

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

LUCIANA DE MELO NUNES DOS ANJOS

**A POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL:
uma contextualização histórico-social**

DEPTO. SERVIÇO SOCIAL
DEFENDIDO E APROVADO

EM: 27/03/07


Rosana Maria Gaio
Depto de Serviço Social / CSE

Florianópolis/SC
2006/2

Luciana de Melo Nunes dos Anjos

**A POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL:
uma contextualização histórico-social**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Regina Célia Tamasso Miotto.

Florianópolis/SC
2006/2

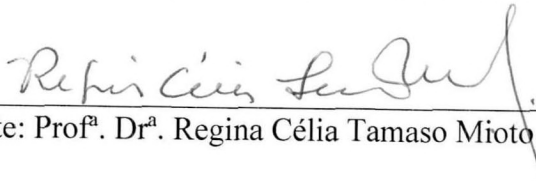
Luciana de Melo Nunes dos Anjos

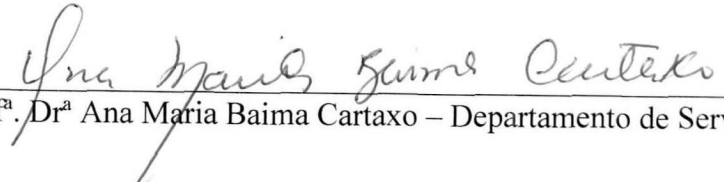
**A POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL:
uma contextualização histórico-social**

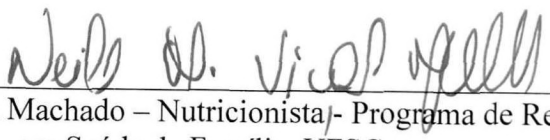
Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina.

Apresentado em: 27/03/07

BANCA EXAMINADORA:


Presidente: Prof^ª. Dr^ª. Regina Célia Tamasso Mioto – Orientadora, UFSC.


Membro: Prof^ª. Dr^ª Ana Maria Baima Cartaxo – Departamento de Serviço Social, UFSC.


Membro: Neila Maria Viçosa Machado – Nutricionista/- Programa de Residência Integrada em Saúde da Família, UFSC.

Dedico este trabalho à minha família, pelo incentivo constante dado nesta trajetória e, sobretudo, pelo amor e carinho incondicional, oferecidos em todos momentos.

AGRADECIMENTOS

A **Deus**, pela força que representou em minha vida, neste percurso, sobretudo nos momentos mais delicados.

In memoriam, à minha querida **mãe Maria José de Melo Nunes**, pelo exemplo de conduta de vida, pelo amor absoluto oferecido a mim, pelo apoio constante em lutar, sempre lutar. Muito obrigada por ser a minha mãe! À senhora, minha eterna admiração e amor!

Ao meu querido **pai Fidélis e Irmãos Janaina e Luiz**, pelo companheirismo, amor, incentivo em todos os momentos, sobretudo nos mais difíceis e, pela credibilidade que depositaram em mim durante esta caminhada. Muito obrigada por me acompanharem, apesar de longe fisicamente, mas sempre tão presentes no coração. A todos vocês, meu eterno amor!

Ao meu querido **esposo Fábio** e minha **filha Leila**, pela cumplicidade, amor, carinho e pelo estímulo oferecido nesses anos. O meu muito obrigada e eterno afeto por vocês, tão fundamentais na minha vida!

Aos meus queridos **sogros Arivaldo e Maria Bernadete** por terem-me como filha e sempre me apoiarem em todos os momentos com amor e dedicação. O meu mais sincero agradecimento. Vocês estão no meu coração!

Aos meus amados **tios Alarico e Lena**, por terem me acompanhado desde pequena com muito amor, ternura e dedicação. Meu afetuoso obrigada por representarem para mim um exemplo de honestidade, princípios e profissionalismo. Amo vocês!

À **Simone**, amiga do coração, pela força em todos os momentos, pelo amor e atenção. Muito obrigada! Sua amizade é muito importante!

Ao **casal amigo Luciano e Carol**, por terem sido solícitos nesses momentos finais. Agradeço-os com muita sinceridade e carinho! Obrigada pela amizade!

À **Tia Cecília**, pelo apoio de base, pela força e pelo seu astral sempre alegre. Obrigada!

A **Danúbia**, minha amiga e companheira de estágio, muito obrigada pela troca de experiências e apoio oferecido nos momentos em que aprendemos juntas. Desejo a você muito sucesso na sua trajetória profissional. Você merece!

A **todos os meus estimados amigos de turma**, por compartilharem preciosos momentos de conhecimento, alegria e companheirismo durante os quatro anos do curso. Obrigada por tudo! Tenho muita satisfação em tê-los conhecido!

À minha supervisora de campo, **Simone Matos Machado**, pela dedicação no ensino da prática profissional e estímulo durante a realização de meu estágio curricular obrigatório.

Aos **funcionários da Unidade Local de Saúde do bairro Agrônômica – Florianópolis e equipe de residentes e preceptores do II Curso de Especialização em Estratégia de Saúde da Família**, pela receptividade, incentivo e troca de conhecimentos durante o período do meu estágio curricular obrigatório. Agradeço a todos por fazerem parte da minha formação profissional.

A minha orientadora Prof^a Dra. **Regina Célia Tamasso Miotto**, pelo incentivo, flexibilidade e dedicação na construção deste trabalho, por acreditar na minha capacidade e pela troca de conhecimentos. Muito obrigada por engrandecer meus momentos de aprendizagem.

RESUMO

ANJOS, Luciana de Melo Nunes dos. **A POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL: uma contextualização histórico-social.** 2006. Trabalho de Conclusão de Curso – Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis/SC, 2006.

O presente Trabalho de Conclusão de Curso traz como objeto de estudo a Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (PSAN) a partir de uma revisão histórico-social que envolve a alimentação como questão política, tanto no âmbito internacional quanto no contexto brasileiro. Também descreve como essa política foi moldada durante décadas no Brasil, apresentando enfoques distintos de ação. Diante da contextualização histórica, aborda-se a atual Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, como se configura e os programas sociais a ela vinculados: Programa Fome Zero e o Programa Bolsa-Família, com a intenção de discutir os meandros da segurança alimentar e nutricional (SAN) na perspectiva do direito básico à alimentação e da intersetorialidade.

Palavras-chave: segurança alimentar; alimentação; intersetorialidade.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFLOV – Associação Florianopolitana de Voluntários
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
CEASA – Central de Abastecimento
CEPAL – Comissão Econômica para América Latina
CIBRAZEM – Companhia Brasileira de Armazenamento
CNAN – Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição
CNSAN – Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
COBAL – Companhia Brasileira de Alimentos
COFAP – Comissão Federal de Armazenagem e Preços
CGPBF – Conselho Gestor do Programa Bolsa Família
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar
CONSEA – Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional
DESC – Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais
DSS – Departamento de Serviço Social
ESF – Estratégia Saúde da Família
FAO – Organização para a Agricultura e a Alimentação
FBSAN – Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional
FHC – Fernando Henrique Cardoso
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICCN – Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
INAN – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOSAN – Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar
OMS – Organização Mundial da Saúde
ONG – Organização Não-Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas

OPAS – Organização Pan-Americana da Saúde
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
PACS – Programa de Agentes Comunitários de Saúde
PADA – Programa de Articulação Docente Assistencial
PAP – Programa de Abastecimento Popular
PAT – Programa de Alimentação de Trabalhadores
PCA – Programa Comunidade Ativa
PCA – Programa Cupom de Alimentação
PETI – Programa de erradicação do Trabalho Infantil
PFZ – Programa Fome Zero
PMF – Prefeitura Municipal de Florianópolis
PNAB – Política Nacional de Atenção Básica
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAN – Política Nacional de Alimentação e Nutrição
PNLCC – Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes
PNS – Programa Nutrição e Saúde
PROAB – Programa de Abastecimento de Alimentos
PROCAB – Programa de Racionalização da produção de Alimentos Básicos
PRODEA – Programa de Distribuição de Alimentos
PRONAN – Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PSA – Política de Segurança Alimentar
PSA – Programa de Suplementação Alimentar
PSAN – Política de Segurança Alimentar e Nutricional
PSF – Programa de Saúde da Família
RDA – Rede Docente Assistencial
SAN – Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS – Serviço de Alimentação da Previdência Social
SEAS – Secretaria de Assistência Social
SENARC - Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SESAN - Secretaria Nacional de Segurança Alimentar
SNAS - Secretaria Nacional de Assistência Social
SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SISVAN – Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional

SSAN – Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional

SUNAB – Superintendência Nacional de Abastecimento

SUS – Sistema Único de Saúde

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

ULS – Unidades Locais de Saúde

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

VAN – Vigilância Alimentar e Nutricional

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	11
1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: SEUS ANTECEDENTES, SUA CONSTRUÇÃO E CONFIGURAÇÃO NA TRAJETÓRIA INTERNACIONAL E NACIONAL.....	14
1.1 O PANORAMA INTERNACIONAL	14
1.2 O CONTEXTO BRASILEIRO.....	18
1.2.1 O período da monocultura	18
1.2.2 Anos 30 e 40: extinção da monocultura e regulação da produção.....	19
1.2.3 As décadas de 50 e 60: armazenagem e distribuição de alimentos	20
1.2.4 Anos 70 e 80: multiplicidade de programas na área de políticas de assistência alimentar	21
1.2.5 O início dos anos 90: desmonte de programas alimentares e a abertura à mobilização social.....	25
1.2.6 De 1994 a 2001: a política de alimentação focada na pobreza	29
2 ESTRUTURA E INTERFACES ATUAIS DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL.....	39
2.1 A IMPORTÂNCIA DA LOSAN NO FORTALECIMENTO DO SISTEMA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	39
2.2 O SISTEMA DE VIGILÂNCIA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E SUA IMPORTÂNCIA NO CONTEXTO DA POLÍTICA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO	42
2.3 PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS DE SUSTENTAÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: PROGRAMA FOME ZERO E PROGRAMA BOLSA-FAMÍLIA.....	45
2.3.1 O Programa Fome Zero.....	46
2.3.2 O Programa Bolsa-Família.....	51
<i>2.3.2.1 Benefícios do Programa</i>	<i>54</i>
2.4 A POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR EM DEBATE.....	55

2.4.1 A Política Alimentar e a Política de Segurança Alimentar e Nutricional: encontros e confrontos.....	57
2.4.2 A Política de Segurança Alimentar e Nutricional no contexto da Seguridade Social.....	64
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	68
REFERÊNCIAS.....	70

APRESENTAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso compreende o reflexo da experiência de estágio curricular realizado na Unidade Local de Saúde do bairro Agrônômica – Florianópolis-SC entre o período de maio a dezembro de 2006. O estágio curricular foi oferecido pelo Programa de Articulação Docente Assistencial (PADA), que atualmente é denominado Rede Docente Assistencial (RDA).

O PADA é decorrente de um convênio entre a Universidade (Centro de Ciências da Saúde) e a prefeitura municipal de Florianópolis (Secretaria Municipal da Saúde). A parceria ocorre através da organização de um sistema local de saúde-modelo na atenção básica em saúde que contribui para o desenvolvimento e a formação permanente de profissionais, promovendo a articulação teoria e prática baseada nos princípios do Sistema Único de Saúde. O Serviço Social e demais áreas como Enfermagem, Farmácia, Medicina, Nutrição, Psicologia e Odontologia se inserem de forma interdisciplinar.

A Rede Docente Assistencial (RDA) possibilita uma ação cotidiana do Serviço Social na busca pela concretização dos princípios da universalidade de acesso e equidade em relação aos direitos sociais, contribuindo, de forma efetiva, na construção da integralidade em saúde.

A realização do estágio curricular (obrigatório e não-obrigatório) aconteceu concomitantemente no momento em que atividades estavam sendo desenvolvidas nas Unidades Locais da Agrônômica e Saco Grande – Florianópolis/SC, pelo II Curso de Especialização em Saúde da Família – Modalidade Residência. Foi através da participação durante o estágio e interação com os profissionais residentes da ULS do bairro Agrônômica que ocorreu a aproximação com o Programa Hora de Comer. Este programa foi criado através de parceria entre a Associação Florianopolitana de Voluntários (AFLOV) e a Prefeitura de Florianópolis, o qual atende crianças desnutridas ou em risco nutricional, com idade entre seis meses e seis anos incompletos. Funciona em três etapas: consulta médica com avaliação e pesagem; reunião educativa com os pais e distribuição de cesta básica para cada criança.

As reuniões mensais com as famílias são presenciadas pelo gestor do programa e ministradas pelos profissionais da ULS em encontros previamente planejados.

Ao participar das reuniões mensais do programa em questão, percebeu-se a sua baixa efetividade e eficácia e, por essas razões, foi proposto pelas estagiárias de Serviço

Social da ULS, um estudo¹ sócio-familiar das crianças participantes do Programa Hora de Comer.

A partir do resultado desse estudo, que trouxe informações valiosas, tomou-se como motivação compreender, de forma mais detalhada, as políticas de alimentação no Brasil. Assim, a temática sobre as políticas alimentares incitou um processo de levantamento bibliográfico a respeito do assunto, dando origem à construção deste Trabalho de Conclusão de Curso que apresentou, como referência central, a obra de Maya Takagi².

Outro fato motivador a ser considerado é o de que a alimentação e a nutrição não são diretamente discutidas no âmbito do Serviço Social, no qual reflete uma escassa produção teórica da profissão na área, apesar de o Serviço Social ter como objeto as expressões da questão social.

Nessa perspectiva, o trabalho concentrou-se na sistematização de informações sobre as políticas alimentares, tendo como eixo os diferentes períodos históricos. Logicamente, entende-se que a formulação dessas políticas foi condicionada pela conjuntura sócio-política brasileira e internacional. Os seus avanços e retrocessos estiveram vinculados a projetos societários distintos e ao poder de mobilização da sociedade brasileira em torno de suas questões estruturais.

Devido aos limites deste trabalho, não serão aprofundados os aspectos macro-estruturais determinantes das políticas alimentares. Portanto, como objetivo específico, buscou-se desenvolver, neste Trabalho de Conclusão de Curso, uma contextualização da Política de Segurança Alimentar e Nutricional (PSAN) no Brasil, abordados em dois capítulos. O primeiro capítulo consistirá nos antecedentes das políticas alimentares na conjuntura internacional e nacional, destacando o contexto brasileiro através da subdivisão em períodos históricos com políticas distintas para o tratamento da questão alimentar. O segundo capítulo apresenta a estrutura atual dessa política no Brasil, discorrendo sobre os elementos que a compõe, como a Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), os sistemas alimentares: Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), as instâncias intersetoriais como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), o Ministério do

¹ Este estudo foi desenvolvido conjuntamente com a também estagiária de Serviço Social, Danúbia Rocha Vieira.

² Possui graduação em Engenharia Agrônoma pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (2001), mestrado em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (2000) e doutorado em Economia Aplicada pela Universidade Estadual de Campinas (2006). Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Economia do Bem-Estar Social. Atua principalmente nos seguintes temas: políticas públicas, política alimentar, segurança alimentar, fome e pobreza. Fonte: < <http://lattes.cnpq.br/2513754584075482> > Acesso em: 12/03/07.

Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza, além dos programas como o Programa Fome Zero e o Programa Bolsa-Família. Ao final do segundo capítulo, problematiza-se a PSAN, através das diferentes linhas que marcam a orientação política do tratamento à questão alimentar, destacando a importância de seus aspectos fragmentários e intersetoriais, sobretudo relacionados à Seguridade Social.

Fazendo parte da conclusão deste trabalho, encontram-se as considerações finais, que expressam as apreensões obtidas através da realização do levantamento dessa temática.

1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: SEUS ANTECEDENTES, SUA CONSTRUÇÃO E CONFIGURAÇÃO NA TRAJETÓRIA INTERNACIONAL E NACIONAL

1.1 O PANORAMA INTERNACIONAL

A noção do alimento como poderosa arma política aparece, pela primeira vez, no período pós Segunda Guerra, quando houve a necessidade de se buscar mecanismos para garantir o bem-estar da humanidade. A alimentação adquiriu um significado estratégico de segurança nacional, impondo a necessidade a cada país de assegurar, por conta própria, o suprimento da maior parte dos alimentos que sua população consumia, inaugurando um conjunto de políticas específicas entre as quais, a formação de estoques de alimentos.

Em 1943, concomitantemente com a discussão sobre a constituição da Organização das Nações Unidas e do Fundo Monetário Internacional, surge a proposta da criação de uma organização multigovernamental para o incentivo à agricultura e à alimentação. Essa proposta foi concretizada no ano de 1945 em Quebec (Canadá) com a concepção da Food Agriculture Organization – FAO, como organismo internacional, visando o desenvolvimento da agricultura e da alimentação e a elevação dos níveis de nutrição e de vida.

As diretrizes da FAO foram estabelecidas no mesmo ano, na I Conferência, cujas idéias colocadas em discussão estavam em sintonia com a proposta da democracia liberal norte-americana que propagava fortemente o conceito da chamada “libertação da necessidade” (freedom from want) e, cuja essência defendia que o homem que passa necessidades não é um homem livre. Nesse sentido, um mundo em construção não poderia conviver com a carência dos indivíduos. (DEAN, 2005 apud TAKAGI, 2006). A partir dessa perspectiva, a libertação da necessidade para a FAO significava superar a fome e a realização das necessidades básicas para uma vida digna.

No entanto, o direito à alimentação como direito humano e básico somente foi reconhecido na Declaração Universal dos Direitos Humanos, promulgada em 1948 e assinada pelos chefes de Estado e de governo por ocasião do fim do holocausto, na Assembléia Geral das Nações Unidas e, posteriormente, reafirmado no Pacto Internacional dos Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais – DESC, do ano de 1966. Nessa ocasião, foi reconhecido como fundamental o direito de alimentar-se, de estar livre da fome, o direito ao trabalho e a um padrão de vida adequado a fim de assegurar alimentação, vestuário e moradia.

(PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS, ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, 1966).

A discussão sobre o direito à alimentação foi revigorado no início da década de 70. Em meio a um crescimento acelerado da produção agrícola mundial, houve duas grandes quebras da produção de alimentos, em 1972 e 1974, decorridos de problemas climáticos nas principais áreas produtoras, ocasionando uma forte diminuição nos estoques de cereais. Os estoques mundiais de trigo caíram de 50 milhões de toneladas em 1971 para 27 milhões em 1973, atingindo o menor valor em 20 anos (FOOD AGRICULTURE ORGANIZATION, 2000 apud TAKAGI, 2006). Essa crise coincidiu com a crise do petróleo que provocou uma súbita alta dos preços dos combustíveis, fertilizantes e pesticidas, agravando ainda mais o quadro da crise alimentar na produção e acesso aos alimentos.

Assim, em 1974 acontece a I Conferência Mundial de Alimentação organizada pela FAO e pelas Nações Unidas com objetivos de realizar acordos de políticas e programas para aumentar a produção e a produtividade dos alimentos, sobretudo nos países desenvolvidos; ampliar o consumo e a distribuição de alimentos; debater a formação de um sistema de segurança alimentar mundial mais efetivo que considerasse estoques de alimentos; discutir as políticas de ajuda alimentar de emergência e um sistema de comércio internacional mais ordenado (FOOD AGRICULTURE ORGANIZATION, 2000 apud TAKAGI, 2006 p.12).

O agravamento da situação alimentar proporcionou o fortalecimento da chamada Revolução Verde que consistiu na adoção, na defesa e na disseminação de um modelo agrícola estruturado a partir do emprego maciço de insumos químicos (fertilizantes e agrotóxicos), sementes melhoradas e máquinas agrícolas. Principalmente durante as décadas de 60 e 70, a Revolução Verde proporcionou um aumento brutal do cultivo das principais culturas (milho, arroz e trigo) e veio contribuir para que o crescimento agrícola global aumentasse 1,6 vezes em comparação a produção total de 1950 (FOOD AGRICULTURE ORGANIZATION, 2000 apud TAKAGI, 2006).

Os autores Maxwell e Slater (2003 apud TAKAGI, 2006) observaram que, nesse momento, o debate sobre a questão alimentar centrava-se no conceito de política alimentar ou mais propriamente política de assistência alimentar, constituindo-se por uma visão restrita direcionada somente para o fornecimento direto de alimentos. Esse conceito foi adotado, por exemplo, em 1981 pela União Européia no seu Plano de Combate à Fome no Mundo.

No entanto, o que se constatou mesmo com um aumento fenomenal na produção mundial de alimentos foi a manutenção de condições agudas de fome e desnutrição de grande parte da população mundial. A partir disso, em contrapartida, ocorreu a mudança para uma

ênfase nesse aspecto, com forte influência de Amartya Sen,³ ao introduzir seu conceito de *entitlement* ou “intitamentos”. Os “intitamentos” podem assumir a forma de acesso a bens ou recursos por meio de canais legais de aquisição: recursos para coletar ou produzir alimentos; recursos que permitem a troca (propriedades, dinheiro, força de trabalho) por alimentos e o recebimento de doações de alimentos ou de recursos para acessá-los (MAXWELL; SLATER 2003 apud TAKAGI, 2006). Ainda referindo-se à questão da fome e da produção de alimentos, pode-se salientar que a fome está relacionada também ao funcionamento de toda a economia com a ação das disposições políticas e sociais que influenciam, direta ou indiretamente, o potencial das pessoas para a aquisição de alimentos e conseqüentemente a obtenção de saúde e nutrição das mesmas. Observa-se que o conceito de Sen veio ampliar o debate, incorporando as formas de acesso à alimentação por parte dos indivíduos, além do simples aumento da oferta dos mesmos. O autor notifica que a fome deve ser vista como um fenômeno econômico amplo incluindo produção, distribuição e utilização de alimentos e não apenas como reflexo de problemas na esfera da produção. Bem antes da formulação desse conceito, Josué de Castro⁴ já afirmava que “a fome é um produto de estruturas econômicas defeituosas [...] não é um problema de limitação da produção por coerção de forças naturais. É antes, um problema de distribuição” (TAKAGI, 2006, p. 14). Nesse sentido, o conceito de segurança alimentar passou a incorporar a noção de acesso aos alimentos ao lado da noção de oferta suficiente de alimentos.

A FAO, no ano de 1982, define a partir da 8ª Sessão do Comitê Mundial de Segurança Alimentar que: “o objetivo final da segurança alimentar mundial é assegurar que todas as pessoas tenham, em todo momento, acesso físico e econômico aos alimentos básicos que necessitam [...]” (TAKAGI, 2006 p. 14). A essa definição incorpora-se a preocupação com a qualidade dos alimentos no âmbito nutricional, biológico, sanitário e tecnológico, além da sua preservação no que diz respeito a não contaminação biológica, química ou física, cuja

³ Amartya Sen recebeu o prêmio Nobel em Ciências Econômicas em 1998, pelas suas contribuições para a teoria da decisão social, e do “*welfare state*”. Um dos fundadores do Instituto Mundial de Pesquisa em Economia do Desenvolvimento (Universidade da ONU), sua maior contribuição foi mostrar que o desenvolvimento de um país está essencialmente ligado às oportunidades que ele oferece à população de fazer escolhas e exercer sua cidadania, incluindo não apenas a garantia dos direitos sociais básicos, como saúde e educação, como também segurança, liberdade, habitação e cultura. Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Amartya_Sen>. Acesso em: 19/11/06.

⁴ Josué de Castro era médico, professor, geógrafo, sociólogo e político. Fez da luta contra a fome a sua bandeira. Foi autor de inúmeras obras, dentre elas o livro “A Geografia da Fome”, apresentando idéias revolucionárias para a época, como os primeiros conceitos sobre o desenvolvimento sustentável. Josué de Castro estudou a fundo as causas da miséria em nosso país e no mundo e afirmava que ambas eram frutos de uma sociedade injusta. Suas idéias o levaram a ser reverenciado em todo o mundo, com livros traduzidos em mais de 25 idiomas e duas indicações para o Prêmio Nobel da Paz. Fonte: <http://www.projeto memoria.art.br/JosuedeCastro/_index.html>. Acesso em: 06/02/07.

noção de alimento seguro foi avigorada na Conferência Internacional de Nutrição, em 1992, promovida pela FAO e pela Organização Mundial da Saúde – OMS. Apesar dos esforços, em 1996, a FAO constata que:

os objetivos de erradicar a fome no mundo estavam longe de serem alcançados. As estimativas indicavam que se nada fosse feito, ainda haveria 680 milhões de pessoas famintas no mundo ao redor do ano de 2010, sendo mais de 250 milhões na África (FOOD AGRICULTURE ORGANIZATION, 2005 apud TAKAGI, 2006 p. 15).

A partir disso, a promoção do debate sobre a questão alimentar no mundo foi marcada pela Cúpula Mundial da Alimentação, em Roma, em novembro de 1996 que na ocasião reuniu representantes de 185 países e da Comunidade Européia com o objetivo de renovar o compromisso global de erradicar a fome e atingir uma segurança alimentar para todos. Nesse evento, foi elaborada a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e o Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação, estabelecendo meios diversos para se efetivar a segurança alimentar em nível individual, familiar, nacional, regional e mundial. O Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação contido na Declaração de Roma foi estruturado com base em sete compromissos, assumidos pelos chefes de Estado e de Governo, dentre eles a garantia de um ambiente político, econômico e social no âmbito internacional favorável a disseminação de políticas estruturais sustentáveis com o objetivo da erradicação da pobreza e da fome.

Em 1999, foi criada a Relatoria Especial sobre o Direito à Alimentação no Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU. Este comitê é responsável por acompanhar o cumprimento dos direitos humanos das Nações Unidas. No percurso de seus trabalhos, criou uma série de relatorias, sendo o direito à alimentação constante no Comentário Geral Número 12, concebendo que o direito à alimentação adequada é realizado quando todo homem, mulher e criança, individualmente ou em comunidade com outros, têm acesso físico e econômico, a todo o momento, a uma alimentação adequada ou aos meios necessários para a sua aquisição (COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, 1999 apud AÇÃO BRASILEIRA PELA NUTRIÇÃO E DIREITOS HUMANOS, 2006). Essa iniciativa agrega e fortalece um fator fundamental na formulação da noção de segurança alimentar e nutricional que é a noção da alimentação como um direito nato de todos e não apenas como política compensatória, noção hoje ainda pouco incorporada mundialmente nos países. As Nações Unidas incorporaram e reforçaram a meta da FAO quando lançaram os “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” que tratava, basicamente, de

um compromisso de todas as nações para melhorar a situação sócio-econômica de seus povos. O primeiro objetivo do Milênio compreendia reduzir a fome pela metade até 2015 e a miséria pela metade até 2025.

Foi organizada pela FAO, em Roma no ano de 2002, outra conferência denominada Cúpula +5 com a intenção de se fazer um balanço dos progressos e do compromisso firmado com os países signatários na Cúpula Mundial da Alimentação em 1996. Nessa conferência, foi averiguado que a meta fixada para 2015 estava muito distante de ser atingida, pois a trajetória das políticas de combate à fome não apresentava resultados significativos. Na ocasião, as estimativas mostravam a existência de 816 milhões de pessoas que não consumiam o suficiente, segundo os padrões de nutrição. A principal causa para esse fracasso estava no pouco interesse dos próprios mandatários em patrocinar a causa do combate à fome.

Dentre os países signatários do compromisso de combate e de redução da fome na Cúpula + 5, estava presente o Brasil que, historicamente, teve participação no debate internacional. A sua primeira participação é datada de 1947 na Conferência de Alimentação e Agricultura das Nações Unidas, através da participação de Josué de Castro enquanto delegado e como membro do “Comitê Consultivo Permanente de Nutrição”, que estudou e problematizou a fome e suas causas de forma revolucionária para a época.

1.2 O CONTEXTO BRASILEIRO

1.2.1 O período da monocultura

No Brasil, a realidade da fome e da miséria está presente desde o século XVI. Surgiu em função de uma produção agrícola calcada na monocultura que não deixava espaço para a produção de mantimentos. No século XIX, essa realidade se agrava com a introdução da produção do café e a cessação do tráfico negreiro, faltou mão-de-obra para cultivar a terra e cresceu a migração para as cidades, ocasionando o agravamento da oferta de alimentos. A situação se tornava mais crítica em períodos de alta no preço do café, quando a mão-de-obra disponível era totalmente aproveitada para o desenvolvimento dessa cultura de exportação.

Essa situação foi agravada no início do século XX quando a escassez de alimentos que ocorria, devido aos crescentes embarques de alimentos brasileiros para o abastecimento das nações européias em guerra e o atraso nas estruturas de comercialização, levaram à elevação no preço dos alimentos e à ação de especuladores. No ano de 1917, o problema da

carestia foi o estopim para a deflagração de grandes manifestações e da primeira greve geral operária⁵ da história do país, ocorrida na cidade de São Paulo. Nesse momento, a preocupação pública era em relação à escassez, aos preços e ao escoamento de alimentos, que atingia todas as camadas da população. O termo “combate à fome” não constava nas preocupações, mas sim na carestia. (TAKAGI, 2006). Essa movimentação levou à criação do Comissariado de Alimentação Pública, que tinha como finalidade controlar os estoques e tabelar os preços dos gêneros alimentícios. A partir de 1918, a história da política alimentar confunde-se, por um longo período, com a história política do abastecimento, tal qual a quantidade de leis medidas e órgãos públicos criados para tentar solucionar a chamada “crise crônica de abastecimento alimentar” no país. (LINHARES, 1979 apud TAKAGI, 2006 p. 16).

1.2.2 Anos 30 e 40: extinção da monocultura e regulação da produção

Esse período foi marcado por sucessivas intervenções públicas federais relacionadas ao abastecimento, a fim de fazer cada autarquia se responsabilizar pelo equilíbrio dos mercados internos e externos e pelos preços remuneradores aos produtores. É também nessa fase que agrava o problema da oferta, tendo em vista a desestruturação da agricultura cafeeira, mas, que, por outro lado, contribuiu para a oferta de gêneros de primeira necessidade, segurando um grande contingente populacional no campo.

No ano de 1939, foi criada a Comissão de Abastecimento (Decreto-Lei nº 1.507 de 16 de setembro de 1939), que tinha como objetivo regular a produção e o comércio de alimentos, material de construção, combustíveis e drogas, a fim de segurar a alta dos preços. Funcionava como um ministério extraordinário com autonomia absoluta, podendo comprar, requisitar e vender esses produtos para a população. A Comissão desempenhou algumas iniciativas importantes como, por exemplo, os restaurantes populares vinculados ao Ministério do Trabalho e ao órgão de Previdência Social e, instrumentos de incentivo e apoio à produção agrícola.

⁵ As duas revoluções que eclodiram na Rússia entre fevereiro e outubro de 1917, juntamente com as insurreições na Alemanha e no resto da Europa, formam o pano de fundo do movimento operário e sindical da época. Não é à toa que a conjuntura de 1917-1919 tenha sido marcada por intensas agitações operárias em todo o mundo. No Brasil, as greves assumiram contornos nunca vistos, abarcando diversos ramos e paralisando cidades, regiões e setores econômicos inteiros, pairando no ar uma perspectiva de profundas reformas sociais que melhorassem ou mesmo transformassem radicalmente as condições de vida da classe trabalhadora em geral. Fonte: (CASTELLUCCI, 2005).

A partir da década de 40, durante o período de guerra e pós-guerra, a questão da fome e da carestia, ocasionada principalmente pela desvalorização da moeda nacional que elevava o preço das importações e acarretava a escassez dos produtos nacionais, começa a receber uma atenção especial por parte dos governos.

Foi nessa mesma época que Josué de Castro desempenhou um importante papel no cenário nacional e internacional, sobretudo ao referenciar políticas públicas voltadas para a nutrição, ou seja, para o aspecto do consumo e não para o aspecto da oferta de alimentos. Ele propôs a criação do Programa de Alimentação de Trabalhadores, coordenado pelo Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), vinculado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, pelo Decreto-Lei 2.478, de 05/08/1940. Sua criação esteve vinculada com a preocupação de melhorar a alimentação do trabalhador para aumentar sua resistência orgânica e capacidade de trabalho (CASTRO, 1977 apud TAKAGI, 2006), justificando, assim, seu vínculo ao Ministério do Trabalho. Ao SAPS, cabia promover ações de educação alimentar e informações sobre a importância da alimentação, instalação e funcionamento de restaurantes para os trabalhadores e fornecimento de alimentos por parte das empresas em refeitórios.

1.2.3 As décadas de 50 e 60: armazenagem e distribuição de alimentos

A partir dos anos 50, a agricultura se moderniza e amplia vias de acesso e novas áreas de produção devido ao crédito rural subsidiado. O foco político de ação governamental se volta para a área de distribuição. Assim, foram criadas inúmeras estruturas voltadas para a armazenagem e para a distribuição de alimentos, começando pela Comissão Federal de Armazenagem e Preços (COFAP), em 1951, que mais tarde abriu espaço para uma área de fiscalização (Superintendência Nacional de Abastecimento - SUNAB), armazenamento (Companhia Brasileira de Armazenamento - CIBRAZEM), distribuição (Companhia Brasileira de Alimentos - COBAL) e administração de estoques reguladores. Nesse período, inicia-se a criação das Centrais Regionais de Abastecimento, que são estruturas físicas de recepção de comercialização de produtos alimentares no atacado, dando origem às Centrais de Abastecimento (CEASAS) em vários Estados.

O surgimento do entreposto em São Paulo e a criação da COBAL marcam uma mudança radical no rumo das políticas de abastecimento. Até o momento, o poder público tinha como objetivo apenas fiscalizar e controlar canais de comercialização. A partir da década de 60 o poder público chama para si a tarefa de distribuir e fazer chegar até o

consumidor os alimentos necessários. A atuação do governo passa a ser direta na gestão do sistema de abastecimento. A Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB) passou a incorporar a política de crédito e fomento à produção, tinha amplos poderes e a função de organizar o Plano Nacional de Abastecimento de Produtos Essenciais. Com o início do governo militar em 1964, consolidou-se também a forma centralizada e autoritária do processo de decisão e de gestão das políticas públicas.

1.2.4 Anos 70 e 80: multiplicidade de programas na área de políticas de assistência alimentar

Embalado pelas influências das conferências internacionais, o Brasil avançou em suas proposições criando uma nova estrutura voltada para a distribuição direta de alimentos por meio da venda a preços controlados: a rede Somar, que consistia em estabelecimentos varejistas. Com essa iniciativa, a preocupação principal não era combater diretamente o problema da fome, mas sim dar uma resposta à sociedade que exigia preços mais baixos. Sobre isso, Linhares (1979, apud TAKAGI, 2006) afirma que até a década de 70 todas as iniciativas operacionalizadas referentes à política alimentar se centravam na questão do abastecimento. Na mesma direção, BELIK, SILVA e TAKAGI (2001, apud TAKAGI, 2006 p.31) avaliam que,

apesar de todo este aparato montado ao longo dos 30 anos anteriores, o poder público foi ineficiente ao controlar preços, margens e modernizar a comercialização. No sistema de atacado, as Ceasas jamais funcionaram como espaços de aproximação de produtores e consumidores. Pelo contrário: tão logo estas se estabeleceram, o sistema passou a ser controlado por atacadistas privados que se consolidaram como um novo elo na cadeia de distribuição. Durante todo esse período, pouca coisa se alterou também no sistema de escoamento da produção, embalagens e mecanismos de formação de preços. Na prática, os agentes e os mercados tradicionais passaram a atuar nos novos espaços patrocinados pelo poder público, sem mudanças e maiores efeitos na oferta.

Durante o regime militar, até 1984, houve uma multiplicação de programas de assistência alimentar, porém com recursos limitados. Em 1972 foi criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), constituindo-se em uma autarquia vinculada ao Ministério da Saúde, responsável por propor o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN). O programa deu ênfase, pela primeira vez, para a utilização de alimentos básicos

aos programas alimentares e ao apoio para os pequenos produtores rurais, visando o aumento da renda do agricultor familiar (PELIANO, 2001 apud TAKAGI, 2001).

Sob a coordenação do INAN, foram surgindo iniciativas como o Programa Nutrição e Saúde (PNS) com o objetivo de fornecer alimentos básicos (arroz, feijão, leite em pó, açúcar, dentre outros), gratuitamente, por meio de postos de saúde a grupos biologicamente vulneráveis (gestantes, nutrizes e crianças de 6 a 36 meses) e de baixa renda. Interessante destacar que essa política do PNS ampliou-se fundamentalmente na década de 80 e no ano de 1985, passou a ser denominada Programa de Suplementação Alimentar (PSA).

O INAN também se responsabilizava pelo Programa de Abastecimento de Alimentos (Proab), que visava abastecer pequenos varejistas, em áreas pobres, de baixa renda, com alimentos básicos a preços reduzidos, como limite da margem de lucro, e pelo Programa de Racionalização da produção de Alimentos Básicos (Procab), que atuava por meio da compra de alimentos básicos diretamente de pequenos produtores pela Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal), cujos alimentos eram canalizados aos programas do INAN.

O país viveu crises crônicas de falta de alimentos desde o período colonial até a década de 1970 e adotou diversas medidas para solucioná-las. Nesse momento, está ocorrendo a Revolução Verde em nível internacional, tendo reflexos em âmbito nacional. No entanto, apesar do aumento significativo da produção de alimentos, grande parte da população permanecia com dificuldades de adquiri-los, devido, principalmente, aos altos preços.

Segundo Takagi (2006, p.17),

até a década de 80, basicamente pode-se dizer que a construção das políticas alimentares teve como foco principal o problema dos preços dos alimentos. Mesmo a produção agrícola sendo suficiente para atender às necessidades nutricionais – mesmo considerando a crescente exportação de produtos agrícolas e parte importante da distribuição estivesse sob o controle do poder público, os preços dos alimentos continuavam elevados e a questão da fome já se destacava na realidade brasileira associada à questão da carestia dos alimentos e à inflação.

A partir da década de 80,

com o equacionamento da capacidade produtiva da agricultura e do abastecimento urbano a partir do modelo das grandes redes privadas de supermercados, passou a adquirir grande relevância a perda do poder aquisitivo dos salários, e seu poder explicativo sobre a fome ampliou-se. [...] o salário mínimo, que em maio de 1980 representava 35% do valor necessário para assegurar a sobrevivência de uma família, caiu para menos de 18% em 1991, atingindo nos anos 1988/89, valores próximos a 10%. (SILVA, 1996 apud TAKAGI, 2006, p.17).

Dessa forma, o tema da segurança alimentar foi, aos poucos, assumindo seu lugar diante da necessidade do equacionamento do problema da fome, para além da noção exclusiva do abastecimento. Avalia-se que a introdução do conceito do tema da segurança alimentar no país tenha sido utilizado, em 1985, a partir de um documento para a política de abastecimento do Ministério da Agricultura (MALUF; MENEZES; VALENTE, 1996, apud TAKAGI, 2006).

O documento em questão apresentava uma concepção adotada pela FAO, a qual colocava ênfase na auto-suficiência alimentar nacional, mas já apontava como causa da falta de acesso aos alimentos a insuficiência de renda. Consta ainda que “a segurança alimentar se concretiza efetivando dois objetivos nos quais: atender às necessidades alimentares da população e atingir a auto-suficiência nacional na produção de alimentos” (MA/SEPLAN 1985, apud TAKAGI, 2006).

Para a coordenação da Política de Abastecimento (1985), foi proposta a constituição de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar como fórum de decisões, presidido diretamente pelo Presidente da República e cujo secretário-executivo seria o Ministro da Agricultura. A proposta era de um Conselho com caráter bastante operativo, voltado para formular planos nacionais por temas, como preços, abastecimento, agroindústria, cesta básica, entre outros, contando com a participação de membros do setor produtivo, trabalhadores e consumidores.

No mesmo ano, ocorreu a Primeira Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, na qual se afirmou a compreensão de que a alimentação é um direito básico. Na ocasião, foi proposta a criação de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição – CNAN, vinculado ao Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN e de um Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional – SSAN, vinculado ao Ministério do Planejamento, ambos com participação de representantes da sociedade civil. A identificação da incapacidade do acesso aos alimentos por parte significativa da população brasileira frente à pobreza e ao desemprego como uma de suas causas principais, ganhava destaque no diagnóstico da situação de insegurança alimentar do país (INSTITUTO CIDADANIA, 2001 apud TAKAGI, 2006).

Entre 1985 e 1986:

foram ampliados os principais programas que vinham sendo implementados: Alimentação Escolar; Programa de Nutrição e Saúde (PNS) que passou a se chamar Programa de Suplementação Alimentar (PSA); Programa de Complementação Alimentar (PCA) e Programa de Abastecimento em Áreas

de Baixa Renda (PROAB) buscando-se a universalização do atendimento (FAGNANI, 2005 apud TAKAGI, 2006 p.34).

A Cobal criou ainda o Programa de Abastecimento Popular (PAP), voltado para a redução e para o controle dos preços finais dos alimentos comercializados por pequenos varejistas que tinham acesso aos estoques governamentais (TAKAGI, 2006).

Mesmo com as ampliações de programas, novas políticas foram criadas, merecendo destaque o programa de distribuição do leite. O Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC) foi criado em 1986 no Governo Sarney e era destinado ao atendimento de famílias com crianças de até sete anos de idade que possuíam renda mensal total de até dois salários mínimos. Foi a primeira experiência em larga escala de distribuição de cupons de alimentos no Brasil conhecidos como “tíquetes do Sarney” (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001).

Para Peliano (2001 apud TAKAGI, 2006 p.35),

esta multiplicidade de programas que foram implementados ao longo dos anos, muitos deles sobrepostos, fez com que se chegasse ao final da década de 80 com o Governo Federal operando 12 programas de alimentação e nutrição. Apenas para o grupo materno-infantil, existiam 4 diferentes programas de distribuição gratuita de alimentos, além da alimentação escolar, operados por quatro instituições diferentes. Nenhuma delas conseguia abranger a totalidade do público-alvo.

Ainda para a autora, diante do contexto dessas políticas, muitas críticas foram feitas aos programas alimentares da década de 1980, e, sistematizando as principais críticas, pôde destacar:

a falta de focalização nos grupos de menor renda e nas regiões menos desenvolvidas; recursos financeiros insuficientes; descontinuidade no atendimento; falta de apoio político às instituições responsáveis pelos programas; excessiva centralização dos programas federais e falta de controle por parte das comunidades beneficiadas; superposição de ações e falta de coordenação (PELIANO, 2001 apud TAKAGI, 2006 p. 36).

Cohn (1995 apud TAKAGI, 2006, p.36) que avaliou também os programas nutricionais da época, salientou como críticas:

a multiplicidade de programas pulverizados por distintas instituições; um emaranhado de siglas que se sucedem no tempo; superposição de clientelas; a expansão da cobertura, em geral às custas da quantidade e qualidade dos alimentos distribuídos; a centralização no nível federal da compra de alimentos; e, no caso da distribuição dos produtos formulados, a total inadequação aos hábitos alimentares da população.

As políticas voltadas para a agricultura e para o abastecimento que vigoraram em décadas anteriores foram progressivamente desmontadas. Devido às mudanças nas diretrizes macroeconômicas, o governo passou a despender menos com o crédito agrícola, preços mínimos e estoques reguladores, restando ao Estado promover políticas compensatórias. Belik, Silva e Takagi (2001, p.123) asseguram que não seria exagero afirmar que, “com a importante exceção dos recursos destinados à Previdência Rural, houve uma redução generalizada dos gastos em programas na área social. Houve nas diversas áreas um redirecionamento das fontes públicas para as de origem privada”.

1.2.5 O início dos anos 90: desmonte de programas alimentares e a abertura à mobilização social

Com a Constituição de 1988, aconteceu a aprovação do formato institucional da descentralização, obtendo-se como reflexo um intenso reordenamento das políticas sociais, com extinção de diversos órgãos, mas que, em sua essência, conservou a manutenção de ações pontuais e focalistas.

A partir dos anos 90, ocorre uma reversão de políticas, na qual, pela análise de Belik, Silva e Takagi (2001, p.122), é originada por dois motivos, sendo o primeiro deles:

a ineficiência das estruturas de comercialização. [E o segundo motivo] a importância cada vez maior do peso dos produtos industrializados na cesta de consumo da população.[...] De fato, com a urbanização e a mudança dos hábitos alimentares da população, cresceu o consumo de produtos industrializados ou semipreparados. Assim, uma parcela cada vez mais importante da produção agrícola acabava por seguir outros circuitos, passando de um bem final de consumo a um insumo para a indústria de alimentos e daí para supermercados e mercearias.

As mudanças ocorridas na estrutura familiar e no mercado de trabalho, que levaram a um crescente consumo fora dos domicílios, também contribuíram para a reversão de políticas. A reestruturação de órgãos e instrumentos ligados à saúde e à nutrição, a extinção de políticas, como os programas de suplementação alimentar dirigidos às crianças menores de sete anos de idade e ao desmonte do Programa Nacional de Alimentação Escolar, do Programa de Alimentação do Trabalhador e o do INAN (Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição), foram ações do Governo Collor (VALENTE, 2001 apud BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001).

Os anos de 1992 a 1994 foram marcados por mobilizações da sociedade civil em torno do tema fome e miséria, impulsionadas pela mobilização da ética política que resultou em uma tentativa inédita de se implantar uma política de combate à fome no país.

Uma das contribuições significativas aconteceu com o lançamento da iniciativa Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, liderada pelo sociólogo Herbert de Souza⁶. Esse movimento social foi responsável pela difusão de milhares de comitês de solidariedade que estimulou a ação governamental e o envolvimento da sociedade civil na meta de combater a fome. Tal mobilização deu origem ao Programa de Combate à Fome e à Miséria durante o período do Governo Itamar Franco (1993 – 1994).

Com o resultado das mobilizações por parte dos movimentos sociais e do documento entregue ao então Presidente Itamar Franco, o Governo Federal, em parceria com a Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, em 1993, criou o Conselho de Segurança Alimentar (Consea), composto por 8 ministros e 21 representantes da sociedade civil com funções de coordenar a elaboração e a implantação do Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria, dentro dos princípios da solidariedade, parceria e descentralização.

Segundo o documento “Diretrizes para uma Política Nacional de Segurança Alimentar - as dez prioridades”, da Presidência do Consea,

haverá Segurança Alimentar quando todos os brasileiros tiverem, permanentemente, acesso em quantidade e qualidade aos alimentos requeridos e às condições de vida e de saúde necessárias para a saudável reprodução do organismo humano e para uma existência digna. A segurança alimentar há de ser, então, um objetivo nacional básico e estratégico. Deve permear, articular, horizontal e verticalmente, todas as políticas e ações das áreas econômicas e sociais de todos os níveis de governo e ser perseguida por toda a sociedade (CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1994, p. 3 e 4).

Nessa conjuntura, a expressão “segurança alimentar” assumiu um conteúdo abrangente, quase sinônimo de política social. (PESSANHA, 2002 apud TAKAGI 2006, p.21). No documento que sistematizou os eixos e prioridades da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, vale destacar três eixos principais de atuação:

ampliar as condições de acesso à alimentação por meio da geração de empregos e distribuição de renda, especialmente com a reforma agrária; aumentar a disponibilidade de alimentos e reduzir o custo dos alimentos;

⁶ Sociólogo, dedicou sua vida em favor da democracia econômica e social, do aprimoramento da institucionalidade democrática e da construção na sociedade de novos valores ético-culturais, capazes de transformar o direito à cidadania e à democracia em uma exigência de todos. Tornou-se conhecido nacionalmente por sua campanha contra a fome.

Fonte: < <http://www.mre.gov.br/CDBRASIL/ITAMARATY/WEB/port/autores/hsbetinh.htm> > acessado em: 08/03/07.

assegurar saúde, nutrição e alimentação a grupos vulneráveis como gestantes, nutrízes, crianças e assegurar qualidade dos alimentos e estimular práticas alimentares e de vida saudáveis (CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1994, apud TAKAGI, 2006, p. 21).

A I Conferência de Segurança Alimentar significou uma iniciativa impulsionadora para a discussão do conceito de segurança alimentar como componente de um projeto nacional transformador da realidade. O evento foi resultado do processo de mobilização da Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida.

Também a criação do Consea contribuiu para incluir, de forma efetiva, a segurança alimentar na agenda política brasileira, mas também imprimiu um caráter de parceria sociedade-governo devido à formação de uma representação civil direta que imprimia legitimidade a esse tema no governo (IPEA, 1994 apud TAKAGI, 2006, p.21).

Em relação aos avanços obtidos com a criação do Consea, Valente (2001 apud TAKAGI, 2006, p.21) aponta que:

- a) o combate à fome e à miséria passou a ser visto como um problema de governo e uma questão estratégica, ficando sua coordenação diretamente vinculada ao gabinete do Presidente da República;
- b) implantou-se uma coordenação das ações governamentais de forma intersetorial, nos diferentes níveis de governo, com as ações da sociedade civil no sentido de reduzir duplicidades, superposições e de atingir os objetivos propostos.

Um dos programas elaborados e implantados pelo Consea, que tinha a participação de Estados, Municípios e sociedade civil para a distribuição de alimentos de forma descentralizada, foi o chamado Prodea. Em 1993 funcionou como programa emergencial para famílias atingidas pela seca, com o objetivo de distribuir cestas de alimentos que, na realidade, estavam em excesso nos estoques da Conab.

Apesar dos avanços conceituais na criação de vários programas, mesmo sendo de caráter compensatório, a ausência de instituições executoras no poder executivo e de um maior compromisso dos Ministérios tornaram os resultados limitados. O Consea tinha de assumir, além de suas atribuições, funções executivas, por exemplo, na distribuição das cestas do Prodea.

Também outras iniciativas serviram como marco para a construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no país. Em 1990, na cidade de São Paulo, ocorreu o Seminário “Fome – Desafio dos Anos 90” organizado pela Prefeitura, na gestão da ex-prefeita Luiza Erundina. O enfoque dos gestores de Prefeituras administradas pelo Partido dos Trabalhadores era as ações de abastecimento alimentar no âmbito municipal, como os

programas de estímulo à produção e ao consumo local de alimentos. No entanto, para as causas mais estruturais da fome eram identificadas políticas mais amplas de ampliação e distribuição da renda e do emprego. O tema Segurança Alimentar começava a ganhar adesão como conceito que amplia o horizonte no debate da fome (TAKAGI, 2006, p.19).

Vale mencionar que em 1991, surge a formulação de uma proposta com caráter de política nacional com o lançamento do documento “Política Nacional de Segurança Alimentar”, cuja autoria era de Luiz Inácio Lula da Silva e de José Gomes da Silva. Impulsionados, juntamente com o grupo que atuou na campanha das eleições presidenciais de 1989 (Governo Paralelo⁷), buscou-se elaborar políticas de Segurança Alimentar para o acesso aos alimentos, complementando as propostas de políticas agrícolas e agrárias, voltadas para a oferta, coordenadas também por José Gomes da Silva⁸.

No documento “Política Nacional de Segurança Alimentar” do governo Paralelo, a proposta contida era:

garantir a segurança alimentar, assegurando que todos os brasileiros tenham em todo momento, acesso aos alimentos básicos de que necessitam. Para isso, a disponibilidade agregada nacional de alimentos deveria ser suficiente, estável, autônoma, sustentável e equitativamente distribuída (TAKAGI, 2006, p. 19).

Para Takagi (2006 p.19 e 20):

a ênfase do documento estava mais voltada para as ações de abastecimento. A proposta de estrutura institucional recuperava a proposta de 1985: formação de uma Secretaria Especial para a Segurança Alimentar, ligada à Presidência da República e de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar, presidido pelo Presidente da República, voltado para a integração dos diversos setores governamentais, com participação de representantes dos segmentos sociais e das esferas de governos estaduais e municipais. Ao Conselho caberia definir a Política Nacional de Segurança Alimentar, elaborar o planejamento de curto, médio e longo prazos e assegurar recursos necessários.

Vale mencionar que, para se chegar a esse resultado, houve a ação basilar da equipe de apoio no IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, ligada à Coordenação de

⁷ O Governo Paralelo tinha, como base principal de sua formação, o Partido dos Trabalhadores e era dirigido por Luiz Inácio Lula da Silva. A equipe do Governo Paralelo elaborou projetos no âmbito da Política de Segurança Alimentar além de dar origem ao Instituto Cidadania, também presidido por Luiz Inácio Lula da Silva.

⁸ José Gomes da Silva lutou, incansavelmente, pela causa da Reforma Agrária no Brasil. Foi presidente da Superintendência de Política Agrária (SUPRA), responsável pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) além de fundador, presidente e Conselheiro da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Fonte: < <http://www.itesp.sp.gov.br/quemsomos/jose.htm> > acessado em: 09/03/07.

Políticas Sociais, liderada pela socióloga Anna Maria Peliano⁹ que avaliou, a pedido do Presidente Itamar Franco, a Política de Segurança Alimentar apresentada pelo Governo Paralelo, no qual foi dado parecer positivo à proposta de criação do Consea. Também foi elaborado o Mapa da Fome, das carências alimentares e locais de produção de alimentos, para efetivar um cruzamento de dados entre essas variáveis, atendendo a solicitação do sociólogo Betinho e por fim, essa equipe coordenou elaboração do Plano de Combate à Fome e à Miséria, servindo como apoio técnico ao funcionamento do Consea e como elo de ligação com o governo (TAKAGI, 2006).

1.2.6 De 1994 a 2001: a política de alimentação focada na pobreza

No início do mandato do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, foi extinto o Consea, sendo substituído por outro Conselho, Comunidade Solidária, que tinha um caráter consultivo, com ênfase na coordenação de ações de combate à pobreza e à miséria, estabelecendo parceria entre sociedade civil e Estado.

A proposta da Comunidade Solidária que representava conceitualmente um avanço, pois articulava as ações emergenciais de combate à fome às ações estruturais, teve caráter de aplicação localizada, sendo utilizada de forma focalizada em municípios selecionados por características de pobreza frente à escassez de recursos (TAKAGI, 2006).

Segundo Pessanha (1998, apud TAKAGI, 2006 p.45), a Comunidade Solidária,

deslocou o centro das discussões da fome e da segurança alimentar para a questão da pobreza. [...] Avalia, ainda, que o programa não conseguiu romper com os velhos problemas associados ao favorecimento do clientelismo assistencialista nas localidades.

A proposta da Comunidade Solidária não continha a intenção política de articular políticas econômicas e sociais em torno da meta da proposta de política nacional de segurança alimentar, estabelecida pelo extinto Consea que implicava no fato desse tema ser um dos eixos centrais de uma estratégia de desenvolvimento humano sustentável, permeando as diferentes políticas econômicas e sociais (VALENTE, 2004, apud TAKAGI, 2006).

⁹ Anna Maria Peliano é pós-graduada em Política Social e os trabalhos que publicou se voltaram sempre para a avaliação das políticas públicas. Entre as diversas atuações, coordenou o Núcleo de Estudos da Fome da Universidade Nacional de Brasília, de 1992 a 1994 e elaborou o mapa que subsidiou a Campanha Nacional Contra a Fome (de Herbert de Souza, o Betinho), em 1993. Fonte: < <http://www.bovespa.com.br/InstSites/RevistaBovespa/99/Entrevista.shtml>> acessado em: 08/03/07.

Durante oito anos atuando, a Comunidade Solidária:

priorizou a incorporação do setor privado, com ou sem fins lucrativos, na elaboração e implementação de projetos que colaborassem com as ações públicas, até mesmo substituindo o poder público em papéis que tradicionalmente são vistos como obrigação do Estado, tais como alfabetização, promoção da educação infantil, entre outros (VALENTE, 2004 apud TAKAGI, 2006, p.46).

Ainda para o autor

outras políticas alimentares criadas nas décadas anteriores e seus respectivos órgãos executores foram extintos ou esvaziados neste período: a Legião Brasileira de Assistência. As ações de abastecimento e de manutenção de estoques da Conab; e o INAN, que foi sendo esvaziado até ser extinto em 1997 (VALENTE, 2004 apud TAKAGI, 2006, p.46).

Importante ressaltar uma nova fragmentação das políticas públicas de combate à fome, resultando na extinção, em 1997 do INAN e na manutenção de cestas básicas. Nesse contexto, a segurança alimentar como foco de governo foi destinada para segundo plano, embora se mantivessem iniciativas isoladas.

Uma oportunidade para uma ativa participação da delegação da sociedade civil brasileira foi a preparação para a Cúpula Mundial de Roma em 1996, na qual, juntamente com representantes de ministérios, foi elaborado um documento oficial brasileiro. Como reflexo dessa grande participação do grupo, originou-se, em 1998, o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional,¹⁰ com cerca de 40 representantes de organizações e entidades da sociedade civil, na busca de garantir promoção na articulação das ações da sociedade brasileira para o combate à fome e à miséria.

No ano de 1999, foi criado o Programa Comunidade Ativa (PCA), cuja coordenação ocorria pela Secretaria Executiva da então Comunidade Solidária. O PCA era voltado para os municípios que apresentavam menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

O PCA tinha como proposta:

a realização de agendas de desenvolvimento a partir de diagnósticos participativos para identificação dos problemas locais. A partir dessas agendas em programas como Redução da Mortalidade Infantil, Agentes Comunitários de Saúde, Saúde da Família e programas de microcrédito (TERRA, 2000 apud BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001, p. 124).

Essa mesma proposta do PCA foi, posteriormente, incorporada em novo programa do governo federal, chamado projeto Alvorada, ou seja, uma junção de diversos outros

¹⁰ O Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN) é uma articulação de entidades, movimentos sociais da sociedade civil organizada, indivíduos e instituições que se ocupam da questão da segurança alimentar e nutricional. Fonte: < <http://www.fbsan.org.br/historia.htm> > acessado em: 28/02/07.

programas em andamento e implantados independentemente nos ministérios. Além disso, apresentava nitidamente a visão de que a ação do Estado era insuficiente para resolver os problemas sociais. Segundo o documento do programa,

a questão social não será resolvida unicamente pelo Estado. A ação do Estado nessa área, embora necessária e imprescindível, é insuficiente. É fundamental a promoção de parcerias entre Estado, terceiro setor e setor privado para articular uma agenda de desenvolvimento em rede para obtenção de resultados mais eficazes (COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 2002 apud TAKAGI, 2006, p. 47).

Reforçando o conteúdo do documento, foi regulamentada uma série de legislações, visando favorecer as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), a fim de fortalecer o chamado terceiro setor, na perspectiva de se formar parceria com o Estado.

Com relação às políticas na área de saúde, desde a extinção do INAN em 1998, o principal programa federal para combate às carências nutricionais da população de risco foi o fornecimento de leite e óleo de soja. Isso era feito através do programa de Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais – ICCN, vinculado à Política Nacional de Alimentação e Nutrição – PNaN, do Ministério da Saúde, juntamente com o fornecimento da multimistura para crianças desnutridas, através da Pastoral da Criança. (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001, p.124). Contudo, o Governo Federal o substituiu, progressivamente a partir de 2001 por um programa de renda mínima chamado de Bolsa¹¹ Saúde.

Outra medida tomada no Governo FHC foi o corte no orçamento de 2001 para verba do Prodea (único programa de caráter nacional da fase do Consea), acabando assim, com a distribuição de cestas básicas pelo Programa. A justificativa dada pelo Governo Federal foi a de que o programa tinha um caráter assistencial que não contribuía para o combate à pobreza no país.

O governo também demonstrou, na ocasião, que a distribuição de cestas vindas de fora não ajudava a economia local do município, porque prejudicava as compras nos pequenos comércios. Dessa forma, o governo federal, extinguindo o Prodea, visava transferir gradativamente as famílias vinculadas ao programa para outros programas sociais vinculados ou não ao Projeto Alvorada, com especial ênfase no Bolsa-Alimentação, recém criado e no Bolsa-Escola, a partir de 2001.

¹¹ A própria denominação *Bolsa* apresenta sérios problemas sob a ótica dos Direitos Humanos, pois uma *Bolsa* indica algo temporário, passageiro, que possui um prazo fixo para acabar sem levar em conta a situação de vulnerabilidade das pessoas. Um direito não pode ser concebido na forma de uma *bolsa*, temporariamente, mas como algo permanente, a ser auferido enquanto houver um quadro de vulnerabilidade ou exclusão social. (ZIMMERMANN, 2005).

Inicia-se, então, a difusão dos programas de renda mínima implantados, inicialmente, em 995 municípios pelas prefeituras e pelo governo do Distrito Federal, associando o fornecimento de benefícios em dinheiro para famílias ou crianças, com a contrapartida da obrigatoriedade da frequência escolar. Posteriormente, vários outros municípios passaram a adotar essa política, sendo que a estratégia nítida desses programas sempre esteve associada ao combate à pobreza (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001).

Implantado pelo Ministério de Educação, o Bolsa-Escola visava fornecer a quantia de R\$ 15,00 por mês para cada criança matriculada na escola, atingindo no máximo R\$ 45,00 por família, através de recursos previstos de R\$ 1,7 bilhão, provenientes do Fundo de Combate à Pobreza (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001). Já o Bolsa-Alimentação, implantado pelo Ministério da Saúde, em substituição ao ICCN, era colocado como um programa de combate à desnutrição, tendo como público beneficiário criança (com vacinação em dia) e gestantes desnutridas (que regularmente realizavam o pré-natal) identificadas pela rede pública de saúde. O Bolsa-Escola e o Bolsa-Alimentação eram dois programas de transferência de renda do Governo Federal, implantados e gerenciados por dois ministérios diferentes. Ambos forneciam R\$ 15,00 por criança ou adulto e somaram-se aos outros programas já existentes como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), que oferecia bolsa de R\$ 25,00 por criança de 7 a 14 anos de idade resididas nas áreas rurais e de R\$ 40,00 para crianças de áreas urbanas; este programa era vinculado à Secretaria de Assistência Social.

Também havia o Programa Auxílio-Gás, do Ministério das Minas e Energia, que transferia R\$ 15,00 a cada dois meses para as famílias em situação de emergência em virtude da seca e que, semelhante ao Bolsa-Alimentação, tinha o papel de substituir o fornecimento de cestas básicas.

Ainda em 2001, houve a tentativa da criação de um cadastro unificado de todas as famílias pobres. Para tanto, foi criado o Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal, por meio do Decreto nº 3.877, de 24/07/2001, direcionado para a população com renda familiar (*per capita*) inferior a meio salário mínimo. O cadastro era de responsabilidade da SEAS – Secretaria de Assistência Social vinculado ao Ministério da Previdência Social e operado pela Caixa Econômica Federal que criava e geria o sistema e, ainda, operava o pagamento dos benefícios. O processo de cadastramento foi auditado pelo Tribunal de Contas da União, no período de julho de 2001 a agosto de 2002, e foram diagnosticados diversos problemas ligados à má qualidade e à gestão do Cadastro (TAKAGI, 2006, p.49 e 50).

Nesse mesmo período, criou-se o Fundo de Combate à Pobreza, proposta advinda da Câmara dos Deputados em 1999, aprovada em 2001 e regulamentada em 2002. O Fundo de Combate à Pobreza tinha por objetivo:

viabilizar a todos os brasileiros o acesso a níveis dignos de subsistência e seus recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, saúde, educação, reforço de renda familiar e outros programas de interesse social, voltados para a melhoria da qualidade de vida. (BRASIL, 2001, Art. 1º).

Nota-se, portanto, o caráter pontual das ações, nas quais os recursos eram direcionados às famílias em situação de extrema vulnerabilidade.

Observa-se, então, uma mudança de enfoque das políticas centralizadas e universais para as localizadas, geridas pelos próprios municípios, associadas a uma estratégia de desestatização e maior protagonismo da sociedade civil e, a disseminação dos programas de transferência direta de renda com caráter focalizado e descentralizado à medida que a seleção dos beneficiários é de responsabilidade dos municípios.

Analisando o contexto, Lobato (2001, apud BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001, p. 125) identifica duas tendências nas políticas de combate à fome do governo FHC:

1ª) um esvaziamento das políticas universais e sua substituição por políticas compensatórias localizadas, de caráter focalizado e geridas pelos próprios municípios, voltadas para a área social em geral.

2ª) a substituição de programas baseados na distribuição de bens em espécie (como cestas básicas e leite) por um valor mensal em dinheiro, variando entre R\$ 15,00 e R\$ 20,00 por mês.

O que preocupa, segundo análise de Belik, Silva e Takagi (2001, p.125), “é que essas novas políticas direcionadas para a população mais vulnerável à fome não prevêm formas de emancipação do dependente do benefício nem de acompanhamento, para verificar se as famílias realmente solucionam a carência alimentar”, pois é necessário para solucionar o problema da fome, um novo modelo econômico que favoreça e incentive o crescimento do mercado interno e reduza a extrema desigualdade de renda existente.

Para tanto, torna-se indispensável à utilização de mecanismos emergenciais e permanentes que objetivem:

[...] baratear o acesso à alimentação para a população de mais baixa renda, em situação de vulnerabilidade à fome: incentivar o crescimento da oferta de alimentos baratos, mesmo que seja através do autoconsumo e/ou da produção de subsistência; e finalmente, incluir as famílias através do aumento da renda, da universalização dos direitos sociais e do fornecimento de direitos de compra de alimentos, dado que o acesso à alimentação básica é direito inalienável de qualquer ser humano, para não falar do direito de

cidadão, que deveria ser garantido a todos os brasileiros (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001, p.125).

Os principais eixos de atuação e políticas para combate à fome foram apresentados através de uma compilação de iniciativas já implementadas ou, ainda, em fase de implementação no Brasil e em outros países. E diante dessas propostas, os autores Belik, Silva e Takagi (2001) destacam que o fundamental não seria propor somente novas políticas, mas sim integrá-las com os demais níveis de governo e sociedade civil a fim de buscar a efetivação.

Vale destacar alguns dos eixos de atuação contidos no “Esquema de uma Política Integrada de Combate à Fome” (INSTITUTO CIDADANIA, 2001 apud BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001 p.127) que traz como propostas: a melhoria da renda – através de iniciativas de fornecimento de renda para as famílias carentes (programas de renda mínima, bolsa-escola e previdência social universal) que são importantes para a melhoria da renda familiar, mas que sozinhas não conseguem solucionar o problema alimentar de segmentos importantes da população carente, sendo vinculados também à questão, programas de geração de emprego e renda e reforma agrária.

Outra proposta, o barateamento da alimentação – através das iniciativas dos restaurantes populares, que fornecem refeições prontas a preço baixo (R\$ 1,00 a R\$ 2,00) à população trabalhadora que mora nas periferias das grandes cidades, tem tido sucesso no barateamento da alimentação que é realizada fora de casa. Além disso, canais alternativos de comercialização como varejões, feiras livres, sacolões, feira do produtor, compras comunitárias que fornecem alimentos de qualidade e de baixo custo, pela redução da intermediação também são medidas de grande eficácia.

Dentre as ações específicas, que compõem as propostas já apontadas, verifica-se de que é necessário atender, de forma emergencial, as famílias que já sofrem o efeito da fome e que são vulneráveis a ela por não ter renda para se alimentar adequadamente. Os programas específicos devem englobar todas as famílias que possuam renda insuficiente para atingirem a segurança alimentar. O programa de cestas básicas deve ser mantido, mas assumindo caráter exclusivamente emergencial, para aqueles segmentos da população atingidos por calamidades naturais (secas e enchentes) e para os novos assentados da reforma agrária, até que se desenvolva o comércio local e as famílias possam ser atendidas pelo programa do cupom-alimentação. O fornecimento das cestas básicas emergenciais poderá ser garantido pela instituição de estoques públicos de segurança alimentar, conforme previsto por organismos

internacionais como a FAO, desvinculados dos estoques agrícolas que podem sofrer variações de preços. Comportando ainda as ações específicas, devem-se manter programas nas áreas de saúde com acompanhamento da situação nutricional de crianças e adultos, além do fortalecimento da ação do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) nos Municípios, com objetivo de verificar a situação de carência alimentar das famílias com baixa renda.

Também foi pauta nas propostas discutidas e formuladas, o combate ao desperdício, sobretudo nos grandes centros urbanos, pois houve a constatação da existência de uma rede de produção e desperdício de alimentos prontos ou não que, mesmo em boas condições, são jogados fora. A criação dos Bancos de Alimentos é uma forma de aproveitamento dessas sobras, atuando no recolhimento e distribuição para associações beneficentes ou diretamente para famílias carentes. E por fim, com o aumento da oferta de alimentos básicos, conseqüentemente com a implantação conjunta dos programas de melhoria na renda, barateamento da alimentação e das ações emergenciais, haverá um expressivo aumento da demanda por alimentos.

A retomada na discussão de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional teve início na campanha presidencial de 1998, com a promessa por parte do candidato Luiz Inácio Lula da Silva em elaborar uma proposta para erradicar a fome no país. Contudo, a partir do ano 2000, o tema da fome voltou a ganhar relevância nacional, devido ao agravamento da situação da pobreza e da vulnerabilidade das famílias no país, sobretudo nas áreas metropolitanas em decorrência da crise econômica e, conseqüentemente, aumento do desemprego no final da década de 90. O tema também se destacou devido às iniciativas dos organismos internacionais como a FAO, a ONU e o Banco Mundial e em 2001, procurando desenvolver um papel mais propositivo e concreto para o Instituto Cidadania¹², retomou-se o tema segurança alimentar como política pública, colocada entre as grandes prioridades.

A reinserção do tema da Segurança Alimentar e Combate à Fome na agenda nacional também sofreu a influência dos três grandes encontros ocorridos em São Paulo, Fortaleza e Santo André, nos quais reuniu-se uma significativa quantidade de participantes para debaterem e formularem uma versão preliminar de propostas sobre o assunto. Essa versão foi encaminhada às entidades da sociedade civil, parlamentares, religiosos, sindicatos,

¹² O Instituto Cidadania teve como primeiro projeto o Projeto Moradia que contou com especialistas na área para a formulação de uma política de habitação no país. O projeto subsequente, com início em novembro de 2000, foi o projeto Fome Zero, nome fantasia para a Política de Segurança Alimentar que tratava de uma prioridade colocada pessoalmente por Lula (TAKAGI, 2006, p.23).

empresários e especialistas nacionais e internacionais que analisaram e propuseram modificações ao documento base.

A intenção era que o documento subsidiasse a constituição de uma agenda permanente de discussão e de ações para buscar a garantia da Segurança Alimentar e a erradicação da fome no país como prioridade pública e política (TAKAGI, 2006, p.24).

O conceito de Segurança Alimentar adotado no documento resultou em:

Segurança Alimentar e Nutricional é a garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais e nem o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis. Todo país deve ser soberano para assegurar sua segurança alimentar, respeitando as características culturais de cada povo, manifestadas no ato de se alimentar.

É de responsabilidade dos Estados Nacionais assegurarem este direito e devem fazê-lo em obrigatória articulação com a sociedade civil, cada parte cumprindo suas atribuições específicas (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p.15 apud TAKAGI, 2006, p.24).

O Projeto Fome Zero foi lançado em 2001, no Dia Mundial da Alimentação com grande destaque em Brasília, contando com a participação de inúmeras lideranças políticas dos movimentos sociais e empresariais. Tinha-se como propósito, através do projeto, solucionar o problema da insegurança alimentar a partir da melhoria do nível de renda da população considerada pobre. Entendia-se que a questão da fome estaria diretamente associada à insuficiência de renda do que, propriamente, com a falta de oferta ou escassez de alimentos.

O direito à alimentação incorporado no conceito de Segurança Alimentar e Nutricional é recente no Brasil, possuindo como marco divisório a aprovação do comentário Geral Número 12, em 1999. E de forma a congregar esse princípio, o documento Projeto Fome Zero verifica que:

o Direito à Alimentação começa pela luta contra a fome, ou seja, pela garantia a todos os cidadãos do direito ao acesso diário a alimentos em quantidade e qualidade suficientes para atender as necessidades nutricionais básicas essenciais à manutenção da saúde (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p.14 apud TAKAGI, 2006, p.63).

Em março de 2002, houve a divulgação, através do Governo Federal, do documento “A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação no Brasil”, preparado para a visita do Relator Especial da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, sobre o Direito à Alimentação. O documento apresenta,

um conjunto de realizações do governo agrupadas em quatro áreas: oferta e acesso aos alimentos, onde destaca-se a política de crédito agrícola, a

importância da carga tributária; as políticas de emprego e renda, a reforma agrária e a transferência de renda; o atendimento a grupos vulneráveis destacando o Projeto Alvorada e o Comunidade Ativa; as políticas de nutrição e as políticas afirmativas de gênero e a proteção social consubstanciada no acesso universal à saúde pública e à previdência social. No entanto, o resultado do documento é claramente uma somatória de ações e realizações independentes, que não se concretizam em uma política nacional de segurança alimentar (TAKAGI, 2006, p.25).

Eleito Presidente da República no final de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva, apresentou como uma de suas maiores prioridades de governo o combate à fome¹³, sendo o início da implantação do Programa Fome Zero pelo Governo Federal enquanto política pública.

Os conceitos incorporados pelo Programa Fome Zero, segundo o que consta no relatório final da missão conjunta FAO/BID/ Banco Mundial/ Equipe de Transição¹⁴, são coerentes com os conceitos do Plano de Ação de Roma, sendo a estratégia muito semelhante ao do Programa Anti-Fome, destinado a reduzir a escassez de alimentos na África e Ásia, apresentado pela FAO na Cúpula Mundial da Alimentação: “Cúpula + 5”.

O relatório ainda retrata que o Programa Fome Zero:

- Incorpora significativamente os conceitos básicos do direito humano de acesso à alimentação adequada;
 - reconhece que a erradicação da fome não é somente um imperativo moral, mas também gera importantes benefícios sociais e econômicos;
 - é uma abordagem totalmente inclusiva e nacional;
 - sugere uma abordagem de duas vias para reduzir a fome e a desnutrição, combinando ações para melhorar a produção e os meios de vida sustentáveis do sub-setor da agricultura familiar, com medidas para aumentar o acesso aos alimentos e melhorar a nutrição;
- tem o objetivo de utilizar o crescimento da demanda efetiva por alimentos, imputável a um maior acesso para estimular a expansão da produção da agricultura familiar sem distorcer os processos de formação de preço;

¹³ No período de 1995 a 2002, a questão da segurança alimentar e nutricional deixou de ser tratada como eixo estratégico de desenvolvimento, dando lugar ao combate à pobreza como alvo importante do governo, guardadas as possíveis críticas aos arranjos de implementação. Mas, com a renovação política do governo federal em 2003, a segurança alimentar e nutricional e, particularmente, o combate à fome foram assumidos como prioridade nacional. (BURLANDY, MAGALHÃES, 2004).

¹⁴ As reuniões do Grupo de Trabalho Conjunto (FAO/BID/Banco Mundial e Equipe de Transição) significaram oportunidade para uma troca preliminar, e muito construtiva, de visões entre as equipes técnicas das três Organizações e a Equipe de Transição. Fonte: <<http://prod.midiaindependente.org/es/blue/2002/06/28027.shtml>> acessado em: 24/02/07.

- propõe planejamento e implementação com o pleno envolvimento da sociedade civil, em alinhamento com o conceito de uma Aliança Nacional contra a Fome e;
- não pode ser limitado a simples intervenções e a programas de apoio vinculados ao aumento gradual do consumo e à produção de gêneros alimentícios (FAO/BID/BIRD/EQUIPE DE TRANSIÇÃO, 2002, p.3)

O Programa Fome Zero protagonizou o início de um processo que envolveu a formulação de uma nova política de segurança alimentar de base sustentável para incidir significativamente no combate à redução da fome e da pobreza e, paralelamente às suas ações, o governo federal instituiu um marco legal para as políticas de alimentação no país com a aprovação unânime pelo Senado Federal, em 2006, do Projeto de Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que em seu conteúdo, deu origem à criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

O ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ananias (2006), salientou que a LOSAN significou mais do que uma iniciativa de governo, pois representou uma demanda advinda das bases da sociedade e de todas as pessoas, entidades e movimentos que lutam, de forma efetiva, contra a fome e a desnutrição e pelo direito à alimentação no Brasil.

2 ESTRUTURA E INTERFACES ATUAIS DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL

2.1 A IMPORTÂNCIA DA LOSAN NO FORTALECIMENTO DO SISTEMA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Na atual conjuntura brasileira, a Política de Segurança Alimentar e Nutricional (PSAN) tem se tornado tema prioritário de debates e proposições, assumindo um caráter relevante a partir da consolidação da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (Lei nº 11.346), instituída no último semestre de 2006, pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

A LOSAN criou o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), consagrando em lei a alimentação como um “direito fundamental do ser humano, devendo o poder público garantir a segurança alimentar e nutricional da população” (Art 2º). Esta Lei ainda torna o CONSEA um órgão permanente, transferindo-lhe a responsabilidade pela definição do montante do orçamento da União, destinado às políticas de segurança alimentar.

A principal mudança com a LOSAN é a institucionalização da SAN, com o objetivo permanente a demandar ações e políticas públicas contínuas e intersetoriais, sejam pela requalificação das políticas já existentes, sejam introduzindo ações inovadoras.

A partir disso, o SISAN tem como objetivos assegurar, de forma sustentável, o direito humano à alimentação adequada para toda população brasileira, além de executar e acompanhar os programas de segurança alimentar, através de ações realizadas em parceria com as três esferas de governo e a sociedade civil, priorizando ações descentralizadas de combate à fome.

A Lei 11.346/06, com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada, dá outras providências:

Esta Lei estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada (BRASIL, 2006, Art.1º).

O SISAN, ao integrar o sistema legal brasileiro, reforça a importância do direito à alimentação, representando um marco importante das políticas de alimentação no país, além de priorizar, em sua proposta, a transformação dos programas relacionados à nutrição humana

e combate à fome, em políticas de caráter permanente, a fim de evitar descontinuidade administrativa a cada novo mandato.

O Sistema regular-se-á através dos princípios de universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada, sem qualquer espécie de discriminação. Também atuará na preservação da autonomia e respeito à dignidade das pessoas e, participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de segurança alimentar e nutricional em todas as esferas de governo, mantendo transparência dos programas, das ações, dos recursos públicos e privados e dos critérios para sua concessão.

Apresenta, também, como base, as diretrizes de promoção da intersetorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não-governamentais; a descentralização das ações e a articulação entre as esferas de governo; o monitoramento da situação alimentar e nutricional, visando subsidiar o ciclo de gestão das políticas para a área nas diferentes esferas de governo; articulação entre orçamento e gestão e; estímulo ao desenvolvimento de pesquisas e à capacitação de recursos humanos e conjugação de medidas diretas e emergenciais de garantia de acesso à alimentação adequada com ações que ampliem a capacidade de subsistência autônoma da população.

Integram o SISAN:

a) A Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN): instância responsável pela indicação ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar, bem como pela avaliação do SISAN.

Neste momento, vale destacar que a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional ¹⁵ será precedida de conferências estaduais, distrital e municipais nas quais serão escolhidos os delegados à Conferência Nacional.

b) O CONSEA: órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República e que possui como responsabilidades:

¹⁵ I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (1994). II Conferência Nacional de Segurança Alimentar (2004). III Conferência Nacional de Segurança Alimentar acontecerá em Maio de 2007 e terá como objetivo propor diretrizes para a incorporação da Segurança Alimentar e Nutricional nos eixos estratégicos de desenvolvimento do país e da sua inserção no contexto internacional; também apresentará diretrizes e prioridades da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e bases para a implementação e normatização do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). (CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2006).

- convocar a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional com periodicidade não superior a 4 (quatro) anos, definindo seus parâmetros de composição, organização e funcionamento por meio de regulamento próprio;
- propor ao Poder Executivo Federal, as diretrizes e as prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, incluindo neste, requisitos orçamentários para sua consecução; como também possui a atribuição de articular, acompanhar e monitorar, em regime de colaboração com os demais integrantes do Sistema, a implementação e a convergência de ações inerentes à Política e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
 - definir, em regime de colaboração com a Câmara Interministerial¹⁶ de Segurança Alimentar e Nutricional, os critérios e procedimentos de adesão ao SISAN;
 - instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos e entidades semelhantes de segurança alimentar e nutricional nos Estados, Distrito Federal e nos Municípios com a finalidade de promover o diálogo e a convergência das ações que integram o SISAN.

E por fim, o CONSEA mobiliza e apóia entidades da sociedade civil na discussão e na implementação de ações públicas de segurança alimentar e nutricional.

Sua composição estrutural é regida por 1/3 (um terço) de representantes governamentais, constituído pelos Ministros de Estado e Secretários Especiais, responsáveis pelas pastas entregues à consecução da segurança alimentar e nutricional; 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, por último, observadores como representantes dos conselhos de âmbito federal afins, de organismos internacionais e do Ministério Público Federal (Lei 11.346/06).

c) A Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional: composta por Ministros de Estado e Secretários Especiais que detêm atribuições como: elaborar, a partir das diretrizes providas do CONSEA, a Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional indicando diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos de

¹⁶ Por se entender que a Segurança Alimentar é uma política multisetorial e não deve estar vinculada diretamente a um setor, ou a um Ministério arriscando perder capacidade de articulação, substitui-se um ministério setorial por um Comitê Interministerial do governo.

acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua implementação como também coordenar e articular a execução da Política e do Plano.

d) Os órgãos e entidades de segurança alimentar e nutricional da União, Estados, Distrito Federal e Municípios como também as instituições privadas: com ou sem fins lucrativos que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN.

Apesar do SISAN legitimar a integração intersetorial das instâncias que o compõe, as ações para uma política de segurança alimentar e nutricional encontram-se ainda incipientes.

2.2 O SISTEMA DE VIGILÂNCIA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E SUA IMPORTÂNCIA NO CONTEXTO DA POLÍTICA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO

Em decorrência das Conferências Mundiais de Alimentação, a vigilância alimentar e nutricional foi convertida em tema obrigatório da programação desenvolvida pela maioria dos países. O Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional – SISVAN é a nomenclatura mundialmente conhecida que abrange um sistema de informação com a finalidade de retratar um diagnóstico descritivo e analítico da situação alimentar e nutricional da população brasileira. Sua implantação no país ocorreu em 1977 e sua regulamentação efetuou-se posteriormente, através da Portaria do Ministério da Saúde nº 080 (16/10/1990), no qual foi considerado pré-requisito para o repasse de recursos federais para as ações de combate à desnutrição a sua existência a nível municipal.

Durante a Conferência Mundial de Alimentação (1974), o sistema foi recomendado pela Organização Mundial de Saúde (OMS), pela Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), FAO e UNICEF, com o objetivo de: “[...] monitorizar as condições dos grupos desfavorecidos da população de risco, e proporcionar um método de avaliação rápida e permanente de todos os fatores que influenciam os padrões de consumo alimentar e o estado nutricional” (FAO/OMS, 1974 apud CASTRO, 1994, p.19).

O SISVAN, denominado em sua terminologia através da expressão “Vigilância Alimentar e Nutricional”, possui em seus objetivos uma relevante amplitude da atitude de vigilância, ou seja, um olhar particular para cada fase do ciclo de vida do indivíduo, grupo no qual as informações devem estar voltadas para a ação e a importância da ação da coleta, da

análise e do monitoramento dos dados nutricionais de uma determinada população e não apenas vincular ao aplicativo. É para ser usado no Setor-Saúde, objetivando a inserção de dados de avaliação nutricional das pessoas que freqüentam as unidades básicas do SUS e servindo como fonte de dados de monitoramento do estado nutricional de indivíduos de todas as fases do ciclo vital.

A Vigilância Alimentar e Nutricional (VAN) tem como propósito:

[...] promover informação contínua sobre as condições nutricionais da população e os fatores que as influenciam. Esta informação irá fornecer uma base para decisões a serem tomadas pelos responsáveis por políticas, planejamento e gerenciamento de programas relacionados com a melhoria dos padrões de consumo alimentar e do estado nutricional (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2006, p.40).

O monitoramento colabora para o conhecimento da origem e gravidade dos problemas de nutrição a partir do momento em que se identificam as áreas geográficas, segmentos sociais e grupos populacionais de maior risco aos agravos nutricionais. Nessa etapa, pode-se perceber, antecipadamente, desvios nutricionais (baixo peso ou sobrepeso / obesidade) no qual se possibilita a minimização ou evita-se possíveis conseqüências desses agravos.

Nesse monitoramento da situação alimentar e nutricional, prioriza-se a atenção à gestante e ao crescimento e desenvolvimento das crianças, servindo de base para todo trabalho empreendido na rede de serviços, de forma especial na atenção básica de saúde, ao considerar o compromisso de sua universalização.

Dessa forma, o diagnóstico das condições alimentares da comunidade se une ao diagnóstico das condições nutricionais para se constituir, de fato, como vigilância. O SISVAN é integrado ao Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB) e deveria, segundo (Machado *et al*, 2006, p.2) otimizar a inclusão das ações de nutrição na prática cotidiana dos serviços de saúde.

Também é realizado pelo SISVAN o mapeamento das endemias carenciais, de forma a evidenciar a sua distribuição espacial e a indicar a importância da ocorrência da desnutrição energético-protéica, da anemia, da hipovitaminose A, da deficiência de iodo e, o acompanhamento da situação das doenças crônicas não transmissíveis relacionadas com a alimentação e estilos de vida.

A Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), aprovada pela Portaria Nº 710 de 10 de julho de 1999, integra-se à Política Nacional de Saúde e tem como propósito:

a garantia da qualidade dos alimentos colocados para consumo no País, a promoção de práticas alimentares saudáveis e a prevenção e o controle dos distúrbios nutricionais, bem como o estímulo às ações intersetoriais que propiciem o acesso universal aos alimentos. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2003, p.1)

A PNAN compreende um instrumento legal, possibilitando ao Ministério da Saúde estruturar e implementar suas ações nas áreas de alimentação e nutrição, no âmbito da atenção básica à saúde e aos demais níveis de atribuição governamental. Nesse contexto, o SISVAN auxilia nas ações das equipes do Programa Saúde da Família¹⁷ (PSF) e dos Agentes Comunitários (PACS), servindo também como instrumento de avaliação para gestores do Sistema único de Saúde (SUS) e formuladores de políticas públicas.

O SISVAN representa um instrumento indispensável à Política de Segurança Alimentar e Nutricional para os três âmbitos de gestão governamental e é executado de forma intersetorial, como por exemplo, para acompanhar o estado nutricional da população beneficiária do Programa Bolsa-Família, conforme o Decreto nº 5.209¹⁸, publicado no Diário Oficial da União em 17/09/2004, que recomenda o monitoramento do crescimento, por meio da avaliação do estado nutricional contido no SISVAN, o acompanhamento do desenvolvimento e vacinação das crianças menores de sete anos e assistência ao pré-natal de mulheres gestantes.

Em relação à legalização da Vigilância Alimentar e Nutricional (VAN), consta-se que dentre às sete diretrizes que compõe a PNAN, a Vigilância Alimentar e Nutricional está consignada na 3ª diretriz: "Monitoramento da situação alimentar e nutricional". Outro instrumento legal, a portaria 1.156 de 31 de agosto de 1990, regulamenta Vigilância Alimentar e Nutricional para todo os municípios brasileiros.

A Política Nacional de Alimentação e Nutrição propõe para o SISVAN o monitoramento da situação alimentar e nutricional, de modo a agilizar os seus procedimentos e a ampliar sua cobertura a todo o País. Para tanto, Arruda (1992) enumera alguns desafios que se apresentam para o desenvolvimento e para a eficiência plena do sistema, como: a sua dimensão política, pois o SISVAN terá pouco valor se não fornecer dados que sejam úteis

¹⁷ Programa de Saúde da Família: é a estratégia de reorientação do modelo assistencial, operacionalizada mediante a implantação de equipes multiprofissionais em unidades básicas de saúde na qual essas equipes são responsáveis pelo acompanhamento de um número definido de famílias, localizadas em uma área geográfica delimitada. As ações são centradas na perspectiva da promoção da saúde, prevenção, recuperação, reabilitação de doenças e agravos mais freqüentes e na manutenção da saúde desta comunidade. Fonte: www.saude.gov.br acessado em 03/03/07.

¹⁸ Este Decreto regulamenta a Lei 10.836/04 que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Foi assinado pelo Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva e pelo Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Patrus Ananias.

para a tomada de decisões; também sua dimensão técnica, no que se refere à importância do fluxo de informações, desde a coleta, processamento, análise e interpretação dos dados até a transferência aos níveis decisórios; a dimensão organizacional, na qual deve estar organizada hierarquicamente, permitindo sua influência no planejamento e implementação de programas; em relação à dimensão operacional, o mais imprescindível é a vigilância estar sempre ligada à ação e, por fim, a dimensão social que compreende a credibilidade do sistema relacionada ao seu compromisso social que é de produzir dados, fomentando modificações de políticas e programas.

A consolidação do Sistema é feita, especialmente, com o apoio de Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição e as Áreas Técnicas Estaduais em Alimentação e Nutrição existentes na quase totalidade dos estados e em inúmeros municípios brasileiros.

Responsável em produzir indicadores capazes de sinalizar disponibilidade de alimentos, aspectos qualitativos e quantitativos da dieta consumida, práticas de amamentação e perfil da dieta complementar pós-desmame, distribuição do peso ao nascer, prevalência da desnutrição energético-protéica, de anemias, do sobrepeso, das deficiências de iodo e de vitamina A e das demais carências de micronutrientes relacionadas às enfermidades crônicas não-transmissíveis, o SISVAN atualiza, continuamente e analisa sistematicamente, as informações relativas à situação alimentar e nutricional do país, produzindo “*feedback*” entre informação, ação e avaliação de resultados.

2.3 PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS DE SUSTENTAÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: PROGRAMA FOME ZERO E PROGRAMA BOLSA-FAMÍLIA

Na busca por políticas alimentares eficazes que consolidem, de forma organizada e estratégica o direito humano à alimentação, o governo federal, através do Programa Fome Zero e do programa de transferência de renda Bolsa-Família implementam, de forma integrada e articulada, planos e ações emergenciais e estruturais de combate à fome e erradicação da pobreza no país.

2.3.1 O Programa Fome Zero

Após uma década de indefinições nas políticas sociais, o Programa Fome Zero (PFZ) merece uma análise detalhada por compreender uma proposta de Política de Segurança Alimentar e Nutricional implantada pela primeira vez no Brasil, explicitada como uma prioridade máxima pelo Presidente da República contando com um Ministério próprio e orçamento considerável.

O Programa Fome Zero, inicialmente, foi apresentado como um programa de todo o governo, envolvendo todos os ministérios. Foi estruturado pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome – MESA e assumido, posteriormente, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS),¹⁹ por intermédio da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a qual tornou-se o responsável pelo desenvolvimento e implantação de políticas de segurança alimentar e nutricional, vinculadas ao conjunto de estratégias do programa.

Com a implantação do PFZ, foi reinstalado o Consea, em janeiro de 2003 e foi realizado outro marco importante da implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, em março de 2004: A II Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional²⁰.

Na II Conferência, foram aprovados os seguintes princípios gerais que devem estar contemplados nas ações e políticas ligadas à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN):

- a) adotar a ótica da promoção do direito humano à alimentação saudável, colocando a SAN como objetivo estratégico permanente associado à soberania alimentar;
- b) assegurar o acesso universal permanente a alimentos de qualidade, prioritariamente, por meio da geração de trabalho e renda e contemplando ações educativas;
- c) buscar a transversalidade das ações por intermédio de planos articulados intersetorialmente e com participação social;
- d) respeitar a equidade de gênero e étnica, reconhecendo a diversidade e valorizando as culturas alimentares;
- e) promover a agricultura familiar baseada na agroecologia, em conexão com o uso sustentável dos recursos naturais e com a proteção do meio ambiente e;
- f) reconhecer a água como alimento essencial e patrimônio público.

¹⁹ O MDS foi criado pela Medida Provisória nº 163, de 23 de janeiro de 2004, transformada na Lei nº 10.868/04, unificando o Ministério da Assistência Social. Fonte: Vaitsman, Jeni. Rodrigues, Roberto W. S. e Sousa, Rômulo Paes. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). (UNESCO, 2006).

²⁰ Na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2004) – dentre os objetivos estavam: propor diretrizes para o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, além de avaliar ações e experiências e a Lei que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, sua principal deliberação. (CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2006).

(II CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2004, p.5)

O Programa também trouxe consigo várias inovações, das quais, pode-se destacar o diagnóstico da população vulnerável à fome²¹ ou em situação de insegurança alimentar, pois não existia um dimensionamento atual da população “que passa fome” no país. Para a realização desse diagnóstico, o projeto utilizou-se de uma metodologia de estimativa de pobres a partir de uma linha de pobreza, um conceito mais amplo que remete para o termo insegurança alimentar, englobando as pessoas que não tem condições de afirmar se suas condições biológicas estão afetadas. Segundo Takagi (2006, p. 55),

este conceito também envolve um aspecto preventivo, pois o público beneficiário não seria composto apenas por aquelas pessoas com suas condições biológicas afetadas, devido ao consumo insuficiente de calorias e proteínas, mas também pessoas que, ainda que não apresentem estes sintomas, estão bastante vulneráveis.

Nessa perspectiva, o Programa Fome Zero teve como proposta a ação central em políticas que pudessem ser investidas na sociedade, como é o caso das políticas estruturais, compreendendo ações que garantem base material às famílias pobres no sentido de proporcionar seu desenvolvimento.

Para Takagi (2006, p. 57), uma das visões estratégicas do Projeto Fome Zero é a de:

fortalecer a noção de que a segurança alimentar e nutricional está indissolúvelmente associada ao lugar onde a família vive, à sua proximidade da oferta local e regional de alimentos e à disponibilidade de equipamentos públicos e privados existentes no seu entorno: daí que a segurança alimentar e nutricional tem que ser garantida de forma territorial valorizando a dinamização da economia local e regional.

Inspirado no Programa Food Stamp²² americano e também nas experiências nacionais do tíquete do leite e de outros programas similares, o projeto Fome Zero teve como inovador o polêmico Programa Cupom de Alimentação (PCA),²³ que se enquadrava no campo das políticas específicas, ou seja, aquelas destinadas a promover a segurança alimentar

²¹ Mesmo diante das dificuldades de mensurar indigência/pobreza, o PFZ destacou o diagnóstico da população vulnerável à fome ou em insegurança alimentar, procurando estimar as pessoas que passam fome no país a partir de um estudo original, tendo por base os microdados da Pesquisa Nacional de Amostragem por Domicílios (Pnad) do IBGE, de 1999, depois atualizado para o ano 2001. O objetivo dos técnicos era dimensionar o público-alvo da proposta que estava sendo elaborada (BELIK, 2003, p.18).

²² O Programa Food Stamp teve início nos anos 30, na Grande Depressão americana, quando o governo decidiu distribuir o estoque de alimentos em excesso, que servia para estabilizar preços para os pobres. Esse modelo foi substituído pela distribuição de cupons ou tíquetes que poderiam ser trocados por alimentos nos supermercados, tornando-se um programa permanente na década de 1970. (TAKAGI, 2006, p.58)

²³ O Programa Nacional de Acesso à Alimentação – Programa Cupom-Alimentação (PCA) foi incorporado à Bolsa-Família através do decreto 5.290/04 que regulamentou a Lei 10.836. (BRASIL, 2004)

e nutricional e combate diretamente à fome e a desnutrição dos grupos populacionais mais carentes. Julgava-se o PCA necessário para gerar uma demanda ampla por alimentos e, conseqüentemente, aumentar a geração de emprego e renda por meio da maior circulação local de moeda e da produção local de alimentos. As políticas já existentes como as de distribuição de cestas básicas e de renda mínima, eram limitadas e não geravam o efeito de ativação das economias locais.

O Programa Cupom Alimentação deveria estar vinculado às principais políticas estruturais de combate à pobreza, complementando outros programas de transferência de renda e suas condicionalidades, como o Bolsa-Escola e o Bolsa-Alimentação. Visava, ainda, substituir a política tradicional de combate à fome (baseada no fornecimento de cestas básicas e gerador de dependência e de corrupção), por uma outra política que possibilitasse a ligação dos consumidores sem poder aquisitivo com os pequenos produtores de alimentos.

É por isso que o PCA pode ser massivo sem correr o risco de provocar os impactos inflacionários típicos de programas que geram distribuição de renda no curto prazo. Ele direciona a capacidade de gasto adicional dos consumidores mais pobres para a aquisição de alimentos estimulando a produção dos pequenos agricultores locais, um setor de reconhecida capacidade ociosa no país (INSTITUTO CIDADANIA, 2001 apud TAKAGI, 2006, p.59).

A distribuição de cupons que poderiam ser trocados por alimentos em supermercados, lojas e feira de produtores previamente cadastrados era por um período determinado, renovável mediante avaliação sócio-econômica, sendo exigidas contrapartidas para as famílias inseridas no programa, como freqüentar cursos de requalificação profissional, alfabetização e ter acompanhamento familiar através de equipes de saúde.

Demais propostas de políticas específicas estavam direcionadas a melhorias de políticas pré-existentes, como ampliação e redirecionamento do Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT, priorizando os trabalhadores de mais baixa renda, distribuição de alimentos em caráter emergencial para as populações atingidas por calamidades naturais e para os assentados da reforma agrária; combate à desnutrição materno-infantil através do fornecimento de produtos alimentares como o leite e de nutrientes básicos, como ferro e vitaminas, para as crianças; programas de garantia de segurança e qualidade dos alimentos; programas de educação alimentar e educação para o consumo com efeitos preventivos tanto para o combate à desnutrição, quanto para o combate à obesidade (TAKAGI, 2006).

Quanto às políticas locais, estas estabeleciam propostas que envolviam todos os níveis de governo no combate à fome a partir de programas já implantados com sucesso em

alguns municípios, sendo diferenciados segundo as áreas de residências (áreas urbanas metropolitanas, áreas urbanas não-metropolitanas e áreas rurais).

Dentre as sugestões para as regiões metropolitanas estavam a multiplicação de restaurantes populares e bancos de alimentos e, modernização de equipamentos de abastecimento como os varejões, sacolões, comboios e compras comunitárias, além de parceria com supermercados. Para as áreas urbanas não-metropolitanas ou pequenas e médias cidades, as sugestões se repetiam, mas com características diferenciadas: bancos de alimentos, parceria com varejistas, modernização dos equipamentos de abastecimento, incentivo à agricultura urbana, por meio de instrumentos como feiras do produtor e sistema de entrega no domicílio de produtos frescos, cursos de formação para implantação de hortas nas escolas, cadastros de terrenos urbanos sem uso para produção de hortas e a cessão para produção, por tempo determinado previamente, para pessoas interessadas e sem emprego.

Já para as áreas rurais, investia-se em políticas de apoio à agricultura familiar, dando preferência à compra pública derivada da demanda institucional em favor dos agricultores familiares e políticas de apoio à produção para autoconsumo por meio da doação de sementes, insumos e ferramentas específicas para uso em hortas e jardins, bem como matrizes para iniciar a criação de pequenos animais.

Para Yasbek (2004), o Programa Fome Zero caracteriza o lugar da pobreza na sociedade brasileira a partir do momento em que chama para o debate público o problema da fome e seus desdobramentos, convocando a opinião pública, as universidades, a mídia, os especialistas de várias áreas, as lideranças locais e os governantes de Estados e municípios para debaterem a questão, assumindo a pobreza e a fome, papéis de questões públicas.

Através da análise de Takagi e Belik (2006), nesses últimos anos, apesar das tentativas de desqualificação, o Programa Fome Zero promoveu novas políticas específicas, fomentou a articulação do governo, conseguiu apoio de empresários e voluntários, como também construiu uma visão da SAN territorial, potencializando os efeitos da transferência de renda para as economias locais e regionais, buscando incentivar a compra de alimentos locais através do Programa de Aquisição de Alimentos²⁴ da agricultura familiar (PAA), bem como,

²⁴ O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) compreende uma das ações do PFZ para garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional, promovendo a inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar. O PAA é um instrumento de política pública instituído pelo artigo 19 da Lei nº. 10.696/03 e regulamentado pelo Decreto nº. 4.772/03, o qual foi alterado pelo Decreto nº. 5.873/06. É coordenado pelo grupo gestor do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e, composto ainda pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Ministério da Fazenda. Fonte: < www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-nutricional-san/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa > acessado em: 25/02/07.

promoveu o incentivo para que as políticas universais e geradoras de emprego e renda, juntamente em parceria com governos estaduais e municipais, fossem ampliadas nessas regiões junto às famílias mais vulneráveis.

Dentre outros avanços, os autores apontam a forma de atuação integrada com outros órgãos do governo, sobretudo relacionado às ações estruturantes, a proposta de gestão participativa a partir do controle social dos programas de transferência de renda e o fortalecimento das ações para grupos específicos, como as comunidades indígenas e quilombolas.

Em contrapartida, também indicam as dificuldades que o programa tem enfrentado para obtenção de uma maior efetividade em vista do alcance e da visibilidade das políticas frente ao desafio de erradicar a fome e garantir a segurança alimentar e nutricional. Como se pode citar:

- a) o fato de que o acesso à alimentação é pouco percebido como um direito humano pela maioria da população;
- b) o excesso do apelo social e político do combate à fome de forma emergencial, em detrimento da busca da segurança alimentar, de caráter permanente;
- c) a falta de desenho claro para as políticas sociais como um todo, o que tem levado a excessiva e progressiva setorialização e verticalização dessas ações, dificultando a implantação de políticas multisetoriais, como é necessário no caso dos programas de Segurança Alimentar e Nutricional e;
- d) a ênfase e fortalecimento dos programas de transferência de renda dissociados da noção do acesso à alimentação de qualidade e de políticas estruturais para superação da condição de vulnerabilidade. (TAKAGI; BELIK, 2006, p. 1)

Os desafios do programa incorporam as dificuldades apontadas à medida que o acesso à alimentação ainda não é um conceito congregado popularmente como um direito, mas sim como um favor ou doação.

O Programa Fome Zero permanece entre as prioridades do governo, pois mesmo com relativa perda de visibilidade, está promovendo o direito humano à alimentação adequada e à segurança alimentar e nutricional através do fortalecimento da agricultura familiar, do estímulo à formação de cooperativas, da criação de infra-estrutura, da geração de empregos formais e do acesso à educação nutricional (TAKAGI; BELIK, 2006).

2.3.2 O Programa Bolsa-Família

O Bolsa-Família²⁵ é um programa integrado de transferência direta de renda e cadastramento único que convergiu os inúmeros programas de distribuição de renda existentes, como os programas Bolsa-Alimentação (Ministério da Saúde), Bolsa-Escola (Ministério da Educação), Auxílio-Gás (Ministério das Minas e Energia) e o Cartão-Alimentação (MESA), tendo como objetivo, nesta unificação, incrementar a qualidade dos gastos públicos e aumentar a eficiência e o impacto social de ação. Foi instituído pela Lei n.º 10.836/04 e regulamentado pelo Decreto n.º 5.209 no mesmo ano, cuja lei estabeleceu um Conselho Gestor Interministerial²⁶ (CGPBF) responsável por formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa, além de apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais, visando promover a emancipação das famílias beneficiadas nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.

Cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, além de outras atribuições que lhe forem conferidas,

a coordenação, a gestão e a operacionalização do Programa Bolsa-Família, que compreende a prática dos atos necessários à concessão e ao pagamento de benefícios, a gestão do Cadastramento Único do Governo Federal, a supervisão do cumprimento das condicionalidades e da oferta dos programas complementares, em articulação com os Ministérios setoriais e demais entes federados, e o acompanhamento e a fiscalização de sua execução. (BRASIL, 2004a, Art. 2º)

A execução e a gestão do programa dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da intersetorialidade entre os entes federados, da participação da comunidade e através do controle social. Essa implementação descentralizada pressupõe sua articulação ou mesmo integração ao nível da família, da comunidade e do território, significando que a gestão e a operacionalização dependem da coordenação não só entre setores dentro de um nível de governo, mas entre seus vários níveis: União, Estados e Municípios. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2006).

²⁵ O Programa Bolsa Família é o mais abrangente programa de transferência condicionada de renda. Em maio de 2006, beneficiou 9,2 milhões de famílias, representando uma cobertura de 83,2% das famílias pobres do Brasil. Fonte: (VAITSMAN; RODRIGUES, 2006, p.14).

²⁶ O Conselho Gestor Interministerial do Bolsa-Família é composto pelo titulares dos seguintes órgãos e entidades: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Fazenda; Casa Civil da Presidência da República e Caixa Econômica Federal. (BRASIL, 2004)

Dentre as providências dos Estados, cabe aos mesmos constituir representantes nas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar para serem responsáveis pelas ações do programa no âmbito estadual. Também deve promover ações que visem à gestão intersetorial estimulando articulação com a União e os Municípios, conforme condicionalidades.

A implantação do Bolsa-Família, em nível local, é de responsabilidade da Prefeitura Municipal, tendo como algumas atribuições: realização da inscrição das famílias pobres do Município no cadastramento único do Governo Federal; disponibilização de serviços e estruturas institucionais na área de assistência social, educação e saúde no âmbito municipal, além de estabelecer parcerias com órgãos e instituições, a fim de garantir oferta de programas sociais complementares²⁷.

Desse modo, o ingresso das famílias no Programa ocorre por meio do Cadastramento Único do Governo Federal que, conforme o Art.18 da Lei 10.836/04, trata da seleção de famílias beneficiárias, e estabelece: “o Programa Bolsa-Família atenderá às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza caracterizadas pela renda familiar mensal *per capita* de até R\$ 100,00 e R\$ 50, 00, respectivamente”.

Além dessa condição, as famílias que compõem o Cadastramento Único (CadÚnico) de programas sociais do Governo Federal poderão ser selecionadas a partir de um conjunto de indicadores sociais²⁸ capazes de estabelecer, com maior especificidade, as situações de vulnerabilidade social e econômica.

O Ministério da Saúde e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome²⁹, entendem que uma das principais características do Programa Bolsa-Família é a associação da transferência de renda como acesso aos direitos sociais básicos de saúde e nutrição, constituindo-se como elemento fundamental para a inclusão social das famílias (Portaria Interministerial nº 2.509/04).

O Ministério da Saúde deve fiscalizar o cumprimento das condicionalidades estabelecidas pela Lei 10.836/04 no que diz respeito ao acompanhamento do crescimento e do

²⁷ Os programas complementares são ações nas áreas de geração de trabalho e renda, acesso ao conhecimento, condições habitacionais, direitos sociais, desenvolvimento local, dentre outras ações que visam promover o desenvolvimento social e econômico sustentável das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Fonte:< http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/programas_complementares/> acessado em: 25/02/07

²⁸ O conjunto de indicadores sociais de que trata a Lei 10.836/04 será definido com base nos dados relativos aos integrantes das famílias, a partir das informações constantes no Cadastramento Único do Governo Federal, bem como em estudos sócio-econômicos. (BRASIL, 2004, Art. 18)

²⁹ A prioridade dada pelo Governo Federal aos programas de transferência de renda condicionada, a partir da unificação dos programas de transferência de renda existentes anteriormente e lançamento do Programa Bolsa-Família em 2003, aumentou em quase 20% a participação do Ministério do Desenvolvimento Social no gasto social do Governo Federal entre 2003 e 2005. Fonte: (VAITSMAN; RODRIGUES; SOUSA, 2006, p.14).

desenvolvimento infantil, à assistência ao pré-natal e ao puerpério, à vacinação, bem como à vigilância alimentar e nutricional de crianças menores de sete anos.

Desse modo, no que se refere à área da saúde no município, vale destacar o papel da Secretaria Municipal de Saúde no contexto do Programa, ao adquirir as seguintes competências:

- a) Indicar um responsável técnico (profissional de saúde) para coordenar o acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa-Família, no âmbito da saúde, sendo recomendado, um nutricionista;
- b) participar da instância de gestão intersetorial do Programa Bolsa-Família, no âmbito municipal, conforme o Decreto n.º 5.209, de 17 de setembro de 2004.
- c) implantar o sistema de informação - Vigilância Alimentar e Nutricional - SISVAN, que proverá as informações sobre o acompanhamento da saúde das famílias beneficiárias do Programa Bolsa-Família;
- d) coordenar o processo de inserção e atualização das informações de acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa-Família no aplicativo da Vigilância Alimentar e Nutricional – SISVAN;
- e) prover as ações básicas de saúde que fazem parte das condicionalidades (pré-natal, vacinação, vigilância alimentar e nutricional, acompanhamento do crescimento, desenvolvimento infantil e estímulo ao aleitamento materno);
- f) estimular e mobilizar as famílias para o cumprimento das condicionalidades do Programa;
- g) promover atividades educativas sobre aleitamento materno e alimentação saudável;
- h) capacitar as equipes de saúde para o acompanhamento de gestantes (pré-natal) e crianças menores de 7 anos das famílias beneficiárias do Programa;
- i) prover, semestralmente, as informações consolidadas da avaliação do acompanhamento das famílias atendidas pelo Programa, por meio do SISVAN e;
- j) informar ao órgão municipal responsável pelo Cadastro Único qualquer alteração identificada sobre os dados cadastrais das famílias beneficiárias pelo Programa Bolsa-Família (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2005, p. 5).

As famílias beneficiárias deverão ser assistidas por uma equipe de Programa de Agentes Comunitários de Saúde / Programa de Saúde da Família (PACS/PSF) e por uma unidade básica de saúde, assim as ações de saúde, que fazem parte das condicionalidades do Bolsa-Família, compreendem ações universais de saúde, isto é, devem ser oferecidas a todas as pessoas que procuram o Sistema Único de Saúde (SUS). O objetivo dessas condicionalidades do Programa é garantir a oferta das ações básicas, potencializando a melhoria da qualidade de vida das famílias e, assim, contribuindo para a sua inclusão social.

O estabelecimento de parcerias no âmbito municipal é primordial para que as ações tenham maior impacto, pois a articulação com outras instituições que atuam na melhoria das

condições de vida da população pode potencializar a qualidade do acompanhamento das famílias do Programa.

É nesta conjuntura que o Bolsa-Família estabelece uma relação intersetorial com o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional à medida que utiliza o formulário proposto pelo Ministério da Saúde (Mapa Diário de Acompanhamento do SISVAN) para a realização do acompanhamento dos membros das famílias beneficiárias do programa. Os dados nutricionais transmitidos pelos municípios, através do SISVAN, serão consolidados pelo Ministério da Saúde e encaminhados periodicamente ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, gestor federal do Programa.

De acordo com o Art. 5º do Decreto Interministerial Nº 2.509/04, compete ainda ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome no Programa Bolsa-Família:

- I - realizar a articulação intersetorial, promover o apoio institucional e supervisionar as ações governamentais para o cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa-Família;
- II - apoiar a descentralização do acompanhamento das condicionalidades da saúde das famílias do Programa Bolsa-família, em conformidade com as diretrizes e princípios do Sistema Único de Saúde;
- III - disciplinar e proceder aos encaminhamentos necessários à repercussão financeira na folha de pagamentos do Programa Bolsa-Família, quando do não cumprimento pelas famílias da agenda de saúde prevista no artigo 6.º desta Portaria³⁰;
- IV - capacitar, em articulação com o Ministério da Saúde, os responsáveis técnicos e gestores estaduais e municipais, no âmbito da Saúde, sobre a gestão do Programa Bolsa-Família;
- V - disponibilizar periodicamente a base do Cadastro Único atualizada ao Ministério da Saúde (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2004, Art. 5º).

2.3.2.1 Benefícios do Programa

Quanto aos benefícios concedidos pelo Bolsa-Família, destacam-se: o benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontram em situação de extrema pobreza; o benefício variável que engloba unidades familiares que, além de se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza, fazem parte de sua composição: gestantes, nutrizes, crianças entre zero e doze anos ou adolescentes até quinze anos; e, por fim, o benefício variável de caráter extraordinário, constituindo-se de parcela do valor dos benefícios das famílias advindas dos programas remanescentes que, na data da sua incorporação ao Programa Bolsa-

³⁰ O artigo 6º da Portaria supracitada compete sobre as responsabilidades das famílias atendidas no Programa Bolsa-Família no que se refere às ações de saúde relacionadas às gestantes e nutrizes e aos responsáveis por crianças menores de sete anos. Fonte: Manual de Orientações sobre o Bolsa-Família na Saúde, Ministério da Saúde, 2005.

Família, exceda o limite máximo fixado para o Programa Bolsa-Família. A concessão desses benefícios é de caráter temporário não gerando direito adquirido.

Os valores pagos às famílias cadastradas variam de R\$ 15,00 a R\$ 95,00, de acordo com a renda mensal *per capita* da família e o número de crianças. Em algumas situações, o valor pago pode ser um pouco maior (benefício variável de caráter extraordinário), como acontece com as famílias que migraram de programas remanescentes e recebiam um benefício maior nesses programas.

Como parte da política intersetorial do Governo Lula, o Bolsa-Família integra o Programa Fome Zero em uma perspectiva de assegurar o direito humano à alimentação mínima adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e, ao mesmo tempo, buscando contribuir para a erradicação da extrema pobreza. Belik e Takagi (2006) analisam que o mesmo não é tratado como um programa de acesso à alimentação, mas como um programa autônomo de combate à pobreza, com força própria articulando-se em três eixos específicos: o alívio imediato da pobreza por meio da transferência direta de renda; a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza por meio das condicionalidades que reforçam o exercício de direitos sociais nas áreas de saúde e educação e, os programas complementares que são ações coordenadas dos governos e da sociedade nas áreas de geração de trabalho, renda e alfabetização.

2.4 A POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR EM DEBATE

Uma política de Segurança Alimentar e Nutricional atua sobre as esferas da produção, da disponibilidade de alimentos, do abastecimento e do acesso ao alimento em qualidade e quantidade suficientes, da alimentação e nutrição. Para a realidade brasileira, em que as famílias mais pobres acabam gastando a maior parte de sua renda com a alimentação, as outras necessidades básicas como vestuário, habitação, educação e assistência à saúde, permanecem tendo sua satisfação deficitária. Para se enfrentar tal problemática no Brasil e para que a população tenha a possibilidade de acesso universal a satisfação de suas necessidades fundamentais, é indispensável intervenções no plano estrutural, voltadas ao enfrentamento da extrema desigualdade nas relações econômicas e sociais em nossa sociedade.

A LOSAN, em seu art. 4º, expressa que a segurança alimentar e nutricional abrange:

I – a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda (BRASIL, 2006, Art. 4º).

Entre os conceitos relevantes para a abordagem da discussão do acesso aos alimentos, torna-se pertinente destacar: a pobreza, a insegurança alimentar e a fome.

A pobreza, conforme trecho contido na Declaração de Roma (1996),

é a maior causa de insegurança alimentar. Um desenvolvimento sustentável, capaz de erradicá-la, é crucial para melhorar o acesso aos alimentos. Conflitos, terrorismos, corrupção e degradação do meio ambiente também contribuem para a insegurança alimentar (DECLARAÇÃO DE ROMA, 1996, p.2).

Conforme Monteiro (2003, apud TAKAGI, 2006), apesar da principal causa da falta de acesso aos alimentos ser a baixa renda, a insegurança alimentar possui diversas facetas, indo além da pobreza. Ao se tratar de dimensões relacionadas à qualidade e à dignidade, pode-se afirmar que são igualmente importantes e compreendem pessoas que comem inadequadamente, ou porque não ingerem os nutrientes necessários para uma vida saudável, embora possam até ingerir a quantidade necessária de calorias, ou porque ficam na incerteza se conseguirão alimentar-se todos os dias da semana. O conceito de insegurança alimentar abrange todas essas condições e permite vislumbrar políticas preventivas para evitar que as famílias cheguem ao estado de desnutrição aguda.

No Brasil, a questão da fome assume algumas dimensões fundamentais: em primeiro lugar a concentração de renda, os elevados níveis de desemprego e subemprego e o baixo poder aquisitivo e, em um segundo plano, a incompatibilidade dos preços dos alimentos com o baixo poder aquisitivo da maioria da população (INSTITUTO CIDADANIA, 2001 apud TAKAGI, 2006). Mas, Valente (s.d.) aponta que ela não pode ser reduzida nem à sua dimensão econômica e nem ao seu impacto biológico mensurável. Tanto a fome quanto a alimentação, em uma perspectiva de direitos humanos, compreendem facetas de um fenômeno muito amplo, nas quais incorporam dimensões relacionadas à diferentes necessidades histórico-culturais, psicológicas incluindo, sobretudo, a dignidade.

2.4.1 A Política Alimentar e a Política de Segurança Alimentar e Nutricional: encontros e confrontos

Considerando a alimentação adequada um direito básico inserido no conceito de segurança alimentar e nutricional, torna-se conveniente, ao se tratar de Política de Segurança Alimentar e Nutricional, distinguir o que abrange uma política alimentar e uma política de segurança alimentar e nutricional.

A política alimentar esteve tradicionalmente vinculada ao fornecimento direto de alimentos em situação de emergência, sobretudo na crise alimentar mundial da década de 1970. Recentemente, ela ressurge com um caráter mais amplo, ligada ao desenvolvimento de formas de regulação do sistema alimentar nacional ou mundial em uma escala macro. O foco de preocupação da política alimentar atual, relaciona-se com o sistema alimentar mundial, que produz iniquidades na produção, distribuição e consumo de alimentos, concentração de poder e de recursos das grandes companhias de produção e distribuição de alimentos e a exclusão de agricultores de menor escala dos sistemas de ofertas em decorrência da exigência de altos padrões de qualidade (MAXWELL E SLATER, 2003 apud TAKAGI, 2006). Já a política de segurança alimentar e nutricional, associa-se à esfera do consumo: engloba políticas que garantem o acesso à alimentação de qualidade para todos os indivíduos e apresenta, como critério de cobertura, o acesso universal à alimentação, sendo este um critério que deve ser incorporado pela população como um direito. Tanto a política alimentar quanto a política de segurança alimentar e nutricional são necessárias e complementares.

Destaca Takagi (2006) que a segurança alimentar e nutricional envolve, pelo menos, quatro dimensões, sendo a primeira, mais visível, a dimensão de quantidade, devido à necessidade de um consumo mínimo de calorias para uma vida ativa e saudável. A segunda dimensão, não menos visível, é denominada dimensão da qualidade, na qual a população deve ter acesso a alimentos nutritivos, seguros e de boa qualidade. A terceira esfera compreende a dimensão da regularidade, que consiste em se comer pelo menos três vezes por dia, todos os dias da semana. E por fim, a quarta dimensão compreende a dimensão da dignidade, ou seja, uma pessoa que se alimenta de restos de restaurantes ou de lixões não possui segurança alimentar, embora possa até não se enquadrar na categoria de subnutridos pelo critério biológico.

Nesse sentido, o avanço da Política de Segurança Alimentar e Nutricional (PSAN) depende da promoção de princípios de intersetorialidade, equidade, articulação entre orçamento e gestão e, articulação e abrangência entre as ações estruturantes e emergenciais.

A intersectorialidade é a base que constrói uma política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Compreende ações articuladas e coordenadas, utilizando recursos existentes de cada setor (materiais, humanos e institucionais), além de propor a articulação de ações nos diferentes níveis de um mesmo setor de forma eficaz, buscando realizar as ações em uma escala de prioridades estabelecidas em conjunto. Se os diferentes setores do governo e da sociedade civil efetuarem suas ações isoladamente, não se torna possível uma política de SAN efetiva.

A ausência de coordenação e articulação pode acarretar atendimento de mesmos segmentos da população (baixa renda ou os que têm mais problemas de saúde, de alimentação e de nutrição) por diferentes setores do governo e da sociedade civil, através de programas diferentes. Dessa forma, a população é forçada a relacionar-se com diferentes instituições, gastando tempo, recursos e informação para solicitar os recursos ofertados, conseguir cadastrar-se nos programas para depois receber o atendimento em dinheiro ou em serviços.

Assim, para se construir a intersectorialidade dessa política, é fundamental aproximar os setores que atuam na área de Segurança Alimentar e Nutricional para que, juntos, possam planejar, coordenar e propor formas de garantir recursos para a realização e ampliação das ações, identificando dentre elas, as que estão sendo desenvolvidas pelos diferentes setores e aquelas que causam maior impacto sobre a situação de SAN.

Há necessidade de se formular mecanismos de gestão e monitoramento integrado das ações que envolvem a SAN, criando, também, condições para a tomada de decisões estratégicas, gerando espaços para promoção de consensos possíveis em torno de questões-chave, bem como o montante de recursos a ser destinado às políticas de estímulo à produção para consumo interno em relação às exportações e aos investimentos econômicos e sociais. Os conselhos que promovem as parcerias entre governo e sociedade civil podem ser um exemplo desses espaços importantes para a construção de consensos políticos sobre prioridades.

Em se tratando de intersectorialidade, é oportuno destacar que a política de SAN está fortemente relacionada com o sistema de seguridade social³¹, integrado pelos setores da saúde, assistência e previdência, cujas ações, em seu conjunto, têm impacto direto na situação de segurança alimentar e nutricional da população. Portanto, torna-se necessária a construção de formas de integração entre esses sistemas, que são estratégicos para o governo e têm fortes pontos em comum. (II CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E

³¹ De acordo com o art. 194 da Constituição Federal de 1988: “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. Fonte: http://www.dji.com.br/constituicao_federal/cf194a195.htm acessado em: 09/03/07

NUTRICIONAL, 2004). Assim como a intersetorialidade é importante para a efetividade das ações relacionadas com a política de SAN, outros princípios também os são.

Destacam-se, então, as ações conjuntas entre Estado e sociedade civil, nas quais, nem o governo e nem as organizações da sociedade civil, agindo isoladamente, apresentam condições de garantir a segurança alimentar e nutricional da população de modo eficaz e permanente. A existência de um esforço para a ação conjunta e coordenada é fundamental, fazendo com que cada parte cumpra suas atribuições específicas, utilizando os recursos existentes de forma mais eficiente e com mais qualidade. Nessa parceria (Estado e sociedade civil), não se pode confundir o caráter complementar das ações de um setor em relação a outro com a delegação de funções que isente o Estado de suas obrigações.

Outro fator para destaque é a equidade, pois as desigualdades econômicas, de gênero e étnicas, bem como o acesso diferenciado aos bens e serviços públicos, são fatores determinantes da situação de insegurança alimentar. Para superá-las, as políticas públicas devem ser planejadas e implementadas de forma democrática, visando à equidade econômica, social, de gênero, étnica e racial.

Uma política de SAN mobiliza recursos gerenciados por setores do governo e da sociedade civil, carecendo da articulação entre orçamento e gestão, a fim de se saber o montante que se tem disponível e para uma previsão de recursos das ações na área de SAN. O orçamento e a gestão devem ser feitos de modo integrado, pela mesma instância responsável por formular e implementar a política de SAN. Quando essas decisões são feitas em diferentes órgãos de governo, sem a necessária articulação, dificilmente os objetivos de intersetorialidade e uma melhor utilização dos recursos serão alcançados. (II CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2004).

Por fim, torna-se relevante mencionar a abrangência e a articulação entre ações estruturantes, que englobam as ações de base, objetivando reverter o quadro de insegurança alimentar de indivíduos, grupos sociais e do próprio país, atacando suas causas, sejam elas políticas, econômicas, sociais ou culturais e as medidas emergenciais, voltadas para o atendimento mais imediato de grupos em condições adversas do ponto de vista social e de saúde. No entanto, as medidas devem ser planejadas em função de objetivos mais amplos de redução de desigualdade, em uma perspectiva emancipatória que visem desenvolver as capacidades individuais e coletivas.

Segundo a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2004, p.3 e 4),

uma política de SAN deve abranger as dimensões de produção, acesso, consumo; deve, também, estabelecer as relações entre alimento e saúde, a utilização biológica do alimento, bem como sua utilização comunitária e familiar. Em todas essas dimensões, pode-se recorrer a ações de caráter estruturais ou emergenciais.

A forma como essas ações são aplicadas adquirem um significado importante à medida que são pautadas na perspectiva dos direitos humanos e da cidadania, sob valores éticos e de equidade, reforçando, assim, a autonomia social, política e econômica da população atendida. (II CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2004).

Torna-se fundamental que os objetivos da política de SAN sejam norteadores das ações realizadas por todos os setores envolvidos na produção, abastecimento e comercialização de alimentos, bem como na saúde, educação, assistência, previdência.

Nesse contexto, para a Comissão Econômica para a América Latina³² (2004 apud TAKAGI, 2006 p.76):

a política de segurança alimentar deve ser um sistema integrado, que envolva as dimensões produtivas, de saúde, ambientais, econômicas, sociais e culturais, que contém estratégias para situações de emergência e de longo prazo, para incidir nos fatores mais estruturais. [...] esta concepção integradora implica em abandonar a perspectiva setorial, que tende a identificar o aspecto alimentar da política só com o estímulo à produção agrícola, e o nutricional como doença.

A inserção desses objetivos nos diversos setores da política pública gera modelos produtivos viáveis e sustentáveis do ponto de vista social, econômico e ambiental. É importante, também, fortalecer, nas instituições que operacionalizam essas ações, práticas que resgatem e fecundem a sociedade com valores éticos, culturais, de cidadania, de direitos, de equidade. Diante disso, a Segurança Alimentar e Nutricional é estratégica para o próprio desenvolvimento do país.

As ações integradas promovidas pela seguridade social reforçam a dimensão da segurança alimentar e nutricional para além do combate à fome e à pobreza e, de ações destinadas a grupos específicos. Mas, no entanto, só efetivarão seus propósitos na dimensão da cidadania se houver interação com as estruturas político-institucionais existentes, nas quais, adotar-se-á a integralidade e a intersetorialidade como princípios estratégicos. O

³² A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) foi criada em 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas com o objetivo de incentivar a cooperação econômica entre os seus membros. Compreende uma das cinco comissões econômicas da ONU. Fonte: < <http://pt.wikipedia.org/wiki/CEPAL>> acessado em: 09/03/07

empenho em romper barreiras entre segurança alimentar, segurança humana e direito humano à alimentação pode gerar arranjos intersetoriais com a vocação real de promover bem-estar de maneira integrada para o conjunto da população, ainda que respeitando demandas e necessidades específicas.

O desenvolvimento de novos programas, envolvendo diferentes secretarias, órgãos governamentais e instituições civis, baseado em uma perspectiva de convergência de ações, a fim de se obter um resultado comum, propiciará a construção de ações capazes de associar as várias dimensões do direito à alimentação.

A Política de Segurança Alimentar e Nutricional, sendo intersetorial por natureza, perpassa as áreas de saúde, educação, assistência social, produção, educação e abastecimento. Portanto, assume um caráter central no planejamento da ação do Estado, subordinando as demais áreas. Nessa mesma lógica, Pessanha (1998, apud TAKAGI, 2006, p.78) utiliza-se da definição de que a “Segurança Alimentar e Nutricional é o eixo norteador de políticas públicas” porque a política de segurança alimentar conjectura uma política de desenvolvimento, com geração de emprego e renda.

Segundo Takagi (2006), há a possibilidade de se pensar em duas linhas distintas na Segurança Alimentar e Nutricional: a que defende a segurança alimentar exclusivamente como um eixo norteador de políticas (direcionadas para o desenvolvimento, a equidade, a sustentabilidade e geração de empregos) e a que, concomitantemente às políticas estruturais de desenvolvimento, defende a especificidade das políticas de segurança alimentar, centradas na vinculação da promoção da produção alimentar regional, valorizando a agricultura familiar, considerando os aspectos socioeconômicos, culturais e ambientais associados à produção e, compatibilizando, também, a promoção de hábitos alimentares saudáveis e o consumo de produtos regionais/locais. O incentivo aos pequenos e médios produtores rurais e urbanos proporciona equidade e inclusão social, pois são grandes geradores de ocupação e de renda, ao mesmo tempo em que resulta maior e mais diversificada oferta de alimentos de qualidade à população, produzidos sob formas sustentáveis.

As ações das políticas estruturais são voltadas à redistribuição da renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária e em intervenções de ordem emergencial, denominadas, muitas vezes, de políticas compensatórias. Ainda em relação às políticas estruturais, Belik (2003, p.37) afirma que:

o apoio ao desenvolvimento de políticas estruturais passa também pela melhoria do nível educacional e cultural das populações carentes. [...] e que, portanto, políticas de inclusão social, baseadas na inclusão cultural e na

inclusão digital, são fundamentais para a melhoria das condições de vida da população jovem³³.

Um dos desafios para alavancar a questão da segurança alimentar no Brasil é conseguir fazer os governos renunciarem ações de tradição fragmentada e assumirem o posicionamento de que o combate à fome é estrutural e emergencial, ao mesmo tempo em que se necessita de uma articulação interministerial em torno da segurança alimentar e nutricional com uma nítida coordenação e, sobretudo, com uma proposta para a política social, que é mais ampla do que um programa de transferência de renda. Também é fundamental recuperar e fortalecer o discurso do direito à alimentação, das políticas estruturantes associadas às ações emergenciais e do controle social efetivo como forma de ampliação da cidadania (BELIK; TAKAGI, 2006).

Para viabilizar as ações da política de segurança alimentar e nutricional de forma articulada, foram esquematizados três níveis de ação simultâneos: as políticas estruturais, voltadas para o combate das causas da fome, como o aumento da renda familiar, a universalização dos direitos sociais e do acesso à alimentação de qualidade e da diminuição da desigualdade de renda; as políticas específicas de segurança alimentar e nutricional que englobam também as ações emergenciais e, as políticas locais, com ações diferenciadas conforme o tamanho do Município. Compreende um trabalho desafiador, extinguir políticas de tradição fragmentária para assumir ações efetivas de políticas integradas na perspectiva dos três níveis de ação, à medida que, embates políticos constataam a falta de homogeneidade entre os ministérios setoriais. O descompasso na gestão dos instrumentos de políticas públicas pelos ministérios e agências de governo torna-se um problema, pois, o país encontrando-se em condições macro-econômicas recessivas, o governo é pressionado a aumentar os gastos sociais³⁴ (e não de reduzi-los), gerando, conseqüentemente, uma insuficiência nos resultados das ações emergenciais dentro da conjuntura sócio-econômica em vigor (BELIK; TAKAGI, 2006).

Os autores (BELIK; TAKAGI, 2006, p.2) concluem que:

³³ O Programa Fome Zero inclui um conjunto de modalidades de iniciativas voltadas para a promoção do primeiro emprego: a abertura de novos postos de trabalho; o incremento da política de aprendizagem, regulamentada pela Lei Federal 10.097; diferentes opções de estágio remunerado, que deve respeitar a condição de estudante do estagiário; e o apoio ao empreendedorismo juvenil. (BELIK, 2003).

³⁴ Segundo estudo realizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (2005), o gasto social no Brasil é elevado e mal distribuído. Partindo-se da necessidade de se eliminar a regressividade e focalizar nos públicos mais vulneráveis, os pesquisadores mostram que esse gasto corresponde a “duas terças partes de todo o gasto do governo e que o orçamento da seguridade social (incluindo pensões), sozinho, representa 50% de todo o gasto social federal” (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2005, apud TAKAGI; BELIK, 2006, p.7).

A Política de Segurança Alimentar e Nutricional, embora ainda esteja sendo implementada, rompeu com a tradição de criação de inúmeras políticas compensatórias isoladas, com oscilação de alocação de recursos, a partir de uma concepção integrada entre os órgãos do governo nos três níveis e de forma participativa, com a criação dos conselhos nacional, estaduais e municipais de segurança alimentar e nutricional.

De acordo com Valente (2003), algumas tarefas são cabíveis a todos os setores da sociedade brasileira, a fim de contribuir para a construção de um novo modelo de desenvolvimento para o país, das quais pode-se destacar: a superação das políticas fragmentárias e assistencialistas, no que se refere ao tratamento da fome e desnutrição e, a articulação efetiva entre as políticas e programas emergenciais e estruturais, em uma perspectiva de promoção do Direito Humano à Alimentação, através da implementação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional integradora e transversal.

A separação do combate à fome e segurança alimentar e nutricional, agregando-se a remota noção de segurança alimentar e nutricional na cultura brasileira, gera uma conseqüência fatal, ou seja, a prevalência do combate à fome sobre a garantia da segurança alimentar e nutricional, originando um equívoco conceitual: a subordinação da política de segurança alimentar e nutricional às políticas emergenciais de combate à fome quando deveria ser o contrário, o combate à fome sendo parte de uma política permanente de segurança alimentar e de garantia do direito à alimentação. A associação direta entre fome e extrema pobreza provoca a naturalização da concepção de que o combate à fome está inserido em uma estratégia maior de combate à pobreza. Acompanhando essa lógica, programas de acesso à alimentação que buscam garantir um direito básico palpável, apresentam grandes chances de serem reduzidos a programas de renda mínima e assistencial (BELIK; TAKAGI, 2006, p.10).

Considerando, segundo definições da CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (2004), que a Política de Segurança Alimentar compreende um conjunto de ações planejadas para garantir a oferta e o acesso aos alimentos para a população, promovendo a nutrição e a saúde, essas ações devem ser sustentáveis à vista de desenvolver-se, articulando condições que permitam a manutenção à longo prazo. Para tanto, é preciso que haja envolvimento do governo e da sociedade civil organizada em seus diferentes setores ou áreas de ação: saúde, educação, trabalho, assistência, agricultura e em diferentes esferas como a produção, comercialização, controle de qualidade, acesso e consumo.

2.4.2 A Política de Segurança Alimentar e Nutricional no contexto da Seguridade Social

Para que uma política de segurança alimentar e nutricional se desenvolva de forma sustentável e soberana, deve-se efetivar esforços intersetoriais, sobretudo fortalecer os laços com as políticas de seguridade social, pois as políticas alimentares estão condicionadas às políticas das áreas da previdência, saúde e assistência, compreendendo ações fundamentais para a melhoria da qualidade de vida, sobretudo para se estancar o risco social no país.

Nessa discussão, Fleury (1997 apud BURLANDY; MAGALHÃES, 2004) e Viana (2003, apud BURLANDY; MAGALHÃES, 2004) analisam a proposta de seguridade social brasileira, na qual apresenta-se, de forma contraditória, ao manter princípios e critérios distintos de distribuição dos benefícios públicos. Por exemplo, em relação às necessidades da população no que se refere ao bem-estar à proteção salarial, deixa a desejar, enfraquecendo a lógica do “seguro” como fio condutor da política social. Já a saúde e, conseqüentemente, a alimentação (amparada na concepção ampliada de saúde como o acesso à alimentação, à terra, ao trabalho, ao lazer, à habitação e ao saneamento) passaram a fazer parte da seguridade social e, com isso, reconhecidas como direito legítimo que supera a assistência médica restrita a trabalhadores inseridos no sistema de previdência social e a distribuição de alimentos para as famílias pobres.

O orçamento da Seguridade Social, que integraria os recursos das várias fontes de financiamento, como por exemplo, as contribuições advindas do salário dos trabalhadores autônomos e empresários, os recursos oriundos do lucro líquido das empresas financeiras e do faturamento, a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS), não está sendo efetivado como previsto. Com a gestão unificada dos recursos inviabilizada, as áreas da saúde, previdência e assistência acabam por definir metas isoladamente (BURLANDY; MAGALHÃES, 2004).

Para Burlandy e Magalhães (2004, p.66):

O esforço em dissipar as fronteiras entre segurança alimentar, segurança humana, seguridade social e direito humano à alimentação pode, sem dúvida, forjar arenas e arranjos intersetoriais com a vocação real de promover bem-estar de maneira integrada para o conjunto da população, ainda que respeitando demandas e necessidades específicas.

A relação do permanente e do emergencial, em diferentes perspectivas temporais, compreende aspectos essenciais da ação, mas, ao mesmo tempo, origina lacunas, especificamente na problematização dos fundamentos estruturais da desigualdade social, à

medida que não se leva em consideração outros programas sociais no âmbito do enfrentamento à pobreza, sobretudo relacionados com as políticas de seguridade social, pois a articulação do programa Fome Zero com a seguridade social, constitucionalmente garantida, e com as demais políticas setoriais deveria, por exemplo, configurar-se como necessária e urgente, tendo em vista a superação da desarticulação e superposição das ações sociais no país (YASBEK, 2004).

Dentro da Seguridade Social,

a interação com a Assistência Social, enquanto política orientada pelo reconhecimento de direitos e provisão de necessidades sociais deveria ser orgânica, uma vez que a questão da fome é também, sem dúvida, um desafio a ser enfrentado no âmbito da instauração dos mínimos sociais no país, como afirma a Lei nº 8.742/93 - Lei Orgânica da Assistência Social (YASBEK, 2004, p. 108).

A integração das políticas de assistência social e de transferência de renda para alcançar efetividade na segurança alimentar engloba um processo que deve ser aprofundado e realizado em várias instâncias, a exemplo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que, por intermédio da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional³⁵ (SESAN), é o responsável pelo desenvolvimento e implantação de políticas de SAN, vinculadas ao conjunto de estratégias do Programa Fome Zero. Assim, o MDS começa a responder pelas políticas nacionais de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e de renda de cidadania, atribuídas a cargo, respectivamente, das secretarias: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar (SESAN), Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) (VAITSMAN; RODRIGUES; SOUSA, 2006).

Nessa lógica, o Programa Fome Zero é “uma combinação de ações e programas de assistência social, segurança alimentar, transferência de renda e mobilização. Integra programas, projetos e ações de onze ministérios” (ANANIAS, 2006). Ainda, segundo o ministro, em relação aos programas do Governo, pode-se avaliar positivamente as ações integradas do Programa Bolsa-Família (programa de transferência de renda do Fome Zero) de

³⁵ A Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional tem como objetivo garantir aos cidadãos o acesso à comida e água em quantidade, qualidade e regularidade suficientes, de maneira sustentável e respeitando a diversidade cultural. As competências, atribuições, organização e finalidade da SESAN e de seus Departamentos e Coordenações estão previstas no Regimento Interno do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, aprovado pela Portaria Nº 416 de 12 de agosto de 2005 do Ministro Patrus Ananias. Fonte: <http://www.mds.gov.br/institucional/secretarias/secretaria-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-sesan>. Acesso em: 10/03/07.

forma a superar o assistencialismo que, em momentos anteriores, predominava sob a forma de distribuição de cestas básicas e programas não estabelecidos em normas. Apesar de não constituir um direito permanente e, sim, um benefício de caráter temporário, a perspectiva atual do Bolsa-Família é a de tomar ações a curto prazo, como enfrentar os problemas emergenciais da pobreza referentes a fome e a desintegração do ambiente familiar e, ao mesmo tempo, através de suas condicionalidades³⁶, impulsionar a integração com políticas de educação e saúde (destaca-se sua articulação com o SISVAN), construindo uma rede de promoção e proteção social, a fim de impedir a perpetuação da pobreza no país. Disso decorre que o sistema de proteção social deve ser garantidor de uma série de direitos, sendo um deles, talvez o mais básico de todos, o da alimentação, pois garante o acesso à própria vida, ou seja, os direitos não são concorrentes e sim complementares.

No que se refere a essa esfera de direitos, torna-se pertinente destacar o papel da Assistência Social que, compondo o tripé da seguridade social, compreende uma política pública de garantia de direitos sociais, realizada de forma integrada junto às políticas setoriais. Nesse contexto, a Lei 8.212/91, em seu título IV, que trata da Assistência Social, define que:

Art. 4º. A Assistência Social é a política social que provê o atendimento das necessidades básicas, traduzidas em proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e à pessoa portadora de deficiência, independentemente de contribuição à Seguridade Social.

Portanto, em um primeiro momento, a Política de Assistência Social, para muitos, pode se confundir em parte, com o público em situação de insegurança alimentar. Mas, essa política é focada em grupos específicos vulneráveis com elementos e objetivos de avaliação limitados pelo próprio conceito como a deficiência física, o desamparo familiar ou social. E dessa forma, Belik e Takagi (2006, p. 16) reforçam que:

o direito da assistência social, que abrange pessoas que não têm condições de acesso à previdência contributiva social, não se sobrepõe ao direito ao acesso à alimentação. São dois direitos que devem ser garantidos, cada qual com seu modo e princípios de atendimento específico, assim como os demais direitos sociais básicos presentes na Constituição: saúde, trabalho, lazer, segurança e previdência social.

Contudo, para garantir a efetivação do direito pleno ao acesso à alimentação e aos demais direitos sociais em uma perspectiva de promoção da inclusão dos segmentos mais vulneráveis de forma justa e sustentável, deve-se superar desafios morais, éticos e políticos.

³⁶ Ver sobre as condicionalidades do Programa Bolsa Família na página 51 deste trabalho.

adotando ações intersetoriais, a fim de se atingir um desenvolvimento social, estruturado através de uma política pública institucionalizada e universal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este Trabalho de Conclusão de Curso apresentou um panorama da Política de Segurança Alimentar e Nutricional (PSAN), através de uma narrativa histórica das políticas alimentares que a antecederam internacionalmente, bem como no contexto brasileiro.

Apresentou, também, a trajetória da PSAN no Brasil a partir do arranjo das políticas alimentares no início do século passado, onde predominaram ações distintas de políticas alimentares como: a intervenção do Governo para solucionar o problema dos preços altos e da falta de alimentos, passando pela década de 30, na qual o foco era a atuação nas estruturas de distribuição de alimentos; os anos 60 que centrou a estrutura de estocagem e distribuição de alimentos e, as décadas de 70 e 80, com ênfase nas políticas de assistência alimentar marcadas pela intervenção pública do Estado ao assumir o papel de incentivo à produção agropecuária e gestão das estruturas de comercialização e regulação do mercado. Também discorreu sobre o período de 1990 a 1993, marcado pelas grandes mobilizações sociais como a Ação e Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida e, ainda, na década de 90, apresentou a gestão do Governo de Fernando Henrique Cardoso marcada pelo desmonte das estruturas anteriores, substituindo as mesmas por políticas focalizadas, de articulação com as comunidades, através de programas como o Programa Comunidade Solidária e os de renda mínima como o Bolsa-Escola, Bolsa-Saúde.

A partir do lançamento do Programa Fome Zero em 2001, a PSAN se compõe em uma perspectiva mais ampla de ação para solucionar o problema da insegurança alimentar, pois a questão da fome estava sendo interpretada, nesse momento, como um fator diretamente associado à insuficiência de renda e não diretamente com a falta de oferta ou escassez de alimentos. Assim, constatou-se que, apesar de haver resquícios de políticas fragmentadas e pontuais (as chamadas políticas de assistência alimentar), a PSAN avançou, nesses últimos anos, para superar a política do assistencialismo, através dos princípios de intersetorialidade, equidade, articulação entre orçamento e gestão e, articulação e abrangência entre as ações estruturantes e emergenciais. Porém, embora nessa lógica, verificou-se como os Programas Fome Zero e Bolsa-Família estabelecem uma relação interdependente, pois ambos trabalham em uma perspectiva de assegurar o direito humano à alimentação mínima adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e, ao mesmo tempo, buscando contribuir para a erradicação da extrema pobreza, mas não constituem um direito, à medida que não possuem caráter permanente, podendo ser extintos. Também se evidenciou a existência de duas tendências na PSAN: a política de assistência alimentar, de caráter pontual que ainda persiste

como prática em algumas políticas sociais e a política estrutural, visando as ações intersetoriais que garantam base material às famílias pobres no sentido de proporcionar seu desenvolvimento, através da geração emprego e renda.

Outro aspecto apontado foi a importância da interação da PSAN com as áreas da seguridade social (previdência, assistência e saúde). Certificou-se, então, que a concepção de políticas intersetoriais que articulam entre si informações de várias áreas (saúde, previdência, assistência, habitação, dentre outras) compreendem a forma ideal para se atingir resultados satisfatórios em relação à segurança alimentar e nutricional, proporcionando, conseqüentemente, a efetivação real de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional.

O presente trabalho apresentou, também, a intenção de se discutir os aspectos que torna a PSAN específica em relação às demais políticas sociais à medida que foca a alimentação como um direito humano básico, antecedendo outros direitos, pois é parte essencial do direito à vida. Assim, mesmo caracterizada como uma política social específica, verificou-se que as estratégias das políticas alimentares e de combate à fome implantadas, ao longo dos anos, não estavam dissociadas dos padrões mais gerais de políticas sociais no país, vinculando-se a várias áreas como previdência, assistência social, educação, saúde, geração de trabalho e renda, habitação, saneamento e transporte público. Através dessa lógica, a PSAN é de natureza intersetorial e, para ser aplicada através de ações efetivas, necessita da prática na integração com as demais políticas sociais. No sentido declaratório, foi uma grande evolução no âmbito da segurança alimentar, a aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar (LOSAN) em 2006, pois a partir desta lei, institucionalizou-se a segurança alimentar, objetivando demandar ações e políticas públicas contínuas e intersetoriais, sejam pela reformulação das políticas já existentes, sejam introduzindo ações inovadoras.

A partir do que foi apreendido, constata-se a ausência do Serviço Social no que compete o seu envolvimento com essa temática e, conseqüentemente, falta de produção teórica relacionada a este debate.

Finalmente, pode-se afirmar que a intenção deste trabalho, ao discorrer sobre esta temática, é de incitar no Serviço Social, discussões relacionadas com as políticas alimentares contribuindo para o aprofundamento do tema.

REFERÊNCIAS

AÇÃO BRASILEIRA PELA NUTRIÇÃO E DIREITOS HUMANOS. **Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: Comentário Geral Número 12 – O direito Humano à alimentação**, 1999. <http://www.abrandh.org.br/downloads/Comentario12.pdf>. Acesso em: 07/02/07.

ANANIAS, Patrus. **Transferência de Renda e Segurança Alimentar: O Combate à Fome como Caminho para Erradicação da Pobreza**. In: Seminário Internacional Transferência Condicionada de Renda e Segurança Alimentar. FAO/PNUD. Santiago do Chile: 2006. Disponível em: <http://www.fao.org/Regional/LAmerica/prior/segalim/ingreso/pdf/anancias.pdf>. Acesso em: 10/03/07.

ARRUDA, B. K. G. de. **Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional: Frustrações, Desafios e Perspectivas**. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 8 (1), p. 96-101, jan/mar, 1992.

BELIK, Walter. **Segurança Alimentar: a contribuição das Universidades**. (s.n.) São Paulo, 2003.

BRASIL. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991** (Lei Orgânica da Seguridade Social - Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências). Disponível em: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1991/8212.htm> . Acesso em: 12/02/07

_____. **Lei Complementar Nº 111, de 06 de Julho de 2001**. Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/LCP/Lcp111.htm> acesso em: 26/02/07.

_____. **Decreto Nº 5.209 de 17 de setembro de 2004**. Regulamenta a lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. 2004a Disponível em: http://sisvan.datasus.gov.br/documentos_bfa/DecretoPBF.pdf. Acesso em: 10/02/2007.

_____. **Lei Nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. 2004b Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm acesso em: 26/02/07.

_____. **Lei Nº 11.346 de 15 de setembro de 2006**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm. Acesso em: 19/02/07.

BURLANDY, Luciene; MAGALHÃES, Rosana. **Segurança, seguridade e direito: as diferentes faces da questão alimentar e nutricional**. Observatório da Cidadania, 2004.

CASTELLUCCI, Aldrin A. S.. **Flutuações econômicas, crise política e greve geral na Bahia da Primeira República**. Revista Brasileira de História, vol.25, no.50. São Paulo July/Dec. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-01882005000200006&script=sci_arttext&tlng=pt Acesso em: 10/02/07.

CASTRO, Inês Rugani Ribeiro de. **Vigilância Alimentar e Nutricional: limitações e interfaces com a rede de saúde**. Capítulo 1 - Sisvan: antecedentes. Editora Fiocruz, Rio de Janeiro: 1994. Disponível em: www.fiocruz.br/editora/media/01-VAN01.pdf acesso em: 12/12/06.

CASTRO, Josué de. **Bibliografia**. Disponível em: <http://www.josuedecastro.com.br/port/index.html>. Acesso em: 18/11/2006.

_____. **Por um mundo sem fome**. Disponível em: http://www.projetomemoria.art.br/JosuedeCastro/_index.html. Acesso em 18/11/2006.

CENTRO DE MÍDIA INDEPENDENTE. **FAO lança Programa Anti-Fome: Investimentos no combate à fome por parte da FAO**. Disponível em: <http://prod.midiaindependente.org/es/blue/2002/06/28027.shtml>. Acesso em 24/02/07.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Construção de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional**, 2004. Disponível em: http://200.152.41.8/ascom/consea/Arquivos/Pdf/Construcao_de_uma_Politica.pdf. Acesso em: 18/02/07.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Relatório Final, 1994.

_____. **II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**, 2004.

_____. **Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional. Perguntas e Respostas**, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/consea/exec/noticias_antigas.cfm?cod=10663&ano=2006 acesso em 09/03/07

_____. **Lei de Segurança de Segurança Alimentar e Nutricional: Conceitos**. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/consea/static/documentos/Eventos/IIIConferencia/Cartilha_CONSEA.pdf acesso em: 23/02/07.

_____. **Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional**. Lei Nº 11.346 de 15 de setembro de 2006. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/consea/static/eventos/LOSAN%20-%20Lei%2011.346%20de%2015%20de%20setembro%20de%2020061.pdf> acesso em: 23/02/07.

_____. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/Consea/>. Acesso em: 08/03/07.

_____. **Diretrizes para uma Política Nacional de Segurança Alimentar: as dez prioridades**. Brasília, 1994.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Disponível em: www.portaldatransparencia.gov.br. Acesso em 04/03/07.

DECLARAÇÃO DE ROMA SOBRE A SEGURANÇA ALIMENTAR MUNDIAL e Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação, Roma, 1996. Disponível em: http://www.conferenciainfantojuvenil.com.br/biblioteca/Declaracao_Roma.pdf. Acesso em: 27/10/06.

FAO/BID/ BIRD/EQUIPE DE TRANSIÇÃO. **Projeto Fome Zero: Relatório do Grupo de Trabalho Conjunto FAO/BID/ BIRD/Equipe de Transição** Disponível em: http://72.14.209.104/search?q=cache:Qu3ha51ZqGUJ:www.rlc.fao.org/prior/segalim/fomezero/eval02por.pdf+Programa+Anti-Fome&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=3&lr=lang_pt. Acesso em 24/02/07.

FILHO, Flávio Borges Botelho (org). Fome zero – políticas públicas e cidadania. **Cadernos do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares**, Ano IV - No14. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.unb.br/ceam/neagri/FOME%20ZERO%20normal.pdf> Acesso em: 08/03/07.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Disponível em: <http://www.fbsan.org.br/historia.htm>. Acesso em 28/02/07.

GONSALES, Elisa Pereira. **Conversas sobre a iniciação à pesquisa científica**. 3. ed. Campinas/SP: Alínea, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA **Pesquisa de Orçamentos Familiares**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pof/2002analise/default.shtm>. Acesso em 05/02/2007.

_____. **PNAD - Suplemento: Segurança Alimentar**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2004/suplalimentar2004/default.shtm>. Acesso em 05/02/2007.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA. **Assistência Social e Segurança Alimentar e Nutricional: Políticas sociais - acompanhamento e análise**. 2006. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_12/03_seguridade%20social.pdf. Acesso em: 02/02/2007.

LAZARTE, Blanca. **Biografia: Amartya Sen**. Disponível em: http://www.mercosul.inep.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=192&Itemid=28&lang=br. Acesso em 19/11/2006.

MACHADO, Neila Maria Viçosa, et al. **Reflexões sobre saúde, nutrição e a estratégia de saúde da família**. 2006 Disponível em: www.dtr2004.saude.gov.br/nutricao/documentos/noticia_01_09_06.pdf Acesso em 28/02/07.

MALUF, Renato S.; MENEZES, Francisco; VALENTE, Flávio L. Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil. **Revista Cadernos de Debate**, Vol. IV, P.66-88, 1996.

MENEZES, E. M.; SILVA, E. L. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 3. ed. Florianópolis: LED/UFSC. 2001.

MINAYO, Maria Cecília de Souza et al (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional**. Manual orientador, 2007.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Manual de orientações sobre o Bolsa Família na Saúde**. Brasília, DF, 2005. Disponível em: http://dtr2004.saude.gov.br/nutricao/documentos/manual_orientacoes_bf.pdf. Acesso em 04/03/07.

_____. **Portaria N° 1.156** de 31 de agosto de 1990. Disponível em: dtr2004.saude.gov.br/nutricao/documentos/portaria_sisvan.pdf acesso em: 18/12/07.

_____. (Coordenação Geral Da Política Nacional De Alimentação E Nutrição). **Nutrição na Atenção Básica : compromisso para alcançar as metas de desenvolvimento do milênio**. In: 11ª Congresso Mundial de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 2006 Disponível em: <http://www.abrasco.org.br/UserFiles/File/Apresentacoes/Dia%2025/Ana%20Beatriz%20-%202013-00.ppt>. Acessado em: 19/11/06.

_____. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição**, Brasília, 2003.

_____. **Portaria Interministerial N° 2.509 de 18 de novembro de 2004**. Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Disponível em: http://sisvan.datasus.gov.br/documentos_bfa/portaria%20MDS%20-%20MS%20condicionalidades%20Bolsa%20Fam%20C3%ADlia.pdf. Acesso em: 02/03/07.

_____. **Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional**. Disponível em: <http://sisvan.datasus.gov.br/apresentacao.asp>. Acesso em: 28/11/2006.

PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS, ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, 1966. Disponível em: www.interlegis.gov.br/. Acesso em 09/03/07.

SILVA, José Gomes da Silva. **Biografia**. Disponível em: <http://www.itesp.sp.gov.br/quemsomos/jose.htm>. Acesso em: 09/03/07.

SILVA, José Graziano; BELIK, Walter; TAKAGI, Maya. **Para os críticos do Fome Zero**. Disponível em: www.fomezero.gov.br/download/50fomezero2.pdf acesso em: 07/02/07.

_____. **Política de Combate à fome no Brasil**. São Paulo em Perspectiva, 2001.

TIMMER, C.P.; FALCON, W.P., PEARSON, S.R. **Análise da política alimentar**. Washington DC: IFPRI, 1999. Disponível em: <http://www.ifpri.org/portug/pubs/books/timmer.pdf>. Acesso em: 23/02/07.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W. S.; SOUSA, Rômulo Paes. **O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do**

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME/UNESCO, 2006.

VALENTE, Flavio Luiz Schieck. **A política de insegurança alimentar e nutricional no Brasil de 1995 a 2002.** (s.d.) Disponível em: www.fomezero.gov.br/download/pol_inseg_alimentar_Flavio_Valente.pdf acesso em: 06/02/07.

_____. **Fome, desnutrição e cidadania: inclusão social e direitos humanos.** 2003 Disponível em: http://www.coeptbrasil.org.br/downloads/FZ_Fome_Desnutricao_cidadania.pdf Acesso em: 11/02/07.

TAKAGI, Maya. **A implantação da Política de Segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios.** Tese. (Doutorado em Economia Aplicada). Instituto de Economia Aplicada, Universidade Estadual de Campinas. São Paulo, 2006.

TAKAGI, Maya. BELIK, Walter. **A Implantação da Política Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: entre a caridade e os gastos sociais.** São Paulo: Brasil, 2006.

YASBEK, Maria Carmelita. **O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais brasileiras.** São Paulo em Perspectiva, 2004.

ZIMMERMANN, Clóvis. **O Programa Bolsa Família sob a ótica dos Direitos Humanos.** Artigo. Agência de notícias (ADITAL) 2005 Disponível em: <http://www.adital.com.br/site/noticia.asp?lang=PT&cod=19737>. Acesso em: 10/02/07.