

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL

TATHIANE MURIEL MEDEIROS

**SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: INDICADORES E GESTÃO NO
RURAL DE GRAVATAÍ, RIO GRANDE DO SUL**

Porto Alegre

2014

TATHIANE MURIEL MEDEIROS

**SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: INDICADORES E GESTÃO NO
RURAL DE GRAVATAÍ, RIO GRANDE DO SUL**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Rural.

Orientadora: Profa. Dra Gabriela Coelho-de-Souza
Co-orientador: Prof. Dr. Leonardo Xavier da Silva

Série PGDR – Dissertação nº 178

Porto Alegre

2014

Medeiros, Tathiane Muriel

Segurança alimentar e nutricional: indicadores e gestão no rural de Gravataí, Rio Grande do Sul / Tathiane Muriel Medeiros. -- 2014. 177 f.

Orientadora: Gabriela Coelho-de-Souza.
Coorientador: Leonardo Xavier Silva.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, BR-RS, 2014.

1. Segurança alimentar: Rio Grande do Sul. 2. Desenvolvimento rural. 3. CONSAD Metropolitano Sul. 4. Indicadores de SAN. 5. Gestão de SAN. I. Coelho-de-Souza, Gabriela, orient. II. Silva, Leonardo Xavier, coorient. III. Título.

TATHIANE MURIEL MEDEIROS

**SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: INDICADORES E GESTÃO NO
RURAL DE GRAVATAÍ, RIO GRANDE DO SUL.**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Rural.

Aprovada em: Porto Alegre, 27 de junho de 2014.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dra. Gabriela Coelho-de-Souza - Orientadora
PGDR/UFRGS

Prof. Dra. Ilaine Schuch
DMS/UFRGS

Dra. Daniela Garcez Wives
PGDR/UFRGS

Prof. Dr. Paulo Dabdab Waquil
PGDR/UFRGS

*Dedico este trabalho à minha mãe Edi, que partiu
enquanto eu o escrevia...*

*Ficam na lembrança o seu carinho e a esperança
de um mundo mais justo...*

AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho só foi possível com o apoio de muitas pessoas e instituições. Agradeço ...

Ao PGDR por ter me acolhido, pelas oportunidades, vivências e pelo incentivo e aos colegas Bianca, Carmen, Carol, Ceci, Claudia, Fernando, Geanys, Janine, Joana, Lauren, Letícia, Lucas, Marcelo, Matheus, Natália, Solano e professores, pelo aprendizado, apoio, convivência e amizade. À CAPES pela bolsa de mestrado.

Ao CONSAGRA, à Secretaria de Agricultura de Gravataí, especialmente a Joice Baldez e Tatiana Almeida, ao Irio Conti, Edni Schroeder e ao João Réus pela colaboração e pelas informações que enriqueceram esse trabalho.

À minha orientadora Gabriela Coelho-de-Souza e coorientador Leonardo Xavier pelo incentivo, dedicação, compreensão e amizade, não só em questões acadêmicas, mas também pessoais.

Ao Prof^o Paulo César Nascimento pela oportunidade de ter participado do projeto AFFES, pelo apoio, incentivo e por ter disponibilizado os dados de campo para a realização do meu trabalho e aos colegas Guilherme, Josué, Alexandre, Ezequiel e Carol pela parceria, amizade e convivência nos trabalhos de campo.

À minha tia Sônia Medeiros e a minha irmã do coração Loli pelo apoio incondicional, principalmente nos momentos de maior dificuldade.

A todos meus amigos e colegas pelo apoio, amizade e compreensão nos momentos de ausência. Especialmente à Olivia, por estar sempre presente e por ter ajudado a revisar os meus textos. Bia, Carlos, Roberta por terem me acolhido, pelo apoio, compreensão e por ter proporcionado um cantinho para estudar. À Megui, Eder, Felipe e Diego pela parceria e amizade, desabafos e apoio em todos os momentos dessa dissertação. A todos colegas do PLAGEDER e do OBSSAN, em especial à Alessandra Matte, Angélica Siqueira, Natany Scheiber e Marina Guahnon pelo apoio, que contribuiu muito para a realização deste trabalho.

RESUMO

A Segurança Alimentar tem adquirido novas dimensões que contemplam indicadores que caracterizam as condições de vida da população. Nas áreas rurais a pobreza é mais prevalente e as pessoas vivem em maior vulnerabilidade, devido às longas distâncias, às dificuldades para obtenção de alimentos da agricultura, à penosidade do trabalho, ao menor acesso a trabalho não agrícola e à renda. No entanto, a diversidade rural muitas vezes não é considerada por políticas públicas, o que pode ser observado na falta de indicadores disponíveis. O município de Gravataí, localizado na região metropolitana de Porto Alegre, possui uma extensa área rural. Apesar disso, com o processo de industrialização tem diminuído a cada ano sua população rural, com conseqüente redução na produção agrícola e na renda obtida com a agricultura. Destacam-se as características diferenciadas do rural de Gravataí, que possui um perfil metropolitano, urbanizado e pouco agrícola devido à sua localização. Nesse contexto, o objetivo deste trabalho foi analisar a condição da Segurança Alimentar e Nutricional no rural do município de Gravataí, a partir de indicadores de diagnósticos locais e municipal, avaliando o papel da gestão da Segurança Alimentar e Nutricional voltada para o rural. Os objetivos específicos foram: a) caracterizar a condição de Segurança Alimentar e Nutricional no município de Gravataí, a partir de indicadores produzidos por diagnósticos locais, contrastando com indicadores para o nível municipal; b) avaliar a expressão da diversidade rural nos indicadores municipais de Segurança Alimentar e Nutricional; e, c) analisar a gestão da Segurança Alimentar e Nutricional municipal voltada para o rural. Os métodos constaram de análises de dados secundários do projeto *Agricultura Familiar e empreendimentos econômicos e solidários no CONSAD Metropolitano-Sul: Diagnóstico e prospecção de oportunidades (2009-2011)* e do Observatório Socioambiental em Segurança Alimentar e Nutricional do Rio Grande do Sul (NESAN/PGDR/UFRGS); análise de conteúdo das entrevistas com representantes do Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local Metropolitano Sul e Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Gravataí e análise documental. Os resultados encontrados demonstraram que 25% de famílias estão em Insegurança Alimentar nas áreas rurais do município. A diversidade da realidade rural, demonstrada pelo diagnóstico local, ficou diluída nos indicadores de nível municipal. O município teve protagonismo nas iniciativas de desenvolvimento territorial, a partir da implantação do CONSAD Metropolitano Sul, mas este se encontra inativo em função dos desafios jurídicos, de articulação entre as esferas governamentais e sociedade civil e da ausência de representação e organização da agricultura familiar. A gestão em SAN no município conta com o CONSAGRA como espaço de articulação que fortalece ações em SAN nas áreas de: a) produção de alimentos, b) doação de alimentos e oferecimento de refeições, c) diagnóstico nutricional e educação alimentar, d) programas sociais, e, e) transferência de renda. A pesquisa evidenciou a importância de indicadores das áreas rurais para a formulação de políticas em SAN que contemplem a diversidade rural.

Palavras-chave: Segurança alimentar. Desenvolvimento rural. CONSAD Metropolitano Sul. Indicadores de SAN. Gestão de SAN.

RESUMEN

La seguridad alimentaria ha adquirido nuevas dimensiones que incluyen indicadores que caracterizan las condiciones de vida de la población. En las zonas rurales la pobreza es más frecuente y las personas que viven en más mas grande vulnerabilidad debido a las largas distancias, las dificultades para la obtención de alimentos de la agricultura, la dificultad de trabajo, menor acceso al trabajo no agrícola y los ingresos. Sin embargo, la diversidad rural, a menudo, no es considerada por las políticas públicas, lo que puede observarse por la ausencia de indicadores disponibles. El municipio de Gravataí, ubicado en la región metropolitana de Porto Alegre, cuenta con una amplia zona rural, sin embargo, el proceso de industrialización ha disminuido a cada año la población rural, con la consecuente reducción en la producción agrícola y los ingresos de la agricultura. Se destacan las diferentes características de las zonas rurales de Gravataí, que tiene un perfil metropolitano, urbanizado y poco agrícola debido a su ubicación. En este contexto, el objetivo de este estudio fue analizar el estado de la seguridad alimentaria y nutricional en lo rural de Gravataí, a partir de indicadores de diagnósticos locales y municipales, evaluando el papel de la gestión de la seguridad alimentaria y nutricional frente a lo rural. Los objetivos específicos fueron: a) caracterizar la condición de la seguridad alimentaria y la nutricional en el municipio de Gravataí, a partir de indicadores elaborados por diagnósticos locales, en contraste con los indicadores a nivel municipal; b) evaluar la expresión de la diversidad rural en los indicadores municipales de seguridad alimentaria y nutricional; y c) analizar la gestión de la seguridad alimentaria y nutricional municipal direccionada a lo rural. Los métodos consistieron en análisis de datos secundarios del proyecto "Agricultura Familiar e Empreendimentos Econômicos e Solidários no CONSAD Metropolitano Sul: diagnóstico e prospecção de oportunidades" (2009-2011) y del Observatório Socioambiental em Segurança Alimentar e Nutricional do Rio Grande do Sul (NESAN/PGDR / UFRGS); análisis de contenido de las entrevistas con representantes del Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local Metropolitano Sul y el Conselho Municipal de Segurança Alimentar de Gravataí y análisis de documentos. Los resultados demostraron que el 25% de familias están en inseguridad alimentaria en las áreas rurales del municipio. La diversidad de la realidad rural, demostrada por el diagnóstico local, se diluyó en los indicadores de nivel municipal. El municipio desempeñó un papel importante en las iniciativas de desarrollo territorial, a partir da implantación del CONSAD Metropolitano Sul, pero este se encuentra inactivo en función de las demandas jurídicas, de la articulación entre las esferas gubernamentales y sociedad civil y de la falta de representación y organización de la agricultura familiar. La gestión en SAN en el municipio cuenta con el CONSAGRA como un espacio de articulación que fortalece acciones en SAN en las áreas de: a) producción de alimentos, b) donación de alimentos y ofertas de comida, c) diagnóstico nutricional y educación alimentaria, d) programas sociales, y e) transferencias de ingresos. La pesquisa demostró la importancia de indicadores de las áreas rurales para la formulación de políticas en SAN que contemplan la diversidad rural.

Palavras-clave: Seguridad alimentaria. Desarrollo rural. CONSAD Metropolitano Sul. Indicadores SAN. Gestión en SAN.

ABSTRACT

Food security has acquired new dimensions that include indicators that characterize the living conditions of the population. In rural areas, poverty is more prevalent and people live in greater vulnerability because of the long distances, difficulties in obtaining food from agriculture, as onerous of work, less access to non-farm employment and income. However, rural diversity is often not considered by public policies, which can be observed in the absence of indicators available. The town of Gravataí, located in the metropolitan region of Porto Alegre, has an extensive rural area, nevertheless, the process of industrialization has decreased every year, its rural population, with consequent reduction in agricultural production and income from agriculture. We highlight the different characteristics of the rural Gravataí, which has a metropolitan, urbanized and agricultural bit profile due to its location. In this context, the aim of this study was to analyze the condition of the food and nutrition security in the rural town of Gravataí, from indicators of local and municipal diagnostics, evaluating the role of management of food and nutrition security focused on the rural. The specific objectives were: a) to characterize the condition of food and nutrition security in the town of Gravataí, from indicators produced by local diagnoses, contrasting with indicators for the municipal level; b) evaluate the expression of diversity in rural municipal indicators of food and nutrition security; and, c) analyze the management of municipal food and nutritional security oriented for rural. The methods consisted of secondary data analyzes of "Agricultura Familiar e Empreendimentos Econômicos e Solidários no CONSAD Metropolitano Sul: diagnóstico e prospecção de oportunidades" (2009-2011) and the Observatório Socioambiental em Segurança Alimentar e Nutricional do Rio Grande do Sul (NESAN/PGDR / UFRGS); Content analysis of interviews with representatives of the Consortium for Food Security and Local Development South Metropolitan and Municipal Council of Food and Nutrition Security in Gravataí and document analysis. The results showed that 25% of households are food insecure in rural areas of the municipality. The diversity of rural reality, demonstrated by the local diagnosis was diluted in indicators of municipal level. The municipality had role in territorial development initiatives, from the deployment of the CONSAD Metropolitano Sul, but this is inactive according to the legal challenges of coordination between the government and civil spheres and the lack of representation and organization of family farming society. The SAN management in the municipality has established itself as the articulation of space that strengthens SAN actions in the areas of: a) food production, b) donating food and offering meals, c) nutritional assessment and nutrition education, d) programs social, and e) transfer income. The research highlighted the importance of indicators of rural areas for the formulation of policies that address the SAN rural diversity.

Keywords: Food security. Rural development. CONSAD Metropolitano Sul. Indicators SAN. SAN management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 — Localização do município e das localidades estudadas em Gravataí, Rio Grande do Sul.....	50
Figura 2 — Uso atual do solo no município de Gravataí.....	52
Figura 3 — Percentual da renda familiar proveniente da agricultura. Gravataí, 2010.....	67
Figura 4 — Regiões dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul.....	104
Figura 5 — Abrangência dos Programas de Desenvolvimento Territorial desenvolvidos no Rio Grande do Sul, com ênfase na inclusão/exclusão do município de Gravataí.....	106
Figura 6 — Instituições e Programas em SAN em Gravataí.....	135

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 — Descrição da situação de Segurança Alimentar.....	46
Quadro 2 — Insegurança Alimentar conforme situação do domicílio. Brasil, 2009.....	47
Quadro 3 — Resultados Dimensão I (Produção de Alimentos).....	91
Quadro 4 — Resultados Dimensão III (Renda e Condições de Vida).....	93
Quadro 5 — Resultados Dimensão IV (Acesso à alimentação adequada e saudável, incluindo água)	94
Quadro 6 — Resultados Dimensão V (Saúde, Nutrição e Serviços Relacionados).....	95
Quadro 7 — Resultados Dimensão VI (Educação).....	96
Quadro 8 — Principais instrumentos de implementação dos CONSAD.....	109
Quadro 9 —Entidades com plano de ação aprovados pelo CONSAGRA.....	137
Quadro 10— Programas e Ações de Segurança Alimentar e Nutricional no município de Gravataí, ano de referência 2013.....	139

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 — Localidades e respectivo número de famílias, número de famílias pesquisadas e de pessoas.....	56
Tabela 2 — Distribuição das variáveis de produção das localidades pesquisadas, Gravataí, 2010.....	63
Tabela 3 — Distribuição da área e utilização para produção nas localidades rurais de Gravataí.....	64
Tabela 4 — Distribuição das variáveis de infraestrutura e saneamento básico das localidades rurais pesquisadas. Gravataí, 2010.....	65
Tabela 5 — Distribuição das famílias de acordo com a origem da renda nas localidades pesquisadas. Gravataí, 2010.....	66
Tabela 6 — Distribuição dos indivíduos das famílias de acordo com escolaridade. Gravataí, 2010.....	69
Tabela 7 — Distribuição dos indivíduos das famílias maiores de 16 anos de acordo com a ocupação em Santa Tecla. Gravataí, 2010.....	71
Tabela 8 — Distribuição das famílias de acordo com a renda e origem da renda em Santa Tecla. Gravataí, 2010.....	72
Tabela 9 — Distribuição das variáveis relativas à alimentação e Segurança Alimentar das famílias de Santa Tecla. Gravataí 2010.....	73
Tabela 10 — Distribuição das variáveis de saúde das famílias pesquisadas em Santa Tecla. Gravataí, 2010.....	74
Tabela 11 — Distribuição dos indivíduos maiores de 16 anos de acordo com a ocupação. Miraflores, Gravataí, 2010.....	76
Tabela 12 — Distribuição das famílias de acordo com a renda e origem da renda. Miraflores, Gravataí, 2010.....	77
Tabela 13 — Distribuição das variáveis relativas à alimentação e Segurança Alimentar das famílias. Miraflores. Gravataí, 2010.....	78

Tabela 14 — Distribuição das variáveis de saúde das famílias pesquisadas em Miraflores, Gravataí, 2010.....	79
Tabela 15 — Distribuição dos indivíduos maiores de 16 anos de acordo com a ocupação. Morro Agudo, Gravataí, 2010.....	80
Tabela 16 — Distribuição das famílias de acordo com a renda e origem da renda. Morro Agudo, Gravataí, 2010.....	81
Tabela 17 — Distribuição das variáveis relativas à alimentação e Segurança Alimentar das famílias. Morro Agudo. Gravataí, 2010.....	82
Tabela 18 — Distribuição das variáveis de saúde das famílias pesquisadas em Morro Agudo, Gravataí, 2010.....	83
Tabela 19 — Distribuição dos indivíduos maiores de 16 anos de acordo com a ocupação. Sta Cruz Morungava, Gravataí, 2010.....	84
Tabela 20 — Distribuição das famílias de acordo com a renda e origem da renda. Sta Cruz Morungava, Gravataí, 2010.....	85
Tabela 21 — Distribuição das variáveis relativas à alimentação e Segurança Alimentar das famílias. Sta Cruz Morungava. Gravataí, 2010....	86
Tabela 22 — Distribuição das variáveis de saúde das famílias pesquisadas em Sta Cruz Morungava. Gravataí, 2010.....	87
Tabela 23 – Incidência de dificuldade na obtenção de alimentos nas famílias entrevistadas. Gravataí, 2010.....	87
Tabela 24— Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Gravataí e municípios que integraram o CONSAD Metropolitano Sul.....	107

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFEES	Agricultura Familiar e Empreendimentos Econômicos Solidários
AJDSU	Agente Jovem de Desenvolvimento Social Urbano
ATER	Assistência Técnica de Extensão Rural
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONCAUGRA	Conselho dos Cultos Afro-Umbandistas de Gravataí
CONSAD	Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento local
CONSAGRA	Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional de Gravataí
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
COREDES	Conselhos Regionais de Desenvolvimento
CPI	Convivência para Pessoas Idosas
Diac NSA	Diaconia Nossa Senhora dos Anjos
DLIS	Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável
EAD	Ensino à Distância
EBIA	Escala Brasileira de Insegurança Alimentar
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAO	Food and Agriculture Organization
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICODES	Instituto de Cooperação e Desenvolvimento Econômico, Social e Cultural
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MTD	Movimento dos Trabalhadores Desempregados

OBSSAN	Observatório Socioambiental em Segurança Alimentar e Nutricional
PAIF	Programa de Atenção Integral à Família
Pas C	Pastoral da Criança de Gravataí
PETECA	Programa de Trabalho Educativo com Crianças e Adolescentes
PLANSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SEPLAG	Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã
SGG	Secretaria Geral de Governo
SISVAN	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
SMAA	Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento
SMED	Secretaria Municipal de Educação do município
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
SMTCAS	Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social
Soc EPL	Sociedade Espírita Paz e Luz
UP	Unidade de Produção

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	GESTÃO EM SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: CONCEITOS, GESTÃO E CONTEXTO RURAL.....	22
2.1	Contexto da Segurança Alimentar e Nutricional.....	22
2.2	Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil	29
2.2.1	Gestão da Segurança Alimentar e Nutricional: conselhos e o SISAN	36
2.2.2	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN): avanço no monitoramento	39
2.2.3	Insegurança Alimentar e o meio rural	40
3	METODOLOGIA.....	49
3.1	Município de Gravataí.....	49
3.2	Percurso Metodológico	53
4	DIAGNÓSTICO E INTERPRETAÇÕES DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ.....	62
4.1	Município de Gravataí.....	62
4.1.1	Localidade de Santa Tecla	70
4.1.2	Localidade de Miraflores.....	75
4.1.3	Localidade de Morro Agudo.....	79
4.1.4	Localidade de Santa Cruz de Morungava.....	83
4.2	Diversidade rural no município de Gravataí: a avaliação dos Indicadores.....	87
5	GESTÃO EM SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA O RURAL EM GRAVATAÍ.....	102
5.1	Participação do município de Gravataí em iniciativas de gestão territorial e Segurança Alimentar e Nutricional.....	102

5.2	Gestão da Segurança Alimentar em Gravataí: Conselho, Instituições e Programas	119
5.3	Gestão da Segurança Alimentar e Nutricional e o rural em Gravataí	131
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	142
	REFERÊNCIAS	146
	APÊNDICE A – Roteiro de entrevistas semiestruturadas destinado às instituições	157
	ANEXO A – Questionário de campo do projeto AFFES.....	159
	ANEXO B – Dimensões e Indicadores propostos pelo Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2012-2015)	168
	ANEXO C – Lei municipal 1903/03.....	172
	ANEXO D – Lei municipal 2320/05.....	176

1 INTRODUÇÃO

A temática da Segurança Alimentar e Nutricional entrou no debate sobre o desenvolvimento rural no Brasil desde a década de 1990, demandando uma abordagem multidisciplinar para a sua análise (COELHO-DE-SOUZA et al., 2012). Essa temática tem origem no campo da Saúde, tendo forte repercussão sobre o campo da Nutrição. Durante minha graduação, em Nutrição, vivenciei essa recente aproximação entre as duas áreas de conhecimento. Inicialmente por meio da participação na Rede Integrada de Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional (REDESAN) junto ao Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Rio Grande do Sul. Por meio dessa, em 2008 atuei no Curso EAD *Formação de Gestores de Restaurantes Populares* de extensão em âmbito nacional, promovido pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e desenvolvido pela Fundação de Apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (FAURGS) através da Plataforma do Núcleo de Aprendizagem Virtual da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Posteriormente, participei de um projeto multidisciplinar entre as áreas da Agronomia, Ciências Sociais, Ciências Econômicas, Medicina Veterinária, Engenharia de Alimentos e Nutrição intitulado *Agricultura Familiar e Empreendimentos Econômicos Solidários no CONSAD Metropolitano Sul: Diagnóstico e Prospecção de Oportunidades* (AFEES), realizado pela Faculdade de Agronomia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, no período de 2009 a 2011. Esse projeto foi financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), em conjunto com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por meio do Edital MCT/CNPq/MDS nº 38/2008 - Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD) (CNPq, 2014).

Foi a partir de minhas experiências em projetos de extensão que entrei em contato com a Segurança Alimentar, que desde a criação da Organização Mundial para a Alimentação e Agricultura (FAO), em 1948, vem sendo construída pela sociedade em nível mundial, estabelecendo relações com novas dimensões, além da econômica e social. No Brasil a Segurança Alimentar e Nutricional foi assumida como prioridade do governo a partir de 2003, por meio do Programa Fome Zero, que

objetivava a erradicação da fome através de ações integradas e estruturadas por uma política nacional permanente de Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2003).

O Programa Fome Zero passou a orientar a formulação de políticas e ações, entre elas o incentivo ao desenvolvimento territorial, por meio dos CONSAD, estratégia que visou o fortalecimento e a ampliação das ações de Segurança Alimentar e Nutricional e de desenvolvimento local em municípios com realidades semelhantes de Insegurança Alimentar. A política visou a articulação entre o poder público e a sociedade civil de forma institucionalizada e planejada regionalmente, com o intuito de integrar a população em vulnerabilidade à esfera de produção, comercialização, consumo e crédito (BRASIL, 2014).

Com o intuito de realizar um diagnóstico ambiental, socioeconômico e institucional do CONSAD Metropolitano Sul, o projeto AFEES foi desenvolvido constituindo subsídios para iniciativas envolvendo o poder público em diferentes esferas e a sociedade civil (NASCIMENTO et al., 2011). Ele enfatizou o diagnóstico socioeconômico – a partir da produção agropecuária – do consumo, da Segurança Alimentar, da renda, da educação e da saúde das famílias de áreas rurais, bem como das condições ambientais dos municípios do CONSAD Metropolitano Sul.

Os dados gerados nesse projeto, referentes ao município de Gravataí, sede do CONSAD Metropolitano Sul, foram analisados pelo meu Trabalho de Conclusão de Curso da Nutrição intitulado *Produção, Consumo e Segurança Alimentar entre Famílias no CONSAD Metropolitano Sul*, no qual realizei um diagnóstico aprofundado da diversidade da população que reside em zonas rurais do município.

O município de Gravataí, localizado na região metropolitana de Porto Alegre, possui uma extensa área rural, apesar disso, com o processo de industrialização sua população rural tem diminuído a cada ano, com conseqüente redução na produção agrícola e renda obtida com a agricultura (MEDEIROS; SILVA; COELHO-DE-SOUZA, 2014). Ele é o décimo município do Estado do Rio Grande do Sul com maior população absoluta em estado de extrema pobreza (MARTINS; WINK JÚNIOR, 2013). Destacam-se as características diferenciadas do rural de Gravataí, que possui um perfil metropolitano, urbanizado e pouco agrícola devido à sua localização. Além desse fato, os indicadores do projeto AFFES demonstraram que no período de 2009 a 2010 a população rural de Gravataí apresentou faixas de

renda menores do que a média municipal; a produção agropecuária realizada no município é predominantemente pecuária de corte/leiteira e horticultura, realizada em áreas inferiores a quatro módulos fiscais, com predomínio de sistemas de produção intensivos. Por fim, destacou as dificuldades da população rural em obter alimentos, essas dificuldades demonstraram ser em níveis proporcionalmente mais altos do que os do estado (NASCIMENTO et al., 2011).

Os indicadores elaborados pelo projeto AFFES evidenciaram uma grande diversidade na realidade das áreas rurais do município de Gravataí que possibilitava caracterizar parcialmente as condições de Segurança Alimentar e Nutricional de sua população. A partir dessa constatação, busquei informações sobre os indicadores de SAN, e, por ser uma área temática coberta por políticas públicas recentes, essa discussão se mostrou bastante incipiente e complexa. De acordo com Burlandy e Costa (2007) e Gomes Júnior e Almeida Filho (2010), a área da SAN inclui a disponibilidade, o acesso, a estabilidade e o consumo de alimentos, além da disponibilidade de renda, condições de vida, acesso aos serviços de saúde, à educação e à políticas e programas públicos, devendo incorporar eixos transversais como inocuidade, qualidade, equidade socioeconômica e de gênero e participação social.

Neste contexto, o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional propôs sessenta indicadores, agrupados em sete dimensões, para o monitoramento do alcance dos objetivos e metas dos programas e políticas em SAN, sendo estas: produção de alimentos; disponibilidade de alimentos; renda e condições de vida; acesso à alimentação adequada e saudável, incluindo água; saúde, nutrição e acesso a serviços relacionados; educação e programas e ações relacionadas à Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2011). No Rio Grande do Sul, o Observatório Socioambiental em Segurança Alimentar e Nutricional, iniciativa do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Segurança Alimentar e Nutricional (NESAN), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR), está buscando sistematizar os indicadores propostos no Plano para os municípios do estado.

Além do desafio na caracterização da Segurança Alimentar e Nutricional por meio de indicadores, os resultados do Projeto AFFES também levantaram pressupostos sobre uma grande discrepância entre os indicadores municipais e os

indicadores para as áreas rurais, invisibilizando situações de Insegurança Alimentar bastante graves no município de Gravataí. Essas conjecturas são/ foram reforçadas pelo fato de os dados atualmente disponíveis pelos centros de pesquisa brasileiros serem escassos em informações relativas à população rural, abarcando em sua maior parte dados relativos/referentes à produção agrícola ou pecuária dos indivíduos que residem no rural/campo, o que omite, muitas vezes, características de transição, pluriatividade e produção para o autoconsumo dessas famílias.

Entretanto, a partir de 2004, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada pelo IBGE, incluiu a Escala Brasileira de Segurança Alimentar (EBIA), classificando os domicílios, de acordo com sua condição de Segurança Alimentar, em quatro categorias: Segurança Alimentar, Insegurança Alimentar leve, Insegurança Alimentar moderada e Insegurança Alimentar grave — como definidas no processo de validação da EBIA (SEGALL-CORRÊA et al., 2004). A pesquisa permitiu estimar que 30,2% dos domicílios no Brasil encontram-se em situação de Insegurança Alimentar (IA), significando/indicando aproximadamente 65,6 milhões de pessoas. No meio rural estava a maior prevalência domiciliar de Insegurança Alimentar moderada ou grave e, também, a maior proporção de população vivendo nessa condição.

Diante disso, esta dissertação aborda uma discussão sobre os indicadores de SAN, o contexto rural e a gestão municipal referente à Segurança Alimentar e Nutricional, buscando responder as seguintes questões: os indicadores atuais disponíveis contemplam as dimensões propostas para monitoramento da Segurança Alimentar e Nutricional no país? Os indicadores em nível municipal evidenciam as diferentes realidades das áreas rurais? A gestão da Segurança Alimentar e Nutricional em níveis municipal e regional planeja os seus programas e ações a partir de diagnósticos e indicadores? São necessários indicadores que expressem a realidade rural para o planejamento de políticas para o rural?

Nesse contexto, o presente trabalho estabeleceu como objetivo geral analisar a condição da Segurança Alimentar e Nutricional no rural do município de Gravataí, a partir de indicadores de diagnósticos locais e municipais, avaliando o papel da gestão da Segurança Alimentar e Nutricional voltada para o rural. Para atingir esse objetivo, delineou-se como objetivos específicos: caracterizar a condição de Segurança Alimentar e Nutricional no município de Gravataí, a partir de indicadores

produzidos por diagnósticos locais, contrastando com indicadores para o nível municipal; avaliar a expressão da diversidade rural nos indicadores municipais de Segurança Alimentar e Nutricional; e analisar a gestão da Segurança Alimentar e Nutricional municipal voltada para o rural.

Os estudos em torno da abordagem dos indicadores de Segurança Alimentar ainda são pouco expressivos, e no meio rural brasileiro as informações sobre a temática são ainda mais escassas. Apesar dos avanços da agenda de pesquisa que tem tratado do tema da SAN, essa discussão está longe de ser esgotada. Com base nesse cenário, pode-se inferir que o tema apresenta importante relevância no contexto atual e que as pesquisas na área podem contribuir para o desenvolvimento de políticas públicas adequadas à realidade rural brasileira. Sendo assim, pela relevância do tema da SAN e por sua interface com o desenvolvimento rural, justifica-se plenamente a realização de um estudo que aprofunde a existência desses problemas no rural. É nesse contexto que as possíveis contribuições do presente trabalho buscam integrar o conjunto de estudos realizado pela linha 1 de pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, denominada *Estado, Sociedade Civil e Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural*.

A dissertação está organizada e estruturada em seis capítulos, incluindo esta introdução como primeiro. O segundo capítulo apresenta o referencial conceitual e temático que orienta a pesquisa, enfatizando a Segurança Alimentar e Nutricional em seus aspectos históricos, conceituais e de organização das políticas. O terceiro capítulo consiste na apresentação do município de Gravataí e do percurso metodológico desta pesquisa que: a) revisitou os dados do projeto AFFES, que produziu os indicadores da realidade rural; b) integrou as pesquisas do Observatório Socioambiental em Segurança Alimentar e Nutricional do Rio Grande do Sul, pesquisando e organizando os indicadores disponíveis do município de Gravataí de acordo com o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; c) estudou o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Gravataí, como espaço de avaliação e construção das políticas em SAN no município. O quarto capítulo se dedica à caracterização da Segurança Alimentar e Nutricional do município de Gravataí e de suas áreas rurais, discutindo a expressão da diversidade rural nos indicadores municipais. O quinto capítulo caracteriza a gestão da Segurança Alimentar e Nutricional no município de Gravataí, contextualizando o histórico de

implantação da gestão em SAN, as instituições, ações e programas envolvidos e suas repercussões no meio rural. Por fim, o sexto capítulo apresenta as considerações finais onde são retomados os principais resultados da pesquisa, assim como os limites encontrados ao longo de sua realização, e as possibilidades de avanços em estudos futuros.

2 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: CONCEITOS, GESTÃO E CONTEXTO RURAL

Este capítulo apresenta o referencial teórico construído para a análise desta dissertação. Inicialmente a discussão envolve as abordagens da Segurança Alimentar e Nutricional, seu contexto geral e no Brasil. Desse modo, são apresentados os conceitos encontrados na literatura, apontando a definição adotada para este estudo. A seguir apresenta-se as bases para a Gestão da Segurança Alimentar e Nutricional, onde são discutidos sobre os conselhos de Segurança Alimentar e o SISAN. Após, se apresenta o avanço no monitoramento através da análise do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Por fim são discutidos Insegurança Alimentar e sua interface com o meio rural.

2.1 Contexto da Segurança Alimentar e Nutricional

A referência histórica da Segurança Alimentar iniciou quando a questão da produção e do abastecimento de alimentos tornou-se notória a nível mundial. No início dos anos 1930, tendo em vista a importância dos alimentos para a saúde, a antiga Iugoslávia¹ como membro da Liga das Nações propôs que a Divisão da Liga das Nações da Saúde divulgasse informações sobre a produção de alimentos em países representativos do mundo. O relatório elaborado por Sir John Boyd Orr², que posteriormente tornou-se o primeiro presidente da Food and Agriculture Organization (FAO), da Organização das Nações Unidas (ONU), foi a primeira introdução ao problema alimentar mundial na arena política internacional na primeira metade do século vinte (SIMON, 2012). Esse documento elucidou a falta de alimentos em países em desenvolvimento, demonstrando a extensão da fome e da desnutrição no mundo.

¹ Após ser dividida em 1991, a antiga Iugoslávia deu origem aos Estados: Croácia, Bósnia e Herzegovina, Eslovênia, Macedônia, Sérvia e Montenegro (originado em 2006) e Kosovo (PILETTI; PILETTI; TREMONTE, 2009).

² John Boyd Orr - professor, médico, biólogo e político escocês. Foi o primeiro diretor-geral da Organização para a Alimentação e Agricultura das Nações Unidas (FAO), cofundador e primeiro presidente (1960-1971) da Academia Mundial de Arte e Ciência (WAAS). Recebeu o Prêmio Nobel da Paz por sua pesquisa científica em nutrição (CALDER, 1966).

No ano de 1943, ainda no contexto da Segunda Guerra Mundial ocorreu a Conferência de Alimentação e Agricultura em Hot-Spring, nos Estados Unidos, ocasião em que foi estabelecida a FAO. Em 1946 foi realizada a primeira Pesquisa Mundial da Alimentação, pela FAO, com o objetivo de descobrir se havia comida e energia na forma de macronutrientes (calorias) suficientes para todas as pessoas no mundo. Os resultados demonstraram que uma parcela importante da população não obtinha quantidade suficiente de energia da alimentação. Neste contexto, a Segurança Alimentar foi percebida e definida, principalmente, como a disponibilidade de fornecimento de alimentação adequada em todos os momentos. Os esforços para resolver a crise consideraram principalmente a questão da produção de alimentos. Para melhorar a Segurança Alimentar as estratégias centraram-se, principalmente, em aumentar a produção de produtos alimentares e garantir uma maior disponibilidade de alimentos (SIMON, 2012).

No contexto do pós guerra o discurso de garantia de uma cobertura quanto às necessidades de consumo alimentar da população influenciou a discussão sobre soberania alimentar. Se discutia a criação de uma instituição com a finalidade de regular a produção e o consumo para garantir a manutenção emergencial do suprimento de alimentos sem a perda da capacidade de produção e autossustentação dos países. A Soberania Alimentar colocou a questão das relações de poder e da autonomia das populações no sentido de poderem escolher a sua dieta, de acordo com seus hábitos sociais e a sua cultura (BELIK, 2010). Cada país tem o direito de definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda população, respeitando suas múltiplas características. O conceito de soberania desenvolveu mais tarde uma variante que defende a necessidade de autonomia alimentar em nível supranacional, regional ou mesmo territorial (ORTEGA, 2010).

De acordo com as discussões realizadas no Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar, em Havana (2001), a soberania alimentar é conceituada como:

[...] 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 (BURLANDY; MALUF, 2011)³ citado por (TADDEI et al., 2011, p.458-459).

No entanto, de acordo com Marques (2010), a questão da soberania alimentar possui ambivalências e provoca imprecisões quanto à utilização do termo. O conceito contempla tantas medidas de proteção da agricultura local quanto à elaboração de estratégias favoráveis à liberalização do comércio internacional de alimentos. Conforme o autor, nesta perspectiva, o livre comércio fundado no poder das multinacionais e em modelos agroexportadores, contribui para a expulsão dos agricultores de suas terras sendo o principal obstáculo para alcançar o desenvolvimento e a Segurança Alimentar local.

A discussão no contexto pós-guerra estabeleceu-se, a princípio pela via da segurança nacional, como uma garantia estratégica da autonomia nacional, visto que as condições do pós-guerra ameaçavam a sobrevivência das populações, pondo em risco a capacidade dos governos de garantir a ordem social. Como consequência da destruição provocada por duas sucessivas guerras em território europeu, estabeleceu-se por parte dos governos um compromisso com as condições produtivas. Incluiu-se nessa estratégia produtiva a absorção de tecnologias e técnicas modernas de produção agrícola, as quais elevaram significativamente a produtividade dos cultivos e a oferta final de alimentos. Esse processo é considerado, por Goodman et al. (1990) como a segunda revolução agrícola, também conhecida como “Revolução Verde”.

A Segurança Alimentar encontrava-se, entre as décadas de 1940 e 1960, exclusivamente dirigidas ao aumento da capacidade produtiva de cada país. Na década de 1970 ocorreu uma nova crise, em decorrência de fatores climáticos e perdas em colheitas, principalmente na África. Isso motivou a realização da I Conferência Mundial sobre a Alimentação, realizada pela FAO. Acreditava-se que incrementos sucessivos da produtividade agrícola seriam capazes de resolver o problema da fome nos países em desenvolvimento. Embora a produção mundial de

³ BURLANDY, L.; MALUF, R.. Soberania alimentar – dimensões de um conceito em construção e suas implicações para a alimentação no cenário contemporâneo. In: TADDEI, J. A.; LANG, R. M. F.; SILVA, G. L.; TOLONI, M. H. A. Nutrição em Saúde Pública. Rio de Janeiro: Rubio, 2011.

alimentos tenha crescido consideravelmente, esse fato não garantiu o desaparecimento da fome e da desnutrição. O entendimento de que essas eram decorrentes, não da falta de alimentos, e sim dos problemas relativos ao acesso e distribuição pode assim, ser reforçado. Além disso, a sustentabilidade de uma tecnologia voltada à monocultura, dependente do uso de fertilizantes, pesticidas e insumos não renováveis e geradores de inúmeros impactos ambientais, vem sendo questionada (HIRAI; ANJOS, 2007).

Antes da Revolução Verde, na Índia, 18% do campesinato não possuía terras. Em 1970, essa porcentagem havia aumentado para 33%. Com esses resultados, pode-se inferir que a prioridade das estratégias em Segurança Alimentar não deveria recair sobre o aumento da produção dos sistemas produtivos e centralizadores, mas prover a todos os meios necessários para produzir e dessa forma ampliar o acesso aos alimentos (CHONCHOL, 2005).

A Revolução Verde foi intensificada também no Brasil, com um grande impulso na produção de soja. Porém essa estratégia não implicou no aumento da garantia de acesso aos alimentos, apesar do aumento da produção, e fez crescer o número de excluídos. Os ganhos contínuos de produtividade na agricultura, a partir de 1980, continuaram gerando excedentes de produção e aumento de estoques, resultando na queda dos preços dos alimentos. Estes excedentes alimentares passaram a ser colocados no mercado sob a forma de alimentos industrializados, sem que houvesse a eliminação da fome (BURITY et al., 2010).

No ano de 1981 novos conceitos foram introduzidos no debate da Segurança Alimentar. O indiano Amartya Sen aponta que em relação à questão da fome, o principal problema não é a falta de alimentos, mas sim a impossibilidade de pessoas pobres em acessá-los. Sen explicou que a maioria dos casos de inanição e fome no mundo não resultou da privação das pessoas do que elas tinham direito, mas sim da falta de acesso a meios adequados de sobrevivência nos sistemas legais e sociais existentes. A abordagem dos direitos de Sen introduziu a dimensão do acesso no debate da Segurança Alimentar (SEN, 1981).

A FAO apresentou em 1983 um novo conceito de Segurança Alimentar, que se baseava em três grandes objetivos: a oferta adequada de alimentos, a estabilidade da oferta e do mercado dos alimentos e a segurança no acesso dos alimentos ofertados. Em 1986, nesse sentido, o Banco Mundial definiu Segurança

Alimentar como “o acesso por parte de todos, durante todo o tempo, em quantidade suficiente de alimentos para viver uma vida ativa e saudável” (HIRAI; ANJOS, 2007).

A capacidade de acesso por parte dos povos, mais do que a disponibilidade de alimentos assume o status de questão crucial para a Segurança Alimentar. Ela aparece a partir de então, associada à garantia de poder aquisitivo da população, crescimento econômico, redistribuição de renda e redução de pobreza (VALENTE, 2002).

Reconhece-se nessa década, que uma das principais causas da Insegurança Alimentar da população era a falta de garantia de acesso físico e econômico aos alimentos, em decorrência da pobreza e da falta de acesso aos recursos necessários para a aquisição de alimentos, principalmente, acesso à renda e à terra. Assim, o conceito de Segurança Alimentar passou a ser relacionado com a garantia de acesso físico e econômico de todos e de forma permanente a quantidades suficientes de alimentos (BURITY et al, 2010).

O conceito de Segurança Alimentar foi ampliado oficialmente na XII Conferência Mundial da FAO (1989), definindo-se:

O objetivo final da Segurança Alimentar em todo o mundo é assegurar que todas as pessoas tenham, a todo momento, acesso físico e econômico a alimentos básicos de que necessitem. [...] a Segurança Alimentar deve ter três propósitos específicos: assegurar a produção alimentar adequada; obter a máxima estabilidade no fluxo desses alimentos e garantir o acesso aos alimentos daqueles que os necessitem (MENEZES, 2001, p 55).

Essa ampliação comporta elementos que afetam, além da disponibilidade de alimento, a sua qualidade nutritiva. Enfatiza os aspectos do acesso, qualidade e suficiência, valorizando os hábitos alimentares adequados, ao mesmo tempo em que situa a Segurança Alimentar e Nutricional como condição de cidadania. Com efeito, trata-se de um conceito que vem sendo objeto de novos significados (HIRAI, 2008).

Sen referindo-se à questão da fome e da produção de alimentos destaca que:

Subnutrição, fome crônica e fomes coletivas são influenciadas pelo funcionamento de toda a economia e de toda a sociedade – não apenas pela produção de alimentos e de atividades agrícolas [...] os alimentos não são distribuídos na economia por meio da caridade ou de algum sistema de compartilhamento automático. O potencial para comprar os alimentos tem que ser adquirido. [...] as pessoas passam fome quando não conseguem estabelecer seu “intitlamento” sobre uma quantidade suficiente de alimentos (SEN, 2000, p.190).

De acordo com Sen, para que ocorra o “intitramento” há necessidade de desenvolver recursos produtivos e riquezas, que possuem preço no mercado, já que para grande parte da população, a única ação significativa é a força de trabalho; possibilidade de produção, considerando que as condições são determinadas pelo uso da tecnologia disponível e a capacidade das pessoas em organizar seus conhecimentos para usá-los de forma efetiva; e condições de troca, que consistem no potencial para comprar e vender bens e a determinação dos preços relativos de diferentes produtos (HIRAI; ANJOS, 2007). Nesse sentido,

As fomes coletivas podem ocorrer mesmo sem nenhum declínio na produção ou disponibilidade de alimentos. Um trabalhador pode ser levado a passar fome devido ao desemprego, combinado com a ausência de um sistema de seguridade social que forneça recursos como seguro-desemprego. [...] Uma fome coletiva pode sobrevir apesar de um nível geral elevado ou até mesmo de um “pico” na disponibilidade de alimentos (SEN, 2000, p. 194).

No processo de consolidação do atual conceito de Segurança Alimentar passou-se também a considerar a questão da equidade e da justiça, principalmente no que tange às relações éticas entre a geração atual e as futuras gerações, o uso adequado e sustentável dos recursos naturais, do meio ambiente e do tipo de desenvolvimento adotado. O direito à alimentação passou a se inserir no contexto do direito à vida, à dignidade, à autodeterminação e à satisfação de outras necessidades básicas.

Emergiu em nível internacional um movimento em defesa da Segurança Alimentar como um direito básico que abarca diversos aspectos. Dentre eles, a necessidade da vinculação da Segurança Alimentar a um direito humano básico, onde a alimentação e a nutrição devem ser garantidas por políticas públicas e privadas. Nesse contexto, tem papéis fundamentais o Estado; em proteger o exercício desses direitos, assim como a atuação e a participação ativa da sociedade civil nas situações e circunstâncias em que o Estado é incapaz de agir. Por fim, a necessidade de romper com a tendência de opor o mercado e o Estado, entendendo que cada setor tem seu papel, cabendo à sociedade civil o compromisso de mediá-los (VALENTE, 2002).

A dimensão de acesso, como apontado por Sen, foi formalmente reconhecida, em 1996, na Cúpula Mundial da Alimentação em Roma. Nesse evento destacou-se que:

- a) A pobreza é uma causa importante de Insegurança Alimentar, e que para melhorar o acesso aos alimentos é fundamental o progresso em sua erradicação;
- b) Contribuem consideravelmente para a Insegurança Alimentar os conflitos, a corrupção e a degradação do meio ambiente;
- c) Deve-se realizar a utilização sustentável dos recursos naturais e eliminação de modelos de consumo e produção não sustentáveis para conseguir uma maior produção de alimentos, principalmente nos países industrializados;
- d) A contribuição das mulheres é fundamental para a Segurança Alimentar, sobretudo nas zonas rurais dos países em desenvolvimento;
- e) Há necessidade de garantir a igualdade entre o homem e a mulher;
- f) A revitalização das áreas rurais deveria ser considerada prioritária para reforçar a estabilidade social e contribuir na correção da excessiva taxa de migração do campo para as cidades que muitos países enfrentam (FAO, 1996; HIRAI; ANJOS, 2007).

A evolução do conceito de SAN tem se aproximado da abordagem do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). A expressão tem sua origem no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) da ONU em 1966⁴. De acordo com o Relator Especial da ONU para o direito à alimentação em 2002, o Direito Humano à Alimentação Adequada é definido como um “direito humano inerente a todas as pessoas de ter acesso regular, permanente e irrestrito, quer diretamente ou por meio de aquisições financeiras, a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes, correspondentes às tradições culturais do seu povo e que garanta uma vida livre do medo, digna e plena nas dimensões física e mental, individual e coletiva”. Essa definição implica todos os elementos normativos explicados em detalhes no Comentário Geral 12 sobre o artigo 11 do PIDESC, segundo o qual: “o direito à alimentação adequada se realiza

⁴ O Pacto foi ratificado no Brasil em 1992.

quando todo homem, mulher e criança, sozinho ou em comunidade com outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, a uma alimentação adequada ou aos meios necessários para sua obtenção” (ONU, 1966).

Consolida-se um forte movimento a partir do início da década de 1990 em direção à reafirmação do Direito Humano à Alimentação Adequada, conforme previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC (1966). A realização da Conferência Internacional de Direitos Humanos, realizada em Viena, em 1993, reafirmou a indivisibilidade dos direitos humanos. Também a Cúpula Mundial da Alimentação, realizada em Roma, em 1996 e organizada pela FAO, associou definitivamente o papel fundamental do Direito Humano à Alimentação Adequada à garantia da Segurança Alimentar e Nutricional. A SAN começa a ser entendida a partir de então como uma estratégia para garantir a todos o Direito Humano à Alimentação Adequada (BURITY et al., 2010).

O direito à alimentação abarca o direito de acesso aos recursos e meios para produzir ou adquirir alimentos seguros e saudáveis que possibilitem uma alimentação de acordo com os hábitos e práticas alimentares de sua cultura, de sua região ou de sua origem étnica (VALENTE, 2002). De acordo com Burity et al (2010), para que o DHAA seja cumprido deve-se promover a reforma agrária, a agricultura familiar, as políticas de abastecimento, de incentivo à práticas agroecológicas, de vigilância sanitária dos alimentos, de abastecimento de água e saneamento básico, de alimentação escolar, do atendimento pré-natal de qualidade, da viabilidade de praticar o aleitamento materno exclusivo, da não discriminação de povos, etnia e gênero, entre outros.

2.2 Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil

A evolução da compreensão a respeito da Segurança Alimentar desde que iniciaram as referências em meados do século XX, lhe conferem definições e significados diversos. No Brasil, acrescentou-se o adjetivo “Nutricional” à expressão consagrada internacionalmente como Segurança Alimentar. O propósito foi interligar os principais enfoques que estiveram na base da evolução dessa noção no país, que são o socioeconômico e o de saúde e nutrição, expressando a perspectiva

intersetorial que orientou a construção do enfoque da SAN. O conceito de Segurança Alimentar diferencia-se como a disponibilidade de alimentos e a qualidade desses bens. A disponibilidade física, definida no termo “food security” (Segurança Alimentar) da qualidade dos alimentos em termos da inocuidade do seu consumo “food safety” (segurança dos alimentos) (MALUF, 2007).

A SAN foi incorporada a conteúdos históricos e culturais, ganhando novas dimensões, passando a orientar a formulação de políticas e ações. A terminologia foi aceita por grande parte dos países e sociedades civis e tem servido como ferramenta estrutural de programas e projetos de luta contra a fome. Sua estrutura básica compreende quatro componentes centrais – disponibilidade, acesso, estabilidade e consumo, incorporando eixos transversais como a inocuidade, qualidade, equidade socioeconômica e de gênero e a participação social (GOMES JÚNIOR; ALMEIDA FILHO, 2010).

As ações e políticas públicas subordinadas aos princípios do direito humano à alimentação adequada e saudável e da soberania alimentar são os objetivos da SAN. A vinculação a esses princípios e a intersetorialidade das ações diferenciam esse enfoque dos usos correntes da Segurança Alimentar por governos, organismos internacionais, e representações empresariais vinculadas às grandes corporações e ao agronegócio, onde o termo é relacionado com o enfoque da produção (MALUF, 2007).

A temática relacionada à SAN se destacou no Brasil após a década de 1940 com estudos sobre a fome desenvolvida por Josué de Castro, médico, sociólogo, geógrafo e político brasileiro. Josué de Castro traça o primeiro mapa da fome no país, introduzindo em sua obra *Geografia da Fome* os conceitos de áreas alimentares, áreas de fome endêmica, áreas de fome epidêmica, áreas de subnutrição e mosaico alimentar do Brasil (VASCONCELOS, 2008). Castro denunciou o silêncio em torno da fome provocado pelos interesses e preconceitos de ordem moral e de ordem política da população que tornavam a fome de alimentos um tema proibido. Sua análise voltava-se principalmente para a chamada fome coletiva parcial, causada pela falta permanente de determinados elementos nutritivos nos hábitos regulares de alimentação, mais do que a fome ou inanição que se manifesta nas áreas de miséria extrema. A partir de seus estudos verificou-se que o fator alimentar pode interferir sobre o equilíbrio da saúde, provocando,

contribuindo ou acelerando o desenvolvimento das doenças (CASTRO, 1960). Além disso, ele compreendia o problema da alimentação como um complexo de manifestações simultaneamente biológicas, econômicas e sociais.

De acordo com Castro (1960), as tensões sociais, os conflitos ideológicos, as competições econômicas e as disputas políticas entre grupos, classes e países, atingiram em nossos dias uma grande intensidade, ameaçando a sobrevivência da população. Um dos fatores mais efetivos e constantes das tensões sociais reinantes é o desequilíbrio econômico no mundo, com as resultantes desigualdades sociais.

Com a redemocratização a partir da década de 1980, desenvolveram-se os processos que geraram o acúmulo conceitual e a base social atual da SAN. As principais manifestações de Insegurança Alimentar no país são apresentadas com vistas a abordar os elementos que compõe a agenda de SAN em construção no país e apontar para a necessidade de uma política nacional de SAN. A Segurança Alimentar apareceu pela primeira vez como referência de uma proposta de política contra a fome no início da nova república, em 1985. O documento intitulado *Segurança Alimentar – proposta de uma política contra a fome*, formulado por uma equipe de técnicos a convite da Superintendência de Planejamento do Ministério da Agricultura continha as bases das principais proposições que surgiriam depois como as diretrizes de uma política nacional de Segurança Alimentar e a proposta de instituir um Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), presidido pelo presidente da república com composição interministerial e ligado a até então secretaria de planejamento.

Os objetivos propostos pelo documento eram atender as necessidades alimentares da população e atingir a autossuficiência produtiva nacional na produção de alimentos. Durante a 8ª Conferência Nacional de Saúde no ano de 1986, realizou-se a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição lançando um conjunto de proposições que se tornaram referências permanentes, estando na origem da posterior incorporação do adjetivo “nutricional” à noção de Segurança Alimentar. Ela propôs a instituição de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição que formulasse a Política Nacional de Alimentação e Nutrição que viria a ser adotada oficialmente em 1999. A conferência sugeriu a instituição de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional integrado por conselhos e

sistemas nas esferas estadual e municipal, proposição que viria a ser retomada em 2004 pela II Conferência Nacional de SAN e pelo CONSEA (MALUF, 2007).

Com a redemocratização na década de 1980, foi criada uma nova Constituição Federal que substituiu a Constituição de 1967, elaborada pelo regime militar. O novo documento objetivou assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a igualdade e a justiça como valores primordiais de uma sociedade. Estabeleceu também a democracia participativa e ampliou a participação social. Nessa perspectiva, a Constituição de 1988 ao incorporar os direitos humanos e a democracia plena em nosso País, impôs ao legislativo a regulamentação de tais direitos e o incentivo de uma participação cada vez maior dos cidadãos. A partir disso, os vários setores da sociedade organizada pressionaram e colaboraram na elaboração e aprovação das legislações complementares, com objetivo de regulamentar e aprofundar os direitos humanos, os direitos sociais e a democracia participativa.

Na década de 1990, durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), foi lançado o Programa Comunidade Solidária que teve como repercussão a redução da Insegurança Alimentar como um dos itens da ação social. Assim a Segurança Alimentar perdeu a mobilização social que havia adquirido no período anterior voltando a ser considerada a partir de uma dimensão assistencial (MALUF et al., 1996). Ainda na década de 1990, em 1999, foi lançado o Programa Comunidade Ativa com o objetivo de promover o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS) em municípios brasileiros com população inferior a 50 mil habitantes e Índice de Desenvolvimento Humano abaixo de 0,5.

De acordo com Lima (2006), o DLIS, representou uma inversão na concepção e operacionalização de políticas públicas no Brasil dos anos 90, transcendendo os modelos de desenvolvimento centrados na perspectiva do crescimento econômico sem distribuição de renda e adoção de políticas compensatórias. Esta política buscou instituir uma visão de desenvolvimento mais abrangente e integradora, promovendo o envolvimento e a participação da sociedade civil, por meio da constituição de parcerias e promovendo o controle social no processo de definição de prioridades na alocação de recursos públicos. O DLIS instituiu nas políticas públicas os princípios do desenvolvimento local, integrado e sustentável como

alternativa para o combate à pobreza e promoção do desenvolvimento de municípios pertencentes aos chamados bolsões de pobreza no país (FONTES et al., 2002).

Os princípios de desenvolvimento local foram mantidos nas políticas de desenvolvimento social e combate à fome que se seguiram. No início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), em 2003, foi criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar – MESA com a finalidade de elaborar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. No ano seguinte, a partir da unificação de três pastas da área social, o Ministério da Assistência Social (MAS), Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), e a Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (LTEIF, 2010).

Ainda no ano de 2003, dando seguimento aos DLIS, foi criada a política dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – CONSAD, como parte integrante da estratégia do MDS para a geração de oportunidades de trabalho e renda em sub-regiões no país. Por meio de mudanças estruturais no plano social e econômico, tal estratégia buscou assegurar a Segurança Alimentar daquelas populações, se enquadrando no âmbito dos objetivos estruturais do Programa Fome Zero.

Para a seleção dos territórios foi realizado o “Estudo de Localização Territorial de Potenciais CONSAD no País”, no ano de 2003, pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM, sob a supervisão do MESA (CNPq, 2014). Os critérios de seleção dos municípios para constituírem o CONSAD, segundo Franca (2003), incluem possuir baixos índices de desenvolvimento humano e pequena população, ter perfil rural, com carências infraestruturais e cuja atividade reside, na maior parte dos casos, na agricultura familiar ou ser territorialmente excluído dos eixos de acumulação de riquezas.

A cooperação entre municípios a partir de estratégias de desenvolvimento sustentável tem o objetivo de tornar viáveis projetos e ações para a Segurança Alimentar. Com essa iniciativa busca-se reconhecer territórios constituídos de municípios cuja articulação em torno de projetos comuns possam melhor resolver seus problemas em torno da Segurança Alimentar e o desenvolvimento local (ORTEGA, 2010). A organização dos CONSADS tem a finalidade de que eles possam atuar na promoção da capacidade de as populações em situação de

vulnerabilidade socioeconômica obter, a partir do trabalho, os alimentos necessários e em quantidades adequadas para o seu bem-estar, evitando que esses indivíduos se tornem dependentes de políticas emergenciais assistencialistas para sobreviver.

Os critérios adotados levaram a que os CONSADS unissem, sobretudo, pequenos e médios municípios com dinâmicas predominantemente rurais em áreas menos favorecidas do país. O foco da maior parte dos projetos apoiados pelo programa é agrícola ou rural, contemplando dimensões da Segurança Alimentar (BONNAL; MALUF, 2007).

Um dos principais objetivos do CONSAD é articular o poder público e a sociedade civil para que possam discutir, planejar, decidir e implantar ações voltadas para a Segurança Alimentar e desenvolvimento local, de forma institucionalizada, visando prioritariamente integrar na esfera da produção, comercialização, consumo e crédito o conjunto da população que se encontra em maior vulnerabilidade. Caracteriza-se como uma nova institucionalidade que busca proporcionar uma esfera público privada ampliada, provida de instrumentos de interlocução política, tomada de decisão, bem como de operacionalização das ações pactuadas em cada região (FRANCA, 2003). O CONSAD, como agente institucional tem o papel de encarregar-se da promoção e execução de projetos concebidos de forma pactuada entre a sociedade civil e o poder público, fornecendo apoio técnico e aval institucional na obtenção de recursos junto a parceiros estaduais, nacionais e internacionais.

Foram constituídos 40 territórios de CONSADs, distribuídos nos 26 estados do país, cada qual formado por um número definido de municípios que configuram um recorte territorial próprio (LTEIF, 2010). Dentre as formas de ação dos CONSADS, cujo foco principal é a dinamização de economias territoriais, pode-se citar: a promoção de Empreendimentos Econômico-Solidários; a concessão de microcrédito aos pequenos empreendedores; a capacitação das populações locais; o fomento a Arranjos Produtivos Locais; a promoção da agricultura familiar e a diversificação produtiva das regiões; além de outras questões considerando as especificidades de cada região onde são empreendidos.

De acordo com Ortega (2010), a gestão por meio dos Consórcios se constituiu em uma proposta que buscou superar políticas assistencialistas, que vinham sendo executadas pela política de Segurança Alimentar e introduzir uma

abordagem desenvolvimentista, de base territorial junto a municípios rurais. O desenvolvimento territorial rural é aqui entendido como um processo de transformação produtiva institucional em um espaço rural determinado com o propósito de reduzir a pobreza rural (SCHEJMAN; BERDEGUÉ, 2002).

A consolidação da Segurança Alimentar e Nutricional ocorreu com a Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), de 15 de setembro de 2006, onde o direito à alimentação transformou-se num direito fundamental (COLUCCI; TONIN, 2008). No ano de 2006, com a LOSAN, também é criado o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com o objetivo de assegurar o direito humano à alimentação adequada. De acordo com a LOSAN:

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 da saúde que respeitem a diversidade cultural e que seja ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis” (Art. 3º). A referida Lei também estabelece como dever do Estado brasileiro formular e implementar “políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada (BRASIL, 2006, art.1º).

O SISAN é integrado por um conjunto de órgãos e entidades da União, Estados e Distrito Federal e dos Municípios e pelas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, afetas à Segurança Alimentar e Nutricional e que tenham interesse em aderir ao Sistema. São princípios que regem o SISAN: universalidade, equidade, sem qualquer espécie de discriminação; preservação e respeito à dignidade das pessoas; participação social, transparência dos programas, ações e recursos públicos e privados bem como os critérios para sua concessão (BRASIL, 2006). O SISAN de forma intersetorial, reúne diversos setores do governo e da sociedade civil com o propósito de promover políticas, planos, programas e ações que garantam o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) no território nacional.

Em 2010 através do Decreto no 7.272, foi estabelecida a regulamentação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) e a instituição da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, assim como a incorporação da alimentação aos direitos sociais previstos na Constituição Federal,

por meio da Emenda Constitucional nº 64, de 04 de fevereiro de 2010 (BRASIL, 2010).

A LOSAN, além de estabelecer a alimentação adequada como direito humano passou a obrigar o poder público a informar, monitorar e avaliar a sua efetivação. A partir disso, determina-se que o conceito de SAN deve abranger - além do acesso aos alimentos, conservação da biodiversidade, promoção da saúde e da nutrição, qualidades sanitária e biológica dos alimentos e promoção de práticas alimentares saudáveis - a produção de conhecimento e o acesso à informação (BRASIL, 2006, art. 4º, inciso V).

Nas últimas décadas a discussão sobre Direito à Alimentação Adequada e Segurança Alimentar e Nutricional se fortaleceu no Brasil, obtendo relevante espaço como política de Estado, contando com uma regulamentação que institui as bases para sua gestão nas esferas federal, estadual e municipal, bem como por meio dos níveis medianos, entre estado e município, através dos consórcios (RAVANELLI, 2010).

2.2.1 Gestão da Segurança Alimentar e Nutricional: Conselhos e o SISAN

A gestão da SAN foi organizada por meio do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) que estabelece políticas públicas e Planos de SAN intersetoriais, com articulação entre os níveis federal, estadual e municipal, articulação interna em cada um desses níveis e com a sociedade civil. É uma perspectiva de um novo modelo de organização da sociedade, um sistema pelo qual as políticas públicas e planos de SAN são concebidos, elaborados e levados a efeito, acompanhados e avaliados. O papel do SISAN é articular a sociedade civil com o governo e é constituído por cinco instâncias: Conferência de SAN; Conselho de SAN – CONSEA; Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN; Órgãos/ Entidades Governamentais; Órgãos/Entidades Privadas.

As três primeiras instâncias estão regulamentadas. A representação deve ter 1/3 de governo e 2/3 de sociedade civil e a presidência deve ser da sociedade civil. A partir da Lei que regulariza o SISAN e através da institucionalização, o governo passa a se responsabilizar pelas políticas de SAN. A criação de novas políticas de SAN partiu do reconhecimento da organização da sociedade civil pelo governo. A

câmara interministerial (CAISAN) é integrada por 19 ministérios sua missão é transformar em programas de governo as proposições emanadas do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).

O CONSEA é um importante instrumento na proposição de diretrizes para as ações na área de alimentação e nutrição. Reinstalado em 2003, o Conselho tem caráter consultivo e assessora o Presidente da República na formulação de políticas e na definição de orientações para garantir o direito humano à alimentação e tem o propósito de estimular a participação da sociedade na formulação, execução e acompanhamento de políticas de Segurança Alimentar e Nutricional. Considera que a organização da sociedade é uma condição essencial para as conquistas sociais e para a superação definitiva da exclusão. Inspirado nas resoluções da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional realizada em março de 2004, o CONSEA trabalha sobre diferentes programas, como a Alimentação Escolar, o Bolsa Família, a Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, a Vigilância Alimentar e Nutricional, entre outros. A atuação do CONSEA Nacional está interligada ao CONSEA Estadual e este com os Conselhos municipais.

O CONSEA estadual tem como um dos princípios norteadores a integração das ações dos Poderes Públicos Estaduais e Municipais, com as entidades representativas da sociedade e com os organismos nacionais e internacionais de cooperação. Entre outras atribuições do CONSEA/RS está o estímulo para a criação de conselhos municipais e intermunicipais de Segurança Alimentar e Nutricional sustentável, com os quais deve manter estreitas relações de cooperação, especialmente em relação às ações definidas como prioritárias, no âmbito da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (BRASIL, 2003).

A existência de Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional, com representantes da sociedade e do governo tem importante papel na construção do SISAN. As principais atribuições dos conselhos são elaborar diretrizes para implantar o plano e a política local de Segurança Alimentar e Nutricional, em sintonia com as diretrizes traçadas pelos conselhos estadual e nacional e com a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; orientar a implantação de programas sociais ligados à alimentação, estabelecendo diretrizes e prioridades; e articular a participação da sociedade civil. O conselho estadual acompanha os municípios e os auxilia com atividades de formação e consultoria.

Em nível estadual o CAISAN possui a Câmara intersecretarias. No Rio Grande do Sul o Pleno secretarial é composto por 11 secretarias. A proposta do CAISAN municipal é trabalhar em conjunto, de forma intersecretarial e criar políticas e o plano municipal. No Rio Grande do Sul, no ano de 2013, seis municípios possuem Lei municipal de Segurança Alimentar Porto Alegre, Canoas, Cruz Alta, Santo Ângelo, Caxias do Sul e Rio Grande. A adesão ao SISAN municipal é optativa. O primeiro município a oficializar a adesão ao SISAN foi Caxias do Sul, em dezembro de 2013, outros municípios como Porto Alegre e Gravataí estão encaminhando a inclusão, mas ainda não estão legalmente aderidos.

O Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) serve de diretriz para a construção dos planos pelos estados e municípios. Na região metropolitana os municípios de Viamão, Gravataí, Alvorada e Porto Alegre possuem CONSEA municipal, devendo atualizar a lei com a criação da CAISAN. Para iniciar o processo de adesão ao SISAN, os municípios devem ter sancionado a lei municipal de criação do SISAN, estabelecendo seus objetivos e sua composição, bem como os parâmetros para a instituição e implementação do Plano de Segurança Alimentar e Nutricional municipal.

No SISAN municipal devem estar presentes⁵ a Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional; o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, composto por um terço de representantes governamentais e dois terços de representantes da sociedade civil, cabendo a representante deste segmento exercer a presidência do Conselho; e a Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional, instância governamental composta por titulares das secretarias municipais afetas ao tema, presidida por um de seus membros titulares, preferentemente por titular de pasta com atribuições de articulação e integração.

Para o andamento da implantação do SISAN é previsto aos Estados, Distrito Federal, Municípios que aderirem ao SISAN, de acordo com os resultados na execução de programas e ações de Segurança Alimentar e Nutricional, recursos, em regime de financiamento, para apoio e aperfeiçoamento da gestão dos seus planos de Segurança Alimentar e Nutricional. Os conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional também poderão receber recursos em regime de financiamento, para o

⁵ Resolução CAISAN 09/2011 (CAISAN, 2011) e o Decreto Federal 7272/2010 (BRASIL, 2010).

seu adequado funcionamento e participação no SISAN, bem como para a realização das conferências de Segurança Alimentar e Nutricional, em sua esfera, com o propósito de fortalecer a participação e o controle social.

2.2.2 Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: avanços no monitoramento

A elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) contribui para a consolidação do Sistema Nacional (SISAN), que constitui a base institucional sob a qual a sociedade civil juntamente com as esferas federal, estadual e municipal poderá constituir-se como parte do sistema de controle social.

O PLANSAN 2012-2015, elaborado pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) com a colaboração do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), integra ações voltadas para a produção, o fortalecimento da agricultura familiar, o abastecimento alimentar e a promoção da alimentação saudável e adequada. As diretrizes do PLANSAN estão embasadas nas metas e objetivos do novo Plano Plurianual (PPA) para o mesmo período, buscando integrar a intersectorialidade na esfera estratégica do planejamento da ação pública, de forma a garantir condições para sua implementação.

Conforme a PNSAN, o monitoramento consiste no acompanhamento contínuo do desenvolvimento de situações relacionadas à Segurança Alimentar e Nutricional e dos programas e políticas em relação aos objetivos e metas desta temática. Para isso, foram selecionados sessenta indicadores, considerados neste trabalho como informações específicas quanto ao estado de um evento, atividade ou resultado relacionado a normas e padrões, o qual focaliza e reflete preocupações e princípios e permite a avaliação e o monitoramento da promoção e proteção (TELES; MESQUITA; CEPEDA, 2011).

Os indicadores do PLANSAN estão agrupados em sete dimensões: produção de alimentos; disponibilidade de alimentos; renda e condições de vida; acesso à alimentação adequada e saudável, incluindo água; saúde, nutrição e acesso a

serviços relacionados; educação e programas e ações relacionadas à Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2011).

As referências que definem e apresentam os indicadores do PLANASAN são: a dimensão que está inserida (indicador), o nível de agregação territorial (Unidade da Federação, Região, Brasil), a periodicidade (intervalo de tempo em que o dado é gerado e inserido no sistema de informações), que pode ser anual, quinquenal ou decenal e a fonte que especifica o sistema de informação que originou o dado, que são em grande parte obtidas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Companhia Nacional de abastecimento (CONAB) e do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA).

No Rio Grande do Sul foi criado o Observatório Socioambiental em Segurança Alimentar e Nutricional do Rio Grande do Sul (OBSSAN-RS) com o objetivo de monitorar em nível de município a implantação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, por meio dos indicadores propostos no PLANASAN. Este é uma iniciativa do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Segurança Alimentar e Nutricional (NESAN), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), em parceria com o Departamento de Informática e o Conselho Estadual em Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA-RS) (SIQUEIRA et al., 2014; MEDEIROS; SILVA; COELHO-DE-SOUZA, 2014). Resultados iniciais do OBSSAN-RS têm evidenciado a dificuldade na disponibilidade dos dados propostos pelo PLANASAN para o nível municipal (MEDEIROS; SILVA; COELHO-DE-SOUZA, 2014).

Na seção que segue é apresentado um panorama sobre os fatores que determinam a Insegurança Alimentar e a relação com a prevalência no meio rural, discutindo o avanço no desenvolvimento de indicadores para o seu monitoramento no Brasil.

2.2.3 Insegurança Alimentar e o Meio Rural

Segundo Brewer et al (2004, p. 8) a Insegurança Alimentar significa “uma limitada ou precária disponibilidade de alimentos nutricionalmente adequados, incluindo a redução involuntária de refeições, porção dos alimentos, ou desconhecer a procedência da próxima refeição”. A mensuração da Insegurança Alimentar

abrange problemas relacionados à quantidade de alimentos para suprir as necessidades humanas, à qualidade, à salubridade da alimentação e a garantia de acesso digno a esses alimentos (FRITZ, 2009).

A volatilidade e o aumento dos preços dos alimentos conforme o relatório “O Estado da Insegurança Alimentar no Mundo – 2013” (FAO, 2013), continuam sendo apontados como grandes responsáveis pela Insegurança Alimentar em nível mundial. A falta de capacitação para obter alimentos adequados em qualidade e quantidade, significa também Insegurança Alimentar, e leva à subnutrição. De acordo com Svedberg (2002), a subnutrição não é somente uma consequência da pobreza, mas também uma causa.

A disponibilidade de renda habitualmente é colocada como o principal determinante do acesso adequado aos alimentos e, conseqüentemente, da Segurança Alimentar (MALUF; MENEZES, 2000). Entretanto, a questão alimentar não está inteiramente subordinada ao tema da pobreza e à disponibilidade de renda monetária. Para a FAO, os índices de analfabetismo, mortalidade infantil, doenças infecciosas, entre outros fatores, também estão relacionados à pobreza sendo causa e consequência da fome. Essas considerações reforçam a pertinência de compreender a Insegurança Alimentar e a fome como questões, acima de tudo, sociais e humanas em todas as suas dimensões, sendo importante considerar as múltiplas situações de vulnerabilidade vividas pela família (BURLANDY; COSTA, 2007).

O projeto *Metas de Desenvolvimento do Milênio* das Nações Unidas, que tem como primeiro objetivo a redução pela metade da extrema pobreza e fome no mundo até 2015, destaca que o centro da extrema pobreza é o pequeno produtor rural, sendo o pobre rural, o que mais depende diretamente dos serviços e recursos ambientais. O estudo da FAO enfatiza ainda que, para o alcance dessa meta, deve ser dada prioridade às áreas rurais e para a agricultura, apoiando os modos de vida rural, através de sistemas produtivos sustentáveis e seguros, que forneçam emprego e renda para os pobres, e, portanto, melhorando o acesso aos alimentos (FRITZ, 2009).

Conforme Valente (2002), a incapacidade de acesso ou aos recursos destinados a produzir alimentos são os principais causadores da Insegurança Alimentar no Brasil e, embora o maior percentual da população em condição de

vulnerabilidade esteja nas áreas urbanas, a situação mais grave ocorre na área rural. Há uma grande concentração de indígenas, trabalhadores rurais sem-terra, acampados e recém-assentados, e nas periferias das grandes e médias cidades nessa condição. A inexistência de condições de produção para o autoconsumo, devido à carência de recursos como água, área útil, ou a perda destas condições pela opção à especialização produtiva, são causas da insuficiência alimentar, que se somam aos indicadores de pobreza rural.

No Brasil e em outros países, para a medida da Insegurança Alimentar no espaço rural, são feitas estimativas a partir da definição de linhas de pobreza ou indigência, associando o grau de carência alimentar ao nível de rendimentos do domicílio, intuindo que famílias de baixa renda e pobres vivam em condição de Insegurança Alimentar. No entanto existem domicílios com rendimentos abaixo da linha de pobreza que vive em Segurança Alimentar, assim como existem aqueles com rendimentos acima do corte de pobreza que passa por restrição alimentar quantitativa (HALL, 2004).

A atividade agrícola continua sendo, ainda hoje, a mais importante fonte de renda e de alimentos para a grande parte das unidades familiares rurais. Uma característica importante das atividades que promovem a produção agroalimentar é a de que elas possibilitam enfrentar simultaneamente, tanto a necessidade de criar oportunidades de trabalho e de apropriação de renda para essas famílias, como a de ampliar e melhorar a oferta de alimentos em nível regional e nacional (MALUF; MENEZES, 2000).

A pobreza rural, a fome e o êxodo resultam, em grande medida, na falência da atividade produtiva rural de pequena e média dimensão, com destaque à produção agrícola, ao que se somam outros fatores. As rendas não agrícolas rurais ou urbanas, que integram a reprodução das famílias rurais, podem dar importante contribuição para os que dispõem de recursos para desenvolvê-las, através do turismo rural, do artesanato e do trabalho qualificado, porém, frequentemente, elas se constituem em fonte precária de recursos alternativos com ocupações de baixa remuneração (MALUF; MENEZES, 2000).

A distribuição da população brasileira teve grandes transformações nas últimas décadas, com uma expressiva redução da população rural que em 1970 correspondia a 44% do total, com 41 milhões de habitantes chegando em 1996 a

33,8 milhões de habitantes, correspondendo a 22% do total nacional. Os movimentos migratórios e mais recentemente à queda de fecundidade rural contribuem para essa “inversão” entre os percentuais das populações rurais e urbanas (CAMARANO; ABRAMOVAY, 1999). Para Anjos e Caldas:

Quando falamos em rural estamos nos referindo a desenvolver as condições de vida e trabalho e preservar a cultura das pessoas que vivem em espaços de baixa densidade demográfica, sejam elas agricultores ou não. Para o desenvolvimento agrícola a equação clássica é aumentar a produtividade e a produção de cultivos e criações, o que muitas das vezes pode resultar em prejuízo para as pessoas do campo, quando esse processo acarreta desemprego, degradação dos recursos naturais, declínio dos preços e, conseqüentemente, queda das rendas em face do aumento na oferta de produtos agropecuários. Pode-se fazer desenvolvimento agrícola com pouca gente, de preferência com o mínimo possível para que os lucros sejam os mais altos, seguindo a racionalidade capitalista. Mas não se pode fazer desenvolvimento rural sem as pessoas que nele habitam (ANJOS; CALDAS, 2008, p.58).

De acordo com Fritz (2009), a realidade rural é muito peculiar, e nesse contexto, a renda assume importância diferenciada quando comparada ao espaço urbano. Para uma maior compreensão da Insegurança Alimentar e sua relação com a pobreza, é importante abordar o tema com um enfoque multidimensional, além da renda, para permitir que as ações de enfrentamento sejam mais eficazes.

Cabe mencionar, ainda, que abordar a produção mercantil não implica desconsiderar o papel que cumpre a produção para autoconsumo como componente da reprodução das famílias rurais e, portanto, da sua Segurança Alimentar. A presença da produção para autoconsumo, tida como sinônimo de atraso pelos adeptos da modernização fundada na especialização produtiva constituiu-se num importante instrumento de proteção frente às incertezas e oscilações da produção para o mercado (MALUF; MENEZES, 2000).

Não obstante, a grande importância atribuída à análise de impactos de políticas públicas voltadas ao combate à Insegurança Alimentar, pouca atenção tem sido dada a esse tema no âmbito rural. Trabalhos recentes de Silva (2008) e Hoffman (2008) evidenciam que a fome manifesta-se de forma mais intensa nos espaços rurais em relação aos urbanos. Nos Estados do sul do Brasil ela é muito menos grave do que nas demais regiões, o que não pode ser visto como uma questão desprovida de relevância. No Rio Grande do Sul, segundo as estatísticas do

IBGE de 2009, aproximadamente 20% dos domicílios, vivenciaram situações de Insegurança Alimentar leve, moderada ou grave.

No Brasil, o período que coincide com a modernização conservadora⁶ (1965-1980), trouxe consigo inúmeros desdobramentos, sendo marcado pelo aprofundamento da mercantilização da agricultura e da vida rural. A simplificação do sistema de culturas, a especialização e intensificação produtiva e o produtivismo são vistos como implicações diretas de um fenômeno no qual ocorre a perda de autonomia das famílias, conferindo-lhes uma posição subordinada e cada vez mais vulnerável em relação aos mercados. A intensificação produtiva e a mercantilização da agricultura e do mundo rural, conspiram para um cenário marcado pelo esvaziamento das práticas de autoconsumo. A mudança nos hábitos de consumo, a redução da mão-de-obra disponível nos estabelecimentos familiares decorrente da redução do número de filhos figuram, entre outros fatores, como fortalecedores dessa tendência (ANJOS; CALDAS; HIRAI, 2009).

O acesso diário aos alimentos depende, essencialmente, do indivíduo ter poder aquisitivo para comprá-los. E uma parcela substancial da população brasileira tem rendimentos muito baixos, determinando a sua Insegurança Alimentar. Em situações especiais, como é o caso da produção de alimentos para autoconsumo na agricultura familiar, o acesso a alimentos não depende somente da renda monetária individual (HOFFMANN, 2008). Para Grisa (2007), a produção para o autoconsumo fortalece a autonomia das famílias, pois proporciona o acesso direto aos alimentos sem nenhum processo de intermediação, minimizando a exposição às relações mercantis, proporcionando maior estabilidade e garantindo o controle sobre a alimentação e a Segurança Alimentar.

Os gastos com alimentação têm um peso muito distinto na composição das despesas das famílias nos diferentes estratos de renda, sendo que o acesso regular e adequado aos alimentos nos estratos inferiores é custoso, absorvendo parcela significativa da renda familiar e pode comprometer o acesso a outros bens. Este aspecto deve ser contemplado pelas políticas de emprego e renda, particularmente

⁶ Esse período histórico (1965-1980), constituiu-se de desenvolvimento de uma agricultura capitalista em integração com a economia industrial e urbana e com o setor externo, sob forte mediação financeira do setor público (DELGADO, 2001).

as políticas salarial e previdenciária, e as relativas à produção (MALUF; MENEZES, 2000).

As diferenças sociais, tradicionalmente, têm sido monitoradas mediante variáveis socioeconômicas, como renda, escolaridade e esperança de vida ao nascer. Em 2003 foi validada e adaptada para a realidade brasileira a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), com o intuito de tornar disponível um indicador direto dessas condições e contribuir às políticas do Programa de governo federal Fome Zero, que acabava de ser lançado, com indicadores diretos de quantificação da população sujeita a diferentes graus de Insegurança Alimentar (SEGALL-CORRÊA; MARIN-LEON, 2009).

Na Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF 2002-2003, que foi anterior aos estudos sobre medida direta de Segurança Alimentar no Brasil, houve a inclusão de três perguntas sobre a percepção, também, de um único morador da unidade domiciliar, sobre a qualidade e quantidade de alimentos consumidos no domicílio. A pesquisa mostrou que era de 47% a proporção de domicílios nos quais os moradores haviam referido ser habitual ou eventual a insuficiência na quantidade dos alimentos (BRASIL, 2004). No Norte e Nordeste esta proporção foi de mais de 60%, enquanto na Região Sul foi cerca de 30%. Essa percepção estava contextualizada numa pesquisa abrangente e foram registradas informações referentes à quantidade adquirida de alimentos, despesas das famílias e rendimentos, além de outras características dos domicílios e moradores fornecidas pela família (MEDEIROS, 2011).

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD 2009, sobre Segurança Alimentar, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e em convênio com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS aplicou a escala Brasileira de Segurança Alimentar (EBIA), tal como a PNAD 2004, classificando os domicílios de acordo com sua condição de Segurança Alimentar em quatro categorias: Segurança Alimentar, Insegurança Alimentar leve, Insegurança Alimentar moderada e Insegurança Alimentar grave, como definidas no processo de validação da EBIA (SEGALL-CORRÊA et al, 2004). Os graus da Insegurança Alimentar de acordo com a EBIA são descritos no Quadro 1:

Quadro 1 – Descrição da situação de Segurança Alimentar

Situação de Segurança Alimentar	Descrição
Segurança alimentar	Os moradores dos domicílios têm acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais
Insegurança alimentar leve	Preocupação ou incerteza quanto acesso aos alimentos no futuro; qualidade inadequada dos alimentos resultante de estratégias que visam não comprometer a quantidade de alimentos
Insegurança alimentar moderada	Redução quantitativa de alimentos entre os adultos e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre os adultos
Insegurança alimentar grave	Redução quantitativa de alimentos entre as crianças e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre as crianças; fome (quando alguém fica o dia inteiro sem comer por falta de dinheiro para comprar alimentos)

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: suplemento Segurança Alimentar. IBGE, 2009.

A escala brasileira é uma versão adaptada e validada da versão elaborada pelo Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (United States Department of Agriculture - USDA), na década de 1990. O processo de adaptação e validação da EBIA foi conduzido por um grupo de pesquisadores brasileiros e demandou a realização de estudos quali-quantitativos, nas áreas urbana e rural das cinco Grandes Regiões do País, entre os anos de 2003 e 2004.

As escalas de medida direta da Insegurança Alimentar fornecem informações estratégicas para a gestão de políticas e programas sociais porque permitem tanto identificar e quantificar os grupos sociais em risco de Insegurança Alimentar (IA) quanto os seus determinantes e consequências. A EBIA passou a contar com 14 perguntas, sendo realizadas algumas adequações de linguagem e à realidade atual brasileira excluindo-se itens repetitivos e que não condizem com a realidade atual, sendo reagrupadas.

Segundo os resultados do PNAD (2009), em 30,2% dos cerca de 58,6 milhões de domicílios particulares investigados, residiam pessoas em situação de Insegurança Alimentar (IA). Essa pesquisa permitiu estimar que aproximadamente, 65,6 milhões de pessoas não tiveram acesso a alimentos em quantidade e qualidade adequadas (BRASIL, 2010).

A prevalência de domicílios com pessoas em situação de IA leve, como pode se observar na Tabela 1, foi estimada em 18,7%, onde 40,1 milhões de pessoas

viviam. A IA moderada foi de 6,5% (14,3 milhões de pessoas), convivendo com limitação de acesso quantitativo aos alimentos. Do total de domicílios, 5,0%, o equivalente a 11,2 milhões de pessoas, foram classificados como IA grave, restrição alimentar na qual para pelo menos uma pessoa foi reportada alguma experiência de fome no período investigado (BRASIL, 2010).

No meio rural, de acordo com a PNAD em 2009, estava a maior prevalência domiciliar de IA moderada ou grave e, também, a maior proporção de população vivendo nessa condição, como pode se observar no Quadro 2.

Quadro 2 – Insegurança Alimentar conforme situação do domicílio. Brasil, 2009.

Situação Insegurança Alimentar (%) do domicílio					
Situação do domicílio	Nº de domicílios (mil)	Insegurança Alimentar (%)			
		Ausente	Leve	Moderada	Grave
Urbana	49.882	70,6	18,6	6,2	4,6
Rural	8.764	64,9	19,6	8,6	7,0
Total	58.646	69,8	18,7	6,5	5,0

Fonte: Adaptada de Hoffmann, 2008; PNAD, IBGE, 2009; MEDEIROS, 2011.

Enquanto na área urbana 6,2% e 4,6% dos domicílios estavam em condição de IA moderada e grave, respectivamente, no meio rural, as prevalências eram 8,6% e 7%, respectivamente. Cerca de 5,6 milhões de pessoas moradoras em áreas rurais viviam em domicílios com restrição quantitativa de alimentos, ou seja, em IA moderada ou grave. Há diferença das prevalências entre as regiões do Brasil, no Norte e no Nordeste, respectivamente, 40,3% e 46,1% dos domicílios encontravam-se em IA, no Sudeste (23,3%) e Sul (18,7%) (BRASIL, 2010).

Nas Regiões Sul e Centro-Oeste, a proporção de domicílios com moradores em situação de Segurança Alimentar na área rural foi superior à verificada na área urbana. A Região Nordeste além de apresentar os mais elevados percentuais de domicílios em situação de IA moderada ou grave, 20,4% na área urbana e 24,0% na área rural, também registrou a maior diferença entre as áreas urbana e rural. No sul rural do País, em 85,8% dos domicílios não houve a preocupação com a possibilidade de que os alimentos acabassem antes de poderem comprar mais comida (BRASIL, 2010; MEDEIROS, 2011).

De acordo com CONSEA (2014) quando os dados da PNAD 2009 são comparados aos dados da PNAD 2004 verifica-se uma redução de 34,9% para 30,2% das famílias que apresentavam algum grau de Insegurança Alimentar, evidenciando uma eficiência das políticas públicas em SAN na redução da Insegurança Alimentar. Estes resultados demonstram que durante as últimas décadas, o Brasil tem dado importantes avanços em nível institucional e organizacional na implementação de programas e ações em Segurança Alimentar e Nutricional obtendo resultados favoráveis, os quais estão sendo apreendidos em função do avanço nas estratégias de monitoramento, as quais são bastante recentes e merecem esforços para o seu aprimoramento, ainda mais no que tange a explicitar a realidade do meio rural.

3 METODOLOGIA

Os procedimentos metodológicos buscaram atender aos objetivos propostos nesse estudo, envolvendo a condição da Segurança Alimentar e Nutricional no meio rural do município de Gravataí no Rio Grande do Sul, a partir de indicadores produzidos por diagnósticos locais e analisar a gestão da Segurança Alimentar e Nutricional municipal voltada para o rural. Desse modo, este capítulo contempla duas seções. A primeira faz uma breve apresentação histórica e ambiental do município de Gravataí, tendo em vista que o capítulo 4, a seguir, caracteriza de forma mais aprofundada o município quanto às condições de Segurança Alimentar e Nutricional. A segunda seção apresenta o percurso metodológico, as técnicas de coleta de dados e as análises do presente estudo.

A escolha do município de Gravataí foi motivada pela participação da pesquisadora no projeto AFEES, no período de 2009 a 2011, o qual desenvolveu diagnósticos em localidades rurais de municípios do CONSAD Metropolitano Sul. Pelo fato de Gravataí sediar o Consórcio o projeto foi desenvolvido mais aprofundadamente neste município, gerando grande quantidade de dados sobre suas localidades rurais (NASCIMENTO et al., 2011). Além disso, foram consideradas características do município como grande extensão rural, alto índice de pobreza, presença de Conselho Municipal e envolvimento com a gestão de SAN.

3.1 Município de Gravataí

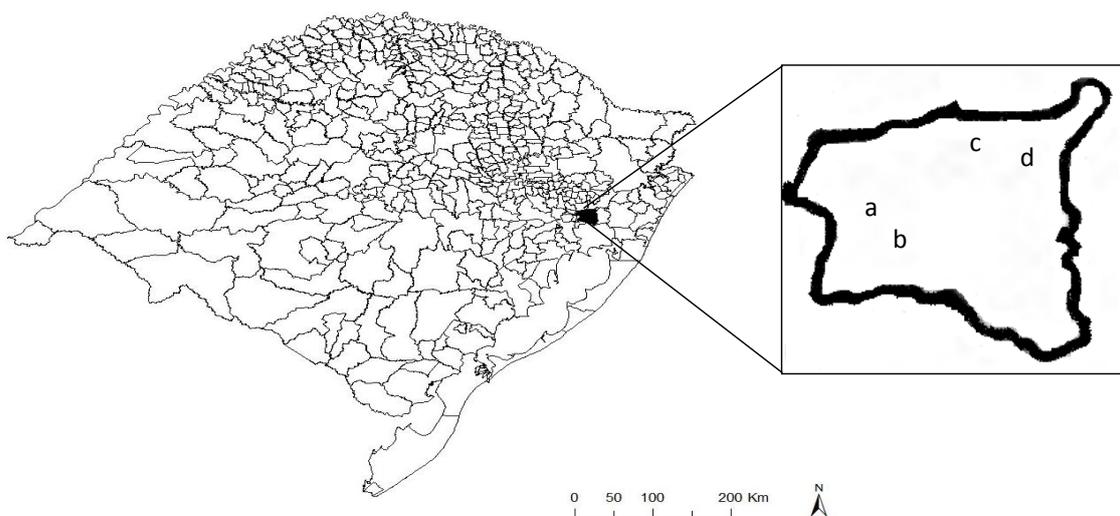
O histórico desse município apresenta marcante presença portuguesa na região, principalmente de origem açoriana, bem como influência indígena da etnia Guarani, os quais chegaram à região após o término das Missões Jesuíticas do Uruguai (PREFEITURA MUNICIPAL DE GRAVATAÍ, 2010). A fundação do município começa oficialmente em 8 de abril de 1763, com a então denominada Aldeia de Nossa Senhora dos Anjos. Esse processo está vinculado à formação do Rio Grande do Sul, desde a expansão da Coroa Portuguesa ao sul do continente americano. A fundação da Aldeia dos Anjos está inserida no ambiente de disputa entre Portugal e Espanha pela posse da América Meridional. Para povoar a região, os portugueses trariam povoadores do Arquipélago dos Açores, que estava

superpovoado. O Rei de Portugal concedia cartas de sesmarias a quem já habitava o território sul-rio-grandense e parte das terras seria comprada mais tarde pela Coroa Portuguesa para o assentamento dos índios guaranis que foram instalados na então Aldeia dos Anjos. Cerca de mil índios foram trazidos para as proximidades do Rio Gravataí, em 1762, iniciando o povoamento da emergente Aldeia dos Anjos. Portanto, a Aldeia já existia de fato antes de sua fundação oficial (LANGER, 1997).

As primeiras concessões de terras para açorianos em Gravataí, ocorreram em 1772. A partir dessa data o então Governador da Província de São Pedro, urbanizou a Aldeia dos Anjos construindo escolas, olarias e moinhos, sendo as primeiras escolas públicas do Rio Grande do Sul, com educação diferenciada para crianças do sexo feminino e masculino. Em 1880 emancipou-se de Porto Alegre, ganhando a condição de Vila, passando a chamar-se de Vila de Nossa Senhora dos Anjos de Gravataí (LANGER, 1997).

Gravataí é um dos 32 municípios integrantes da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) (Figura 1) do estado do Rio Grande do Sul, localizando-se a 22 quilômetros da capital do estado. Possui uma extensa área rural (376,5 km²) que corresponde a 81,2% da área total ocupada (463,5 km²), sendo que 121,4 km² correspondem à área urbana (BRASIL, 2010).

Figura 1 – Localização do município e das localidades estudadas em Gravataí, Rio Grande do Sul.



Fonte: Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul, modificado pela autora.

Legenda: a- Santa Tecla; b- Miraflores; c- Morro Agudo; d- Santa Cruz de Morungava

Segundo o Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010), o município apresenta uma população de 255.660 habitantes, dos quais 51% são mulheres e 49% são homens. É classificado como o sexto mais populoso do estado e o terceiro da Região Metropolitana de Porto Alegre. A população urbana representa 95,2% da população total com 243.497 habitantes e a rural representa 4,8% com 12.163 (BRASIL, 2010).

Em divisão territorial datada de 2001, o município é constituído de 5 distritos: Gravataí, Barro Vermelho, Ipiranga, Itacolomi e Morungava (BRASIL, 2010). Conforme dados do censo agropecuário (2006), Gravataí possui 639 estabelecimentos agropecuários. Dentre suas principais atividades, tem destaque a pecuária leiteira e de bovinos e suínos. Os produtos da lavoura temporária com maior produção são a cana-de-açúcar, a mandioca e o milho (BRASIL, 2006).

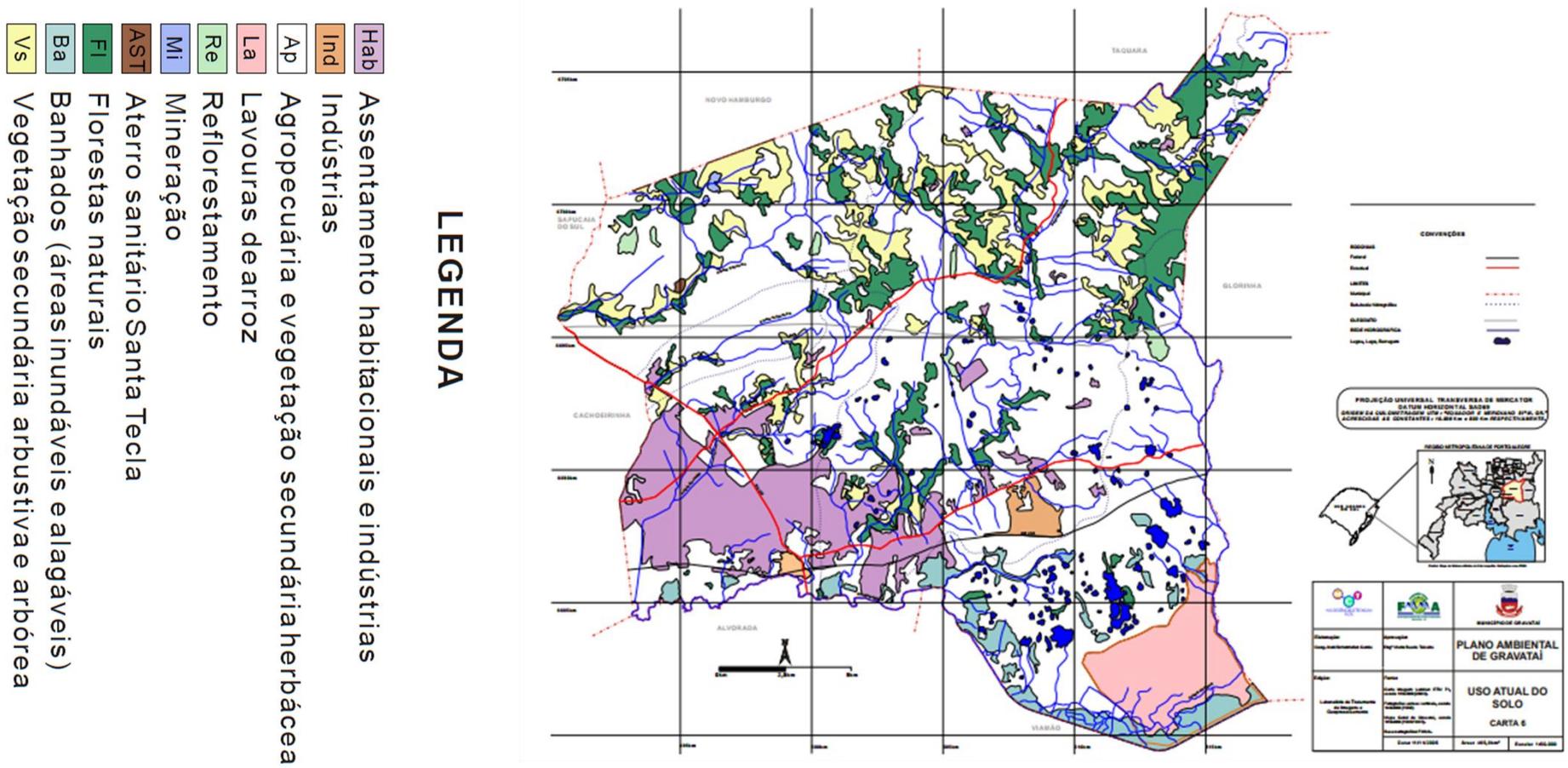


Figura 2 – Uso atual do solo no município de Gravataí

Fonte: Plano Ambiental do município de Gravataí (GRAVATAÍ, 2005).

O aumento das atividades produtivas na cidade, como indústria, comércio e serviços, e o aumento da demanda habitacional, gerado pela concentração populacional, acarreta na substituição do espaço rural pelo urbano, para atender às exigências da expansão urbana. Atividades agrícolas historicamente presentes na região como o cultivo da mandioca e o seu beneficiamento em farinha, que garantiram desenvolvimento econômico para o município até a primeira metade do século XX, têm reduzido consideravelmente. Gravataí já se destacou como uma das principais bacias leiteiras no estado do RS, e igualmente têm reduzido significativamente sua produção na pecuária leiteira. A partir de 1930, com o projeto urbanístico da cidade, houve investimentos com a implantação do sistema de energia elétrica na cidade, o alargamento e calçamento das primeiras ruas e a construção da faixa ligando Gravataí a Porto Alegre (GRAVATAÍ, 2010).

A urbanização se intensificou nos anos 60 com a instalação das primeiras indústrias e a criação do Distrito Industrial e construção da rodovia Osvaldo Aranha. Nos anos 90 a construção de parque industrial, com a instalação de empresa multinacional General Motors, consolidou o perfil industrial da cidade e tornou Gravataí um dos maiores polos da indústria metalomecânica do Brasil (GRAVATAÍ, 2010).

3.2 Percurso metodológico

O percurso metodológico apresenta as diferentes etapas realizadas durante a pesquisa para o alcance dos objetivos propostos. Utilizou-se de abordagens quantitativa e qualitativa, visto que a problemática e os objetivos traçados exigiram a exploração e o tratamento de dados numéricos, bem como, a coleta e interpretação de dados de caráter qualitativo. Inicialmente realizou-se pesquisa documental junto a instituições locais, como o Museu Municipal Agostinho Martha, consulta a livros-ata, e outros documentos do CONSAGRA e CONSAD Metropolitano Sul, legislações, Plano Ambiental do Município de Gravataí (GRAVATAÍ, 2005), além de levantamento bibliográfico.

A caracterização da condição de Segurança Alimentar e Nutricional no município de Gravataí foi realizada por meio da análise de fonte secundária dos dados do

projeto *Agricultura Familiar e Empreendimentos Econômicos Solidários no CONSAD Metropolitano Sul: Diagnóstico e Prospecção de oportunidades*. O projeto AFFES contou, em Gravataí, com a parceria das seguintes instituições: Prefeitura Municipal de Gravataí, por meio das subprefeituras de Morungava e Costa do Ipiranga; Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento; Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo; Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural, Escritório Regional de Porto Alegre e Escritório Municipal de Gravataí (EMATER) e CONSAD Metropolitano Sul (NASCIMENTO et al., 2011).

O projeto AFFES pesquisou os municípios de Gravataí, Glorinha, Santo Antônio da Patrulha e Viamão, municípios da região metropolitana que apresentavam atividade agropecuária e sistemas de produção em agricultura familiar de forma mais expressiva, em termos de ocupação, mão-de-obra e geração de renda (NASCIMENTO et al., 2011). Do município de Gravataí o projeto AFFES selecionou as localidades rurais de Santa Tecla, Miraflores e Morro Agudo, incluídas no distrito da Costa do Ipiranga, região Oeste de Gravataí; e a localidade de Santa Cruz de Morungava, distrito de Morungava, região Nordeste do município de Gravataí (Figura 1).

A seleção das localidades, no projeto AFFES, teve como critérios a representatividade da produção agropecuária, caracterizando os espaços rurais, e o maior número de estabelecimentos da agricultura familiar, levando-se em conta a distribuição geográfica no município e características quanto ao perfil dos moradores e agricultores locais, como a presença de famílias sem renda significativa proveniente da atividade agrícola, o que representa a situação da maior parte das localidades do meio rural ou periurbano do município⁷ (NASCIMENTO et al, 2011). A partir das características do uso do solo percebe-se que o rural de Gravataí, com a maior presença de agricultores familiares, está localizado nas áreas de morros originalmente florestados, na metade norte do município (Figura 2).

⁷ Esta situação reflete o avanço da urbanização que resulta, em grande parte, na diversificação das atividades dos membros da família, com maior ocupação em indústria, comércio e trabalho informal (NASCIMENTO et al, 2011).

O número total de famílias de cada localidade, o número de famílias pesquisadas, bem como o número de pessoas entrevistadas está descrito na Tabela 1. A quantidade de famílias entrevistadas foi proporcional ao tamanho de cada comunidade, correspondendo entre 5 e 10% do número total de famílias. Como as localidades do estudo foram escolhidas intencionalmente conforme o local em que se encontravam (áreas rurais) e que preferencialmente desempenhasse alguma atividade agropecuária, com intuito de identificar questões relativas à produção, foi utilizada uma Amostragem Estratificada Intencional (NASCIMENTO et al., 2011), que se caracteriza pela seleção de uma amostra de cada subgrupo da população considerada (GIL, 2009).

A amostra resultou em um total de 128 famílias, contemplando um universo de 453 indivíduos. As estimativas foram baseadas em informações das Unidades Básicas de Saúde das localidades. A coleta dos dados do projeto foi realizada no período de julho de 2010 a fevereiro de 2011 através de entrevistas estruturadas. A coleta foi realizada na unidade familiar, sendo esta compreendida como um espaço individualizado de moradia, concomitante ou não à execução de trabalho relativo à produção agropecuária (NASCIMENTO et al., 2011).

A localidade de Santa Cruz de Morungava apresentou um menor número de entrevistas, com um total de 22, por ser uma região pouco povoada com predomínio de morros, não favoráveis à agricultura e por possuir casas e sítios “de final de semana” para lazer. As outras localidades possuem um número semelhante de famílias, aproximadamente 600. O número de entrevistas foi maior em Santa Tecla e Morro Agudo por haver uma tendência de maior número de famílias vinculadas à atividade agrícola nessas localidades.

Tabela 1 — Localidades e respectivo número de famílias, número de famílias pesquisadas e de pessoas em Gravataí, 2010

Localidade	Famílias	Entrevistas	Pessoas
Santa Tecla	680	48	177
Miraflores	600	26	87
Morro Agudo	680	32	115
Morungava	190	22	74
Total	2050	128	453

Fonte: Adaptada de Nascimento et al. (2011).

Os dados do projeto AFFES referente às quatro localidades foram tabulados e analisados por meio de análises descritivas básicas (OLIVEIRA, 2008), buscando evidenciar as diferentes condições de Segurança Alimentar e Nutricional da realidade rural, por meio de indicadores de produção de alimentos, infraestrutura e saneamento básico, renda e educação. Os indicadores que resultaram destas análises foram comparados aos de nível municipal. Estes foram obtidos por meio de consulta aos indicadores propostos pelo Plano Nacional em Segurança Alimentar e Nutricional – 2012-2015 (BRASIL, 2011) para Gravataí e disponibilizados pelo Observatório Socioambiental em Segurança Alimentar e Nutricional (OBSSAN-RS).

A presente pesquisa integra os esforços para a implementação do OBSSAN-RS⁸ e contribuiu com a pesquisa e alimentação dos dados referentes aos indicadores do município de Gravataí, das seis dimensões que possuem indicadores propostos no PLANSAN. Para tanto, buscou-se nas fontes propostas pelo PLANSAN, o conjunto de dados referentes aos sessenta indicadores, os quais são apresentados no Anexo B, conjuntamente com a agregação territorial, periodicidade e fonte.

A partir da pesquisa dos indicadores propostos pelo PLANSAN para o município de Gravataí pode-se realizar uma primeira avaliação se os indicadores atuais disponíveis, em nível de município, são efetivos para o monitoramento da

⁸ O OBSSAN-RS propõe-se a atuar como espaço de estudo, pesquisa e extensão, desenvolvendo um espaço de interlocução institucional, e estabelecendo um fluxo de informações, em nível estadual e municipal, através de um software (<http://www.ufrgs.br/pgdr/nesan/obssan.htm>) que disponibiliza o banco de dados de acesso público com informações sistematizadas sobre as dimensões propostas no PLANSAN 2012/2015. Além das dimensões propostas pelo PLANSAN, o OBSSAN está desenvolvendo a dimensão “Povos indígenas e comunidades tradicionais”, buscando dar visibilidade às condições de vida desses grupos nos diferentes municípios (SIQUEIRA et al. 2014).

implantação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em nível municipal.

Além disso, os indicadores produzidos no projeto AFFES, referente às localidades rurais, foram contrastados com os indicadores em nível de município a fim de avaliar se a diversidade rural é expressa nos indicadores municipais permitindo o embasamento de políticas públicas eficientes para os contextos de vulnerabilidade no meio rural.

Uma das questões que motivou a realização do trabalho, apresentada no capítulo 1, se centrava na elucidação da forma como as ações e programas em SAN eram planejados no município de Gravataí, originando a seguinte questão: a gestão da Segurança Alimentar e Nutricional em níveis municipal e regional planeja os seus programas e ações a partir de diagnósticos? Essa questão pôde ser verificada em campo em função da participação da pesquisadora no projeto AFFES, desde 2009. Além do fato do referido projeto atender ao Edital 38/2008 do CNPq, em parceria com MDS, o qual tinha como finalidade o “apoio a projetos multidisciplinares que desenvolvessem diagnósticos e planejamentos territoriais por meio de ações de extensão universitária, visando a promoção de Segurança Alimentar e desenvolvimento local em territórios dos CONSAD” (CNPq, 2014).

O projeto AFFES foi desenvolvido nos anos de 2009 a 2011 e gerou a publicação: Agricultura Familiar e Empreendimentos Econômicos Solidários no CONSAD Metropolitano Sul: diagnóstico e prospecção de oportunidades (NASCIMENTO et al., 2011). Em 2011, o documento foi enviado às instituições responsáveis pela gestão da SAN no município de Gravataí: o CONSAD Metropolitano Sul, o CONSAGRA, a EMATER e a prefeitura de Gravataí.

No retorno ao município, em 2012, para reestabelecer os contatos com o CONSAD para a realização do trabalho de campo desta pesquisa se teve conhecimento de que o CONSAD Metropolitano Sul encontrava-se inativo. Então, avaliar se o diagnóstico do projeto AFFES estava auxiliando no planejamento da gestão regional perdeu o sentido para a realidade de Gravataí. Entretanto, a ex-presidente do CONSAD estava na presidência do Conselho Municipal de Segurança Alimentar de Gravataí (CONSAGRA), o que poderia, talvez, responder a questão sobre o

diagnóstico do projeto AFFES estar contribuindo no planejamento das ações em SAN em nível municipal.

Em contato com o CONSAGRA verificou-se que a publicação do diagnóstico do projeto AFFES não havia chegado até o conselho, o que motivou a realização de uma reunião extraordinária com os pesquisadores do projeto AFFES para apresentação dos dados e entrega do documento. Esta reunião foi marcada para o dia 29 de maio de 2013, na Câmara dos Vereadores do Município de Gravataí. Se optou por uma reunião extraordinária para que a pauta do CONSAGRA não fosse prejudicada, tendo em vista que as reuniões mensais não conseguiam dar conta dos diversos assuntos da pauta.

Nesta ocasião, os resultados do projeto AFFES não foram apresentados porque a reunião não teve quórum. Estavam presentes, além dos três pesquisadores do projeto e da pesquisadora do PGDR, apenas a presidente do CONSAGRA, a representante da Secretaria de Agricultura e o ex-assessor do CONSAD Metropolitano Sul. O momento foi direcionado à troca de algumas impressões sobre os resultados do projeto, à entrega de cópias do documento para o CONSAGRA e para a Secretaria da Agricultura, mas o encontro se centrou na realização de uma avaliação das dificuldades do CONSAGRA em articular a participação dos conselheiros, tanto da sociedade civil quanto do governo municipal.

Essa situação acabou evidenciando a resposta a uma das questões motivadoras desta pesquisa, de que o diagnóstico não era conhecido, tampouco utilizado no planejamento e gestão em SAN no município de Gravataí. Algumas evidências deste encontro contribuíram para o entendimento desta situação: no âmbito da secretaria da agricultura os atuais gestores municipais não haviam tomado contato com o documento entregue a gestores anteriores. No âmbito do CONSAGRA ficou claro que o Conselho estava enfrentando, nesta etapa, diversos desafios para se tornar um conselho atuante, estando muito distante da realidade de ser um Conselho com condições de contribuir no planejamento de políticas públicas para o município.

Para entender a condição de inativação do CONSAD Metropolitano Sul buscou-se retratar brevemente o histórico deste CONSAD, tendo em vista que não

foram encontrados trabalhos científicos sobre ele. Para tanto, foram realizadas quatro entrevistas, as duas primeiras informais, com:

- a) técnico da Entidade Implementadora do CONSAD Metropolitano Sul, Instituto de Cooperação e Desenvolvimento Econômico, Social e Cultural;
- b) conselheiro do CONSEA Nacional, que havia participado da elaboração de um projeto para a implementação do CONSAD das Missões;
- c) ex-assessor do CONSAD Metropolitano Sul; e d) ex-presidente do CONSAD Metropolitano Sul.

As entrevistas foram realizadas no período de abril de 2013 a maio de 2014 e versaram sobre a política dos CONSAD implementada no início do Programa Fome Zero, o processo de implantação nos territórios selecionados, os desafios da adesão das instituições governamentais e não governamentais e uma avaliação desta política pelos entrevistados.

Para analisar a gestão da Segurança Alimentar e Nutricional municipal voltada para as áreas rurais no município de Gravataí tomou-se como espaço de pesquisa o CONSAGRA e os eventos sobre Segurança Alimentar e Nutricional que contaram com a participação de instituições representativas do município. Para tanto, acompanhou-se as reuniões mensais do conselho no período de março a dezembro de 2013, a Oficina de Capacitação em Segurança Alimentar, promovida pelo CONSAGRA, e realizada na Semana da Alimentação em Gravataí, em outubro de 2013; e o Seminário Regional do SISAN – Metropolitano, promovido pelo CONSEA-RS, realizado na Secretaria Municipal da Administração em Porto Alegre, em outubro de 2013. Além disso, fez-se o acompanhamento da reunião do CONSEA-RS, em dezembro de 2013, que teve como pautas principais as alterações na legislação do CONSEA-RS, eleições para nova direção no Conselho, reabertura do Restaurante Popular em Porto Alegre, balanço dos Seminários Regionais do SISAN e divulgação dos municípios que oficializaram a adesão ao sistema.

Para aprofundar o entendimento sobre o CONSAGRA e a gestão da SAN em Gravataí foram realizadas 5 entrevistas semiestruturadas com representantes de instituições governamentais e da sociedade civil no CONSAGRA, entre eles:

- a) Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento;

- b) Secretaria Municipal da Saúde;
- c) Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER);
- d) Pastoral da Criança, Sociedade Espírita Paz e Luz; e;
- e) Conselho dos Cultos Afro-Umbandistas de Gravataí (CONCAUGRA).

Também foram contatados a Secretaria Municipal de Trabalho, Cidadania e Assistência Social (SMTCAS), que forneceu informações sobre a atuação em SAN durante a Oficina realizada na semana da Alimentação em Gravataí e realizada entrevista com a representante do Quilombo Manoel Barbosa, que foi indicada a integrar o CONSAGRA.

As entrevistas precederam de uma explanação sobre a pesquisa, seus objetivos e destino dos dados e os entrevistados manifestaram oralmente seu consentimento em participar. Elas foram realizadas no período de abril a novembro de 2013 e tiveram como objetivo a obtenção de informações sobre a atuação das instituições, mais especificamente sobre as atividades desenvolvidas pelas secretarias do município e pelas organizações da sociedade civil que participam do CONSAGRA, sobre projetos realizados e em andamento, expectativas e projetos dessas instituições. Além de abordar temas como a importância de diagnósticos locais no planejamento de políticas públicas e as expectativas e planejamento para o município em relação a políticas públicas voltadas à Segurança Alimentar em Gravataí e no contexto rural.

A intenção com a entrevista, que foi conduzida em forma de um “diálogo/conversa”, a partir de um roteiro de entrevistas (Apêndice I), foi observar a atuação institucional em relação às áreas rurais e quanto às suas expectativas em relação às políticas de SAN e em relação ao rural. O roteiro foi adaptado à realidade de cada instituição.

Durante a observação dos eventos e as entrevistas foram realizadas, também, notas de campo, com anotações realizadas no ambiente da pesquisa, que tiveram caráter complementar às informações do roteiro. Essa ferramenta possibilitou o registro de informações, observações e reflexões surgidas no decorrer da investigação, sendo uma forma de representar um evento, relatando aspectos relacionados e não o evento em si. As notas de campo são descrições sobre o que

as pessoas disseram e fizeram, e não simplesmente um registro dos fatos (GIBBS, 2009).

As entrevistas foram transcritas, e juntamente com as notas de campo foram analisadas por meio análise de conteúdo, que se constitui em uma metodologia de pesquisa utilizada para descrever e interpretar o conteúdo de toda classe de documentos e textos (BARDIN, 1977). Ela inicia pela transcrição das entrevistas, depoimentos e documentos, buscando a interpretação das mensagens desses documentos e atingir uma compreensão de seus significados num nível que vai além de uma leitura comum. No caso desta pesquisa buscando entender e analisar a gestão em SAN nas áreas rurais no município de Gravataí.

4 DIAGNÓSTICO E INTERPRETAÇÕES DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ

Neste capítulo serão apresentados os dados referentes às localidades rurais de Gravataí no contexto dos indicadores de Segurança Alimentar e Nutricional com base no projeto AFEES e OBSSAN. Inicialmente serão apresentados os principais aspectos das localidades, abordando a produção de alimentos, infraestrutura e saneamento básico, renda e educação. A seguir, na perspectiva do PLANSAN, serão apresentados os indicadores de cada localidade que vão embasar a discussão sobre a abordagem rural. Por fim, a diversidade rural no município de Gravataí é contrastada com os indicadores para o nível de município, avaliando-se a pertinência dos mesmos para a caracterização do meio rural.

4.1 Município de Gravataí

Nas localidades rurais pesquisadas, as atividades de maior expressão, do ponto de vista de produção, encontram-se na Tabela 2. É importante ressaltar que nessas atividades o número total de casos é maior que o de unidades de produção do município (28 em Gravataí). Por ocasião da coleta de dados no campo, percebeu-se que muitas Unidades Produtivas (UP), além de terem uma atividade principal, também apresentavam pelo menos mais uma de grande importância, segundo aspectos econômicos, de organização, de absorção de mão de obra e investimentos, ou mesmo devido à identidade das famílias com a atividade. Assim, optou-se por admitir em algumas UP, a resposta indicando duas atividades, para uma questão que foi respondida com a escolha de uma única alternativa. Com base nestes resultados, analisaram-se os dados, abordando-se aspectos dos sistemas de produção, da qualidade de vida das famílias e dos recursos naturais.

Tabela 2 — Distribuição das variáveis de produção das localidades pesquisadas, Gravataí, 2010.

Principal atividade da Unidade de Produção (UP)	n	%
Pecuária de corte/leiteira,	17	42,5
Hortícolas	10	25
Frutíferas	0	0
Reflorestamento	0	0
Lavoura	6	15
Agroindústria	2	5
Outras	2	5
Sem resposta	3	7,5
Total	40	100

Fonte: Elaborado pela autora (2013).

Dentre as principais atividades da unidade de produção, destaca-se a pecuária de corte e leiteira, com 42,5% (17 UP), seguida pela produção de hortícolas (25%) e lavoura (15%), como pode se observar na Tabela 2 (MEDEIROS, 2011). Pode-se observar, conforme a Tabela 3, que a maior parte das famílias possui área própria para a produção agrícola. A presença de mata natural e de preservação também foi relatada em todas as localidades pesquisadas.

Em relação à distribuição da área e utilização para produção as localidades apresentaram significativas disparidades, o que pode ser observado principalmente em relação à localidade de Miraflores, que possui um total de 16 hectares de área própria. Essa localidade apresentou a menor extensão, o que pode ser observado por suas características de maior urbanização e de pequena quantidade de famílias com renda proveniente da produção, as quais possuem pequenas hortas ou criação de animais para o autoconsumo. Em Miraflores há uma grande aglomeração de famílias de baixa renda que residem no meio rural como alternativa de moradia e que não possuem área para agricultura. Quanto à área utilizada em produção agrícola e pecuária, a localidade apresentou apenas 8 hectares.

As localidades de Morro Agudo e Santa Cruz de Morungava apresentaram as maiores extensões de terras utilizadas para produção agrícola ou pecuária.

Tabela 3 – Distribuição da área e utilização para produção nas localidades rurais de Gravataí, 2010

(Área total em hectares)	Santa Tecla	Miraflores	Morro Agudo	Morungava
Própria (área total)	117,4	16	178,5	180
Arrendada de terceiros	21,3	0	63	36,6
Arrendada para terceiros	10	0	2	0
Própria em parceria	5	0	0	0
De terceiros, em parceria	0	0	10	0
Utilizada em produção agrícola-pecuária	28	8	55,2	107
Mata natural/preservação	23,5	2	25	34

Fonte: Elaborado pela autora (2013).

De acordo com representantes da EMATER de Gravataí, as maiores demandas de assistência técnica rural aos produtores, as quais fazem parte do plano anual, são a produção de bovino de leite, a piscicultura e os hortifrutigranjeiros, sendo esses os três grandes eixos de trabalho desenvolvidos nas áreas rurais do município. A entidade obtém essas informações através dos Diagnósticos Rápidos Rurais com as comunidades para conhecer a realidade local e planejar ações na região.

Analisando a Tabela 4, observa-se que a maior proporção das famílias nas quatro localidades possui casa de alvenaria e que grande parte apresenta fossa negra em seu domicílio, sendo que apenas 3 famílias possuem rede de esgoto. A principal forma de suprimento de água para utilização doméstica é através de poço, apenas 2 famílias relataram possuir água encanada em suas residências. Santa Cruz de Morungava apresentou o maior número de famílias que utilizam água proveniente de vertentes ou que não forneceram resposta, por não saberem a procedência da água.

Dentre os objetivos e metas construídos com as diretrizes estabelecidas no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) está a ampliação do acesso à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade às famílias em situação de insegurança hídrica e também à produção de alimentos da agricultura familiar, pesca e aquicultura. O acesso regular à água de qualidade e em quantidade suficiente para o consumo humano e para a produção de alimentos é condição fundamental para a Segurança Alimentar e Nutricional. A água é um alimento essencial, sendo o seu consumo e utilização de suma importância para a manutenção da saúde. O impacto das atividades agrícolas na qualidade da água, o

uso intensivo de fertilizantes e a contaminação dos solos e da água por herbicidas e pesticidas afetam sua qualidade, com impactos na saúde da população. Diante disso, o monitoramento da qualidade e do acesso aos recursos hídricos é fundamental para a SAN.

Em relação à coleta de lixo, todas as localidades estudadas referem ter o lixo coletado pela prefeitura municipal, em diferentes proporções. Santa Cruz de Morungava foi aquela que apresentou a menor percentagem de lixo coletado (68,1%) e as maiores percentagens de coleta irregular (4,5%) e de lixo a céu aberto (9%) entre as localidades. Santa Tecla possui um aterro sanitário, ocasionando aglomerações de moradias de famílias, grande parte irregular, que têm como principal renda a coleta e reciclagem de lixo.

Tabela 4 – Distribuição das variáveis de infraestrutura e saneamento básico das localidades rurais pesquisadas, Gravataí, 2010

Variáveis	Santa Tecla		Miraflores		Morro Agudo		Santa Cruz Morungava	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Tipo de moradia								
Alvenaria	26	54,16	9	34,6	18	56,25	10	45,45
Madeira	9	18,75	5	19,2	2	6,25	6	27,27
Mista	13	27	12	46,2	12	37,5	6	27,27
Total	48	100	26	100	32	100	22	100
Condição sanitária								
Rede de esgoto	1	2	0	0	1	3,1	1	4,5
Fossa negra	43	89,5	23	88,5	31	96,8	20	90,9
Esgoto a céu aberto	1	2	0	0	0	0	0	0
Sem resposta	3	6,25	3	11,5	0	0	1	4,5
Total	48	100	26	100	32	100	22	100
Suprimento de água para utilização doméstica								
Água encanada	2	4,1	0	0	0	0	0	0
Poço	42	87,5	24	92,3	27	84,37	5	22,7
Vertentes	0	0	0	0	3	9,37	8	36,36
Sem resposta	4	8,3	2	7,6	2	6,25	9	40,9
Total	48	100	26	100	32	100	22	100
Lixo								
Coleta de lixo	45	93,75	26	100	29	90,62	15	68,1
Coleta irregular	0	0	0	0	0	0	1	4,5
Lixo a céu aberto	3	6,25	0	0	1	3,12	2	9
Sem resposta	0	0	0	0	2	6,25	4	18,1
Total	48	100	26	100	32	100	22	100

Fonte: elaborado pela autora (2013).

A estratificação das famílias entrevistadas por origem de renda, considerando-se a totalidade das quatro localidades trabalhadas, está apresentada na Tabela 5. Os valores apresentados são relativos à proveniência da renda dos integrantes da família, sendo indicado o número de casos em cada situação. Entre as principais rendas não agrícolas estão as aposentadorias, que foram observadas em grande parte das famílias, o que pode estar associado com o alto índice de população maior de 60 anos nas localidades rurais. Além das aposentadorias, emprego e prestação de serviços constituem fonte de renda, o que pode ser explicado pelo pequeno percentual da renda proveniente da agricultura, e a busca por outras fontes de renda. Pelo fato das localidades estudadas estarem situadas na Região Metropolitana de Porto Alegre, muitos indivíduos da área rural, assim como os da área urbana, trabalham na capital do estado. As ocupações mais observadas foram a prestação de serviços domésticos – principalmente por parte das mulheres que trabalham como empregadas domésticas – e prestação de serviços para empresas de construção civil ou construções menores, ocupação exercida pelos homens (MEDEIROS, 2011).

Em relação à renda proveniente da agricultura, observou-se nas localidades pesquisadas uma participação relativa na composição da renda familiar total muito pequena, sendo que em 78,1% das famílias a renda oriunda da agricultura perfaz até 20% do total e que em apenas 7,8% das famílias a atividade representa entre 81 e 100% (MEDEIROS, 2011).

Tabela 5 – Distribuição das famílias de acordo com a origem da renda nas localidades pesquisadas. Gravataí, 2010.

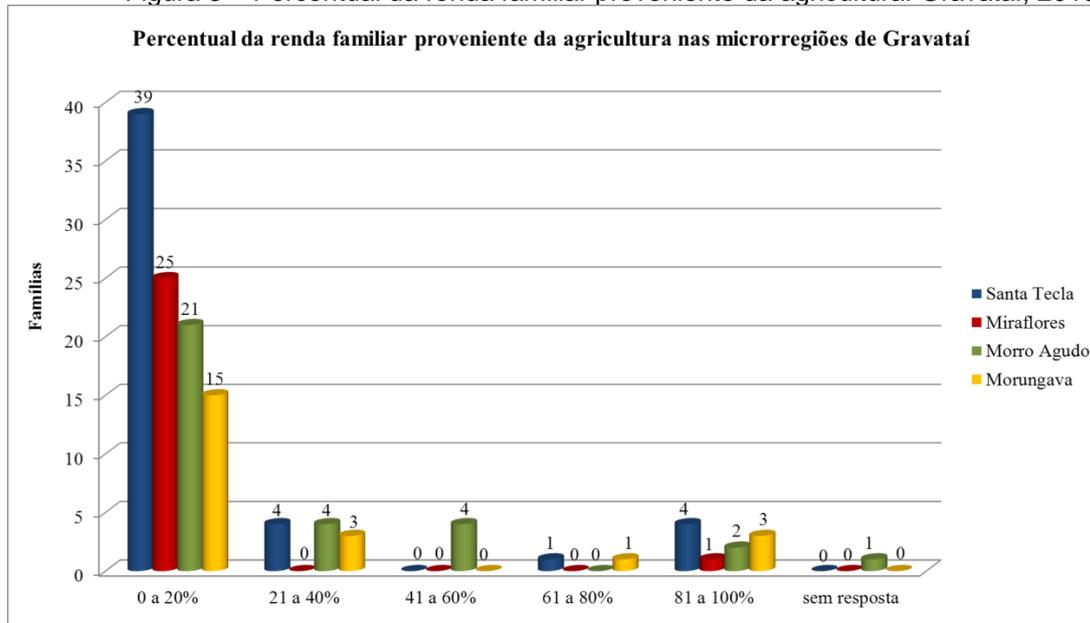
Rendas não agrícolas (RM)*	Santa Tecla	Miraflores	Morro Agudo	Morungava
Aposentadorias	20	10	13	12
Empregos	27	12	13	5
Prestação de serviços	15	7	9	9
Estabelecimento comercial próprio	2	3	2	1
Artesanato/turismo rural	0	0	2	0
Bolsa-família ou outro programa	4	3	4	5
Outra	5	3	4	1
Não possui	3	1	1	2

Fonte: Elaborado pela autora (2013).

Nota: RM = Resposta Múltipla

Para Schneider et al (2006) a pluriatividade ocorre em situações em que os membros que compõem as famílias domiciliadas nos espaços rurais combinam a atividade agrícola com outras formas de ocupação – em atividades não agrícolas. De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) de 2009, em anos recentes as características demográficas e ocupacionais da população rural do Rio Grande do Sul vêm se alterando significativamente. Entre os ramos de atividades não agrícolas que mais geraram ocupações destaca-se, na década de 1990 o ramo da indústria da transformação e da construção civil e a prestação de serviços. Entre 2000 e 2004, os ramos que mais geraram ocupações no meio rural foram os serviços e o transporte.

Figura 3 – Percentual da renda familiar proveniente da agricultura. Gravataí, 2010.



Fonte: Elaborado pela autora (2013).

O percentual da renda proveniente da agricultura, como pode se observar na Figura 3, obteve um valor inferior a 20% na maior parte das famílias pesquisadas. Isso demonstra que a agricultura e a pecuária têm perdido o protagonismo na ocupação rural em Gravataí, que, até a década de 1960, as tinha como principal atividade. A urbanização, impulsionada pela industrialização e estimulada pela proximidade da capital do estado, foi determinante dessas transformações.

De acordo com Campbell (1991), as repercussões da Insegurança Alimentar podem ser observadas nos grupos mais vulneráveis em diferentes níveis. Dentre eles, o prejuízo do desenvolvimento físico e mental, o aumento da evasão escolar e a diminuição do desempenho acadêmico são eventos relacionados à carência de alimentação saudável e de qualidade, como consequência do acesso precário a renda e a bens e serviços.

A educação tem um papel de grande relevância para a Segurança Alimentar, principalmente de populações de zonas rurais – por serem tradicionalmente mais prejudicados pelas políticas educacionais nacionais. Em estudo realizado na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, Salles-Costa et al (2008) relatam que a relação entre a escolaridade do chefe da família e a percepção de Segurança Alimentar foi marcadamente mais evidente em situações de Insegurança Alimentar grave, que teve prevalência de 7,3% entre as famílias cujos chefes eram analfabetos ou não haviam completado o ensino fundamental, não sendo observada entre as famílias cujos chefes tinham curso universitário.

Em relação às áreas rurais, Burchi e De Muro (2007), da Universidade de Roma, a partir do resultado de pesquisas, apontam que a educação primária de qualidade para a população rural nos países em desenvolvimento é crucial para combater a Insegurança Alimentar. Melhores níveis de educação melhoram a capacidade da população rural para diversificar atividades, aumentar a produtividade e a renda, promover a resiliência e a competitividade, acessar informação em saúde e saneamento, reforçar a coesão social e a participação, sendo todos esses elementos essenciais para garantir a Segurança Alimentar a longo prazo. Considerando que em áreas rurais existe a maior proporção de pobreza e fome no mundo, pode-se concluir que a educação para a população rural é uma ferramenta relevante para a promoção global da Segurança Alimentar.

Na Tabela 6 são apresentados os dados referentes à escolaridade dos integrantes da família nas localidades pesquisadas. Do total da amostra do estudo, o percentual das pessoas que não frequentou a escola variou entre as localidades. Miraflores apresentou o maior percentual (27,5%), valor significativamente maior em relação às demais localidades. Ao considerar que o número de crianças sem idade escolar não teve diferença significativa entre elas, pode-se inferir um alto nível de

analfabetismo na região. Dos 453 indivíduos, a maior parte cursou somente o ensino fundamental, ultrapassando 50% em todas as localidades, Santa Cruz de Morungava apresentou a maior proporção, com 70%. Uma porção muito pequena cursou o ensino superior, resultando em 13 indivíduos, o que corresponde 2,8% do total. Miraflores não apresentou nenhum indivíduo com curso superior na amostra. Conforme Medeiros (2011), pode-se observar que nas localidades rurais a maior taxa de analfabetismo (que não frequentaram a escola) está entre as mulheres (4,9%), o que pode estar associado aos valores culturais e sociais, segundo os quais as mulheres assumiam o papel domiciliar, aliado à dificuldade de acesso ao sistema educacional. Gravataí sediou um dos primeiros centros educacionais do estado do Rio Grande do Sul, o qual em sua implementação oferecia primeiramente educação a crianças do sexo masculino, apenas depois a crianças do sexo feminino.

Tabela 6 – Distribuição dos indivíduos das famílias de acordo com escolaridade, por localidade. Gravataí, 2010.

Escolaridade	Santa Tecla		Miraflores		Morro Agudo		Morungava	
	n	%	n	%	n	%	N	%
Educação Infantil	2	1,1	0	0	3	2,6	5	6,7
Ensino Fundamental (1º Grau)	94	53,1	46	52,8	80	69,5	52	70,2
Ensino Médio Completo (2º Grau)	37	20,9	13	14,9	17	14,7	8	10,8
Ensino Técnico	6	3,3	2	2,2	1	0,8	1	1,3
Ensino Superior	9	5	0	0	2	1,7	2	2,7
Educação de Jovens e Adultos (Supletivo)	0	0	2	2,2	0	0	0	0
Sem idade escolar – Não frequentou escola	17	9,6	24	27,5	10	8,6	0	0
Sem resposta	12	6,7	0	0	2	1,7	6	8,1
Total (pessoas)	177	100	87	100	115	100	74	100

Fonte: Elaborado pela autora (2013).

Segundo dados do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), a taxa de analfabetismo feminino em 2006, na zona urbana, era de 8,1, enquanto que na zona rural era de 22,2 (BRASIL, 2008). Essa disparidade demonstra que uma mulher da zona rural tem praticamente três vezes mais chances de ser analfabeta do que uma residente na área urbana. Segundo dados da PNAD 2008, o sul do Brasil tem registrado um alto índice de analfabetismo entre pessoas do sexo feminino, o que pode ser explicado pela cultura de que as mulheres deveriam cuidar

da casa e dos filhos. No contexto brasileiro a taxa de analfabetismo para os homens de 15 anos ou mais de idade foi estimada em 10,2%, enquanto que a das mulheres, do mesmo grupo etário, foi de 9,8% (BRASIL, 2010).

4.1.1 Localidade de Santa Tecla

Localidade pertencente ao distrito de Costa do Ipiranga, divisa com o município de Sapucaia do Sul. Tem como culturas principais a cana de açúcar, hortícolas e frutíferas, além de criações em pequena escala. Destaca-se, ainda, a presença de aterro sanitário, o que se reflete em algumas aglomerações de moradias de famílias que têm como principal renda a coleta e reciclagem de lixo. Pode ser situada em uma condição intermediária em relação às outras localidades da Costa do Ipiranga, em relação ao grau de urbanização e à participação da atividade agrícola como fonte efetiva de renda (MEDEIROS, 2011).

A principal atividade relativa à produção animal na localidade é a criação de bovinos, de suínos e de aves, com aptidão para a carne. Em algumas propriedades os animais são criados soltos, em outras em confinamento. Em relação à produção vegetal, as principais culturas foram a cana de açúcar e a mandioca, sendo a lavoura o sistema de produção utilizado pela totalidade das famílias entrevistadas.

Em relação às principais ocupações entre indivíduos maiores de 16 anos, 30,3% relatou trabalhar somente fora da propriedade, enquanto 27,5% dos indivíduos não trabalha e 16,5% possuem atividade agrícola ou pecuária na propriedade. Também se observou que 15,1% possuíam atividade não agrícola na propriedade e um menor percentual (2,7%) com atividade mista, como está representado na Tabela 7.

Tabela 7— Distribuição dos indivíduos das famílias maiores de 16 anos de acordo com a ocupação em Santa Tecla. Gravataí, 2010

Variáveis		
Ocupação (RM)*	n	%
Atividade agrícola/pecuária na propriedade	24	16,5
Atividade não agrícola na propriedade	22	15,1
Somente fora da propriedade	44	30,3
Atividade mista	4	2,7
Não trabalha	40	27,5
Sem resposta	11	7,5
Total	145	100

Fonte: Elaborado pela autora (2013).

Nota: RM = Resposta Múltipla

A estratificação das famílias entrevistadas por renda, considerando o salário mínimo referente ao ano de 2010 (510 reais) e a totalidade da localidade trabalhada, está apresentada na Tabela 8. Observa-se o predomínio da faixa de renda situada entre 1 e 2 salários mínimos (44%), seguido por 33% de indivíduos que relataram renda entre 2 e 5 salários mínimos. Em Santa Tecla, 82% das famílias obteve um percentual da renda familiar proveniente da agricultura entre a faixa de 0 a 20% da renda total. Pode-se observar que, dentre as rendas não agrícolas, a principal fonte foi o emprego, relatado por 36% dos indivíduos, seguido por aposentadorias (26%) e por prestação de serviços (20%).

Tabela 8 – Distribuição das famílias de acordo com a renda e origem da renda em Santa Tecla, Gravataí, 2010

Variáveis	n	%
Renda Familiar		
Menor que um salário mínimo	2	4
De 1 a 2 salários mínimos	21	44
De 2 a 5 salários mínimos	16	33
Maior que 5 salários mínimos	8	17
Não sabe informar	1	2
Total	48	100
% Renda Familiar proveniente da agricultura		
0 a 20%	39	82
21 a 40%	4	8
41 a 60%	0	0
61 a 80%	1	2
81 a 100%	4	8
Sem resposta	0	0
Total	48	100
Rendas não agrícolas (RM)*		
Aposentadorias	20	26
Empregos	27	36
Prestação de serviços	15	20
Estabelecimento comercial próprio	2	3
Artesanato/turismo rural	0	0
Bolsa-família ou outro programa	4	5
Outra	5	6
Não possui	3	4

Fonte: Elaborado pela autora (2013).

Nota: RM = Resposta Múltipla

De acordo com Freitas (2006), a Insegurança Alimentar é determinada, principalmente, pela pobreza e pelas desigualdades sociais. O acesso diário aos alimentos depende, essencialmente, da pessoa ter poder aquisitivo e dispor de renda para comprar os alimentos. Uma parcela substancial da população brasileira tem rendimentos muito baixos, o que determina sua Insegurança Alimentar (HOFFMAN, 2008).

Na Tabela 9 encontram-se as variáveis relativas à alimentação e Segurança Alimentar das famílias na localidade de Santa Tecla, em Gravataí. Em relação à forma de obtenção de alimentos, observou-se uma significativa contribuição da produção de vegetais (28%) e da criação de animais (23%) para o autoconsumo,

embora a principal forma de obtenção de alimentos seja a compra em mercados (45%).

Tabela 9 – Distribuição das variáveis relativas à alimentação e Segurança Alimentar das famílias de Santa Tecla. Gravataí 2010

Variáveis	n	%
Forma de obtenção de alimentos*		
Auxílio do governo	2	4,1
Produção própria	28	58,3
Criação de animais	23	47,9
Ganha-troca (amigos / parentes / vizinhos)	11	22,9
Compra	45	93,7
% Renda gasta com a compra de alimentos		
0 a 20%	8	17
21 a 40%	19	39
41 a 60%	13	27
61 a 80%	6	13
81 a 100%	1	2
Sem resposta	1	2
Total	48	100
Apresentou Dificuldade para obtenção de alimentos		
Sim	10	21
Não	38	79
Total	48	100
Em apenas 1 ou 2 dias	2	20
Em alguns dias	4	40
Em quase todos os dias	3	30
Não sabe	1	10
Total	10	100
Razões das dificuldades em obter os alimentos (RM)		
A comida estava cara demais	2	17
Faltou dinheiro	5	42
A cesta básica foi insuficiente	0	0
A cesta básica não foi entregue	1	8
A bolsa família atrasou	0	0
Outro	4	33

Fonte: Elaborado pela autora (2013).

Nota: RM = Resposta Múltipla

Quanto à porção da renda gasta com a compra de alimentos, 40% das famílias relataram gastar entre 21 e 40% dos rendimentos para esse fim. A dificuldade para obtenção de alimentos em Santa Tecla foi referida por 21% das famílias, sendo sua frequência referida em alguns dias do ano por 40% das famílias e em todos os dias por 30% sendo a principal razão da dificuldade a falta de dinheiro.

As variáveis sobre o estado de saúde e a presença de doenças autorreferidas na família estão na Tabela 10, a seguir.

Tabela 10 – Distribuição das variáveis de saúde das famílias pesquisadas em Santa Tecla, Gravataí, 2010

Presença de doenças auto referidas na família (RM)	n	%
Diarreia frequente	1	2
Excesso de peso	6	11
Magreza/fraqueza	0	0
Anemia	1	2
Pressão alta	22	38
Diabetes	8	14
outros	19	33
Total	57	100

Fonte: Elaborado pela autora (2013).

Nota: RM = Resposta Múltipla

O estado de saúde das pessoas foi referido pela presença de problemas de saúde por alguém da família. Nas localidades estudadas observa-se a prevalência maior de hipertensão (38%), seguida de diabetes (14%) e de excesso de peso (11%). Dentre “outros”, os principais problemas relatados foram depressão, problemas cardiovasculares ou alérgicos. A vulnerabilidade associada às ocupações menos qualificadas e de baixos rendimentos possui consequências para a saúde física e emocional das pessoas (DACHS, 2002).

Os fatores de risco não modificáveis como a idade, o sexo, a hereditariedade e a raça, associados entre si e a outras condições, favorecem o aparecimento de hipertensão. A doença afeta mais intensamente os homens, idosos e negros e tem um forte componente familiar. Dentre os fatores de risco modificáveis, pode-se citar a obesidade, o estresse, a vida sedentária, o uso de álcool e de tabaco, e a alimentação não balanceada, especialmente o consumo excessivo de sal (RENNER et al, 2008). A segunda doença mais prevalente em Santa Tecla foi o diabetes, que, assim como a hipertensão, é multifatorial (*Diabetes Mellitus* Tipo 2), tendo como principais causas obesidade, sedentarismo, dieta inadequada e fatores genéticos. Devido às mudanças nos perfis demográfico, epidemiológico e nutricional da população e ao controle conseguido em um número de enfermidades transmissíveis, vêm observando-se, nas últimas décadas, uma inversão do perfil epidemiológico no

Brasil, com redução das doenças infecciosas e o aumento significativo da prevalência das doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) (CASADO; VIANNA; THULER, 2009).

O excesso de peso esteve relatado em 11% das famílias. Para Batista Filho e Rissin (2003), ao mesmo tempo em que declina a ocorrência da desnutrição em crianças e adultos num ritmo acelerado, aumenta a prevalência de sobrepeso e obesidade na população brasileira, definindo uma das características marcantes do processo de transição nutricional do país. A alta prevalência de doenças crônicas não transmissíveis nas famílias é um reflexo dessa transição (MEDEIROS, 2011).

4.1.2 Localidade de Miraflores

Localidade caracterizada por ocupação "irregular", com utilização para moradia característica de zona periurbana. Possui atividade agrícola e presença de Unidade de Produção com perfil de produção agrícola familiar pouco expressiva, e tem perdido espaço em relação a formas de ocupação exclusivamente por moradia. É ocupada em grande parte por famílias de baixa renda, que exercem atividades de caráter informal e ligada ao meio urbano.

Miraflores, apesar de estar inserida no meio rural, apresenta características urbanas bastante expressivas, com pouca ou sem relação com atividades agrícolas. Apresenta algumas UP remanescentes em atividades de criação de bovinos com aptidão para produção de leite, e que recebem assistência técnica por parte da EMATER. A principal atividade relativa à produção animal na localidade é a criação de suínos, que são criados soltos na propriedade e possuem aptidão para carne. Em relação à produção vegetal, a única cultura da amostra na localidade foi a mandioca, sendo cultivado em pequena quantidade principalmente para o autoconsumo.

Em relação às variáveis relativas ao trabalho em Miraflores, observou-se um número expressivo de indivíduos que não trabalham, com um total de 43,3%. Dentre as principais ocupações dos indivíduos maiores de 16 anos, 26,6% relatou trabalhar somente fora da propriedade, seguida por 16,6% com atividade não agrícola na propriedade como está representado na Tabela 11.

Tabela 11 – Distribuição dos indivíduos maiores de 16 anos de acordo com a ocupação.
Miraflores, Gravataí, 2010

Variáveis	n	%
Ocupação		
Atividade agrícola/pecuária na propriedade	4	6,6
Atividade não agrícola na propriedade	10	16,6
Somente fora da propriedade	16	26,6
Atividade mista	4	6,6
Não trabalha	26	43,3
Total	60	100

Fonte: Elaborado pela autora (2013).

A estratificação das famílias entrevistadas por renda considerando o salário mínimo referente ao ano de 2010 (510 reais) na localidade está apresentada na Tabela 12. Miraflores apresentou o maior percentual (58%) de famílias com renda na faixa de 1 a 2 salários mínimos em relação às demais localidades. Seguida por 27% na faixa de 2 a 5 salários mínimos. Dentre as rendas não agrícolas, a principal fonte foi o emprego, relatado por 30% dos indivíduos, seguido por aposentadorias (26%) e prestação de serviços (17%). A localidade de Miraflores apresentou a menor proporção de renda proveniente da agricultura

Um total de 8% das famílias referiram receber transferência condicionada de renda, através do Programa Bolsa Família. De acordo com Burlandy (2007) os programas de Transferência Condicionada destinam-se às famílias que vivem em contextos adversos e cuja condição nutricional é impactada por dificuldades de acesso e consumo de alimentos em quantidade e qualidade adequados. O Programa Bolsa Família tem como objetivo principal o combate à pobreza, mas também tem como propósito combater a fome e promover a Segurança Alimentar e Nutricional. Esse efeito pode se estabelecer pelos impactos da renda na alimentação familiar ou pelas ações de atenção básica em saúde que integram o conjunto de condicionalidades cumpridas pela família, como a assistência pré-natal; vacinação; vigilância alimentar e nutricional e a participação em atividades educativas em saúde.

Tabela 12 – Distribuição das famílias de acordo com a renda e origem da renda. Miraflores, Gravataí, 2010

Variáveis	n	%
Renda Familiar		
Menor que um salário mínimo	4	15
De 1 a 2 salários mínimos	15	58
De 2 a 5 salários mínimos	7	27
Maior que 5 salários mínimos	0	0
Não sabe informar	0	0
Total	26	100
% Renda Familiar proveniente da agricultura		
0 a 20%	25	96
21 a 40%	0	0
41 a 60%	0	0
61 a 80%	0	0
81 a 100%	1	4
Sem resposta	0	0
Total	26	100
Rendas não agrícolas (RM)*		
Aposentadorias	10	26
Empregos	12	30
Prestação de serviços	7	17
Estabelecimento comercial próprio	3	8
Artesanato/turismo rural	0	0
Bolsa-família ou outro programa	3	8
Outra	3	8
Não possui	1	3

Fonte: Elaborado pela autora (2013).

Nota: RM = Resposta Múltipla

Na Tabela 13 encontram-se as variáveis relativas à alimentação e Segurança Alimentar das famílias na localidade de Miraflores, em Gravataí. A principal forma de obtenção de alimentos foi a compra em mercados (53%). A localidade apresenta características mais urbanizadas, com aglomerações de moradias e pequena área para produção. Muitas famílias que residem em Miraflores se deslocaram dos centros urbanos a procura de moradia e não pratica atividade agrícola para a comercialização. Isso pode ser observado com o significativo percentual de 96% das famílias entrevistadas possuem renda proveniente da agricultura entre 0% e 20%. Apesar disso, observou-se uma contribuição da produção de vegetais (22%) e criação de animais (16%) para o autoconsumo.

Tabela 13 – Distribuição das variáveis relativas à alimentação e Segurança Alimentar das famílias. Miraflores. Gravataí, 2010

Variáveis	n	%
Forma de obtenção de alimentos		
Auxílio do governo	2	7,6
Produção própria	11	42,3
Criação de animais	8	30,7
Ganha-troca (amigos/parentes/vizinhos)	1	3,8
Compra	26	100
% Renda gasta com a compra de alimentos		
0 a 20%	2	8
21 a 40%	12	46
41 a 60%	7	27
61 a 80%	2	8
81 a 100%	3	11
Sem resposta	0	0
Total	26	100
Dificuldade para obtenção de alimentos		
Sim	9	35
Não	17	65
Total	26	100
Frequência mensal (apenas famílias com dificuldades)		
Em apenas 1 ou 2 dias	2	22
Em alguns dias	6	67
Em quase todos os dias	1	11
Não sabe	0	0
Total	9	100
Razões das dificuldades em obter os alimentos (RM)		
A comida estava cara demais	4	40
Faltou dinheiro	6	60
A cesta básica foi insuficiente	0	0
A cesta básica não foi entregue	0	0
A bolsa família atrasou	0	0
Outro	0	0

Fonte: Elaborado pela autora (2013).

Quanto à renda gasta com a compra de alimentos pelas famílias de Miraflores 46% relataram gastar entre 21% e 40% dos rendimentos para esse fim. A localidade apresentou o maior percentual (11%) de famílias que comprometem 81% a 100% com a compra de alimentos. Esse é um indicador que demonstra Insegurança Alimentar, pois pode comprometer a aquisição de outros bens. A dificuldade para

obtenção de alimentos foi referida por 35% das famílias, sendo sua frequência referida em alguns dias do ano por 67% e em apenas um ou dois dias por 22% sendo a principal razão da dificuldade a falta de dinheiro.

As variáveis sobre o estado de saúde e a presença de doenças autorreferidas nas famílias na localidade de Miraflores estão expressas na Tabela 14.

Tabela 14 – Distribuição das variáveis de saúde das famílias pesquisadas em Miraflores, Gravataí, 2010

Presença de doenças autorreferidas na família (RM)	n	%
Diarreia frequente	0	0
Excesso de peso	3	9
Magreza/fraqueza	0	0
Anemia	3	9
Pressão alta	11	34
Diabetes	4	13
outros	11	34
Total	32	100

Fonte: Elaborado pela autora (2013).

Observou-se maior incidência de hipertensão (34%), diabetes (13%), excesso de peso (9%) e anemia (9%) nas famílias pesquisadas. As doenças referidas têm importante relação com os hábitos de consumo e alimentação, podendo ser decorrentes de desequilíbrios nutricionais. A localidade de Miraflores, que possui uma alta proporção de famílias com dificuldade para obter alimentos, devido ao alto custo e a falta de dinheiro está mais exposta ao risco de seguir uma lógica otimizadora do ponto de vista do consumo, adquirindo alimentos pela facilidade de acesso e não pela qualidade. A opção “outros” igualmente teve alta incidência, sendo referidos problemas respiratórios e colesterol elevado.

4.1.3 Localidade de Morro Agudo

Localidade pertencente ao distrito de Costa do Ipiranga, região Nordeste do município de Gravataí, possuindo destaque na produção leiteira, com comercialização para empresas de destaque no estado do Rio Grande do Sul. Há também produção em maior escala de hortifrutigranjeiros caracterizando-se uma atividade mais intensiva na produção agrícola familiar, em relação a outras

localidades. Em áreas mais extensas, há ocorrência de matas naturais, relacionadas aos terrenos de maior declividade, características do solo de baixa fertilidade e suscetibilidade à erosão.

A principal atividade relativa à produção animal na localidade é a criação de bovinos, com aptidão para carne e leite, de aves e de suínos com aptidão para a carne, em maior proporção das propriedades os animais são criados soltos (82%) e outros (18%) em confinamento. Em relação à produção vegetal, as principais culturas são a cana de açúcar, mandioca e hortícolas (couve, alface, salsa) sendo a lavoura o sistema de produção utilizado pela totalidade das famílias entrevistadas.

A distribuição dos indivíduos maiores de 16 anos de acordo com a ocupação em Morro Agudo está na Tabela 15. A maior porção de indivíduos das famílias (26,1%) tem como ocupação somente atividades fora da propriedade. Nessa localidade se observou uma maior percentagem de pessoas vinculadas a atividades agrícolas ou pecuárias e de atividade mista o que demonstra um perfil relacionado à agricultura familiar.

Tabela 15 – Distribuição dos indivíduos maiores de 16 anos de acordo com a ocupação. Morro Agudo, Gravataí, 2010

Ocupação	n	%
Atividade agrícola/pecuária na propriedade	19	22,6
Atividade não agrícola na propriedade	11	13,3
Somente fora da propriedade	22	26,1
Atividade mista	12	14,2
Não trabalha	20	23,8
Sem resposta	0	0
Total	84	100

Fonte: Elaborado pela autora (2013).

A renda proveniente da agricultura teve uma proporção variável, sendo a localidade que apresentou maior percentual de famílias com renda proveniente da agricultura, de 80% a 100%, em relação às demais. Dentre as principais rendas não agrícolas, estão as aposentadorias, os empregos e a prestação de serviços como pode se observar na Tabela 16. A Tabela 17 mostra a distribuição das variáveis relativas à alimentação e Segurança Alimentar das famílias em Morro Agudo.

Em relação à forma de obtenção de alimentos, a localidade foi a que apresentou maior proporção de produção própria e criação de animais, indicando uma forte produção para o autoconsumo. Para Grisa (2007), a produção para o autoconsumo desempenha um papel importante como produtora de autonomia para a agricultura familiar, garantindo o controle sobre a alimentação e assegurando a Segurança Alimentar. Outro indicador observado foi uma redução do percentual da renda gasta com alimentos, em relação as outras localidades que não apresentaram significativa produção para o autoconsumo. Apesar disso, 25% relatou apresentar dificuldades para a obtenção de alimentos no último ano, principalmente pela falta de dinheiro.

Tabela 16 – Distribuição das famílias de acordo com a renda e origem da renda. Morro Agudo, Gravataí, 2010

Variáveis	n	%
Renda Familiar		
Menor que um salário mínimo	3	9
De 1 a 2 salários mínimos	17	53
De 2 a 5 salários mínimos	10	31
Maior que 5 salários mínimos	2	6
Não sabe informar	0	0
Total	32	100
% Renda Familiar proveniente da agricultura		
0 a 20%	21	66
21 a 40%	4	13
41 a 60%	4	13
61 a 80%	0	0
81 a 100%	2	6
Sem resposta	1	3
Total	32	100
Rendas não agrícolas (RM)*		
Aposentadorias	13	27
Empregos	13	27
Prestação de serviços	9	19
Estabelecimento comercial próprio	2	4
Artesanato/turismo rural	2	4
Bolsa-família ou outro programa	4	8
Outra	4	8
Não possui	1	2

Fonte: Elaborado pela autora (2013).

Nota: RM = Resposta Múltipla

Tabela 17 – Distribuição das variáveis relativas à alimentação e Segurança Alimentar das famílias. Morro Agudo. Gravataí, 2010

Variáveis	n	%
Forma de obtenção de alimentos		
Auxílio do governo	4	5
Produção própria	23	28
Criação de animais	20	24
Ganha-troca (amigos/parentes/vizinhos)	6	7
Compra	29	35
% Renda gasta com a compra de alimentos		
0 a 20%	2	6
21 a 40%	11	34
41 a 60%	13	41
61 a 80%	6	19
81 a 100%	0	0
Sem resposta	0	0
Total	32	100
Apresentou Dificuldade para obtenção de alimentos		
Sim	8	25
Não	24	75
Total	32	100
Frequência mensal (apenas famílias com dificuldades)		
Em apenas 1 ou 2 dias	0	0
Em alguns dias	6	75
Em quase todos os dias	2	25
Não sabe	0	0
Total	8	100
Razões das dificuldades em obter os alimentos (RM)		
A comida estava cara demais	4	36
Faltou dinheiro	6	55
A cesta básica foi insuficiente	0	0
A cesta básica não foi entregue	0	0
A bolsa família atrasou	0	0
Outro	1	9

Fonte: Elaborado pela autora (2013).

Como pode se observar na Tabela 18, as doenças autorreferidas mais relatadas pelas famílias de Morro Agudo foram a hipertensão, o excesso de peso e a anemia, apresentando uma relação significativa de “outros” problemas de saúde como depressão, problemas cardiovasculares e de coluna.

Tabela 18 – Distribuição das variáveis de saúde das famílias pesquisadas em Morro Agudo, Gravataí, 2010

Presença de doenças autorreferidas na família (RM)	n	%
Diarreia frequente	0	0
Excesso de peso	4	10
Magreza/fraqueza	3	7
Anemia	4	10
Pressão alta	12	29
Diabetes	1	2
outros	17	41
Total	41	100

Fonte: Elaborado pela autora (2013).

Em Morro Agudo, as principais doenças referidas têm associação com a alimentação, como a hipertensão, o excesso de peso e a anemia. Na localidade, que apresenta maior proporção de área para produção e renda proveniente da agricultura, está mais suscetível a problemas ocupacionais relacionados com o trabalho agrícola ou da pecuária como problemas de coluna, que foram referidos no item “outros”.

4.1.4 Localidade de Santa Cruz de Morungava

A Localidade com seu relevo ondulado possui ocupação principal com pastagens e menores áreas de lavoura e remanescentes de mata natural. A principal atividade dos agricultores, nas UP é o gado leiteiro, em segundo lugar a olericultura. Observa-se em áreas de topo de morro indícios de desmatamento para reflorestamento, conforme informado por integrantes da EMATER e Prefeitura de Gravataí. São áreas utilizadas basicamente com plantio de acácia e eucalipto e também presença de área de exploração e retirada de arenito ("pedreira").

As principais atividades nas UP são a criação de bovinos, com aptidão para leite, e criação de suínos e aves, com aptidão para carne. Quanto à produção vegetal destaca-se a olericultura e hortícolas.

Conforme se observa na Tabela 19, a distribuição dos indivíduos maiores de 16 anos de acordo com a ocupação em Santa Cruz Morungava demonstra maior percentual (30,6%) de indivíduos exercendo atividade agrícola ou pecuária na propriedade.

Tabela 19 – Distribuição dos indivíduos maiores de 16 anos de acordo com a ocupação. Santa Cruz de Morungava, Gravataí, 2010

Ocupação	n	%
Atividade agrícola/pecuária na propriedade	19	30,6
Atividade não agrícola na propriedade	9	14,5
Atividades fora da propriedade	16	25,8
Atividade mista	4	6,4
Não trabalha	12	19,3
Sem resposta	2	3,2
Total	62	100

Fonte: Elaborado pela autora (2013).

Dentre as localidades pesquisadas, Santa Cruz de Morungava apresentou uma maior proporção de famílias com renda entre 2 e 5 salários mínimos, indicando maior renda, conforme descrito na Tabela 20. Quanto à renda proveniente da agricultura, apresentou uma maior indicação de propriedades com renda entre 0% a 20%, com o equivalente a 68% das famílias nessa condição. No entanto aproximadamente 14% das famílias obtinham entre 81 a 100% da renda da agricultura, sendo dentre as localizadas pesquisadas a que apresentou uma das maiores proporções de famílias nessa faixa, assim como Morro Agudo. Dentre as rendas não agrícolas, as aposentadorias (34%) e prestação de serviços (26%) foram as mais prevalentes.

Em relação à distribuição das variáveis relativas à alimentação e Segurança Alimentar das famílias, como pode se observar na Tabela 21, a localidade de Santa Cruz de Morungava apresentou uma expressiva produção própria e criação de animais de animais, o que reflete também em uma diminuição da obtenção através da compra em mercados e com o percentual da renda gasta com alimentos. Igualmente com as demais localidades a dificuldade de obtenção de alimentos, a falta de dinheiro e o alto custo da comida foram os principais motivos relatados.

Tabela 20 – Distribuição das famílias de acordo com a renda e origem da renda. Santa Cruz de Morungava, Gravataí, 2010

Variáveis	n	%
Renda Familiar		
Menor que um salário mínimo	6	27
De 1 a 2 salários mínimos	6	27
De 2 a 5 salários mínimos	8	36
Maior que 5 salários mínimos	2	9
Não sabe informar	0	0
Total	22	100
% Renda Familiar proveniente da agricultura		
0 a 20%	15	68
21 a 40%	3	14
41 a 60%	0	0
61 a 80%	1	5
81 a 100%	3	14
Sem resposta	0	0
Total	22	100
Rendas não agrícolas (RM)*		
Aposentadorias	12	34
Empregos	5	14
Prestação de serviços	9	26
Estabelecimento comercial próprio	1	3
Artesanato/turismo rural	0	0
Bolsa-família ou outro programa	5	14
Outra	1	3
Não possui	2	6

Fonte: Elaborado pela autora (2013).

Nota: RM = Resposta Múltipla

Tabela 21 – Distribuição das variáveis relativas à alimentação e Segurança Alimentar das famílias. Santa Cruz de Morungava. Gravataí, 2010

Variáveis	n	%
Forma de obtenção de alimentos		
Auxílio do governo	1	2
Produção própria	20	33
Criação de animais	17	28
Ganha-troca (amigos/parentes/vizinhos)	4	6
Compra	19	31
% Renda gasta com a compra de alimentos		
0 a 20%	1	5
21 a 40%	10	45
41 a 60%	7	32
61 a 80%	3	14
81 a 100%	1	5
Sem resposta	0	0
Total	22	100
Apresentou Dificuldade para obtenção de alimentos		
Sim	5	23
Não	17	77
Total	22	100
Frequência mensal (apenas famílias com dificuldades)		
Em apenas 1 ou 2 dias	1	20
Em alguns dias	4	80
Em quase todos os dias	0	0
Não sabe	0	0
Total	5	100
Razões das dificuldades em obter os alimentos (RM)		
A comida estava cara demais	3	43
Faltou dinheiro	3	43
A cesta básica foi insuficiente	0	0
A cesta básica não foi entregue	0	0
A bolsa família atrasou	0	0
Outro	1	14

Fonte: Elaborado pela autora (2013).

A distribuição das variáveis de saúde com a presença de doenças autorreferidas na família estão descritas na Tabela 22. A hipertensão, a anemia e o diabetes, foram as doenças mais prevalentes nas famílias de Santa Cruz de Morungava.

Tabela 22 – Distribuição das variáveis de saúde das famílias pesquisadas em Santa Cruz de Morungava, Gravataí, 2010

Presença de doenças autorreferidas na família (RM)	n	%
Diarreia frequente	0	0
Excesso de peso	2	7
Magreza/fraqueza	0	0
Anemia	4	14
Pressão alta	9	32
Diabetes	3	11
outros	10	36
Total	28	100

Fonte: Elaborado pela autora (2013).

A incidência de dificuldades de obtenção de alimentos em pelo menos algum momento no último ano, entre as famílias em Gravataí, é de 25% (Tabela 23).

Tabela 23 – Incidência de dificuldade na obtenção de alimentos nas famílias entrevistadas. Gravataí, 2010

	Sim	Não	% Sim
Santa Tecla	8	39	20,4
Miraflores	9	18	33,3
Morro Agudo	10	22	26,7
Morungava	5	17	22,7
Total	32	96	25,0

Fonte: NASCIMENTO et al (2013).

Neste ponto, pode-se perceber diferença entre as localidades avaliadas, com maior incidência em Miraflores, e menor em Santa Tecla. Pode-se inferir, assim, a maior dificuldade de obtenção de alimento em Miraflores, relacionada com a dificuldade de produção no terreno das unidades domiciliares.

4.2 Diversidade rural no município de Gravataí: a avaliação dos indicadores

Conforme a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, (BRASIL, DECRETO Nº 7.272, 2010), o monitoramento consiste no acompanhamento contínuo do desenvolvimento de situações relacionadas à Segurança Alimentar e Nutricional e dos programas e políticas em relação aos objetivos e metas desta temática. Para isso, a escolha dos indicadores mais apropriados para a medição dos fenômenos e do desempenho dos programas e ações de Segurança Alimentar e

Nutricional deve obedecer a determinados critérios, que guardam certa complexidade e que nem sempre podem ser atendidos em sua plenitude (CAISAN, 2011).

De acordo com o PLANSAN, os atributos que garantem a qualidade dos indicadores são: a capacidade de medir o fenômeno (validade); a qualidade dos dados que servem de base para seu cálculo (confiabilidade); condição de captar o que é essencial no fenômeno observado (sensibilidade); o nível territorial ao qual se refere (desagregação) e intervalo de tempo em que o indicador é atualizado (periodicidade). A escolha dos indicadores deve ser mais precisa naquilo que se procura identificar e possível de ser mantida com continuidade. A efetividade de um sistema de indicadores não é determinada pelo número de indicadores que esse sistema contém. Por sua vez, a excessiva quantidade de indicadores gera a perda de foco e da capacidade de sua atualização (CAISAN, 2011).

O acompanhamento realizado pelo OBSSAN busca organizar os indicadores propostos pelo PLANSAN com o objetivo de identificar as condições envolvidas com a Segurança Alimentar a nível estadual e municipal.

Do total de 60 indicadores propostos no PLANSAN, somente 15 foram encontrados para Gravataí, o que equivale a um percentual de 25% dos indicadores disponíveis para o nível municipal.

Medeiros et al (2014) consideraram em seu trabalho a presença de 11 indicadores da PLANSAN que foram obtidos de fontes secundárias diretas, ou seja, que continham os valores referentes ao número total, percentual ou média diretamente no banco de dados. A inclusão de quatro indicadores referentes à Dimensão 1 da produção de alimentos nessa dissertação partiu do trabalho realizado por Siqueira et al (2014) através do OBSSAN, que desenvolveu uma nova metodologia para obtenção de dados que não estão disponíveis diretamente nas fontes mas que contêm elementos que permitem sua inclusão na dimensão do PLANSAN. Conforme Siqueira et al (2014), foram selecionados dados do Censo Agropecuário (2006), da Pesquisa Agrícola Municipal (2000 - 2011) e da Pesquisa Pecuária Municipal (2000 - 2011) do IBGE, em nível municipal. Os dados foram definidos a partir de avaliação das tabelas disponibilizadas nos bancos de dados

supracitados, contemplando todas as que possuem informações relacionadas aos indicadores desta Dimensão.

Os dados secundários analisados no presente trabalho são referentes ao projeto AFEES e aos indicadores utilizados pelo OBSSAN em nível de município, com o intuito de avaliar como os diagnósticos locais e seus indicadores de produção, renda, educação, saúde e nutrição podem contribuir para o planejamento de políticas públicas em territórios rurais.

As dimensões que reúnem a totalidade dos indicadores do PLANSAN são: 1) Produção de Alimentos; 3) Renda e Condições de Vida; 4) Acesso à alimentação adequada e saudável, incluindo água; 5) Saúde, Nutrição e Serviços Relacionados e 6) Educação. A sétima dimensão, referente aos Programas e Ações de Segurança Alimentar e Nutricional não possui indicadores definidos no PLANSAN. Porém, a abrangência dessa dimensão permite a inclusão de dados relativos ao município. Em decorrência disso optou-se trabalhar com os indicadores do projeto AFFES e da pesquisa qualitativa para abarcar esse ponto. A partir dessa análise, pode se observar que para o nível municipal não foram contempladas todas as dimensões propostas pelo PLANSAN, pois grande parte deles utiliza base de dados somente de agregação territorial regional e nacional.

Nesse contexto, os indicadores relativos às comunidades tradicionais, como as indígenas e quilombolas não foram abarcadas a nível municipal. Essa situação gera uma grande defasagem no monitoramento entre os níveis federal e estaduais e o nível municipal, sendo um entrave para a implantação da PNSAN e para o cumprimento do DHAA à população em vulnerabilidade.

O diagnóstico local, como foi demonstrado pelos dados do projeto AFFES abarca todas as dimensões do PLANSAN: produção de alimentos; renda e condições de vida; acesso à alimentação adequada e saudável, incluindo água; saúde, nutrição e acesso a serviços relacionados; educação e programas e ações relacionadas à Segurança Alimentar e Nutricional, porém com diferentes abordagens e indicadores. A segunda dimensão, referente à disponibilidade de alimentos não foi contemplada pelo diagnóstico local, pois o PLANSAN considera somente a produção para consumo interno em grande escala, não avaliando o nível local e autoconsumo das famílias. Dessa forma, pode se perceber diferenças entre o rural e o urbano que

são subestimadas avaliando somente em nível municipal sem considerar a diversidade local.

Com base nessa carência foram incluídos a partir das dimensões da PLANSAN, indicadores que contemplem informações em nível de município e fornecidos por diferentes fontes de dados. As informações referentes ao nível municipal encontradas em Gravataí foram distribuídas de acordo com as dimensões da PLANSAN, como pode se observar nos quadros a seguir:

Quadro 3 – Resultados Dimensão I (Produção de Alimentos em Gravataí-RS)

Indicador		Fonte	Resultados	
1	Percentual da produção da agricultura familiar na produção total de alimentos (por produtos)	Censo Agropecuário/IBGE (2006)	Pecuária de corte (média)	62%
			Pecuária leiteira (média)	100%
			Produtos animais (média)	100%
			Horticultura (média)	87,8%
2	Percentual da área ocupada pela agricultura familiar em relação à área total de produção	Censo Agropecuário/IBGE (2006)	Área dos estabelecimentos agropecuários	58,9%
3	Percentual da área ocupada por grupo dos principais produtos dirigidos para alimentação no mercado interno em relação à área total	Censo Agropecuário/IBGE (2006)	Lavoura permanente	0,00%
			Lavoura temporária	3,1%
			Pecuária de corte	2,5%
4	Percentual da área sob utilização de Sistemas sustentáveis de produção	Censo Agropecuário/IBGE (2006)	Tipo de prática agrícola utilizada nos estabelecimentos agropecuários	
			Plantio em nível	50%
			Uso de terraços	1%
			Rotação de culturas	6%
			Uso de lavouras para reforma e/ou renovação e/ou recuperação de pastagens	2%
			Pousio ou descanso de solos	2%
			Queimadas	0%

Indicador	Fonte	Resultados			
4	Percentual da área sob utilização de Sistemas sustentáveis de produção	Censo Agropecuário/IBGE (2006)	Proteção de encostas	1%	
			Nenhuma	45%	
			Uso de agrotóxicos nos estabelecimentos agropecuários		
			Utilizou	9%	
			Utiliza - não precisou utilizar em 2006	2%	
			Não utilizou	90%	
			Tipo de alternativa para controle de pragas e/ou doenças em vegetais nos estabelecimentos agropecuários		
			Fazem	22%	
			Controle biológico	2%	
			Queima de resíduos agrícolas e de restos de culturas	0%	
			Outras (uso de repelente, caldas, iscas, etc.)	21%	
			Não fazem	60%	
			Método utilizado para irrigação nos estabelecimentos agropecuários		
			Inundação	8%	
			Sulcos	5%	
			Aspersão (pivô central)	0%	
			Aspersão (outros métodos)	34%	
			Localizado (gotejamento, microaspersão, etc.)	9%	
Outros métodos de irrigação	44%				

Fonte: Elaborado pela autora com base no PLANSAN 2012-2015 (2013).

Quadro 4 – Resultados Dimensão III (Renda e Condições de Vida em Gravataí-RS)

Indicador		Fonte	Resultados	
18	Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal dos domicílios particulares permanentes, com rendimento	IBGE (2010) (DATASUS, 2010)	Índice de Gini da renda domiciliar per capita segundo Município – Gravataí	0,4578
19	Índice percentual de Extrema Pobreza	IBGE (2010)	Incidência de pobreza	29,39%
			Extrema pobreza	3,1%
20	Razão entre a renda domiciliar per capita média de chefes de domicílio negros e brancos	IBGE (2010) (DATASUS, 2010)	Valor do rendimento nominal médio mensal de todos os trabalhos das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, com rendimento de trabalho – Branca	1.232,08
			Valor do rendimento nominal médio mensal de todos os trabalhos das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, com rendimento de trabalho – Preta	896,09
			Razão de renda (ricos e pobres) Gravataí	12,78
21	Taxa de trabalho formal (16 anos ou mais)	IBGE (2010)	Taxa de desemprego 16a e+ segundo Município (2010)	7,1%

Fonte: Elaborado pela autora com base no PLANSAN 2012-2015 (2013).

Quadro 5 – Resultados Dimensão IV (Acesso à alimentação adequada e saudável, incluindo água em Gravataí-RS)

Indicador		Fonte	Resultados	
33	Percentual de domicílios atendidos por rede geral de água, por coleta de lixo e dotados por rede de esgoto ou fossa séptica	IBGE (2000)	Domicílios segundo Abastecimento Água Município: Gravataí	
				Total 67.031
			Rede geral	
				49.421
			Canalizada em pelo menos um cômodo	
				49.012
			Canalizada só na propriedade ou terreno	
				409
			Instalações sanitárias Domicílios segundo município Gravataí	
				Total 67.031
			Rede geral de esgoto ou pluvial	
				22.144
			Fossa séptica	
	30.343			
Fossa rudimentar				
	11.091			
Vala				
	1.669			
Rio, lago ou mar				
	219			
Outro escoadouro				
	628			
Não tem instalação sanitária				
	937			
35	Percentual de domicílios urbanos abastecidos por rede geral de distribuição	IBGE (2000)	Domicílios segundo Abastecimento Água; Município: Gravataí; Situação:	
				Total 60.831
			Rede geral	
				49.364
36	Cobertura de abastecimento de água em áreas rurais	IBGE (2000)	Rural Gravataí	
				Total 6.200
			Rede geral	
				57
			Canalizada em pelo menos um cômodo	
				56
			Canalizada só na propriedade ou terreno (Poço ou nascente na propriedade)	
				5.761
			Canalizada em pelo menos um cômodo	
				5.282
			Sem canalização interna	
				479
			Canalizada só na propriedade ou terreno	
	114			
Não canalizada				
	365			
Outra forma				
	382			
Canalizada em pelo menos um cômodo				
	209			
Sem canalização interna				
	173			
Canalizada só na propriedade ou terreno				
	13			
Não canalizada				
	160			

Fonte: Elaborado pela autora com base no PLANSAN 2012-2015 (2013).

Quadro 6 – Resultados Dimensão V (Saúde, Nutrição e Serviços Relacionados em Gravataí-RS)

Indicador		Fonte	Resultados	
46	Taxa de mortalidade infantil	IBGE (2010) FEE (2010)	Coeficiente de Mortalidade Infantil	10,96 por mil nascidos vivos

Fonte: Elaborado pela autora com base no PLANSAN 2012-2015 (2013).

Quadro 7 – Resultados Dimensão VI (Educação em Gravataí-RS)

Indicador	Fonte	Resultados		
54	Taxa de analfabetismo da	IBGE (2010)	3,2%	
55	Distribuição das pessoas com 10 anos ou mais por grupos de anos de estudo	IBGE (2010)	Pessoas de 10 anos ou mais de idade	Total
				37.683
			Pessoas que frequentavam educação de jovens e adultos do ensino fundamental	2.237
			Pessoas que frequentavam regular do ensino médio	12.001
			Pessoas que frequentavam superior de graduação	9.794
			Pessoas que frequentavam especialização de nível superior	615
			Pessoas que frequentavam mestrado	170
		Pessoas que frequentavam doutorado	29	
56	Média de anos de estudo da população maior de 14 anos por raça / cor	IBGE (2010)	Pessoas de 10 anos ou mais de idade, Sem instrução e fundamental incompleto	97.477
			Pessoas de 10 anos ou mais de idade, Sem instrução e fundamental incompleto – Branca	80.240
			Pessoas de 10 anos ou mais de idade, Sem instrução e fundamental incompleto – Preta	7.758
			Pessoas de 10 anos ou mais de idade, Sem instrução e fundamental incompleto – Amarela	114
			Pessoas de 10 anos ou mais de idade, Sem instrução e fundamental incompleto – Parda	9.270
			Pessoas de 10 anos ou mais de idade, Sem instrução e fundamental incompleto – Indígena	96
			Pessoas de 10 anos ou mais de idade, Fundamental completo e médio incompleto – Total	46.930
			Pessoas de 10 anos ou mais de idade, Fundamental completo e médio incompleto – Branca	39.668
			Pessoas de 10 anos ou mais de idade, Fundamental completo e médio incompleto – Preta	3.374
			Pessoas de 10 anos ou mais de idade, Fundamental completo e médio incompleto – Amarela	87
			Pessoas de 10 anos ou mais de idade, Fundamental completo e médio incompleto – Parda	3.721
			Pessoas de 10 anos ou mais de idade, Fundamental completo e médio incompleto – Indígena	81
			Pessoas de 10 anos ou mais de idade, Médio completo e superior incompleto – Total	63.713
			Pessoas de 10 anos ou mais de idade, Médio completo e superior incompleto – Branca	55.845
			Pessoas de 10 anos ou mais de idade, Médio completo e superior incompleto – Preta	3.710
			Pessoas de 10 anos ou mais de idade, Médio completo e superior incompleto – Amarela	90
			Pessoas de 10 anos ou mais de idade, Médio completo e superior incompleto – Parda	4.044
			Pessoas de 10 anos ou mais de idade, Médio completo e superior incompleto – Indígena	25
			Pessoas de 10 anos ou mais de idade, Superior completo – Total	9.291
			Pessoas de 10 anos ou mais de idade, Superior completo – Branca	8.599
			Pessoas de 10 anos ou mais de idade, Superior completo – Preta	311
			Pessoas de 10 anos ou mais de idade, Superior completo – Amarela	36
Pessoas de 10 anos ou mais de idade, Superior completo – Parda	345			
Pessoas de 10 anos ou mais de idade, Superior completo – Indígena	0			
Pessoas de 10 anos ou mais de idade, Não determinado – Total	1.671			

Fonte: Elaborado pela autora com base no PLANSAN 2012-2015 (2013).

Conforme os dados apresentados pode-se perceber que, na agregação territorial municipal, as informações disponíveis nos bancos de dados oficiais são insuficientes para gerar os resultados solicitados nos indicadores. Todavia, observou-se que os dados aferidos em pesquisas do IBGE – incluindo o Censo Agropecuário já indicado no PLANSAN 2012/2015 – contém informações importantes para a compreensão do contexto dessas dimensões no município de Gravataí.

Para contemplar a primeira dimensão, da Produção de Alimentos, foram utilizados dados que podem ser considerados para a análise dos indicadores a nível municipal, apesar de não responderem exatamente aos indicadores propostos no PLANSAN. De forma que se torna viável, contando apenas com dados já aferidos em pesquisas do IBGE, avaliar essa dimensão a nível municipal, desde que sejam adaptadas as metodologias indicadas pela CAISAN (SIQUEIRA et al, 2014).

Os quatro indicadores que compõem a dimensão produção de alimentos destacam a relevância da agricultura familiar e de sistemas sustentáveis na produção de alimentos do município. O destaque para a Agricultura Familiar na dimensão I busca o monitoramento do fortalecimento da agricultura familiar, a qual é objetivo de políticas públicas desde 1996, com o início do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF (SIQUEIRA et al, 2014).

A partir da análise dos indicadores organizados no Quadro 3, observou-se que em Gravataí a área ocupada pela agricultura familiar perfaz 58,9% em relação à área total de produção. Na produção de alimentos pela agricultura familiar (por produtos) destaca-se a pecuária de corte 62%; pecuária leiteira (vacas ordenhadas) 100%; produtos animais (leite produzido) 100%; horticultura 87,8%. A área ocupada por grupo dos principais produtos dirigidos para alimentação no mercado interno em relação à área total foi lavoura temporária 3,1% e pecuária de corte 2,5% (BRASIL, 2006). Esses dados demonstram a predominância da agricultura familiar no modo de produção no município.

No indicador dos sistemas sustentáveis de produção considerou-se o tipo de prática agrícola utilizada nos estabelecimentos agropecuários, prevalecendo o plantio em nível em 50% dos estabelecimentos. Em relação ao uso de agrotóxicos,

90% relataram não aplicar e 22% dos estabelecimentos agropecuários utilizam alternativa para controle de pragas e/ou doenças em vegetais.

Dentre as sete dimensões principais do PLANSAN, a dimensão II relativa à disponibilidade de alimentos não possui dados referentes ao município de Gravataí. Os indicadores relativos à renda e condições de vida que englobam a dimensão III estão dispostos no Quadro 4. A desigualdade, do município de Gravataí, expressa pelo coeficiente de Gini⁹ da renda domiciliar per capita segundo município foi de 0,45 (DATASUS, 2010). A incidência de pobreza foi de 29,3% e de extrema pobreza de 3,1%, sendo dos maiores índices em relação a outros municípios pertencentes à região metropolitana¹⁰. A razão de renda¹¹ entre ricos e pobres foi de 12,8% e o valor do rendimento médio mensal de trabalho apresentou diferenças significativas entre indivíduos de cor preta, 896,09 reais em relação ao rendimento de indivíduos de cor branca 1.232,08 reais (DATASUS, 2010).

Conforme o Balanço das Ações do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANSAN 2012-2015¹², ao objetivar o combate à fome e à miséria no país, o Governo Federal, através dos compromissos assumidos, melhorou os indicadores de Segurança Alimentar e Nutricional. Desse modo, o Estado brasileiro proporcionou a redução da pobreza e a extrema pobreza, a desigualdade social, a desnutrição e a mortalidade infantil nos últimos dez anos, em áreas urbanas e rurais em nível nacional (CAISAN, 2013).

Em relação ao trabalho, Gravataí apresenta uma taxa de desemprego de indivíduos maiores de 16 anos igual a 7,13%. A quarta dimensão que abarca o acesso à alimentação adequada e saudável, incluindo água, a nível municipal (Quadro 5), contemplou indicadores referentes à rede de abastecimento de água na

⁹ Mede o grau de concentração da distribuição de renda domiciliar per capita de uma determinada população e em um determinado espaço geográfico. Quanto mais próximo do valor igual a 1, maior a desigualdade na distribuição de renda (IBGE, 2012).

¹⁰ Os dados relativos à extrema pobreza divergiram entre as fontes consultadas sendo de 3,1% (DATASUS, 2010) presente em relatório do MDS e 1,3% (MARTINS; WINK JUNIOR, 2013) em publicação da FEE (2013), sendo que ambas são referidas com base no Censo (2010) do IBGE. Em decorrência de não ter acesso direto a esse banco de dados, considerou-se a fonte do DATASUS. Ao considerar os demais indicadores do município estima-se que o número de extrema pobreza condiz com os maiores índices descritos.

¹¹ Razão de renda é o número de vezes que a renda agregada do quinto superior da distribuição da renda (20% mais ricos) é maior do que a renda do quinto inferior (20% mais pobres) na população residente em determinado espaço geográfico, no ano considerado (IBGE, 2010).

¹² Conjunto de informações sobre a evolução dos indicadores e a execução de metas do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN 2012/2015).

qual se pode observar que em um total de 67.031 domicílios somente 49.421 são abastecidos pela rede geral. Em relação às instalações sanitárias, menos de um terço dos domicílios (22.144) possuíam rede geral de esgoto ou pluvial na data de referência (2000), sendo em maioria a presença de fossa séptica (30.343) ou rudimentar (11.091) e os demais não possuem instalação sanitária ou o depositam em valas, rios, ou outro escoadouro. Em áreas rurais a rede de abastecimento de água abrange uma porção muito pequena da população, sendo que de um total de 6.200 domicílios somente 57 possuem água canalizada da rede geral, os demais possuem poço ou nascente na propriedade. Esses resultados demonstram a disparidade no acesso ao saneamento básico em áreas rurais em relação às áreas urbanas.

A quinta dimensão, em relação à saúde (Quadro 6), encontrou-se um coeficiente de mortalidade infantil de 10,96 por mil nascidos vivos no município de Gravataí (FEE, 2010). De acordo com o IBGE (2010), a taxa de mortalidade infantil declinou em todo o Brasil, entre 2000 e 2010, reduzindo o coeficiente de 29,7 (2000) a 15,6 por mil nascidos vivos (2010). Os valores encontrados no município de Gravataí encontram-se abaixo do índice nacional e da região sul do Brasil que apresentou 12,6 por mil nascidos vivos (BRASIL, 2010).

A educação, contemplada pela sexta dimensão do Plano (Quadro 7), apresentou dados de analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais no município de Gravataí foi de 3,20% (FEE, 2010). Em um total de 219.083 pessoas de 10 anos ou mais de idade, 97.477 pessoas não possuem instrução ou tem apenas o ensino fundamental incompleto. No Brasil, de acordo com PNAD (2012), a taxa de analfabetismo de pessoas de 15 anos ou mais foi estimada em 8,7%, o que corresponde a 13,2 milhões de analfabetos no país. Os dados relativos à alfabetização em Gravataí encontravam-se em melhores situações que o índice nacional, no entanto o número absoluto continua elevado. Conforme os dados apresentados no projeto AFEES e Medeiros (2011), no rural de Gravataí encontram-se maior proporção de indivíduos com apenas ensino fundamental e os índices de analfabetismo é mais elevado entre as mulheres. Isso pode ser justificado pelo reduzido número de escolas no meio rural e pela diferenciação na educação entre

homens e mulheres no município, onde a mulher assumia um papel domiciliar, voltados ao lar (MEDEIROS, 2011).

Com base nesses indicadores pode-se inferir que as dimensões do PLANSAN constituem um importante instrumento de monitoramento da SAN, por abranger diferentes variáveis que condicionam a situação de vulnerabilidade da população. Os dados disponíveis para o rural retratam condições diversas do urbano e apresentam índices que demonstram maior vulnerabilidade das famílias que vivem nesse meio. Entretanto, observou-se a subestimação de informações nos indicadores, como a produção para o autoconsumo, que demanda força de trabalho e impacto na renda não monetária. Os dados referentes à educação no rural apresentam maiores índices de baixa escolaridade e analfabetismo em comparação ao urbano, sendo reflexo da falta de acesso à educação nessas áreas. As condições de moradia, saneamento básico e acesso à água também são precários nas áreas rurais, onde há um pequeno número de moradias sem água encanada e esgoto sanitário.

A disponibilidade e o acesso a serviços de saúde e a programas de SAN igualmente são deficientes nas áreas rurais, o que gera impactos na saúde, que pode ser observado na dificuldade para obtenção de alimentos e pelas doenças autorreferidas nas localidades pesquisadas, que podem ser resultado de desequilíbrios nutricionais. É importante ressaltar também a diversidade entre as localidades rurais pesquisadas, já que em uma grande extensão rural, como o município de Gravataí, encontraram-se diferentes distribuições de renda, atividade agropecuária e acesso a serviços de saúde, SAN e educação. Os dados demonstram que o próprio meio rural é diverso.

Um dos grandes obstáculos ao planejamento de soluções adequadas ao problema da alimentação, como apontava Josué de Castro (1965), é o pouco conhecimento que se têm do problema em conjunto, como um complexo de manifestações simultaneamente biológicas, econômicas e sociais. A maior parte dos estudos científicos sobre o assunto limita-se a um dos seus aspectos parciais, projetando uma visão unilateral do problema. Como pode se observar, na análise dos indicadores do projeto AFEES foram contempladas todas as dimensões do PLANSAN. No entanto, para a formulação de planos e políticas locais, os dados

referentes à realidade a nível municipal e que contemple a diversidade rural, não estão disponíveis em referências oficiais, gerando um entrave para a utilização em outros locais do país.

5 GESTÃO EM SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA O RURAL EM GRAVATAÍ

Nesse capítulo, organizado em três seções, é analisada a gestão da Segurança Alimentar e Nutricional envolvendo o município de Gravataí, enfatizando a condição do meio rural. Inicialmente apresenta-se a participação do município de Gravataí em iniciativas de Gestão Territorial e Segurança Alimentar. A seguir, aborda-se a gestão da Segurança Alimentar no território do município, caracterizando a atuação do Conselho, das Instituições e os programas executados. Por fim, discute-se o quanto a gestão da SAN beneficia o meio rural de Gravataí, refletindo sobre a importância dos indicadores de diagnósticos locais sobre o rural no planejamento de políticas públicas voltadas para o rural.

5.1 Participação do município de Gravataí em iniciativas de gestão territorial e Segurança Alimentar e Nutricional

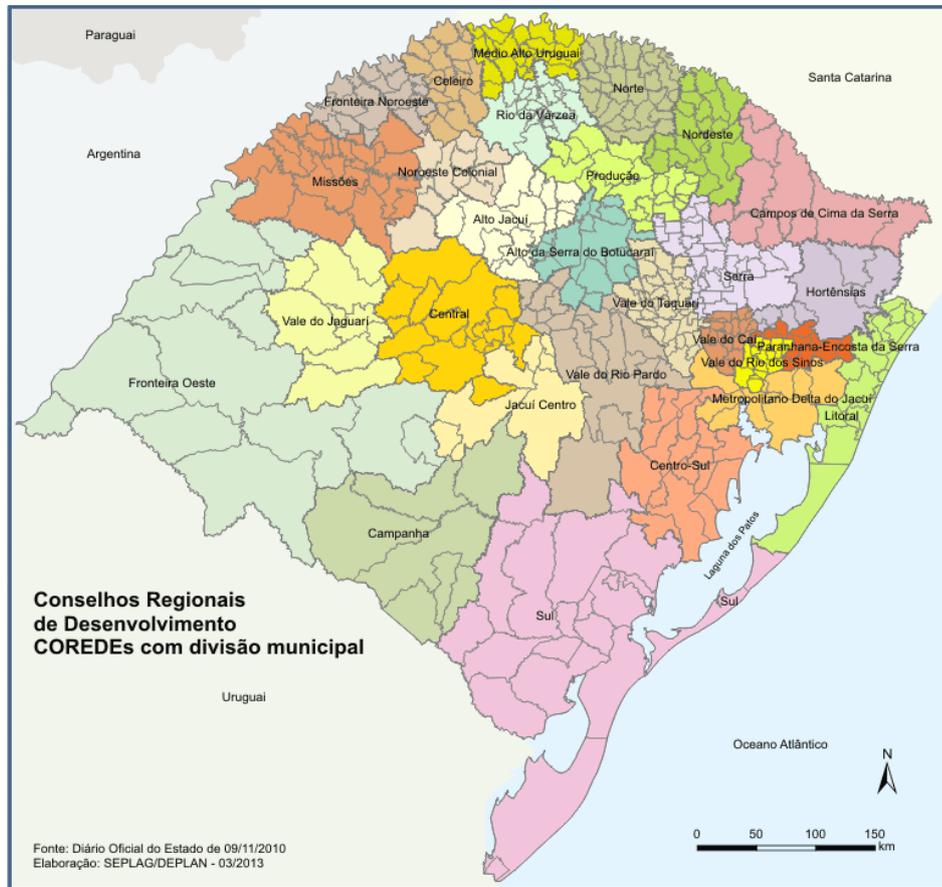
Como apresentado no capítulo 2, desde a década de 1990 o Governo Federal implementou algumas iniciativas de desenvolvimento regional/territorial envolvendo a gestão da Segurança Alimentar e Nutricional, voltadas aos municípios pequenos e com baixo IDH, como o DLIS (FONTES et al., 2002), os CONSADs e os Territórios da Cidadania. O município de Gravataí foi incluído em determinados períodos entre os beneficiários de políticas de combate à fome e à pobreza do Governo Federal

O Rio Grande do Sul é um Estado pioneiro em iniciativas de desenvolvimento territorial por meio da implementação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDEs, em 1994. Estes são fóruns de discussão e decisão a respeito de políticas e ações com o objetivo de: “[...] promover o desenvolvimento regional; a integração dos recursos e das ações do governo na região; a melhoria da qualidade de vida; a distribuição equitativa da riqueza produzida; o estímulo à permanência do homem na sua região; e a preservação e a recuperação do meio ambiente” (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

Este Estado foi dividido, inicialmente, em 21 regiões e a partir de 1998¹³ passou a incluir o COREDE – Metropolitano Delta do Jacuí, do qual Gravataí faz parte (Figura 4). Este COREDE envolve 10 municípios, quais sejam: Triunfo, Eldorado do Sul, Guaíba, Porto Alegre, Alvorada, Cachoeirinha, Viamão, Gravataí, Glorinha e Santo Antônio da Patrulha, não incluindo todos os municípios da região metropolitana. De acordo com Bandeira (2007) os COREDEs conseguiram ocupar uma posição relevante no quadro institucional do Estado, podendo ser considerados uma das mais bem sucedidas experiências no país. Entretanto, os diferentes governos não foram capazes de aproveitar adequadamente a sua potencialidade, não incorporando à prática da administração pública esta escala territorial intermediária entre o estado e o município, que conta com a interação da sociedade civil.

¹³ Atualmente o Rio Grande do Sul abriga 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

Figura 4 – Regiões dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul



Fonte: Diário Oficial do Estado de 09/11/2010. Elaboração de SEPLAG - 03/2013.

Iniciativa de desenvolvimento territorial semelhante aos COREDEs foi implementada pelo Governo Federal, em 1999, os chamados DLIS-Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável. A definição dos municípios participantes do DLIS considerava municípios incluídos nos bolsões de pobreza do país, atendidos pelo Programa Comunidade Solidária, levando-se em conta os Índices de Desenvolvimento Humano e a capacidade de retorno do município, pois a inclusão no programa reduzia a contrapartida financeira do município (FONTES et al., 2002). Os municípios de Alvorada, Porto Alegre e Viamão foram incluídos no DLIS, já Gravataí, Santo Antônio da Patrulha não foram enquadrados nos critérios (Figura 4) (BRASIL, 2001).

Na esteira do Programa DLIS, buscando avançar nas iniciativas de desenvolvimento territorial incluindo a gestão da SAN, o Programa Fome Zero

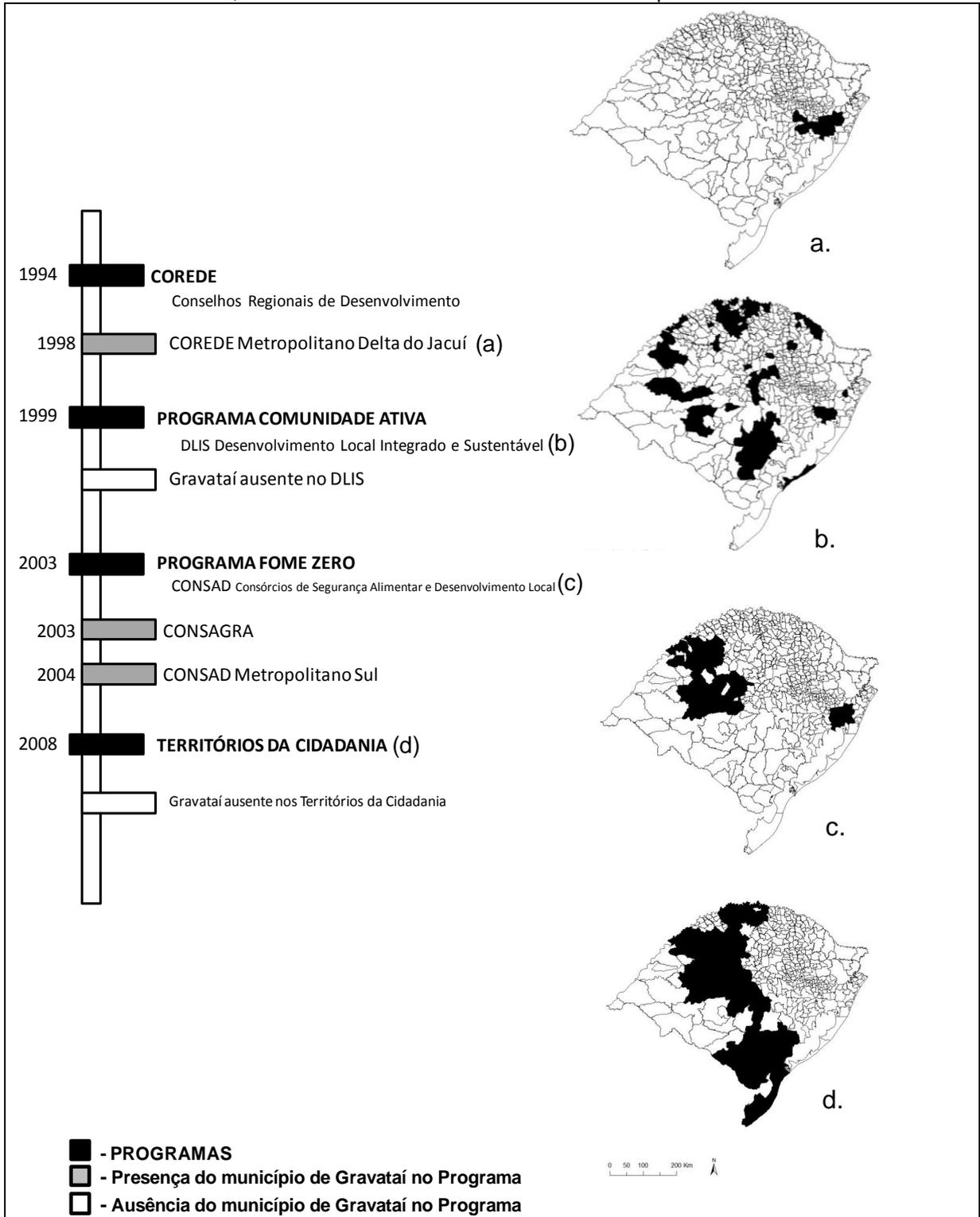
implementou os Consórcios em Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs). A política dos CONSADs recebeu grande ênfase no governo do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome – MESA, José Graziano da Silva. Em 2004, com a criação do MDS e a ascensão do Ministro Patrus Ananias (2004-2010) a estratégia de desenvolvimento territorial deixou de ter um papel central, para dar espaço ao Programa Bolsa Família.

No estado do Rio Grande do Sul foram instituídos três CONSADs: o Centro-Sul, com 17 municípios, o Santo Ângelo/ Missões, com 25 municípios, o Metropolitano-Sul com 6 municípios totalizando 48 municípios no estado (BRASIL, 2010). O CONSAD Metropolitano Sul engloba municípios com alto grau de urbanização, onde existem, também, localidades com características rurais e presença de agricultura expressiva, com predomínio da agricultura familiar. Segundo a Lei Municipal nº 3243/2004 de criação do CONSAD, estão inseridos 6 municípios no CONSAD Metropolitano Sul: Capivari do Sul, Alvorada, Viamão, Glorinha, Santo Antônio da Patrulha e Gravataí¹⁴ (VIAMÃO, 2004).

A tabela 24 apresenta o Índice de Desenvolvimento Humano desde a década de 1990 dos municípios incluídos no CONSAD. Dos municípios selecionados pelo Programa DLIS apenas Viamão e Alvorada participam dos dois programas, no início e no final dos anos 90, mesmo ambos os programas apresentando critérios bastante semelhantes. Entretanto, percebe-se que o valor mais baixo do índice se encontra no município de Glorinha. Nos anos 1990 e 2001, o que evidencia uma falta de clareza nos critérios utilizados.

¹⁴ Os termos de adesão ao CONSAD Metropolitano Sul dos outros municípios não foram encontrados no Diário dos Municípios disponível na Internet.

Figura 5 – Abrangência dos Programas de Desenvolvimento Territorial desenvolvidos no Rio Grande do Sul, com ênfase na inclusão/exclusão do município de Gravataí



Fonte: Elaborado por Coelho-de-Souza, G.; com base em: (a) Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (2014). (b) Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária (2001); (c) BRASIL, 2010; (d) Territórios da Cidadania (2014).

Tabela 24 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Gravataí e municípios que integraram o CONSAD Metropolitano Sul

Município/IDHM	1991	2000	2010
Alvorada	0,472	0,582	0,699
Cachoeirinha	0,546	0,672	0,757
Capivari do Sul	0,511	0,658	0,766
Glorinha	0,424	0,587	0,714
Gravataí	0,54	0,661	0,736
Santo Antônio da Patrulha	0,508	0,62	0,717
Viamão	0,511	0,62	0,717

Fonte: Atlas Brasil 2013 Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

Legenda:  - municípios que foram incluídos no Programa DLIS- Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável

O CONSAD Metropolitano Sul foi o único território metropolitano selecionado pelo estudo do IBAM. Este foi considerado um território piloto cuja experiência, caso fosse avaliada como positiva, seria implementada em outras regiões metropolitanas. Durante o processo de identificação dos territórios, a partir dos critérios estabelecidos¹⁵ (FRANCA, 2003), não houve nenhum contato prévio com os municípios. A estratégia adotada pelo governo federal para a implantação constou da abertura de um edital para selecionar a entidade implementadora regional nos 40 CONSADs no Brasil.

Estavam aptos a se candidatarem ao edital organizações não governamentais, bem como universidades. Para implementar o CONSAD Metropolitano Sul foi selecionada a entidade ICODES - Instituto de Cooperação e Desenvolvimento Econômico, Social e Cultural, a qual também foi responsável pela implantação do CONSAD de Santa Maria. Para o CONSAD das Missões foi selecionada a URI – Universidade Regional Integrada. Uma primeira consideração sobre o processo de seleção das entidades implementadoras - cujo critério consistia na experiência de trabalho com a temática dos CONSADs nos territórios (IBAM, 2004) - recai sobre o viés das instituições selecionadas. Este veio a se refletir no projeto de implementação. Os CONSADs que foram implementados por instituições acadêmicas receberam como legado um diagnóstico a partir de uma base sólida de

¹⁵ Critérios para inclusão dos municípios nos territórios do CONSAD: baixos índices de desenvolvimento humano e pequena população, ter perfil rural, com carências infraestruturais e cuja atividade reside, na maior parte dos casos, na agricultura familiar ou ser territorialmente excluído dos eixos de acumulação de riquezas (FRANCA, 2003).

conhecimento multidisciplinar sobre os territórios, embasando as ações do Consórcios. Cabe ressaltar que o diagnóstico era a primeira atividade prevista na etapa do planejamento, conforme o IBAM (2004). Por outro lado, as ONGs, em função da natureza de sua atuação, tinham mais condições de promover os processos de articulação e formação dos atores locais como base para o desenvolvimento territorial.

As entidades implementadoras regionais participaram do Seminário “Formação de Consórcios em Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – CONSAD” em Brasília, em 2003, onde foi realizada a consulta Nacional sobre a estratégia para implementação dos CONSADs, que originou o Guia do CONSAD (2004). A proposta apresentada é a constituição dos CONSADs na forma jurídica de uma Associação Civil Consórcio Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – CONSAD.

De acordo com Bidarra; Rocha (2012) o CONSAD, enquanto um Consórcio Público, é um instrumento de cooperação e coordenação federativa, que contempla a possibilidade de realizar uma gestão associada de serviços públicos por meio de convênios celebrados entre a União e Estados ou municípios, tendo os CONSADs como intervenientes dos Convênios. Para Lteif (2010) os CONSADs são uma articulação entre municípios, com a participação da sociedade civil e do poder público, articuladas pelo MDS na forma de uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos. Os CONSADs são formados proporcionalmente por 2/3 de representantes da sociedade civil e 1/3 de representantes do poder público. Eles se organizam por meio de fóruns, assembleias e um conselho deliberativo, nos quais os municípios integrantes do Consórcio são representados pelo poder público e sociedade civil. Estes são instâncias de participação, discussão e deliberação de linhas de ação e projetos prioritários para serem executados no âmbito do território.

Para implementação dos CONSADs, o Guia dos CONSADs (2004) apresentava os principais instrumentos necessários (Quadro 8), quais sejam: a Assinatura do Acordo de Programa, a aprovação de leis autorizativas da participação dos municípios e a formalização da Associação Civil. No contexto do CONSAD Metropolitano Sul, cabia ao ICODES articular e operacionalizar a associação. Entretanto, como os municípios não haviam participado de nenhuma

das etapas de seleção, o projeto de implementação atuou como um *mensageiro* entre o governo federal e os municípios selecionados, tentando evidenciar as inovações e potencialidades de gestão que o CONSAD apresentava. Estava previsto o tempo de um ano e meio para o processo de mobilização das representações da sociedade civil e das prefeituras incluindo a criação da Associação: um tempo muito exíguo para implementação de um processo democrático e participativo em um território com pouca experiência de articulação entre os municípios e entre entidades da sociedade civil e governamental, vide que o próprio COREDE metropolitano Delta do Jacuí¹⁶ tem pouca atuação efetiva. De acordo com o técnico responsável pelo projeto de implementação seria necessário um tempo de acompanhamento entre 15 e 20 anos, com recursos para articulação do território.

Quadro 8 – Principais instrumentos de implementação dos CONSADs

INSTRUMENTO	FINALIDADE DO INSTRUMENTO
Acordo de Programa	Estabelecer o pacto de ação conjunta dos atores públicos e privados em prol do desenvolvimento de um determinado território
Estatuto da Associação	Estabelecer os objetivos, organização geral e competências do CONSAD e de seus diferentes órgãos
Regime de Interno	Estabelecer as regras de funcionamento detalhadamente
Leis autorizativas	Autorizar o município a participar do Acordo de Programa de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
	Autorizar a destinação de uma porcentagem do Fundo de Participação dos Municípios para as despesas de instalação e manutenção da Associação Civil do CONSAD

Fonte: Guia do CONSAD (2004)

No término do projeto, em 2004, foi criada a Associação Civil Consórcio Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – CONSAD Metropolitano Sul, finalizando neste momento a participação do ICODES no processo. O município sede foi Gravataí, juntamente com a presidência. A participação da presidente como representação da sociedade civil partiu do envolvimento e assento no Conselho

¹⁶ O COREDE Metropolitano Delta do Jacuí tem alguns municípios que integram o CONSAD Metropolitano Sul, como Alvorada, Glorinha, Gravataí, Santo Antônio da Patrulha e Viamão. Os municípios de Porto Alegre, Cachoeirinha, Eldorado do Sul, Triunfo e Guaíba integram somente o COREDE (Figura 5).

Municipal de Segurança Alimentar do município de Gravataí (CONSAGRA), representando a entidade CONCAUGRA¹⁷ (Conselho dos Cultos Afro-umbandistas de Gravataí). A sua inserção no CONSAD ocorreu após o convite para prestar consultoria a essa organização. As entidades que participavam pela sociedade civil eram a Pastoral da Criança, CONCAUGRA, EMATER, Igreja Batista, Diaconia Nossa Senhora dos Anjos, (Igreja Católica) e do poder público, a Secretaria Municipal de Trabalho, Cidadania e Assistência Social (SMTCAS), Secretaria de Educação e Secretaria de Agricultura. A presidenta foi reconduzida ao cargo, durante toda a duração do Consórcio até o ano de 2010, ano que passou a ser inativo, embora a regulamentação em relação ao tempo de atuação para a presidência era de dois anos, podendo o presidente ser reeleito por igual período.

As reuniões do CONSAD eram realizadas na sala de conselhos da prefeitura, mesmo local do CONSAGRA. A periodicidade a princípio foi mensal, para discutir a questão dos projetos e os projetos se davam quando o MDS lançava os Editais, então o período de maior atividade do CONSAD era no período de editais, que eram geralmente lançados nas épocas de início e final do ano. Nos outros meses que antecediam, as reuniões eram alternadas, como relata a ex-presidente:

A gente fazia num mês que não tinha edital para discutir nenhum projeto, os municípios envolvidos não vinham, sabe, tinha algum desencontro e ficava para o outro mês, tinha reunião a cada dois, três meses porque cada município vinha com as suas representações também, de sociedade civil e cada reunião tinha que se envolver com os outros 5 municípios, era numa média de 5 de sociedade civil e 3 de poder público, eram 8 de cada município (Ex-presidente do CONSAD Metropolitano Sul, 11/04/13).

Uma das grandes dificuldades enfrentadas pelo CONSAD foi a efetiva participação dos municípios. Conforme o Quadro 8 um dos quesitos para a adesão ao Consórcio era a assinatura do Acordo de Programa, o que demandaria uma contrapartida de recursos a serem disponibilizados pela prefeitura. Durante o processo de implantação a negociação era a de que os municípios contribuíssem

¹⁷ O CONCAUGRA atualmente é uma Federação, mas na época (2003) era um Conselho dos Cultos Afro-umbandistas de Gravataí e fazia parte da Federação Brasileira das Religiões Afro.

com 0,5% do Fundo de Participação dos Municípios¹⁸. Essa necessidade impediu a participação de alguns municípios, Alvorada¹⁹ alegou que não tinha recursos disponíveis nem para os gastos cotidianos, então não poderia dispor de um valor para subsidiar uma associação cuja operacionalidade não estava clara, além do fato da presidência ser da sociedade civil, motivo alegado por outros municípios também. Quanto ao posicionamento dos municípios a ex-presidente do CONSAD Metropolitano Sul relata:

O município de Capivari do Sul não chegou a sair, ele não assinou a adesão, [...] mas ele participou da criação, ele está na lei, então para sair o prefeito precisava assinar um documento também de que não queria mais fazer parte. [...] A adesão de Canoas, [...] ele foi convidado a fazer parte do CONSAD Metropolitano Sul, mas na época o prefeito não assinou a carta de adesão, então oficialmente ele não faz parte do CONSAD e Capivari oficialmente faz parte, mas ele também não assinou. Só teve o município de Santo Antônio que assinou, [...] eles estão na lei [...] de criação do CONSAD. Na lei de criação do CONSAD está Capivari, Alvorada, Viamão, Glorinha, Santo Antônio e Gravataí, 6, esses 6 municípios. Canoas então não entra, nem Cachoeirinha. Cachoeirinha também foi convidada e também não chegou a assinar, nós fizemos uma reunião com o prefeito na época, o Stédile, mas ele não assinou a adesão [...] Participaram de reuniões mas não assinou... Cachoeirinha não assinou a adesão, mas ele enviou a carta dizendo que tinha intenção de assinar, [...] porque Cachoeirinha consta no registro (site) do MDS. Eles manifestaram interesse em participar (Ex-presidente do CONSAD Metropolitano Sul, 11 Abril 2013).

O fato dos municípios não terem assinado o Acordo de Programa foi um entrave à implementação dos projetos, mesmo considerando que um dos objetivos do CONSAD era articular as entidades em torno da captação de recursos do governo federal levando em conta que os municípios do CONSAD Metropolitano Sul têm um quadro escasso e com pouca qualificação para atingir esse fim. De acordo com Ravanelli (2010) o consórcio público é um novo instrumento de cooperação federativa e de gestão intergovernamental de políticas públicas que se constitui em uma estratégia fundamental frente à escassez de recursos financeiros, às diferenças regionais na capacidade gerencial e fiscal dos entes federados, à profundidade das desigualdades sociais e à natureza cada vez mais complexa dos problemas urbanos

¹⁸ O Fundo de Participação dos Municípios é uma transferência constitucional (CF, Art. 159, I, b), da União para os Estados e o Distrito Federal, composto de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) (MINAS GERAIS, 2014).

¹⁹ Ressalta-se o fato de que na época de constituição do CONSAD a Prefeitura era gerenciada pelo mesmo partido do governo federal. Já a Prefeitura de Santo Antonio da Patrulha, que aderiu ativamente à proposta do CONSAD era de outro partido.

e ambientais, que exigem soluções intersetoriais e intergovernamentais. Assim, uma maior articulação e cooperação intermunicipal é um forte instrumento para fortalecer o território.

O motivo pelo qual os municípios não aderiram foi efetivamente a contrapartida financeira necessária que precisava ser fornecida pelo município. Conforme relata a ex-presidente poderia ser utilizada uma porcentagem do fundo de reserva que é utilizado geralmente para atender projetos de ONGs:

Esse dinheiro deveria ir para o CONSAD, porque o CONSAD precisava ter uma Sede, o presidente, é da sociedade civil ele não é remunerado, mas ele precisava de uma secretaria executiva, essa secretaria executiva o CONSAD nunca teve, porque ele precisava contratar pessoa, quem iria trabalhar na secretaria executiva do CONSAD, teria que ser pessoa remunerada, e quem iria remunerar? O CONSAD através da verba arrecadada do município, como ela seria gerenciada? Pela sociedade civil, mais pela sociedade civil do que pelo poder público? O poder público pensou assim: "mas só um pouquinho, eu vou dar dinheiro para eles? E não deu. Santo Antônio aderiu ao programa, mas nunca disponibilizou um centavo para o CONSAD, porque como os outros municípios não aderiram e não repassaram nenhuma verba, o CONSAD tinha conta bancária, tinha tesoureiro, tudo isso fazia parte da secretaria executiva que nunca funcionou e nunca chegou a ser nomeado uma secretaria executiva porque precisava contratar pessoal para fazer isso. Tu precisava de um espaço próprio, precisava de computador, de telefone, de arquivo, de mesa, de material pra ti trabalhar e tudo isso tu precisaria dentro de uma sala do CONSAD, para a secretaria executiva funcionar (Ex-presidente do CONSAD Metropolitano Sul, 11/04/13).

Por estarem inseridos na região metropolitana, os municípios pertencentes ao CONSAD Metropolitano Sul possuem características diferenciadas em relação a outros territórios do CONSAD no Rio Grande do Sul e do Brasil, integrando ao mesmo tempo municípios que apresentam uma expressiva população urbana, mas também municípios com significativa população rural. Em alguns municípios como Alvorada, segundo dados do último Censo do IBGE (2010), 100% da população é considerada urbana apesar de apresentar alguma produção agropecuária, conforme dados sobre lavoura e criação de animais do Censo Agropecuário (2006).

A estruturação dos projetos pelo CONSAD partia das demandas da comunidade que eram levadas pela representação da sociedade civil. O CONSAD se reunia com entidades como o Sindicato Rural, EMATER, Secretaria da Agricultura e discutiam propostas para um projeto nas localidades trabalhadas e onde já se conhecia a

população, como exemplo do *Projeto Fitoterápico de Ervas Medicinais* no Morro da Palha, em Gravataí²⁰. Os projetos surgiam a partir da demanda local.

No momento da implementação de alguns projetos, apesar dos municípios apoiarem a elaboração, muitos estavam no Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público municipal (CADIN) e não puderam receber recursos. Entretanto, esta situação ficou ainda mais restritiva. De acordo com Ravanelli (2010), a recente regulamentação (Decreto 6.017, de 2007) da lei dos consórcios (Lei nº 11.107/05), a qual prevê que a transferência de recursos da União ao consórcio só será possível se todos os entes consorciados estejam regulares do ponto de vista fiscal, impõe um grandes constrangimentos à implantação de consórcios, na medida em que um único município pode vir a inviabilizar a possibilidade de repasse de recursos de toda uma região.

Santo Antônio da Patrulha foi o único município que não estava no CADIN, mas não estava interessado no projeto de criação de peixes, pois não era uma cultura do município, que possuía poucos açudes. Porém, após dois anos de implementação do projeto, o município mantém seu funcionamento até 2014, mas sem a participação do CONSAD. Apesar disso, a prefeitura teve que devolver parte do dinheiro do projeto, porque não conseguiu implementar todas as ações previstas. O projeto do filetagem tinha a intenção de beneficiar casas asilares, casas de passagem, a alimentação escolar e a população da região, valorizando opções mais saudáveis com o consumo do peixe. As secretarias que tiveram o maior envolvimento foram a Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social²¹ (SMTCAS) e a Secretaria de Agricultura de Santo Antônio da Patrulha, que participavam e foram parceiras, concordando com a implementação do projeto.

Por ter sido o projeto piloto do CONSAD muitos meses foram investidos em reuniões de trabalho para a sua elaboração. Inicialmente era um projeto voltado ao município de Viamão, visando à localidade de Itapuã, por já possuírem uma rede de pescadores. Os outros municípios tinham diferentes culturas na agricultura, como o plantio de cana ou de arroz, mas o “carro chefe” do projeto de filetagem de

²⁰ Essa localidade possui característica local para esse cultivo e já tem algumas hortas.

²¹ A Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social (SMTCAS) de Gravataí, atualmente é Secretaria Municipal da Família, Cidadania e Assistência Social (SMFCAS).

pescado era a questão da alimentação escolar, por isso todos os integrantes do CONSAD foram parceiros no projeto inicial. Além do incentivo à piscicultura o projeto pretendia trabalhar com o beneficiamento de peixe e desenvolver subprodutos como o hambúrguer de peixe, para fornecer às escolas.

O segundo projeto proposto pelo CONSAD Metropolitano Sul foi o de feiras itinerantes, que tinham o objetivo de estimular a agricultura familiar. O município de Alvorada foi contemplado, porém não implementou o projeto devido à mudança de gestão da prefeitura. Situação semelhante ocorreu também no município de Glorinha.

O intuito do CONSAD, segundo a ex-presidente, era buscar atender pessoas que estavam realmente necessitando do programa, não possuindo um caráter assistencialista. A intenção da sua criação foi modificar a imagem de assistencialismo que foi visto no Programa Fome Zero. Priorizavam-se projetos que tinham sustentabilidade própria, os que não possuíssem não eram aprovados, com isso os projetos eram bem desenvolvidos. A partir destes critérios, determinadas propostas estruturantes, como a criação de hortas para propiciar a sustentabilidade de pessoas que estavam em vulnerabilidade, não eram prioridade.

No ano de 2008 o MDS, em conjunto com o CNPq, lançou o Edital 38/2008 para o meio acadêmico, anunciando que a partir do Plano Plurianual do Governo Federal para o período 2008-2011, os CONSADs passaram a ter uma ação orçamentária específica, prevista no Programa Acesso à Alimentação, desenvolvido pelo MDS. A ação prevista pelo edital visava preparar os territórios dos CONSADs para tratar de temas e desenvolver ações que abordassem questões como:

- (i) economia solidária; (ii) incubação de empreendimentos sociais; (iii) estudos de cadeias produtivas relacionadas às vocações do território, inclusive com o desenvolvimento de planos de negócios; (iv) integração das políticas, programas e projetos de Segurança Alimentar e políticas sociais; (v) aprimoramento de mecanismos de comunicação e inclusão digital. (CNPq, 2008)

O projeto AFFES, que atendeu ao referido Edital, teve como objetivo a “elaboração de diagnóstico ambiental, socioeconômico e institucional do CONSAD Metropolitano Sul, constituindo subsídios para iniciativas envolvendo o poder público em diferentes esferas e a sociedade civil” (AFFES, 2011). Entretanto, o diagnóstico

ênfaticamente as dimensões ambiental e socioeconômica, não abrangendo a dimensão institucional. O documento apresentou uma caracterização das condições de desigualdade entre os agricultores no meio rural, não enfatizando as possibilidades de ações para a reversão do quadro conforme as ações propostas no Edital (acima). Novamente o viés institucional da academia imprimiu a ênfase na geração de conhecimento, ao invés de privilegiar os processos de articulação de ações de desenvolvimento territorial.

Desde a criação do CONSAD o governo Federal anualmente realizou encontros do CONSAD em Brasília, onde eram discutidas as ações e a viabilidade dos consórcios. Segundo relatos da ex-presidente do CONSAD Metropolitano Sul foi muito questionado o envolvimento da 1/3 parte do poder público nos projetos. Já que, muitas vezes, os prefeitos não participavam ou não tinham conhecimento dos consórcios. Havia uma alta rotatividade entre os representantes das secretarias de governo, que não davam continuidade às ações dos projetos. Como relata:

No último encontro em Brasília, o ministro na época que ainda era o Patrus Ananias, isso foi em 2009 mais ou menos, na virada de 2010, último ano do CONSAD, o que o CONSAD fez, o que ficou determinado: vamos mudar a personalidade jurídica do CONSAD, por quê? Porque precisava da adesão dos municípios e os municípios não estavam engajados e se perdia projetos e a verba (Ex-presidente do CONSAD Metropolitano Sul, 11/04/13).

De acordo com essa discussão, a participação da sociedade civil continuaria envolvida, mas o poder público teria a maior representação para ter conhecimento por parte das prefeituras. Como os municípios não se manifestaram se estavam de acordo ou não com a nova proposta, o CONSAD Metropolitano Sul foi inativado. Houve tentativa de retomar as atividades, porém sem êxito, como relata a ex-presidente:

Há pouco tempo eu encaminhei uma solicitação ao MDS para ver em que pé ainda estaria o CONSAD, se ainda havia condições de tornar ele de direito público, o Metropolitano, e não obtive mais resposta, me deu a crer que o CONSAD não existe mesmo mais, porque eu não tive resposta nenhuma. Muita gente que hoje está lá dentro do ministério, no MDS nem conhece o CONSAD (Ex-presidente do CONSAD Metropolitano Sul, 11/04/13).

De acordo com o IBAM (2004) os CONSADs foram constituídos na forma jurídica de uma associação civil, pois a partir da vigência do novo Código Civil, de 2002, as associações passaram a se constituir pela “união de pessoas que se organizam para fins não econômicos” (art.53 do Código Civil). Ele distingue a “atividade econômica” da “finalidade econômica”, entendida como lucro. Por este entendimento, a prática da atividade econômica não descaracteriza as associações, desde que não haja partilha do resultado entre os associados. Nesta modelagem jurídica, a Associação Civil é responsável pela execução das atividades previstas no Acordo de Programa (Quadro 8) e é estimulada a formar parcerias com outros entes públicos ou privados, de modo a viabilizar seus programas.

De acordo com Ravanelli (2010), a lei dos Consórcios públicos de 2005 (Lei nº 11.107/05) regulamenta a cooperação horizontal e vertical entre as três esferas de governo, cujos princípios foram instituídos na Constituição de 1988. Essa lei aprimora o desenho federativo brasileiro para a gestão compartilhada de políticas públicas instituindo a figura dos consórcios públicos. Conforme Bidarra; Rocha (2012) estes passam a ser considerados como “contratos realizados entre as pessoas de Direito Público de capacidade política, isto é, entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em vista da realização de atividades públicas de interesse comum, e dos quais resultará uma pessoa jurídica que os congregará” (BIDARRA; ROCHA, 2012, 102). Eles se constituem como Consórcio Público de Direito Público, na figura de associações públicas, sendo equiparados a autarquias e participando da administração indireta dos entes federados; ou Consórcio Público de Direito Privado, podendo ser Associações ou Fundações. Entretanto, somente os de Direito Público podem conveniar com a União.

Os CONSADs se constituem enquanto pessoa jurídica como uma associação civil de direito privado, por possuir parte da sociedade civil como integrante, por isso sendo impedida de conveniar com a União. Entretanto, por meio do Acordo de Programa se constrói um instrumento formalizador da convergência de interesses, entre o Consórcio e a União, na execução de atividades voltadas à Segurança Alimentar e desenvolvimento local, cuja associação tem responsabilidade de gerir, podendo desta forma firmar convênios, contratos, receber e fazer doações financeiras, e celebrar convênio com a União (BIDARRA; ROCHA, 2012).

Então, mesmo após a lei dos consórcios de 2005, a figura de uma Associação é a mais adequada, entretanto, ainda permanece um grande desafio. A associação é integrada pelos entes que participaram de sua criação. Isso gera um impedimento na inclusão de nova representação da sociedade civil, pois ela é restringida no ato de criação: somente as entidades que estiveram envolvidas neste ato poderão integrar o consórcio. Esse fato gera o questionamento do quanto a sociedade civil pode estar representada nesta modelagem jurídica (BIDARRA; ROCHA, 2012).

De acordo com Lteif (2010), que realizou uma avaliação das temáticas levadas pelos delegados da região sul no encontro nacional dos CONSADs de 2009; Sacco dos Anjos; Caldas (2006), que realizaram uma avaliação de três CONSADs da região sul²², não incluindo o Metropolitano Sul; e a avaliação dos técnicos entrevistados por esta pesquisa, faz-se a seguir uma breve análise dos fatores envolvidos na inativação do CONSAD Metropolitano Sul, o qual apresenta especificidades. Ressalta-se que a fragilidade da questão jurídica para dar maior credibilidade aos CONSADs, explorada acima, foi um dos principais pontos citado por todos, o que não torna os CONSADs um programa pouco operacional.

De maneira geral na realidade da região sul, há limitações na participação da sociedade civil, sendo esta pouco representativa diante da diversidade dos setores governamentais envolvidos. Esta situação é compartilhada, em parte, pelo Metropolitano Sul, pois embora este CONSAD não contasse com o quadro completo dos representantes da sociedade civil, o Consórcio foi efetivado pelo esforço da presidenta, oriunda da sociedade civil. Os CONSADs não conseguiram executar políticas e programas expressivos para o desenvolvimento regional, faltando organização, associativismo e cooperativismo. Além disso, o programa iniciou sem uma identificação com o Desenvolvimento Regional. Também foram identificadas algumas questões culturais de incentivo ao individualismo e não participação, visão municipalista, beneficiando o município e não a região, além de interesses partidários.

²² Foram selecionados 3 CONSADs, um de cada Estado, do Rio Grande do sul o CONSAD Missões. O trabalho avaliou 267 entrevistas, distribuídas num total de 61 municipalidades.

Outro fator que contribuiu para as dificuldades de implementação dos CONSADs é a falta de compreensão dos gestores, que não veem o CONSAD como uma ferramenta de desenvolvimento local. No Metropolitano Sul evidencia-se o fato das prefeituras adentrarem aos CONSADs como um meio para obtenção de recursos, não visualizando a potencialidade do processo de Desenvolvimento Territorial para lidar com a questão da Segurança Alimentar. Neste contexto, o Programa CONSAD não foi “comprado” como política pelos municípios.

Outro grande desafio que os CONSADs enfrentaram, desde a sua concepção, refere-se ao tema do recorte territorial em termos dos municípios que dele fazem parte. Segundo Franca (2003), o critério que norteou o desenho territorial de um CONSAD é o da identidade microrregional, aliado ao número de municípios, entre 5 a 15. Em alguns casos o desenho do território identificou-se razoavelmente com o de microrregiões homogêneas adotado pelo IBGE, e de fóruns de discussão, conselhos ou agências. Entretanto, em outros casos abrangeu localidades muito diferentes. No Metropolitano Sul ele se sobrepôs, em parte, ao território dos COREDES e não houve nenhum esforço de se articular ao COREDE Metropolitano Delta do Jacuí.

A questão da sobreposição de territórios é um reflexo da sobreposição de políticas atuais desenvolvidas pelos Ministérios, tais como territórios da Cidadania (Ministério do Desenvolvimento Agrário), Territórios de CONSADs (MDS), Mesorregiões (Ministério da Integração), visto que atuam com temáticas e objetivos aproximados. Neste contexto fica evidenciada a ineficiência da articulação entre os atores, quer seja em nível de ministérios, quer seja em nível municipal. A avaliação da constituição dos CONSADs evidencia, em geral, a desarticulação, em especial, entre a sociedade civil e o poder público. No Metropolitano Sul alia-se o fato de não haver organização da agricultura familiar expressiva, tampouco de movimentos sociais urbanos. Durante o processo de implementação do Consórcio e da vigência do mesmo, as lideranças comunitárias não foram articuladas o suficiente para tensionar o governo federal para mostrar que a política era de interesse da sociedade civil, sinalizando para uma manutenção do território.

O território do CONSAD Santa Maria conseguiu construir lideranças da agricultura familiar, acabou sendo apoiado pelo MDA, reivindicando atenção das

políticas públicas e conseguindo pautar o Programa Território da Cidadania. Este programa tem objetivos muito próximos aos do CONSAD, os quais são promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. A participação social e a integração de ações entre Governo Federal, estados e municípios são a base dessa estratégia. No Rio Grande do Sul foram consolidados quatro territórios Médio Alto Uruguai, Noroeste Colonial, Região Central, Zona Sul do Estado, sendo que o território do CONSAD das Missões e de Santa Maria fizeram esta transição.

O CONSAD Metropolitano Sul não conseguiu estabelecer uma experiência exitosa a ponto de ser considerado relevante por segmentos locais para ser reivindicado como política para o território. Destaca-se o fato dele não ter sido assumido efetivamente pela esfera governamental local, e nunca ter contado com recursos para sua operacionalização, o que reduziu a ação da sociedade civil. Alia-se o fato de que este território agregava múltiplas realidades: rural, urbana e metropolitana, conferindo um alto grau de complexidade e desafios maiores a serem trabalhados, como a violência e a desconexão dos atores do território. Além disso, no contexto nacional, o Metropolitano Sul foi um CONSAD piloto que não conseguiu responder às expectativas do governo federal da época de 2003, pois desde 2004, este Programa não era mais prioridade do governo federal, conforme explicitado no início desta seção. Para que esta iniciativa viesse a dar frutos, seria necessária uma política de longo prazo, com começo, meio e fim.

O município de Gravataí teve um protagonismo na implementação do CONSAD Metropolitano Sul, em função da experiência do município na gestão da SAN. Na seção a seguir são apresentados e caracterizados os principais instrumentos para a gestão municipal da SAN.

5.2 Gestão da Segurança Alimentar em Gravataí: Conselho, Instituições e Programas

O estímulo proposto pelo Programa Fome Zero ao mobilizar a sociedade civil a trabalhar com o governo a questão da Segurança Alimentar, teve impacto na gestão em SAN em nível municipal em Gravataí. Primeiramente, na formação da

estrutura do conselho necessária para a implantação das políticas em nível municipal. Conforme Bidarra e Rocha (2012) um Conselho Gestor de políticas atua sobre o processo de definição, monitoramento e avaliação de serviços executados pelas entidades, órgãos e programas sobre sua temática. Ele tem a finalidade de permitir a participação e o controle social por meio da participação efetiva das entidades públicas e civis em seu processo decisório. Os CONSEAs são conselhos consultivos com a função de emitir pareceres e dar sugestões sobre as políticas, não possuindo o poder decisório.

Em Gravataí o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional de Gravataí (CONSAGRA) foi criado pela Lei nº 1903, de 07 de abril de 2003 (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ, 2003), com o objetivo de assegurar o direito humano à alimentação e à Segurança Alimentar e Nutricional. A configuração do conselho é composta por 2/3 de representantes da sociedade civil organizada e 1/3 de representantes governamentais. De acordo com Lubambo e Coutinho (2004), a abertura de novos canais de comunicação entre os cidadãos e o Estado passou a constituir um instrumento fundamental da gestão pública, evidenciando aspectos da dinâmica política da sociedade civil. Segundo a lei de criação do CONSAGRA cabe ao Conselho:

Propor, acompanhar e fiscalizar ações do governo municipal na área de Segurança Alimentar e Nutricional; articular áreas do governo municipal e de organizações da sociedade civil para a implementação de ações voltadas para o combate às causas da miséria e da fome, no âmbito do município; incentivar parcerias que garantam a mobilização e racionalização no uso dos recursos disponíveis; coordenar campanhas de conscientização da opinião pública, com vistas à união dos esforços e formular o Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (GRAVATAÍ, Lei nº 1903, art. 2, 2003).

A primeira gestão do CONSAGRA contava com sessenta e seis instituições, sendo formado por trinta e três membros titulares e igual número de suplentes, com mandato de vinte e quatro meses, sendo composto por onze representantes governamentais e vinte e dois representantes da sociedade civil organizada. No ano de 2012 o CONSAGRA possuía dez representantes da sociedade civil e cinco do poder público, com três vagas em aberto em função da substituição de instituições que não tiveram participação nas reuniões. O CONSAGRA é integrado por

representantes do poder público: Secretaria Municipal da Família Cidadania e Assistência Social (SMFCAS); Secretaria de Saúde; Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento (SMAA); Secretaria Municipal de Educação (SMED); Secretaria Geral de Governo (SGG); e representantes da Sociedade Civil: Pastoral da Criança de Gravataí; EMATER, Sociedade Espírita Paz e Luz; Diaconia Nossa Senhora dos Anjos; Conselho dos Cultos Afro-umbandistas de Gravataí (CONCAUGRA); Movimento dos Trabalhadores Desempregados (MTD) e Banco do Brasil.

A diretoria do Conselho que assumiu em 2013 é composta pelas seguintes representações: Presidência, Conselho dos Cultos Afro-umbandistas de Gravataí (CONCAUGRA); Vice-presidência, Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SMAA); 1ª Tesouraria, Secretaria da Saúde; 2ª Tesouraria, Associação Batista Abraçar (ABBA); 1ª Secretária, Secretaria Municipal da Família Cidadania e Assistência Social (SMFCAS) e; 2ª Secretária, Pastoral da Criança de Gravataí. Na configuração do CONSAGRA de 2013, não há representantes da área rural, existem três vagas em aberto no conselho, sendo que para uma delas foi indicada uma representante quilombola, integrante do Quilombo Manoel Barbosa, que se constitui em uma comunidade rural, em uma área de aproximadamente 18 hectares, embora grande parte da população atual trabalhe no setor industrial da cidade.

Por razão de não ter tido eleições no ano de 2012, a diretoria do CONSAGRA se manteve até o ano de 2013 com um mandato “tampão” de um ano. O conselho realiza reuniões mensais com seus respectivos representantes, onde são discutidos, principalmente, questões sobre o monitoramento de SAN e acompanhamento das instituições que são atendidas pelos programas e organizações da sociedade civil no município. As principais ações em SAN desenvolvidas pelo CONSAGRA são o monitoramento das doações de alimentos, através de visitas às instituições doadoras e às beneficiárias, e a realização de oficinas de informação sobre a SAN.

De acordo com Moura (2009), os conselhos se constituem como espaços públicos em que as organizações da sociedade civil têm, com o seu público, uma relação distinta daquela existente entre os representantes que foram eleitos para atuar no poder público. Através dos conselhos, estão se criando novas formas de

representação política, caracterizadas pela representação coletiva na qual os representantes falam em nome de determinados grupos sociais.

As principais instituições que desenvolvem programas e ações e os equipamentos públicos relacionados à SAN no município de Gravataí são descritos a seguir. O município possui dois Bancos de Alimentos, sendo um deles gerido pela prefeitura e o outro por gestão empresarial. O Banco de Alimentos (empresarial) é uma organização da Sociedade Civil de Interesse Público. Em Gravataí ele foi inaugurado no ano de 2009, por iniciativa de empresas parceiras, com o intuito de demonstrar responsabilidade social a populações menos favorecidas.

O Banco de Alimentos da prefeitura recebe os alimentos através da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Possui uma lista de entidades (pessoas) cadastradas, na qual somente poderá receber o benefício quem estiver no cadastro. Em casos excepcionais, como em situações de enchentes, o Banco arrecada uma quantidade maior e distribui para as pessoas atingidas. As famílias que necessitam de um aporte maior, por não conseguirem se sustentar com o que é doado, ou não tiverem recebido o benefício, poderão procurar o CRAS (Conselho Regional de Assistência Social) e requerer a cesta básica emergencial. De acordo com o DHAA o acesso à alimentação é um direito fundamental, sendo garantido pela lei nº 11.346, de 15/09/2006 (LOSAN). A referida lei também estabelece como dever do Estado brasileiro formular e implementar “políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada” (BRASIL, 2006, art.1º). Portanto, a partir de 2010 com a Emenda Constitucional 64 (BRASIL, 2010) abre-se a possibilidade de qualquer indivíduo que se encontrar em situação de carência extrema e não receber alimentos de instituições se dirigir ao Ministério Público e requerer esse direito.

Outro equipamento público envolvido com a SAN no município é o Restaurante Popular que possui acompanhamento pelo CONSAGRA através da participação do assistente social e representante da SMFCAS. O “Prato Popular”, criado em outubro de 2004, é uma iniciativa da empresa Dana, com o apoio da Puras, Prefeitura de Gravataí e Governo do Estado do Rio Grande do Sul. São servidas cerca de 300 refeições por dia, ao custo de R\$ 1,00, e as empresas parceiras subsidiam os custos restantes, com um total de 6.600 refeições por mês. O

conselho acompanha entidades cadastradas e as famílias que recebem as doações elegendo as de maior vulnerabilidade para obterem o auxílio. As entidades com plano de ação aprovado pelo CONSAGRA abarcam um total de 2110 famílias, com 42 entidades cadastradas. Os representantes do Conselho realizam visitas periódicas, realizam cadastro de novas entidades e acompanham as doações de cestas básicas fornecida pelo Banco de Alimentos e por outras intuições, a fim de promover a SAN com equidade. Atualmente quinze delas estão em atividade, como pode se observar no Quadro 9.

Quadro 9 – Entidades com plano de ação aprovados pelo CONSAGRA

ENTIDADES COM PLANO DE AÇÃO APROVADOS PELO CONSAGRA	
Nº de famílias = 2110 Nº de entidades = 42	
Entidades (em atividade)	
1.	Associação Batista Abraçar (ABBA) – distribuição de alimentos 1 vez por semana
2.	Movimento dos Trabalhadores Desempregados (MTD) – distribuição de alimentos
3.	Associação dos Moradores da Morada Gaúcha – 35 famílias Almoço 1vez por mês
4.	Pastoral da Criança Cerro Azul – 44 famílias Distribui alimentação duas vezes por mês
5.	Sociedade Espírita Paz e Luz – distribuição de alimentos semanal para 300 famílias cadastradas
6.	UAPA (União de Apoio e Prevenção da Aids) – 17 famílias palestras e visita domiciliar
7.	Associação de pais e mães – 36 famílias
8.	CECOMAPI (Centro Comunitário de Moradores e Amigos do Parque Itatiaia) - 83 famílias
9.	Centro de Recuperação Imaculada Conceição – 60 famílias Atividades com dependentes químicos
10.	Associação Comunitária Estância Antiga – 16 famílias
11.	Associação dos Carroceiros e Catadores de Materiais Recicláveis de Gravataí - 17 famílias
12.	Associação de Moradores no Loteamento Xará – 57 famílias
13.	Associação de Moradores e Amigos do Parque da Lagoa – 21 famílias
14.	Clube de Mães em Ações Comunitárias – 27 famílias
15.	Sociedade Beneficente Espírita Vinha de Luz – 81 famílias

Fonte: Elaborada pela autora, dados da pesquisa de campo.

As instituições governamentais representadas no CONSAGRA, como as secretarias da prefeitura, realizam diferentes ações no município relacionadas à SAN. A Secretaria de Saúde realiza o diagnóstico da população através do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) que tem por objetivo detectar os

desvios nutricionais, como baixo peso ou sobrepeso/obesidade, de forma a monitorar o estado nutricional da população para minimizar ou evitar as possíveis consequências decorrentes. O SISVAN é um instrumento usado no Setor da Saúde visando à inserção dos dados de avaliação nutricional das pessoas que frequentam as unidades básicas do Sistema Único de Saúde (SUS).

Este instrumento serve como fonte de dados de monitoramento do estado nutricional de indivíduos de todas as fases do ciclo de vida (criança, adolescente, adulto, idoso e gestante) e também é utilizado para acompanhar os beneficiários do Programa Bolsa Família. Conforme o Decreto Federal nº 5.209/2004 (BRASIL, 2004), é recomendado o monitoramento do crescimento por meio da avaliação do estado nutricional inserido no SISVAN, o acompanhamento do desenvolvimento e vacinação das crianças menores de sete anos e assistência ao pré-natal de mulheres gestantes (BRASIL, 2004). O município de Gravataí possui 26 Programas de Saúde da Família (PSF) que realizam o monitoramento nutricional pelo SISVAN. Gravataí possui quatro distritos de saúde: Centro, Norte, Sul e Rural. Dentre o número total de PSF do município, 5 estão localizados em zonas rurais: Morungava, São Marcos, Itacolomi, Neópolis e Costa do Ipiranga.

A Secretaria de Saúde de Gravataí elegeu trabalhar com a obesidade. De acordo com a representante da Secretaria de Saúde, ocorreu uma rápida transição nutricional no município, visto que ainda em 2005 havia casos de desnutrição e hoje o maior problema é a obesidade. O município possui um Centro Especializado em Nutrição e Qualidade de Vida (CENQ), com uma equipe multidisciplinar que inclui nutricionistas, clínicos e psicólogos que oferecem à população atendimento e orientação sobre situações de risco nutricional. Também são desenvolvidos no local outros programas para melhorar a qualidade de vida da população. Entre eles está o “Viva Mais Leve” que consiste na reeducação alimentar e na mudança de comportamento de pacientes obesos que são acompanhados durante o período de 1 ano, sendo formados 3 grupos de 40 pessoas a cada ano. Além da perda de peso, o programa visa combater outros problemas de saúde decorrentes da obesidade, como doenças cardíacas, diabetes, pressão alta e colesterol elevado.

O aumento da obesidade e suas doenças decorrentes e a diminuição da desnutrição foram observadas em todas as áreas do município, incluindo o meio

urbano e rural. Porém, em relação à alimentação perceberam-se diferenças, já que no meio rural a alimentação é mais variada e saudável do que a urbana. Apesar de haver maior utilização de gordura animal (banha), há menos acesso a produtos industrializados e um maior consumo de frutas e verduras que estão disponíveis da produção familiar para o autoconsumo.

O “Programa do Leite Especial” atende cerca de 70 crianças por mês e é oferecido para recém-nascidos e crianças que necessitam de alimento diferenciado em casos de disfunções metabólicas ou genéticas e o “Programa do Ferro” que visa à suplementação do sulfato ferroso e ácido fólico para gestantes e crianças. O município possui verba do Ministério da Saúde e do Fundo de Alimentação e Nutrição (FAN), o que proporciona o investimento na estrutura necessária para as ações, não demandando outras fontes. O propósito da instituição converge para os objetivos das demais secretarias e participantes do CONSAGRA, como aponta a representante da secretaria de saúde:

Há convergência com as demais instituições, e a instância de controle social que recebe reclamações das Unidades de atendimento de saúde, deve estar ligada a um conselho e está ligada ao CONSAGRA. As pessoas que fiscalizam o comitê gestor e a instância estão ligadas ao Conselho (Representante da Secretaria de Saúde, Abril 2013).

A SMFCAS realiza os Programas: Agente Jovem de Desenvolvimento Social Urbano para jovens de 15 a 17 anos em situação de risco e vulnerabilidade social. Por meio de um conjunto articulado de ações são oferecidas orientações em áreas como saúde, cidadania, direitos civis e meio ambiente a essa população. Além desse programa a SMFCAS realiza outros projetos, como programa Bolsa Família que será abordado posteriormente, e oferece atendimento nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, onde são ofertados serviços e ações de proteção básica como o Programa de Acolhimento Social e Programa de Atenção Integral à Família – PAIF. A Secretaria também realiza Campanha do Agasalho, Programa de Trabalho Educativo com Crianças e Adolescentes – PETECA; Projeto de Convivência para Pessoas Idosas, entre outros.

A Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento (SMAA) tem projetos em andamento no município, como o projeto de horta e agricultura urbana para

atender beneficiários do Bolsa Família e pessoas carentes. São projetos do governo do estado do Rio Grande do Sul que irão contatar pessoas para prestar assistência técnica e montar hortas para agricultura urbana e periurbana, com o objetivo de que as mesmas, após o projeto, continuem as atividades para ter uma fonte de renda e também de alimentação. A proposta referida, em conjunto com a SMFCAS, é iniciar a produção para o consumo e vender o excedente. Para a SMAA a principal demanda de SAN para o município é incentivar a produção orgânica, livre de agrotóxicos. A proposta visa proporcionar a segurança dos agricultores que produzem e à qualidade dos alimentos ofertados à população. Muitos produtores não utilizam insumos no cultivo, mas não têm a garantia de um produto orgânico por não serem certificados e dessa forma não podem agregar valor ao produto.

Outra tentativa por parte da secretaria é a implantação do Sistema Único de Atenção à Sanidade Agropecuária²³ (SUASA) e da Coordenadoria de Inspeção de Produtos de Origem Animal (CISPOA), pois Gravataí possui apenas o Serviço de Inspeção Municipal²⁴ (SIM), para ter a possibilidade de comercializar fora do município. Alguns produtores, que possuem agroindústria, passam por essa dificuldade, pois não conseguem comercializar para outros locais. Dentre as principais dificuldades e necessidade de viabilizar instrumentos para o processo de planejamento, a secretaria relata que enfrenta dificuldades no trabalho devido às más condições dos equipamentos agrícolas, que estão sucateados ou insuficientes.

Outro projeto da SMAA que trata da comercialização é a Central de Comercialização, que consiste em um local para as pessoas comercializarem os produtos agropecuários para o atacado e varejo. O objetivo do projeto é melhorar a

²³ Sistema Único de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) é um sistema de inspeção sanitária que permite a legalização e implementação de novas agroindústrias e a comercialização dos produtos no mercado formal em todo o território brasileiro. Coordenadoria de Inspeção de Produtos de Origem Animal (CISPOA) é o órgão da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Agronegócio do Rio Grande do Sul responsável pela inspeção de produtos de origem animal que são comercializados dentro do estado.

²⁴ Serviço de Inspeção Municipal – (SIM) realiza inspeção sanitária e emite certificado de qualidade a empresas e empreendedores que se adequam às exigências sanitárias vigentes em legislação específica, e que possuem qualidade e higiene em seu processo de produção. As indústrias certificadas podem comercializar seus produtos dentro do município de maneira legalizada através do registro.

alimentação e a vida dos produtores rurais, assim como incentivar a organização entre eles, como ressalta a representante da secretaria de agricultura:

Nós estamos buscando incentivar a associação e a cooperativa para poder funcionar melhor, em questão de logística, no caso o trabalho que a gente está fazendo agora através do curso do SENAR, é fazer com que o pessoal, eles se conheçam e de repente até comecem a se organizar para daqui mais um tempo poder colocar os produtos. Por isso que é difícil o produtor largar a casa dele, a horta ou lavoura para ir comercializar, teria que ter uma forma de rodízio, eu não sei, alguma organização. Essa questão nós estamos procurando incentivar para que eles se organizem, para ter um local definido para comercializar (Representante da Secretaria de Agricultura, Abril 2013)

O SENAR, Serviço Nacional de Aprendizagem Rural, é uma entidade de direito privado, paraestatal, vinculada à Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil e administrada por um Conselho Deliberativo composto por representantes do governo federal e por trabalhadores rurais e ruralistas. Ações de promoção social, capacitações e cursos do SENAR são destinados, gratuitamente, a pessoas do meio rural relacionadas aos processos produtivos agrossilvipastoris (SENAR, 2014).

Em Gravataí o SENAR realizou um curso de Produção de Frangos e Ovos Caipiras, no ano de 2013, com integrantes do Quilombo²⁵ Manoel Barbosa, situado na localidade do Barro Vermelho, em Gravataí. A regularização fundiária do Quilombo foi realizada em dezembro de 2004. Atualmente é integrado por 42 famílias, que possuem de 2 a 4 filhos totalizando em torno de 100 pessoas. Possui PSF (Programa de Saúde da Família) nas proximidades e hortas para autoconsumo na alimentação. A comunidade mantém práticas religiosas afro-brasileiras e transmite sua cultura através da história oral.

O *Projeto de Produção de Frangos e Ovos Caipiras* teve como objetivo estimular a produção e contribuir com o autoconsumo e renda das famílias, além de gerar empregos. De acordo com relatos da representante Quilombola no CONSAGRA, são poucos os projetos oferecidos pela prefeitura para essa

²⁵ Quilombos são as terras dos quilombolas consideradas espaços destinados à resistência, reprodução física, social, econômica e cultural das comunidades negras brasileiras que assumiram a identidade de quilombolas. Estes são homens e mulheres pertencentes a grupos étnicos, predominantemente, constituídos pela população negra que possuem tradições e práticas culturais próprias, bem como relações com a terra e território provindos de ancestralidade (RAMOS, 2013).

localidade, fato que pode ser confirmado por intermédio das informações fornecidas pela EMATER e pela Secretaria de Agricultura sobre a localidade, a qual não foi incluída nos diagnósticos locais realizados no município e não tem o apoio da EMATER por estar localizada em uma região urbanizada e com menor área para produção agrícola e pecuária. Recentemente, tem sido integrada em projetos em parceria com a SMAA, como o do SENAR, referido anteriormente.

As entidades da sociedade civil que possuem representação no CONSAGRA igualmente realizam ações em SAN no município, como a Pastoral da Criança, que participa do Conselho desde o início de sua implementação em 2003. A Pastoral tem como missão assistir às crianças e a família pela promoção da vida e tem como função mudar o ambiente onde está trabalhando. A instituição busca trabalhar com direitos básicos, como a alimentação e realiza avaliação nutricional de crianças, através da aferição de peso e estatura, para diagnosticar situações de risco e auxiliar a comunidade. As ações desenvolvidas possuem um caráter estruturante e não somente assistencial. Recebem doações de outras instituições, do comércio principalmente, e distribuem às famílias. A instituição, através do acompanhamento dessas famílias assistidas, realiza atividades para estimular as pessoas a buscarem autonomia e melhorarem sua condição de vida.

A Pastoral possui 12 integrantes e 45 famílias cadastradas. É realizada uma visita por mês às famílias da comunidade com a finalidade de avaliar nutricionalmente as crianças, orientar sobre vacinas e alimentação e fornecer, em casos de necessidade, produtos medicinais artesanais como loções, pomadas e a multimistura. Uma vez por mês são distribuídos alimentos arrecadados através de doações do comércio. No dia da doação são realizadas rodas de conversa sobre temas como planejamento familiar, nutrição e campanha de vacinação. A instituição também participa do Conselho de Saúde e em breve pretende integrar o Conselho de Educação.

Para a representante da Pastoral da Criança, a atuação no CONSAGRA estabelece o diálogo com as outras secretarias de governo e isso facilita a parceria para prestar auxílio à comunidade. Quando necessitam de algo, contatam e recebem auxílio, como doações da SMFCAS ou auxílio da SMAA, quando querem desenvolver uma horta. Há uma ajuda mútua, através do diálogo formam-se essas

parcerias e contatos com setores do governo que prestam assistência às outras instituições.

Outra organização da sociedade civil que tem representatividade no CONSAGRA e contribui com a SAN no município é a Sociedade Espírita Paz e Luz que está em atividade há 24 anos. A instituição atende 148 famílias da Vila Maria, situada na divisa entre os municípios de Gravataí e Cachoeirinha, distribuindo cestas de alimentos. Realizam atividades na própria sede, distribuindo semanalmente cestas de alimentos para famílias em vulnerabilidade na comunidade que reside próximo à Morada do Vale I. Oferecem, também, oficinas de confecção de sabão e estão organizando uma biblioteca para a comunidade. Nos outros dias, realizam palestras, cursos e atendimento espiritual.

O CONSAGRA tem trabalhos articulados ao Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do Estado do Rio Grande do Sul (CONSEA/RS). Com o objetivo de estimular os municípios a aderirem ao SISAN, assim como formular leis e planos municipais de SAN, o CONSEA/RS promoveu no ano de 2013, Seminários Regionais do SISAN em diferentes regiões do estado de forma a contemplar um maior número de municípios participantes e suas diversidades. A maior parte das atividades do CONSEA/RS é realizada na capital do estado, Porto Alegre, e tem pouca participação de integrantes de outras regiões, sendo quase que sua totalidade da região metropolitana.

Para agregar outras regiões o CONSEA/RS tem realizado atividades descentralizadas para obter uma participação mais efetiva. O objetivo dos Seminários é fornecer informações sobre o Sistema de Segurança Alimentar (SISAN). Essas atividades estão articuladas a um plano de abrangência nacional, sendo realizadas em todo o país, cada conselho estadual realizou uma jornada de informação e formação para que a importância do sistema seja difundida aos municípios.

O estado do Rio Grande do Sul já fez adesão ao SISAN e através de atividades de formação estimula e fornece apoio aos municípios para aderirem. A proposta dessa atividade foi apresentar o Plano Nacional de SAN e legislações vigentes, assim como fornecer orientações sobre como formular os documentos e leis para implantar o Sistema. O município de Gravataí participou do Seminário

Regional do SISAN – Metropolitano e contou com a presença de sete representantes do CONSAGRA; a presidente (CONCAUGRA), EMATER, Pastoral da Criança, Banco de Alimentos, SMFCAS, Secretaria de Saúde e Secretaria de Agricultura.

A participação estimulou o Conselho a desenvolver atividades durante a semana da alimentação em outubro. Dentre as atividades, a “Oficina de Capacitação em Segurança Alimentar” foi voltada aos representantes das entidades e das comunidades beneficiárias do município. A proposta da oficina foi a formação em Segurança Alimentar e divulgação das atividades do CONSAGRA juntamente com a SMFCAS e o Banco de Alimentos. O intuito da oficina foi divulgar os programas oferecidos pelo município e esclarecer todos os passos de como fazer o cadastro único para que os representantes sejam multiplicadores e levem essas informações para sua comunidade. Também foram distribuídos informativos sobre onde buscar os recursos.

No município de Gravataí, segundo dados do MDS de maio de 2013, há 15.996 famílias cadastradas no Cadastro Único²⁶, o que contempla um universo de 53.032 pessoas. No momento, em torno de 55% das famílias de baixa renda do município estão cadastradas. Dentre os critérios de inclusão estão renda per capita de até meio salário mínimo ou até três salários mínimos familiares (GRAVATAÍ, 2013). Este fato demonstra a desinformação da população sobre os benefícios que poderão ser concedidos através da realização do cadastro.

Conforme a presidente do CONSAGRA, apesar da mobilização por parte da sociedade e órgãos públicos, a situação de Segurança Alimentar e Nutricional em Gravataí deve ser melhorada, com base na legislação, para garantir o cumprimento de políticas públicas. Dentre as principais demandas de Segurança Alimentar para o município foi ressaltada a importância da implementação da Lei e do Sistema de SAN (SISAN), para que independentemente da troca de governo ou partido, haja

²⁶ O Cadastro único é uma ferramenta de coleta de dados e informações do Governo Federal para a identificação das famílias de baixa renda no país. Tem como objetivo identificar potenciais beneficiários para inclusão em programas de assistência social e redistribuição de renda²⁶. Foi criado em 2001 pelo Decreto nº 9364 da Presidência da República (BRASIL, 2001) sendo posteriormente revogado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007 (BRASIL, 2007) e regulamentado pela Portaria nº 376 de 16 de outubro de 2008 (BRASIL, 2008).

continuidade aos programas e políticas. No final do ano de 2013 o Prefeito anunciou que a Lei Municipal de Segurança Alimentar de Gravataí iria ser implementada, entretanto, até junho de 2014 a lei não havia sido sancionada.

5.3 Gestão da Segurança Alimentar e Nutricional e o rural em Gravataí

Nesta seção é apresentada a situação dos principais programas do governo federal em SAN para o meio rural no município de Gravataí, destacando as políticas desenhadas para conectar a produção de alimentos da agricultura familiar aos mercados institucionais, como o Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa de Alimentação Escolar (MALUF, 2007; TRICHES; SCHNEIDER, 2010). Após discute-se o Programa Bolsa Família e os demais programas de SAN desenvolvidos no município, enfocando sua inserção junto aos agricultores familiares. Por fim, a partir da experiência do município de Gravataí, apresenta-se uma contribuição para a proposta de indicadores da dimensão 7 (Programas e Ações de SAN) do PLANASAN, discutindo a necessidade de indicadores específicos do rural para o monitoramento da SAN em nível municipal.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que realizava parceria com a SMFCAS e SMAA, está inativo desde 2011. Sobre o motivo do não funcionamento do PAA e sobre as perspectivas de retorno, a representante coloca:

Nós vamos entrar em contato com os colegas da outra secretaria (Assistência Social) para ver o andamento e se há previsão de retorno de atividades, e ver se têm interesse, porque o nosso interesse é promover a venda do produto deles... eu acho que essa integração está falhando e está um pouco assim em virtude de todo movimento político que teve por aqui, isso pesa, querendo ou não, isso pesa porque tivemos o impeachment da prefeita em 2011 e aí em 2012 foi o governo de transição. Então foi bem aí 2011 que encerrou, momento que terminou o contrato não foi renovado, não foi continuado acho que em virtude de todo esse tumulto, toda essa coisa que teve, sabe então agora que está baixando a poeira, como se diz, enquanto as coisas estão começando a caminhar (Representante da Secretaria de Agricultura, Abril 2013).

O PAA no município de Gravataí, segundo a representante da SMAA, pretende retornar seu funcionamento em parceria com a SMFCAS e SMAA, após dois anos de inatividade. De acordo com a representante da secretaria, o

andamento do programa foi prejudicado por questões administrativas com a gestão da prefeitura no período (2011). Em função do período eleitoral e consequente afastamento e cassação dos representantes eleitos, que estavam vinculados à gestão anterior, acarretou mudanças nas representações das secretarias da prefeitura em decorrência da troca da legenda partidária. No período próximo à eleição, muitos trabalhos da SMAA foram postergados e o trabalho em campo prejudicado, pois foram reduzidas as saídas para não serem vinculadas com a campanha eleitoral, que no período realizava visitas nas instituições e domicílios.

Outra dificuldade relatada pela representante é a dificuldade de operacionalização do programa por não ter cooperativas e associações no município para viabilizar e facilitar a distribuição dos produtos. O projeto vigente da SMAA no ano de 2013 é a Central de Comercialização, que tem como objetivo estimular a produção e comercialização da agricultura familiar, incentivar o mercado interno e o fornecimento para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). De acordo com a Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, no mínimo 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para alimentação escolar, devem ser utilizados na compra de produtos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações (BRASIL, 2009). Gravataí possui 148 escolas em atividade, sendo 21 delas localizadas em zonas rurais (BRASIL, 2013). No ano de 2013 foram repassados pelo FNDE um total de R\$ 2.651.006,00 ao município para serem utilizados em toda a abrangência do Programa (FNDE, 2013).

Atualmente Gravataí atende à regulamentação da lei com a compra da agricultura familiar para as escolas, porém a totalidade dos produtos é adquirida de outros municípios próximos, em decorrência da falta de uma central de comercialização ou cooperativa. Uma das propostas da referida lei é justamente incentivar a produção e comercialização local, encurtando a cadeia de distribuição. No entanto o entrave da organização e logística está impedindo essa concretização no município, uma vez que possui significativa área rural e produção da agricultura familiar, principalmente com produtos da pecuária de corte e leiteira, ao mesmo

tempo em que produtores locais de leite de Gravataí comercializam com indústrias de outras cidades.

Conforme o representante da EMATER, alguns projetos para a compra institucional de alimentos dos agricultores de Gravataí foram encaminhados, com a participação da comunidade. A prefeitura se comprometeu em comprar um percentual para a alimentação escolar, creches e comercialização, mas não foi realizado por causa da regularização de leis municipais. Apesar do esforço despendido para realizar ações que partam de uma demanda local, existem muitos entraves e questões burocráticas com o poder público que prejudicam sua concretização. A prioridade para o município hoje, para o representante da EMATER, é ter políticas públicas definidas:

Nas secretarias o pessoal faz um trabalho, mas é muita prestação de serviços, como exemplo: nós vamos implantar no município fruticultura, para fazer fruticultura nós temos isso, os apoios são esses, o município não tem fruticultura, nós temos que fazer uma agroindústria para ter um movimento de novo. Não tem uma política clara, então é feito muito na vontade das pessoas interessadas, tem quem está trabalhando, se envolvendo, mas aquela política com apoio concreto, não tem" [...] "Hoje nosso planejamento parte das atividades dos produtores, todos os anos temos planejamentos, nos reunimos em Conselho, e com as representações no Conselho pedimos para trazer as demandas da comunidade para colocar no nosso Plano Anual de Trabalho, então vêm, isso vêm, realmente o pessoal traz o que a comunidade quer (Representante da EMATER, Abril 2013).

A representante da SMAA destaca como prioridade a questão da comercialização, já que existem muitos produtores, e vários deles estão reduzindo a produção total por terem dificuldades para comercializar. Esse aspecto expõe o quanto o município não visualiza a política de SAN como uma relação entre produção e consumo que vem a fortalecer o próprio município. Ao comprar de outros locais, Gravataí deixa de receber o retorno do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS²⁷) que poderia vir a fortalecer o próprio município.

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência condicionada de renda que atende famílias em situação de pobreza e de extrema

²⁷ O ICMS é um imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação, de competência dos Estados e do Distrito Federal.

pobreza. O PBF foi instituído pela Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004 (BRASIL, 2004) e regulamentado pelo Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004 (BRASIL, 2004). De acordo com o Artigo 4º do referido Decreto, os objetivos básicos do PBF, em relação aos seus beneficiários são: promover o acesso à rede de serviços públicos; combater a pobreza e promover a Segurança Alimentar e Nutricional; estimular a emancipação das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza e promover a intersetorialidade e complementaridade das ações sociais do Poder Público. No ano de 2013, em Gravataí havia 6.828 famílias atendidas pelo programa (BRASIL, 2013).

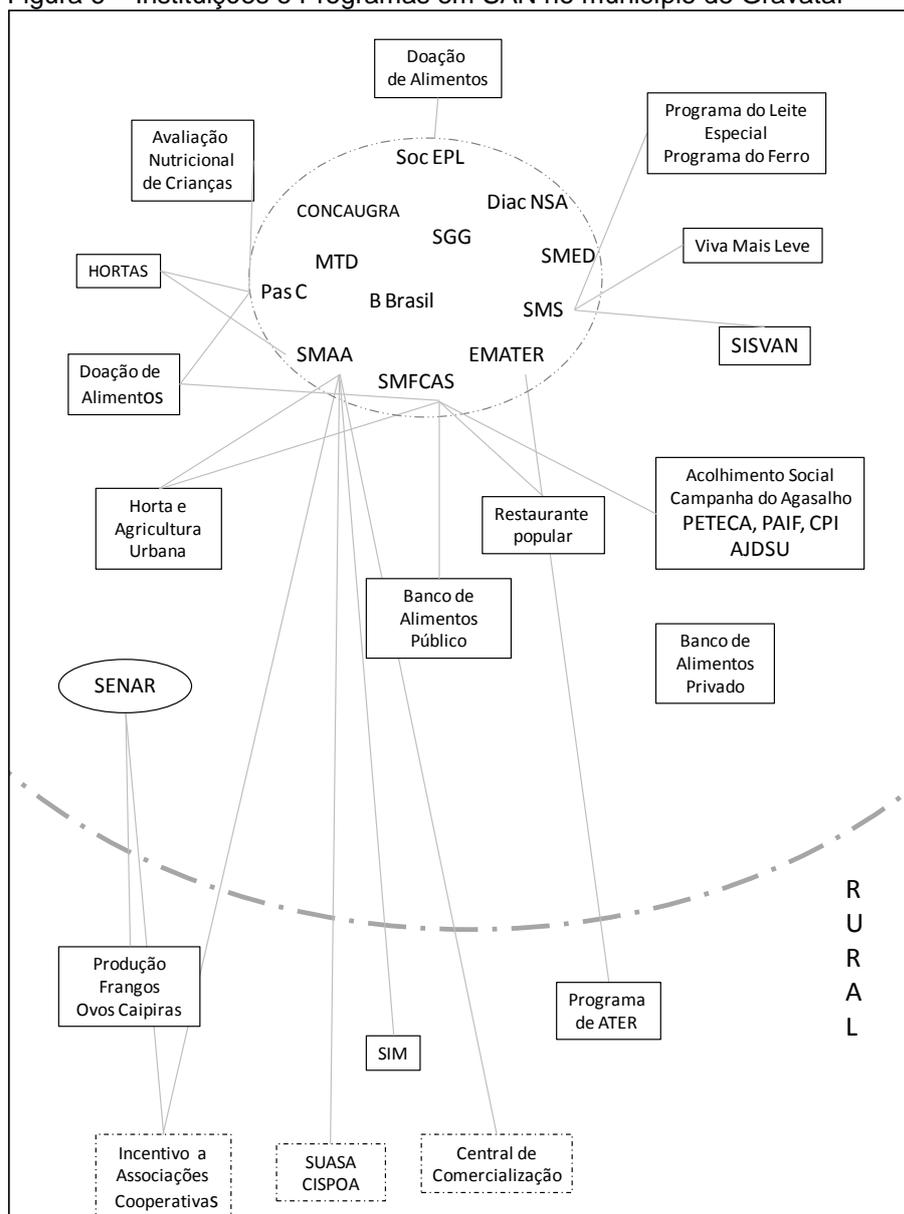
O número e a proporção de pessoas cadastradas são maiores no meio urbano do que no rural, em razão de haver também maior proporção da população em condições de pobreza no meio urbano. Conforme dados do Censo IBGE 2010, da população total do município, de 255.660 residentes, 7.898 encontravam-se em situação de extrema pobreza, ou seja, com renda domiciliar per capita abaixo de R\$ 70,00. Isto significa que 3,1% da população do município vivia nesta situação. Do total de extremamente pobres, 725 (9,2%) viviam no meio rural e 7.173 (90,8%) no meio urbano (BRASIL, 2010). Entretanto, a falta de centros de referência para realização do cadastro das famílias e a falta de informação sobre esses serviços no meio rural, podem subestimar o número de famílias em vulnerabilidade, já que o alto índice de pobreza contempla ambas as áreas do município, mas sobretudo por não haver uma delimitação clara do rural.

Os programas em SAN desenvolvidos no município de Gravataí, bem como as instituições responsáveis são apresentados na Figura 6. Eles podem ser agrupados em programas de:

- a) produção de alimentos;
- b) doação de alimentos e oferecimento de refeições;
- c) diagnóstico nutricional e educação alimentar;
- d) programas sociais, e;
- e) transferência de renda.

Destes programas, apenas os de produção de alimentos e transferência de renda beneficiam diretamente os agricultores familiares do município.

Figura 6 – Instituições e Programas em SAN no município de Gravataí



- CONSAGRA
- INSTITUIÇÕES RESPONSÁVEIS POR PROGRAMAS
- PROGRAMAS EM SAN EM ANDAMENTO
- PROGRAMAS EM SAN EM IMPLEMENTAÇÃO

Legenda:

SMFCAS – Secretaria Municipal da Família Cidadania e Assistência Social
 SMS - Secretaria Municipal de Saúde
 SMAA - Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento
 SMED - Secretaria Municipal de Educação
 SGG - Secretaria Geral de Governo
 EMATER

Soc EPL - Sociedade Espírita Paz e Luz
 Diac NSA - Diaconia Nossa Senhora dos Anjos
 CONCAUGRA - Conselho dos Cultos Afro-umbandistas de Gravataí
 MTD – Movimento dos Trabalhadores Desempregados
 B Brasil – Banco do Brasil
 Pas C - Pastoral da Criança de Gravataí
 SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

Fonte: Elaborado por Coelho-de-Souza (2013).

Em relação às dimensões propostas pelo PLANSAN para a implementação de políticas em SAN, percebe-se que os programas do município de Gravataí atendem parcialmente às dimensões envolvidas na Segurança Alimentar e Nutricional, sendo contempladas a produção e disponibilidade de alimentos, acesso à alimentação adequada e saudável, saúde, nutrição e serviços relacionados e educação. Os programas de ATER; hortas urbanas e de Produção de Frangos e Ovos Caipira destinado aos quilombolas correspondem às ações desenvolvidas no município para a promoção da produção de alimentos (Dimensão I do PLANSAN), os quais atendem um público urbano e rural, com ênfase em uma comunidade quilombola. Os programas de doação de alimentos e oferecimento de refeições contribuem para a disponibilidade de alimentos para as pessoas em Insegurança Alimentar e acesso à alimentação adequada²⁸ (Dimensões II e IV), entretanto atendem majoritariamente ao público urbano.

Os diagnósticos nutricionais e a educação alimentar contribuem para a saúde e nutrição (Dimensão V) da população predominantemente urbana. Apesar de Gravataí possuir Programas de Saúde da Família (PSF) localizados em zonas rurais, de acordo com a representante da Secretaria da Saúde, o município não possui projetos específicos para o meio rural. Os programas oferecidos pela secretaria de Saúde são centralizados e contemplam em grande parte a população urbana, pois a longa distância das áreas rurais inviabiliza a participação da população rural. Os programas sociais vêm a contribuir com os serviços relacionados à SAN (Dimensão V) e ações em educação (Dimensão VI) voltadas à população, mas oferecidos nos centros urbanos. Os programas, em geral, não estão voltados à geração de renda (Dimensão III), apenas transferência de renda (Programa Bolsa Família), embora o programa de hortas urbanas está prevendo a comercialização do excedente produzido, mas esta iniciativa não tem repercussão sobre os agricultores familiares.

Em relação à gestão da SAN, o município de Gravataí possui um Conselho bastante atuante, com participação efetiva de representações governamentais e da sociedade civil, que articulam instituições em torno de programas e ações em SAN

²⁸ Como a presente pesquisa não teve por objetivo avaliar a qualidade e quantidade das refeições oferecidas e dos alimentos distribuídos não é possível fazer uma avaliação se estas contribuem para uma alimentação adequada, conforme preconizado pela LOSAN (BRASIL, 2006).

em nível municipal, bem como possuem articulação com o CONSEA/RS, para ações pontuais. O CONSAGRA, embora não esteja com o quadro completo, contribui para o estabelecimento de uma comunicação entre as entidades que o compõe, porém as ações são setorizadas. O Conselho contribui para a existência de uma gestão da SAN no município, a qual é desenvolvida a partir de uma concepção assistencialista, conforme a fase inicial da Segurança Alimentar cujas ações tinham um caráter assistencial (PESSANHA, 2002).

As ações e projetos das instituições envolvidas com a gestão no rural do município estão associados a setores específicos do poder público ou locais de abrangência das organizações da sociedade civil. Dessa forma, percebe-se que o planejamento e a cobertura dos serviços não são uniformes na distribuição territorial do município. As ações voltadas ao rural ficam diluídas, não contemplando essa população e sua diversidade, o que acarreta na falta de assistência aos locais não acessados por essas entidades que realizam ações em SAN. As políticas implantadas no município demonstram uma fragilidade ao atender essa demanda, o que reflete em uma defasagem no atendimento nessas áreas, o que pode ser observado na escassez de serviços de assistência nas áreas rurais do município.

Nessas condições, a SAN no meio rural, de acordo com a LOSAN (2006), não está sendo cumprida, pois a SAN não envolve somente o acesso regular e permanente a alimentos, mas também, que não comprometa o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde que respeitem a diversidade cultural e que seja ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentável (Art. 3º; BRASIL, 2006). Concorre para essa situação a ausência de representação da agricultura familiar no CONSAGRA, condição que deflagra a inexistência de lideranças, bem como a desarticulação de movimentos sociais deste setor. Além disso, nos 11 anos de políticas em Segurança Alimentar e Nutricional implantadas no município, tais como o CONSAD Metropolitano Sul e as desenvolvidas pelo município, não houve a construção de um movimento que incorporasse as demandas da agricultura familiar a ponto de tencionar os governos para o direcionamento de políticas para esse setor.

O Quadro 12 apresenta os indicadores referentes aos programas e ações de Segurança Alimentar e Nutricional desenvolvidos no município de Gravataí,

buscando evidenciar a condição da população rural. Esse esforço busca contribuir para o estabelecimento dos indicadores da Dimensão VII do PLANSAN, a qual não tem indicadores propostos, além de confrontar as informações disponíveis sobre programas e ações para o nível de município com a realidade rural.

Pelos dados do governo federal existem 12.163 pessoas (IBGE, 2010) no meio rural, sendo que 725 pessoas estão em extrema pobreza (DATASUS). O Programa Bolsa Família atende 6828 famílias, número maior do que o total de pessoas em extrema pobreza (7898 pessoas) no município. Por estes dados é possível concluir que, muito provavelmente, a população rural na condição de extrema pobreza está contemplada nos programas federais, minimizando sua situação. Entretanto, o projeto AFFES evidenciou que 12,5% das famílias rurais recebem o Programa Bolsa Família, e 25% das famílias tem dificuldade na obtenção de alimentos. Isso permite estimar que aproximadamente 3040²⁹ pessoas encontram-se em Insegurança Alimentar. Neste contexto, cabe a reflexão sobre as consequências de a política estar se debruçando sobre os casos de extrema pobreza, invisibilizando a falta de atendimento a um público que está em uma situação de vulnerabilidade. É importante a diferenciação de extrema pobreza da situação de Insegurança Alimentar e Nutricional.

A contribuição dos indicadores do projeto AFFES foi fundamental para se alcançar uma visão mais clara da realidade do rural de Gravataí. O diagnóstico local constatou a abrangência da diversidade do rural e a existência de uma significativa parcela da população rural em Insegurança Alimentar. A reduzida população dessas áreas, em contraste com o aglomerado urbano do município, fragmenta igualmente as ações direcionadas ao rural.

²⁹ O cálculo foi realizado diretamente, considerando 25% do total de pessoas do rural.

Quadro 10 – Programas e Ações de Segurança Alimentar e Nutricional no município de Gravataí, ano de referência 2013.

	Indicador	Fonte	Resultado	
Dados demográficos	Número total de residentes no município em 2010	IBGE (2010)	Número de Pessoas	255.660
	População Rural	IBGE (2010)	Número de Pessoas	12.163
	Extrema pobreza	IBGE (2010)/DATASUS	Número de Pessoas; porcentagem do total do município	7898 (3,1%)
	Extrema pobreza rural	IBGE (2010)/DATASUS	Número de Pessoas; porcentagem de pessoas do total da extrema pobreza	725 (9,2%)
Instrumentos legais	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional	Lei nº 1903 de 07 de abril de 2003		presente
	Lei Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional	não se aplica		ausente
Programa de Transferência de Renda	Cadastro único	DATA SOCIAL	Número de famílias/pessoas	15.966/53.032
	Bolsa Família	DATA SOCIAL	Número de famílias	6.828
	Bolsa Família no meio rural	Projeto AFFES (2011)	Porcentagem das famílias da amostra	12.5
	Dificuldade obtenção de alimentos no meio rural	Projeto AFFES (2011)	Porcentagem das famílias da amostra	25
PAA	Recursos PAA		valor em reais, ano de referência 2013	0
Programa de Alimentação Escolar	Recursos PNAE	FNDE	valor em reais, ano de referência 2013	2.651.006,00
	Número Total de Escolas no município	FNDE		148
	Escolas no Meio Rural	CONSAGRA, nesta pesquisa		21
	Atende os 30% da compra da agricultura familiar	SMAA, nesta pesquisa		sim
	Adquire do município	SMAA, nesta pesquisa	Informações desta pesquisa	não
Programas de disponibilidade de alimentos	Programa de oferecimento de refeições	CONSAGRA	Refeições/mês	6.600
	Programa de doação de alimentos	CONSAGRA	Número de famílias atendidas por 42 entidades	2110

Fonte: Elaborado pela autora (2013).

É neste contexto que se retoma a última questão motivadora desta pesquisa, que questiona se **são necessários indicadores que expressem a realidade rural para o planejamento de políticas para o rural?** No caso de Gravataí os indicadores de nível municipal e local em áreas rurais demonstram que há uma subestimação do número de famílias em condições de receber o benefício de transferência de renda do governo, visto que muitas não efetuaram o cadastro. A falta de recursos disponíveis na zona rural, como centros de referência de assistência social e unidades básicas de saúde, dificulta o acesso à informação a essas famílias.

Na perspectiva dos gestores do município, todos manifestaram a importância dos diagnósticos locais voltados a ações que contemplem a realidade da população atendida para o planejamento de políticas públicas, ainda mais no momento em que o município está prestes a sancionar a Lei Municipal de Segurança Alimentar, quando terá o prazo de um ano para a formulação do Plano de SAN.

No âmbito nacional, as características rurais e urbanas diferem significativamente em todas as regiões do Brasil. Devido a essa diversidade, ressalta-se a importância dos diagnósticos locais para servir na formulação de políticas públicas que respeitem e contemplem as diferenças de cada região. Os dados regionais diferem muitas vezes do nacional, e se comparado às áreas rurais e urbanas, a diferença é ainda maior. A proposta dos diagnósticos locais é contemplar essas lacunas que subestimam questões relativas ao rural, como a falta de acesso a serviços, saneamento básico, informações relativas à produção para autoconsumo, entre outras, que caracterizam a situação de Insegurança Alimentar, e que possam abranger a dimensão integral do conceito de Segurança Alimentar, agregando outras variáveis que influenciam na condição dessas famílias.

O estabelecimento de indicadores confiáveis, válidos e abrangentes tem por finalidade embasar a construção de políticas públicas que consigam transformar a realidade, provendo meios para que a população garanta a Segurança Alimentar e a qualidade de vida. É a partir da apropriação desses indicadores que há garantia da participação da sociedade civil na definição e na gestão das políticas públicas. Como aponta Raichelis (2000), esse processo é fundamental para o avanço democrático; no entanto isso não significa a garantia de que ocorra uma efetiva ampliação dos direitos sociais aos excluídos. Neste sentido, percebe-se que as demandas e

necessidades nos campos da produção e disponibilidade de alimentos, renda e condições de vida, constituição familiar, educação e trabalho, alimentação e saúde estão associadas entre si, constituindo um quadro onde a intervenção articulada do poder público e da sociedade civil é uma condição fundamental para a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada e melhoria da qualidade de vida da população brasileira.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação abordou o tema da Segurança Alimentar e Nutricional no contexto rural do município de Gravataí, Rio Grande do Sul. O estudo versou sobre o tema desde uma perspectiva multidimensional, analisando a condição da Segurança Alimentar e Nutricional no meio rural do município de Gravataí, a partir de indicadores produzidos por diagnósticos locais, avaliando o papel da gestão da Segurança Alimentar e Nutricional municipal no planejamento de políticas públicas voltadas para o rural.

Apesar de o Brasil ter avançado nas últimas décadas na discussão e implementação de programas e ações em Segurança Alimentar e Nutricional, os indicadores atuais disponíveis no país não contemplam de forma integral as dimensões propostas e em relação às áreas rurais as informações são ainda mais escassas. O aporte teórico para o tema ainda é muito incipiente, tendo como principal referencial as legislações e decretos vigentes.

Para responder as questões de pesquisa e os objetivos desse estudo, fez-se o uso da abordagem dos indicadores referentes ao PLANSAN- 2012/2015 e de diagnósticos locais como forma de caracterizar a SAN e explicar a expressão da diversidade rural desses indicadores. Além disso, a pesquisa avaliou a gestão das SAN no município através da contextualização do Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local Metropolitano Sul (CONSAD) e a atuação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar de Gravataí (CONSAGRA) no planejamento de ações em SAN em territórios rurais do município.

Os resultados desta dissertação de mestrado demonstram a diversidade do rural e sua complexidade, onde significativa parcela das famílias das localidades rurais pesquisadas encontra-se em Insegurança Alimentar. Essa pesquisa aponta para novas contribuições acadêmicas sobre o tema da Segurança Alimentar, do mesmo modo, reúnem elementos importantes que oferecem subsídios potencialmente capazes de redundar em ações de políticas públicas, extensão e pesquisa que possam contribuir para melhorar as condições de vida da população que reside em áreas rurais. Assim, os resultados desse estudo podem contribuir com os formuladores de políticas ao apontar, de modo geral, a relevância de indicadores

que contemplem a diversidade do rural, para que as políticas públicas cheguem nesses locais.

Entretanto, o que se constata na situação do município de Gravataí é a impotência do Estado em garantir plenamente o direito à alimentação, a falta de articulação do poder público de forma intersetorial e de eleger como prioridade no orçamento público a contrapartida financeira necessária para a implementação de projetos de SAN.

Constatou-se ao reestabelecer os contatos com o CONSAD para a realização do trabalho de campo desta pesquisa que o CONSAD Metropolitano Sul encontrava-se inativo. Em decorrência disso, os objetivos e a metodologia do presente estudo foram modificados e avaliou-se as atividades desenvolvidas pelo Consórcio desde o período de sua implementação investigando os possíveis motivos para sua inativação. Desse modo, o CONSAGRA foi tomado como mediador da gestão em SAN já que possui igualmente representação do poder público e da sociedade civil. Entende-se que os objetivos dessa dissertação foram alcançados, bem como a metodologia mostrou-se adequada.

Sendo assim, a delimitação de conceitos relativos aos territórios, principalmente nos rurais tem grande importância no planejamento e atuação das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural. A abordagem acerca de indicadores na definição dos territórios voltados ao desenvolvimento local e à Segurança Alimentar é fundamental para estabelecer associações e identificar as prioridades que deverão ser atendidas pelos programas. Entretanto, a utilização de dados secundários de ampla abrangência não é representativa em sua totalidade, pois há diferenças entre “regiões” e alguns dados podem não contemplar ou subestimar informações, como a produção para o autoconsumo. O fato de não enquadrar-se em um perfil delimitado para a intervenção de políticas públicas territoriais pode nesse sentido abrir margem para a exclusão de segmentos que demandam assistência, como o fato de Gravataí, após a inativação do CONSAD Metropolitano Sul, não ter sido incluído nos Territórios da Cidadania.

Os diagnósticos locais e o monitoramento, nesse contexto, têm um papel fundamental para auxiliar a retratar a realidade da região e eleger prioridades no desenvolvimento de planos e ações em SAN. Como pode se observar, na análise dos indicadores do projeto AFEES foram contempladas todas as dimensões do

PLANSAN propostas para monitoramento da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. No entanto, para a formulação de planos e políticas locais, os dados referentes à realidade a nível municipal e que contemple a diversidade rural, não estão disponíveis em referências oficiais, gerando um entrave para a utilização em outros locais do país. Desse modo os indicadores em nível municipal não atingem as diferentes realidades das áreas rurais.

Em relação às instituições e políticas públicas, conclui-se que a atuação do CONSAGRA, que é um espaço de articulação para o monitoramento e planejamento em SAN mostrou-se com um carácter assistencialista, em razão de em grande parte coordenar ações de doações às entidades cadastradas e de forma setORIZADA com as instituições proponentes. A gestão da Segurança Alimentar e Nutricional em níveis municipal e regional não planeja os seus programas e ações a partir de diagnósticos e indicadores.

As características observadas nas localidades trabalhadas, em relação às condições socioeconômicas e culturais dos moradores, indicam problemas que reproduzem, em grande parte, a situação da região metropolitana. Neste sentido, percebe-se que as demandas e necessidades nos campos da constituição familiar, educação e trabalho, alimentação, saúde e níveis de renda estão associadas entre si, constituindo um quadro onde a intervenção articulada do poder público é uma condição fundamental para a melhoria da qualidade de vida destas comunidades.

A SAN, por ser uma temática interinstitucional, só poderá ser abordada em toda sua complexidade e profundidade mediante um trabalho coordenado das instituições relacionadas. O debate constante acerca dos diferentes temas relacionados deve enriquecer e ampliar a compreensão e conhecimento da SAN no país e a nível local. Porém, como ainda não se tem muitas informações disponíveis sobre os indicadores a nível local, principalmente, é de suma importância o apoio institucional e acadêmico para aprofundar estudos específicos, poder fazer análises de temas relevantes para a formulação de políticas públicas para todas as regiões, principalmente as que se encontram em condições de vulnerabilidade, em áreas rurais e que demandam maior assistência.

No caso dessa pesquisa, cabe destacar algumas limitações. Por um lado, os indicadores de SAN analisados pelo projeto AFEES contemplam as dimensões propostas pelo PLANSAN, porém sua metodologia ainda não está validada e

inserida nas pesquisas de fontes oficiais. Isso gera um entrave na caracterização da SAN em outras regiões pela dificuldade de obtenção de informações referentes a áreas rurais de outros municípios do estado do Rio Grande do Sul e do Brasil. A caracterização da SAN também envolve uma abordagem mais complexa considerando fatores como a renda não monetária, o autoconsumo e a transição nutricional, que está relacionada com problemas de saúde decorrentes da má alimentação, como a obesidade. Isso incluiria a análise mais aprofundada da qualidade da alimentação, além do acesso e a discussão sobre os fatores que desencadeiam esse processo. Outro ponto que poderia ter sido aprofundado são as estruturas e características das organizações que compõe os CONSEAS (nacional, estadual e municipal), tanto de sociedade civil como de poder público analisando a interligação entre as diferentes esferas e a relação do poder do Estado na formulação e implementação de políticas voltadas para a agenda política dos municípios.

Diante do exposto a elaboração de futuros estudos, demais perspectivas teóricas e percepções sobre a SAN podem contribuir possibilitando a generalização dos resultados e conseqüentemente facilitando a elaboração de políticas públicas mais abrangentes. São necessários indicadores que expressem a realidade rural para o planejamento de políticas para o rural. Além disso, os indicadores propostos podem fornecer um suporte na implantação do SISAN nos municípios para a garantia do direito humano a alimentação adequada através de políticas integradas e ações estruturantes.

REFERÊNCIAS

- ANJOS, S. F.; CALDAS, N. V.; HIRAI, W. G. A dimensão rural da Insegurança Alimentar: transformações nas práticas de autoconsumo entre famílias rurais do extremo sul gaúcho. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v.16, n.1, p. 1-17, 2009. Disponível em: <http://www.unicamp.br/nepa/san.php?pag=san_vol_16_1_artigo_1.php>. Acesso em: 12 dez. 2013.
- ANJOS, F. S.; CALDAS, N. V. **O rural brasileiro**: velhas e novas questões em debate. 2008. Disponível em: <<http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/viewFile/135/100>>. Acesso em: 6 nov. 2013.
- ATLAS Brasil 2013. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=430920&idtema=118&search=rio-grande-do-sul|gravatai|C3%8Dndice-de-desenvolvimento-humano-municipal-idhm->>>. Acesso em: 25 nov. 2014.
- ATLAS Socioeconômico do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.mapasparacolorir.com.br/mapa/estado/rs/estado-rio-grande-do-sul-municipios.jpg>>. Acesso em: 1 jun. 2014.
- BANDEIRA, P. S. Uma experiência de institucionalização de regiões no Brasil: os COREDEs do Rio Grande do Sul. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL, 1., 2007, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2007. Disponível em: <<http://www.cidts.ufsc.br/articles/ArtigoBandeira.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2014.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Ed. 70, 1979.
- BATISTA FILHO, M.; RISSIN, A. A transição nutricional no Brasil: tendências regionais e temporais. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.19, n.1, p.181-191, 2003.
- BELIK, W. Desenvolvimento territorial e soberania alimentar. In: NIEMEYER, A. F.; RAMOS, P. (Org.). **Segurança Alimentar**: produção agrícola e desenvolvimento territorial. Campinas: Alínea, 2010. Vol. 1, p. 169-92.
- BIDARRA, Z. S.; ROCHA, F. M. Um estudo do desenho institucional do Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD). **Informe Gepec**, Toledo, v. 16, n. 2, p. 98-114, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/6868>>. Acesso em: 11 mar. 2014.
- BONNAL, P.; MALUF, R. P. **Políticas de desenvolvimento territorial e a multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil**. 2007. Disponível em:

<<http://www.cidts.ufsc.br/articles/Bonnal-Maluf-Coloquio-Floripa.pdf>>. Acesso em: 3 nov. 2012.

BRASIL. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN. **Balanço das Ações do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANASAN: 2012-2015**. Brasília, 2013.

_____. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015**. Brasília, 2011.

BRASIL. CNPq 2014. Edital MCT/CNPq/MDS nº 38/2008 - CONSAD - Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local.

Disponível em: <http://www.cnpq.br/web/guest/chamadas-publicas;jsessionid=155042A3B433667A5D45FA5130DC8E1E?p_p_id=resultadosportlet_WAR_resultadoscnpqportlet_INSTANCE_0ZaM&idDivulgacao=96&filtro=resultados&detalha=chamadaDetalhada&exibe=exibe&id=47-51-850&idResultado=47-51-850>. Acesso em: 10 fev. 2014.

BRASIL. **Constituição** (1988). Emenda constitucional n. 64, de 4 de fevereiro de 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. 2010a. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 01 dez. 2013.

BRASIL. Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária. **Diário Oficial da União**. 2001. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/719590/pg-11-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-26-06-2001/pdfView>>. Acesso em: 10 fev. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadastro Único**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico>>. Acesso em: 20 jan. 2013.

_____. **Data Social**. 2013. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/METRO/metro.php?p_id=4>. Acesso em: 20 jan. 2013.

_____. **Portaria nº 376, de 16 de outubro de 2008**. Define procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, disciplinado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. 2008. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao/bolsafamilia/portarias/2008/Portaria%20GM%20MDS%20376%2016-10-08.pdf/view>>. Acesso em: 20 jan. 2013.

_____. **Territórios da cidadania 2014**. Disponível em: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/zonasuldoestado/rs/one-community?page_num=0>. Acesso em: 12 de março de 2014.

_____. **Territórios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local.**

Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/parcerias/parcerias/consads>>. Acesso em: 30 ago. 2013.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Datasus**. Informações de Saúde. Disponível em: <<http://www.datasus.gov.br>>. Acesso em: 06 mar. 2013.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004**. Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm>. Acesso em: 20 jan. 2013.

_____. **Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007**. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6135.htm#art14>. Acesso em: 20 jan. 2013.

_____. **Decreto no 7.272, de 25 de agosto de 2010**. Regulamenta a Lei nº. 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 ago. 2010b, p. 6. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 19 jan. 2013.

_____. **Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010**. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc64.htm>. Acesso em: 10 de jan. 2013.

_____. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm>. Acesso em: 20 dez. 2013.

_____. **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. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 set. 2006. p. 1. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 2 dez. 2013.

_____. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. 2009. Disponível em:

<<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/alimenta-o-escolar/LEI11947.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

_____. **Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001**. Institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2001/Dnn9364.htm>. Acesso em: 20 jan.2013.

BREWER, J. et al. **A Blueprint to End Hunger**. Waltham, M. A.: Brandeis University, Heller School for Social Policy and Management, Center on Hunger and Poverty, Food Security Institute, 2004. Disponível em: <<http://www.endhunger.com/Blueprint.pdf>>. Acesso em: 6 jan. 2014.

BURCHI, F.; DE MURO, P. **Education for Rural People: a neglected key to Food Security?** Università degli Studi, Roma Tre. 2007. Disponível em: <http://www.researchgate.net/publication/24125377_Education_for_Rural_People_A_Neglected_Key_To_Food_Security>. Acesso em: 7 nov. 2013.

BURITY, V. et al. **Direito humano à alimentação adequada no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2010.

BURLANDY, L. Transferência condicionada de renda e Segurança Alimentar e Nutricional. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1441-1451, 2007.

BURLANDY, L.; COSTA, R. S. Segurança Alimentar e Nutricional: concepções e desenhos de investigação. In: KAC, G.; SICHIERI, R.; GIGANTE, D. P. **Epidemiologia nutricional**. Rio de Janeiro: Fiocruz: Atheneu, 2007.

BURLANDY, L.; MALUF, R. Soberania alimentar: dimensões de um conceito em construção e suas implicações para a alimentação no cenário contemporâneo. In: TADDEI, J. A. et al. **Nutrição em Saúde Pública**. Rio de Janeiro: Rubio, 2011.

CALDER, R. In: **As I Recall**. London, Great Britain: Lord Boyd Orr:Magibonn & Kee, 1966.

CAMARANO, A. A.; ABRAMOVAY, R. **Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil**: panorama dos últimos cinquenta anos. Brasília, DF: IPEA, 1999. (Textos para discussão)

CAMPBELL, C. C.. Food insecurity: a nutritional outcome or a predictor variable? **The Journal of Nutrition**, Ithaca, v.121, n.3, p. 408-415, Jan.1991. Disponível em: <<http://jn.nutrition.org/content/121/3/408.full.pdf+html>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

CASADO, L.; VIANNA, L. M.; THULER, L. C. S. Fatores de risco para doenças crônicas não transmissíveis no Brasil: uma revisão sistemática. **Revista Brasileira de Cancerologia**, Rio de Janeiro, v.55, n. 4, p.379-388, ago. 2009. Disponível em: <http://www.inca.gov.br/rbc/n_55/v04/pdf/379_revisao_literatura1.pdf>. Acesso em: 12 nov.2013.

CASTRO, J. **Geopolítica da fome**. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1965. Vol. 1.

_____. **O livro negro da fome**. São Paulo: Brasiliense, 1960.

CHONCHOL, J. A soberania alimentar. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 33-48, set./dez. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142005000300003&script=sci_arttext. Acesso em: 13. jan.2014.

COELHO-DE-SOUZA, G et al. Segurança Alimentar e Nutricional e desenvolvimento rural: a contribuição do PLAGEDER. In: _____. (Org.) **Transformações no espaço rural**. Porto Alegre: UFRGS, 2011. p. 71-93.

COLUCCI, M. G.; TONIN, M. M. **Direito humano à alimentação adequada e à Segurança Alimentar e Nutricional da criança e do adolescente**. 2008. Disponível em: <<http://www.bvsde.paho.org/texcom/nutricion/tonin.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2013.

CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Análise dos indicadores de Segurança Alimentar e Nutricional**. 2014. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/2155/2155.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

DACHS, J. N. W. Determinantes das desigualdades na auto avaliação do estado de saúde no Brasil: análise dos dados da PNAD/1998. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.7, n.4, p.641-57, set. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.org/pdf/csc/v7n4/14596.pdf>>. Acesso em: 13 jan.2014.

DELGADO, G. C. Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, dez. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000300013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 mar. 2014.

FONTES, A.; VELOSSO, M.; DIOGO, P. N. **A estratégia de desenvolvimento local proposta pelo Programa Comunidade Ativa: potencialidades e entraves do DLIS**, 2002. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/mujer/curso/fontes.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2014.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS - FAO. **Declaração Mundial de Roma**. 1996. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/003/w3613p/w3613p00.HTM>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS - FAO. **El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo**. 1996. Disponível em: <<http://www.fao.org/publications/sofi/2013/es/>>. Acesso em: 07 dez. 2013.

FRANCA, L. P. et al. **CONSAD: formação de consórcios de Segurança Alimentar e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: IBAM/DES/NEL, 2003.

FREITAS, M. C. S. **Segurança Alimentar e Nutricional**: algumas considerações, 2006. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/reportagens/2005/09/10.shtml>>. Acesso em: 05 dez. 2013.

FRITZ, K. B. B. **A Insegurança Alimentar no rural do Rio Grande do Sul**: análise da privação de uma capacitação básica. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA - FEE. **Resumo estatístico**. 2011. Disponível em: <http://cdn.fee.tche.br/resumo/resumo-rs-2011_site.pdf>. Acesso em: 16 out. 2013.

GIBBS, G. **Análise de dados qualitativos**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009. 200 p.

GOMES JÚNIOR, N. N.; ALMEIDA FILHO, N.. Segurança Alimentar e Nutricional como princípio ético-social de orientação de políticas públicas nacionais. In: ALMEIDA FILHO, N.; RAMOS, P. (Org.). **Segurança Alimentar**: produção agrícola e desenvolvimento territorial. Campinas: Alínea, 2010. Vol. 1, p. 17-27.

GOODMAN, D.; SORJ, B.; WILKINSON, J. **Da lavoura às biotecnologias**. São Paulo: Campus, 1990.

GRAVATAÍ. Prefeitura Municipal. **História de Gravataí**. 2012. Disponível em: <<http://www.gravatai.rs.gov.br/site/cidade/historia.php>>. Acesso em: 20 dez. 2012.

_____. **Lei nº 1903 de 07 de abril de 2003**. Cria o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional de Gravataí - CONSAGRA e dá outras providências. Disponível em: <<http://cm.jusbrasil.com.br/legislacao/609767/lei-1903-03>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

_____. **Lei nº 2320 de 27 de maio de 2005**. Altera dispositivos da lei nº 1.903/03, que criou o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional de Gravataí, CONSAGRA. Disponível em <<http://cm.jusbrasil.com.br/legislacao/607971/lei-2320-05>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

GRISA, C. **A produção “pro gasto”**: um estudo comparativo do autoconsumo no Rio Grande do Sul. 2007. 200 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

HIRAI, W. G. **Agricultura familiar e Segurança Alimentar**: a importância da produção para o autoconsumo em três municípios do RS. 2008. Dissertação (Mestrado em Sistemas de Produção Agrícola Familiar) - Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2008.

HIRAI, W. G.; ANJOS, F. S. Estado e Segurança Alimentar: alcances e limitações de políticas públicas no Brasil. **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 335-353, jul./dez. 2007.

HOFFMANN, R. Determinantes da Insegurança Alimentar no Brasil: análise dos dados da PNAD de 2004. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v.15,n.1, p. 49-61, abr. 2008. Disponível em: http://www.unicamp.br/nepa/arquivo_san/4_artigo_1415_Determinantes_da_Inseguranca_Alimentar.pdf. Acesso em: 29 ago. 2013.

HOFFMANN, R.; KAGEYAMA, A. Pobreza, Insegurança Alimentar e pluriatividade no Brasil. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 45., 2007, Londrina. **Anais...** Londrina: SOBER, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Agropecuário de 2006** - Resultados Preliminares. 2006. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/2006/tabela1_1.pdf>. Acesso em: 10 set. 2012.

_____. **Cidades**. 2010. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>> Acesso em: 20 dez. 2012.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Segurança Alimentar**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. **DataEscolaBrasil**. 2013. Disponível em: <<http://www.dataescolabrasil.inep.gov.br/dataEscolaBrasil/>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Políticas Sociais, Acompanhamento e Análise: Desenvolvimento Rural**. Brasília, DF: IPEA, 2008.

LANGER, P. P. **A aldeia Nossa Senhora dos Anjos: a resistência do guarani-missionário ao processo de dominação do sistema colonial luso**. Porto Alegre: EST, 1997. Vol. 1.

LIMA, A. R. M. **Desenvolvimento local integrado e sustentável – DLIS: um olhar sob a perspectiva dos agentes implementadores**. 2006. 146 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2006.

LTEIF, A. P. A. S. A. Desenvolvimento rural, Segurança Alimentar e políticas públicas: uma análise sobre a intervenção do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome nos territórios de Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – CONSADs. In: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE SOCIOLOGIA RURAL, 2010, Porto de Galinhas. **Anais...** Porto de Galinhas: UFRPE, 2010. Disponível em: <<http://www.alasru.org/wp->

content/uploads/2011/09/GT27-Ana-Paula-Alves-Silva-Abou-Lteif.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2014.

LUBAMBO, C. W.; COUTINHO, H. G.. Conselhos gestores e o processo de descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 4, dez. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392004000400008&script=sci_arttext&lng=en>. Acesso em: 10 dez. 2013.

MALUF, R. S. J. **Segurança Alimentar e Nutricional**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.176 p.

MALUF, R. S. J.; MENEZES, F. **Caderno de Segurança Alimentar**. Colab. Susana Bleil Marques. Disponível em: <<http://projetos.unioeste.br/pos/media/File/Gestao-Des-Regional/docs/UM%20CONCEITO%20EM%20DISPUTA.pdf>>, 52 p. Acesso em: 06 dez. 2013.

MALUF, R. S. J.; MENEZES, F.; VALENTE, F. L. Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil. **Revista Cadernos de Debate**, Campinas, v. 4, p. 66-88, 1996. Disponível em: <http://www.unicamp.br/nepa/publicacoes/san/1996/IV/docs/contribuicao-ao-tema-da-seguranca-alimentar-no-brasil.pdf>. Acesso em: 20 jul 2013.

MARQUES, M. P. E. Embates em torno da segurança e soberania alimentar: estudo de perspectivas concorrentes. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v.17, n. 2, p. 78-87, 2010. Disponível em: http://www.unicamp.br/nepa/arquivo_san/volume_17_2_2010/a8-MORUZZI-soberania-24-11-10.pdf?pag=san_vol_17_2_artigo_8.php. Acesso em: 10 jun. 2013.

MARTINS, C. H. B.; WINK JUNIOR, M. V. **Pobreza extrema em municípios do Rio Grande do Sul**: evidências da multidimensionalidade. Porto Alegre: FEE, 2013. (Textos para Discussão, n. 114). Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/wp-content/uploads/2014/07/20140730pobreza-extrema-em-municipios-do-rio-grande-do-sul_-evidencias-da-multidimensionalidade.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2013.

MEDEIROS, T. M. **Produção, consumo e Segurança Alimentar entre famílias em um Município do CONSAD Metropolitano Sul**. 2011. 80 f. Trabalho de Conclusão (Graduação em Nutrição) – Faculdade de Medicina, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

MEDEIROS, T. M.; SILVA, L.X.; COELHO DE SOUZA, G. Segurança Alimentar e Nutricional no meio rural do município de Gravataí: uma discussão sobre indicadores de diagnósticos locais e de nível municipal. **XV Simpósio Internacional IHU Alimento e Nutrição no contexto dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. No prelo.

MENEZES, F. **Segurança Alimentar**: um conceito em disputa e construção. Rio de Janeiro: IBASE, 2001.

MINAS GERAIS. Secretaria Estadual da Fazenda. **Fundo de Participação dos Municípios**. 2014. Disponível em:

<http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos_municipais/repasse_receita/informacoes/fpm.htm>. Acesso em: 01 jun. 2014.

MOURA, J. T. V. **A representação política de organizações da sociedade civil nos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional e a busca pela legitimidade**. 2009. 269 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

NASCIMENTO, P. C. et al. **Agricultura familiar e empreendimentos econômicos solidários no CONSAD Metropolitano Sul**: diagnóstico e prospecção de oportunidades. Relatório final de atividades de extensão universitária. Porto Alegre: UFRGS, 2011.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Nova York: ONU, 1966. Disponível em:

<<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Sistema-Global.-Declara%C3%A7%C3%B5es-e-Tratados-Internacionais-de-Prote%C3%A7%C3%A3o/pacto-internacional-dos-direitos-economicos-sociais-e-culturais-1966.html>>. Acesso em: jan. 2014.

ORTEGA, A. C. Segurança Alimentar, desenvolvimento e o enfoque territorial rural: uma proposta. In: ALMEIDA FILHO, N.; RAMOS, P. (Org.). **Segurança Alimentar: produção agrícola e desenvolvimento territorial**. Campinas: Alínea, 2010. Vol. 1, p.193- 223.

PESSANHA, L. D. R. A experiência brasileira em políticas públicas para a garantia do direito ao alimento. **Textos para discussão**. 2002. Disponível em: <<http://ieham.org/html/docs/A%20experi%C3%Aancia%20brasileira%20em%20Pol%C3%92ticas%20p%C3%9Ablicas%20para%20a%20garantia%20do%20direito%20ao%20alimento.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

PILETTI, N.; PILETTI, C.; TREMONTE, T. **História e vida integrada**. São Paulo: Ática, 2009.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e os conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 2000.

RAMOS, I. Agricultores quilombolas. In: **Patrimônio socioambiental da bacia hidrográfica do rio Tramandaí**. COELHO DE SOUZA, G.; PERUCCHI, L. C.; KUBO, R. R. (Ed.). Porto Alegre: Via Sapiens, 2013.

RAVANELLI, P. Consórcios públicos: os desafios do fortalecimento de mecanismos de cooperação e colaboração entre os entes federados. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3., 2010, Brasília. **Anais...** Brasília: Centro de Convenções

Ulysses Guimarães, 2010. Disponível em:

<http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_51/consorcios_publicos_os_desafios_do_fortalecimento_de_mecanismos_de_cooperacao_e_colaboracao_entre_os_entes_federados.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã. **Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDEs**. 2014. Disponível em: <http://www.scp.rs.gov.br/atlas/conteudo.asp?cod_conteudo=1340&tipo_menu=APRESENTACAO>. Acesso em: 12 mar. 2014.

SACCO DOS ANJOS, F., CALDAS, N. V. A Experiência recente dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local no sul do Brasil: desafios e possibilidades. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v.12, n. 1, p.163-197, jun. 2006. Disponível em: <<http://revistas.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/view/442/396>>. Acesso em: 20 ago. 2013.

SALLES-COSTA, R. et al. Associação entre fatores socioeconômicos e Insegurança Alimentar: estudo de base populacional na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, Brasil. **Revista de Nutrição**, Campinas, SP, v. 21, supl. Ago., 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732008000700009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 dez. 2013.

SCHEJMAN, A.; BERDEGUÉ, J. **Desarrollo territorial rural**. Santiago de Chile: FIFA – BID, 2002.

SCHNEIDER, S. et al. **A pluriatividade e as condições de vida dos agricultores familiares do Rio Grande do Sul**. A diversidade da agricultura familiar. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2006. p. 137-165.

SEGALL-CORRÊA, A. M.; MARIN-LEON, L. A. Segurança Alimentar no Brasil: proposição e usos da Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar (EBIA) de 2003 a 2009. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v.16, n.2, p.1-19, 2009. Disponível em: <http://www.unicamp.br/nepa/san.php?pag=san_vol_16_2_artigo_1.php>. Acesso em: 30 jul. 2013.

SEGALL-CORRÊA, A. M.; PEREZ-ESCAMILLA, R.; MARIN-LEON, L. A.; SAMPAIO, M. F. A.; PANIGASSI, G.; MARANHA, L. K. (Relatório técnico - versão preliminar). **Acompanhamento e avaliação da Segurança Alimentar de famílias brasileiras: validação de metodologia e de instrumento de coleta de informação**. Urbano/Rural. Campinas: UNICAMP, mar. 2004. 25 p.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia da Letras, 2000.

_____. **Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation**, Oxford: Clarendon, 1981.

SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM RURAL - SENAR. **Quem somos**. 2014. 2014. Disponível em: <<http://www.senar.org.br/quem-somos>>. Acesso em: 19 dez. 2013.

SILVA J. G.; TAVARES L. Segurança Alimentar e a alta dos preços dos alimentos: oportunidades e desafios. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v.15, n.1, p. 62-75, mai. 2008. Disponível em: <http://www.unicamp.br/nepa/arquivo_san/5_artigo_14119_Seguranca_alimentar_e_a_alta_de_precos.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2014.

SIMON, G. A. **Food Security**: Definition, Four dimensions, History. 2012. Disponível em: <<http://www.fao.org/fileadmin/templates/ERP/uni/F4D.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2014.

SIQUEIRA, A. et al. Observatório Socioambiental em Segurança Alimentar e Nutricional: análise dos indicadores de produção de alimentos em nível municipal no Rio Grande do Sul. **XV Simpósio Internacional IHU Alimento e Nutrição no contexto dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. No prelo.

SVEDBERG, P. Undernutrition Overestimated. **Economic Development and Cultural Change**, Chicago, v. 51, n.1, p. 5-36, 2002. Disponível em: <<http://people.su.se/~svedb/UndernutritionOverestimatedWeb.pdf>>. Acesso em: 05 dez 2013.

TELES, J.; MESQUITA, D.; CEPEDA, A. Por um Sistema Nacional de Indicadores de Direitos Humanos. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Brasília, n. 2, p. 168-171, 2011.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 19, p. 933-945, ago. 2010.

VALENTE, F. L. S. (Org.) **O direito humano à alimentação**: desafios e conquistas. São Paulo: Cortez, 2002.

VASCONCELOS, F. A. G. Josué de Castro e a Geografia da Fome no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.24, n.11, p. 2710-2717, nov. 2008.

VIAMÃO. Prefeitura Municipal. **Lei nº 3243, de 02 de julho de 2004**. Câmara dos vereadores de Viamão, Viamão, RS, 02 de julho de 2004. Acesso em: 15 abr. 2013.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS DESTINADO ÀS INSTITUIÇÕES

Roteiro entrevista (com Secretarias e CONSAD)

GESTOR:

DATA:

LOCAL:

CONSAD

- 1) Qual a configuração do CONSAD Metropolitano Sul hoje, histórico, possuem diagnósticos? (aplicar para Consagra e Prefeitura).
- 2) Quais foram os presidentes do CONSAD Metropolitano Sul?
- 3) Porque Gravataí é o município Sede?
- 4) No CONSAD quem participa? Entidades governamentais e sociedade civil? (aplicar no Consagra).
- 5) Qual a relação com os demais CONSAD no RS e no Brasil? Os objetivos condizem com os propósitos desenvolvidos nacionalmente?
- 6) Como caracterizaria a situação de Segurança Alimentar no município (Gravataí) e nos demais integrantes do CONSAD Metropolitano Sul hoje? Já foi realizado algum diagnóstico?
- 7) O CONSAD trabalha a partir de algum diagnóstico de SAN? Há diagnóstico específico para o meio rural?
- 8) O CONSAD identifica alguma diversidade rural? Realiza algum trabalho ou planeja em cima dessa diversidade rural?
- 9) As ações realizadas no âmbito do CONSAD contemplam a diversidade rural desses municípios?
- 10) Como funciona a Rede de Segurança Alimentar no município.
- 11) O CONSAD está formulando algum tipo de política?
- 12) Quais as expectativas em relação às políticas de SAN e aos pequenos agricultores?
- 13) Quais as principais demandas de SAN para o município?

- 14) Na atual configuração do CONSAD metropolitano Sul, possui projetos, planejamentos?
- 15) Quais as prioridades para o município hoje? Como os diagnósticos locais podem contribuir no planejamento de políticas públicas para o município?
- 16) Quais as principais dificuldades de operacionalizar o CONSAD e SAN?
- 17) Quais os desdobramentos do projeto (relatório entregue) junto ao CONSAD? (após a apresentação dos dados na Prefeitura)
- 18) A partir dos dados apresentados pelo relatório (diagnóstico local), é possível inferir demandas e prioridades para essas localidades? (após a apresentação dos dados na Prefeitura)

Secretaria da Agricultura/Prefeitura Municipal de Gravataí

- 1) Quais os desdobramentos do projeto (relatório entregue) junto a Prefeitura?
- 2) Possuem questões a serem analisadas a partir dos dados?
- 3) A Secretaria de Agricultura já possui algum diagnóstico ou projeto em andamento? Qual?
- 4) Quais as prioridades para o município hoje? Como os diagnósticos locais podem contribuir no planejamento de políticas públicas para o município?
- 5) Quais as principais demandas de SAN para o município?
- 6) O município possui algum programa e/ou ações de Segurança Alimentar e Nutricional?
- 7) Sobre as localidades rurais de Gravataí. Quantas possui? Como estão distribuídas?
- 8) O município possui projetos para essas localidades rurais? Quais as ações desenvolvidas.
- 9) Necessitam de algum tipo de instrumento para o processo de planejamento?
- 10) Há diferenças entre a condição de SAN no meio rural em relação ao urbano?
- 11) O propósito da instituição converge para os objetivos da demais (secretarias e participantes do Consagra)?

ANEXO A – QUESTIONÁRIO DE CAMPO DO PROJETO AFFES

DADOS INICIAIS - IDENTIFICAÇÃO

Entrevistador (ES): _____

Entrevistado: _____

Data da entrevista: ____/____/____

Horário de Início da entrevista: ____ h ____ min. Horário de Término da entrevista:
____ h ____ min.

Município: _____ (RS)

Nome da região: _____

Coordenadas GPS: _____

Legenda junto à questão:

RM = Resposta múltipla. Sem legenda = Resposta simples.

Observar/perguntar o tipo de moradia e situação sanitária (RM)

A1 () Casa de alvenaria A2 () Casa de madeira A3 () Casa mista (parte
alvenaria/parte madeira) A4 () Rede esgoto A5 () Fossa negra A6 () Água
encanada-tratada

A7 () Poço A8 () Coleta de lixo A9 () Lixo à céu aberto

1. COMPOSIÇÃO DA FAMÍLIA - EDUCAÇÃO

	Nome do membro da família/morador	a. Idade (anos)	b. Escolaridade	c. Situação Atual	d. Tipo de Escola	e. Faz refeições na Escola	f. Que Tipo de Refeição (RM)	g. Trabalho
1.1								
1.2								
1.3								
1.4								
1.5								
1.6								
1.7								
1.8								
1.9								

RS= Resposta Simples RM= Resposta Múltipla

CÓDIGO	Escolaridade	Situação atual	Tipo de Escola	Faz refeições na Escola	Tipo de Refeição	Trabalho
A	Educação Infantil	Concluído	Municipal	Sim	Café da manhã	Somente em atividade agrícola/pecuária na propriedade
B	Ensino Fundamental (1º Grau)	Cursando	Estadual	Não	Lanche	Atividade não agrícola na propriedade
C	Ensino Médio Completo (2º Grau)	Incompleto	Federal	Não se aplica	Almoço	Somente fora da propriedade
D	Ensino Técnico	Não se aplica	Particular		Janta	Atividade mista
E	Ensino Superior		Não se aplica		Nenhuma	Não trabalha
F	Educação de Jovens e Adultos (Supletivo)					
G	Sem idade escolar – Não frequentou escola					

QUESTIONÁRIO: ALIMENTAÇÃO

3. Como obtém os alimentos consumidos pela família? (RM)

- a. () Auxílio do governo b. () Produção própria c. () Cria animais
 d. () Ganha-troca (amigos/parentes/vizinhos) e. () Compra
 f. () Outros: _____

5. Quantas refeições são feitas no dia: _____ (incluindo café da manhã, almoço, lanches, jantar)?

6. “No último ano tem encontrado dificuldade para compra/obtenção de alimentos para a família?”

- a. () Sim. b. () Não (pular para 9)

7. Com que frequência mensal isto acontece? (marcar apenas uma opção – a mais frequente)

- a. () Em apenas 1 ou 2 dias b. () Em alguns dias
 c. () Em quase todos os dias

- d. () Não sabe

8. As razões: (RM)

- a. () A comida estava cara demais d. () A cesta básica não foi entregue
 b. () Faltou dinheiro e. () A bolsa família atrasou
 c. () A cesta básica foi insuficiente f. () Outro _____

9. Com que frequência você e sua família consomem esses alimentos?

Itens	a. Pelo menos 1x ao dia	b. Pelo menos 1x por semana	c. Pelo menos 1x por mês	d. Não consome	Por quê? ¹ Colunas 3 e 4
9.1 Arroz					
9.2 Feijão					
9.3 Carne Bovina					
9.4. Carne Suína					
9.5 Frango					

9.6 Ovo					
9.7 Leite					
9.8 Derivados do leite (queijo, iogurte, requeijão)					
9.9 Peixe					
9.10 Verduras/Legumes					
9.11 Frutas					
9.12 Massas					
9.13 Frios (salsicha, mortadela, patê)					
9.14 Doces em geral					
9.15 Batata / mandioca					
9.16 Refrigerantes					
9.17 Suco em pó					
9.18 Café					
9.19 Cerveja/vinho					
9.20 Pães e biscoitos					
9.21 Outros (*)					

(*) alimento não constante desta lista

¹ (A) não gosta (B) não acha (C) caro demais (D) religião (E) problema de saúde (F) Hábito (G) Outro.....

10. No último ano foi necessário que algum adulto da casa reduzisse a quantidade de alimentos nas refeições para satisfazer a necessidade das crianças/adolescentes? (alternativas b, c prosseguir)

a. () Sim b. () Não c. () Não sabe

11. Com que frequência mensal reduziu? (responder apenas uma – a mais importante)

a. () Em apenas 1 ou 2 dias b. () Em quase todos os dias
c. () Em alguns dias d. () Não sabe

QUESTIONÁRIO: SAÚDE

12. Existe Posto de Saúde na localidade onde moras? a. () Sim b. () Não

13. A quem recorrem quando alguém da família adoecer? (RM)

a. () Posto de Saúde b. () Médico Particular c. () Farmácia d. () Igreja/Religião

e. () Benzedeira f. () Outros

Quem? _____

14. Que tipo de tratamento, em caso de doença, você utiliza? (RM)

a. () Medicamentos tradicionais adquiridos na farmácia b. () Homeopatia c. () Plantas medicinais

Citar 1 planta medicinal _____

18. Alguém da família possui algum problema de saúde como (RM):

a. () Diarréia frequente b. () Excesso de peso c. () Magreza/fraqueza d. () Anemia

e. () Pressão alta f. () Diabetes g. () Outros

Quais? _____

19. Recebeu ou recebe alguma orientação sobre cuidados com a alimentação?

a. () Não b. () Sim De quem? _____

QUESTIONÁRIO: RENDA/COMERCIALIZAÇÃO

20. Considerando o valor do salário mínimo de R\$ 510,00, a renda familiar mensal é:

a. () menor que um salário mínimo (< R\$ 510,00)

b. () de 1 a 2 salários mínimos (de R\$ 511,00 a R\$ 1020,00)

- c. () de 2 a 5 salários mínimos (de R\$ 1021,00 a R\$ 2550,00)
 d. () maior que 5 salários mínimos (> R\$ 2550,00)
 e. () não sabe informar

21. Qual a porcentagem da renda que a família gasta com a compra de alimentos?

- a. () 0 a 20% b. () 21 a 40% c. () 41 a 60% d. () 61 a 80% e. () 81 a 100%

22. A família possui rendas não-agrícolas? (RM)

- a. () aposentadorias
 b. () empregos
 c. () prestação de serviços
 d. () estabelecimento comercial próprio
 e. () artesanato / turismo rural
 f. () bolsa-família ou outro programa
 g. () outra: _____
 h. () não possui

23. Qual o percentual da renda familiar que é proveniente da agricultura (na unidade familiar)?*

- a. () 0 a 20% b. () 21 a 40% c. () 41 a 60% d. () 61 a 80% e. () 81 a 100%

*Resposta A (ir direto para a questão 29); Respostas B até E – prosseguir.

QUESTIONÁRIO: PRODUÇÃO AGRÍCOLA/AMBIENTE

30. Qual a área total da propriedade/trabalho? (RM)

	CONDIÇÃO	EXTENSÃO (ha)
30.1	Própria (área total)	
30.2	Arrendada de terceiros	
30.3	Arrendada para terceiros	
30.4	Própria em parceria	
30.5	De terceiros, em parceria	
30.6	Utilizada em produção agrícola-pecuária	
30.7	Mata natural/preservação	

Prosseguimento: questão 23 – renda/comercialização; opções “b” - “e”

31. Qual a principal atividade da unidade de produção (UP):

- a. () pecuária de corte/leiteira d. () reflorestamento
 b. () hortícolas e. () lavoura
 c. () frutíferas f. () agroindústria
 g. () outras Quais? _____
- _____

Tipo de produção da propriedade.

Indicação de 1 a 6 maiores, de acordo com os critérios: retorno econômico; área cultivada/número de cabeças; importância no consumo familiar; interesse e satisfação na atividade pelo produtor (questões 32;33;35).

32. Produção Animal:

Espécie	a. quantidade	b. Aptidão *	c. Produção anual	d. Sistema de produção**	e. Autoconsumo (%)
32.1					
32.2					
32.3					
32.4					
32.5					
32.6					

*Aptidão/produção: a. carne b. leite c. ovos d. trabalho e. mel

** a. Criado solto b. Confinamento/Pocilga/Gaiola

33. Produção Vegetal:

Cultivo	a. Área (ha)	b. Produção anual	c. Sistema de produção**	d. Autoconsumo (%)
33.1				
33.2				
33.3				
33.4				
33.5				
33.6				

** a. lavoura; b. estufa; c. hidroponia;

35. Processamento-transformação de produtos (exemplos: cuca, geléia)

Produto	Quantidade	Produção mensal	Origem da Matéria prima	Autoconsumo (%)
35.1				
35.2				
35.3				

ANEXO B – DIMENSÕES E INDICADORES PROPOSTOS PELO PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (2012-2015)

	Dimensão/Indicador	Agregação Territorial	Periodicidade	Fonte
i)	Produção de Alimentos			
1	Percentual da produção da agricultura familiar na produção total de alimentos (por produtos)	Brasil e regiões	10 anos	Censo Agropecuário/IBGE
2	Percentual da área ocupada pela agricultura familiar em relação à área total de produção	Brasil e regiões	10 anos	Censo Agropecuário/IBGE
3	Percentual da área ocupada por grupo dos principais produtos dirigidos para alimentação no mercado interno em relação à área total	Brasil e regiões	10 anos	Censo Agropecuário/IBGE
4	Percentual da área sob utilização de Sistemas sustentáveis de produção	Brasil e regiões	10 anos	Entidades públicas (Cadastro Nacional da Produção Orgânica) e privadas (APDC)

	Dimensão/Indicador	Agregação Territorial	Periodicidade	Fonte
ii)	Disponibilidade de Alimentos			
5	Disponibilidade de calorias <i>per capita</i> provenientes de produtos agropecuários brasileiros	Brasil	Anual	Deagro/SPA/MAPA
6	Disponibilidade interna de arroz para consumo humano	Brasil	Anual	CONAB
7	Disponibilidade interna de feijão para consumo humano	Brasil	Anual	CONAB
8	Disponibilidade interna de carne bovina para consumo humano	Brasil	Anual	CONAB
9	Disponibilidade interna de frango para consumo humano	Brasil	Anual	CONAB
10	Disponibilidade interna de ovos para consumo humano (mil dúzias)	Brasil	Anual	CONAB
11	Disponibilidade interna de farinha de trigo (panificação) para consumo humano	Brasil	Anual	CONAB
12	Disponibilidade interna de farinha de trigo (massas) para consumo humano	Brasil	Anual	CONAB
13	Disponibilidade interna de milho para consumo humano	Brasil	Anual	CONAB
14	Disponibilidade interna de mandioca para consumo humano	Brasil	Anual	CONAB
15	Evolução do consumo interno de <i>pescado per capita</i>	Brasil	Anual	MPA
16	Evolução do consumo de <i>pescado</i> por alunos da rede pública	Brasil	Anual	MPA

17	Percentual de disponibilidade interna de armazenagem em relação à produção	Brasil	Anual	CONAB
----	--	--------	-------	-------

iii)	Renda e Condições de Vida			
18	Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal dos domicílios particulares permanentes, com rendimento	Brasil e regiões	Anual	PNAD/IBGE
19	Índice percentual de Extrema Pobreza	Brasil e regiões	Decenal	Censo demográfico/IBGE
20	Razão entre a renda domiciliar <i>per capita</i> média de chefes de domicílio negros e brancos	Brasil	Anual	PNAD/IBGE
21	Taxa de trabalho formal (16 anos ou mais)	Brasil	Anual	PNAD/IBGE
22	Taxa de Emprego Formal da população negra	Brasil	Anual	RAIS/TEM
23	Taxa de Emprego Formal de mulheres	Brasil	Anual	RAIS/MTE

iv)	Acesso à alimentação adequada e saudável, incluindo água			
24	Condição de Segurança e Insegurança Alimentar nos domicílios (sexo, cor ou raça, classe de rendimento, domiciliar, <i>per capita</i> , situação de domicílio)	Brasil e regiões,	Quadrienal	Componente Segurança Alimentar/PNAD/IBGE
25	Participação relativa de macronutrientes no total de calorias determinado pela aquisição alimentar domiciliar	Brasil e regiões	Quinquenal	POF/IBGE
26	Percentual de gastos das famílias com alimentação total	Brasil	Quinquenal	POF/IBGE
27	Percentual de proteínas no total de calorias na alimentação domiciliar	Brasil e regiões	Quinquenal	POF/IBGE
28	Percentual da despesa de consumo alimentar monetária e não monetária por quintil de renda, no domicílio e fora do domicílio	Brasil e regiões	Quinquenal	POF/IBGE
29	Percentual de frutas no total de calorias na alimentação domiciliar	Brasil e regiões	Quinquenal	POF/IBGE
30	Percentual de carboidratos no total de calorias na alimentação domiciliar	Brasil e regiões	Quinquenal	Sem dados
31	Percentual de lipídeos no total de calorias na alimentação domiciliar	Brasil e regiões	Quinquenal	POF/IBGE
32	Percentual de verduras e legumes no total de calorias na alimentação domiciliar	Brasil e regiões	Quinquenal	POF/IBGE
33	Percentual de domicílios atendidos por rede geral de água, por coleta de lixo e dotados por rede de esgoto ou fossa séptica	Brasil e regiões	Anual	PNAD/IBGE
34	Percentual de escolas com abastecimento de água pela rede pública e com esgotamento sanitário	Brasil e regiões	Anual	PNAD/IBGE
35	Percentual de domicílios urbanos abastecidos por rede geral de distribuição ou outra forma com canalização interna	Brasil e regiões	Anual	PNAD/IBGE
36	Cobertura de abastecimento de água em áreas rurais	Brasil e regiões	Anual	PNAD/IBGE
37	Porcentagem de comunidades com acesso a esgotamento sanitário	Brasil	Indefinido	Chamada Nutricional

				Quilombola/MDS
v)	Saúde, Nutrição e Serviços Relacionados			
38	Percentual de crianças menores de 5 anos com baixo peso para idade	Brasil	Indefinido	PNDS
39	Percentual de crianças menores de 5 anos com <i>deficit</i> de estatura para idade	Brasil	Indefinido	PNDS
40	Percentual de crianças menores de 5 anos com excesso de peso para idade	Brasil	Indefinido	PNDS
41	Percentual de adolescentes com excesso de peso	Brasil e regiões	Quinquenal	POF/IBGE
42	Percentual de adultos com excesso de peso	Brasil e regiões	Quinquenal	POF/IBGE
43	Taxa de prevalência de excesso de peso	Brasil	Anual	SISVAN/DAB/SAS
44	Percentual de adultos com obesidade	Brasil e regiões	Quinquenal	POF/IBGE
45	Proporção das mulheres indígenas de 14 a 49 anos com sobrepeso ou obesidade	Brasil	Indefinido	I Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição dos Povos Indígenas
46	Taxa de mortalidade infantil	Brasil e regiões	Anual	IBGE. Diretoria de Pesquisas (DPE)
47	Taxa de mortalidade infantil indígena	Brasil e regiões	Anual	MS - Secretaria de Saúde Indígena
48	Proporção de crianças indígenas com <i>deficit</i> de estatura para idade	Brasil	Indefinido	MS - Secretaria de Saúde Indígena, por meio do SISVAN I Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição dos Povos Indígenas
49	Prevalência de anemia em crianças indígenas com idade entre 6 e 59 meses	Brasil	Indefinido	idem
50	Prevalência da hipovitaminose A em crianças menores de 5 anos	Brasil	Indefinido	PNDS
51	Monitoramento do teor de iodo no sal	Brasil	Anual	ANVISA
52	Contaminação de alimentos* por agrotóxicos - % de amostras irregulares	Brasil	Anual	PARA
53	Taxa de vigilância da qualidade da Água para consumo humano	Brasil	Anual	Sisagua/SVS
vi)	Educação			
54	Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais	Brasil e regiões	Anual	PNAD/IBGE
55	Distribuição das pessoas com 10 anos ou mais por grupos de anos de estudo	Brasil e regiões	Anual	PNAD/IBGE
56	Média de anos de estudo da população maior de 14 anos por raça / cor	Brasil e regiões	Anual	PNAD/IBGE
57	Percentual de investimento público direto em educação em relação ao PIB	Brasil	Anual	PNAD/IBGE

58	Porcentagem de comunidades com escola	Brasil	Indefinido	Chamada Nutricional Quilombola/MDS
59	Razão entre a taxa de alfabetização de negros e brancos para a população com 15 ou mais anos de idade	Brasil	Anual	PNAD/IBGE
60	Diferença entre a média de anos de estudo da população de 15 ou mais anos de idade de brancos e negros	Brasil	Anual	PNAD/IBGE

vii)	Programas e Ações de Segurança Alimentar e Nutricional	Indicadores referentes a esta dimensão serão pactuados no âmbito da CAISAN (definidos com apoio do Comitê Técnico que será instituído para monitoramento do I Plano de SAN)		
-------------	---	---	--	--

Fonte: CAISAN (2011).

ANEXO C – LEI MUNICIPAL 1903/03

JusBrasil - Legislação

20 de junho de 2014

Lei 1903/03 | Lei nº 1903 de 07 de abril de 2003

Publicado por Câmara municipal (extraído pelo JusBrasil) - 11 anos atrás

CRIA O CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DE GRAVATAÍ - CONSAGRA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. [Ver tópico \(7 documentos\)](#)

O PREFEITO MUNICIPAL DE GRAVATAÍ. FAÇO SABER, em cumprimento ao artigo 58, inciso IV da Lei Orgânica do Município, que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Art. 1.º Fica instituído o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional de Gravataí - CONSAGRA, com objetivo de assegurar o direito constitucional de cada pessoa humana à alimentação, à segurança alimentar e nutricional. [Ver tópico](#)

Art. 2.º Caberá ao CONSAGRA: [Ver tópico](#)

I - propor, acompanhar e fiscalizar ações do governo municipal na área de segurança alimentar e nutricional; [Ver tópico](#)

II - articular áreas do governo municipal e de organizações da sociedade civil para a implementação de ações voltadas para o combate às causas da miséria e da fome, no âmbito do município; [Ver tópico](#)

III - incentivar parcerias que garantam mobilização e racionalização no uso dos recursos disponíveis; [Ver tópico](#)

IV - coordenar campanhas de conscientização da opinião pública, com vistas à união dos esforços; [Ver tópico](#)

V - formular o plano municipal de segurança alimentar e nutricional. [Ver tópico](#)

Art 3.º O CONSAGRA será formado por 33 (trinta e três) membros titulares e igual número de suplentes, com mandato de 24 (vinte e quatro) meses e terá a seguinte composição: [Ver tópico \(2 documentos\)](#)

I - 11 (onze) representantes governamentais; *Ver tópico*

II - 22 (vinte e dois) representantes da sociedade civil organizada. *Ver tópico*

Art. 4.º Os 11 (onze) membros governamentais serão os seguintes: *Ver tópico (2 documentos)*

- a) Secretário Municipal da Cidadania e Assistência Social; *Ver tópico*
- b) Um (a) Nutricionista da Secretaria Municipal da Cidadania e Assistência Social -SMCAS; *Ver tópico*
- c) Representante da Secretaria Municipal da Saúde -SMS; *Ver tópico*
- d) Representante da Secretaria Municipal de Educação e Cultura -SMEC; *Ver tópico*
- e) Representante da Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento - SMAA; *Ver tópico*
- f) Representante da Secretaria do Governo Municipal - SGM; *Ver tópico*
- g) Representante da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos - SMSU; *Ver tópico*
- h) Representante do Departamento Municipal de Habitação - DEMHAB; *Ver tópico*
- i) Representante da 28ª Coordenadoria Regional de Educação; *Ver tópico*
- j) Representante do Juizado da Infância e Juventude da Comarca de Gravataí; *Ver tópico*
- k) Representante da Promotoria Pública da Infância e Juventude da Comarca de Gravataí; *Ver tópico*

Art. 5.º Os 22 (vinte e dois) membros da sociedade civil organizada serão: *Ver tópico (2 documentos)*

- a) Representante da União Municipal de Associações Municipais e Entidades Comunitárias - UMAMEC; *Ver tópico*
- b) Representante do Sindicato dos Lojistas - SINDILOJAS; *Ver tópico*
- c) Representante da Associação Comercial, Industrial e de Serviços de Gravataí - ACIGRA; *Ver tópico*
- d) Representante da Pastoral da Criança; *Ver tópico*
- e) Representante do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural - CMDR; *Ver tópico*
- f) Representante do Conselho de Clube de Mães do Município de Gravataí; *Ver tópico*

- g) Representante da Ordem dos Advogados do Brasil -OAB - subseção de Gravataí; [Ver tópico](#)
- h) Representante da Universidade Luterana do Brasil -ULBRA campus Gravataí; [Ver tópico](#)
- i) Representante da Faculdade Cecenista Nossa Senhora dos Anjos -FACENSA; [Ver tópico](#)
- j) Representante da Associação dos Aposentados e Pensionistas de Gravataí - ASAPEG; [Ver tópico](#)
- k) Representante do Banco do Brasil - Agência Gravataí; [Ver tópico](#)
- l) Representante da Associação Gravataiense de Turismo- AGRATUR; [Ver tópico](#)
- m) Representante da Igreja Assembléia de Deus; [Ver tópico](#)
- n) Representante da Igreja Universal do Reino de Deus; [Ver tópico](#)
- o) Representante do Hospital Dom João Becker; [Ver tópico](#)
- p) Representante do Conselho Tutelar; [Ver tópico](#)
- q) Representante da Caixa Econômica Federal - CEF; [Ver tópico](#)
- r) Representante do Conselho de Pastores; [Ver tópico](#)
- s) Representante do Lions Club; [Ver tópico](#)
- t) Representante do Conselho dos Cultos Afro Umbandistas de Gravataí - CONCAUGRA; [Ver tópico](#)
- u) Representante dos Sindicatos dos Trabalhadores do Setor Público; [Ver tópico](#)
- v) Representante dos Sindicatos dos Trabalhadores do Setor Privado. [Ver tópico](#)

Art. 6.º As atividades dos membros do CONSAGRA reger-se-ão pelas disposições seguintes: [Ver tópico](#)

I - O exercício da função de conselheiro é considerado serviço relevante e não será remunerado; [Ver tópico](#)

II - Os membros do CONSAGRA poderão ser substituídos mediante solicitação da entidade ou autoridade responsável. [Ver tópico](#)

Parágrafo único. A entidade que faltar às reuniões do Conselho por 3 (três) vezes consecutivas ou 6 (seis) vezes intercaladas, será automaticamente substituída, por outra entidade, devidamente cadastrada e submetida à aprovação de maioria dos membros do CONSAGRA. [Ver tópico](#)

Art. 7.º O CONSAGRA terá seu funcionamento definido por Regimento Interno e obedecendo as seguintes normas: *Ver tópico*

I - As sessões plenárias serão realizadas ordinariamente a cada mês ou extraordinariamente quando convocadas pelo Presidente ou por requerimento da maioria dos seus membros. *Ver tópico*

II - A Diretoria do CONSAGRA será composta de um presidente, um vice-presidente, primeiro secretário, segundo secretário, primeiro tesoureiro e segundo tesoureiro. *Ver tópico*

III - Todas as sessões do CONSAGRA serão públicas e precedidas de ampla divulgação. *Ver tópico*

Parágrafo único. A Diretoria será eleita pela maioria dos membros, na primeira reunião ordinária. *Ver tópico*

Art. 8.º O CONSAGRA elaborará o seu Regimento Interno no prazo de 60 (sessenta) dias após a promulgação desta lei. *Ver tópico*

Art. 9.º As despesas decorrentes das atividades do CONSAGRA correrão por conta de dotações orçamentárias da SMCAS. *Ver tópico*

Art. 10. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação. *Ver tópico*

Art. 11. Revogam-se as disposições em contrário. *Ver tópico*

PREFEITURA MUNICIPAL, em Gravataí, 07 de abril de 2003.

DANIEL BORDIGNON

Prefeito Municipal

Disponível em: <http://cm.jusbrasil.com.br/legislacao/609767/lei-1903-03>

ANEXO D – LEI MUNICIPAL 2320/05

JusBrasil - Legislação

20 de junho de 2014

Lei 2320/05 | Lei nº 2320 de 27 de maio de 2005

Publicado por Câmara municipal (extraído pelo JusBrasil) - 9 anos atrás

ALTERA DISPOSITIVOS DA LEI Nº 1.903/03, QUE CRIOU O CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DE GRAVATAÍ - CONSAGRA. [Ver tópico \(2 documentos\)](#)

O PREFEITO MUNICIPAL DE GRAVATAÍ, FAÇO SABER, em cumprimento ao artigo 58, inciso IV, da Lei Orgânica do Município, que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Ficam alterados os artigos 3º, 4º e 5º da Lei nº 1.903, de 07 de abril de 2003, passando a vigorar com a seguinte redação: [Ver tópico](#)

“Art. 3º O CONSAGRA será formado por 15 (quinze) membros titulares e por igual número de suplentes, com mandato de 24 (vinte e quatro) meses, e terá a seguinte composição:

I - 5 (cinco) representantes governamentais; [Ver tópico](#)

II - 10 (dez) representantes da sociedade civil organizada. [Ver tópico](#)

Art. 4º Os 5 (cinco) membros governamentais serão os seguintes: [Ver tópico](#)

a) Representante da Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social; [Ver tópico](#)

b) Representante da Secretaria Municipal da Saúde - SMS; [Ver tópico](#)

c) Representante da Secretaria Municipal de Educação - SMED; [Ver tópico](#)

d) Representante da Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento - SMAA; [Ver tópico](#)

e) Representante da Secretaria do Governo Municipal - SGM. [Ver tópico](#)

Art. 5º Representantes das 10 (dez) entidades a seguir: [Ver tópico](#)

- a) Pastoral da Criança de Gravataí; *Ver tópico*
- b) Universidade Luterana do Brasil - Campus Gravataí; *Ver tópico*
- c) Escritório da EMATER em Gravataí; *Ver tópico*
- d) Banco do Brasil; *Ver tópico*
- e) Caixa Econômica Federal - CEF; *Ver tópico*
- f) Diaconia Nossa Senhora dos Anjos; *Ver tópico*
- g) Associação de Desenvolvimento e Recursos Assistenciais - ADRA; *Ver tópico*
- h) Conselho dos Cultos Afro e Umbandista de Gravataí - CONCAUGRA; *Ver tópico*
- i) Movimento dos Trabalhadores Desempregados - MTD; *Ver tópico*
- j) Associação Batista de Beneficência Abraçar - ABBA." *Ver tópico*

Art. 2º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação. *Ver tópico*

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário. *Ver tópico*

PREFEITURA MUNICIPAL, em Gravataí, 27 de maio de 2005.

SERGIO STASINSKI

Prefeito Municipal

Disponível em: <http://cm.jusbrasil.com.br/legislacao/607971/lei-2320-05>