

Ronaldo Tavares de Araújo

*Centro Universitário Anhanguera
unidade Leme*

araujort@yahoo.com.br

Hermes de Andrade Junior

Faculdade Anhanguera de Taguatinga

handradejunior@gmail.com

Maria Cecilia Del Vecchio

Faculdade Anhanguera de Valinhos

edmcvecchio@terra.com.br

Pedro Calisto Luppi Monteiro

Faculdade Anhanguera do Rio Grande

luppi@rgpilots.com.br

Alessandro Fuentes Venturini

*Centro Universitário Anhanguera
de Santo André*

alessandro@vecadvogados.adv.br

Luciana Pinheiro

Faculdade Anhanguera de Joinville

luciana.pinheiro@aesapar.com

Anhanguera Educacional Ltda.

Correspondência/Contato

Alameda Maria Tereza, 4266
Valinhos, São Paulo
CEP 13.278-181
rc.ipade@anhanguera.com

Coordenação

Instituto de Pesquisas Aplicadas e
Desenvolvimento Educacional - IPADE

Resenha

Recebido em: 07/06/2012
Avaliado em: 26/07/2012

Publicação: 11 de dezembro de 2013

CARACTERIZAÇÃO E HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS À SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL

RESUMO

As políticas de segurança alimentar e nutricional no Brasil se desenvolvem principalmente sob os aspectos agrícolas, socioeconômicos, jurídicos e ambientais, ou seja, contextos multidisciplinares que originam diversos debates acadêmicos e científicos. Desta forma, objetivou-se nesta resenha a apresentação do diagnóstico das políticas públicas sobre segurança alimentar e nutricional no Brasil a partir do levantamento exploratório bibliográfico e análise histórica da ação estatal no combate a fome, demonstrando que até o final da Década de 1930 esta ação limitou-se ao abastecimento e fiscalização de alimentos, passando pela implantação de diversos programas e instituições visando o combate à fome; posteriormente nas Décadas de 1970 e 1980 concentrou-se nas formulações de uma política baseada no conceito de vigilância nutricional, entretanto não obteve êxito em seus propósitos; e desde a Década de 1990 até o presente momento, diversificaram-se as ações estatais com o viés de inserção social e assim além de distribuir alimento, gerar renda, trabalho e resgatar a autoestima e cidadania.

Palavras-Chave: políticas públicas; segurança alimentar e nutricional; ação estatal; desenvolvimento sustentável.

ABSTRACT

The politics of food and nutritional security in Brazil develops mostly in the agricultural aspects, socioeconomic, legal and environmental, or multidisciplinary contexts that lead many academic and scientific debates. Thus, this objective was to review the presentation of the diagnosis of public policy on food and nutritional security in Brazil from an exploratory literature review and historical analysis of state action to combat hunger, showing that by the end of the Decade, 1930 share this was limited to monitoring food supply and, through implementation of various programs and institutions to curb hunger; Decades later in 1970 and 1980 focused on the formulation of a policy based on the concept of nutritional surveillance, however was not successful in their purposes, and since the 1990's until the present time, diversified state actions with the bias of social inclusion and so in addition to distributing food, generate income, work and rescue the self-esteem and citizenship.

Keywords: public policy; food security and nutrition; state action; sustainable development.

1. INTRODUÇÃO

A segurança alimentar e nutricional é um assunto de amplo espectro sobre objetivos prioritários ao planejamento e construção das políticas públicas no Brasil, sendo historicamente relacionado com os aspectos agrícolas, jurídicos, socioeconômicos e ambientais do País produzindo, portanto um debate multidisciplinar.

Esta assertiva é corroborada por Belik, Graziano da Silva e Takagi (2001), que demonstram que apesar de o Brasil colonial estabelecer-se como área de exploração e produção agrícolas, a preocupação com as culturas alimentares surge já no século XVI em função da monocultura, que não deixava espaço para a produção de mantimentos. Ao longo do período de escravidão, desenvolveu-se o dilema entre utilizar essa mão de obra para produzir e comercializar alimentos em condições não remuneradoras e a alternativa de produzir para a exportação. Por esse motivo, a produção de alimentos esteve ligada muito mais ao auto abastecimento das propriedades que às demandas colocadas pelo mercado.

De acordo com Rocha (2000), Hoffmann (2001) e Takagi, Graziano da Silva e Del Grossi (2001), o histórico do diagnóstico das políticas recomendadas para o combate à fome no Brasil passou basicamente por três fases. Até os anos 30, os problemas de abastecimento estavam associados à questão da oferta de alimentos para a população que crescentemente se dirigia às metrópoles. Desse período até o final dos anos 80, a fome passou a ser encarada como um problema de intermediação e as políticas se voltaram para a regulação de preços e controle da oferta. Nos anos 90, os problemas de abastecimento passaram a ser combatidos através da desregulamentação do mercado na esperança de que o crescimento econômico pudesse proporcionar renda, emancipando as famílias pobres e alcançando a cidadania e nesta primeira década do século XXI as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no Brasil, vinculam-se prioritariamente ao acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda e articulação, mobilização e controle social.

2. OBJETIVO

Neste trabalho objetivou-se a caracterização e histórico das políticas públicas direcionadas à segurança alimentar e nutricional no Brasil pelo levantamento exploratório e descritivo de fontes secundárias aferindo como o desenvolvimento da ação estatal influenciou nos gargalos e estímulos, possibilitando desta forma traçar um diagnóstico histórico e atual das políticas públicas e dos programas estatais de combate à miséria.

3. METODOLOGIA

Os estudos e investigações relativas ao tema políticas públicas direcionadas à segurança alimentar e nutricional no Brasil, têm sido realizados fundamentalmente a partir do suporte teórico e metodológico e em diversas oportunidades de forma macro e abrangente, não agregando a análise segmentária e específica que proporciona o conhecimento da relação causa e efeito de determinado aspecto e o estabelecimento de políticas públicas, enfraquecendo assim o debate multidisciplinar acadêmico e técnico que o assunto proposto impõe.

Este trabalho apresenta-se com um caráter exploratório e predominantemente qualitativo. Esta condição decorre da abordagem teórica que se está adotando, considerando que além de ser atual e multidisciplinar, o assunto proposto permite estabelecer nexos com diversas ciências que, por conseguinte, favorece a compreensão específica de cada aspecto estudado na realidade das políticas públicas direcionadas à segurança alimentar e nutricional no País.

Os estudos exploratórios são importantes em situações como esta, pois permitem que a investigação traga novos e específicos olhares sobre o problema estudado. Permite que se verifique a pertinência em utilizar determinada abordagem teórica, que se desenvolvam instrumentos de coleta de informações, que se delineiem quadros analíticos para a compreensão do problema em investigação.

Também é bastante relevante na medida em que aponta como essencial à delimitação de uma realidade específica, de onde deve emergir um conjunto de reflexões e análises que possibilitam a identificação de problemas correlatos a ser investigados.

Portanto, foram realizados levantamentos bibliográficos e análises críticas de artigos científicos que apresentem de forma inovadora e original a relação entre os aspectos de produção agropecuária, indicadores socioeconômicos de programas governamentais, instrumentos jurídicos e gestão ambiental e logística e as políticas públicas empregados na segurança alimentar e nutricional no Brasil, possibilitando assim a formulação de novos conceitos e análises, incrementando o debate acadêmico e técnico por meio do estabelecimento do diagnóstico atual do assunto abordado.

4. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

4.1. Políticas Públicas

A Análise de Políticas Públicas é um campo de investigação que nas últimas décadas ganhou muito espaço e importância nas ciências política e administrativa, caracterizando-se como uma das três principais vertentes de pesquisa das Ciências Políticas (FREY, 2000, p. 213-214).

Tomando a definição de Laswell (1951), citado por FREY, (2000, p. 14) para Ciências Políticas, qual sejam, disciplinas engajadas em explicar a formulação de políticas e a execução de políticas, localizando dados e fornecendo interpretações relevantes para os problemas políticos de um determinado período, conclui-se facilmente que a análise de políticas públicas é um instrumento primordial para a crítica e a evolução dos modelos de políticas, planos e programas, de gestão dos recursos naturais e de acesso a esses recursos.

Segundo Windhoff-Héritier, além de outras duas abordagens, as análises de políticas:

[...] podem ser voltadas aos resultados que um dado sistema político vem produzindo. Nesse caso, o interesse primordial consiste na avaliação das contribuições que certas estratégias escolhidas podem trazer para a solução de problemas específicos. [...] [Isso] diz respeito à análise de campos específicos de políticas públicas como as políticas econômicas, financeiras, tecnológicas, sociais ou ambientais. Entretanto, o interesse da análise de políticas públicas não se restringe meramente a aumentar o conhecimento sobre planos, programas e projetos desenvolvidos e implementados pelas políticas setoriais. Visando à explanação das “leis e princípios próprios das políticas específicas”, a abordagem da ‘*policy analysis*’ pretende analisar “a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política” com o “arcabouço dos questionamentos ‘tradicionais’ da ciência política” (WINDHOFF-HÉRITIER, 1987, p. 7, citado por FREY, 2000, p. 215).

Recentes e ainda esporádicos no Brasil, os diagnósticos de políticas públicas apresentam-se, segundo Frey (2000, p. 214-215), com as seguintes características:

- a) Ênfase: 1) à análise das estruturas e instituições; ou 2) à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas.
- b) De natureza descritiva e com “graus de complexidade analítica e metodológica bastante distintos”.
- c) Predominam “microabordagens contextualizadas, porém dissociadas dos macroprocessos ou ainda restritas a um único ‘*approach*’ e limitadas no tempo” (PEREZ, 1998, p.70, citado por FREY, 2000, p. 215).
- d) Normalmente carecem de um embasamento teórico.

Não obstante, o tema tem sido foco de cursos de pós-graduação em universidades federais e a publicação de grande número de estudos, pesquisas e artigos nas áreas de Sociologia Política, Administração Pública e principalmente Ciência Política, como aponta Nascimento (2009, p. 199), que o designa “um campo do saber em ascensão no Brasil”.

Para Muller, toda política pública é, primeiramente, uma “tentativa de agir sobre um domínio da sociedade”. Tal ação implica a definição de objetivos (e.g. diminuir despesas sociais, limitar a poluição ou erradicar a fome) que são delimitados a partir de representação(ões) do problema, de suas consequências e de suas possíveis soluções. Assim, as políticas públicas vão [ou deveriam ir] além dos processos de decisão participados por um número limitado de atores. Elas constituem “o espaço em que uma sociedade dada constrói sua relação com o mundo, ou seja, com ela mesma” (MULLER, 2003, p. 59, citado por NASCIMENTO, 2009, p. 199).

4.2. Panorama histórico das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no Brasil

A ação estatal referente à alimentação até a Década de 1930 limitou-se ao âmbito do abastecimento e da fiscalização de alimentos com a criação em 1918 da “Comissão de Alimentação Pública”, para atender a “crise de carestia” (ACUÑA; THOMAZ, 2003).

Segundo o mesmo autor, a partir desta década, Josué de Castro realizou vários inquéritos populacionais visando definir as condições alimentares da população das várias regiões do país, demonstrando haver uma deficiência calórica grave que causaria impacto negativo sobre o processo produtivo.

Isso despertou nas autoridades governamentais a necessidade de intervenção na questão da alimentação e nutrição. Desta forma, em 1937 foi a Comissão Reguladora de Tabelamento, que tinha por objetivo a organização de tabelas de preços e fiscalização da qualidade e do peso dos produtos alimentícios.

A partir de 1939 a intervenção estatal na área começou a se fazer sentir com a criação de diversas instituições como a Comissão de Abastecimento, Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS - 1940), Sociedade Brasileira de Alimentação (SBA - 1940), Serviço Técnico da Alimentação (STAN - 1943), Instituto Técnico de Alimentação (ITA - 1944) e o Instituto Nacional de Nutrição (INN - 1946).

Através do SAPS, foi garantido o fornecimento de refeições equilibradas a preços acessíveis para trabalhadores, o desjejum escolar para os filhos dos mesmos e também a venda de gêneros a preço de custo.

Para L'abbate (1988), com o intuito de melhorar as condições de saúde do trabalhador assalariado, o SAPS atuou de forma concentrada no binômio alimentação e educação, caracterizando-se, entre outras atividades, pela implantação de restaurantes

populares, postos de venda de alimentos subsidiados e campanhas de educação alimentar dirigida aos trabalhadores.

A partir de 1950 instalaram-se vários programas de alimentação no país, com a criação da Campanha da Merenda Escolar (1955), a Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB) e a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAO) (Santos, Bailão, Marcondes, 2006).

Contudo, anteriormente a esta década a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), instituída em 1945, estabeleceu princípios fundamentais para implementação de política pública de alimentação, sendo a questão da desnutrição eleita o “problema número 1” de saúde pública no Brasil.

A CNA foi o órgão incumbido de assistir o governo na formulação da Política Nacional de Alimentação. Segundo os nutrólogos dessa comissão *as principais causas da subnutrição são: o desenvolvimento econômico insuficiente no país e sua própria evolução* (L'ABBATE, 1988), que fizeram com que o círculo vicioso forjado pelo binômio subnutrição e subprodução fosse um dos mais sérios fatores a estrangular as aspirações e iniciativas de progresso e elevação do povo. Esta análise passava pela percepção socioeconômica da situação alimentar, mas a urgência exigida pela gravidade do quadro motivou a adoção de um plano que enfatizava as relações entre subnutrição e saúde (VASCONCELOS, 1988).

Este plano, de alcance nacional, integrava duas etapas: uma primeira, denominada *fase preliminar*, visando a áreas e grupos da população em favor das quais seriam empregados e apurados os mais modernos métodos de melhoramento das condições de nutrição das coletividades. E a outra seria a *fase de ação geral*, envolvendo a consolidação de quatro grandes projetos: *Plano de Assistência e Educação Alimentar à Infância e Adolescência; Planos Regionais de Política Alimentar; Planos de Tecnologia Alimentar e Planos de Estudos* (L'ABBATE, 1988).

A despeito das intenções motivadoras desses planos, o único programa concretizado foi o Programa Nacional de Merenda Nacional Escolar, que contou com a participação efetiva do UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância) – já que uma das grandes dificuldades encontradas pela CNA foi a não disponibilidade de recursos econômicos e humanos – tendo recebido apoio também de instituições como a FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação) e a OMS (Organização Mundial da Saúde) (L'ABBATE, 1988; PELIANO, 1988).

Em 1972 a CNA foi extinta juntamente com a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN). A partir dessa iniciativa, o governo brasileiro desenvolveu um esquema assistencial denso, no qual os programas de alimentação e

Nutrição-PRONAN I e II, Projeto de Abastecimento em áreas de Baixa Renda-PROAB, Programa de Comercialização e Abastecimento em Áreas Rurais-PROCAB, Programa de Alimentação ao Trabalhador-PAT) se destacaram ao efetivar a distribuição de gêneros alimentícios às parcelas da população consideradas mais vulneráveis biologicamente (materno-infantil, escolares, gestantes, nutrízes).

Porém, na tentativa de suprir precariamente os mínimos sociais, existiu grande número de programas voltados para crianças menores de sete anos, o que acarretou superposição de atendimento alimentar (PELIANO, 1988; FELICIELLO & GARCIA, 1995).

Em 1974 na Conferência Mundial de Alimentação, após a crise mundial da produção de alimentos, foi criada a expressão “Vigilância Nutricional”, que culminou em 1975 com a criação do Sistema de Vigilância Nutricional (SISVAN), pela FAO e UNICEF. Esta conferência assumiu o compromisso de erradicar a fome e a desnutrição no prazo de uma década (COELHO, 2005).

Porém, a avaliação feita em 1989 demonstrou que estes programas de suplementação alimentar apresentava baixa cobertura e não atingiam os mais necessitados, sem considerar a má qualidade dos alimentos distribuídos.

Assim, durante os anos 70 e 80 do século 20, o INAN tentou implementar o Sistema de Vigilância Nutricional (SISVAN), porém os projetos não saíram da fase experimental (ACUÑA; THOMAZ, 2003).

A partir de 1993 com o advento do Programa de Atenção aos Desnutridos e Gestantes - “Leite é Saúde”- instituído pelo Governo Itamar Franco as políticas de alimentação com o viés de vigilância nutricional tomaram maior dimensão, levando a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), com o objetivo de consultar, assessorar e indicar as prioridades ao presidente da república, o que gerou o “Plano de Combate à Fome e a Miséria” (MAGALHÃES, 2002).

Deste plano fez parte o “Leite é saúde”, que tinha como objetivo básico contribuir para a implementação do Sistema Único de Saúde (SUS).

No mesmo ano, criou-se a Ação Cidadania contra a fome e a miséria e pela vida, impulsionada por um voluntariado heterogêneo (MAGALHÃES, 2002).

O CONSEA chegou a funcionar por apenas 2 anos e foi extinto pelo governo FHC, que no lugar criou o Conselho Comunidade Solidária, um órgão mais de consulta do que executivo (SANTANA; SANTOS, 2004).

De acordo com Benevides (2000), no início da década de 90, a alimentação alternativa assim denominada, começou a se difundir em todo o país com o apoio da

Pastoral da Criança da CNBB (Conferência Nacional de Bispos do Brasil). Esta era considerada como um complemento alimentar, definida como uma farinha elaborada a partir de folhas verdes escuras, sementes de abóbora, melancia, melão, mamão, gergelim, farelo de trigo, pó de casca de ovo, arroz.

O Programa de Alimentação ao Trabalhador (PAT), ainda vigente, foi criado em 1976 e operacionalizado a partir de 1977, tem como estratégia o subsídio por parte do governo e empregadores de 80% do preço final de pequenas (300 Kcal) e grandes (1400 Kcal) refeições para trabalhadores.

A oferta destas refeições pode se dar através de restaurantes das próprias empresas, serviços de terceiros, pela distribuição de cupons (vale-refeição) além do fornecimento de cestas de alimentos (BURLANDY; ANJOS, 2001).

Em 1997 com a extinção do INAN, houve a manutenção da distribuição do sistema de cestas básicas, batendo recorde em 1998 com a distribuição de trinta milhões de cestas (BELIK, 2004).

Ainda visando o atendimento às necessidades de saúde da população, em 1999 foi implantado o Programa Saúde da Família (PSF), um trabalho interdisciplinar que destaca as ações de alimentação e nutrição como estratégia de intervenção indispensável à qualidade de vida da população (ASSIS, et. al. 2002; GOMES & PEREIRA, 2005). No final de 2000, o governo federal cortou do orçamento de 2001 a verba para distribuição das cestas, tendo como justificativa oficial o caráter assistencial do programa, que não contribuiu, segundo o governo, para o combate da pobreza no país, além de argumentar que a distribuição de cestas não ajuda a economia local do município, pois diminui as compras nos pequenos comércios (BELIK, 2004).

A proposta do governo federal era implantar gradativamente para famílias a serem beneficiadas pelo Programa Bolsa Alimentação e Programa Bolsa Escola.

4.3. A contemporaneidade nas políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no Brasil – “Do Fome Zero ao Brasil sem Miséria”

O Projeto Fome Zero, elaborado pelo Instituto da Cidadania ao longo dos anos 1990 para o combate à fome, partia de algumas premissas: “a fome não tem diminuído no mundo”; “a fome não é causada pelo aumento da população nem pela falta de alimentos no mundo”; “existe um mercado da fome no mundo”; “no Brasil, a pobreza e a fome não estão concentradas nas áreas rurais do Nordeste”; e “as forças de mercado não resolvem o problema da fome” (SILVA, BELIK, TAKAGI, 2001).

O lançamento do Projeto Fome Zero como prioridade do governo eleito em 2002, quando da posse deste, e a reinstalação imediata do CONSEA propiciaram a construção de uma política abrangente que procurava englobar os diversos aspectos relacionados à SAN (CUSTÓDIO; FURQUIM; SANTOS; CYRILLO, 2001).

O Fome Zero de acordo com Brasil (2008), foi concebido em torno de quatro eixos, denominados articuladores:

1. Acesso aos alimentos (programas e ações de transferência de renda, alimentação e nutrição e acesso à informação e educação).
2. Fortalecimento da agricultura familiar (ações específicas que promovam a geração de renda no campo e o aumento da produção de alimentos para o consumo).
3. Geração de renda (incentivo à economia solidária e desenvolvimento de ações de qualificação da população de baixa renda).
4. Articulação, mobilização e controle social.

Com relação às ações do primeiro eixo, que visam ampliar e garantir o acesso aos alimentos, o Fome Zero se compõe das seguintes ações e programas: o Bolsa Família, um programa de transferência de renda destinado às famílias em situação de pobreza (com condicionalidades nas áreas de saúde e educação), sendo considerado o carro-chefe do Fome Zero por executar a maior parte dos recursos orçamentários destinados à Segurança Alimentar; o PNAE, que oferece um complemento nutricional aos estudantes da rede pública de ensino; a distribuição emergencial de alimentos sobretudo a grupos populacionais específicos com maior grau de vulnerabilidade social; a construção de cisternas para a população rural do semiárido;

O apoio à instalação de Restaurantes Populares, que comercializam refeições prontas, saudáveis e a preços subsidiados em parceria com os municípios; a instalação de Bancos de Alimentos, que recebem doações de alimentos e os repassam gratuitamente a instituições beneficentes; o estímulo à implantação da agricultura urbana e de hortas comunitárias; a implantação do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), que é um conjunto de ações voltadas para o monitoramento do estado nutricional da população, que pretende descrever as tendências de saúde e nutrição e situações de insegurança nutricional; a distribuição de vitamina A (para puérperas e crianças de 6 meses a 5 anos, de áreas endêmicas) e de ferro (para crianças de 6 a 18 meses, gestantes e puérperas); o PAT, que objetiva melhorar as condições nutricionais dos trabalhadores em situação formal de emprego; a desoneração da cesta básica de alimentos; ações voltadas para a valorização de hábitos culturais saudáveis e a educação alimentar e nutricional (CUSTÓDIO, 2009).

Para o fortalecimento da Agricultura Familiar, do segundo eixo articulador, atuam o Programa Fome Zero; o PRONAF; o Garantia-Safra (para a região semi-árida brasileira), que é um benefício no período de seca; o Seguro da Agricultura Familiar, que cobre 100% do financiamento e mais 65% da receita líquida esperada pelo empreendimento financiado pelo(a) agricultor(a) familiar; o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), que visa incentivar a produção de alimentos, a compra, a formação de estoques e a distribuição de alimentos para pessoas em situação de insegurança alimentar (BRASIL, 2008).

Para o terceiro eixo, a geração de renda, foram propostos programas de qualificação social e profissional; economia solidária e inclusão produtiva; o Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD), que busca promover o desenvolvimento territorial em áreas periféricas do país, com ênfase na SAN e na geração de trabalho e renda; a organização produtiva de comunidades pobres, urbanas e rurais, de trabalhadores de empresas em processo de desestruturação produtiva e de catadores para triagem e beneficiamento do lixo; e a oferta de microcrédito a pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte (Brasil, 2008).

Finalmente, no âmbito da articulação, mobilização e controle social, que formam o quarto eixo, o Fome Zero inclui as ações da proteção social básica da Assistência Social, desenvolvidas nos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS); o programa de mobilização social e educação cidadã, que atua na capacitação, logística, elaboração e reprodução de material didático-informativo; o programa de capacitação de agentes públicos e sociais, por meio de oficinas, cursos e eventos; as ações solidárias de mutirões e doações; o incentivo às parcerias com empresas e entidades, principalmente para o desenvolvimento de projetos ditos estruturantes, dentre os quais se incluem ações voltadas para a geração de trabalho e renda; e o controle social, por meio de conselhos sociais, que participam e acompanham as ações do Fome Zero (BRASIL, 2008).

Idealizado como estratégia para assegurar o DHAA (Direito Humano à Alimentação Adequada) às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos, o Fome Zero recolocou o tema da fome nas agendas pública e governamental e se desdobrou em várias ações, como a imediata reativação do CONSEA e a aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar Nutricional, conhecida por LOSAN (BRASIL, 2006). Também foram incentivadas as criações de conselhos estaduais e municipais de SAN.

Após o primeiro impacto, segundo Custódio (2009), a marca “Fome Zero”, aos poucos, foi saindo de cena para dar espaço ao conceito mais substantivo de SAN. Atualmente, a PNSAN é composta por um conjunto de ações denominadas estruturantes

(ruptura com a dependência), específicas (direcionadas a segmentos populacionais ou regiões específicas) e locais (voltadas para o território urbano ou rural), assegurada por aporte jurídico e institucional.

Mais recentemente por meio do Decreto 7.492, de 2 de junho de 2011 (BRASIL, 2011), o Governo Federal instituiu o Plano Brasil Sem Miséria com o objetivo de superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações. Em seu 2º Artigo fica destinado que o público beneficiário deste plano será a população em situação de extrema pobreza, ou seja, de acordo com o seguinte Parágrafo Único, será a população com renda per capita mensal de até R\$ 70,00 (setenta reais).

Dentre os objetivos específicos deste plano relaciona-se ao tema deste trabalho o objetivo de “Ampliar o acesso às oportunidades de ocupação e renda através de ações de inclusão produtiva nos meios urbano e rural”, com a apresentação de acordo com Brasil (2012), de resultados preliminares e globais após um ano de vigência do plano com o apoio às famílias em extrema pobreza, visando produzir mais e melhor e a comercializar seus produtos, ampliou-se a construção de cisternas, a oferta de assistência técnica e extensão rural (ATER), a distribuição de sementes e o fomento, ou seja, recursos para aquisição de insumos necessários à produção de alimentos, contabilizando mais de 1 milhão de atendimentos realizados, beneficiando diretamente membros de 263 mil famílias em extrema pobreza que vivem no campo. Muitas dessas famílias foram atendidas pelo “Luz Para Todos” e pela ampliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que garante a compra da produção dos agricultores familiares em extrema pobreza.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De forma bastante simplificada, as políticas alimentares foram analisadas a partir dos seguintes períodos: no início do século passado, predominaram as políticas de intervenção para resolver o problema dos preços altos e a falta de alimentos. A partir dos anos 30, predominou a visão de atuar nas estruturas de distribuição.

Ampla estrutura de estocagem e distribuição de alimentos foi criada nacionalmente, sobretudo a partir da década de 60. Em seguida, nos anos 70, ampliou-se a intervenção pública e o Estado passou a atuar no incentivo à produção agropecuária, gestão direta das estruturas de comercialização e na regulação do mercado. No final dos anos 80, observou-se o desmonte das políticas agrícolas – em particular a do critério rural

subsidiado – que deram sustentação à agricultura intensiva, embora a produtividade e a produção continuassem a elevar-se nas décadas seguintes, e das políticas de abastecimento. Os anos 90 foram marcados por dois períodos muito distintos: na primeira metade da década, houve grande mobilização da sociedade em torno do tema do combate à fome e à miséria, resultando na formação, pela primeira vez, de uma institucionalidade integrada, de caráter nacional, para o combate à fome. Essa estrutura dinamizadora, o CONSEA, teve, no entanto, vida curta. A segunda metade da década foi marcada pelo desmonte das estruturas anteriores e sua substituição por políticas focalizadas, de articulação com as comunidades, e pelo fornecimento de programas de renda mínima do tipo bolsa-escola, bolsa-saúde, e outras.

Com o advento do Programa Fome Zero e mais recentemente o Plano Brasil sem Miséria, observa-se, que a consolidação de uma política pública coerente e sistemática só se configurou na última década, devido ao fôlego que os atores governamentais e da sociedade civil ganharam para que a fome e a insegurança alimentar fossem tratadas como um problema macro e transversal, distanciando-se da visão de que programas focados e sem interface uns com os outros poderiam ser aplicados de forma efetiva para solucionar este mal, que ainda permeia a sociedade brasileira.

Portanto, ao se observar o histórico das políticas de segurança alimentar e nutricional no Brasil é possível diagnosticar que, além das mesmas passarem por diversas fases e mudanças ao longo das décadas é fato o desejo de encontrar um modelo de proteção social que possa definitivamente assegurar o direito a uma alimentação saudável e, conseqüentemente, o direito à educação e à saúde.

AGRADECIMENTOS

Esta resenha é parte integrante do relatório parcial do Grupo de Pesquisadores em Ciências Agrárias do Instituto de Pesquisas Aplicadas e Desenvolvimento Educacional – IPADE, da Anhanguera Educacional, com financiamento de Bolsa na modalidade de Pesquisa e Desenvolvimento da Funadesp. Os autores agradecem o apoio das instituições financiadoras.

REFERÊNCIAS

ACUÑA, K.; THOMAZ, C. Surgimento da Ciência da Nutrição e breve histórico das políticas de alimentação no Brasil. **Revista Baiana de Saúde Pública**, v27, n. 1/2, 114-123, 2003.

- ASSIS A.M.O., et al. O Programa Saúde da Família: contribuições para uma reflexão sobre a inserção do nutricionista na equipe multidisciplinar. **Revista de Nutrição de Campinas**, v. 15(3): 255-266, 2002.
- BELIK W, et al. Políticas de Combate a fome no Brasil. **Revista de Nutrição de Campinas**, v. 17(4): 523-533, 2004.
- BELIK, W.; GRAZIANO DA SILVA, J.; TAKAGI, M. Políticas de Combate à Fome no Brasil. São Paulo: **São Paulo em Perspectiva**, v.15, n.4, Oct./Dec. 2001.
- BENEVIDES, C.M.J.; et al. Alimentação alternativa: aspectos sócio-econômico-nutricionais. **Revista Higiene Alimentar**, São Paulo, v.14, n.72, 13-16, 2000.
- BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, SISAN, com vistas a assegurar o DHAA e dá outras Providências.** 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm. Acesso em: 15/05/2012.
- BRASIL. **Fome Zero - Programas e Ações.** 2008. Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br/programas-e-acoas>. Acesso em: 03/05/2012.
- BRASIL. **Decreto 7.492, de 2 de junho de 2011 – institui o Plano Brasil Sem Miséria.** 2011. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/brasilsemmiseria/legislacao-2/decreto-no-7492.pdf>. Acesso em: 05/06/12.
- BRASIL. **Programa Brasil sem Miséria.** 2012. Disponível em: <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/>. Acesso em: 05/06/12.
- BURLANDY, L.; ANJOS, L.A. Acesso a vale-refeição e estado nutricional de adultos beneficiários do Programa de Alimentação de Trabalhador no Nordeste e Sudeste do Brasil. 1997. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 17(6): 1457-1464, 2001.
- COELHO A.I.M.; et al. Dia Mundial da Alimentação. **Revista de Nutrição de Campinas**, v. 18 (3):401-418, 2005.
- CUSTÓDIO, M.B. **Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: Arranjo Institucional e Alocação de Recursos.** [tese]. São Paulo: Programa Interunidades em Nutrição Humana Aplicada, Universidade de São Paulo; 2009.
- CUSTÓDIO, M.B.; FURQUIM, N.R.; SANTOS, G.M.M.; CYRILLO, D.C. Segurança Alimentar e Nutricional e a construção de sua política: uma visão histórica. **Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas**, 18(1): 1-10, 2011.
- FELICIANO, D.; GARCIA, R.W.D. Cidadania e Solidariedade: as ações contra fome e a miséria. **Revista Nutrição PUCAMP**, v. 8, N.1, P.65-82, 1995.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, jun de 2000. p. 211-259.
- GOMES M.A, PEREIRA M.L.D. Família em situação de vulnerabilidade social: uma questão de políticas públicas. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, v. 10(2): 357-363, 2005.
- HOFFMANN, R. **A distribuição de renda no Brasil no período 1993-99.** 2001, mimeo.
- L'ABBATE, S. As Políticas de Alimentação e Nutrição no Brasil: Período de 1940 a 1964. **Revista Nutrição PUCAMP**, v. 1, n.2, p.87-138, jul/dez, 1988.
- MAGALHÃES R. Enfrentando a pobreza, reconstruindo vínculos sociais: as lições da Ação Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. **Caderno de Saúde Pública**, v. 8 (Suplemento): 121-137, 2002.
- NASCIMENTO, R.C. do. **A fome como uma questão social nas políticas públicas brasileiras.** Revista IDeAS – Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 197-225, jul./dez. 2009.
- PELIANO, A.M. Os Programas Alimentares e Nutricionais no Contexto da recessão econômica: 1980-1984, in: CHAHAD, J.P. & CERNINI (org). **Crise e infância no Brasil**, São Paulo: Instituto de Pesquisas Econômicas, 1988.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil: O que há de novo no limiar do século XXI?**. set. 2000, mimeo.

SANTANA, L.A.A; SANTOS, S.M.C. Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional na implementação do Programa Leite é Saúde: avaliação em municípios baianos. **Revista de Nutrição de Campinas**, v. 17(3): 283-290, 2004.

SANTOS, C.R.C.G.; BAILÃO, G.L.S.M.S.; MARCONDES, Y.S. A História das Políticas Públicas voltadas ao combate da fome. **Saúde Coletiva** [en línea] 2006, vol. 9. Disponível em: <http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=84222222006>. Acesso em: 13/05/2012.

SILVA J.G.; BELIK, W.; TAKAGI, M. **Projeto Fome Zero**. São Paulo: Instituto da Cidadania; 2001.

TAKAGI, M.; GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. **Pobreza e fome: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil**. Texto para discussão, n.101. Campinas, IE/Unicamp, 2001.

VASCONCELOS, F.A.G. A Política Social de Alimentação e Nutrição no Brasil: Acumulação do Capital e Reprodução da fome/desnutrição. **Saúde em Debate**, p.42-49, dez, 1988.

Ronaldo Tavares de Araújo

Graduação em Engenharia Agrônoma pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar - 1999), especialização em Didática e Metodologia do Ensino Superior pela Anhanguera Educacional S.A. campus Leme-SP (2009), mestrado em Agricultura Tropical e Subtropical Área de Concentração Tecnologia da Produção Agrícola pelo Instituto Agrônomo de Campinas-SP (IAC - 2003) e Doutorado em Ciências (Ciências Biológicas) Área de Concentração Ecologia e Recursos Naturais pela Universidade Federal de São Carlos-SP (UFSCar - 2008).

Hermes de Andrade Junior

Graduado em Relações Internacionais pela UNESA, com especializações em Supervisão Escolar e de Inteligência pelo Ministério da Defesa e em Psicologia da Propaganda e Marketing. Possui mestrado em Sociologia pelo CPDA/UFRRJ (1998) e doutorado em Saúde pública (Sociedade e Ambiente) pela FIOCRUZ (2005).

Maria Cecilia Del Vecchio

Graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (2003), graduação em Biologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1974), mestrado em Biologia Celular e Molecular pela Universidade Estadual de Campinas (1981) e doutorado em Fitotecnia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1992).

Pedro Calisto Luppi Monteiro

Graduação em Ciências Náuticas e Engenharia Mecânica pela Escola Naval (1974), pós graduação em Submarinos (1978), mestrado em Ciências Navais pela Escola de Gerra Naval (1989) e

doutorado em Política e Estratégia Marítima pela Escola de Guerra Naval (2001).

Alessandro Fuentes Venturini

Advogado atuante com experiência na área de Direito Ambiental, do Consumidor, Civil, Tributário e Imobiliário; Doutor (2010) e Mestre (2003) em Direitos Difusos e Coletivos pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Especialista (2006) em Direito Tributário pela COGEAE - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, possui graduação em Direito pela Universidade Cidade de São Paulo (1998), desempenhando atividade acadêmica como Professor Mestre do Centro Universitário Assunção - UNIFAI e da Estácio-Uniradial.

Luciana Pinheiro

Pós-doutorado interdisciplinar em Ciências Humanas pela UFSC (2009); doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela UFPR (2007); bacharelado e licenciatura plena em Ciências Biológicas pela Univille (2002).