

Silva, Sandro Pereira

Working Paper

A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: Projetos, descontinuidades e consolidação

Texto para Discussão, No. 1953

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Silva, Sandro Pereira (2014) : A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: Projetos, descontinuidades e consolidação, Texto para Discussão, No. 1953, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/121635>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

1953

TEXTO PARA DISCUSSÃO

A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NA AGENDA POLÍTICA NACIONAL: PROJETOS, DESCONTINUIDADES E CONSOLIDAÇÃO

Sandro Pereira Silva

1953

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Rio de Janeiro, abril de 2014

A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NA AGENDA POLÍTICA NACIONAL: PROJETOS, DESCONTINUIDADES E CONSOLIDAÇÃO

Sandro Pereira Silva*

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro interino Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete

Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2014

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 FOME E SEGURANÇA ALIMENTAR NO CENÁRIO INTERNACIONAL 8

3 SEGURANÇA ALIMENTAR E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL NO SÉCULO XX 16

4 O PROGRAMA FOME ZERO E A NOVA ESTRATÉGIA INTEGRADA DE GOVERNO 31

5 PRIMEIROS RESULTADOS E REPERCUSSÕES INTERNACIONAIS 54

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 64

REFERÊNCIAS 68

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR 72

APÊNDICES 73

SINOPSE

A trajetória da segurança alimentar e nutricional (SAN) na agenda governamental foi marcada ao longo do século XX por uma série de descontinuidades, baixo grau de centralidade na política geral e poucos resultados sociais concretos. Este trabalho tem como objetivo analisar essa trajetória histórica e avaliar as diferentes incursões da temática da segurança alimentar na agenda governamental brasileira. A partir de 2003, essa temática ganhou uma nova abordagem operacional, tendo como principal elemento a estratégia do Programa Fome Zero (PFZ). Ao verificar a operacionalização das ações desencadeadas a partir do lançamento desse programa, divididas neste trabalho para fins analíticos em seis linhas de atuação, notou-se que elas foram se fortalecendo ao longo dos anos. Chegou-se à conclusão de que a engenharia proposta e estabelecida pelo PFZ forneceu o principal referencial para a institucionalização da SAN na agenda das políticas públicas. Mas não se pode esquecer que ela foi uma estratégia totalmente dependente de contexto, e só conseguiu garantir essa institucionalização por uma série de medidas e ações anteriores.

Palavras-chave: segurança alimentar e nutricional; combate à fome; agenda governamental; política pública; Programa Fome Zero.

ABSTRACT

The trajectory of the food and nutritional security in the government agenda was marked throughout the twentieth century by a series of discontinuities, low degree of centrality in the general political and few social results. This work aims to analyze this historical trajectory and evaluate the different raids the theme of food security in the government agenda. Since 2003 this topic has gained a new operational approach, the main element of the strategy of Zero Hunger Program. When checking the operation of actions triggered from the launch of this program, this paper divided for analytical purposes into six action lines, it was noted that they were getting stronger over the years. The conclusion is that the engineering proposal and established to the Zero Hunger Program provided the main framework for the institutionalization of food and nutritional security in the public policy agenda. But we cannot forget that it was a strategy totally context dependent, and only managed to secure this institutionalization of a series of measures and actions earlier.

Keywords: food security and nutrition; eradication of hunger; government agenda; public policy; Zero Hunger Program.

1 INTRODUÇÃO

Nenhum plano de desenvolvimento é válido, se não conduzir em prazo razoável à melhoria das condições de alimentação do povo, para que, livre do peso esmagador da fome, possa este povo produzir em níveis que conduzam ao verdadeiro desenvolvimento econômico equilibrado, daí a importância da meta “Alimentos para o povo”, ou seja, “a libertação da fome”.

(Josué de Castro)

Uma agenda governamental é definida a partir de um conjunto de temas ou problemas em pauta, sob um determinado momento, que demandam a atenção da equipe de governo e seus assessores. No entanto, dada a grande variedade de questões que vão surgindo, e sendo assumidas socialmente como problemas, somente algumas delas são de fato consideradas na agenda de ação governamental, ou seja, serão englobadas como políticas públicas e determinarão procedimentos e especificação de alternativas (Silva e Nagem, 2011).

Quanto à temática da segurança alimentar e nutricional (SAN), sua inserção na agenda governamental, tanto em nível internacional quanto nacional, sempre se viu permeada por inúmeros interesses e pelo envolvimento de diferentes atores sociais com maior ou menor poder de influência em termos de decisão política.

No caso brasileiro, foi um longo processo de disputas em torno dessa temática que possibilitou conquistas importantes ao longo dos anos com relação à inserção na agenda, mas que, em geral, resultaram em estruturas e políticas públicas com pouco poder quanto a recursos, baixo poder de cobertura, falta de critérios bem definidos de elegibilidade, além de serem marcadas por institucionalidade frágil. Todas essas questões tiveram como consequência um ambiente político-institucional pautado por descontinuidades, com avanços e retrocessos de acordo com as diretrizes de governo assumidas pelos gestores responsáveis, sem que o problema da fome e da miséria fosse eficientemente combatido no país.

Na última década, sobretudo a partir de 2003, observam-se a ressignificação do tema segurança alimentar e sua ascensão a uma posição de maior destaque na agenda de governo, pelo menos com relação aos anos anteriores. São muitos os indicadores que certificam esse fato, que vão além da esfera discursiva. No entanto, essa nova fase das políticas de combate à fome não resulta apenas da vontade política de governantes, embora essa seja uma variável fundamental no modelo de definição de agenda. As

decisões tomadas recentemente são derivadas de um aprendizado acumulado de erros e acertos ao longo de quase um século de mobilização social e gestão pública, mas que somente nesses últimos anos encontraram um ambiente propício para serem efetivamente implementadas e gerarem resultados reconhecidamente expressivos.

Nesse sentido, este trabalho tem como objetivo analisar a trajetória histórica da temática referente à SAN e às suas diferentes incursões na agenda governamental brasileira, como dimensão importante do conjunto de políticas sociais no país. Com base nessa construção analítica, buscou-se compreender, especificamente: *i*) como a temática da fome adentrou o debate político nacional e internacional? *ii*) quais programas e estruturas de política pública colocadas em prática pelo governo federal brasileiro ao longo do tempo e sob qual contexto político surgiram? *iii*) quais fatores determinaram a inflexão dessas políticas a partir do PFZ? *iv*) quais linhas de atuação centrais podem ser verificadas nessa nova estratégia de intervenção governamental? *v*) quais os primeiros resultados em termos de combate à fome e à pobreza? e *vi*) quais as principais repercussões e os desdobramentos institucionais que podem ser associados a essas ações?

Para tanto, utilizou-se de revisão da literatura que aborda algumas das diferentes dimensões que compõem a temática da SAN, para subsidiar a construção analítica dessa trajetória institucional. Foram também consultados relatórios técnicos de órgãos oficiais sobre os diversos programas associados à estratégia recente de segurança alimentar e combate à fome do governo federal, bem como banco de dados de execução orçamentária desses programas e de pesquisas recentes de institutos nacionais de pesquisa, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

2 FOME E SEGURANÇA ALIMENTAR NO CENÁRIO INTERNACIONAL

A preocupação com a fome, como flagelo mundial a ser enfrentado de maneira conjunta por todas as nações, passou a ter maior destaque no início do século XX, após a Primeira Guerra Mundial, principalmente no contexto europeu, em que diversos países tiveram suas economias profundamente afetadas pelos combates. Alguns anos mais tarde, a situação de tragédia iria se agravar ainda mais, com a eclosão da Segunda Guerra Mundial, com

poder de destruição bem maior e com a expansão dos conflitos para além das fronteiras europeias, com impactos (diretos e indiretos) desastrosos em todo o sistema econômico mundial. Soma-se a esse cenário um ambiente de bipolarização na disputa pela hegemonia política e econômica no período pós-Guerra, que ficou conhecida como Guerra Fria.

Nesse delicado cenário, os Estados Unidos, líder do bloco capitalista, viu-se na necessidade de fortalecer sua área de influência em todos os continentes, para frear a expansão do domínio comunista liderado pela União Soviética. Nessa guerra de posições, a fome e a pobreza deveriam ser combatidas por meio de cooperações internacionais, para evitar que se configurassem quadros de instabilidade social e política em países pobres que pudessem desencadear processos revolucionários. Portanto, o combate à fome em escala internacional passou a ser um elemento estratégico importante no jogo de disputas pelo controle geopolítico mundial.

Como resultado, surgiram ao longo dos anos diversas organizações multilaterais e acordos internacionais que abordavam temas como comércio internacional, desenvolvimento da agricultura, ajuda humanitária, entre outros. Esse processo ampliou bastante as dimensões do debate, o que auxiliou a entender a problemática da fome como algo complexo e de causação múltipla.

A realização da Conferência de Alimentação de Hot Springs, nos Estados Unidos, em 1943, marcou esse novo envolvimento internacional em torno da questão da fome. Essa foi a primeira conferência convocada pelas Nações Unidas para debater estratégias diante do cenário de destruição e das necessidades de reconstrução do mundo após o fim da guerra, que já dava sinais de definição. Embora a proposta apresentada nesse evento de garantir um mecanismo de cotas e ajuda alimentar, para que cada país pudesse reerguer sua produção alimentar de forma soberana, não tenha sido aprovada, houve um desdobramento institucional muito importante. Entre suas proposições, foi definida a criação da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – Food and Agriculture Organization (FAO) –, que veio a ocorrer em 16 de outubro de 1945, com ativa participação do Brasil desde a sua criação.¹ A partir de então, a FAO é considerada a principal iniciativa de articulação internacional para a elaboração e o planejamento de estratégias contra a fome em nível global (Castro, 1992; Hirai e Anjos, 2007).

1. Atualmente, a FAO conta com 191 países-membros, mais a Comunidade Europeia (CE).

Mesmo com o fim da Segunda Guerra Mundial e a rápida recuperação das economias europeia e japonesa, uma série de outros conflitos foram deflagrados, sobretudo nos continentes asiático e africano, em que nações lutavam pelo fim do jugo colonial e pela libertação nacional. Esses conflitos trouxeram sérios danos à garantia de direitos humanos, com fortes impactos no risco de aumento da fome nesses países, além de impedir o desenvolvimento econômico e a geração de oportunidades produtivas às populações locais.

Como os desafios globais da luta contra a fome permaneciam vivos e de difícil solução, foi realizada em 1974 a I Conferência Mundial de Alimentação das Nações Unidas, em Roma. O evento ocorreu em um cenário mundial em que os estoques de alimentos estavam bastante escassos, com quebras de safras em importantes países produtores. Esse cenário favorecia o argumento da necessidade de modernização do setor agrícola, principalmente em países em desenvolvimento, capitaneada pelas inovações da indústria química, processo que passou a ser conhecido como Revolução Verde. De acordo com essa tese, “o flagelo da fome e da desnutrição no mundo desapareceria com o aumento significativo da produção agrícola, o que estaria assegurado com o emprego maciço de insumos químicos (fertilizantes e agrotóxicos)” (Maluf e Menezes, 2000, p. 1).

Entretanto, mesmo com a recuperação da produção mundial de alimentos nos anos seguintes, os males da desnutrição e da fome não deixaram de estar presentes, atingindo gravemente parcela importante da população mundial, o que Gonçalves (1999) chamou de “as duas faces da mesma moeda”, a abundância das supersafras e o flagelo da fome na agricultura brasileira. Além disso, em nome de um sistema de produção agrícola moderno e eficiente, a diversidade de culturas alimentares foi gravemente afetada e grande contingente de agricultores familiares precisou migrar para os centros urbanos, gerando graves problemas de desemprego e precarização social nas periferias das grandes cidades.

Nesse contexto, o resultado mais importante dessa conferência foi possibilitar o deslocamento do debate em torno do problema da fome, saindo da arena técnica (sem, contudo, abandoná-la) para uma mais social e política. Ou seja, não apenas a oferta de alimentos, mas também a capacidade de acesso aos alimentos pelas populações em situação de vulnerabilidade social deveria ser tema de discussões e decisão.² Para Jonsson

2. Um marco importante nesse debate foi a publicação de Amartya Sen (1981), na qual ele demonstra que a fome ocorre não em razão da falta de alimentos, mas das desigualdades construídas nos mecanismos de distribuição de renda e de alimentos (Nascimento, 2012).

(1989), essa alteração ficou evidente na declaração final do evento, em que foi exposto o seguinte:

As causas da nutrição inadequada são muitas e intimamente inter-relacionadas, incluindo limitações ecológicas, sanitárias e culturais, mas a causa principal é a pobreza. Isto, por sua vez, resulta dos padrões de desenvolvimento socioeconômico, que na maioria dos países mais pobres têm-se caracterizado por um alto grau de concentração de poder, riqueza e renda nas mãos de relativamente pequenas elites compostas de indivíduos ou grupos nacionais ou estrangeiros (FAO, 1974 *apud* Jonsson, 1989, p. 49).

A FAO passou então a declarar que o problema da fome global não é uma questão exclusiva de pouca disponibilidade de alimentos, mas sim derivada da pobreza de grande parte da população.

Além de haver uma estreita ligação entre fome e pobreza, os dois fenômenos se influenciam mutuamente, em uma causação circular perversa, de natureza multidimensional. Isso porque, de acordo com Jonsson (1989), a fome, resultante da ingestão de alimentos em baixa qualidade e/ou quantidade, implica deterioração do estado de saúde e, por conseguinte, compromete o desempenho produtivo e a integração social de indivíduos. Por sua vez, os fatores envolvidos determinam o acesso desigual dos indivíduos a bens e serviços para o suprimento das necessidades essenciais à existência humana, tais como: alimentação, habitação, água, educação e serviços de saúde.³ Ademais, quanto mais pobre uma família, maior o peso relativo dos gastos com alimentação sobre sua renda total, o que compromete seriamente o acesso a outros bens e serviços necessários. Ou então, qualquer necessidade de gasto extra afeta a própria capacidade de satisfação de suas necessidades alimentares básicas.

Dessa forma, por haver forte relação entre os dois fenômenos, os fatores determinantes da fome em uma sociedade praticamente se justapõem aos determinantes da pobreza, e vice-versa, de maneira que o combate a esses fatores não pode estar apartado de uma estratégia de desenvolvimento mais ampliada. Nesse caso, os principais fatores determinantes da fome em uma nação podem ser avaliados a partir dos elementos apresentados no quadro 1.

3. A produção, a distribuição e o consumo de todas estas mercadorias e serviços são determinados pela estrutura socioeconômica da sociedade, incluindo sua superestrutura ideológica e política (Jonsson, 1989, p. 55).

QUADRO 1

Fatores determinantes da fome

Fatores	Descrição
Históricos	Toda sociedade tem uma história que pode ser entendida como a interação entre economia, política, ideologia etc. Nesse contexto, a fome pode advir de diversos fenômenos, como: imperialismo, colonialismo, neocolonialismo, escravidão, êxodo rural, leis de herança, guerras, estamentos sociais etc.
Tecnológicos e ecológicos	São relacionados às condições materiais e técnicas de produção (recursos potenciais), tais como: recursos naturais, clima, fertilidade do solo, <i>know-how</i> tecnológico.
Econômicos	São relacionados às condições sociais de produção (estrutura econômica da sociedade), e envolvem: relações de propriedade, posse ou acesso a meios de produção, estrutura de poder, normas de exploração do trabalho etc.
Culturais e ideológicos	Envolvem fatores relacionados à superestrutura da sociedade, tais como: ideologia, religião, opiniões, concepções morais, crenças e hábitos, leis tradicionais etc.
Políticos	São principalmente relacionados a estrutura e funcionamento do Estado, tendo por base: estrutura de poder (militar e política), legislação e as cortes, direitos democráticos, política fiscal, organização de poder do Estado etc.

Fonte: Jonsson (1989).

Para o caso brasileiro, há ainda duas outras questões a serem destacadas sobre a relação entre fome e pobreza, além dos fatores apresentados. Uma delas é o cenário de desigualdade social que caracteriza países e regiões com alta incidência de pobreza. Barros, Henriques e Mendonça (2000) afirmaram que o principal determinante para os elevados níveis de pobreza no Brasil reside na sua própria estrutura de desigualdades na distribuição da renda e das oportunidades de inclusão social. Para os autores, o Brasil não é um país pobre, mas sim um país de muitos pobres, fato pelo qual destacaram a necessidade de as políticas públicas de combate à pobreza concederem prioridade à redução das desigualdades sociais. Assim, entendem que a pobreza do Brasil é um problema relacionado à distribuição dos recursos e não à sua escassez, e que uma divisão equitativa dos recursos pode ter um impacto relevante para combatê-la.

A segunda questão refere-se à determinação territorial da pobreza. Dificilmente a incidência de pobreza encontra-se distribuída de maneira homogênea no espaço de uma sociedade qualquer (Leite e Silva, 2010). Em geral, o que se observa é a existência de territórios de exclusão, onde pessoas e famílias pobres se concentram e compartilham da mesma situação de precariedade, muitas vezes gerando solidariedades locais próprias para garantir a sobrevivência. Logo, a fome é um fenômeno que também se concentra

de forma heterogênea no espaço.⁴ Por isso, embora a fome se manifeste funcionalmente no âmbito individual, suas causas podem advir em qualquer nível, de modo que uma intervenção que vise enfrentá-la requer ações em diferentes camadas de organização da sociedade (Valente, 1989).

A ampliação do debate em torno dos fatores determinantes da fome e as estratégias para sua erradicação em nível global levaram a um alargamento conceitual em relação à temática, de modo que o termo “segurança alimentar” passou a ser adotado cada vez mais recorrentemente no vocabulário oficial das organizações internacionais. Com a realização da Conferência Internacional de Nutrição, organizada pela FAO em 1992, incorporou-se o aspecto nutricional e sanitário⁵ ao conceito de segurança alimentar, passando a ser adotado como SAN.

A adequação desse novo conceito reside justamente no fato de se articularem duas dimensões distintas, porém complementares: *i*) a alimentar, referente aos processos de produção, comercialização e disponibilidade de alimentos; e *ii*) a nutricional, que diz respeito mais diretamente à escolha, ao preparo e consumo alimentar e sua relação com a saúde humana (Macedo *et al.*, 2009; Burity *et al.*, 2010). Assim, segurança alimentar e segurança nutricional podem ser vistas como “duas faces da mesma moeda”, não se podendo garantir uma delas sem que a outra também esteja garantida (Maluf e Menezes, 2000, p. 3). O quadro 2 apresenta os principais aspectos de cada uma dessas dimensões e como elas se relacionam.

A afirmação conceitual da SAN nesse contexto vai muito além de uma mera questão de nomenclatura. Ao se dizer segurança alimentar e nutricional, está-se afirmando o caráter fundamental que a alimentação, em quantidade e qualidade, tem para a garantia da sobrevivência humana. Sob essa ótica, o direito à alimentação adequada é encarado como um direito humano básico, e não uma mera ação assistencial do Estado que estará sujeita às vontades políticas dos governantes ou de arranjos favoráveis. Isto é, a própria

4. “Não é por acaso que o trabalhador que passa fome ganha pouco, é analfabeto, mora em um barraco, não tem dinheiro em casa, tem irmão desempregado, tem pai operário ou lavrador migrado. Essas associações [...] são sociais, históricas e é dessa forma que devem ser estudadas” (Valente, 1989, p. 78).

5. As normas internacionais relativas aos alimentos são de responsabilidade da Comissão Internacional do *Codex Alimentarius*, organismo criado na década de 1960 sob a égide da FAO e da Organização Mundial da Saúde (OMS), atualmente composto por 165 países (Maluf e Menezes, 2000, p. 30).

afirmação do conceito foi um fator delimitador da luta política pela inclusão do direito à alimentação adequada no rol de obrigações do Estado, como condição de cidadania. Assim, uma atuação de governo que contemple a complexidade que envolve a temática da SAN implicaria a combinação de:

(a) ações assistenciais-compensatórias frente a questões emergenciais como a fome, com políticas de caráter estruturante visando assegurar; (b) o acesso aos alimentos sem comprometer parcela substancial da renda familiar; (c) a disponibilidade de alimentos de qualidade, originados de formas produtivas eficientes, porém, não excludentes e sustentáveis e (d) divulgação de informações ao consumidor sobre práticas alimentares saudáveis e possíveis riscos à saúde, mediados pelo alimento (Maluf, Menezes e Valente, 1996, p. 7).

QUADRO 2

Principais aspectos que caracterizam as dimensões alimentar e nutricional

Dimensão alimentar	Dimensão nutricional
• Suficiente para atender à demanda.	• Escolha de alimentos saudáveis.
• Estável e continuada para garantir a oferta permanente.	• Preparo dos alimentos com técnicas que preservem o seu valor nutricional.
• Autônoma para que se alcance a autossuficiência nacional nos alimentos básicos.	• Consumo alimentar adequado e saudável (sanitária e nutricionalmente).
• Equitativa para garantir o acesso universal às necessidades nutricionais adequadas.	• Promoção dos fatores ambientais que interferem na saúde e na nutrição.
• Sustentável do ponto de vista agroecológico, social, econômico e cultural.	• Promoção dos cuidados com a saúde no âmbito da família e da comunidade.

Fonte: Burity *et al.* (2010).

A FAO referendou todo esse debate em 1996, ao associar o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) à garantia da SAN, com a realização da Cúpula Mundial da Alimentação (CMA) – World Food Summit (WFS) –, em Roma.⁶ Nessa reunião estiveram presentes representantes de 159 países, além dos líderes da CE. Segundo Hirai e Anjos (2007, p. 341), todas as nações participantes “coincideram no entendimento de que a fome e a desnutrição são inaceitáveis e que o acesso a alimentos nutricionalmente adequados e seguros é um direito de cada pessoa”.

6. De acordo com o relatório da FAO/ONU: “O direito à alimentação adequada é 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” (Macedo *et al.*, 2009).

No entanto, a tímida resolução do evento, que estabeleceu como meta a redução da fome e da desnutrição à metade até 2015, de acordo com os índices de 1996, desagradou grande parte dos representantes que estavam presentes no fórum paralelo de organizações não governamentais (ONGs) e movimentos sociais. A delegação brasileira resolveu então organizar um grupo de trabalho para dar continuidade à luta em prol da SAN no Brasil. Como resultado, em um encontro realizado em São Paulo no final de 1998, com cerca de cinquenta organizações sociais de todo o Brasil, foi criado o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN).

Desde a sua constituição, o FBSAN é composto por redes de organizações da sociedade civil, fóruns estaduais, regionais e indivíduos que são referência na área.⁷ Seu objetivo foi, desde o início, angariar forças sociais para influenciar na definição e no fortalecimento das ações de SAN na agenda pública, obtendo importantes conquistas, conforme será debatido. De acordo com Pinheiro (2009), suas principais diretrizes são:

- mobilizar a sociedade civil em torno do tema da SAN e colaborar para a formação de uma política pública favorável;
- fomentar a elaboração de propostas de políticas e ações públicas nacionais e internacionais em SAN e direito humano à alimentação;
- estimular o desenvolvimento de ações locais/municipais de promoção da SAN;
- colaborar para a capacitação dos atores da sociedade civil visando aperfeiçoar a participação efetiva da sociedade nos distintos espaços de gestão social; e
- denunciar e monitorar as respostas governamentais quanto às violações ao direito à alimentação.

O FBSAN reuniu uma grande variedade de entidades ligadas aos movimentos sociais tradicionais no país, sobretudo aqueles ligados às lutas camponesas. Ele exerceu um importante papel de protagonista no fortalecimento da pauta da SAN no Brasil e na institucionalização de espaços participativos que envolvem o tema.

7. O FBSAN também está inserido em redes internacionais, como o Fórum Global de SAN, a Rede Internacional DHAA e a Aliança Mundial para Nutrição e Direitos Humanos (Macedo *et al.*, 2009).

3 SEGURANÇA ALIMENTAR E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL NO SÉCULO XX

Como dito anteriormente, o Brasil sempre manteve um papel ativo no debate internacional sobre estratégias globais de combate à fome e à miséria. Paralelamente a esse debate, algumas conquistas no plano interno foram ocorrendo, fruto da vocalização de demandas sociais e da responsabilização por parte do Estado.

A temática da assistência alimentar às populações mais pobres foi incorporada de fato ao campo das políticas públicas governamentais brasileiras no fim dos anos 1930, como parte integrante da estratégia de poder do “Estado Novo” do presidente Getúlio Vargas. No início dessa mesma década, estudos de Josué de Castro já apontavam os flagelos sociais que a fome desencadeava em todo o território nacional, em especial na região Nordeste.⁸

Por tratar-se de um fenômeno social, e não meramente natural, Castro sempre reforça em suas obras a necessidade de ações afirmativas para reverter esse cenário, com a definição de políticas públicas específicas. A falta de renda foi diagnosticada por ele como uma das mais sérias ameaças à capacidade das famílias em suprir suas necessidades alimentares. Suas pesquisas pioneiras tiveram um forte impacto na opinião pública nacional e internacional, tendo papel de relevante influência no lançamento do Decreto-Lei (DL) nº 399, que estipulou a criação do salário mínimo (SM) nacional, em 1938, estabelecendo uma remuneração mínima que permitisse a todos os trabalhadores adultos a satisfação de suas necessidades básicas de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte. Todo esse movimento em prol da institucionalização de um padrão mínimo de remuneração aos trabalhadores é reconhecido como a “primeira expressão pública, e estatal, de relevância dos efeitos da percepção e debate em torno da precariedade alimentar do povo brasileiro” (Nascimento, 2012, p. 12).

Josué de Castro também foi pioneiro em incorporar o componente nutricional como um indicativo de qualidade da alimentação e nutrição. Ele diagnosticou que a produção

8. Nascido em Recife/PE em 1908, o médico e cientista social Josué de Castro teve uma destacada atividade política e intelectual no combate à fome e à pobreza. Foi presidente do Conselho Executivo da FAO entre 1952 e 1956. Seus livros mais conhecidos são: *Geografia da fome* (1946) e *Geopolítica da fome* (1951). Com a ditadura militar no Brasil, ele perdeu seus direitos políticos em 1964, se exilando na França, onde faleceu em 1973.

da fome não está restrita ao número de proteínas e calorias ingeridas diariamente, mas à carência de micronutrientes como ferro e vitamina A, que serviriam de indicadores biológicos para o que ele chamou de “fome oculta” (Pinheiro, 2009). No entanto, como a sociedade brasileira àquela época era majoritariamente rural e o grau de formalização da força de trabalho era muito baixo, restringindo-se basicamente aos distritos urbanizados, essa medida não teve efeito imediato significativo sobre a capacidade das famílias em garantir a satisfação de suas necessidades alimentares. Por isso, Josué de Castro foi também defensor ardoroso da reforma agrária, enxergando-a como uma estratégia necessária para o Brasil, em virtude de sua imensa extensão territorial, para a democratização da terra e o acesso a um número grande de famílias aos meios naturais para garantir sua soberania alimentar e, ao mesmo tempo, integrá-las aos circuitos econômicos locais. Dessa forma, dar-se-ia um primeiro e fundamental passo para “libertar o povo das marcas infamantes da fome”. Porém, o próprio autor era realista em termos da dificuldade política de se efetuar um projeto dessa natureza no país, dado que a temática da reforma agrária sempre foi um assunto extremamente delicado politicamente e imbuído de alto grau de conflituosidade.⁹

Com relação às ações e estruturas diretamente ligadas à temática alimentar criadas pelo governo Vargas, as primeiras foram implementadas por meio das instituições de previdência social da época. Em 1939, foi criado o Serviço Central de Alimentação (SCA), no âmbito do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (Iapi). No ano seguinte, houve uma evolução com a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), ligado ao Ministério do Trabalho, em substituição ao Serviço Central.¹⁰ Porém, a nova estrutura do SAPS entrou em crise a partir da destituição de Getúlio Vargas em 1945, até ser extinta em 1962.

9. Por isso, Josué de Castro escreveu, ainda em 1946, que: “Precisamos enfrentar o tabu da reforma agrária – assunto proibido, escabroso, perigoso – com a mesma coragem com que enfrentamos o tabu da fome. Falaremos abertamente do assunto, esvaziando desta forma o seu conteúdo tabu, mostrando através de uma larga campanha esclarecedora que a reforma agrária não é nenhum bicho-papão ou dragão maléfico que vá engolir toda a riqueza dos proprietários de terra, como pensam os mal-avisados, mas que, ao contrário, será extremamente benéfico para todos os que participam socialmente da exploração agrícola” (Castro, 1992, p. 301-302).

10. Das atividades desenvolvidas pelo SAPS originaram-se muitos dos programas de assistência alimentar vigentes nos dias atuais. Entre eles cabem destacar: *i*) a criação de restaurantes populares; *ii*) o fornecimento de uma refeição matinal para os filhos dos trabalhadores (embrião da merenda escolar); *iii*) auxílio alimentar durante o período de trinta dias ao trabalhador enfermo ou desocupado (transformado em auxílio-doença); *iv*) a criação de postos de subsistência para venda, a preços de custo, de alguns gêneros de primeira necessidade; *v*) o serviço de visita domiciliar à residência dos trabalhadores; e *vi*) os cursos para visitantes e auxiliares técnicos de alimentação. Foi extinto em 1967.

Para comandar as políticas de alimentação, foi constituída em 1945 a Comissão Nacional de Alimentação (CNA).¹¹ A CNA foi responsável pela elaboração do I Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, em 1952, a partir de um diagnóstico conduzido pela própria CNA sobre os hábitos alimentares e o estado nutricional da população brasileira. A CNA foi extinta em 1972, sendo substituída pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan), criado por meio da Lei nº 5.829. O Inan foi considerado um dos “projetos de impacto” do governo militar – tendo como presidente à época o general Médice – na área da assistência alimentar, e instituiu um conjunto de programas direcionados às populações em situação de vulnerabilidade social (Pinheiro, 2009).

Em todas essas ações a presença de Josué de Castro foi marcante, seja atuando como gestor em órgãos recém-criados, como o SAPS e a CNA, seja conduzindo pesquisas e propostas sobre o tema. Nos anos 1950, ele passou também a atuar no Congresso Nacional como deputado federal. Em 1958, na vigência de seu segundo mandato parlamentar, Josué de Castro apresentou uma proposta de distribuição de um vale para famílias carentes para ser trocado por alimentos, denominado Cupom Alimentação.¹² Essa proposta tinha como referência o programa *Food Stamp Plan*, criado nos Estados Unidos em 1939 com o mesmo objetivo: garantir a famílias carentes o acesso a alimentos básicos. Entretanto, seu projeto não obteve a adesão necessária e terminou arquivado. Ele também auxiliou na fundação da Associação Mundial de Luta contra a Fome (Ascofam), em 1957, reconhecida como a “primeira organização não governamental e internacional que tratou do tema da fome e das políticas para sua resolução” (Nascimento, 2012, p. 16).

Ao longo da segunda metade do século XX, os rumos que as estratégias de políticas de assistência alimentar no Brasil tomaram indicaram muito bem seu papel marginal em termos de objetivo de governo, estando sempre subjugadas ao processo de crescimento econômico e ao aumento da produtividade da agricultura por meio da modernização do setor. Ademais, os programas desenvolvidos eram fortemente influenciados por organismos internacionais, com interesses bem articulados para constituírem mercados para seus produtos industrializados, como aconteceu, segundo Pinheiro (2009), com a introdução

11. Anteriormente à CNA, havia sido criada em 1942 a Coordenação da Mobilização Econômica (CME), que incluía um Serviço Técnico de Alimentação Nacional (Stan), com o objetivo de orientar a produção agrícola e industrial de alimentos e racionalizar a produção agropecuária e a comercialização, além de prestar assistência técnica à indústria por meio de um laboratório de tecnologia de alimentos (Macedo *et al.*, 2009).

12. Na versão original: “Cupão Alimentação”.

do leite em pó nos programas internacionais de ajuda alimentar. Nessa concepção, o planejamento da produção de alimentos no país tinha seu valor estratégico muito mais voltado ao controle da inflação. No entanto, embora o governo federal estivesse mais preocupado com as macro-orientações de condução da política econômica, algumas ações importantes foram se desenvolvendo no campo da alimentação como direito.

No início dos anos 1960, foram criadas algumas estruturas que tiveram papéis importantes na operacionalização de políticas de produção, armazenagem e abastecimento de alimentos pelo governo federal. São elas: a Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal) e a Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem), que, com a Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB), comporiam o Sistema Nacional de Abastecimento.

Na década de 1970, dois novos programas marcaram o avanço da ação governamental nessa área. Em 1973, foi lançado o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan), por meio do DL nº 72.034. O Pronan era composto por doze subprogramas, advindos de diversas estruturas de governo. Porém, devido a dificuldades de operação e irregularidades constatadas em auditorias realizadas pelo Inan, sua vigência durou somente até 1974. No ano seguinte, a partir de um convênio firmado entre o Inan e o Ipea, montou-se uma equipe para subsidiar a elaboração do II Pronan, com base nos delineamentos estabelecidos no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), entre 1975 e 1979 (Arruda e Arruda, 2007).

O II Pronan foi lançado em fevereiro de 1976 (Decreto nº 77.116), também com o objetivo de ser uma ação integrada entre vários organismos de Estado. Para Peliano (2010, p. 28), ele pode ser considerado um marco na política de alimentação e nutrição do país, por ser o primeiro a enfatizar a importância de se utilizar alimentos básicos nos programas alimentares, em detrimento dos produtos industrializados que eram adquiridos nos programas anteriores. Além disso, partiu-se do diagnóstico de que os fortes estímulos à produção de *commodities* agrícolas para exportação tiveram como impacto indireto o estrangulamento da produção de alimentos de consumo interno, que ainda se ressentiam da queda de seus preços devido ao baixo poder aquisitivo dos trabalhadores urbanos. Por isso, o II Pronan apontou a necessidade de apoiar os “pequenos produtores rurais, com vistas à elevação da renda do setor agrícola e ao aumento da produtividade da agricultura familiar”. A proposta apresentada era a “criação de um mercado institucional mediante a unificação das compras de alimentos de todos os programas governamentais

de distribuição de alimentos para o grupo materno-infantil e a merenda escolar em uma única instituição, no caso a COBAL”.

Esperava-se, então, que a constituição desse novo mercado institucional tivesse como resultado o estímulo à produção ao garantir a aquisição dos alimentos produzidos a preços vantajosos para os agricultores e suas organizações produtivas. A região Nordeste foi apontada como área prioritária para os programas. Ela reunia em seus estados, por um lado, um contingente muito grande de pessoas em situação de problema nutricional que necessitavam urgentemente de uma ação ativa do governo e, por outro, a grande quantidade de agricultores familiares pobres que poderiam ser beneficiados com a garantia de comercialização de sua produção excedente, o que lhes proporcionaria um fluxo de renda monetária importante para sua reprodução.

De acordo com Arruda e Arruda (2007, p. 322), ao reconhecer o suprimento da necessidade alimentar como “estímulo à produção de alimentos básicos e expansão do mercado consumidor nas áreas menos favorecidas”, objetivava-se também, por meio desses pequenos agricultores, “desencadear uma transformação no campo de consequências benéficas” para o desenvolvimento de comunidades pobres, com grande número de propriedades de produção agrícola familiar, que passariam a ter a garantia de compra de sua produção pelo Estado.

Entre as ações implementadas para atender algumas das diretrizes do II Pronan, destaca-se o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), instituído pela Lei nº 6.321 de 1976, que permanece em vigor sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). O PAT permite às empresas realizarem programas de alimentação de seus trabalhadores e deduzirem o dobro dos gastos efetuados no lucro tributável, para fins de Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ). O objetivo central desse programa é melhorar as condições nutricionais dos trabalhadores, em especial os de baixa renda, para evitar doenças e acidentes de trabalho, bem como propiciar aumento da produtividade.

Contudo, a estratégia conservadora do governo militar, aliada a outras questões, terminaram por impedir maior efetividade do II Pronan, e muitas propostas nem saíram do papel. Outros programas de alimentação foram lançados durante os governos militares, mas sem se enquadrarem às diretrizes gerais determinadas oficialmente. Em geral, além de a distribuição de alimentos ser realizada com base em produtos industrializados, o não

atendimento a essas diretrizes transformava tais programas em instrumentos clientelistas voltados a favorecer elites políticas regionais.

Segundo Peliano (2010), o Inan foi o único que se esforçou para associar a distribuição de alimentos com o apoio à agricultura familiar, sobretudo pelo lançamento de dois programas, o Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda (PROAB) e o Projeto de Aquisição de Alimentos em Áreas Rurais de Baixa Renda (PROCAB), em parceria com a Cobal, além da criação de polos de compras para escoamento da produção em áreas rurais com a concentração de pequenos agricultores nos estados do Nordeste. Mas a insuficiência dos recursos e a descontinuidade dos programas comprometeram o alcance dos objetivos traçados. Ademais, o fato de o Inan ser associado ao Ministério da Saúde (MS), que é um órgão setorial, dificultou sua capacidade de articulação institucional para a integração de políticas no governo federal, e a conjuntura política também não era favorável para uma integração estratégica dos organismos de governo para uma ação voltada a atender a demanda de alimentos por parte de comunidades pobres.

Posteriormente, tentou-se ainda lançar o III Pronan, agregando os aprendizados acumulados com a execução do II. A proposta chegou a ser elaborada e encaminhada para apreciação em maio de 1981, mas não foi aprovada, o que causou uma deterioração ainda maior da importância e da influência política do programa em curso, e do próprio Inan, que foi extinto em 1997, e suas funções incorporadas pelo MS (Arruda e Arruda, 2007).

Embora seus resultados tenham sido tímidos dada a grandiosidade do problema que se pretendia enfrentar, a importância que teve o II Pronan reside no fato de inserir no debate político estratégias diferenciadas de atuação governamental no campo da assistência alimentar no país.

No início dos anos 1980, a emergência do movimento popular em prol do retorno da democracia no país apresentou uma nova perspectiva para a organização social em torno do combate à fome e à desnutrição. Em 1985, foi organizado pelo Ministério da Agricultura o Debate Nacional de Abastecimento Popular, conhecido como “Dia D do Abastecimento”, que mobilizou cerca de 30 mil participantes vinculados a quase 3 mil organizações populares das periferias dos centros urbanos para a elaboração de uma carta de reivindicações que tratava, de maneira geral, de temas que envolviam “política econômica

e da questão salarial, da política agrária e agrícola, dos programas de abastecimento e da participação popular na formulação e fiscalização das políticas públicas para o setor” (Peliano, 2010, p. 30). Outros movimentos sociais começaram a se reorganizar abertamente nessa época, defendendo temas como reforma agrária, SM e geração de emprego.

Já sob o primeiro governo pós-ditadura militar no país, o presidente José Sarney lançou o Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes (PNLCC), por meio do DL nº 93.120, em 1986. A execução do PNLCC, ou Programa do Leite como popularmente era conhecido, se dava com a distribuição de tíquetes para que famílias carentes pudessem adquirir 30 litros de leite mensais no comércio local. O programa recebeu uma série de críticas por parte de especialistas, que enfocavam seu caráter clientelista e centralizado (por parte do governo federal), além de ser isolado e desarticulado de outras políticas.

Foi também sob o governo Sarney que ocorreu o lançamento do I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), que visava conter os conflitos existentes no meio rural advindos das disputas por terras. Seu projeto gerou forte preocupação e mobilização entre as organizações patronais da economia agrícola brasileira, lideradas pela União Democrática Ruralista (UDR), tanto que o programa foi lançado com um texto radicalmente distinto do projeto original, e seus resultados foram pouco efetivos.

Em 1992, já no governo do presidente Collor, o PNLCC foi totalmente desativado em 1992, já no governo do presidente Fernando Collor. Além dele, outros programas e estruturas de governo ligadas à temática da alimentação também foram desativados ou sofreram graves cortes em seus orçamentos, no contexto do enxugamento da máquina pública.¹³ Foi nesse contexto também que surgiu, a partir da Lei nº 8.029, de 1990, a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), fruto da fusão de outras três empresas públicas que atuavam em áreas distintas no fomento à atividade agrícola: a Companhia de Financiamento da Produção (CFP),¹⁴ a Cobal e a Cibrazem.

Collor também nomeou para presidente do Inan um representante da Associação Brasileira de Indústria e Nutrição (Abin), o qual passou a priorizar, explicitamente, os

13. Para se ter uma ideia, o programa de alimentação escolar funcionou somente 38 dias, dos duzentos dias letivos, em 1992, e o PAT teve sua equipe reduzida a apenas um técnico.

14. A CFP foi criada originalmente durante o Estado Novo, em 1943.

interesses dos produtores de alimentos industrializados nos programas de distribuição de alimentos do governo (Pinheiro, 2009).

Para além das ações governamentais, a década de 1980 e o início dos anos 1990 também marcaram a consolidação do conceito de SAN no Brasil, que passou a herdar todo o histórico das lutas e conquistas sociais em torno do tema em todo o mundo, conforme debatido na seção anterior. O termo surgiu oficialmente em 1985 com a elaboração por parte do Mapa da proposta de Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan), “que visava atender às necessidades alimentares da população e atingir a autossuficiência na produção de alimentos” (Ipea, 2008, p. 233).

Embora a proposta apresentada não tenha sido implementada, o tema ganhou apelo popular com a realização da Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, em 1986, que ocorreu junto com a VIII Conferência Nacional da Saúde, contando com a participação de 4 mil delegados, impulsionados pelo Movimento da Reforma Sanitária (Zimmermann, 2011).¹⁵ Como proposição da conferência, o termo segurança alimentar passaria a ser entendido como:

A garantia, a todos, de condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades básicas, com base em práticas alimentares que possibilitem a saudável reprodução do organismo humano, contribuindo, assim, para uma existência digna (1ª CNSA *apud* Macedo *et al.*, 2009, p. 35).

O conceito de segurança alimentar debatido nessa conferência defende ainda que a história alimentar de uma sociedade constitui um importante patrimônio simbólico a ser cultivado e preservado, além de ser também um forte elemento definidor de identidade social e territorial (Souza, Silva e Silva, 2012). Entre as proposições tiradas, defendia-se que a cesta básica não deveria ultrapassar 20% do valor do SM e propunha-se a criação de subsídios para a alimentação básica com a inclusão de alimentos regionais como fubá, farinha de mandioca, arroz e feijão, além dos demais produtos populares como açúcar e farinha de trigo (Pinheiro, 2009).

15. “Na ocasião, a questão da [Segurança Alimentar e Nutricional] SAN foi amplamente debatida e aprofundada, tendo sido proposta a criação de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição – que seria ligado ao Inan –, além da criação de um Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional – vinculado ao Ministério do Planejamento. Esta estrutura deveria ser ampliada, posteriormente, para todos os estados. Contudo, as recomendações da conferência não foram implementadas” (Ipea, 2008, p. 233).

Em 1993, após o *impeachment* do presidente Collor, tomou posse o presidente Itamar Franco, que estabeleceu um novo rumo para a questão alimentar na agenda de governo, sobretudo com o lançamento do Plano de Combate à Fome e à Miséria (PCFM),¹⁶ no intuito de articular as três instâncias de governo (municipal, estadual e federal) e a sociedade civil (por intermédio dos representantes dos movimentos sociais e ONGs) para auxiliar no redesenho de uma estratégia emergencial de governo para o combate à fome. A perspectiva da SAN no governo Itamar era permitir uma ação em duas frentes: em termos estratégicos, ser o fio condutor para a articulação das políticas agrícolas e de reforma agrária sob uma ótica mais descentralizada; e no plano mais imediato, garantir a operacionalização de ações emergenciais contra a fome, sem descuidar do devido controle da qualidade dos alimentos e o estímulo a práticas alimentares saudáveis (Macedo *et al.*, 2009).

Com base nessa perspectiva, foi criado por meio do Decreto nº 807, de 24 de abril de 1993, o Consea, ligado à Presidência da República, com representantes de vários ministérios e organizações sociais.¹⁷ Segundo o Ipea (2008, p. 234), o Consea subsidiou a elaboração do Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria, que apresentava algumas propostas inovadoras de políticas na área, entre elas:

[...] a criação do Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA). Seu fundamento era a distribuição de alimentos às populações carentes, sendo operacionalizado pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) com participação dos governos estaduais e municipais e da sociedade civil, representada pelas comissões municipais de alimentação.

Com o Consea, promoveu-se um redesenho da estratégia governamental de atuação nessa área, inaugurando uma forma de “gestão compartilhada entre governo e sociedade civil para dialogar e construir conjuntamente alternativas, ações, projetos e políticas que visem à garantia da SAN no Brasil” (Pinheiro, 2009, p. 128). Seus principais avanços

16. Em fevereiro de 1993, lideranças do Partido dos Trabalhadores (PT) apresentaram ao presidente Itamar Franco a solicitação de uma política de segurança alimentar que fosse desenvolvida a partir da criação de um conselho nacional. Dois meses mais tarde, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) foi instituído pelo Decreto nº 807, de 24 de abril de 1993 (Peres, 2005).

17. O Consea possuía caráter consultivo, de aconselhamento da Presidência da República, e era formado por oito ministérios (Justiça, Educação, Cultura, Trabalho, Fazenda, Saúde, Agricultura e Bem-estar Social) e 21 representantes da sociedade civil, sendo 19 indicados pela Ação da Cidadania. O presidente indicado foi Dom Mauro Morelli. Sua atribuição era propor medidas de combate à fome e de promoção da SAN no país.

foram, tendo como principais avanços: o retorno do programa de distribuição de leite, agora de forma descentralizada e focalizada em crianças e gestantes em risco nutricional; a distribuição também descentralizada da merenda escolar; e o fornecimento de estoques de alimentos do governo para mais de 2 milhões de famílias atingidas pela seca. Além das mudanças na estratégia de intervenção, destaca-se também o aumento dos recursos financeiros destinados aos programas, que, em 1994, mais que dobraram em relação ao ano anterior, alcançando valores próximos a US\$ 0,5 bilhão (Peliano, 2010). Ainda assim, os recursos eram considerados insuficientes, dado o universo populacional que sofria em alguma medida do risco de fome e insegurança alimentar no país, que à época se estimava algo em torno de 30 milhões de pessoas.¹⁸

Todas essas ações foram fortemente influenciadas pela atuação das organizações sociais que passaram a ter um papel cada vez mais protagonístico no cenário político nacional. À época, destacava-se o Movimento Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, sob a liderança do sociólogo Herbert de Souza.¹⁹

Logo após a criação do Consea, foi reapresentada e sancionada pelo presidente Itamar Franco (após ser aprovada no Congresso e vetada pelo presidente Collor) a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), que definia as diretrizes para a atuação do Estado em seu dever de garantir o atendimento adequado às necessidades básicas dos indivíduos.²⁰ Para consolidar os avanços obtidos e construir novas plataformas de atuação, foi realizada entre os dias 27 e 30 de julho de 1994 a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar

18. Conforme dados do *Mapa da Fome*: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar, elaborado pelo Ipea em 1993 (Peliano, 2010).

19. "A Ação da Cidadania foi um movimento [...] articulado por vários setores da sociedade civil brasileira. Ele baseava-se na compreensão de que cabe à cidadania instituir a lógica da solidariedade e também apontar o rumo ao Estado e ao mercado. A resposta foi maciça, diversificada social e geograficamente e surpreendente em sua capacidade de inovação. Tratava-se de uma mobilização que combinava uma radical descentralização para dar lugar à iniciativa dos comitês locais da cidadania e a parceria entre eles, com governos, empresas, etc. Formaram-se cinco mil comitês operando em todo o país e, segundo levantamento de um dos principais institutos de pesquisa do país, soube-se que mais de 90% dos brasileiros acima de 16 anos aprovaram a campanha e 30% tiveram algum nível de participação nela" (Maluf, Menezes e Valente, 1996, p. 4).

20. Segundo Peres (2005, p. 111), "a LOAS foi o instrumento legal que regulamentou os preceitos estabelecidos pela Carta Constitucional de 1988 à seguridade social, a fim de romper com o modelo tradicional de assistência social pautado em entidades prestadoras de serviços ou filantrópicas na medida em que colocava a assistência social no campo das políticas públicas, regida, portanto, por princípios universalizantes de direitos".

(I CNSA), com a presença de cerca de 2 mil pessoas, entre delegados, observadores e convidados. O tema central da I CNSA foi *Fome, questão nacional*.²¹

Entre as deliberações expostas no relatório final da Conferência, exprimia-se “a preocupação com a concentração de renda e de terra, vista como um dos principais determinantes da fome e da miséria no país” (Ipea, 2008, p. 234). No tocante ao caráter democratizante da I CNSA, Zimmermann (2011, p. 39) afirmou que ela:

(...) contribuiu para ampliar o leque de representações da sociedade civil envolvida com a construção de um projeto democrático-participativo da SAN; e para estimular a participação das mesmas no acompanhamento e avaliação das políticas públicas municipais, estaduais e federais. A Conferência também serviu para realizar um balanço das ações em curso, e para uma avaliação da atuação do CONSEA 1993/94. Entendia-se que o Conselho não estava tendo avanços diante de dificuldades burocráticas e financeiras; mas, isto se devia, principalmente, ao fato de que o governo não incorporava entre suas ações as deliberações do CONSEA 1993/94 para o combate à fome.

Em 1995, o novo presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) assumiu o mandato. Logo em seus primeiros dias, ele lançou o Programa Comunidade Solidária (PCS), criado para ser a principal ação estratégica no campo do combate à pobreza e à fome.²² A criação do PCS resultou na extinção de uma série de estruturas de governo ligadas à temática alimentar e nutricional, entre elas o Consea.²³ Em seu lugar foi criado o Conselho da Comunidade Solidária.²⁴ Para o Ipea (2008), embora o PCS tenha incorporado o enfrentamento da fome e da miséria que caracterizava o Consea,

21 O processo de construção da I CNSA ocorreu nos moldes tradicionais de organização de Conferências, que levava em conta um sistema piramidal de delegação de poder. Assim, foram realizados encontros municipais ou locais que elegeram seus representantes para a instância estadual que, por sua vez, definiu os delegados participantes da nacional (Zimmermann, 2011, p. 96).

22. O PCS foi instituído pelo Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995. Até dezembro de 2002, o programa esteve vinculado diretamente à Casa Civil da Presidência da República e foi presidido pela então primeira-dama do país, Ruth Cardoso (Peres, 2005).

23. Além do Consea, também foram extintos a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e dois outros importantes órgãos para a proteção e assistência sociais, o Ministério do Bem-Estar Social (MBES) e o Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência (CBIA). Em substituição aos órgãos de assistência social extintos, foi criada a Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social (SAS/MPAS) (Peres, 2005).

24. O conselho era integrado por dez ministros de Estado, pela secretária executiva do PCS (Ruth Cardoso, primeira-dama) e por 21 representantes da sociedade civil, sendo seus membros nomeados pelo presidente da República (Nascimento, 2012).

ele marcou o início de um retrocesso em relação às conquistas alcançadas durante os anos imediatamente anteriores.

O PCS consistia em uma estratégia de articulação e coordenação de ações descentralizadas de governo no combate à fome e à pobreza, baseadas no estímulo à participação e ao acompanhamento dos atores locais. Ele foi concebido sob as diretrizes da focalização e da busca pela eficiência da ação do Estado e desoneração do orçamento público, previstas no projeto de reforma institucional sob a responsabilidade do Ministério das Ações de Reforma do Estado (Mare). Por isso, além da extinção de órgãos da estrutura de governo, partes significativas dos serviços sociais passaram a ser transferidas para o setor privado por meio de parcerias, operacionalizadas por interlocutores entre as ONGs (“entidades públicas não estatais”), organizadas em torno do que se convencionou chamar de “terceiro setor”.

A justificativa apresentada pela estratégia operacional do PCS era de criar um ambiente propício para a pactuação de acordos no plano local, tendo como princípios: estabelecimento de parcerias, cooperação mútua, descentralização, integração e convergência de ações. Os recursos para seu funcionamento eram captados basicamente em empresas, sindicatos e agências internacionais de financiamento e cooperação técnica. Porém, as ações desencadeadas se mostraram ser basicamente de cunho emergencial e preventivo às causas da perpetuação da pobreza, sem apresentar uma ação essencialmente estruturante.

Porém, as ações desencadeadas se mostraram ser basicamente de cunho emergencial e preventivo às causas da perpetuação da pobreza, constituindo-se em experiências fragmentadas e esparsas no território nacional, orientadas pelo princípio neoliberal da focalização e seletividade da intervenção pública, oposto à universalização. O PCS não conseguiu apresentar uma ação essencialmente estruturante no combate à pobreza e seus flagelos sociais, como a fome e a desnutrição. Além disso, a indefinição na liberação de recursos, alocados em vários programas dependentes de diferentes ministérios, e a falta de critérios bem definidos para a aprovação e o financiamento de projetos, conferia-lhe um caráter de instabilidade. O PCS não se estruturou como política pública tradicional, mas sim como proposta estratégica de combate à pobreza que envolvia múltiplos objetivos, instrumentada em torno de ações emergenciais que não abarcavam todas as dimensões necessárias de uma política social tal qual ele pretendia ser. Por fim, sua estratégia também promoveu uma descaracterização da participação social, despolitizando os

projetos e ações ao reduzir os espaços de debate e confrontação político-ideológica em torno do tema. Com base nessas colocações, pode-se resumir os limites apresentados pelo PCS em dois pontos básicos: *i*) o formato institucional e suporte de gestão: faltaram instrumentos operacionais e engenharia institucional adequada para implementar as ações propostas; e *ii*) representatividade: faltou legitimidade da sociedade civil no processo (Burlandy, 2003; Pinheiro, 2009).

No seu segundo mandato, iniciado em 1999, o governo FHC tentou reestruturar sua estratégia de ação pública de combate à fome e à pobreza, uma vez que não havia conseguido cumprir as metas institucionais em sua gestão anterior. Assim, foram lançados dois novos programas, que, em tese, deveriam ser implementados de maneira conjunta. Um foi o Programa Comunidade Ativa (PCA), que na realidade era apenas uma nova roupagem do programa anterior, o PCS, sem apresentar maiores novidades institucionais ou operacionais. A inovação estaria no Programa de Desenvolvimento Local Integrado Sustentável (DLIS), que consistia em uma metodologia de intervenção para o planejamento participativo local, visando “mobilizar potencialidades específicas e fomentar o intercâmbio externo, aproveitando-se das vantagens locais oferecidas” (Lima, 2006, p. 87).

A ideia do governo era que, a partir da adesão de municípios pobres ao PCA, fosse implementada essa nova metodologia, por meio de uma equipe de consultores contratados e o envolvimento do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), para que as próprias comunidades pudessem elaborar seus planos locais de desenvolvimento e definir projetos prioritários, bem como estabelecer as parcerias necessárias para colocar em execução seus planos. Os consultores mediavam vários eventos de sensibilização e formação nas localidades elencadas para a implantação do PCA e a consequente execução da metodologia do DLIS. O que ocorreu de fato é que a estratégia desenvolvida pelo governo federal, chefiada pela socióloga Ruth Cardoso, focava demasiadamente na capacidade de regiões pobres e marginalizadas desenvolverem dinâmicas socioeconômicas autônomas, com base em parceiros com boa vontade de auxiliar e investir nos planos e projetos que brotavam dos trabalhos dos consultores.²⁵ Pouca coisa avançou em termos institucionais, já que o governo não conseguiu criar instrumentos de políticas públicas que pudessem impulsionar essas comunidades a superarem o “ciclo vicioso” da pobreza em que se encontravam.

25. O projeto inicial do PCA previa até mesmo “premiação dos municípios com o melhor desempenho na promoção do desenvolvimento local” (Lima, 2006, p. 90).

Uma das conquistas dignas de destaque foi a aprovação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), em 1999. Segundo Pinheiro (2009), a aprovação foi fruto do esforço de um pequeno grupo de técnicos remanescentes do Inan, extinto em 1997, aproveitando-se de uma janela de oportunidades aberta durante a preparação da Conferência Mundial de Alimentação, em 1996, que deu início ao debate sobre a necessidade de se constituir uma política dessa natureza no Brasil. No final de 1997, o tema da alimentação e nutrição foi escolhido para integrar um processo de formulação de políticas inseridas no Sistema Único de Saúde (SUS), que montou um grupo técnico para elaborar o texto base da PNAN. A versão preliminar foi discutida com vários atores da sociedade civil, diferentes órgãos de governo e organismos internacionais, como a Organização Pan-americana de Saúde (OPAS). Após as rodadas de debate, a proposta foi encaminhada ao Conselho Nacional de Saúde (CNS) e aprovada em 1999, sendo respaldada pela Portaria nº 710, de 10 de junho do mesmo ano. No desenho gerencial inicial, a PNAN era coordenada pela Coordenação Geral de Política de Alimentação e Nutrição (CGPAN), vinculada ao Departamento de Atenção Básica do MS, e sua estrutura de trabalho nacional contava com: 27 coordenações estaduais de alimentação e nutrição; seis Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição (Cecan);²⁶ e três Centros de Referência (CEREF),²⁷ além de uma rede não institucional de colaboradores temáticos.

Embora as políticas específicas tenham sido muito tímidas e desprovidas de instrumentos e recursos necessários para sua implantação, o governo FHC teve um mérito importante, que foi consolidar o plano de estabilização monetária, o Plano Real, iniciado no final do governo anterior, quando FHC ainda era ministro da Fazenda. O Plano Real conseguiu estancar um longo período de inflação alta no Brasil, ao combinar uma série de ações da ortodoxia do pensamento econômico que consistiam basicamente em um forte ajuste fiscal (*superavit* primário e privatizações), controle rígido da oferta monetária e câmbio flutuante.

Nos anos posteriores a 1995, observou-se uma estabilidade dos preços dos alimentos, evitando as constantes variações que comprometiam grande parte da renda da parcela mais pobre da população. Além disso, a estabilização monetária forneceu novos elementos

26. Os CECANs são instituições acadêmicas, divididas por região do país, para apoio técnico-científico na implementação das ações da PNAN (Pinheiro, 2009).

27. Os CEREFs são instituições de pesquisa com enfoque para estudos epidemiológicos e populacionais (Pinheiro, 2009).

que permitiram programar melhor o orçamento público ao longo do ano e com isso propiciar um planejamento mais eficiente. Entretanto, muitos críticos apontaram que os custos sociais foram demasiadamente altos, implicando desequilíbrio das contas externas, elevação da dívida pública, queda na capacidade de investimento do governo federal em programas sociais, desmantelamento e venda do patrimônio público a preços bem abaixo de seu valor de época, entre outras coisas que povoaram o debate político. No plano da economia real, o que se observou foi um contínuo aumento do desemprego e da informalidade no mercado de trabalho, acompanhado por queda na renda média do trabalho. Ou seja, os ganhos da estabilidade não resultaram em transformações reais nas oportunidades de trabalho e renda para a população brasileira.

Mesmo assim, o novo cenário de estabilização permitiu que o governo federal adotasse, sobretudo a partir do ano 2000, uma série de programas de transferência direta de renda como estratégia para fazer chegar recursos, de forma emergencial, à população extremamente pobre, de acordo com diretrizes apontadas pelo Banco Mundial desde o início da década anterior.²⁸ Entre esses programas, foi proposto e implementado pelo MS o Programa Bolsa Alimentação, que visava ao atendimento de crianças menores de 6 anos e gestantes de baixa renda. Além desse programa, havia também outros dois programas de transferência de renda, o Vale Gás, do Ministério de Minas e Energia (MME), e a Bolsa Escola, do Ministério da Educação (MEC). Porém, o fato de cada um desses programas possuir seus próprios critérios de elegibilidade, banco de dados de beneficiários e estratégias de implementação, impediu uma articulação mais efetiva entre eles e outras ações em curso para o combate à pobreza e a garantia da segurança alimentar no Brasil.

Portanto, pode-se perceber, com base em todas as informações discutidas nesta seção, que a temática da segurança alimentar sempre esteve inserida de maneira precária na agenda governamental, ligada a estruturas e programas, muitas vezes clientelistas, sem critérios claros de acesso, sem autonomia orçamentária e sujeita a descontinuidades. As propostas que visavam superar essa deficiência tiveram pouco ou nenhum resultado programático concreto, ficando, no máximo, no mero plano do discurso. Mesmo assim, os anos 1980 e 1990 apresentaram avanços importantes, muito em virtude da mobilização

28. Anteriormente ao governo federal, outros governos subnacionais já haviam lançado programas de transferência de renda condicionada, casos como os das prefeituras municipais de Campinas/SP e Curitiba/PR, além do governo do Distrito Federal (Ipea, 2008).

social que se verificou em torno do tema, que serviram, inclusive, como embriões para os avanços alcançados nos anos posteriores, como será discutido na próxima seção.

4 O PROGRAMA FOME ZERO E A NOVA ESTRATÉGIA INTEGRADA DE GOVERNO

Em 2003, uma nova “janela de oportunidade” (Kingdon, 1995) se abriu para as políticas de SAN com a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Começou-se a se construir desde então um novo “referencial” que legitimasse uma atuação governamental mais contundente sobre a segurança alimentar e o combate à extrema pobreza no país, o que resultou em uma série de articulações institucionais que se materializaram em novas políticas públicas, constituição de novas estruturas e garantia de orçamento próprio.

Segundo Massardier (2011), a construção de uma política pública equivale a desenvolver uma representação, uma imagem da realidade sobre a qual se pretende intervir, com base em normas e valores aceitos e institucionalizados em uma determinada sociedade. Dessa forma, um “referencial de política pública” fornece um sentido cognitivo a ser compartilhado pelos atores de modo a dar coerência às políticas e decisões governamentais.

Vários motivos justificam a emergência desse novo referencial a partir de 2003. Um deles é o fato de a temática do combate à fome e à pobreza estar sempre presente nas campanhas eleitorais do Partido Trabalhista (PT), partido do novo presidente. Outro é a declaração explícita do presidente Lula no seu discurso de posse de que o combate à fome seria o grande desafio de seu governo.²⁹ Como resultado prático, foi lançado logo nos primeiros dias de governo o Programa Fome Zero (PFZ), como uma iniciativa de articulação interministerial de ações de curto, médio e longo prazo, voltadas à garantia da segurança alimentar e ao combate à pobreza.³⁰

29. Em seu primeiro discurso como presidente eleito, em 20 de outubro de 2002, Lula afirmou: “Se, ao final do meu mandato, cada brasileiro puder se alimentar três vezes ao dia, terei realizado a missão de minha vida” (Takagi, 2010).

30. A proposta lançada pelo governo federal surgiu de um projeto construído ao longo de 2001 sob a responsabilidade do Instituto Cidadania, ONG dirigida à época pelo próprio Lula. Com base no trabalho de uma equipe de especialistas e debatida nacionalmente, foi elaborada uma nova proposta de política nacional de SAN, denominada Projeto Fome Zero. Esse projeto partiu de um diagnóstico de que a vulnerabilidade à fome atingiria um contingente de 44 milhões de brasileiros (27,8% da população) (Takagi, 2010).

O desenho institucional do PFZ foi elaborado contando com consultas a representantes do governo federal, da sociedade civil e de governos estaduais e municipais, que resultou na Medida Provisória (MP) nº 103, de 1º de janeiro de 2003. Entre as principais alterações institucionais estão: *i*) a recriação do Consea, como órgão de assessoramento do presidente da República; *ii*) a criação de uma assessoria especial na Presidência da República para cuidar do processo de mobilização popular para o combate à fome; e *iii*) a criação de um Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), ligado à Presidência da República para formular e implantar políticas de segurança alimentar (Takagi, 2010).

O desenho operacional das ações a serem empreendidas pelo PFZ partiu do seguinte diagnóstico da realidade brasileira àquela época: *i*) a insuficiência de demanda decorrente do baixo poder aquisitivo da população, associada à concentração de renda e à situação no mercado de trabalho (alto desemprego e informalidade); *ii*) a diferença entre os preços dos alimentos e a capacidade de compra da maioria da população; e *iii*) a precariedade da rede de proteção social, incapaz de atender o contingente de desempregados e os demais cidadãos carentes de proteção por parte do Estado, inclusive atendimento de emergência (Fonseca e Monteiro, 2010).

Prado *et al.* (2010) argumentaram que a implementação de um amplo programa que vise assegurar a SAN no país, como almejava o PFZ, requer planejamento e execução de ações envolvendo vários setores, tais como: política econômica, emprego e renda, políticas de produção agroalimentar, comercialização, distribuição, acesso e consumo de alimentos, com perspectivas de descentralização e diferenciação regional; ações emergenciais contra a fome; ações de controle da qualidade dos alimentos; diagnóstico e monitoramento do estado nutricional e de saúde de populações; estímulo a práticas alimentares saudáveis, além da valorização das culturas locais. Porém, ações dessa natureza exigem um complexo arranjo de coordenação política e pactuação social.

Nesse sentido, para analisar a atuação do governo federal na gestão do presidente Lula no campo da SAN, dividiram-se as ações implementadas desde o seu primeiro ano em uma estratégia operacional baseada em seis linhas centrais de atuação governamental. São elas: *i*) transferência de renda; *ii*) compras públicas; *iii*) programas de apoio; *iv*) participação popular; *v*) articulação territorial; e *vi*) consolidação institucional. Segue uma breve análise separada de cada uma dessas linhas de ação identificadas.

4.1 Transferência de renda

A primeira delas consistia na reestruturação e fortalecimento dos programas de transferência de renda às famílias em situação de pobreza, iniciados no governo anterior, que se juntaram a outros programas de transferência de renda definidos na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a Previdência Social. Entende-se que o equacionamento da insuficiência de renda aumenta a capacidade das famílias em adquirir alimentos, gerando, por sua vez, estímulo ao aumento de produção desses bens (Maluf e Menezes, 2000).

Inicialmente, foi criado um novo programa, o Programa Nacional de Acesso à Alimentação, que passou a ser conhecido como Cartão Alimentação. Como visto anteriormente, esse programa apresentava em sua concepção características parecidas com a proposta do então deputado federal Josué de Castro, em 1958, o Cupom Alimentação, e também do Programa do Leite, implementado no governo do presidente Sarney. Ele tinha como objetivo gerar uma demanda ampla por alimentos e, em decorrência disto, aumentar a geração de emprego e renda por meio da maior circulação local de moeda e da produção local de alimentos, o que não ocorria eficientemente com os programas anteriores de simples distribuição de cestas básicas. O Cartão Alimentação serviria também como ação complementar às demais transferências de renda, como a Bolsa Escola e a Bolsa Alimentação, em curso desde o governo anterior.

Para a execução do programa, o governo federal firmou parcerias com governos estaduais e municipais, com a formação de Comitês Gestores para a seleção das famílias enquadráveis nos critérios e o acompanhamento e orientação das famílias beneficiadas. Essas famílias recebiam R\$ 50, em parceria com a Caixa Econômica Federal (CAIXA), para a aquisição de alimentos, valor estimado pela CONAB como o necessário para a aquisição de uma cesta básica à época. De acordo com Takagi (2010), ao final de seu primeiro ano, o programa beneficiou 1,9 milhão de famílias (sendo 1,4 milhão no semiárido), em 2.369 municípios, abrangendo todas as regiões brasileiras.

Contudo, havia desde o final do governo FHC um debate a respeito da unificação dos programas de transferência, com vistas a alcançar maior eficiência no cadastro de beneficiários e estrutura executiva. Assim, o Cartão Alimentação viria na contramão, por representar mais um programa de transferência de renda que aumentava a complexidade de uma unificação.

O governo federal conseguiu modificar sua estratégia em outubro de 2003, com o lançamento do Programa de Transferência Direta de Renda com Condicionalidades, conhecido como Programa Bolsa Família (PBF).³¹ Para sua gestão, foi criado posteriormente, em janeiro de 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que surgiu da fusão do Mesa, do Ministério da Ação Social (MAS), e da Secretaria Executiva do PBF.

Desde sua implantação, o PBF se consolidou como principal ação do governo para o combate à fome e à miséria no país, englobando todos os programas de transferência de renda em curso até então, como o Bolsa Escola, o Auxílio Gás e o Cartão Alimentação. A migração dos beneficiários desses programas para o PBF ocorreu de forma progressiva a partir de 2004, sendo cadastrados no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).³²

Para Fonseca e Monteiro (2010, p. 69), a consolidação do CadÚnico com a implantação do PBF foi uma “conquista contra os interesses setoriais que preferiam criar e gerir os seus próprios cadastros, reproduzindo [...] a fragmentação, a disputa de poder e a sobreposição de esforços”. Desde então, o número de famílias cadastradas no CadÚnico, com o auxílio das equipes municipais dos Centros de Referência em Assistência Social (Cras), vem aumentando constantemente ao longo dos anos, superando a marca dos 20 milhões de famílias em 2010. Para dotar os entes municipais de infraestrutura e pessoal que possibilite essa evolução do programa, o número de Cras no país também subiu bastante no mesmo período. Os gráficos 1 e 2 ilustram essas informações.

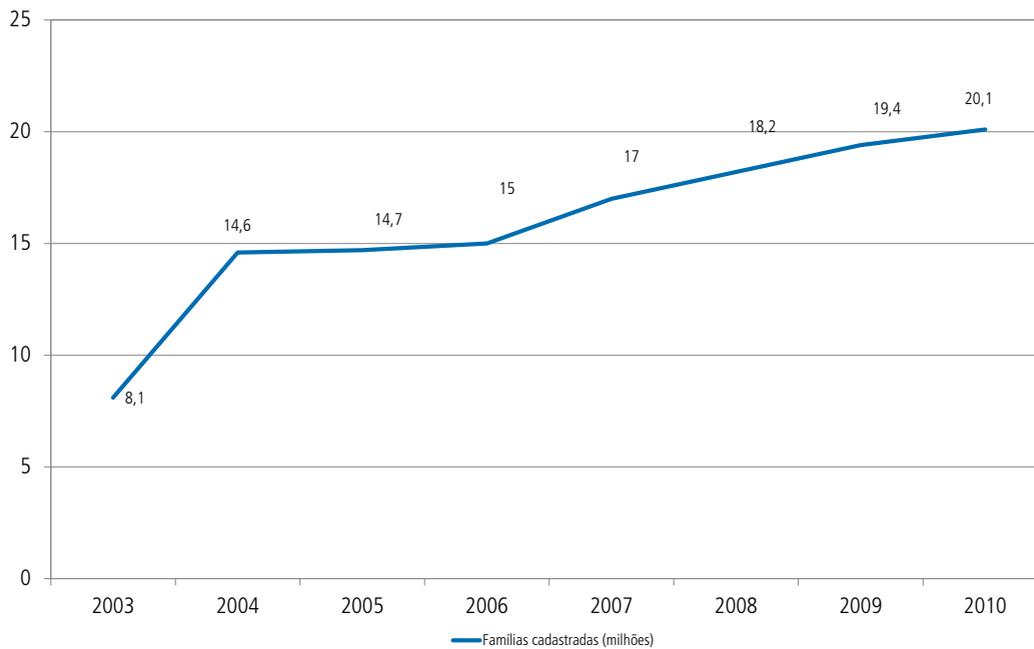
31. O PBF foi criado pela MP nº 132, de 20 de outubro de 2003, convertida, posteriormente, na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

32. O CadÚnico foi instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de junho de 2001, como instrumento para identificação das famílias em situação de pobreza e visando ao gerenciamento dos programas federais de transferência de renda criados entre 2001 e 2002 (Ipea, 2008).

GRÁFICO 1

Evolução do número de famílias cadastradas no CadÚnico após o PBF (2003-2010)¹

(Em R\$ milhões)



Fonte: Brasil (2010).

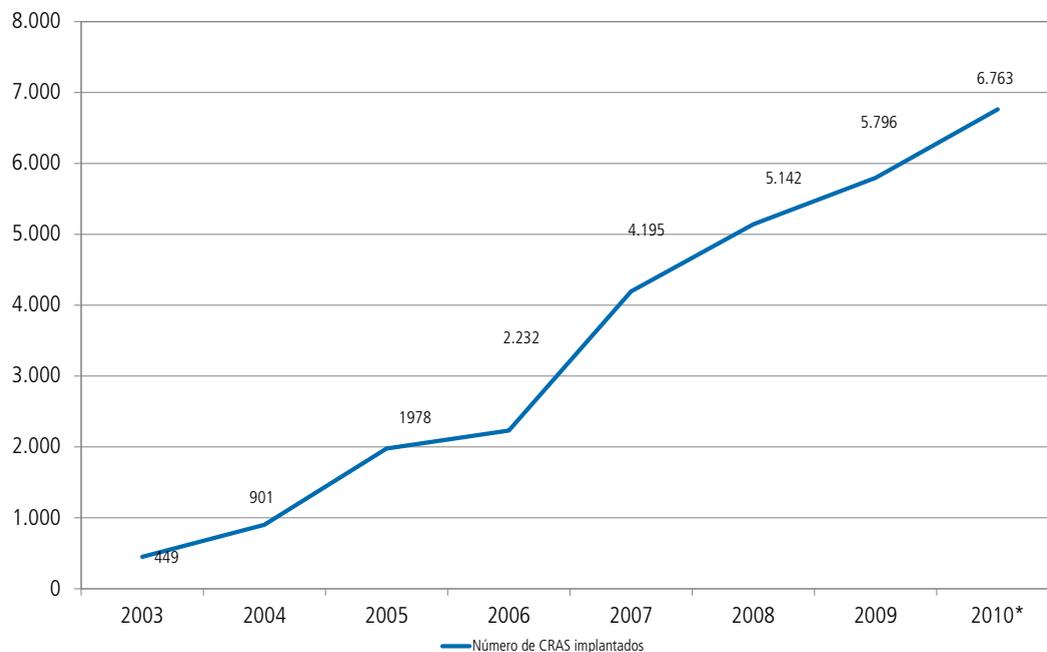
Nota: ¹ Valores de 2010 até o mês de junho.

Os Cras são importantes para a operacionalização do PBF, tanto para o cadastramento das famílias em situação de fragilidade social quanto para o acompanhamento do atendimento por essas famílias das condicionalidades expressas no corpo normativo do programa. Eles são compostos por equipes municipais encarregadas de gerar condições dentro das áreas de saúde, educação e assistência social, bem como acompanhar o cumprimento das condicionalidades estabelecidas, com a participação de membros da instância municipal de controle do programa. Cabem ao gestor municipal o planejamento e a coordenação das pessoas envolvidas com a execução, o acompanhamento e a fiscalização do PBF no município.

O PBF previa o atendimento às famílias em situação de pobreza ou de pobreza extrema, definidas por meio de faixas de renda. Inicialmente, as famílias com renda domiciliar *per capita* inferior a R\$ 50,00 eram consideradas extremamente pobres, enquanto aquelas entre R\$ 50,01 e R\$ 100,00, pobres. Os benefícios consistiam em

valor *fixo*, para as famílias consideradas em extrema pobreza, independente do número de filho; e *variável*, de acordo com o número de crianças, até o teto estabelecido. Esses valores foram sendo alterados ao longo dos anos.³³

GRÁFICO 2
Evolução da rede Cras (2003-2010)¹
(Em R\$ milhões)



Fonte: Brasil (2010).

Nota: ¹ Em 2010, valor até setembro.

Além de permitir uma ação unificada no âmbito das transferências condicionadas, o PBF também significou uma ampliação do número de beneficiados e do valor médio do benefício. Percebe-se pela tabela 1 que, desde seu lançamento, o programa mais que dobrou em termos de famílias beneficiadas e triplicou seu orçamento ao longo dos anos. Do total de famílias beneficiadas, quase a metade reside na região Nordeste, e cerca de 70% possuem domicílio em área urbana.

33. Ver atualização de valores e critérios do PBF em: <www.mds.gov.br>.

TABELA 1

Total de famílias beneficiadas e valores gastos com o PBF (2004-2011)

Ano	Famílias beneficiadas (mil)	Valores ao ano (a.a.) (R\$ milhões)
2004	6.572	5.569
2005	8.700	7.821
2006	10.966	9.923
2007	11.043	11.409
2008	10.558	12.773
2009	12.371	14.298
2010	12.778	15.709
2011	13.352	17.794

Fonte: Ruckert e Rabelo (2012).

4.2 Compras públicas

A segunda linha de atuação diz respeito às ações desenvolvidas em parceria com outros ministérios para estimular a produção de alimentos, sobretudo no caso dos agricultores familiares pobres, visando dinamizar economias locais, por um lado, e o barateamento de produtos alimentícios, por outro. Com isso, ao estimular a produção local de alimentos, seja para a comercialização ou para o consumo próprio, o governo passa a trabalhar também com o princípio da soberania alimentar, que diz respeito à capacidade e ao direito que as comunidades possuem de garantir a produção e distribuição de alimentos básicos para sua sobrevivência, diminuindo sua dependência externa.³⁴ Sob esse entendimento, é possível reconhecer o papel estratégico cumprido pela produção doméstica de alimentos, atribuindo espaço específico e planejado para o comércio internacional de alimentos (Pinheiro, 2009).

Para apoiar e incentivar esse processo, o Estado pode atuar, basicamente, a partir de dois mecanismos de intervenção: compras públicas e desonerações tributárias. O poder de compra do Estado brasileiro foi utilizado no sentido de fomentar dinâmicas econômicas locais e garantir a geração de trabalho e renda a populações em situação de fragilidade socioeconômica. As duas políticas principais nesse sentido foram: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

34. O conceito de soberania alimentar surgiu como plataforma política no Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar, ocorrido em Cuba, em 2001. Esse evento contou com a presença de diversas organizações da sociedade civil, inclusive brasileiras, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) (Nascimento, 2012).

O PNAE, de responsabilidade do MEC, consiste em uma política pública que existe desde os anos 1950. Ele visa fornecer alimentação às crianças matriculadas em escolas públicas, cumprindo papel central no acesso à alimentação por uma parcela vulnerável e numericamente expressiva da população. Embora seja uma ação antiga, sempre esteve refém da orientação econômica dos governos para a definição de sua abrangência e volume de recursos. Desde o governo Collor, os recursos para esse programa foram decaindo, e as compras ficavam cada vez mais a cargo de grandes empresas industriais de produtos alimentícios, eliminando por meio de processos licitatórios burocráticos e complexos a possibilidade de agricultores locais poderem vender diretamente para as secretarias municipais de educação.

Em 2003, a partir de uma parceria firmada entre Mesa e MEC, os recursos do PNAE repassados para as escolas foram sensivelmente ampliados.³⁵ Segundo Takagi (2010, p. 67):

O valor *per capita* da merenda da pré-escola foi ampliado de R\$ 0,06 para R\$ 0,13 por dia, beneficiando 4,7 milhões de crianças de 4 a 6 anos em todo o País. Além disso, foi ampliado, de forma inédita, o benefício para creches públicas e filantrópicas, que passaram a receber o repasse de R\$ 0,18 per capita/dia, beneficiando 881 mil crianças de 0 a 3 anos de 17,6 mil creches. Outra ação foi o aumento do repasse da alimentação escolar em escolas indígenas de R\$ 0,13 para R\$ 0,34 per capita/dia, beneficiando 116 mil alunos.

O PAA foi outra ação importante instituída pelo governo federal,³⁶ fruto de uma parceria entre MDS, MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário) e a CONAB. Esse programa passou a permitir a compra pública de produtos de agricultores familiares, a preços estabelecidos pela CONAB, para doação a entidades sociais, merenda escolar ou formação de estoques, integrando política agrícola e de segurança alimentar. Com isso, busca-se estimular o desenvolvimento de circuitos regionais de produção, distribuição e consumo de alimentos.

Diferente do PNAE, o PAA foi um programa inovador lançado já no governo do presidente Lula, embora a base de sua proposta seja antiga, constando na proposta apresentada no âmbito do II Pronan, no início dos anos 1970, e também no Programa

35. Esta foi a primeira ação do PFZ divulgada pelo governo, em 30 de janeiro de 2003 (Takagi, 2010).

36. O PAA foi instituído em julho de 2003, por meio da Lei nº 10.696.

de Distribuição Emergencial de Alimentos (Prodea), proposta elaborada pelo Consea em 1993, como visto anteriormente. No entanto, a proposta nunca foi de fato efetivada pelo governo federal, vindo a se concretizar apenas em 2003 com o advento do PAA.

O caráter inovador desse novo programa reside justamente em uma mudança institucional fundamental para sua viabilização, que é a dispensa dos processos licitatórios para compras públicas requeridos pela Lei nº 8.666/1993 à aquisição de produtos da agricultura familiar para fins do programa, desburocratizando o processo de comercialização. Essa inovação institucional propiciou uma atuação diferenciada do Estado para atuar proativamente nas economias de territórios de baixa dinamização econômica e forte presença de agricultores familiares. Os preços são definidos em relação à média dos preços praticados nos mercados regionais. O limite de aquisições é definido por decreto, de acordo com cada modalidade do programa, estabelecendo anualmente um valor máximo por família.³⁷

A CONAB possui um papel fundamental no processo de execução do PAA. Além de garantir a compra da produção e a determinação dos preços de mercado ao adquirir os alimentos ou sinalizar o preço de referência, também é a responsável pela operacionalização do programa por meio de suas estruturas estaduais. A grande vantagem para os agricultores familiares beneficiados nesse processo é que, quando a CONAB exerce o direito de compra, ela enfraquece o papel dos intermediários comerciais, conhecidos popularmente como “atravessadores”, no escoamento da produção. Nesse caso, as ações de aquisição, distribuição e consumo são efetuadas ao mesmo tempo, e no âmbito do próprio município.

Em seus primeiros oito anos de operacionalização (2003 a 2011), o PAA atendeu mais de 700 mil famílias agricultoras, investindo um total superior a R\$ 2,2 bilhões, e beneficiando mais de 20 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar.³⁸ O valor anual médio contratado por família agricultora beneficiária nesse período foi de R\$ 3.094. A tabela 2 apresenta a evolução ano a ano do PAA para todo o território nacional do montante de recursos financiados (valores correntes), do número de agricultores

37. Para informações sobre as modalidades do PAA e os valores máximos de contrato, ver D'Ávila e Silva (2011).

38. Todos os estados do Brasil já realizaram contratos do PAA. Em 2010, foram 1.076 municípios atendidos, a maior parte deles no Nordeste.

familiares que participaram como fornecedores e do valor médio contratado por agricultor. Nota-se que os números apresentaram um significativo aumento ao longo do período.

TABELA 2
Evolução do PAA por montante financiado e agricultores beneficiados (2003-2011)

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Recursos aplicados (R\$ milhões)	81,5	107,2	112,8	200,9	228,4	272,5	363,4	379,7	451,1	2.200,9
Agricultores envolvidos (mil)	40,7	49,8	51,9	86,6	92,3	90,6	98,3	94,4	106,6	711,4
Valor médio (R\$ mil)	2,002	2,153	2,170	2,322	2,472	3,006	3,695	4,023	4,231	3,094

Fonte: CONAB. Disponível em: <www.conab.gov.br>.

Para além da garantia de comercialização dos produtos de agricultores familiares locais, o PAA também apresenta uma série de aspectos positivos que contribuem (direta e indiretamente) para a dinâmica das economias locais. Um deles é a recuperação dos preços pagos aos agricultores. Ao estabelecer um preço médio, a CONAB cria naturalmente mecanismos de alocação de recursos em municípios com maior necessidade, onde os preços estão mais defasados. O PAA tem contribuído também para a organização e o planejamento da oferta no segmento produtivo, incluindo produção, classificação, acondicionamento, armazenamento e sanidade dos produtos. Além disso, o PAA facilitou o acesso a bens alimentícios diversificados nas instituições sociais cadastradas (escolas, creches, hospitais etc.), por meio dos convênios firmados entre o MDS, os estados e as prefeituras municipais (D'Ávila e Silva, 2011).

Na realidade, o PAA surgiu para integrar uma estratégia maior de apoio à produção agrícola familiar no país, que é o Plano Safra da Agricultura Familiar, lançado anualmente pelo governo federal com a participação dos movimentos sociais, cujas ações também passaram a integrar o PFZ. O principal programa contido nesse plano é o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que destina crédito subsidiado a esse segmento socioprodutivo em todo o território nacional. Embora esse programa já existisse desde 1996, a partir de 2003 ele passou a ser remodelado. O volume de recursos cresceu substancialmente, o mesmo ocorrendo com o número de famílias envolvidas, sobretudo com a criação de novas linhas de crédito no intuito de abranger o máximo possível da diversidade social que compõe o universo da agricultura familiar brasileira. Entretanto, por se tratar de um programa atrelado à lógica bancária, muitos

agricultores em regiões mais pobres ainda encontram muitas dificuldades para acessar os recursos.³⁹

Em 2008, a modalidade de aquisição de alimentos para atendimento do PNAE também foi incorporada ao PAA.⁴⁰ Essa modalidade destina-se a promover a produção de agricultores familiares e a demanda das escolas para atendimento da alimentação escolar. O Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE) é o órgão responsável pela definição da sistemática e dos procedimentos operacionais em relação aos produtos adquiridos, estabelecendo um percentual mínimo de 30% do valor a ser gasto com alimentação escolar para a aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar local.⁴¹

Outro mecanismo de intervenção estatal utilizado para estimular a produção de alimentos foi a desoneração fiscal de produtos alimentícios, realizada em parceria com o Ministério da Fazenda.⁴² Por essa ação, ficou definida a adoção de alíquota zero para o Programa de Integração Social (PIS)/Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) para hortaliças, ovos, arroz, feijão e farinha de mandioca, e também para adubos, fertilizantes, defensivos, sementes e vacinas de uso veterinário. Outra ação associada à área tributária foi a edição, em abril de 2003, de um decreto estabelecendo a isenção de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para as doações de alimentos feitas às entidades assistenciais participantes do PFZ (Takagi, 2010).

4.3 Programas de apoio

A terceira linha de atuação da estratégia federal diagnosticada neste trabalho para o combate à fome foi o lançamento de uma série de programas de apoio, divididos entre programas estruturais e específicos, sob a responsabilidade do MDS. Esses programas visavam tanto assegurar às famílias infraestrutura domiciliar básica para a garantia de sua

39. Para uma análise recente da evolução do PRONAF, ver Ipea (2012c).

40. Por meio da Resolução do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (GGPAA/SNSAN/MDS) nº 30, de 7 de agosto de 2008.

41. De acordo com determinação expressa na Lei nº 11.947/2009, que instituiu as bases para o novo PNAE.

42. A partir da adoção da Lei nº 10.865.

segurança alimentar como implementar locais de preparo e distribuição de alimentos para pessoas em situação de vulnerabilidade.

Entre os programas considerados estruturais, um exemplo é o Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido: *Um milhão de cisternas* (PIMC). A proposta surgiu de uma tecnologia social já existente e era realizada pela Articulação do Semiárido (ASA), uma ONG voltada a trabalhos com a população residente nas áreas do semiárido brasileiro para desenvolver estratégias de convivência com a seca e o desenvolvimento sustentável na região. A proposta do PIMC passou então a ser executada por meio de uma parceria entre MDS, que repassa os recursos, e a ASA, que desenvolve o trabalho com as comunidades com base na metodologia participativa que eles já trabalhavam. Seu objetivo é garantir a essas famílias o acesso à água adequada ao consumo humano, por meio da mobilização social e construção de cisternas de placas para a captação da água das chuvas.

Os trabalhadores envolvidos na construção das cisternas são pessoas das próprias comunidades, formados e capacitados pelas organizações autorizadas pelo PIMC. Por isso, os resultados positivos do programa vão além da aquisição da cisterna,⁴³ pois o processo desenvolvido pela ASA e por outras organizações parceiras com atuação no semiárido estimula uma ampla participação da população residente nas comunidades envolvidas, seja na eleição das famílias beneficiárias, na construção das cisternas e no acompanhamento comunitário do processo, gerando aprendizado político e empoderamento local.

Já entre os programas específicos, um exemplo foi a implementação de ações inclusas no eixo Ampliação do Acesso a Alimentos. Uma delas foi a instalação de restaurantes populares e cozinhas comunitárias, em parceria com governos estaduais e municipais, em grandes centros urbanos, para ofertar à população pobre refeições saudáveis a preços acessíveis. O MDS apoia a instalação desses restaurantes e cozinhas com recursos para a construção, reforma e adaptação de instalações prediais, aquisição de equipamentos permanentes, móveis e utensílios novos, além de fornecer capacitação e formação profissional na área da alimentação e nutrição (Garcia, 2007). Os dados de execução desses programas apontam uma significativa elevação da população beneficiada

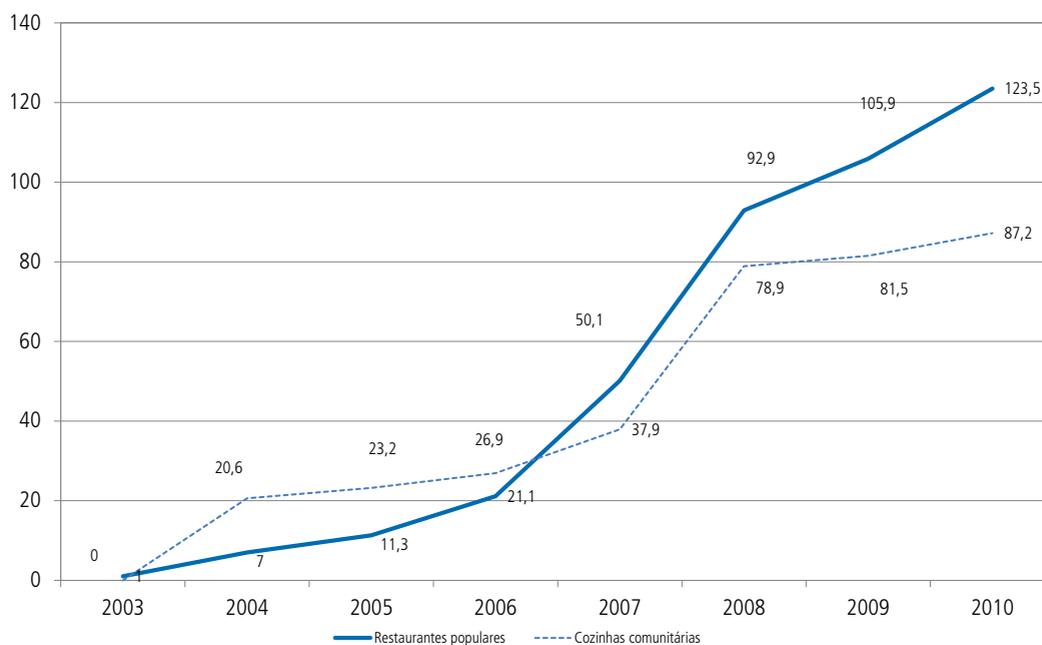
43. Segundo dados administrativos do MDS, até 2010 foram construídas cerca de 300 mil cisternas, envolvendo mais de 1 mil municípios do semiárido nordestino.

ao longo dos anos, atingindo em 2010 uma média superior a 210 mil refeições servidas por dia,⁴⁴ como mostra o gráfico 3.

GRÁFICO 3

Média de refeições/dia servidas por ano em restaurantes e cozinhas populares

(Em mil)



Fonte: Brasil (2010).

Mesmo com toda essa evolução na operacionalização dos programas, a rede de equipamentos ainda possui baixa capilaridade, dado o desafio de assegurar o direito humano à alimentação às populações pobres nos centros urbanos. Ademais, essas ações também apresentam falhas na consolidação de sistemas descentralizados de SAN, especialmente em termos de sua articulação com outros programas do governo federal, como o PAA, os Bancos de Alimentos, Projetos de Reforma Agrária e as iniciativas de educação alimentar.

44. Até junho de 2010, havia 89 restaurantes populares em funcionamento, distribuídos em 73 municípios brasileiros. Outras 53 unidades se encontravam em fase de implantação, totalizando 142 unidades apoiadas em 113 municípios. Até o final de 2009, foi apoiada a implantação de 642 mil unidades de cozinhas comunitárias, em 22 estados, das quais 404 encontravam-se em funcionamento (Brasil, 2010).

Para garantir os recursos necessários à execução desses programas, o governo federal já contava com o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, criado em 2000. Porém, Takagi (2010, p. 59) lembrou que foram empreendidas duas medidas importantes, editadas pelo Decreto nº 4.564, de 1º de janeiro de 2003:

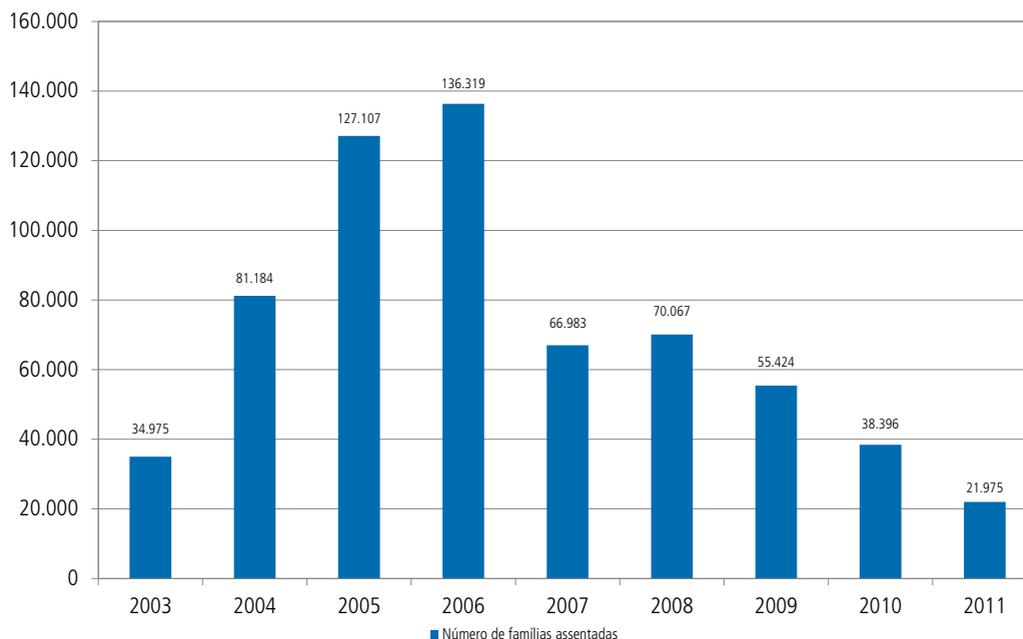
[Uma delas foi] a transferência do órgão gestor do Fundo do Ministério do Planejamento, que tinha baixo papel na definição das prioridades antes de 2003, ao MESA, com o objetivo de imprimir uma maior coordenação às ações sociais com os recursos disponíveis. Outra iniciativa foi a autorização para o Fundo receber doações privadas e individuais para o combate à fome. O governo eleito verificou que, mesmo sem fazer campanhas, as pessoas queriam contribuir espontaneamente com a prioridade do presidente, e a forma mais fácil seria com a doação em dinheiro. Mas o governo federal não tinha, até então, instrumentos legais para internalizar estas doações e garantir seu uso para os devidos fins.

No entanto, nem todos os programas pensados no desenho inicial do PFZ alcançaram resultados esperados. O principal exemplo que ilustra essa afirmação é a execução do programa de reforma agrária do governo federal, incluído desde o início como um de seus programas estruturantes fundamentais. Com o apoio de vários movimentos sociais, foi lançado pelo governo federal o II PNRA, em novembro de 2003. Esse novo plano surgiu com a pretensão inicial de ser o maior plano de reforma agrária da história brasileira, tendo como metas o assentamento de 400 mil famílias e a regularização fundiária de 100 mil propriedades no período de 2003 a 2006.

Ao verificar os dados oficiais nesse período, referente ao primeiro mandato do presidente Lula, nota-se que o total de famílias assentadas (mais de 379.585) foi bem próximo à audaciosa meta previamente estabelecida (gráfico 4). Porém, os movimentos sociais agrários apontaram uma série de críticas que não podem ser vistas pela simples conferência desses números. De acordo com essas críticas, a contabilidade oficial incluiu no montante o reassentamento de famílias em assentamentos já existentes ou em assentamentos em áreas públicas, além de computar como assentamentos novos as áreas de regularização fundiária, áreas de reconhecimento de assentamentos antigos e reassentamentos de famílias atingidas por barragens. As tensões em torno do tema desencadearam um desempenho ainda inferior nos anos seguintes, com os números apresentando quedas cada vez maiores (mesmo com a manutenção da “contabilidade criativa”). O gráfico 4 apresenta essa evolução desde o lançamento do II PNRA.

GRÁFICO 4

Evolução do total de famílias assentadas no Brasil (2003-2011)



Fonte: Ipea (2013).

Como resultado, as ações de reforma agrária desencadeadas em pouco ou nada afetaram o cenário de alta concentração fundiária no país, como mostram os dados do Censo Agropecuário 2006 e os relatórios anuais de políticas sociais do Ipea.⁴⁵ Após 2006, data final de vigência do II PNRA, não houve a elaboração de um novo plano de reforma agrária que problematizasse as dificuldades encontradas no anterior e apontasse novas estratégias de melhorias dos indicadores. O que fica evidente sobre o desempenho do governo referente à reforma agrária é que os desafios e impasses históricos que circundam esse tema, denunciados por diversos autores clássicos das ciências sociais brasileiras, ainda perpetuam.

45. Ver capítulo sobre desenvolvimento rural em Ipea (2013).

4.4 Participação popular

A quarta linha de atuação adotada foi o fortalecimento das instâncias participativas, abrindo espaço para maior interação entre poder público e sociedade civil na deliberação e acompanhamento das políticas em curso. A primeira grande iniciativa nesse sentido foi a recriação do Consea, em 2003, que voltou a assumir um papel estratégico na articulação de políticas de SAN. Além do Consea, foram criados também 27 conselhos estaduais e dezenas de conselhos municipais, que propiciaram maior imbricamento da temática nas agendas subnacionais de governo.⁴⁶ Outros conselhos nacionais foram implantados com forte interação com o Consea, tais como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) e o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES) (Alencar e Silva, 2013).

Outro momento importante foi a realização da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (II CNSAN), entre os dias 17 e 20 de março de 2004, na cidade de Olinda/PE, cujo tema central foi “A construção de uma política nacional de SAN”. O evento, que homenageou dois importantes sujeitos do processo de combate à fome e às desigualdades sociais – Jousé de Castro e Herbert de Souza –, ocorreu justamente dez anos após a I CNSAN. Sua ficou por conta do CONSEA e do FBSAN, e contou com cerca de 1.300 participantes. O objetivo da II CNSAN foi estabelecer diretrizes e estratégias para a implementação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, de curto e longo prazo.

O PFZ foi um dos principais temas de debate nesse evento, com muitas críticas sendo levantadas em torno das expectativas criadas pelo governo desde seu lançamento. O tema da reforma agrária, assim como o da Conferência anterior, também obteve destaque, juntamente com outros temas como: promoção da agricultura familiar, produção de alimentos que compõem a cesta básica da população brasileira e assegure direito humano à alimentação, preservação de recursos genéticos, acesso e usos dos recursos naturais e da água, abastecimento alimentar e agricultura urbana, complementação da renda, suplementação alimentar, inclusive em situações de emergência, promoção e vigilância

46. O Consea é formado desde sua recriação por 59 conselheiros, dezessete ministros de Estado e 42 representantes da sociedade civil organizada, indicados pelos movimentos sociais, além de quinze observadores convidados.

em saúde e nutrição, educação nutricional e promoção de modos de vida saudáveis (Aranha, 2010).⁴⁷

Foi também a partir da II CNSAN que o conceito de “SAN” passou a ser adotado oficialmente, com o seguinte entendimento:

Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis (Consea, 2004, p. 28).

Dando continuidade aos processos participativos e o envolvimento entre poder público e sociedade civil, em 2007 foi realizada a III CNSAN, em Fortaleza/CE, entre os dias 03 e 06 de julho de 2007, tendo como tema central “Por um desenvolvimento sustentável com soberania e SAN”. Nela estiveram presentes cerca de 2.100 pessoas, entre membros da sociedade civil organizada, representantes governamentais, membros da academia (nacionais e internacionais) e representantes da imprensa, além de envolver em torno de 70 mil pessoas ao longo de todas as suas etapas de preparação.⁴⁸ Dentre as principais conquistas derivadas de suas resoluções está a aprovação da Emenda Constitucional nº 64, que reconhece a alimentação como um direito humano fundamental, como será visto a seguir. Em 2011, já no governo da presidenta Dilma Rousseff, foi realizada em Salvador/BA a IV CNSAN.⁴⁹

47. Um desdobramento da Conferência – implantado pelo Consea para servir de termômetro para os encaminhamentos dos eventos nacionais – foi o Encontro *Conferência + 2* anos, que teve sua primeira edição nos dias 22 a 24 de maio de 2006, em Brasília (DF). O Encontro *Conferência + 2* anos é, na opinião de alguns entrevistados, um exercício de controle social. Ele foi criado para acompanhar o andamento dos encaminhamentos das Conferências, e não encontra similar em outros setores do governo, além de planejar as diretrizes e estratégias para a realização da III CNSAN (Zimmermann, 2011).

48. “A maior inovação no regimento da III CNSAN foi a definição de que 20% do total de delegados escolhidos fossem indicados conforme critérios de raça e etnia, além de valorizar a participação feminina” (Zimmermann, 2011, p. 59).

49. As Conferências Nacionais são instâncias responsáveis pela indicação das diretrizes e prioridades da política e do Plano Nacional de SAN, bem como pela avaliação do sistema público (Zimmermann, 2011).

4.5 Articulação territorial

Mesmo com os tímidos avanços em relação à reforma agrária e regularização fundiária de populações tradicionais no campo, o conjunto de programas de transferência de renda, compras públicas de alimentos e programas de apoio seguem como ações importantes no contexto da dinamização das economias locais. No entanto, esses programas são extensivos a todo o território nacional, sem definição de regiões prioritárias para sua incidência. Surgiu então a necessidade de se elaborar uma estratégia de articulação territorial entre municípios que apresentassem maiores carências sociais, com vistas a potencializar os recursos advindos desses programas nos seus territórios de incidência e permitir maior controle e participação social no plano local. Assim, a quinta linha de atuação do governo federal consistiu justamente em estimular articulações territoriais no âmbito da estratégia de segurança alimentar e combate à fome no país. Foi então que surgiu o programa voltado à formação dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD), em 2003 (Silva, 2013).

Os CONSADs foram planejados como arranjos territoriais em regiões de baixo índice de desenvolvimento, no intuito de promover a cooperação entre os municípios nessas condições que possuíam relação de proximidade e identidade geográfica. Seu objetivo central foi possibilitar a construção de uma articulação intermunicipal, institucionalmente formalizada, para desenvolver ações, diagnósticos e projetos de SAN e desenvolvimento local, com geração de trabalho e renda, condição esta fundamental para a saída da pobreza. Na perspectiva dos CONSADs, o território é entendido como o espaço estratégico fundamental para desenvolver políticas de segurança alimentar e, ao mesmo tempo, construir projetos e ações que integrem as dimensões políticas, econômicas, sociais e ambientais. Os municípios em área de CONSAD passaram a ser priorizados para fins de investimento público em políticas sociais por parte de setores do governo federal responsáveis.

A viabilização dessa articulação se daria por meio de convênios celebrados entre a União e estados ou municípios. Com isso, suas estratégias de intervenção envolvem basicamente três linhas principais: *i*) implementação de ações e políticas específicas de segurança alimentar; *ii*) articulação de iniciativas de competência de outras esferas de governo e instituições da sociedade civil; e *iii*) gestão participativa com vistas a tornar as comunidades protagonistas de seu processo de emancipação. Foram constituídos quarenta CONSADs inicialmente.

Os critérios de seleção dos municípios foram definidos pelo MDS com base no perfil socioeconômico, destacando também as carências infraestruturais e a presença de agricultura familiar nos municípios. Em cada um deles deve ser formado o Fórum do CONSAD, instância máxima deliberativa dentro do consórcio e responsável pelas decisões políticas. Cada fórum define sua composição a partir de diretrizes do Consea, devendo conter representantes de organizações sociais consideradas importantes na área, e representantes do poder público, com responsabilidade de conseguir para os municípios os recursos dos programas e executá-los de forma transparente para a sociedade.

Embora os CONSADs tenham fomentado estratégias interessantes de articulação de políticas públicas em alguns territórios, muitas dificuldades fragilizaram a estratégia ao longo dos anos. A ideia de uma institucionalização mais forte dos consórcios, sobretudo após a Lei dos Consórcios, de 2005, não foi concretizada de fato.⁵⁰ Poucos deles conseguiram se institucionalizar como consórcios públicos, o que dificultou o objetivo de conveniamento dos ministérios diretamente com os CONSADs. A alta carga burocrática que o processo exige aliada à baixa capacitação dos gestores públicos municipais e sua falta de vontade política em estabelecer projetos de cooperação intermunicipal de longo prazo são algumas das razões pelo pouco sucesso dessa estratégia.⁵¹ Por fim, o lançamento em 2008 do Programa Territórios da Cidadania fez com que a estratégia original dos CONSADs fosse relegada a um plano cada vez mais marginal na estrutura governamental.⁵²

4.6 Consolidação institucional

Os avanços em termos programáticos propiciados pelas cinco linhas de atuação apresentadas anteriormente foram muito importantes para balizar a focalização da ação governamental no território nacional. A sexta e última linha de atuação verificada veio no

50. A Lei nº 11.107/2005, chamada Lei dos Consórcios, foi uma tentativa de proporcionar elementos jurídicos para a cooperação e coordenação federativa na operacionalização de políticas e serviços públicos no Brasil. Segundo o Ipea (2010a, p. 555), os consórcios são pensados fundamentalmente como “meios para os pequenos municípios prestarem serviços que, dada a escala de investimentos, não seriam economicamente viáveis se oferecidos isoladamente”.

51. Uma das críticas mais frequentes à Lei dos Consórcios remete-se à regra imposta em seu regulamento (Decreto nº 6.017, de 2007), que exige a regularidade fiscal de todos os entes consorciados para a assinatura de um convênio que estabeleça transferência de recursos da União ao consórcio. Tal regra impõe sério constrangimento à proliferação de consórcios, pois um único município pode inviabilizar a possibilidade de repasse de recursos de toda uma região.

52. O Programa Territórios da Cidadania foi lançado no dia 25 de fevereiro de 2008, em uma cerimônia muito concorrida no Palácio do Planalto. Esse programa passou a ser administrado pelo governo federal, por intermédio da Casa Civil, e envolve outros 24 órgãos públicos, entre ministérios e autarquias diferentes (Silva, 2012).

sentido de consolidar institucionalmente esses avanços. Na realidade, essa linha é muito mais um resultado ou desdobramento da organização da sociedade civil, que ocupou os espaços de participação com o intuito de pressionar o governo federal a instituir um marco normativo que garantisse um comprometimento contínuo do Estado com a temática da SAN, tanto em termos de disponibilização de infraestrutura e orçamento adequado quanto do estabelecimento de diretrizes legais para atuação do Estado.

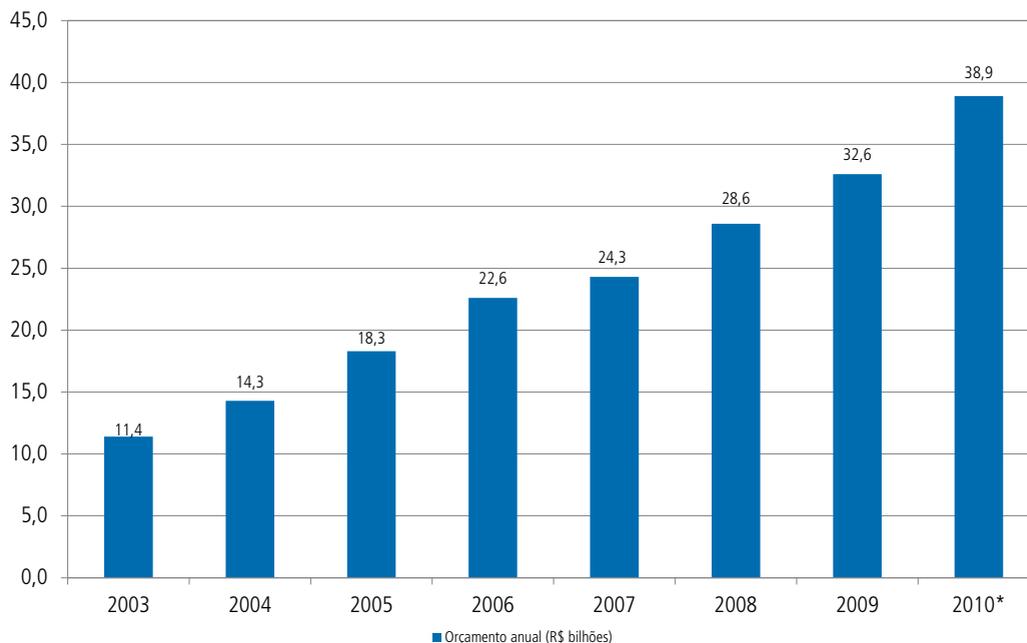
Com relação à infraestrutura institucional, um ponto importante para todo o avanço debatido nos tópicos anteriores foi a própria criação do MDS, que agregou, como visto anteriormente, três diferentes estruturas de governo em uma só, o que facilita a unificação de critérios de elegibilidade e a articulação entre os programas. Além disso, a constituição de uma estrutura burocrática única permite a otimização de recursos e a maior capacidade estatal de *enforcement* (Evans, 2003). Para gerenciar e operacionalizar todos esses programas citados até então, o orçamento do MDS obteve uma contínua elevação ao longo dos anos, além de seus recursos destinados aos programas sociais mais importantes, como o PBF, não ficarem sujeitos a cortes ou contingenciamentos orçamentários. O gráfico 5 ilustra a evolução desses valores.

Para além da questão infraestrutural e orçamentária, surgiram novos institutos normativos para regular e comprometer a ação do Estado com a temática da SAN. Entre eles está a aprovação da Lei nº 6.047, sancionada no dia 15 de setembro de 2006, conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan). O grupo de trabalho para a elaboração da Losan foi proposto em plenária do Consea em dezembro de 2004 como um desdobramento das recomendações aprovadas no ano anterior durante a II CNSAN, e sua aprovação, no último ano do primeiro mandato do presidente Lula, proporcionando uma institucionalização mais forte à temática da segurança alimentar na estrutura normativa do Estado brasileiro. Essa institucionalização, embora por si só não garanta a continuidade das conquistas anteriores, busca estabelecer constrangimentos institucionais à descontinuidade dessas políticas, fornecendo instrumentos jurídicos oficiais para a reivindicação social ante os órgãos de governo. Nesse sentido:

Pode-se afirmar que a LOSAN caracteriza-se como a maior conquista para a área até o presente momento. Apesar de não prever orçamentos específicos, como havia sido deliberado na II CNSAN, este instrumento jurídico consagrou uma visão abrangente e está pautado pelos princípios do direito humano à alimentação – o que já era apontado na PNAN, aprovada pelo Ministério da Saúde em 1999, - e à soberania alimentar (Ipea, 2008, p. 240).

GRÁFICO 5
Evolução do orçamento anual do MDS

(Em R\$ bilhões)



Fonte: Brasil (2010).

Uma das determinações advindas da promulgação da Losan foi a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). Ele foi planejado para ser um instrumento normativo que possibilitasse a integração entre as várias políticas e estruturas ligadas à SAN nas três esferas de poder federativo, a exemplo do Sistema Único de Saúde (SUS), contribuindo para suprir a pouca capilaridade que o MDS possui nos estados e municípios. O Sisan tem como principais pilares de comando as conferências, o Consea e a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan).⁵³

53. A Caisan, criada em 2007 mediante Decreto nº 6.273, também foi prevista na Losan e envolve dezenove ministérios com missão de promover a articulação dos órgãos e do governo federal ligados à temática (Ipea, 2008).

A Losan também tratou sobre a regulamentação do Consea. Além manter seu caráter consultivo e propositivo, estabeleceu critério para sua composição, conforme previstos em seu Artigo 11:

§ 2º O CONSEA será composto por: 1/3 (um terço) de representantes governamentais constituído pelos Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional;

[...]

II – 2/3 (dois terços) de representantes da sociedade civil escolhidos a partir de critérios de indicação aprovados na Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; e

III – observadores, incluindo-se representantes dos conselhos de âmbito federal afins, de organismos internacionais e do Ministério Público Federal.

§ 3º O CONSEA será presidido por um de seus integrantes, representante da sociedade civil, indicado pelo plenário do colegiado, na forma do regulamento, e designado pelo Presidente da República (Brasil, 2006).

Segundo Zimmermann (2011), a Losan serviu de estímulo para que os estados produzissem suas legislações de SAN. São treze estados brasileiros que já possuem Lei Estadual de SAN (Amazonas, Bahia, Distrito Federal, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rondonia, Rio Grande do Sul e Sergipe) e outros dez estão em fase de elaboração e pactuação da Minuta do Projeto de Lei (Acre, Alagoas, Ceará, Goiás, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará, Rio Grande do Norte, Roraima e Tocantins). Além disso, em todos os estados brasileiros existe Conseas estaduais, sendo que três estados (Bahia, Pernambuco e Rio Grande do Sul) possuem órgão similar à Caisan já instituídos e regulamentados.

Vale destacar ainda que, apesar do grande apoio popular capitaneado pelo Consea para a aprovação da proposta da Losan, essa não se deu sem conflitos de interesses. Pinheiro (2009) citou, por exemplo, que a Associação Brasileira das Indústrias de Alimentos (Abia), que possuía assento no próprio Consea, solicitou à Câmara dos Deputados a retirada de pauta do projeto da Losan. Além da Abia, grupos ligados ao agronegócio, às multinacionais do setor de alimentos, às redes de supermercado e aos grandes centros de distribuição, também manifestaram visões diferentes daquelas previstas no texto da nova lei. O tema da soberania alimentar foi o mais controverso, sendo inclusive objeto de emenda pelo relator do projeto de lei na Câmara, o deputado Walter Barelli Partido

da Social Democracia de São Paulo (PSDB/SP), que alterou o enfoque que o texto original dava ao tema.

Os desdobramentos desses novos institutos culminaram na assinatura do Decreto nº 7.272, que instituiu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), consolidando-a de vez como uma política de Estado no Brasil. A PNSAN foi elaborada como estratégia de articulação das ações de SAN, envolvendo as políticas públicas de vários setores de governo e as instâncias de participação, acompanhamento e controle, com participação da sociedade. Segundo Maluf (2010), trata-se de um processo gradativo, dado o ineditismo da coordenação interescalar e intersetorial que como tem como objetivos: *i)* melhorar a qualidade dos programas que são induzidos a ultrapassar as fronteiras do diagnóstico setorial dos objetos de sua ação; *ii)* fortalecer a área da SAN nos diversos setores de governo implicados; *iii)* identificar carências ou ações faltantes; e *iv)* explicitar e equacionar visões distintas de programas que guardam interfaces entre si, para os quais tem papel decisivo a participação social.

Por fim, outra conquista institucional importante veio com a Emenda Constitucional (EC) nº 64, de fevereiro de 2010, que alterou o Artigo 6º da CF/1988. A matéria que rege essa EC foi aprovada e legitimada socialmente como resolução da II CNSAN. Com esse novo instrumento normativo, introduziu-se a alimentação no rol dos direitos fundamentais da população brasileira, com vistas a assegurar o DHAA.⁵⁴ Recine e Leão (2010) ressaltaram a importância dessa conquista, pois, a partir dela, o Estado brasileiro assume suas obrigações em relação ao DHAA, que são: respeitá-lo, protegê-lo, promovê-lo e provê-lo.

Portanto, como visto nesta seção, a estratégia governamental de combate à fome desenvolvida a partir de 2003, que teve como marco o lançamento do PFZ, se ancorou em uma complexa frente de ações, abrangendo diversos instrumentos de gestão pública e participação social. Uma mudança operacional como essa gera, naturalmente, conflitos de interesses entre os atores envolvidos e que circundam as esferas de decisão, o que exige habilidade e vontade política para sua efetivação de fato. Nesse caso, a solidificação de parcerias entre sociedade civil e poder público foi fundamental para a legitimação social e institucional presentes nas seis linhas de atuação detectadas e discutidas nesta seção.

54. Tal direito é reconhecido no Artigo 11 do Pacto Internacional dos Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) – do qual o Brasil é signatário desde 1992 –, bem como no Artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

A seção posterior apresenta alguns desdobramentos iniciais destas ações, com base nas fontes de dados nacionais disponíveis.

5 PRIMEIROS RESULTADOS E REPERCUSSÕES INTERNACIONAIS

Detectar resultados de ações que abrangem dimensões tão complexas em um espaço de tempo relativamente curto, como as desencadeadas pelo PFZ a partir de 2003, é uma tarefa difícil, principalmente se levar em consideração a dimensão territorial heterogênea que caracteriza a nação brasileira. Mesmo assim, alguns resultados referentes à segurança alimentar e combate à pobreza já podem ser verificados a partir dos bancos de dados das pesquisas domiciliares do IBGE.

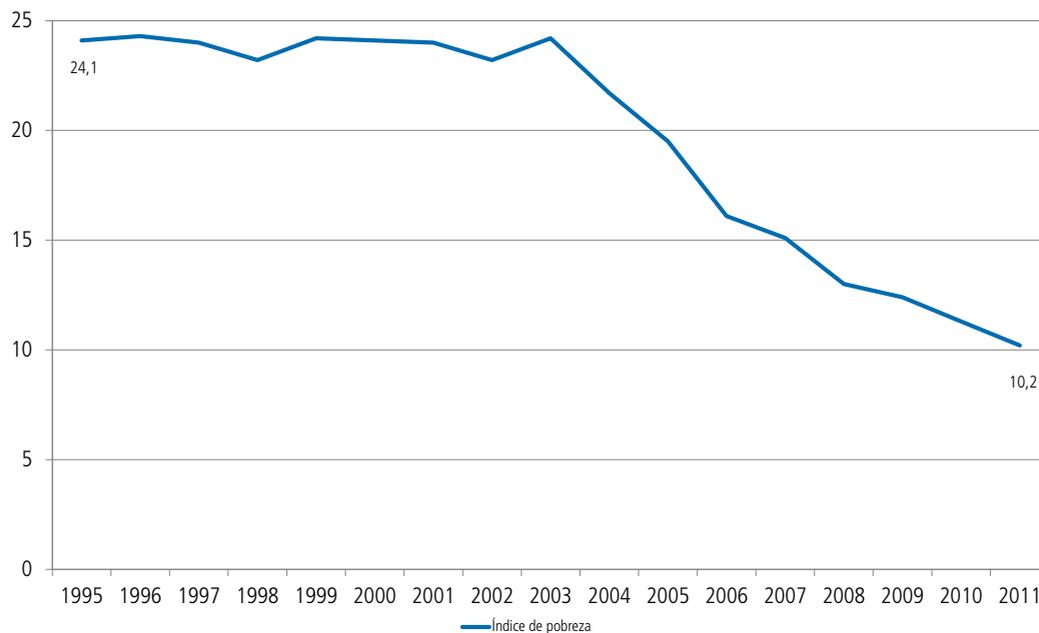
A questão do combate à pobreza foi objeto de inúmeros estudos empíricos nesses últimos anos. Uma das vantagens para isso reside no fato de a pobreza – embora seja um fenômeno determinado por múltiplas dimensões, como já visto anteriormente – ser operacionalizada a partir do critério de renda, ao estabelecer faixas de renda sob as quais as pessoas são consideradas pobres ou não. Esse é o principal critério que o governo utiliza para definir qual o público elegível para políticas de transferência de renda, como no caso do PBF. De maneira geral, as pesquisas nesse campo têm apontado para uma significativa redução da pobreza no Brasil, que se originou no início dos anos 2000 e foi se fortalecendo ao longo da década.

O gráfico 6 apresenta os dados de pobreza no Brasil,⁵⁵ calculados pelo Ipea (2012a), a partir do banco de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE), para o intervalo entre 1995 e 2011. Segundo esses dados, o índice de pobreza no país manteve um comportamento estável entre 1995 e 2004, quando então passou a apresentar uma queda brusca nos anos seguintes, saltando de 24,4% em 2004 para 10,2% da população em 2011. Vários pesquisadores apontam a contribuição dos programas sociais do governo federal nessa queda (Ipea, 2010b).

55. O índice de pobreza de referência é o percentual da população domiciliar que vive com uma renda mensal *per capita* inferior a US\$ 2 ao dia.

GRÁFICO 6
Evolução do índice de pobreza no Brasil (1995-2011)

(Em %)



Fonte: Ipea (2012a).

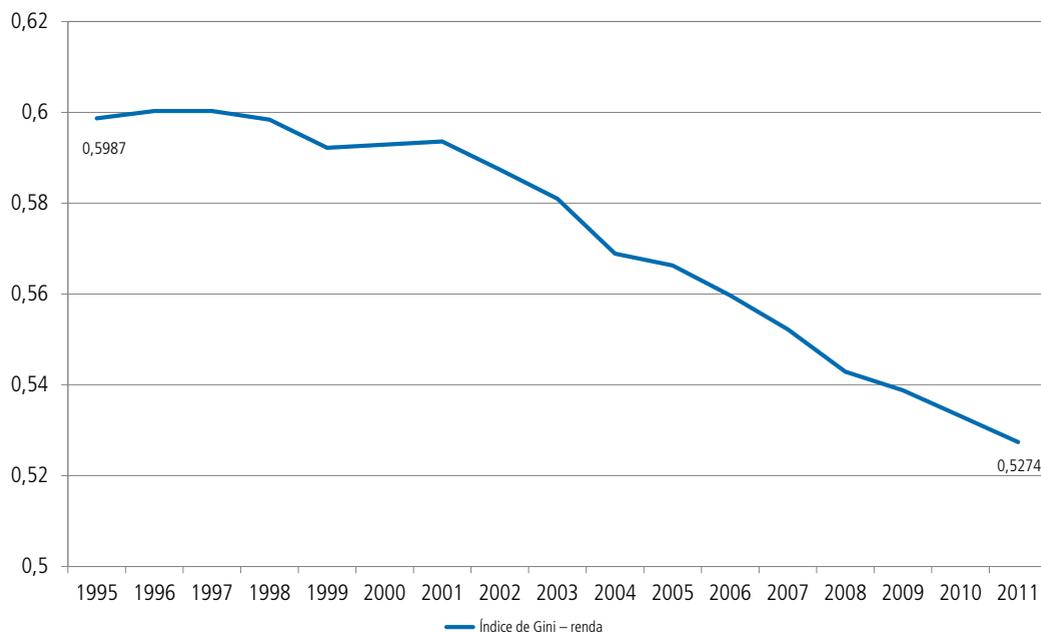
Além da queda da pobreza, estudos recentes destacam também a queda da desigualdade de renda no país nesse mesmo período, medida pelo índice de Gini,⁵⁶ e a importância dos programas de transferência de renda mais abrangentes nos últimos anos para propiciar esse resultado. O gráfico 7 ilustra essa informação. A queda da desigualdade observada nesse período marca a quebra de uma trajetória de concentração de renda que vinha se mantendo já há alguns anos.⁵⁷ Pelas informações apresentadas, a queda acentuou-se fortemente a partir de 2001, quando apresentava um índice de Gini pouco superior a 0,59, chegando em 2011 a 0,5274, com uma queda em torno de 12% no período. Apesar dessa queda verificada, a desigualdade de renda no Brasil segue

56. O índice de Gini é uma das medidas mais usuais no mundo atualmente para desigualdade. Ele varia de 0 (ausência de concentração) a 1 (concentração extrema). Quanto mais próximo de 1, mais concentrada é a variável. Qualquer valor acima de 0,4 é considerado de alta desigualdade.

57. Segundo Brasil (2013), entre 2001 e 2011, a renda dos 20% mais pobres aumentou em ritmo sete vezes maior que a dos mais ricos (5,1% a.a. em média acima da inflação ante 0,7%). A renda média domiciliar *per capita* mensal dos 20% mais pobres passou de R\$ 102 em 2001 para R\$ 167 em 2011.

considerada muito alta, o que demonstra que há ainda muito a se avançar na construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

GRÁFICO 7
Evolução do índice de Gini de renda no Brasil (1995-2011)



Fonte: Ipea (2012a).

Grande parte da evolução desses indicadores deve-se à recuperação do mercado de trabalho e do poder de compra do SM no Brasil nos últimos anos. Os números da década de 2000 apontam uma queda acentuada tanto do desemprego como da informalidade, aliada a um aumento da renda média do trabalho, em todas as regiões do país.⁵⁸ Por sua vez, a própria evolução das políticas sociais nesse período auxiliou na melhoria desses indicadores, ao propiciar maior poder de compra para a população brasileira em geral, o que possibilitou novo dinamismo econômico principalmente em municípios mais pobres.⁵⁹ Esses recursos advindos de políticas sociais fornecem uma “injeção monetária” considerável em economias pouco dinâmicas (Silva e Alves Jr., 2009).

58. Para análise dos dados sobre mercado de trabalho nos últimos anos, ver Ipea (2012b).

59. Sobre relação entre gastos sociais e desenvolvimento econômico, ver Ipea (2010b).

Especificamente no tocante à segurança alimentar, o IBGE realizou dois suplementos de questões na PNAD referentes a esse tema nos últimos anos, em parceria com o MDS. Esses suplementos foram realizados em 2004 e 2009, ou seja, com um intervalo de cinco anos, o que permite uma análise inicial sobre a evolução dos indicadores imediatamente após os lançamentos dos programas sociais discutidos no tópico anterior. Para possibilitar a comparação nos dois períodos pesquisados, o IBGE fez uso em ambas as pesquisas da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (Ebia),⁶⁰ que permite identificar e classificar “as unidades domiciliares de acordo com os graus de severidade com que o fenômeno é vivenciado pelos moradores nos domicílios do país” (IBGE, 2010, p. 26).

Com base em uma série de componentes, a metodologia aponta para uma tipologia dos domicílios de acordo com os graus de (in)segurança alimentar das famílias nos domicílios. De acordo com essa caracterização, pode-se verificar a evolução recente de indicadores de SAN no Brasil, conforme apresentado no quadro 3. Já a tabela 3 apresenta os números gerais verificados pela PNAD da população em cada uma das categorias propostas pela Ebia, em números absolutos e relativos para os dois anos, e a variação no período. Observa-se que houve um aumento de 15,5% na população residente em domicílios com situação de segurança alimentar, enquanto a população em alguma situação de insegurança alimentar caiu 9,4%. Entre as classificações que compõem esse segundo público, houve uma forte queda no número de pessoas em situação de insegurança alimentar moderada e insegurança alimentar grave (30,8% e 24,8%, respectivamente). Apenas aquelas com insegurança alimentar leve apresentaram aumento no período, de 8,8%, o que é explicado pelo grande contingente de pessoas que deixaram as escalas mais perversas em termos de insegurança alimentar, mas que ainda apresentam algum grau de dificuldade. Mesmo com todos esses avanços, o desafio da segurança alimentar permanece vivo no país, já que um contingente de mais de 65 milhões de pessoas, aproximadamente um terço da população brasileira, ainda apresentava em 2009 algum problema ou deficiência em termos de garantia de sua segurança alimentar.

60. A Ebia é uma versão adaptada e validada – condução da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) – daquela elaborada pelo Departamento de Agricultura dos Estados Unidos – United States Department of Agriculture (USDA) –, em meados da década de 1990. Para mais detalhes, ver IBGE (2010).

QUADRO 3

Caracterização segundo a situação de segurança alimentar dos domicílios

Situação de segurança alimentar	Descrição
Segurança alimentar (SA)	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 (IAL)	Preocupação ou incerteza quanto ao acesso aos alimentos no futuro; qualidade inadequada dos alimentos resultante de estratégias que visam não comprometer a quantidade de alimentos.
Insegurança alimentar moderada (IAM)	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 (IAG)	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: IBGE (2010).

Elaboração do autor.

TABELA 3

População residente em domicílios de acordo com a situação de segurança alimentar

Situação de segurança alimentar	Moradores em domicílios particulares				
	Absoluto 2004	Absoluto 2009	Relativo 2004	Relativo 2009	Varição 2004-2009
Total	181,6	191,7	100,0	100,0	5,5
Segurança alimentar (SA)	109,2	126,1	60,1	65,8	15,5
Insegurança alimentar	72,3	65,6	39,8	34,2	-9,4
Leve (IAL)	36,9	40,1	20,3	20,9	8,8
Insegurança alimentar moderada (IAM)	20,6	14,3	11,3	7,4	-30,8
Insegurança alimentar grave (IAG)	14,9	11,2	8,2	5,8	-24,8

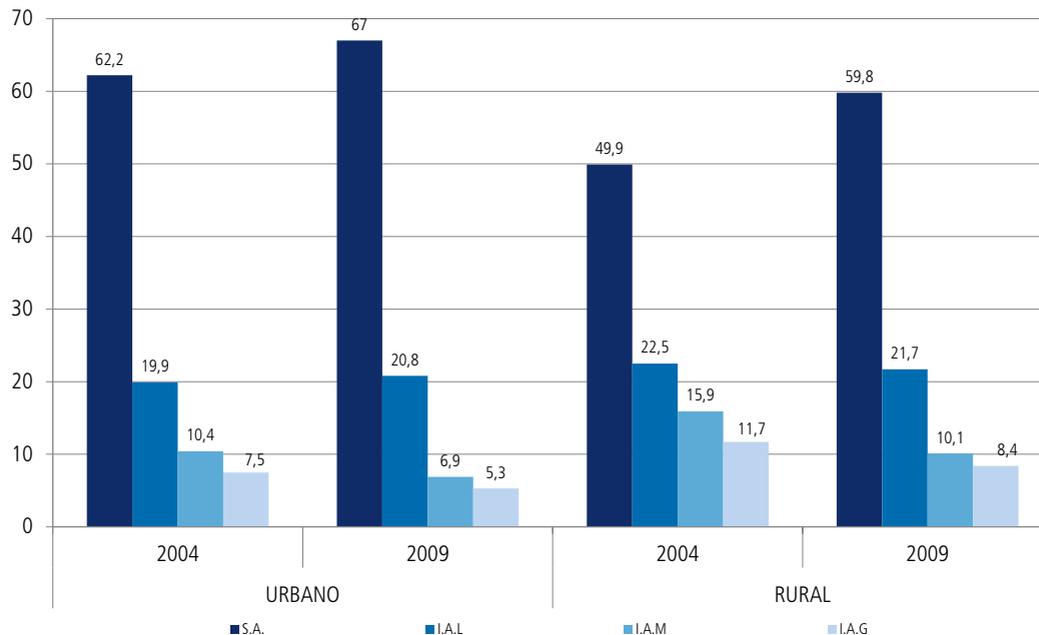
Fonte: IBGE (2010).

Continuando a análise dos dados, o gráfico 8 mostra como estão distribuídas as pessoas em cada uma das categorias propostas pela Ebia, divididas entre as áreas rurais e urbanas. Verifica-se pelos números que o problema da insegurança alimentar é relativamente mais presente em áreas rurais. Esse fato ilustra a antiga concepção do rural como *lugar da precariedade*, onde os “benefícios da civilização costumam a chegar e que concentra parcela significativa da pobreza do país” (Wanderley, 1999, p. 22). Entretanto, o meio rural apresentou um maior crescimento da população em situação de SAN no período, embora no meio urbano também tenha havido crescimento nessa categoria. As três categorias de insegurança alimentar no meio rural também tiveram quedas mais significativas que as do meio urbano.

GRÁFICO 8

População residente em domicílios de acordo com a situação de segurança alimentar e com a área do domicílio

(Em %)



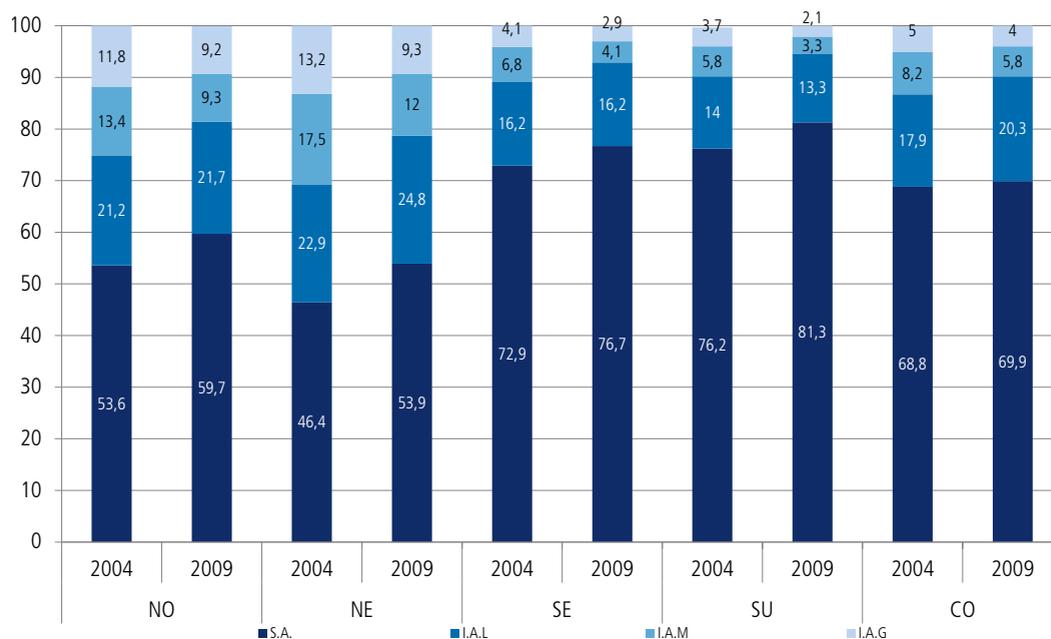
Fonte: IBGE (2010).

Essa distribuição por categorias e sua evolução no período pesquisado também podem ser analisadas por região brasileira, conforme dados do gráfico 9. Todas as regiões apresentaram melhorias nos indicadores do período. As regiões Norte e, principalmente, Nordeste apresentam os piores índices no que se refere à segurança alimentar, justamente as regiões mais pobres e com maior parcela de população residente em áreas rurais do país. Embora ambas tenham tido uma recuperação interessante no período, a realidade permanece perversa nessas regiões, que possuem mais de 40% de sua população em domicílios em situação de insegurança alimentar. Para se ter uma ideia, a região Nordeste em 2009 respondia por 41,7% de toda a população em situação de insegurança alimentar no país, embora possuísse no mesmo ano apenas 28,2% da população brasileira total. A região Sul, que já possuía em 2004 um índice de segurança alimentar bem alto em comparação com as demais, conseguiu melhorar ainda mais em 2009, alcançando mais de 80% da população em situação de segurança alimentar.

GRÁFICO 9

População residente em domicílios de acordo com a situação de segurança alimentar por região

(Em %)



Fonte: IBGE (2010).

Os dados da PNAD fornecem ainda muitos outros elementos para analisar a questão da SAN no país. Em suma, os domicílios com maior número de pessoas residentes possuem mais propensão a sofrerem algum grau de insegurança alimentar. O mesmo ocorre com domicílios com maior número de crianças e adolescentes, o que aponta para a necessidade de maior atenção pública à questão infanto-juvenil no país. A questão de gênero é outro fator discriminante dos resultados, uma vez que a proporção de mulheres em situação de IAM ou IAG é significativamente superior à de homens: 14,2% contra 10,2%. Se considerar somente os domicílios com pelo menos um morador menor de 18 anos, essa proporção entre as mulheres é ainda maior, 17,5%, enquanto entre os homens permanece basicamente a mesma. Esses dados expressam o que é de conhecimento comum, de que a responsabilidade de cuidar e alimentar os filhos recai em grande parte sobre as mulheres, principalmente em famílias mais pobres. Por isso, a integração de políticas que envolvam, por um lado, transferência de renda e acesso à alimentação saudável às famílias vulneráveis e, por outro, ações de educação, serviços de

creche e assistência à criança, geração de emprego e saúde da mulher, deve estar sempre no horizonte estratégico dos gestores.

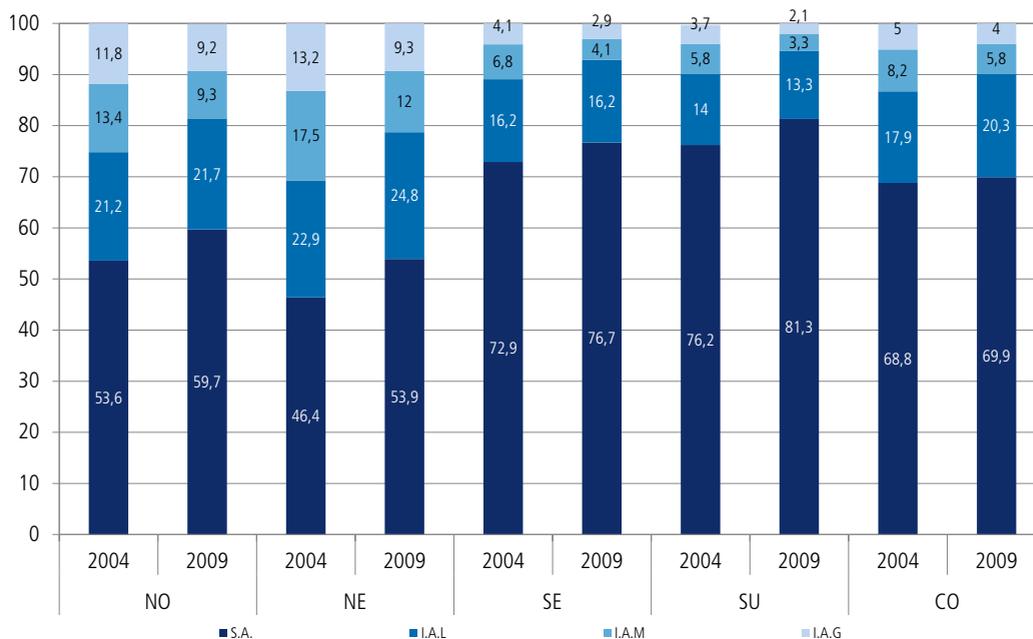
Em termos raciais, os dados sintetizados no gráfico 10 apontam uma grande discrepância quanto à temática em discussão. Primeiramente, percebe-se que a população branca possui índices de segurança alimentar bem melhores que os da população não branca, embora esta parcela da população tenha apresentado evolução percentual superior no período estudado. O que se vê, ao combinar com os dados anteriores, é que o problema da fome, assim como o da pobreza em geral, permanece concentrado em zonas de exclusão, onde a proporção de negros, indígenas e mestiços é extremamente superior. Sobre esse ponto, recentemente vem se fortalecendo a luta de grupos sociais por políticas afirmativas em favor da igualdade entre raças e etnias no país. Algumas conquistas importantes já foram alcançadas, tais como: a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), logo no início do governo Lula, em 2003; a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial, promulgado por meio da Lei nº 12.288, de 2010; e a consolidação da política de cotas raciais em instituições federais de ensino superior, além de bolsas de ensino em instituições de ensino superior privadas por meio do Programa Universidade para Todos (Prouni).

Todas essas informações devem ser analisadas com cuidado. Em primeiro lugar, embora haja uma correlação *a priori* positiva entre o lançamento de uma gama de políticas sociais para combater a fome e a miséria no país e a elevação de seus orçamentos ao longo dos anos, com a melhoria dos indicadores aqui analisados, não há como afirmar que uma coisa é responsável pela variação da outra. São muitos fatores que podem estar influenciando esses resultados. Para captar esse tipo de impacto, seria necessária uma abordagem estatística mais rigorosa, com a definição de grupos de controle, já que dados sobre segurança alimentar são bem mais difíceis de serem aferidos que os de pobreza e desigualdade, que podem ser facilmente transformadas em uma grandeza matemática a partir de um recorte de renda.

GRÁFICO 10

População residente em domicílios de acordo com a situação de segurança alimentar e com a cor/raça

(Em %)



Fonte: IBGE (2010).

Um exemplo de pesquisas nessa linha é o trabalho de Silva (2007, p. 92), que elaborou uma ampla pesquisado tipo *survey* em 27 Unidades Federativas (UFs). Ela constatou uma contribuição significativa do PBF para a redução da insegurança alimentar entre os seus beneficiários, sobretudo por propiciar o acesso regular e permanente a alimentos suficientes para suprir as necessidades vitais. Com os benefícios do PBF, muitas famílias pobres puderam se transferir da situação de insegurança alimentar grave para o estágio de IAM a IAL, ou mesmo para o de SA, na medida em que têm ampliado o volume, a duração e a variedade de alimentos na unidade familiar, principalmente no caso das crianças. No entanto, a autora chamou a atenção também para a escolha de alimentos menos saudáveis, à medida que aumenta o valor do benefício monetário recebido pelas famílias. Essa relação sinaliza uma “urgente necessidade de orientação sobre os males dos alimentos de alta densidade energética para a saúde, expressos naqueles com elevado teor de açúcares simples e gorduras”, o que aponta a necessidade de um acompanhamento mais próximo dessas famílias por equipes locais para a orientação do cuidado nutricional na alimentação.

Outra questão a se destacar é que, embora a PNAD capte informações bem detalhadas sobre uma quantidade considerável de informações sociais, ela possui algumas limitações; é uma pesquisa de amostragem que permite analisar um quadro geral da situação nacional. Embora não se desconsidere a importância desse alcance que ela fornece, a heterogeneidade territorial e cultural, que é marca do Brasil, não pode ser desconsiderada. Há processos e dinâmicas sociais diferenciadas em curso, simultaneamente, em diferentes localidades, visando à reprodução social de grupos sociais diversos, em áreas urbanas ou rurais, com maior ou menor apoio do poder público. Não raramente essas dinâmicas são marcadas por conflitos, lutas de poder e dominação, o que torna o debate ainda mais complexo.

A existência dessa diversidade impede que a realidade (ou as realidades) possa ser captada a partir de grandes números, o que justifica a necessidade de estudos específicos em realidades distintas, em busca de um entendimento maior e mais apurado sobre a temática da SAN. Alguns autores, como Gomez (2010) e Prado *et al.* (2010), já diagnosticaram o elevado crescimento ao longo da década de 2000 de pesquisas envolvendo a temática da segurança alimentar e políticas públicas na área (em especial a estratégia do PFZ), seja instituições de pesquisa, número de teses e dissertações ou número de grupos de pesquisa formados em diferentes áreas do conhecimento. Consequentemente, esse conhecimento acumulado pode refletir também em aprimoramento dos instrumentos e programas de políticas públicas, para que possam garantir satisfatoriamente os direitos constitucionais de cidadania cristalizados na CF/1988.

Importante salientar também que todos esses avanços alcançados pelo governo brasileiro tiveram forte repercussão e reconhecimento internacional. Desde o início do PFZ, o Brasil passou a ocupar posição de destaque no Comitê de Segurança Alimentar Mundial da FAO.⁶¹ O país teve ainda uma participação destacada no Encontro de Líderes para a Ação contra a Fome e a Pobreza, ocorrido em Nova York em 2004, com a presença de mais de cinquenta governantes mundiais, e suas resoluções finais contaram com o apoio de mais de cem países. No mesmo ano, o Brasil aderiu, com 187 países, às Diretrizes Voluntárias para Direito à Alimentação, que consistem em proporcionar uma

61. Como resultado dessa repercussão internacional, é possível citar alguns programas que foram inspirados nos moldes do PFZ em outros países: o Programa *Desnutrición Cero* implementado no marco da cooperação técnica bilateral Brasil-Bolívia; o Programa *Hambre Cero* implementado na Nicarágua com o apoio da FAO; o Programa Mana – Plano de Segurança Alimentar e Nutricional de Antioquia, na Colômbia; ainda na Colômbia o Programa *Bogotá sin Hambre*; o Programa *Purchase for Progress* implementado em vários países pelo Programa Mundial de Alimentos (PMA); entre outros (Cunha, 2010).

orientação prática às nações, no que se refere aos seus esforços para conseguir a realização progressiva do direito humano a uma alimentação adequada, fato que culminou na promulgação da EC nº 64 (Cunha, 2010).

Outro acontecimento importante foi a escolha do Brasil para sediar a XXXII Reunião do Comitê Permanente de Nutrição da Organização das Nações Unidas (ONU), em março de 2005 em Brasília. O objetivo desse evento foi estabelecer consensos internacionais em termos de pensamento e ações relacionados à SAN, bem como analisar possíveis tendências e reavaliar papéis de setores públicos e privados na condução do processo (Arruda e Arruda, 2007).

Já em 2013, o Brasil foi reconhecido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) como referência internacional no combate à pobreza e à desigualdade, em virtude da evolução desses indicadores entre 2001 e 2011, conforme discutido anteriormente.⁶²

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória da SAN na agenda governamental, como visto neste trabalho, foi marcada ao longo do século XX por uma série de discontinuidades, mecanismos clientelistas, baixo grau de centralidade na política geral e poucos resultados sociais concretos. Além disso, pôde-se ver também que esse tema envolve distintos interesses econômicos, comerciais e políticos, o que implica uma trama mais complexa do que parece ser a princípio. No entanto, sua bandeira sempre foi empunhada por grupos de diferentes setores da sociedade como um elemento essencial para a garantia da cidadania e dos direitos humanos.

A partir de 2003, a temática ganhou maior centralidade na agenda de governo. Essa afirmação pode ser justificada pelos esforços em estabelecer nos anos subsequentes novas estratégias, estruturas e recursos para a adoção de programas diferenciados que visaram enfrentar as diferentes dimensões que envolvem essa questão, tendo um olhar especial ao combate de seu principal determinante: a pobreza. As ações engendradas nesse período

62. Ver síntese desses indicadores em Brasil (2013).

tiveram um caráter incremental, que foram tomando maior vulto e, conseqüentemente, maior importância com o passar do tempo.

O PFZ marcou o ponto de inflexão dessa trajetória de lutas e conquistas sociais, traduzidas em políticas públicas. Ao verificar a operacionalização das ações desencadeadas a partir do lançamento desse programa, divididas neste trabalho para fins analíticos em seis linhas de atuação, notou-se que elas foram se fortalecendo ano a ano, o que demonstra, por um lado, a existência de um aprendizado burocrático institucional voltado à implementação mais eficaz das ações e, por outro, uma legitimação social e política que lhes possibilitou seguir uma trajetória de crescimento em termos de incidência territorial e cobertura das populações em situação de fragilidade econômica. Nesse ponto, a participação popular foi fundamental, seja por mecanismos oficiais (conselhos, conferências), seja também por meio de suas organizações representativas (FBSAN, centrais sindicais, ONGs).

Entre os méritos trazidos por essa nova estratégia está a unificação de cadastros e critérios de exigibilidade, que permitiu otimizar recursos e estruturas, com aumento de escala e diminuição dos custos operacionais. Nesse caso, a experiência de interconexão de uma série de programas sociais em torno do PFZ caracterizou-se em um enfrentamento ao histórico de construção das políticas sociais no Brasil operacionalizada por uma “mecânica seletiva, compensatória e assistemática que substitui critérios de universalização e de reconhecimento dos direitos de cidadania” (Marconsin e Santos, 2008, p. 183).

Além disso, a unificação de ações contribuiu para diminuir a possibilidade de práticas clientelistas de acesso aos recursos, tornando a ação pública menos dependente da “benevolência oportunista” de gestores e lideranças políticas e passando a ser pautada por critérios objetivos estabelecidos nacionalmente. Entretanto, a engenharia institucional da política por si só, por mais bem desenhada que possa ser, não é condição suficiente para acabar de vez com tais práticas indesejadas, sobretudo em um país tão grande e com uma estrutura federativa tão complexa como o Brasil. Por isso, o controle social deve ser fortalecido e os mecanismos de punição serem realmente efetivos para que a estratégia de ação política seja cada vez mais legitimada socialmente.

Em que pesem os méritos do governo em inovar nos instrumentos de ação pública de combate à fome e à pobreza no Brasil, o estudo da trajetória histórica permitiu perceber

que nenhuma dessas ações surgiu “do nada”, sem haver nenhum fato ou experiência que lhes conferisse algum acúmulo de experiência. Nesse caso, o mérito reside na vontade política em empreender ações que antes tenham ficado apenas no papel (caso do PAA), ou que não contavam com ações de apoio que possibilitassem alcançar os resultados esperados (caso das ações de desenvolvimento territorial), ou mesmo aquelas empreendidas somente como “experiências piloto”, sem a escala necessária de abrangência (caso dos programas de transferência de renda).

Portanto, entende-se que a engenharia proposta e estabelecida pelo PFZ forneceu o referencial principal para a institucionalização do tema da SAN na agenda das políticas públicas e deveres de Estado. Mas não se pode esquecer que ela foi uma estratégia totalmente dependente de contexto, e só conseguiu garantir essa institucionalização por meio de uma série de medidas e ações anteriores, tais como: a conquista da alimentação como direito social, expresso na CF/1988; a redemocratização que possibilitou um maior protagonismo das organizações sociais que defendiam a bandeira do combate à fome e à pobreza, que angariou um forte apoio popular; a estabilidade monetária, que possibilitou um planejamento orçamentário mais acurado para a definição de políticas públicas; a existência de uma capacidade estatal, contando com empresas públicas (como a CONAB) e bancos públicos – CAIXA, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil (BB) e Banco do Nordeste do Brasil (BNB) –, que foram fundamentais na estrutura de operacionalização dos programas; e os ensinamentos advindos de outros projetos implementados anteriormente, ou mesmo os que nem chegaram a sair do papel, mas que forneceram uma base cognitiva importante para o desenho de novas ações governamentais.

Para complementar, o esforço da sociedade em consolidar as conquistas em novos institutos normativos foi muito importante para carimbar essas ações como políticas de Estado, sob a responsabilidade do Estado, e não uma ação aventureira de um governo qualquer sujeita às instabilidades político-eleitorais próprias da democracia brasileira. O reconhecimento internacional pelos primeiros resultados alcançados aumenta ainda mais a responsabilidade em manter essas conquistas e, assim, sustentar sua posição de destaque internacional na luta pela garantia ao direito humano à alimentação.

Mesmo com todos esses avanços, verificou-se também que algumas linhas de ação não obtiveram o alcance desejado para a consolidação de um cenário de segurança

e soberania alimentar no país de mais longo prazo. Entre elas, encontram-se as ações voltadas à reforma agrária e à regularização fundiária em áreas de populações tradicionais. Consequentemente, um contingente considerável de famílias, sobretudo na região Nordeste, permanece sobrevivendo em áreas rurais com fortes restrições à atividade agrícola, com dimensões reduzidas para uma exploração econômica rentável (minifúndios) e sem acesso aos programas oficiais de crédito e assistência técnica, mantidas em um círculo vicioso da pobreza por não possuírem os ativos necessários para sua reprodução autônoma. Desse modo, o que lhes sobra é se valerem dos programas sociais de transferência de renda, migrarem para a cidade em busca de outro futuro, ou se organizarem coletivamente e seguirem lutando pelo direito de permanecer de maneira digna no meio rural, mantendo sua identidade tradicional camponesa.

As estratégias de desenvolvimento territorial também deixaram a desejar, apesar do caráter inovador que a proposta trazia em si. Muitos foram os fatores que impediram um maior logro dessa estratégia, que vão desde a forte centralização que ainda caracteriza o sistema federativo brasileiro até a falta de um marco jurídico mais adequado que conferisse maior capacidade dos territórios de definirem e implantarem projetos próprios a partir de recursos dos programas federais.

Outra preocupação sob a qual não se pode perder o foco é que os dados recentes revelam que o desafio da segurança alimentar permanece vivo no país. Os números de 2009 apontavam que mais de 30% da população ainda sofre de algum grau de insegurança alimentar, embora essa porcentagem tenha caído bastante no período entre 2004 e 2009. Esse indicador, por si só, já justifica a elaboração de novas pesquisas e avaliações dos instrumentos e programas de política pública no sentido de combater essa realidade perversa que assola uma parcela significativa da população brasileira. Sem contar que cada um desses programas atua em dimensões específicas da garantia da SAN, com estruturas e arranjos institucionais próprios. Ou seja, cada linha de atuação aqui debatida constitui-se em uma agenda de pesquisa própria, sem que se deva deixar de lado a integração entre os diferentes programas que compõem a agenda de governo, além de abranger temáticas complexas como intersetorialidade, pactuação federativa, fontes de financiamento e inovações tecnológicas, que permitem conjugar aumento da produção com proteção ambiental.

Os resultados obtidos até o momento são claramente positivos, mas não passam de um mero primeiro passo, dado todo o histórico de carências e exclusão que grande parte da população brasileira já sofreu e ainda sofre. Como o tema envolve muitos conflitos de interesses, o processo de coordenação das políticas é complexo, o que exige um esforço sistemático de acompanhamento e capacidade de inovação. Aspectos referentes à própria dinâmica do capitalismo global não podem ser desprezados, como a recente elevação dos preços internacionais dos alimentos. Portanto, não se deve deixar que esses bons resultados iniciais aqui discutidos impeçam uma problematização constante sobre as causas e determinantes da pobreza e da fome e sua perpetuação, bem como o debate sobre os mecanismos públicos e privados de ação para sua erradicação.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Joana Luiza; SILVA, Sandro Pereira. Participação social em políticas públicas de economia solidária: o que dizem os conselheiros do Conselho Nacional de Economia Solidária? **Boletim mercado de trabalho**, Rio de Janeiro, n. 54, 2013.

ARANHA, Adriana. Fome Zero: a construção de uma estratégia de combate à fome no Brasil. *In*: ARANHA, Adriana Veiga (Org.). **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília: MDS, 2010. v. 1.

ARRUDA, Bertoldo Kruse Grande de; ARRUDA, Ilma Kruse Grande de. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. **Revista brasileira de saúde maternal e infantil**, n. 3, 2007.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 15, n. 42, 2000.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília: MDS, 2010.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Indicadores do desenvolvimento brasileiro**. Brasília, 2013.

_____. **Lei nº 6.047**, de 15 de setembro de 2006.

BURITY, Valéria *et al.* **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2010.

BURLANDY, L. **Comunidade solidária**: engenharia institucional, focalização e parcerias. Tese (Doutorado). Rio de Janeiro: Fiocruz. Escola Nacional de Saúde Pública, 2003.

CASTRO, Josué de. **A geografia da fome**. Rio de Janeiro: Gryphus, 1992. Primeira edição em 1946.

_____. **Geopolítica da fome**. 1951.

CONSEA – CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Relatório final da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2., 2004, Olinda, Pernambuco. **Anais...** Olinda: MDS/Consea/FBSAN, 2004.

CUNHA, Bianca Lazrini. A projeção internacional da estratégia Fome Zero. *In*: BRASIL. **Fome Zero**: uma história brasileira. Brasília: MDS, 2010. v. 3.

D'ÁVILA, Claudia; SILVA, Sandro Pereira. Segurança alimentar e desenvolvimento local: uma análise dos resultados do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Minas Gerais. **Revista de políticas públicas**, v. 15, n. 2, 2011.

EVANS, Peter. Além da “monocultura institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Revista sociologias**, ano 5, n. 9, 2003.

FONSECA, Ana; MONTEIRO, Iraneth. Direito à renda no contexto do Fome Zero e a experiência de unificação dos programas de transferência de renda no Brasil. *In*: BRASIL. **Fome Zero**: uma história brasileira. Brasília: MDS, 2010. v. 2.

GARCIA, Maurício T. Pesquisa de opinião pública: usuários de restaurantes populares. *In*: VITSMAN, Jeni; PAES-SOUZA, Rômulo. **Avaliação de políticas e programas do MDS**. Brasília: MDS, 2007.

GOMEZ, Desider Kremling. O Fome Zero e a produção acadêmica no âmbito dos programas de pós-graduação (2003-2009). *In*: BRASIL. **Fome Zero**: uma história brasileira. Brasília: MDS, 2010. v. 3.

GONÇALVES, José S. **Mudar para manter**: pseudomorfose da agricultura brasileira. São Paulo, CSPA/SAA, 1999.

HIRAI, Wanda; ANJOS, Flávio. Estado e segurança alimentar: alcances e limitações de políticas públicas no Brasil. **Revista textos & contextos**, v. 6, n. 2, 2007.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **PNAD Segurança alimentar 2004/2009**. Brasília: IBGE, 2010.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, Brasília: Ipea, v. 1, n. 17, 2008.

- _____. **Brasil em desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2010a. v. 3.
- _____. **Perspectivas da política social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010b.
- _____. A década inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda. **Relatórios do Ipea**, Brasília, n. 155, 2012a.
- _____. **Boletim mercado de trabalho**, Rio de Janeiro, n. 53, 2012b.
- _____. **Políticas sociais** – acompanhamento e análise, Brasília, n. 20, 2012c.
- _____. **Políticas sociais** – acompanhamento e análise, Brasília, n. 21, 2013.
- JONSSON, Urban. As causas da fome. *In*: VALENTE, Flávio Luís. (Org.). **Fome e desnutrição: determinantes sociais**. São Paulo: Cortez, 1989.
- KINGDON, John W. **Agendas, alternatives and public policies**. United States of America: Addison-Wesley Longman, 1995.
- LEITE, Leonardo; SILVA, Sandro. **Transbordamentos espaciais nos municípios do Espírito Santo**. Vitória: IJSN, 2010. (Texto para Discussão, n. 19).
- LIMA, Adriana L. M. **Desenvolvimento Local Sustentável Integrado – DLIS: um olhar sob a perspectiva dos agentes implementadores**. 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2006.
- MACEDO, Dione Chaves de *et al.* A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Revista simbio-logias**, v. 12, n. 1, 2009.
- MALUF, Renato. **Institutional framework and public policies for food security and sovereignty in Brazil**. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE ON THE DYNAMICS OF RURAL TRANSFORMATION IN EMERGING ECONOMIES, New Delhi, 2010.
- MALUF, Renato; MENEZES, Francisco. **Caderno segurança alimentar**. Conferências do Fórum Social Mundial, 2000.
- MALUF, Renato; MENEZES, Francisco; VALENTE, Flávio. Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil. **Revista cadernos de debate**, v. 4, 1996.
- MARCONSIN, Cleier; SANTOS, Cleusa. A acumulação capitalista e os direitos do trabalho. *In*: BEHRING, Elaine R.; ALMEIDA, Maria H. T. (Org.). **Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008.
- MASSARDIER, Gilles. Cognição, políticas e ações públicas: entre coerência, fragmentação e aprendizados. *In*: BONNAL, Philippe; LEITE, Sergio P. **Análise comparada de políticas agrícolas**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011.

MOREIRA, Crispim; SANTARELLI, Mariana. Da lei à mesa: a construção institucional da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. *In*: BRASIL. **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília: MDS, 2010. v. 2.

NASCIMENTO, Renato C. **O papel do Consea na construção da política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2012.

PELIANO, Anna. Lições da história: avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. *In*: BRASIL. **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília: MDS, 2010. v. 1.

PERES, Thais Helena Alcântara. Comunidade solidária: a proposta de um outro modelo para as políticas sociais. **Civitas** – revista de ciências sociais, v. 5, n. 1, 2005.

PINHEIRO, Anelise R. O. **Análise histórica do processo de formulação da política nacional de segurança alimentar (2003-2006)**. 2009. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

PRADO, Shirley Donizete *et al.* A pesquisa sobre segurança alimentar e nutricional no Brasil de 2000 a 2005: tendências e desafios. **Revista ciência & saúde coletiva**, v. 15, n. 1, 2010.

RECINE, Elisabetha; LEÃO, Marília. O direito humano à alimentação adequada e o Fome Zero. *In*: BRASIL. **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília: MDS, 2010. v. 2.

RUCKERT; Isabel N.; RABELO, Maria M. O Programa Bolsa Família no Brasil e no Rio Grande do Sul. *In*: ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA, 6., 2012, Porto Alegre, Rio Grande do Sul. **Anais...** Porto Alegre: PPGE/FEE, 2012.

SEN, Amartya Kumar. **Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation**. 1981.

SILVA, Maria M. Programa Bolsa Família e segurança alimentar das famílias beneficiárias. *In*: BRASIL. **Avaliação de programas do MDS**. Brasília: MDS, 2007.

SILVA, Sandro P. A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre Estado e sociedade no Brasil. **Cadernos gestão pública e cidadania**, v. 17, nº 60, 2012.

_____. **Avanços e limites na implementação de políticas públicas nacionais sob a abordagem territorial no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1.898).

SILVA, Sandro Pereira; ALVES JÚNIOR, Eloy. Impactos econômicos do PRONAF em territórios rurais: um estudo para o Médio Jequitinhonha – MG. **Revista de economia do nordeste**, v. 40, n. 3, 2009.

SILVA, Sandro Pereira; NAGEM, Fernanda Abreu. **A economia solidária na agenda das políticas públicas nacionais**: uma análise do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1.682).

SOUZA, Emanuel; SILVA, Marcio; SILVA, Sandro Pereira. A cadeia produtiva da mandiocultura no Vale do Jequitinhonha (MG): aspectos sócio-produtivos e geração de renda para a agricultura familiar. **Revista isegoria**, n. 2, 2012.

TAKAGI, Maya. A implantação do Programa Fome Zero no governo Lula. *In*: BRASIL. **Fome Zero**: uma história brasileira. Brasília: MDS, 2010. v. 1.

VALENTE, Flávio. Em busca de uma educação nutricional crítica. *In*: VALENTE, Flávio Luís. (Org.). **Fome e desnutrição**: determinantes sociais. São Paulo: Cortez, 1989.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Prefácio. *In*: BRANDERBURG, Alfio. **Agricultura familiar, ONGs e desenvolvimento sustentável**. Curitiba: Ed. UFPR, 1999.

ZIMMERMANN, Silvia A. **A pauta do povo e o povo em pauta**: as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, Brasil – democracia, participação e decisão política. Tese (Doutorado). Rio de Janeiro: UFRRJ, 2011. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2011.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

COSTA, Christiane; PASQUAL, Mariana. Participação e políticas públicas na segurança alimentar e nutricional no Brasil. *In*: GARCÉS, Mario *et al.* **Democracia y ciudadanía en el Mercosur**. Santiago: LOM Ediciones, 2006.

FLORENTINO, Ana M. Segurança alimentar e nutricional e sustentabilidade: histórico e desafios. **Revista nutrição profissional**, n. 18, 2008.

SILVA, Sandro Pereira. A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre Estado e sociedade no Brasil. **Revista cadernos gestão pública e cidadania**, São Paulo, v. 17, n. 60, 2011.

SILVA, Sandro Pereira; SILVA JÚNIOR, Gladstone. A proposta de emenda constitucional do trabalho escravo no Brasil: desafios antigos para velhos problemas. **Boletim mercado de trabalho**, Rio de Janeiro, n. 54, 2013.

APÊNDICES

APÊNDICE A

QUADRO A.1

Linha do tempo e a internalização do direito humano à alimentação adequada no Brasil

Anos	Paradigmas	Principais acontecimentos
1935 a 1950	Visão de Josué de Castro: fome como questão social e resultado da política que exclui a maioria da população convivendo com o governo populista de Getúlio Vargas.	<ul style="list-style-type: none"> • Instituição do SM, baseado no poder de compra de uma “ração mínima” para o trabalhador. • Criados os SAPS e introduzida a alimentação nas escolas.
1950 a 1970	Estado assistencialista e desenvolvimentista, sem redistribuição da riqueza nacional.	<ul style="list-style-type: none"> • Política Social Compensatória, destinada a alguns poucos segmentos da população.
1970 a 1980	Estado autoritário (ditadura militar) e visão biológica do problema da fome (entendida como distúrbio da saúde humana).	<ul style="list-style-type: none"> • A política econômica esperava o “bolo crescer para, depois, reparti-lo”. • Primeiros desenhos de políticas públicas mais abrangentes quando se tenta unir o social e a política agrícola e abastecimento (Pronan I, II e III).
1985	Assistencialismo e ampliação de programas de distribuição de alimentos aos “pobres”.	<ul style="list-style-type: none"> • Início da redemocratização do país, depois de vinte anos de governo militar.
1986	Reconquista do Estado de Direito e a reconstrução da democracia passa a ser o objetivo da sociedade brasileira; intensifica-se a mobilização nacional para a elaboração da nova Constituição Federal.	<ul style="list-style-type: none"> • VIII Conferência Nacional de Saúde: luta pelo direito à saúde e reconhecimento da alimentação como direito intrinsecamente ligado à vida e à saúde. • I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição como desdobramento da VIII Conferência Nacional de Saúde, que reconhece o direito à alimentação.
1988	Aprovação da nova Constituição Federal do Brasil com direitos sociais reconhecidos (chamada de Constituição Cidadã).	<ul style="list-style-type: none"> • Início da construção do SUS e redesenho de alguns programas de alimentação e nutrição.
1993	Segurança alimentar como mecanismo para o enfrentamento da fome e da miséria e com eixo do desenvolvimento econômico e social.	<ul style="list-style-type: none"> • Movimento Nacional pela Ética e pela Política que resultou no <i>impeachment</i> de Fernando Collor. • Início da Ação da Cidadania contra a fome, a miséria e pela vida, liderada pelo Betinho. • Criação do primeiro Consea no governo Itamar Franco.
1994 a 2002	Visão do Estado neoliberal prevendo-se que a estabilização da moeda, o mercado e as regulações públicas seriam suficientes para a redução da fome, da pobreza e da desigualdade social.	<ul style="list-style-type: none"> • Extinção do Consea e criação de Conselho Comunidade Solidária, que previa a construção de redes de parcerias entre governo e sociedade civil. • Criação (1988) do FBSAN. • Criação (2002) da Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH), com a missão central de contribuir com a internalização do DHAA no Brasil.
2003	Combate à fome como ação prioritária do governo Luiz Inácio Lula da Silva (FomeZero).	<ul style="list-style-type: none"> • Recriação do Consea nacional. • Formulação de um conjunto de políticas públicas articuladas para promover o acesso à alimentação. • Acesso à água: adoção pelo governo Lula do “P1MC”, criado por organizações sociais que compõem a ASA.
2004	Reconhecimento do DHAA como paradigma para o enfrentamento da fome e da pobreza.	<ul style="list-style-type: none"> • Realização da II CNSAN. • Inicia-se o processo de redesenho das políticas públicas voltadas ao combate à fome. • Lançamento do PBF.

(Continua)

(Continuação)

Anos	Paradigmas	Principais acontecimentos
2005	Reforça-se o debate interligando os conceitos do DHAA, SAN e soberania alimentar.	• Criação do PAA, com compra direta da agricultura familiar.
2006	DHAA como objetivo primeiro da Losan.	• Aprovação da Losan: Lei nº 11.346, em setembro de 2006, instituindo o Sistema e a PNSAN.
2007	A realização do DHAA deve ser alcançada por meio de uma política nacional de SAN.	• Realização da III Conferência Nacional de SAN. • Criação da Câmara Interministerial de SAN.
2008	Intensifica-se a discussão sobre a importância da intersetorialidade nas diferentes dimensões da SAN. Alcança-se novo patamar de criação de competências em DHAA e amplia-se a discussão sobre a exigibilidade do DHAA.	• O Brasil cumpre antecipadamente a primeira Meta do Milênio, que prevê para 2015 reduzir à metade a fome e a pobreza.
2009	A realização do DHAA requer novos arranjos e a gestão intersetorial das políticas de SAN.	• Aprovação de lei sobre o PNAE, destinando 30% dos recursos federais do programa para aquisições locais da agricultura familiar.
2010	Reforço dos instrumentos legais que promovem, protegem, respeitam e proveem o DHAA.	• Aprovação da emenda constitucional que incluiu a "alimentação" entre os direitos fundamentais (Artigo 6º). • Aprovação do Decreto Presidencial que instituiu a PNSAN.
2011	Progredir na realização do DHAA por meio de políticas públicas adequadas e disponibilizar instrumentos de exigibilidade.	• Realização da IV Conferência Nacional de SAN.

Fonte: Recine e Leão (2010).

Elaboração do autor.

APÊNDICE B

QUADRO B.1

Relação entre as diretrizes da II CNSAN e os principais programas do governo federal em 2009

Diretrizes	Programas e ações
Promover o acesso universal à alimentação saudável e adequada.	<ul style="list-style-type: none"> • PBF – MDS • BPC – MDS • PNAE – MEC • PAT – MTE • Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição – MDS • Distribuição de cestas a grupos populacionais específicos – MDS e CONAB • Distribuição de cestas a atingidos por desastres – MI¹ e CONAB • Estabilização dos preços agrícolas • Reduções de Impostos sobre Produtos Alimentares
Estruturar sistemas justos, de bases agroecológicas e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos.	<ul style="list-style-type: none"> • Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – MDA • Programa Conservação e Manejo Sustentável da Agrobiodiversidade – MMA² • Plano Nacional de Reforma Agrária – MDA • Política de Garantia de Preços Mínimos – Mapa/CONAB • Programa de Aquisição de Alimentos – MDS/MDA/CONAB • Programa Brasileiro de Modernização do Mercado Hortigranjeiros – Mapa • Programa Economia Solidária em Desenvolvimento – MTE
Instituir processos permanentes de educação e capacitação em segurança alimentar e direito humano à alimentação adequada.	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Educação Alimentar e Nutricional – MDS • Guias Alimentares para a População Brasileira – MS • Alimentação Saudável no Ambiente Escolar – MEC⁴ • Rede de Educação Cidadã (Talher) – Presidência da República • Boas Práticas aos Estabelecimentos Fabricantes de Alimentos – MS/Anvisa⁵ • Boas Práticas de Fabricação de Alimentos – MDA
Ampliar e coordenar as ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para povos indígenas e comunidades tradicionais.	<ul style="list-style-type: none"> • Unidades de Conservação de Uso Sustentável • Regularização de Terras Indígenas/Territórios Quilombolas • Programa Comunidades Tradicionais – MMA • Fomento a Projetos Demonstrativos na Amazônia e Mata Atlântica – MMA • Fomento a Projetos Ambientais dos Povos Indígenas da Amazônia – MMA • Carteira Indígena – MMA/MDS • Programa Brasil Quilombola – Seppir
Fortalecer as ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais políticas de SAN.	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos – MS • Norma Brasileira de Comercialização de Alimentos para Lactentes e Crianças de Primeira Infância – MS • Regulamentação sobre Oferta, Propaganda e Publicidade de Alimentos • Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional – MS • Estratégia Nacional da Promoção da Alimentação Complementar Saudável – MS • Programa Nacional de Suplementação de Vitamina A – MS • Programa Nacional de Suplementação de Ferro – MS • Prevenção e Controle: Doença Celíaca, Beribéri, Anemia Falciforme – MS
Promover o acesso à água para consumo humano e para a produção de alimentos (diretriz proposta pela Caisan.	<ul style="list-style-type: none"> • Política Nacional de Recursos Hídricos – ANA⁶ • Programa de Revitalização de Bacias Hidrográficas – MMA • Programa Despoluição de Bacias Hidrográficas – ANA • Programa Água Doce – MMA • Programa Cisternas – Primeira Água – MDS • Programa Cisternas – Segunda Água – MDS • Serviços Urbanos de Água e Esgoto – MCidades⁷

(Continua)

(Continuação)

Diretrizes	Programas e ações
Promover a soberania e segurança alimentar e nutricional em âmbito internacional.	<ul style="list-style-type: none">• Atuação junto às agências do sistema das Nações Unidas, em especial da FAO, Fundo Internacional para Desenvolvimento da Agricultura (Fida) e o Programa Mundial de Alimentos (PMA) e demais fóruns internacionais• Atuação do Brasil nas negociações internacionais na área de agricultura, objetivando a eliminação das distorções do mercado que comprometem o desenvolvimento da agricultura familiar• Cooperação Sul-Sul• Armazém humanitário internacional

Fonte: Moreira e Santarelli (2010).

Elaboração do autor.

Notas: ¹ Ministério da Integração Nacional.

² Ministério do Meio Ambiente.

³ Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

⁴ Ministério da Educação.

⁵ Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

⁶ Agência Nacional de Água.

⁷ Ministério das Cidades.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Cristina Celia Alcantara Possidente
Edylene Daniel Severiano (estagiária)
Elaine Oliveira Couto
Elisabete de Carvalho Soares
Lucia Duarte Moreira
Luciana Bastos Dias
Luciana Nogueira Duarte
Míriam Nunes da Fonseca

Editoração eletrônica

Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Nathália de Andrade Dias Gonçalves (estagiária)

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than
Portuguese published herein have not been proofread.*

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond Pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

