sr(a). participa de algum projeto de horta comunitária?

() alguém manda da roça.

() Outro _____

⁹¹ Certamente, as respostas não se auto-excluem, podendo ser marcadas todas as alternativas.

58) De onde vêm os recursos para a compra de alimentos? (1 para a principal origem, 2 para a segunda origem mais importante, etc.) :

- () **01.** trabalho informal () **02.** aposentadoria () **03.** Bolsa-Família
 () **04.** trabalho carteira assinada () **05.** ajuda dos filhos () **06.** Outros: _____
-

59) Costuma fazer refeições fora de casa? **01.** Sim [] **02.** Não []

6.1) Se sim, qual é o gasto que costuma fazer por refeição? _____

6.2) Qual a frequência que costuma fazer refeições fora de casa?

01 () . uma vez por semana **02** () . duas vezes por semana

03. () três vezes por semana **04.** () quatro ou mais

05 () . uma vez a cada 15 dias **06** () . uma vez por mês

6.3) Onde costuma fazer as refeições fora de casa? _____

6.4) O que costuma comer nestes locais? _____

II – PROGRAMAS / AÇÕES GOVERNAMENTAIS OU DE ONGs

II.1 – programas governamentais

60) A família recebe ou faz parte de algum programa do governo ? SIM [] NÃO []

61) Se Sim, Qual (quais)? _____

62) Como foi cadastrada para o programa? _____

63) Qual a sua avaliação sobre o programa?

() Muito bom! () Bom! () Regular! () Péssimo!

64) Porque? _____

65) Quais as necessidades da família o Programa atende?

66) Na sua opinião, quais os principais problemas e Pontos positivos do Programa? _____

67) Em geral como são feitos os cadastramentos para programas do governo na região?

II.2 – Programas Não-Governamentais

68) A família faz parte de algum programa de organizações não governamentais (igrejas, associações, etc) _____

69) Qual (quais)? _____

70) Como foi cadastrada? _____

71) Em geral como são feitos os cadastramentos para programas de instituições que não são governamentais na região? _____

72) Qual a sua avaliação sobre o programa?

() Muito bom! () Bom! () Regular! () Péssimo!

73) Porque? _____

74) Quais as necessidades da família o Programa atende?

II.3 – Programas Governamentais e Não: avaliação de dificuldades / facilidades

75) Na sua opinião, quais os principais problemas e pontos positivos dos programas.

76) Quais as dificuldades e facilidades que você percebe para que as famílias da região sejam atendidas por programas públicos, do Governo Federal, Estadual e da prefeitura ou ainda de ONGs?

77) Existem diferenças nestas dificuldades/ e facilidades por programa? _____

II.4 – Rede de Saúde

78) A família frequenta a rede de saúde? SIM [] NÃO []

79) Se sim, Para que tipo de atendimento?

80) A família encontra alguma dificuldade para frequentar a rede de saúde?

SIM [] NÃO []

81) Se sim, qual? _____

II.5 – Educação e Merenda Escolar

82) As crianças da família frequentam a escola? SIM [] NÃO []

83) Encontram alguma dificuldade para frequentar a escola? SIM [] NÃO []

84) Caso sim QUAL? _____

85) A escola oferece merenda? SIM [] NÃO []

86) Quantos dias por semana? _____

87) Oferece merenda nas férias? SIM [] NÃO []

88) As crianças consomem a merenda todos os dias em que ela é oferecida?
SIM [] NÃO [].

89) As crianças gostam da merenda SIM [] NÃO []

90) Porque? _____

91) Participa de alguma organização social? De que natureza?

- () Pastoral: _____
 () ONGs _____
 () Cooperativas _____
 () Conselhos _____
 () Igrejas _____
 () Associação de Moradores _____
 () Sindicatos _____
 () Partidos _____
 () Outros _____

III – PARTICIPAÇÃO SOCIAL / REDES SOCIAIS

92) Com que frequência / regularidade?

- 01() 1 vez por semana ou mais; 02() 1 vez a cada 15 dias; 03 () 1 vez por mês;
 04() de vez em quando; 05() raramente

93) Como avalia a atuação desta organização no Município? _____

94) Em relação a questão da alimentação/nutrição, a organização atua de alguma forma?

95) Caso não participe, porque não participa? _____

96) Em algum momento sentiu ou sente que pode faltar alimento em casa?

01. Sim [] 02. Não []

5.1) Se sim, Por quê? _____

5.2) Já ajudou vizinhos ou já foi ajudado nesses momentos de falta?⁹²

01. Sim [] 02. Não []

5.3) Se sim, com que frequência?

01. [] Todo mês [] 02. Todo ano []
 03. [] de vez em quando 04. [] raramente

⁹² O objetivo dessa pergunta é saber sobre o funcionamento das redes sociais de proteção que se relacionam com a SAN.

IV – MEIO AMBIENTE E SAN

97) Existe nascente ou rio na propriedade ou na comunidade, aqui perto de onde você mora?

01. Sim [] 02. Não []

9.1) Caso sim, o volume nos últimos 10 anos:

01. aumentou [] 02. diminuiu [] 03. permaneceu igual []

98) Existe um período de escassez de água? 01. Sim [] 02. Não []

10.1) Se sim, qual o motivo principal?

01. Seca [] 02. Uso intensivo e seca [] 03. Muitos usuários []

04. Outros [] - especificar: _____

99) Nos últimos 10 anos, as matas na região (de proteção às margens dos rios e nascentes e de topos de morro ou chapadas):

01. aumentaram [] 02. diminuíram [] 03. não se alteraram []

11.1) Por quê? _____

100) Abastecimento de água e saneamento

8.1. Qual sistema de abastecimento de água utilizado?				8.2. Qual o destino dado aos dejetos humanos ?	
[]	01. Poço com proteção	[]	05. Poço s/ proteção	[]	01. Privada, com fossa séptica
[]	02. Mina/fonte c/ proteção	[]	06. Mina/fonte s/ proteção	[]	02. Privada com fossa negra
[]	03. Poço profundo-artesiano	[]	07. Direto do rio	[]	03. Descarregado no rio
[]	04. Rede pública	[]	08. Outro	[]	04. Outro

8.3. Usa água para irrigação? 01. Sim [] 02. Não []

101) Em relação à fauna e à flora da região, nos últimos 10 anos:

41.1. Os tipos de animais silvestres que são vistos com frequência:

01. aumentaram [] 02. diminuíram [] 03. permaneceram iguais []

41.2. Explicar: _____

41.3. A quantidade e a variedade de peixes:

01. aumentaram [] 02. diminuíram [] 03. permaneceram iguais []

41.4. Explicar: _____