

Políticas públicas de combate á fome: experiências no Brasil, identificação de arranjos institucionais, pactuações e parcerias.

Consultora: Adriana Aranha

1- Introdução

A fome coloca alguns desafios importantes na agenda das políticas públicas. Sua persistência nos dias de hoje, com toda tecnologia e produção de alimentos suficiente para alimentar toda população mundial, pressupõe uma intervenção global que abranja as diversas faces desse problema.

A fome é um fenômeno complexo, multicausal e interrelacionado a diversas áreas. Suas causas envolvem fatores que vão desde a oferta suficiente e disponível de alimentos até a capacidade aquisitiva da população. Toda cadeia envolvida no processo, desde a produção até o consumo do alimento, impacta a ocorrência da fome. Qualquer problema que venha a acontecer ao longo desta jornada, terá reflexos no acesso da população ao alimento. Assim, essas estruturas precisam estar afinadas para que alimentos de qualidade cheguem à mesa de toda à população.

Porém, mesmo que toda a cadeia produtiva esteja em perfeito andamento, ainda assim parte significativa da população continuaria passando fome. Por que isso acontece? Devido às dificuldades de acesso ao alimento. É aqui que se encontram os principais fatores determinantes da fome.

Eles estão relacionados às desigualdades sociais; à falta de recursos financeiros para adquirir alimentos, como emprego e renda; à dificuldade de conseguir os dispositivos necessários à produção de alimentos, como terras e equipamentos agrícolas; à falta de acesso aos serviços públicos de saúde, saneamento, educação; e à ausência ou inadequação das políticas públicas na área alimentar e de alimentação (ARANHA, 2000).

Diversos conceitos formulados ao longo do tempo ajudam a entender e nortear quais mudanças são necessárias para a resolução da fome. Os principais a serem destacados são: Segurança Alimentar e Nutricional, Direito Humano à

Alimentação e Soberania Alimentar. Logicamente, tendo como pano de fundo um olhar focado na definição de sistemas alimentares, compreendidos aqui como diferentes sistemas interdependentes, que funcionam com lógicas próprias, mas que impactam uns aos outros e formam um todo complexo. Ou seja, sistemas diversos que compõem um todo e que formam o campo de ação e intervenção nas questões alimentares.

Este trabalho conta com cinco partes. Além desta introdução, serão apresentados os conceitos fundantes para compreensão da fome e a relação entre eles. Depois, serão descritas as possibilidades de políticas públicas para o enfrentamento da fome e para a garantia da segurança alimentar e nutricional. Logo após, serão apresentados os programas de combate à fome e de garantia da Segurança Alimentar e Nutricional e, por fim, alguns resultados, lições aprendidas e desafios.

2- Conceitos fundantes

A evolução dos conceitos que embasam o tema da fome se deu ao longo do século XX. Aos poucos, os requisitos necessários para uma realidade de bem-estar alimentar e nutricional foram se incorporando de diversas formas em cada realidade específica de cada país. A primeira concepção de Segurança Alimentar surgiu após a Primeira Guerra Mundial. Neste período, a autossuficiência de um país produzir seu próprio alimento se tornou fator crucial, vinculado à questão da segurança nacional, ou seja, o alimento era considerado como um bem estratégico.

Na esteira das discussões para a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) ao final da II Guerra Mundial, em 1943, tem-se a I Conferência Internacional sobre a fome, em que é formulada, com a contribuição dos 44 países aliados presentes, a primeira definição de segurança alimentar para além da segurança nacional em período de guerra, entendida agora como um direito humano. Nessa conferência, colocou-se a necessidade de criação de uma estrutura internacional que pudesse dar ajuda humanitária aos países e contribuir com a reestruturação da agricultura naqueles que haviam sido devastados pela

guerra. Essa proposta foi concretizada em 1945 com a criação da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), em Quebec, no Canadá.

O conceito de Segurança Alimentar, até meados dos anos 1970, agravado pela crise mundial de alimentos entre 1972 e 1974, ficou centrado no aumento da capacidade de produzir e estocar alimentos. Ao final desta década, a questão da oferta de alimentos fica resolvida. Com isso, perderam força os argumentos neomalthusianos, uma vez que viu-se ser perfeitamente possível que a produção de alimentos acompanhe as demandas vindas do crescimento populacional do mundo. Os argumentos de que o problema da fome decorrem da falta de acesso aos alimentos e não da produção deles tomam força no debate (ARANHA, 2000). E, nesse sentido, com o aumento da desigualdade social e pobreza no mundo, a questão da equidade e da justiça passam a ser um dos fatores fundamentais na garantia da segurança alimentar. Neste contexto, amplia-se o enfoque da segurança alimentar, que deixa de assumir uma visão meramente focalizada no alimento, passando a compor o leque de direitos sociais fundamentais à própria vida, em um contexto mais amplo de segurança social (ARANHA, 2019).

Essa visão ampliada é consolidada na Conferência Internacional de Nutrição, promovida pela FAO e pela Organização Mundial de Saúde (OMS), em 1992, e na Cúpula Mundial em Alimentação, promovida pela FAO em 1996. São reconhecidos o caráter sistêmico do conceito de Segurança Alimentar, que incorpora as diversas etapas do ciclo alimentar (produção, transformação, abastecimento, comercialização/distribuição e consumo); as desigualdades de acesso nos diversos níveis (mundial, nacional, regional, local e familiar); e a participação dos diferentes agentes, privados e públicos, estatais ou não, no estabelecimento da Segurança Alimentar (ARANHA, 2000).

Ao se contrapor a uma realidade alimentar desigual, que reconhece tanto as diferenças sociais e seus variados níveis de oportunidades, quanto as individuais, com suas diversas necessidades nutricionais específicas – faixa etária, tipo de trabalho, condição de saúde etc., esta nova concepção de Segurança Alimentar incorpora os principais aspectos que atuam diretamente na relação de causalidade com o fenômeno da fome e assume uma dimensão de

direito. Dessa forma, abre espaço para uma intervenção mais integrada e sistêmica nessa realidade, que envolveria o Estado, o mercado, a sociedade civil e a família (ARANHA,2000).

No Brasil, o termo SAN aparece pela primeira vez em 1986 num documento do Ministério da Agricultura¹. Nesse mesmo ano, outro documento surge como resultado da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição e aponta para a necessidade de se garantir a todos as condições de acesso aos alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades básicas.

Contudo, esse termo só começou a circular com mais intensidade em 1991, com a divulgação da Política Nacional de Segurança Alimentar apresentada pelo Partido dos Trabalhadores - PT para o chamado Governo Paralelo. Já em 1993, o termo tomou uma dimensão mais pública após a grande mobilização nacional da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida² e seus desdobramentos: implantação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea)³, em 1993, e a 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar no Brasil⁴, em 1994 (ARANHA, 2019).

A 2ª Conferência Nacional de SAN, realizada em Olinda (PE), em março de 2004, debateu os dois requisitos necessários à SAN: disponibilidade e acessibilidade. A disponibilidade suficiente de alimentos, que pressupõe um sistema alimentar integrado desde a produção até o consumo e que oferte, com estabilidade e a preços acessíveis, alimentos essenciais para o consumo

¹ Documento produzido por equipe coordenada por Ronaldo Garcia, técnico do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), à época secretário de planejamento do Ministério da Agricultura (ARANHA, 2019)

² Desdobramento do movimento pela Ética na Política, que levou ao *impeachment* do presidente Collor (ARANHA, 2019).

³ Órgão de assessoramento ao Presidente da República, com a participação da sociedade civil e dos órgãos de governo, extinto em 1995. O conselho tinha as funções de consulta, assessoria e indicação de prioridades ao Presidente e era composto por ministros de Estado e personalidades de destaque na sociedade brasileira, identificadas com vários setores da sociedade civil, na sua maioria indicados pelo Movimento pela Ética na Política (ARANHA, 2019).

⁴ Realizada em junho de 1994, resultou de um processo de mobilização nacional em torno da questão alimentar e da dimensão do problema da fome no país. A Conferência reuniu em Brasília cerca de duas mil pessoas, entre delegados, convidados e observadores. Nessa oportunidade, firmou-se o entendimento de que uma política nacional de segurança alimentar deveria basear-se em três grandes eixos: (i) ampliar as condições de acesso à alimentação e reduzir seu peso no orçamento familiar; (ii) assegurar saúde, nutrição e alimentação a grupos populacionais determinados; e (iii) assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e do aproveitamento deles, estimulando-se, assim, práticas alimentares e estilos de vida saudáveis (ARANHA, 2019).

humano, produzidos de forma sustentável; e a acessibilidade ao alimento, que pressupõe acesso à renda suficiente para adquiri-lo, aos serviços públicos essenciais, à informação sobre qualidade nutricional e aos direitos sociais. (CNSAN, 2004). Em 2006, foi aprovada a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), Lei nº11.346 de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) e define a Segurança Alimentar e Nutricional como:

A Segurança Alimentar e Nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. (BRASIL, 2006)

O conceito de DHAA também é mencionado nessa lei no Art. 2º da seguinte forma:

A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população. § 1º A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais. § 2º É dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade (BRASIL, 2006).

O direito humano à alimentação já estava incluído na Declaração Universal dos Direitos Humanos, que afirma: “todas as pessoas têm direito a uma boa nutrição como condição *sine qua non* para um desenvolvimento pleno, físico e mental” (artigo 25). Na década de 90, esse direito ganha força com a Conferência Internacional de Direitos Humanos, realizada em Viena, em 1993, que reafirmou a indivisibilidade dos direitos humanos, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc) (1966). Em 1996, a Cúpula Mundial da Alimentação associou definitivamente o DHAA à garantia da SAN. Os chefes de Estado e de Governo presentes reafirmaram “o direito de toda pessoa a ter acesso a alimentos seguros e nutritivos, em consonância com o direito à alimentação adequada e com o direito fundamental de toda pessoa de estar livre da fome” (FAO, 1996).

No Brasil, o DHAA foi reforçado em 2007, na 3ª Conferência de SAN:

Realização de um direito humano básico, com a garantia ao acesso permanente e regular, de forma socialmente justa, a uma prática alimentar adequada aos aspectos biológicos e sociais dos indivíduos, de acordo com o ciclo de vida e as necessidades alimentares especiais, considerando e adequando quando necessário o referencial tradicional local. Deve atender aos princípios da variedade, qualidade, equilíbrio, moderação e prazer (sabor), às dimensões de gênero, raça e etnia, e as formas de produção ambientalmente sustentáveis, livre de contaminantes físicos, químicos e biológicos e de organismos geneticamente modificados (BRASIL,2007).

A questão da Soberania Alimentar foi apresentada no Fórum paralelo à Cúpula de Alimentação, realizada em 1996, pela Via Campesina⁵. Tratava-se de um termo alternativo aos utilizados pelos governos que colocava a questão da autonomia, da liberdade e dos modelos de produção da agricultura sob a ótica dos movimentos agrários. Para estes, o termo “segurança alimentar” relacionava o direito à alimentação com a hegemonia neoliberal e a Organização Mundial do Comércio (OMC), que estimulava a liberalização do comércio de alimentos, colocando-a como um negócio lucrativo para as empresas transnacionais, a indústria de alimentos, de pesticidas, de refeições rápidas (fast food), entre outras (ARANHA, 2023a).

Nesse sentido, o conceito de Soberania Alimentar parte do princípio de que o alimento não é uma mercadoria, e sim um direito humano. A questão da sobrevivência dos seres humanos passaria pela soberania dada a um povo para definir sua própria forma de produção, distribuição, comercialização e consumo de seus alimentos. Significa que, além de ter acesso aos alimentos, as populações têm o direito de produzi-los de forma a garantir a soberania sobre suas existências. O controle da produção dos seus alimentos é fundamental para a garantia de acessá-los durante todo ano, de que esses alimentos estão adequados ao bioma de onde vivem, às suas necessidades nutricionais e aos seus hábitos alimentares. Considera-se que os países são soberanos para garantir a SAN de seus povos, devendo respeitar as múltiplas características culturais manifestadas no ato de se alimentar (ARANHA, 2023a).

O conceito de soberania alimentar defende que cada nação tem o direito de definir políticas que garantam a SAN de seus povos, incluindo aí o direito à

⁵ A Via Campesina, fundada em 1992, é uma organização internacional de camponeses composta por movimentos sociais e organizações de todo o mundo.

preservação de práticas de produção e práticas alimentares tradicionais. Além disso, há o reconhecimento de que tal processo deve ocorrer em bases sustentáveis, do ponto de vista ambiental, econômico e social. A declaração final do Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar, realizado em Havana, em 2001, reafirmou 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. Assim, 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 se erradicar a fome e a desnutrição e garantir a segurança alimentar duradoura e sustentável para todos os povos (Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar, Havana, 2001).

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), em seu artigo 5º, menciona a Soberania Alimentar da seguinte forma: “A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional requer o respeito à soberania, que confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos (BRASIL, 2006)”.

Existe uma coevolução e uma sinergia entre os conceitos apresentados até aqui. Os três – SAN, DHAA e Soberania Alimentar – têm a dimensão da segurança (de se ter um estado de bem-estar alimentar e nutricional, da garantia do alimento e da alimentação enquanto um direito humano fundamental) e a dimensão de autonomia e soberania dos povos em relação ao seu alimento e à sua alimentação (ARANHA, 2023a).

Para entender os aspectos envolvidos nesses conceitos, é importante olhar para as dinâmicas dos diversos sistemas alimentares existentes, desde as etapas da cadeia de produção – plantio, colheita, armazenamento e distribuição -, até os processos necessários ao consumo de um alimento saudável.

Todos os aspectos relacionados ao alimento e a alimentação estão envolvidos em sistemas diversos. Esses Sistemas Alimentares funcionam com lógicas próprias. Alguns deles têm uma lógica de mercado, como os hipermercados, as indústrias de alimentos, o setor do agronegócio etc. Nesse

caso, o que move esses sistemas é a lucratividade e o desempenho econômico, que muitas vezes atendem ao mercado internacional e ao sistema de commodities. Outros sistemas relacionados ao alimento operam com uma lógica mais pública: a agricultura familiar, a questão da propriedade da terra (urbana e rural) e a vigilância sanitária. Já os voltados à alimentação, são mais dirigidos aos processos que envolvem o consumo, como preparo de refeições, cultura alimentar, hábitos alimentares, os setores envolvidos na nutrição do alimento.

Contudo, as ações públicas estão presentes em todos os sistemas, por meio da taxação e da isenção de impostos, intervindo em estruturas de mobilidade e transporte de produtos ou por meio de sistemas públicos de saúde e vigilância sanitária. Assim, não existe nenhum sistema alimentar que “opere” sem intervenção pública, mesmo que essa intervenção tenha uma lógica de mercado (ARANHA, 2023a).

Os sistemas alimentares afetam e são afetados por eventos climáticos, pela degradação da terra e pela perda de biodiversidade. Eles também sofrem com o rápido crescimento populacional, a urbanização acelerada e as mudanças nos padrões de consumo. Todos esses fatores desafiam a capacidade dos nossos sistemas alimentares de fornecer alimentos nutritivos e de contribuir para melhorar as oportunidades de subsistência de uma forma ambientalmente sustentável (ARANHA, 2023b).

O modelo convencional, majoritariamente implantado nos sistemas alimentares, demonstra esgotamento. É certo que não existe apenas um modelo e sim modelos adaptados às diversas cadeias, que vão desde a produção até o consumo dos alimentos. Porém, a maioria deles são orientados por premissas que vem se mostrando ineficientes no que se refere a sustentabilidade ambiental, comprometendo o solo, a água e a saúde do produtor rural; a qualidade sanitária e nutricional, que atinge a saúde da população no curto e longo prazo; e o acesso por toda a população a uma alimentação adequada enquanto direito humano fundamental.

É certo que a produção de alimentos aumentou a partir do século XX até os dias de hoje. Há quantidade de comida suficiente para satisfazer as necessidades alimentares do mundo, mas, apesar de todos os avanços tecnológicos e do aumento da produtividade, os sistemas alimentares existentes

não funcionam ao ponto de garantir uma segurança alimentar e nutricional. Basta um olhar mais atento para as diversas doenças manifestadas em escala global, que interagem entre si e se potencializam mutuamente, como a desnutrição, a obesidade e as mudanças climáticas, intensificadas nesse século XXI. O futuro da humanidade depende da ruptura do processo em curso, em que sistemas alimentares ampliam e amplificam essa sindemia global instalada. Mas, como equacionar todas as variáveis envolvidas num mundo cada vez mais urbanizado e populoso; com uma agricultura mais intensiva e agressiva em relação ao solo e ao meio ambiente; com uma indústria de alimentos mais voltada para o lucro do que para a saúde; com uma infraestrutura de transporte precária e centralizada em regiões mais ricas; e com uma desigualdade social que impede 815 milhões de pessoas no mundo a acessarem alimentos suficientes e conviverem com a fome?

Será necessário intervir nesses sistemas alimentares para que eles se tornem sustentáveis e justos; para que ofereçam segurança alimentar e nutricional para todos, de forma que as bases econômicas, sociais e ambientais para as gerações futuras não sejam comprometidas. Há, portanto, a necessidade de aprimoramento das instituições, no sentido de orientar e promover ações que caminhem em direção à sustentabilidade, levando em conta os pilares social, ambiental e econômico (ARANHA, 2023a).

Entre os diversos atores que interferem nessa realidade, o Estado desempenha um importante papel, tanto na condução do modelo de desenvolvimento econômico produtor e reproduzidor da fome, quanto para amenizar as suas consequências. Ações do setor público podem criar um ambiente favorável e forte para as empresas que se concentram na produção e na distribuição de alimentos sustentáveis e nutritivos por meio de medidas fiscais, legais e políticas (por exemplo, investimento territorial em infraestrutura ou regulamentos ambientais para refletir custos reais do sistema alimentar). Os governos podem influenciar as demandas dos consumidores por meio de novos requisitos de rotulagem de alimentos e programas de educação e conscientização do consumidor (ARANHA, 2023a).

Nessa lógica da importância de uma intervenção das políticas públicas,

serão mostradas, a seguir, as diversas possibilidades e os arranjos de programas no caminho da SAN.

3- Políticas públicas para o enfrentamento da fome:

As ações de segurança alimentar e nutricional estão ligadas a diversas políticas públicas e podem ser implantadas por programas e ações nos âmbitos federal, estadual, regional e local. Também envolvem diferentes setores, como agricultura, abastecimento, saúde, assistência social, educação, entre outros, e são vinculadas aos temas ligados ao alimento (disponibilidade, produção, comercialização e acesso aos alimentos), assim como à alimentação (nutrição, práticas alimentares saudáveis, questões sanitárias, cultura alimentar, aproveitamento biológico dos alimentos e disponibilidade de informações).

No meio rural, por exemplo, podem ser implementadas ações de fortalecimento e apoio à agricultura familiar e fortalecimento do desenvolvimento regional. Essas ações podem ser de financiamento alargado para produção e investimento na agricultura, de assistência técnica e de apoio à comercialização da produção. Também podem ser implantados programas de captação de água de chuva para as regiões semiáridas, tanto para consumo humano como para a produção, assim como programas destinados às comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas. As ações voltadas para o meio urbano irão depender do tamanho territorial, da população e das características desses municípios: pequenas e médias cidades, grandes municípios e regiões metropolitanas; municípios com produção de alimentos, com características turísticas, pesca e suas diversas vocações econômicas e culturais (ARANHA, 2023b).

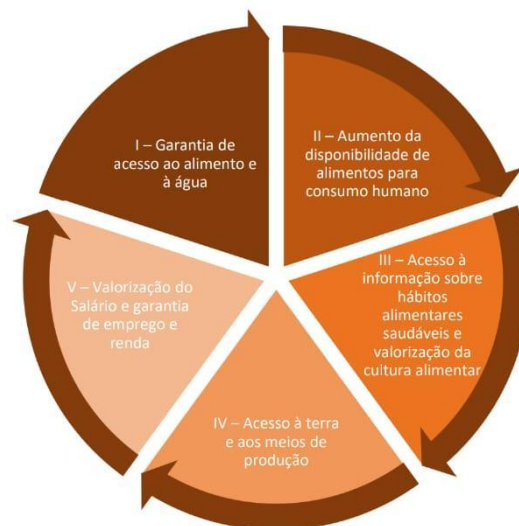
No âmbito federal, diversos ministérios e órgãos trabalham com a questão da Segurança Alimentar e Nutricional, como pode ser observado na composição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), do qual fazem parte os seguintes ministérios: Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar; da Agricultura e Pecuária; da Saúde; da Educação; da Ciência, Tecnologia e Inovação; da Cultura; do Meio Ambiente e Mudança do Clima; do Trabalho e Emprego; da Integração e do Desenvolvimento Regional; das Mulheres; da

Igualdade Racial; dos Direitos Humanos e da Cidadania; da Justiça e Segurança Pública; das Cidades; das Relações Exteriores; além dos ministérios de área meio e de coordenação, como a Secretaria-Geral da Presidência da República; a Casa Civil da Presidência da República e os ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento.

Estados e municípios também possuem diversas secretarias ou órgãos públicos na área, como os de abastecimento alimentar, agricultura, educação (área da alimentação escolar), saúde (áreas de prevenção e combate à desnutrição materno-infantil e vigilância sanitária) e assistência social (que atuam com pessoas e famílias vulneráveis socialmente). O que se percebe é que não existe nos municípios um padrão único de intervenção na área. Alguns possuem a centralidade de ações focadas na Segurança Alimentar e Nutricional, sendo, inclusive, aderentes ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e possuindo conselhos e câmaras intersetoriais. Já em outros municípios, as ações são dispersas em vários órgãos sem integração maior.

A figura 1, a seguir, representa uma matriz das possibilidades de políticas públicas na área de segurança alimentar e nutricional.

Figura 1 – Eixos dos Programas de Segurança Alimentar e Nutricional



Fonte: Elaboração própria a partir de ARANHA,2023

O primeiro eixo está voltado para os programas que possibilitam o acesso ao alimento e à água, de forma a garantir esse direito humano fundamental. No segundo eixo, estão os programas voltados para o aumento da disponibilidade de alimentos saudáveis e mais baratos para a população, através do fortalecimento da agricultura familiar e de programas que facilitam o acesso a esses itens. No terceiro eixo, estão os programas voltados à formação, informação e valorização da cultura alimentar, que colocam o acesso à informação como primeiro patamar para a autonomia, liberdade e aumento de escolhas saudáveis pela população. No quarto eixo, estão os programas voltados a ações que possibilitam o acesso à terra e aos meios para produção, ambos fundamentais para o processo de produção alimentar para o consumo humano e enfrentamento da pobreza rural. O quinto e último eixo contém algumas ações que contribuem com processos de geração de renda e emprego, valorização do salário-mínimo e outras políticas de desenvolvimento econômico.

É importante reforçar que esses cinco eixos estão apresentados de forma geral para se classificar os programas, visando facilitar a compreensão de cada um deles dentro da lógica conceitual proposta nesse artigo. Portanto, são de caráter meramente analítico. Cabe ressaltar, também, que alguns programas deixaram de existir nos últimos 6 anos, alguns serão recriados e outros novos serão implantados⁶. Dessa forma, optou-se, para dar sentido a matriz proposta, por um leque de programas existentes ou possíveis de serem implantados no âmbito federal.

A seguir serão apresentadas as principais ações públicas de Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito federal organizadas por esses cinco eixos.

4- Programas de combate á fome e de garantia da Segurança

⁶ Alguns programas que existiam s ofereceram cortes orçamentários ou foram extintos nos Governos Temer e Bolsonaro. Os primeiros meses do Governo do presidente Lula apontam para a reativação, expansão ou criação da maioria dos programas que serão apresentados nessa matriz, mas um ou outro programa estão apenas como ilustração das possibilidades de políticas públicas na área.

Alimentar e Nutricional

4.1 – Programas que garantem o acesso ao alimento e a água

4.1.1 – Transferência de Renda

Programa Bolsa Família (PBF):

O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. O PBF foi criado em 2003, a partir da unificação das ações de transferência de renda do governo federal existentes: o Programa Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás e do Cartão Alimentação⁷. Têm direito ao programa as famílias cuja renda total dividida por cada pessoa da família residente seja no máximo R\$ 218,00 por pessoa por mês⁸. Além disso, para entrar no programa, elas precisam estar inscritas no Cadastro Único⁹, que é feito em postos de atendimento da assistência social dos municípios, como os Centros Referência da Assistência Social (Cras).

O benefício varia de acordo com o tamanho e a característica de cada família, sendo o valor mínimo R\$600,00. Em casos de famílias mais numerosas, com crianças, adolescentes ou gestantes, o valor recebido será maior. O valor variável é R\$142,00. Assim, cada integrante da família recebe R\$142,00, mas se o valor somado for menor que R\$600,00, prevalece os R\$600,00 como patamar mínimo e são adicionados os R\$142,00 para os demais membros. Também é adicionado R\$150,00 por cada criança de zero a seis anos e R\$ 50,00 para cada gestante, criança e adolescente de 7 a 18 anos¹⁰.

As condicionalidades do Bolsa Família integram o programa às áreas de educação, saúde e assistência social. Dessa forma, são acompanhadas do calendário nacional de vacinação; do estado nutricional das crianças menores de

⁷ Ele foi extinto no final de 2021 pela Lei n.º 14.284, que instituiu os programas Auxílio Brasil e o Alimenta Brasil, e retomado no início de 2023, com a Medida Provisória nº 1.164, de 2 de março de 2023.

⁸ Esse valor foi reajustado ao longo do funcionamento do PBF.

⁹ O Cadastro Único foi implantado no Brasil em 2001 e bastante ampliado em 2003 quando foi integrado ao Programa Bolsa Família. Ele é usado para a identificação de pessoas e famílias mais vulneráveis. São cadastradas as famílias de baixa renda que ganham até meio salário-mínimo por pessoa ou que ganham até 3 salários-mínimos de renda mensal total. O Governo Federal utiliza sua base de dados para as políticas públicas voltadas para essa população.

¹⁰ Ação prevista para se iniciar em junho.

sete anos; do pré-natal das gestantes; e da frequência escolar mínima de 60% para as crianças de quatro a cinco anos e 75% para os beneficiários de seis a 18 anos incompletos que não tenham concluído a educação básica.

Benefício de Prestação Continuada (BPC)

O BPC é um programa de transferência de renda previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). Ele garante um salário-mínimo por mês ao idoso com idade igual ou superior a 65 anos ou à pessoa com deficiência de qualquer idade. Para ter direito, a renda *per capita* familiar tem que ser igual ou inferior a 1/4 do salário-mínimo. Além disso, o beneficiário do BPC, assim como sua família, deve estar inscrito no Cadastro Único. Em uma mesma residência, até dois idosos podem receber o benefício.

No caso de pessoas com deficiência, para ter direito ao benefício, a pessoa tem que ter impedimentos de natureza física ou mental que a impossibilitem de participar de forma plena e efetiva na sociedade. Esses impedimentos precisam ser comprovados por uma avaliação médica e por assistentes sociais do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).

4.1.2- Programas de Alimentação

Programa de Alimentação Escolar

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)¹¹ oferece alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública. O governo federal repassa a estados, municípios e escolas federais valores financeiros de caráter suplementar. São atendidos pelo programa os alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público).

O atendimento diário desse programa é de aproximadamente 40 milhões de estudantes em cerca de 150 mil escolas. A transferência financeira é dividida

¹¹ Programa foi criado em 1955 e é a mais antiga política pública de segurança alimentar e nutricional do Brasil em funcionamento até os dias de hoje.

em até dez parcelas, de fevereiro a novembro de cada ano, e corresponde a 20 dias letivos por mês. O cálculo sobre os recursos a serem repassados leva em conta o número de dias de atendimento e a quantidade de estudantes matriculados em cada rede ou unidade de ensino.

Atualmente, o valor repassado pela União a estados e municípios por dia letivo para cada aluno é definido de acordo com a etapa e modalidade de ensino. Para estudantes matriculados no ensino fundamental e no ensino médio, em período parcial, o valor por beneficiário/dia é R\$ 0,50; para os da educação de jovens e adultos em período parcial, o valor beneficiário/dia é R\$ 0,41; para os da pré-escola, em período parcial, exceto para aqueles matriculados em escolas localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos, o valor beneficiário/dia é R\$ 0,72; para os das escolas de educação básica localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos, em período parcial, o valor beneficiário/dia é R\$ 0,86; para os das escolas de tempo integral com permanência mínima de 7 horas na escola ou em atividades escolares, o valor beneficiário/dia é R\$ 1,37; em creches, inclusive as localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos, o valor beneficiário/dia é R\$ 1,37; para os de ensino médio em tempo integral, com complementação financeira de forma a totalizar o valor *per capita* em R\$ 2,56; e para os estudantes que frequentam, no contraturno, o valor beneficiário/dia é R\$ 0,68.

O repasse é feito diretamente aos estados e municípios, com base no Censo Escolar realizado no ano anterior ao do atendimento. O Programa é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE).

Com a Lei nº 11.947, de 16/6/2009, 30% do valor repassado pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) deve ser investido na compra direta de produtos da agricultura familiar, medida que estimula o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades.

Distribuição de Vitamina A e Ferro

São ações realizadas no âmbito do SUS, nos Centros de Saúde, com a distribuição de suplementação de vitaminas e ferro de maneira contínua no acompanhamento de crianças, nutrizes e gestantes.

Alimentos aos grupos populacionais específicos

Distribuição de cestas de alimentos para regiões que enfrentam problemas relacionados à estiagem, excesso de chuvas, ou outras calamidades públicas, assim como para grupos em situação de vulnerabilidades e insegurança alimentar e nutricional, como comunidades indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais¹² e assentamentos da reforma agrária.

Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)

O Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) foi instituído pela Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976. Este Programa é implementado pelas empresas que, por meio de incentivos fiscais do Governo Federal, repassam para seus trabalhadores vale refeição ou cestas alimentares. As empresas que aderem ao PAT podem deduzir, do lucro tributável para fins do imposto sobre a renda, o dobro das despesas comprovadamente realizadas no período base, em programas de alimentação do trabalhador.

4.1.3- Redes de Segurança Alimentar e Nutricional locais e regionais restaurantes populares

São equipamentos públicos que oferecem refeições prontas, balanceadas nutricionalmente, vendidas a um preço acessível. São espaços importantes para oferecer alimentação para população fora da residência, principalmente para trabalhadores de baixa renda, aposentados e população em situação de rua. O Governo Federal financia a construção e os equipamentos, em contrapartida Estados e municípios constroem e fazem a manutenção. Estão localizados em municípios maiores e em lugares com grande fluxo de pessoas.

Cozinhas comunitárias

São equipamentos públicos que servem refeições saudáveis e adequadas para a população em situação de vulnerabilidade social e

¹² Em 2007, foi instituída a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais e a questão do acesso ao alimento e à água é prioridade. Várias ações são realizadas, como distribuição de cestas básicas etc.

insegurança alimentar e nutricional. São geralmente instalados em locais estratégicos nas comunidades, próximos a equipamentos públicos de assistência social, saúde ou educação. As refeições, na maioria das vezes, são gratuitas. O Governo Federal financia a construção e a compra de equipamentos, enquanto os municípios fazem a manutenção diretamente ou junto a entidades parceiras.

Bancos de Alimentos

São equipamentos públicos que recebem alimentos doados dos setores público e privado e os distribuem gratuitamente a instituições sociais. Podem ter uma estrutura de armazenagem e processamento de alimentos ou podem ter os meios logísticos para coletar e distribuir as doações. Os bancos também estimulam ações para a redução das perdas e do desperdício de alimentos. Existe uma Rede Brasileira de Bancos de Alimentos que troca experiências e contribui no fortalecimento e na qualificação desses bancos.

4.1.4- Acesso à água

Cisternas

O Programa Cisterna (Programa Nacional de Apoio à Captação de água de chuva e outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água) tem como objetivo a promoção do acesso à água para o consumo humano e para a produção de alimentos por meio da implementação de tecnologias sociais simples e de baixo custo. O público do programa são famílias rurais de baixa renda atingidas pela seca ou falta regular de água, com prioridade para povos e comunidades tradicionais. Para participarem, as famílias devem estar inscritas no Cadastro Único.

A região prioritária do programa é o semiárido brasileiro. Deseja-se promover formas de convivência com a escassez de chuva, utilizando principalmente a tecnologia de cisternas de placas, que são reservatórios que armazenam água de chuva para utilização nos oito meses de período mais crítico de estiagem na região.

O programa é implementado com a participação da população

diretamente beneficiada, envolvendo técnicas e metodologias apropriadas. Para isso, a implementação prevê as seguintes etapas: mobilização social, capacitação e implementação. Todo o processo de construção e implementação das tecnologias é realizado em regime de cooperação, gerando sentimento de pertencimento, o que promove mais sustentabilidade ao equipamento instalado.

As cisternas para armazenar água para consumo tem capacidade de 16 mil litros de água potável e as cisternas para produção tem capacidade de armazenagem de 52 mil litros de água. Também são instaladas cisternas em escolas rurais com capacidade de 16 mil litros.

4.2 – Programas que aumentam a disponibilidade de alimentos para consumo humano

4.2.1 – Financiamento da agricultura familiar

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf

O Programa¹³ é uma linha de crédito rural que envolve um conjunto de ações destinadas a aumentar a capacidade produtiva, geração de emprego e elevação da renda dos agricultores familiares, com o intuito de promover o desenvolvimento no meio rural. Esse financiamento segue os critérios da Lei nº 11.326 e as propostas de taxas de juros, limites de financiamento e prazos são aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional. Uma vez publicadas por resoluções pelo Banco Central, os bancos públicos, privados e cooperados são autorizados a operarem esses créditos.

São atendidos diversos grupos da agricultura familiar, como: assentados da reforma agrária, beneficiários do crédito fundiário, agricultores familiares de baixa renda, agricultores familiares dinâmicos e, inclusive, povos e comunidades tradicionais como indígenas, quilombolas, pescadores artesanais, ribeirinhos e outros. Podem ser financiados a aquisição de insumos e sementes e o custeio de suas atividades, como a produção de milho, leite, feijão, além de permitir o financiamento de máquinas, tratores, veículos de carga, equipamentos e tecnologias de mercado para a

¹³ Programa criado em 1995.

modernização e competitividade dos empreendimentos da agricultura familiar e de suas cooperativas.

Seguro de Clima da Agricultura Familiar (Seaf)

Essa é uma das ações criadas dentro do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). É um benefício que garante ao agricultor familiar, caso perca sua safra por fenômenos climáticos, excesso de chuvas ou estiagem, o recebimento de um recurso por determinado período. Além de garantir a quitação do crédito, ele disponibiliza mais de 65% da receita líquida esperada pelo empreendimento até um limite de valor por ano.

O seguro abrange chuva excessiva, geada, granizo, seca, ventos fortes, ventos frios, variação excessiva de temperatura e doenças fúngicas ou pragas cujo manejo de controle não seja economicamente viável. A adesão ao seguro é feita juntamente com o pedido de crédito do PRONAF e, caso ocorra perda maior que 30% de sua produção, o agricultor registra o sinistro na agência financeira que ele contratou o seguro.

Programa de Garantia de Preço para a Agricultura Familiar (PGPAF)

Esse programa visa garantir renda mínima para os produtores familiares, garantir a manutenção das atividades produtivas, estimular a diversificação da produção agropecuária e articular as diversas políticas de créditos e comercialização. Para ter acesso ao programa, é necessário que a cultura financiada possua um preço de garantia e a cada ano são contemplados alguns produtos.

Ele garante aos agricultores familiares que receberam financiamento do Pronaf a remuneração dos custos de produção. É descontado das parcelas do financiamento um valor igual ou próximo do custo variável de produção. As instituições financeiras concedem um desconto aos agricultores sempre que o preço de comercialização do produto financiado estiver abaixo do preço de garantia vigente no âmbito do PGPAF.

Programa Garantia Safra (PGS)

O Garantia Safra tem como foco a agricultura familiar mais empobrecida na região semiárida do Brasil. O programa funciona através de um fundo com

participação dos governos federal, estadual e municipal e dos agricultores. Os agricultores aderem ao seguro e caso tenham perdas superiores a 50% de suas lavouras, por problemas relacionados à seca ou excesso de chuvas, recebem um pagamento por safra.

A cada ano agrícola, é necessário que Estados da região semiárida brasileira façam adesão ao programa no Governo Federal. Estão cobertas pelo PGS as áreas não irrigadas de arroz, lavouras de milho, feijão, algodão, mamona e mandioca.

4.2.2 – Compra direta da agricultura familiar

Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)

O PAA¹⁴ estabelece a ligação entre a oferta de alimentos proveniente da agricultura familiar e a demanda por alimentos para programas e equipamentos públicos (alimentação escolar, hospitais, distribuição gratuita de alimentos, cadeias etc.) e para a formação de estoques.

Ele promove o acesso à alimentação e incentiva a agricultura familiar. O programa compra alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, e os destina a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino.

O PAA também contribui para a constituição de estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares e para a formação de estoques pelas organizações da agricultura familiar. Além disso, o programa promove o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais de alimentos; fortalece circuitos locais e regionais e redes de comercialização; valoriza a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos; incentiva hábitos alimentares saudáveis e estimula o cooperativismo e o associativismo.

A execução do programa pode ser feita por meio de seis modalidades: Compra com Doação Simultânea; Compra Direta; Apoio à Formação de

¹⁴ O PAA foi instituído pelo art. 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, no âmbito do Programa Fome Zero.

Estoques; Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite; Compra Institucional; e Aquisição de Sementes.

O PAA conta com um Grupo Gestor que é o órgão colegiado de caráter deliberativo, formado por representantes dos ministérios envolvidos. Geralmente, esse Grupo Gestor é composto pelos seguintes ministérios: Desenvolvimento e Assistência Social; Desenvolvimento Agrário; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Planejamento, Orçamento e Gestão; Fazenda; e Educação.

Compras Institucionais

A administração direta ou indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios é grande compradora de alimentos para abastecer seus programas e equipamentos públicos, como hospitais, presídios, universidades etc. A Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, permitiu que essas compras sejam feitas diretamente da agricultura familiar por meio de chamadas públicas e com dispensas do procedimento licitatório. Existem na lei exigências e parâmetros para essa aquisição, que incluem preços compatíveis com os do mercado e um valor máximo de aquisição de alimentos por unidade familiar ou por cooperativa.

4.2.3 – Capacitação da Agricultura Familiar

Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – Pronater

Os serviços de assistência técnica e extensão rural existem no Brasil há mais de 70 anos. Eles se constituem num leque de ações de formação, pesquisa e assistência técnica aos produtores rurais. Funcionam de maneira continuada, permanente e informal.

A execução dessa assistência, na maioria das vezes, é feita por organizações estaduais, chamadas de Emateres, e integra a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater), instituída em 2010. Esse programa estabelece as diretrizes e metas para os serviços públicos de Assistência Técnica Rural (Ater) no país que prestam serviços de assistência técnica e extensão rural para agricultores familiares e seus empreendimentos. Essa assistência integra diversos órgãos, como a Empresa Brasileira de Pesquisa

Agropecuária (Embrapa), organizações de pesquisa agropecuárias, organizações estaduais não governamentais e universidades. Em 2014, também foi instituída a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater), regulamentada em 2014.

4.2.4 - Redes de Segurança Alimentar e Nutricional locais e regionais

Programa Nacional de Agricultura Urbana, Periurbana e Hortas

Comunitárias

Esse programa visa ao estímulo da produção agroecológica de alimentos nas cidades, aproveitando as áreas ociosas urbanas e periurbanas. Além de promover a produção sustentável, ele também incentiva o processamento e a comercialização de alimentos saudáveis. São lançados editais públicos que podem ser acessados por Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive por consórcios públicos, e com entidades privadas e organizações da sociedade civil.

Feiras Livres, estabelecimentos de comercialização de alimentos direto dos produtores

O Governo Federal pode contribuir com a formação de Feiras Livres nas cidades através do fornecimento de barracas, balanças, jalecos e caixas plásticas, assim como com a distribuição de sementes, insumos, enxada, pá, carrinho de mão, rolo mangueira, cavadeira/chibanca e peneira para Hortas Urbanas.

4.2.5 - Controle sanitário dos alimentos

Vigilância Sanitária

A Vigilância Sanitária no Brasil, atua como integrante do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), dentro do Sistema Único de Saúde (SUS), que está organizado em níveis de atuação federal, estadual e municipal, com competências definidas. Ela possui o objetivo principal de verificar e fazer

cumprir os requisitos de Boas Práticas e demais determinações previstas na legislação sanitária vigente aplicável aos estabelecimentos, de forma a coibir práticas que possam apresentar riscos à saúde individual e coletiva.

Toda a fiscalização, no comércio e nas instituições que vendem ou fornecem refeições, é feita pela Vigilância Sanitária, independentemente dos produtos alimentícios serem de origem animal ou vegetal.

Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa)

Toda a produção de alimentos está subordinada a uma inspeção sanitária, desde a autorização para o funcionamento das agroindústrias (matadouros, fábrica de embutidos, fábrica de laticínios etc.), passando pela avaliação das condições de higiene e das Boas Práticas de Fabricação, até o registro de rótulos. As ações de vigilância e defesa sanitária dos animais e vegetais são coordenadas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e são organizadas em várias instâncias federativas no âmbito do SUASA e articuladas junto ao SUS.

No âmbito do Suasa, existem o Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (Sisbi-POA); o Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal (Sisbi-POV); o Sistema Brasileiro de Inspeção de Insumos Agrícolas (Sisbi-AGRI) e o Sistema Brasileiro de Inspeção de Insumos Pecuários (Sisbi-PEC).

Dentro desses sistemas, estão incluídas as atividades de inspeção, fiscalização, vigilância e educação dirigidos à produção, processamento e comércio de animais, vegetais, produtos e insumos da agropecuária. A padronização de produtos de origem animal é feita pelo Sisbi-POA nos três níveis da federação: Serviço de Inspeção Federal (S.I.F.), válido em todo o Brasil e para exportação; Serviço de Inspeção Estadual (S.I.E.), no próprio Estado, e Serviço de Inspeção Municipal (S.I.M.), quando comercializado no próprio município.

4.3 – Acesso à informação sobre hábitos alimentares saudáveis e valorização da cultura alimentar

Educação alimentar e nutricional

Produção de materiais educativos e outras formas de comunicação sobre alimentação adequada visando à melhoria nutricional tanto para a população em geral, quanto para os beneficiários dos diversos programas dos serviços de saúde, educação e assistência social. Os Guias Alimentares são fundamentais de serem elaborados por apresentam informações, análises, recomendações, combinação, preparo e consumo de alimentos¹⁵.

Podem ser abertos canais de comunicação para popularizar informações a respeito de alimentação e nutrição através de programas em rádios, TVs, *podcasts* e outras formas de comunicação de rede. Importante também investir em formação e cursos de alimentação e nutrição, inserir o tema nos currículos escolares e integrá-los com outras matérias, assim como capacitar profissionais de saúde, educação, assistência social e outros no tema.

Regulação dos alimentos

Medidas de regulação que impedem que haja exposição da população a fatores e situações que estimulem práticas não saudáveis, como a regulamentação da venda e propaganda de alimentos nas cantinas escolares; de publicidade dirigida ao público infantil e de rotulagem de produtos dirigidos a lactentes. Já as medidas de controle são aquelas que buscam facilitar a adesão a práticas saudáveis por indivíduos e coletividades, deixando-os informados e motivados, como a rotulagem nutricional, programas de alimentação institucional, cantinas saudáveis nas escolas e ambiente de trabalho e espaços que favoreçam a amamentação. Através de parcerias se faz o controle de rotulagem, publicidade e normas de comercialização de alimentos.

4.4 – Programas que garantem acesso á terra e aos meios de produção

¹⁵ Uma primeira versão do “Guia alimentar para a população brasileira” foi publicada em 2006, e a versão revisada foi publicada em 2014. Para crianças, uma primeira versão foi publicada em 2002, revisada em 2010 e novamente em 2019.

4.4.1 - Reforma Agrária

Reforma agrária envolve um conjunto de medidas para promover a melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social, ao aumento de produtividade e a função social da terra, conforme disposto na Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra).

Na maioria dos processos de reforma agrária, as famílias são colocadas em assentamentos rurais que podem ser criados por meio de obtenção de terras, via Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), assim como implantados por instituições governamentais que passam a ter acesso às políticas públicas após o seu reconhecimento.

Para fazer parte do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e ser beneficiado como assentado, o trabalhador rural deve participar de seleção promovida exclusivamente pelo Incra. O cadastro dos candidatos, bem como a definição das famílias a serem assentadas são realizados por meio de editais publicados. Neles, constam todas as fases do processo de seleção e os critérios para escolha dos novos beneficiários. Os editais são publicados por assentamento e por município. A inscrição pode ser feita por qualquer interessado de forma individual, indicando os titulares e os demais integrantes da unidade familiar candidata. Para se candidatar, o interessado deverá ter a inscrição ativa no Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal (CadÚnico).

Os assentamentos são divididos em modalidades classificadas em: Projeto de Assentamento Federal (PA); Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE); Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS); Projeto de Assentamento Florestal (PAF); Projeto de Assentamento Casulo (PCA); Projeto Descentralizado de Assentamento Sustentável (PDAS); Projeto de Assentamento Estadual (PE); Projeto de Assentamento Municipal (PAM); Reservas Extrativistas (Resex); entre outros.

A obtenção de terras para a reforma agrária pode ser feita de diversas maneiras. A mais utilizada e conhecida é a desapropriação, seguida do processo de compra e venda. Nestes dois casos, imóveis rurais de particulares são

incorporados à reforma agrária mediante pagamento prévio de indenização.

4.4.2 - Financiamento

Crédito Fundiário

É um programa de financiamento para compra de terras para trabalhadores rurais. Oferece condições para que os agricultores sem acesso à terra ou com pouca terra possam comprar imóvel rural por meio de um financiamento de crédito rural. Os recursos financiados podem ser utilizados na compra da terra, na estruturação da propriedade e do projeto produtivo, na contratação de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater). Os recursos são oriundos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária.

Têm direito a esse financiamento os trabalhadores rurais não-proprietários, preferencialmente assalariados, parceiros, posseiros e arrendatários que comprovem, no mínimo, cinco anos de experiência na atividade rural; e agricultores proprietários de imóveis cuja área não alcance a dimensão da propriedade familiar e seja comprovadamente insuficiente para gerar renda capaz de propiciar-lhes o próprio sustento e o de suas famílias.

4.4.3 - Formalização e Documentação

Titulação de Quilombolas e Terras indígenas

O direito das comunidades quilombolas e das comunidades indígenas às terras onde estão localizadas é garantido pela Constituição Federal de 1988, conforme artigo 68: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.”

O reconhecimento de uma comunidade como quilombola ocorre por meio do processo de autodeclaração, assim como das pessoas que pertencem àquele grupo. Para o reconhecimento desses territórios, é necessário que os grupos passem por um criterioso processo de análise e, assim, recebam a

titulação das terras. Na esfera federal, o órgão responsável pela realização desse título é o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), mas os estados e municípios também se enquadram como competentes para efetuem os procedimentos. Para dar entrada no pedido de titulação, o primeiro passo é retirar na Fundação Palmares, ligada ao Ministério da Cultura, uma certificação na qual a comunidade se autodefine como quilombola. De posse desse documento, o processo pode ser aberto no Incra.

Já a demarcação de terras indígenas é realizada pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) e a sua identificação constava no Estatuto do Índio publicado em 1973 e foi reforçado na Constituição de 1988.

4.5 – Programas de valorização do salário e garantia de emprego e renda

Existem programas que promovem processos de geração de renda, como o incentivo a economia solidária e ações de qualificação da população de baixa renda no sentido de contribuir para a sua inserção no mercado de trabalho. Existem financiamentos para abertura ou melhorias de empreendimentos que contribuem com geração de novas possibilidades de renda para a população, como o programa de microcrédito.

Uma intervenção com grande impacto na sociedade é a valorização do salário-mínimo. Além de estabelecer o mínimo para a remuneração do trabalho, ele serve de referência para a remuneração de trabalhadores autônomos. Ele também é o piso dos benefícios da Seguridade Social, que engloba os benefícios da Previdência, da Assistência Social e do seguro-desemprego. Uma política de valorização do salário-mínimo tem impacto direto em toda população e favorece o aumento do consumo. É um importante mecanismo para o desenvolvimento econômico e social de um país, pois contribui no combate à pobreza e à desigualdade social.

A tabela 1 resume o que foi apresentado ao longo deste artigo, separando os programas pelos cinco eixos, pelo tipo de ação e por exemplos de programas.

Tabela 1 – Eixos, tipos de ações e programas públicos de SAN no Brasil

Eixos	Tipos	Programas	
Garantia de acesso ao alimento e à água.	Transferência de Renda	Programa Bolsa Família - PBF Benefício de Prestação Continuada - BPC	
	Programas de Alimentação	Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE Distribuição de Vitamina A e Ferro Alimentos aos grupos populacionais específicos Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT	
		Redes de Segurança Alimentar e Nutricional locais e regionais	Restaurantes Populares Cozinhas Comunitárias Bancos de Alimentos
			Acesso à Água
	Vigilância Alimentar e Nutricional		Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional -SISVAN
	Aumento da disponibilidade de alimentos para consumo humano	Financiamento da Agricultura Familiar	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf Seguro de Clima da Agricultura Familiar - SEAF Programa de Garantia de Preço para a Agricultura Familiar - PGPAF Programa Garantia Safra - PGS
Compra direta da agricultura familiar			Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PAA Compras Institucionais
Capacitação da Agricultura Familiar			Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - Pronater
Redes de Segurança Alimentar e Nutricional locais e regionais			Programa Nacional de Agricultura Urbana, Periurbana e hortas comunitárias Feiras Livres, estabelecimentos de comercialização de alimentos direto dos produtores
Controle Sanitário dos alimentos e dos Produtos Agropecuários		Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA Vigilância Sanitária	
Acesso à informação sobre hábitos alimentares saudáveis e valorização da cultura alimentar		Educação Alimentar e Nutricional	Abertura de Canais de Comunicação Elaboração de Guias Alimentares e materiais pedagógicos Cursos de Alimentação e Nutrição Inserção nos currículos escolares e integração com outras matérias Capacitação de profissionais de saúde, educação, assistência social e outros no tema
	Regulação dos alimentos	Regulação de propagandas de produtos alimentícios Especificação de rotulagem e embalagem	
Acesso à terra e aos meios de produção	Distribuição de terras	Reforma Agrária	
	Financiamento	Crédito Fundiário	
	Formalização e Documentação	Titulação de Quilombolas e Terras indígenas	
Valorização do Salário e garantia de emprego e renda	Valorização do Salário-Mínimo	Reajustes anuais do salário-mínimo	
	Financiamento para o empreendedorismo	Microcrédito	
	Incentivos a Economia Solidária	Capacitação, financiamento e abertura de canais de comercialização para grupos da Economia Solidária	
	Capacitação Profissional	Criação de cursos de capacitação para a população atendida pelos programas sociais	

Fonte: elaboração própria

5 – Alguns resultados, lições aprendidas e desafios

Intervenções estatais que tenham como objeto a questão alimentar, seja através de medidas que disponibilizam mais alimentos para a população ou aquelas preocupadas com as condições de produção e comercialização, existem no Brasil desde o período colonial. Porém, uma política de alimentação, num sentido mais restrito, visando à promoção da melhoria dos padrões alimentares da população, só ganha um braço especializado dentro do Estado a partir do século XX.

Duas medidas com reflexos importantes na alimentação da população foram tomadas na segunda metade da década de 1930 pelo governo Getúlio Vargas: a criação do salário-mínimo, em 1936¹⁶ e a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social que existiu até 1967¹⁷. Entretanto, a área de alimentação, ao longo do tempo, foi marcada pela descontinuidade dos projetos implementados, pela desarticulação entre os diversos níveis de governo – municipal, estadual e federal –, pela desintegração entre os diversos setores e pela ineficiência administrativa, entre os principais fatores¹⁸. (ARANHA, 2000)

Para se contrapor a essa realidade de fome, conceitos foram se construindo e se somando ao longo da história. Os principais deles apresentados aqui apontam para a necessidade de se construir Sistemas Alimentares mais inclusivos, justos e sustentáveis. No exercício dessa construção, foi elaborada uma matriz de programas que podem contribuir para ampliação do acesso à alimentação pela população de baixa renda.

Muitos desses programas foram fundamentais para colaborar com a saída do Brasil do Mapa da Fome em 2014 como, por exemplo, os programas de transferência de renda e o reajuste de salário-mínimo. Vários estudos apontam resultados positivos no período em que esses programas foram efetivados. De 2003 para 2012, a pobreza caiu 56%, passando de 35,8% para 15,7%. O número de brasileiros em situação de desnutrição crônica caiu 82% entre 2002 e 2013,

¹⁶ Apesar de não ser diretamente uma política de alimentação, essa medida teve um impacto significativo na alimentação dos trabalhadores, além de propiciar um ambiente favorável ao Decreto Federal nº 399/1938, que especificou a ração essencial, que serve de base para o cálculo do valor da cesta básica até os dias de hoje (ARANHA, 2000).

¹⁷ Esse pode ser considerado o primeiro programa de alimentação criado pelo governo federal, com objetivo de melhorar a alimentação do trabalhador (ARANHA, 2000).

¹⁸ Ver sobre a história das políticas de segurança alimentar e nutricional em ARANHA (2000).

segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Quase 40 milhões de pessoas saíram da pobreza extrema e, mesmo que o país ainda se mantenha como um dos mais desiguais do mundo, o índice que calcula o grau de desigualdade, o Índice de Gini, teve uma queda de 18% passando de 0,597, em 2000, para 0,507, em 2011. (ARANHA, 2019)

Estudos do Ipea corroboram com esses dados e apontam que o Programa Bolsa Família é o maior programa para atender aos mais pobres. Cerca de 70% dos seus recursos alcançam os 20% mais pobres. As suas transferências reduzem a pobreza em 15% e a extrema pobreza em 25%. O programa foi responsável por 10% da redução da desigualdade entre 2001 e 2015, observadas as decomposições dinâmicas do coeficiente de Gini, e entre 2001 e 2006, período de sua maior expansão, o PBF explicou quase 17% da redução observada da desigualdade. E o principal limitador do seu impacto na pobreza não é o foco, mas o baixo valor das transferências. Os efeitos do programa sobre a pobreza são maiores para linhas mais baixas. (SOARES e SATYRO, 2009; SOARES *et al.*, 2010; SOUZA, OSORIO e SOARES, 2011). A melhoria do salário-mínimo e a expansão do BPC foram também fundamentais nessa redução.

Em relação à pobreza rural, o PAA é um dos principais exemplos de programa intersetorial. Ele estabelece elos entre a oferta de alimentos proveniente da agricultura familiar e a demanda por alimentos para programas e equipamentos públicos (alimentação escolar, hospitais, distribuição gratuita de alimentos, cadeias etc.) e também para a formação de estoques. Ele inova ao fortalecer simultaneamente a agricultura familiar, de um lado, e promover a segurança alimentar e o combate à fome, de outro. O programa chegou a contar com a participação de 200 mil produtores e teve recursos orçamentários investidos acima de R\$ 1 bilhão, além de outros provenientes das compras para o Programa Nacional de Alimentação Escolar, com a obrigatoriedade de que o Pnae passasse a adquirir no mínimo 30 % de alimentos oriundos da agricultura familiar em 2009.

Pesquisas realizadas que analisam a evolução do programa apontaram um aumento médio da renda dos produtores, principalmente dentre os produtores mais pobres. Numa análise do período de 2011 a 2018, esse aumento

chega em média a 13,2%, sendo de 56,8% para agricultores mais pobres (SAMBUICHI *et al.*, 2022). Também se encontrou impacto positivo quanto à diversidade da produção e ao número de produtos produzidos, o que deixa os produtores menos dependentes de apenas um produto.

O desenho do programa parece adequado e mostra efetividade nas finalidades de apoiar a agricultura familiar e combater a insegurança alimentar e nutricional. Estudos colocam como principais efeitos positivos do programa o aumento da renda dos produtores, o aumento da produção, o aumento dos preços pagos aos agricultores e a maior chance de permanência dos agricultores no campo. Também apontam para um maior investimento no processo produtivo, no aumento do desenvolvimento local e da comercialização da produção, uma maior aproximação entre produtores e consumidores, além do aumento da organização dos agricultores familiares através do cooperativismo e associativismo. (SAMBUICHI *et al.*, 2019; SAMBUICHI *et al.*, 2022, PERIN *et al.*, 2021)

O Programa de Alimentação Escolar pode ser considerado o maior e mais potente programa de alimentação, uma vez que atende cerca de 47 milhões de estudantes por dia (crianças, adolescentes e jovens), em todo o território nacional, suprimindo entre 20% e 30% da sua necessidade proteica - em algumas situações, trata-se da única refeição que elas têm. Este programa tem um potencial enorme para a geração de renda para a agricultura familiar.

Na criação de redes locais de Segurança Alimentar, destacam-se os programas de Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias, Bancos de Alimentos e Incentivo à Agricultura Urbana. Eles foram implantados em todo o Brasil e são a base para contribuir com a criação de políticas locais de segurança alimentar e nutricional.

Os desafios da administração pública para enfrentar problemas complexos como a fome requerem uma visão integral do problema e uma intervenção intersetorial para ter êxito. A criação de espaços intersetoriais nas três esferas federativas, para criar uma sinergia, é fundamental. As leis e os espaços criados nessa direção, como os Conselhos e as Câmaras Intersetoriais, são fundamentais para a sinergia e integração dos diversos olhares na área.

Não se pode deixar de reforçar a mobilização e participação da sociedade no combate à fome no Brasil. Desde uma participação organizada, através dos CONSEAs, com a força de seus fóruns, conferências e proposições para as políticas públicas, quanto às diversas parcerias firmadas para a realização de campanhas de combate à fome e de segurança alimentar e nutricional no Brasil.

Um desafio é a integração dos Conselhos de Segurança Alimentar a outros conselhos de participação de todas as áreas envolvidas com o tema. Pensar em formas alternativas e criativas de agrupar e integrar os diversos conselhos existentes nas áreas da saúde, assistência social, criança e adolescente etc., que preservem a identidade e a especificidade de cada um, ao mesmo tempo em que os integrem rumo a um processo de participação popular mais maduro e unificado na área social.

Outro desafio colocado é a necessidade de ampliar espaços intersetoriais de gestão dos programas e aproveitar a territorialização dos programas, otimizando equipamentos e serviços implantados (Centros de Referência da Assistência Social, Restaurantes Populares, Educação Alimentar e Nutricional, Serviços Socioassistenciais, Programa Bolsa Família, outros beneficiários da Assistência Social, do Programa de Aquisição da Agricultura Familiar, do Programa de Financiamento da Agricultura Familiar). Quanto mais garantida a integração das diversas áreas envolvidas neste tema, estimuladas as diversas parcerias – intergovernamental, entre as três esferas de governo, com a sociedade civil, com a iniciativa privada – e promovidos os devidos canais de participação popular e controle público sobre as ações estatais, maior é a possibilidade de consolidação efetiva dessa política.

É importante também destacar que, para pensar em uma política de segurança alimentar e nutricional que vise ao desenvolvimento humano em todos os seus aspectos, é necessário garantir o direito de escolha da população. Garantir o acesso às informações necessárias, principalmente em relação a hábitos alimentares saudáveis, é fundamental para que a população tenha a liberdade de escolher o seu próprio alimento.

As possibilidades de consolidar conquistas e avançar na montagem do

Sistema e da Política Nacional de SAN dependem desse período que é decisivo na reconstrução de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Algumas estacas vêm sendo fincadas ou, ainda melhor, escoradas tanto no plano legal-institucional, quanto na concepção de programas e na consolidação de espaços de participação. A montagem de um sistema intersetorial como o que se pretende não se faz sem participação e parcerias nessa direção, por melhores que sejam as intenções dos setores de governo envolvidos.

Referências bibliográficas:

ARANHA, A. **Segurança Alimentar, Gestão Pública e Cidadania: a experiência do município de Belo Horizonte - 1993/1999**. Fundação João Pinheiro, Escola de Governo, 2000 (Dissertação de Mestrado).

_____. **Estado em ação: ideias, atores e instituições no enfrentamento da fome e extrema pobreza no Brasil**. São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – EAESP/FGV, 2019 (Tese de doutorado).

_____. (2003 a) **Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional – o que são e por que são importantes** IN: Sátyro, Natália G. D. e Cunha, Eleonora M. S. (org) **Descomplicando Políticas Sociais no Brasil: o que, por que, como, de quem, para quem?**. Editora UFMG e Fino Traço, Belo Horizonte, 2023 (no prelo).

_____. (2003 b) **Políticas de segurança alimentar e nutricional para sistemas alimentares sustentáveis e justos: uma agenda de desenvolvimento regional**. In REIS, M. C. **A questão alimentar e o desenvolvimento dos territórios: diálogos a partir da experiência do território vertentes em Minas Gerais**. Curitiba: Ed. Appris, 2023 (no prelo).

BRASIL. BRASIL. **Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília: DOU, 2006.

BRASIL. **Relatório Final da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Olinda, 2004. Disponível em:

<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/arquivos-de-conferencias/2a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/relatorio-final.pdf> . Acesso em: 29/03/2023

BRASIL. **Relatório Final da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Fortaleza, 6 de julho de 2007. Disponível em

<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/arquivos-de-conferencias/3a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/relatorio-final-iii-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional.pdf>. Acesso em: 29/03/2023.

FAO, 1996. **Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cimeira Mundial da Alimentação**, Roma,1996. Disponível em: <https://www.fao.org/3/w3613p/w3613p00.htm>. Acesso em: 29/03/2023

SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* **Programa de Aquisição de Alimentos e segurança alimentar: modelo lógico, resultados e desafios de uma política pública voltada ao fortalecimento da Agricultura Familiar**. Brasília: Ipea, jun. 2019. (Texto para Discussão, n. 2482)

_____. **Impactos do programa de aquisição de alimentos sobre a produção dos agricultores familiares**. Brasília: Ipea, 2022 (Texto para Discussão, n.2820)

SOARES, S. **Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza**. In: ABRAÃO, J.; MODESTO, L. (Org.). **Bolsa Família 2003- 2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010.

SOARES, S.; SATYRO, N. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. Brasília: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1424).

SOUZA, P. H. G. F.; OSORIO, R. G.; SOARES, S. **Uma metodologia para simular o**

Programa Bolsa Família. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1654).

SOUZA, P.; OSORIO, R.; PAIVA, L.H., SOARES, S. **Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Pobreza e a Desigualdade:** um balanço dos primeiros quinze anos. Brasília: Ipead, 2019. (Texto para Discussão, n. 2499).

31

PERIN, G. *et al.* **A evolução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA):** uma análise da trajetória de implementação, benefícios e desafios. Brasília: Ipea, set. 2021. (Texto para Discussão, n. 2691)