

Contribuições do Consea ao I Plano Nacional SAN Primeira atividade de monitoramento

Este documento apresenta um conjunto de observações construídas no âmbito do Consea Nacional durante a primeira plenária a tratar do monitoramento do I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em 15 de agosto de 2012. As colocações que se seguem objetivam contribuir para o bom andamento da implementação do PLANASAN, por isso, contém considerações que vão desde a gestão dos programas até aspectos conceituais, relacionados à concepção das políticas e ações componentes do plano.

As contribuições do Conselho, todavia, não seriam possíveis não fosse a qualidade e quantidade de informações levantadas e sistematizadas no âmbito da CAISAN. Por isso, o Consea reconhece o trabalho dessa Câmara e, em especial, de seu Comitê Técnico de Monitoramento do Plano.

O Conselho reconhece ainda o esforço dos ministérios que compõe a CAISAN no sentido de disponibilizar diversos de técnicos para participar dos debates nas Comissões Permanentes e na Plenária, trazendo informações adicionais e respondendo aos questionamentos dos membros do Conselho. Por isso, o Consea entende que parte dos apontamentos presentes nesse documento já foi respondida a contento ou parcialmente na plenária, todavia, este documento mantém essas observações no intuito de garantir o registro da análise para subsidiar a IV Conferência + 2.

O documento está organizado da seguinte forma: primeiramente são apresentadas considerações gerais sobre o estágio de implementação do plano, em seguida são apresentadas observações específicas para oito diretrizes do I PLANASAN (a única diretriz ausente é a Diretriz 6).

Observações gerais

Uma preocupação recorrente nas comissões permanentes refere-se à necessidade de aprimorar alguns aspectos do plano que são cruciais para a gestão e para o monitoramento. Em geral essas observações consistem em recomendações que, no entendimento das CPs, contribuiriam para aprimorar os mecanismos e as relações de prestação de contas subjacentes à execução e acompanhamento do Plano. Os aspectos abordados pelas Comissões são:

- Ajustar a vinculação entre órgãos, iniciativas e metas, esclarecendo, assim, a relação dos responsáveis pelos resultados expressos nas metas do Plano;
- Definir claramente os responsáveis pela atualização do sistema de monitoramento e de instrumentos de responsabilização;
- Garantir que todos os órgãos vinculados ao Plano ofereçam a contento as informações solicitadas pela CAISAN, pois, alguns órgãos simplesmente não responderam à consulta realizada pela Câmara, outros enviaram respostas incompletas ou que não relacionavam às questões propostas. Em outras

palavras, é preciso institucionalizar a coleta de informações junto aos órgãos responsáveis pelas metas, incluindo a previsão de prazos para a prestação das informações, pois algumas informações existem, mas não foram repassadas à Caisan;

- Garantir a disponibilidade de dados atualizados;
- Definir metas anuais para cada ação. Pois não é possível desenvolver adequadamente a atividade de monitoramento sem o conhecimento do curso proposto para a execução das ações;
- Pensar a concepção das metas não apenas em relação à capacidade operacional do governo federal, mas, também, em relação ao tamanho da demanda existente para cada política pública;
- Aperfeiçoar o entrelaçamento entre o Plano de SAN, o PPA e as peças orçamentárias;
- Inserir novas metas no Plano de modo que o plano de SAN possa refletir todas as dimensões do DHAA;
- Reforçar, por meio do monitoramento, o caráter intersetorial do Plano. Pois, embora o Plano seja intersetorial, está totalmente setorializado – o monitoramento deve compreender e reforçar o caráter intersetorial da SAN;
- Estabelecer como foco principal do Plano a área rural, pois, em termos proporcionais, a maior parte da população extremamente pobre está em regiões rurais;
- Definir metas físicas e financeiras por segmento, de acordo com critérios étnico-raciais;
- Criar uma rotina de elaboração de boletins do Plano, elaborados pela Caisan, informando seu estágio de implementação e situações enfrentadas.

DIRETRIZ SISAN - Institucionalizar no Território Nacional o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional e seus mecanismos de gestão, participação e controle social

A primeira observação construída sobre a Diretriz 1 foi o reconhecimento de um avanço significativo, consubstanciado na adesão dos estados ao SISAN, pois, até o momento, 24 estados aderiram ao sistema, dando importante passo na pactuação federativa .

Todavia, a Comissão Permanente 1 entende que a frente municipal representa um desafio ainda maior. Desse modo, manifestou sua preocupação em relação ao alcance da meta de 60% dos municípios com adesão ao SISAN até 2015. No entendimento da CP, para que essa meta seja alcançada, será necessário implantar um mecanismo de repasse direto e automático de recursos aos municípios para a gestão do Sistema. Por isso, CP1 e CAISAN iniciaram diálogo no sentido de encontrar o melhor caminho para institucionalizar tal mecanismo. As discussões iniciais apontam para a necessidade de adotar a via legislativa, o que significa elaborar um Projeto de Lei que comporte esse repasse financeiro.

Outros desafios para a institucionalização do SISAN que devem abordados pelas instâncias já existentes do SISAN e que podem repercutir no escopo do Plano são: o papel da Comissão de Presidentes de Conseas Estaduais (CPCE), o fortalecimento da adesão dos estados e dos municípios, o aprofundamento da



relação público-privada (especialmente no que diz respeito ao papel do setor privado no SISAN) e a necessidade de definir formas claras e assertivas de apoio à elaboração dos planos estaduais de SAN.

DIRETRIZ 1 - Promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional

Programa nacional de Alimentação Escolar

Um importante desafio do PNAE ainda consiste em consolidar a ideia de que, além da oferta de alimentos, a educação alimentar e nutricional é um importante eixo de atuação do Programa. Daí a necessidade de fortalecer a recém-criada coordenação de educação alimentar e sua área de atuação.

Um segundo desafio reside na adoção, pelos gestores do programa, do novo desenho para as creches, precisamente, no que se refere à unidade de alimentação e nutrição e ao espaço para a horta escolar.

Outro desafio relevante consiste em fortalecer o fomento direcionado aos agricultores familiares para, desse modo, garantir o acesso da agricultura familiar. Atualmente, a maior demanda dos agricultores familiares é em relação à vigilância sanitária. Além da vigilância sanitária, há atuação dos tribunais de conta em alguns casos impedindo a publicação dos editais de chamada pública.

A Comissão Permanente 2 considerou ainda que os dados apresentados, de 2010, podem distorcer a análise de resultados do PNAE, pois a compra da agricultura familiar foi iniciada em 2009.

DIRETRIZ 2 - Promoção do Abastecimento e Estruturação de Sistemas Descentralizados, de Base Agroecológica e Sustentáveis de Produção, Extração, Processamento e Distribuição de Alimentos

Política Nacional de Abastecimento Alimentar (PNAA)

A Política Nacional de Abastecimento Alimentar já foi aprovada pelo Consea e pela Caisan, mas está com sua institucionalização parada. É preciso desenhar novas estratégias para reanimar o debate sobre a política de abastecimento e conduzir sua efetiva implementação.

Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

O principal obstáculo para a implementação do PAA identificado pelas Comissões Permanentes consiste na dificuldade de diversos grupos terem acesso à Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), em especial, os grupos mais vulneráveis. Apesar de decreto nº 7.775 ter aberto a possibilidade de serem criados outros instrumentos de acesso ao programa, atualmente, a DAP é o único instrumento para inserção no programa. **Por isso, a CP3 sugere a instalação de um debate para discutir alternativas à DAP ou a criação de um grupo formado por governo e sociedade com essa finalidade.**

Além disso, a Comissão Permanente identificou outros problemas na condução do PAA. Para alguns deles, os órgãos responsáveis já adotaram soluções que estão sendo implementadas (como o fim do convênio como instrumento de repasse, e sua substituição pela adesão e a disponibilidade de recursos para a gestão local do programa, até 5% do valor da aquisição).

Todavia permanecem alguns desafios, entre eles, a Comissão Permanente destaca:

- A dificuldade para a elaboração dos projetos no nível local (pela sociedade civil e pelos governos locais). Por isso, é apresentada a sugestão de que o apoio para a elaboração dos projetos seja feito por meio da assistência técnica;
- O peso da inadimplência que leva a desestruturação das cooperativas e das organizações de produtores.
- Conflitos políticos no plano estadual criam gargalos para a execução dos programas. A sugestão para a superação desses conflitos seria o protagonismo dos conseas estaduais, como responsáveis legais pelo controle social no PAA.

Assistência Técnica e Extensão Rural

Apesar da existência de uma política nacional de ATER, sua substância ainda não está claramente definida, de modo que o Consea preocupa-se que, na prática, essa política possa vir a reproduzir práticas contrárias à SAN, por exemplo, viabilizando a difusão do pacote tecnológico que faz do agronegócio um modelo de desenvolvimento rural insustentável do ponto de vista social, econômico e ambiental.

Ademais, é fundamental que as chamadas públicas de ATER sejam amplamente divulgadas e que sejam construídos instrumentos institucionais que possibilitem entidades e organizações sociais que possuem conhecimentos especializados participem dessas chamadas e tenham acesso a essas fontes de recurso.

Reforma Agrária

A reforma agrária é um dos pontos mais preocupantes do Plano. Principalmente porque, em 1 ano e meio (janeiro de 2011 a junho de 2012), foram assentadas apenas 26 mil famílias, cerca de 10% da meta prevista para cinco anos.

Na perspectiva da CP3, a reforma agrária é fundamental para a erradicação da pobreza extrema. Não é possível acabar com a miséria, se não desconcentrar a posse da terra. Entretanto, é preciso reconhecer que a reforma agrária passa por um processo mais amplo, que consiste na revisão do modelo de desenvolvimento.

Além disso, a comissão manifesta preocupação com as famílias assentadas, pois, falta uma visão clara de qual a estratégia de desenvolvimento para as áreas de assentamentos.

DIRETRIZ 3 - Instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional

Com relação a esta Diretriz, a Comissão Permanente 4 salientou a necessidade de identificar se os processos de qualificação de profissionais incluem a perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada.

A Comissão Permanente 7, por sua vez, chamou atenção para a necessidade de investir na articulação das ações, por exemplo, nas ações de educação alimentar e nutricional e no Plano de Prevenção e Controle da Obesidade.

DIRETRIZ 4 - Promoção, universalização e coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais

As contribuições da Comissão Permanente 5 foram:

- Adotar, sempre que possível, a segmentação conforme critérios de raça e etnia para a definição das metas físicas e financeiras das iniciativas do Plano, ou seja, apontar quais populações recebem quais bens ou serviços de políticas públicas e como estão recebendo;
- Desagregar as metas por oferta de serviços. Exemplo: equipamentos uma meta para restaurantes populares; outra para cozinhas comunitárias; outra para banco de alimentos, etc.
- Elaborar uma Exposição de Motivos com a finalidade de recomendar que as ações que demandam articulação de vários órgãos tenham definição clara sobre o papel de cada órgão e que sejam priorizadas em suas respectivas pastas, de acordo com as responsabilidades pactuadas, para que tenham recursos orçamentários e humanos suficientes a sua garantia.
- Promover maior divulgação dos instrumentos de parceria (editais, chamadas públicas etc.)

As contribuições da Comissão Permanente 6 são:

- Revisar parte do Plano no intuito de fazê-lo dialogar com o Inquérito Indígena, para fazer com que questões complexas, como a capacitação dos agentes públicos e dos órgãos estatais para lidar com as especificidades das populações tradicionais e indígenas, sejam contempladas adequadamente;
- Garantir a contratação de técnicos indígenas nas chamadas de ATER indígena (BSM);
- Aprofundar o debate sobre a criação da CAPRI em substituição a DAP, ampliando assim o acesso da população indígena a políticas como o PAA;
- Estruturar e fortalecer institucionalmente a FUNAI com contratação específica de equipe para projetos de agricultura. Atualmente, a mesma equipe é responsável por conduzir a implementação de um amplo leque de ações;
- Aprimorar o acompanhamento dos projetos nas aldeias;
- Investir na capacitação das associações indígenas.



A Comissão Permanente também observou que a maioria das ações que podem compor uma política indigenista está comprometida em função dos projetos desenvolvimentistas do governo.

DIRETRIZ 5 - Fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais ações de segurança alimentar e nutricional

Apesar do importante avanço do SISVAN em dobrar a cobertura no último ano (7% para 14%), espera-se que este se consolide como sistema universal e que se mantenha a periodicidade de inquéritos e pesquisas, particularmente a PNDS, em função do módulo de SAN e de carências nutricionais.

DIRETRIZ 6 - Promoção do acesso universal à água

A ampliação dos Núcleo de Apoio à Saúde da Família - NASF devem garantir à incorporação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição.

DIRETRIZ 7 - Apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada em âmbito internacional e a negociações internacionais baseadas nos princípios e diretrizes da Lei nº 11.346, de 2006

Ao incorporar, entre suas diretrizes, a dimensão internacional, o PLANSAN materializa um grande avanço, que aponta para o protagonismo do Brasil como ator global nas iniciativas de combate a fome e disseminação de conhecimento para a promoção de segurança alimentar e nutricional.

Todavia, apesar de ocupar uma posição de destaque no campo da SAN, o Brasil ainda apresenta significativa fragilidade na sua cooperação internacional. Primeiramente, é necessário reconhecer que as metas da Diretriz 7 não aferíveis e mensuráveis.

Além disso, é preciso corrigir um entendimento equivocado sobre a cooperação internacional, segundo o qual se pensa que cooperação é uma atribuição exclusiva do Ministério das Relações Exteriores, pois vários ministérios também executam ações de cooperação. Nesse contexto, torna-se forçoso avaliar a necessidade de criação de um órgão para monitorar e acompanhar os projetos de cooperação dos diversos Ministérios, além dos projetos da Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

Na esteira desse processo, o governo brasileiro precisa coordenar o uso dos recursos repassados para agências internacionais, pois as ações desses órgãos não podem ferir os princípios da SAN e os ditames do DHAA. Nesse sentido, cabe ainda solicitar a atualização da avaliação dos projetos de cooperação ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e à ABC.

Outro problema identificado pela Comissão Permanente 2 consiste na ausência de uma estratégia consistente ou de um marco legal para cooperação



técnica, o que resulta na inexistência de critérios claros e transparentes para definição do atendimento das demandas que se apresentam ao Estado brasileiro.

Por fim, a Comissão Permanente sugere que GT Internacional inclua em sua pauta, nesta gestão, a análise para aperfeiçoamento do Plano de SAN, abordando especificamente o aprimoramento da Diretriz 7, acumulando conhecimento para, no momento da revisão do Plano, apresentar propostas que efetivamente possam contribuir para a melhoria da cooperação internacional feita pelo Brasil.

DIRETRIZ 8 - Monitoramento da Realização do Direito Humano à Alimentação Adequada

A Comissão Permanente 4 pontuou que as metas e ações previstas nesta diretriz não contemplam o amplo espectro da temática dos Direitos Humanos em geral, e do DHAA em particular. Nesse sentido, a CP4 propõe-se a debater e fazer sugestões de novas metas e ações na primeira oportunidade que se abrir para a atualização do I Plano de SAN.

Quanto ao monitoramento da realização do DHAA, especificamente, a CP4 entende ser importante construir indicadores à luz dos Direitos Humanos e, inclusive, deve-se somar aos atuais esforços da Secretaria de Direitos Humanos para a construção de indicadores.

A CP4 também entende que incluir instrumentos de exigibilidade no conteúdo das políticas públicas deve ser uma prioridade e, por isso, deve ser criada uma instância de exigibilidade no âmbito da CAISAN. Isso poderia se concretizar com a criação de um Comitê Técnico sobre exigibilidade.