

**Universidade de Brasília – UNB  
Instituto de Ciências Humanas – IHD  
Departamento de Serviço Social – SER  
Programa de Pós Graduação em Política Social – PPGPS**

**ANÁLISE HISTÓRICA DO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA  
NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (2003-2006):  
atores, idéias, interesses e instituições na construção de consenso político**

**ANELISE RIZZOLO DE OLIVEIRA PINHEIRO**

Brasília – DF

2009

**ANELISE RIZZOLO DE OLIVEIRA PINHEIRO**

**ANÁLISE HISTÓRICA DO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA  
NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (2003-2006):  
atores, idéias, interesses e instituições na construção de consenso político**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social - Instituto de Ciências Humanas da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do Grau de Doutor em Política Social.

**Orientador:** Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Denise Bomtempo Birche de Carvalho

Brasília – DF

2009

PINHEIRO – RIZZOLO DE OLIVEIRA, Anelise

Análise histórica do processo de formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2003 – 2006): atores, idéias, interesses e instituições na construção de consenso político. 234 f. Tese (Doutorado em Política Social) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, 2009.

Inclui bibliografia.

1. análise de políticas públicas 2. nutrição e saúde pública. 3. direitos sociais 4. segurança alimentar e nutricional.

**ANÁLISE HISTÓRICA DO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA  
NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (2003 – 2006): atores,  
idéias, interesses e instituições na construção de consenso político**

Anelise Rizzolo de Oliveira Pinheiro

Aprovada em: 04/05/2009

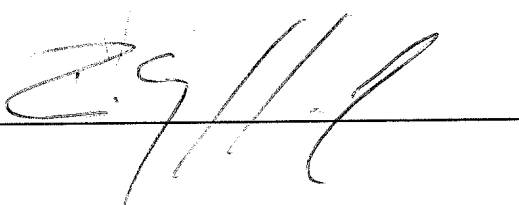
Banca Examinadora

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Denise B. B. de Carvalho 

Prof. Dr. José Divino Lopes Filho 

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Elisabetta Recine 

Prof. Dr. Newton Narciso Gomes Junior 

Prof. Dr. Perci Coelho de Souza (suplente) 

Para Job, meu herói!

## AGRADECIMENTOS

Toda Tese é só uma Tese! E cada Tese é um “universo particular” do pesquisador. O pesquisador vira um “ermitão” invadido por termos, idéias, dúvidas e debates difíceis de compartilhar com amigos, colegas, marido, filhos etc. Por outro lado, é exatamente essa dificuldade de compartilhamento que permite que o pesquisador pense que algo, além da sua Tese, existe. O nível de exigência dedicado é impossível de mensurar, pois está impregnado de subjetividade.

Minha escolha por um Doutorado na área de ciências sociais e humanas foi um desafio. E como o percurso foi longo e intelectualmente denso, os agradecimentos são grandes.

Agradeço, antes de tudo, ao meu marido, amigo e companheiro Job. Pelo amor, paciência, resignação e estímulo. Minha ausência sistemática ao longo desses anos, de maneira ambivalente, me permitiu descobrir o grande ser humano que me apoiou. Mesmo sabendo do risco de desencontro, me encorajou a seguir. O melhor de tudo foi fortalecer o nosso amor. Chegamos juntos!

Aos meus filhos, Bruna e João, re-affirmo todo amor do mundo. A frase “já tô indo” virou um “refrão” nesses últimos meses. Se a ausência foi grande, maior ainda as minhas saudades. Obrigada pela paciência e compreensão. Não teria chegado até aqui sem o amor de vocês. Conseguimos!

Com minha família mãe, pai, avó Chiquinha e irmãs gostaria de compartilhar o alívio da conclusão. Num momento de transição tão importante de minha vida tive que me desdobrar em muitas e sobrou pouco para vocês. Agora o futuro nos aguarda. Voltei para casa! Obrigada por sempre acreditar!

No item de antecedentes do Doutorado, minha amiga e colega Maria de Fátima Carvalho merece uma homenagem de honra. Sem seu chamado para regressar a Brasília, nada disso teria acontecido. Tudo começou na CGPAN/ Ministério da Saúde. A experiência na assessoria das ações da Política de Alimentação e Nutrição aliada ao meu interesse pelo tema de políticas foi o motivo de que eu precisava para ingressar no Doutorado. Seu exemplo como profissional e apoio incondicional são presentes que ganhei da vida. Obrigada!

Na rotina de coleta de dados do estudo dedico um agradecimento especial a todos informantes chaves que participaram das entrevistas. O carinho, empenho e paciência com que fui recebida me motivou mais ainda. Ao final de cada entrevista, meu aprendizado se completava. Foi um privilégio ter vivenciado essa experiência histórica. Espero que o trabalho que aqui apresento faça *jus* à qualidade das informações compartilhadas.

Depois das entrevistas, com cerca de 15 horas de gravação, sem o apoio de minhas auxiliares de pesquisa nunca teria conseguido avançar tão rapidamente na análise de conteúdo. Com entusiasmo e compromisso Camila e Jussara foram meus “anjos da guarda”. A elas dedico um grande agradecimento, pelo árduo e competente processo de gravação e transcrição das entrevistas além da catalogação de referências. Com o apoio delas, além de agilidade produtiva, ganhei colegas que diminuíram muito a minha solidão na etapa de trabalho de campo. Espero que o aprendizado compartilhado tenha as provocado a continuar fazendo perguntas...

Na vida cotidiana, sem minha confidente e amiga Magda Scherer eu já teria me tornado insuportável. Sem palavras para agradecer a paciência com que ela me ouviu reclamar e contar os detalhes “sórdidos” da Tese. Uma amigona do coração!

À minha ajudante Cleide Alves, toda minha gratidão pelo auxílio com as crianças e “pernoites” de assistência domiciliar. Com apoio de irmã, sempre com alegria e boa vontade dedicou carinho e atenção aos meus filhos quando eu não conseguia. Obrigada eternamente!

Aos colegas do curso de Doutorado/Mestrado em Política Social gostaria de agradecer a oportunidade de aprendizado em conjunto. Em nome de Josefa, ombro amigo, colega dedicada e mulher forte, expresso meu obrigada!

Dos professores levo apreço e admiração e deixo o agradecimento pela influência que me exerceram. Ampliei minha visão e me tornei mais forte e consistente na luta política pela garantia de direitos e justiça social. *Merci!*

À Domingas, um grande exemplo de servidora pública, deixo um forte abraço pela competência, interesse e gentileza no trato com os alunos na secretaria da Pós Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da UNB. Sem seu apoio tudo teria sido mais complicado!

Às colegas do Departamento de Nutrição da Faculdade de Saúde e Observatório de Políticas de Segurança Alimentar e Nutrição da UNB também gostaria de dedicar um agradecimento especial pois, em todo meu período de docência e pesquisa, sempre me apoiaram na condução das demandas do Doutorado.

Às recém colegas e ex-professoras da UFPEL meu profundo respeito e agradecimento pelo apoio decisivo na fase final da Tese. Minha referência na vida profissional sempre foi a “nossa” Faculdade de Nutrição. Continuo aprendendo muito com o exemplo de cada uma de vocês.

À CAPES pela bolsa de estudos que conferiu suporte ao meu o aprendizado.

Por fim, destaco meu agradecimento à minha orientadora Denise Bontempo Birche de Carvalho, que soube sinalizar com maestria o caminho e os limites para a árdua construção teórico-metodológica do estudo. Obrigada por contribuir no processo de reflexão.



*Em busca da cidadania não devemos ter mitos, deuses, nem heróis. Desgraçado do povo que precisa de heróis e santos, porque quando o herói morre, todo mundo sai correndo de medo; e quando o santo morre, acaba o milagre.*

(Dom Mauro Morelli, 1994 - Discurso de abertura da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar na UNB)

## RESUMO

A Segurança Alimentar e Nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. A temática da Segurança Alimentar e Nutricional se inseriu na agenda política mundial através do Estado, mas ao longo dos anos recebeu o apoio da sociedade civil para sua inserção no rol de direitos sociais. O objetivo geral do estudo foi analisar historicamente o processo de formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) no contexto dos atores, idéias, interesses e instituições no período de 2003-2006. Trata-se uma pesquisa qualitativa com abordagem cognitiva sobre análise de políticas públicas. A perspectiva metodológica adotada no estudo articulou o método histórico estrutural com o modelo de análise de políticas dos 3 Is, a partir das contradições e convergências do processo decisório. Através da análise histórica das idéias, interesses e instituições foi possível ampliar a compreensão e o significado do processo valorizando os conflitos, as concertações e a historicidade do processo. O processo histórico-estrutural da Política produziu a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional como alternativa política da sua fase de formulação. Assim, apesar das divergências de idéias e dos conflitos de interesses, no contexto político da relação Estado e sociedade civil, a PNSAN se legitimou enquanto um pacto de consenso entre os atores e as instituições historicamente envolvidos com o tema no Brasil. O êxito da aprovação da lei é muito importante, entretanto, os princípios e diretrizes aprovados na LOSAN precisam ter o debate aprofundado no mesmo processo de concertação política do Estado e da Sociedade civil, envolvendo representantes dos estados e municípios, no âmbito dos CONSEAs e Conferências nacionais, para preservar sua legitimidade e, então, construir a viabilidade institucional necessária ao SISAN para sua efetiva implementação.

**Palavras-chaves:** Segurança Alimentar e Nutricional. Análise de políticas. Nutrição e saúde pública. Direitos sociais.

## ABSTRACT

In essence, food security and nutrition (SAN) for a country consists of fulfilling the right of all individuals to the regular and permanent access of quality foods, in sufficient amounts, without compromising the access to other essential necessities, based on feeding practices that promote health and respect the cultural diversities, while being environmentally, culturally, economically and socially sustainable. The theme of food security and nutrition is inserted in the global political agenda through the state but over the years received the support of civil society for its inclusion in the list of social rights. The general objective of the study was to analyze the historical process of formulating the National Food Security and Nutrition Policy in the context of the actors, ideas, interests and institutions in the period 2003-2006. It's a qualitative research with learning approach about public policy analysis. The methodological reference sought the integration of historical and structural method with analysis of policies emphasizing the contradictions and convergences of the decision process. Historical analysis through the ideas, interests and institutions could expand the understanding and significance of the process highlighting the conflict and historicity. The history - structural political process produced the Organic Law for Food Security and Nutrition as an alternative policy of its formulation stage. Thus, despite differences of ideas and conflicts of interest in the political context of the state and civil society, PNSAN is legitimized as a pact of consensus among actors and institutions historically involved with the issue in Brazil. The successful assent of this law is very important, however, its (LOSAN) principles and guidelines must have a process of political concertation, involving state and civil society. The maintenance of this process at CONSEAs and national conferences, would preserve its legitimacy, and could build the institutional arrangement for the viability and effective implementation of the National Policy for Food Security and Nutrition (PNSAN.)

**Key-words:** Food Security and Nutrition. Public policy analysis. Nutrition and public health. Social rights.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Modelo de análise do ciclo de política <i>Multiple Streams</i> .....	42
Figura 2 - Estrutura analítica do processo de formulação PNSAN – Brasil, 2003-2006.....	48
Figura 3 - Comunidade de Políticas da LOSAN/PNSAN - Brasil, 2003-2006.....	195

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Componentes do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – PRONAN do INAN / Ministério da Saúde - Brasil, 1990 a 1992.....	87
Quadro 2 - Programas da Agenda Básica do Comunidade Solidária distribuídos por áreas de atuação e Ministérios – Brasil, 1995.....	101
Quadro 3 - Lista de representantes do Estado nas Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) - Brasil, 1994, 2004 e 2007	155
Quadro 4 - Lista de representantes da Sociedade civil nas Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) - Brasil, 1994, 2004 e 2007.....	156

## LISTA DE ABREVIATURAS

ABIA – Associação Brasileira das Indústrias de Alimentos

ABRANDH – Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos

ATAN – Área Técnica de Alimentação e Nutrição

CGPAN – Coordenação Geral da Política Nacional de Alimentação e Nutrição

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CNA – Comissão Nacional de Alimentação

CNA&N – Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CPDA/UFFRRJ – Centro de Pesquisas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

CS – Comunidade Solidária

DCNT – Doenças Crônicas Não Transmissíveis

DHAA – Direito Humano à Alimentação Adequada

EBIA – Escala Brasileira de Insegurança Alimentar e Nutricional

FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (do inglês: *Food Agriculture Organization*)

FBSAN – Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional

FETRAF – Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar

IAN – Insegurança Alimentar e Nutricional

IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA – Instituto de Pesquisa e Estatística Aplicada

LOSAN – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC – Ministério da Educação

MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

MP – Ministério Público da União

MS – Ministério da Saúde

MST – Movimento dos Trabalhadores Sem Terra

OMS/WHO – Organização Mundial da Saúde / World Health Organization

ONU – Organizações das Nações Unidas

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PNAD – Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNAN – Política Nacional de Alimentação e Nutrição

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PNSAN – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

POF – Pesquisa de Orçamento Familiar

PPA – Plano Plurianual

PRONAF – Programa Nacional de Agricultura Familiar

PRONAN – Programa Nacional de Alimentação e Nutrição

PSA – Programa de Suplementação Alimentar

PT – Partido dos Trabalhadores

SAN – Segurança Alimentar e Nutricional

SAPS – Serviço de Alimentação da Previdência Social

SISAN – Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional

SISVAN – Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional

SUS – Sistema Único de Saúde

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância



## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO.....</b>	<b>18</b>
<b>1 A PERSPECTIVA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO NO CAMPO DE ANÁLISES E POLÍTICAS .....</b>	<b>23</b>
1.1 À guisa de introdução.....	23
1.2 Por que estudar a temática da Segurança Alimentar e Nutricional relevância e justificativa do estudo .....	25
1.3 As bases históricas e teórico-conceituais do processo político: políticas públicas e sociais na relação Estado e Sociedade civil .....	28
1.4 Marco analítico-metodológico: o processo histórico-estrutural e a perspectiva de análise de políticas .....	36
1.4.1 Ciclo de políticas as etapas de construção da ação política.....	39
1.4.2 Abordagem cognitiva de análise de políticas o processo histórico e a teoria dos 3 Is.....	44
1.5 Procedimentos metodológicos: organização e análise dos dados .....	48
1.5.1 Entrevistas com informantes-chaves: dados primários.....	49
1.5.2 Pesquisa documental: dados secundários .....	51
<b>2 A SEGURANÇA ALIMENTAR (SA): TRAJETÓRIA INTERNACIONAL.....</b>	<b>53</b>
2.1 A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) nos países centrais.....	59
2.2 A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e os organismos internacionais .....	63
2.3 A FAO e as cúpulas mundiais de alimentação .....	65
2.4 Na América Latina e Caribe – uma nova versão da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).....	68
<b>3 O PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO DA AGENDA POLÍTICA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NA RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE CIVIL.....</b>	<b>75</b>

<b>3.1 Aspectos fundantes da agenda política da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil .....</b>	<b>75</b>
<b>3.2 O olhar da alimentação e nutrição – entre a saúde e a assistência social..</b>	<b>77</b>
<b>3.3 A re-inserção da Segurança Alimentar (SA) no processo de redemocratização brasileiro.....</b>	<b>83</b>
<b>3.4 O Movimento da Ação da Cidadania, o Governo Paralelo do PT e a Criação do I Conselho Nacional de Segurança Alimentar – I CONSEA: uma agenda precursora da Política.....</b>	<b>88</b>
<b>3.5 O comunidade solidária e a agenda neoliberal: outra rota política .....</b>	<b>93</b>
<b>3.6 A preparação para a Cúpula Mundial de Alimentação – uma janela de oportunidade para fortalecer agenda da Segurança Alimentar no Brasil.</b>	<b>101</b>
<b>3.7 A Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN): um lócus institucional de resistência .....</b>	<b>109</b>
<b>3.8 O Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN): o espaço de participação e articulação social.....</b>	<b>114</b>
<b>3.9 Idéias, interesses e instituições na construção do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.....</b>	<b>116</b>
<b>4 OS CONSELHOS E AS CONFERÊNCIAS: ATORES, IDÉIAS E INTERESSES NO PROCESSO HISTÓRICO-POLÍTICO DA SAN .....</b>	<b>122</b>
<b>4.1 A Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (CNA&amp;E).....</b>	<b>124</b>
<b>4.2 O Conselho de Segurança Alimentar (I CONSEA).....</b>	<b>128</b>
<b>4.3 A I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (CNSA) fome – uma questão nacional.....</b>	<b>130</b>
<b>4.3.1 Diretrizes para uma Política Nacional – as propostas da I Conferência de Segurança Alimentar.....</b>	<b>135</b>
<b>4.4 II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a proposta de institucionalização da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) .....</b>	<b>138</b>
<b>4.4.1 Antecedentes históricos: o interregno político de 10 anos.....</b>	<b>138</b>
<b>4.4.2 A organização do II Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA): a retomada da agenda política.....</b>	<b>140</b>

<b>4.5 A III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: por um desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional.....</b>	<b>149</b>
4.5.1 Os atores sociais e as conferências nacionais .....	155
<b>5 A PROBLEMÁTICA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SAN): CONSUMO, PRODUÇÃO E DISPONIBILIDADE DOS ALIMENTOS NO BRASIL.....</b>	<b>160</b>
5.1 Segurança Alimentar e Nutricional (SAN): combate à fome e violação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) .....	160
5.2 Um breve retrato da Insegurança Alimentar (IA) no Brasil: dados da realidade social .....	165
5.2.1 As duas faces da Insegurança Alimentar e Nutricional (IAN) carência e desequilíbrio alimentar .....	165
5.2.2 Dados sobre o consumo e padrão alimentar da população brasileira .....	168
5.2.3 Cenário epidemiológico e o perfil nutricional da população brasileira .....	175
5.2.4 Dados sobre disponibilidade de alimentos no Brasil.....	180
<b>6 O PROCESSO DE CONCERTAÇÃO POLÍTICA DA LEI ORGÂNICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (LOSAN) .....</b>	<b>184</b>
6.1 A construção e tramitação do projeto de lei .....	184
6.2 Atores políticos e institucionais do processo de formulação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) .....	193
6.3 As divergências de idéias e conflitos de interesses no processo decisório e de concertação político-social .....	202
6.4 A institucionalidade da SAN as perspectivas na construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).....	208
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>211</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>216</b>
<b>ANEXO .....</b>	<b>228</b>

## APRESENTAÇÃO

Esta Tese de Doutorado teve origem a partir de minha experiência de trabalho relacionada à área de alimentação e nutrição. Como nutricionista e sanitarista, minha dissertação de Mestrado relacionou-se ao tema da promoção da saúde com enfoque na prevalência de obesidade, e, entre as principais conclusões da pesquisa, destacou-se a necessidade de políticas públicas que subsidiassem ações de proteção à saúde. Durante o processo de estudo, a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) se revelou como um instrumento fundamental para a criação de condições favoráveis de saúde e nutrição à população brasileira.

Na seqüência, em minha passagem profissional pela Coordenação Geral da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (CGPAN) do Ministério da Saúde, me inseri ativamente no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), onde ficou claro que a incorporação da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) na agenda política do governo federal trazia a perspectiva de ser um vetor político capaz de fortalecer as ações da PNAN no Sistema Único de Saúde (SUS).

Junto ao CONSEA (2003 a 2006), acompanhei o processo de construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) em alguns de seus momentos decisórios, o que estabeleceu uma estreita relação entre o sujeito (eu) e o objeto de estudo. A familiaridade do debate, ao mesmo tempo em que confere intimidade, me exige um certo afastamento da militância cotidiana para construir um olhar reflexivo sobre o processo de construção da Política. Ao estudar essa temática, busco engajamento no plano epistemológico como analista de políticas públicas, embora defenda que a neutralidade não seja possível. Análises neutras e isentas de valores são um mito. Acredito que toda pesquisa é sempre influenciada pelos pressupostos teóricos dos analistas, nesse caso, o que precisa ser moderado é a capacidade crítica do processo.

É importante destacar que o processo de formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) está em andamento, mas tem como instrumento de política mais recente a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). A LOSAN é uma etapa do processo de formulação da PNSAN.

No período estudado, a LOSAN foi a pauta principal do Conselho Nacional de SAN para alicerçar bases estáveis às ações futuras, contudo a PNSAN reúne acúmulos técnicos e políticos e elementos históricos bastante anteriores a essa etapa recente. A aprovação da LOSAN resgata o cumprimento de uma agenda que já poderia ter sido concluída anteriormente. O Sistema Nacional de SAN descrito na Lei é que representa a parte “nova” deste debate, apontando a complexidade que a temática demanda no contexto de gestão e financiamento de uma política pública intersetorial.

A Tese se apresenta em capítulos. O capítulo 1 pretende esclarecer os pressupostos teóricos e metodológicos que amparam a pesquisa. A organização proposta obedece à seqüência de apresentação do referencial teórico, justificativa e relevância do estudo. Depois descreve, pragmaticamente, o caminho de construção de um “mosaico” metodológico que ousou mesclar o método histórico-estrutural (baseado no referencial de Michel Lowy) com a proposta de análise de política dos 3 Is<sup>1</sup> (ancorada na teoria de Peter Hall). O recorte idealizado procura romper com a perspectiva de uma visão dicotômica entre análises pluralistas<sup>2</sup> ou marxistas<sup>3</sup> de políticas, ou seja, aposta que é possível formular outras possibilidades de análises que discutam aspectos de ambas e ampliem o debate acerca do fenômeno estudado em termos políticos e sociais. Aposta na complexidade de debate como uma estratégia para enriquecer a realidade analisada.

Entretanto, não tem a pretensão de negar o embate político epistemológico entre pluralismo e marxismo, pelo contrário, tem, sim, a pretensão pessoal de provocar respostas para busca de alternativas perante uma realidade desgastada

---

<sup>1</sup> A teoria dos 3 Is diz respeito à análise das idéias, interesses e instituições no âmbito de formulação de políticas. Sem negar o peso das instituições, incorpora a perspectiva de valores, crenças, relações causais, símbolos e imagens que expressam identidades, concepções de mundo e ideologias dos atores no campo de análise de políticas.

<sup>2</sup> O pluralismo é uma corrente de pensamento que se originou com base numa teoria explicativa sobre o conceito de política social e o desenvolvimento do estado de bem-estar social. Nessa perspectiva, o Estado de bem-estar social é percebido como um mecanismo centralizador capaz de gerar novas formas de solidariedade para resolver problemas da divisão e especialização do trabalho (SILVA, 2005).

<sup>3</sup> Os analistas de política marxistas, de modo geral, consideram a política social como resultado do desenvolvimento socioeconômico, mas como uma exigência do próprio modo de produção capitalista. Por isso, a proteção social se expande devido aos efeitos negativos e crescentes do processo produtivo e a socialização crescente dos custos de reprodução da força de trabalho. A tese central do marxistas é que a política emerge como resposta às exigências do sistema para fazer face aos efeitos negativos crescentes do processo produtivo e da crescente socialização dos custos de reprodução da força de trabalho (SILVA, 2005).

pela corrente neoliberal<sup>4</sup> que predominou no campo das políticas e programas do Brasil nos últimos anos.

O Capítulo 2 busca situar como a Segurança Alimentar, historicamente, se insere na pauta política mundial, apresentando seus movimentos e evoluções nos países centrais até chegar na América Latina e suas particularidades. No âmbito internacional, a América Latina foi o cenário onde a Segurança Alimentar encontrou elementos para sua qualificação e ampliação ao longo das décadas que se seguiram após sua inserção política.

Em se tratando de Segurança Alimentar, é preciso esclarecer que ao longo de toda redação conviveu-se com a incômoda decisão de quando e como utilizar o termo Segurança Alimentar ou Segurança Alimentar e Nutricional. Se é verdade que a Segurança Alimentar se insere na Segurança Alimentar e Nutricional, a recíproca não é verdadeira. Por muitos anos a Segurança Alimentar foi entendida sem o componente nutricional e não seria possível deixar esse aspecto subentendido, por isso optou-se por ser fiel aos termos como eles são citados nos documentos analisados e consultados. A Segurança Alimentar e Nutricional é assumida em sua amplitude e complexidade, oficialmente, a partir de II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional de 2003. Antes disso, mesmo que inúmeros eventos e falas de informantes-chaves e outros participantes do processo procurassem insistentemente ampliar esta percepção, o máximo percebido era a intenção de ampliação e a perspectiva de evolução para esse sentido. Depois de concluir a revisão dos materiais documentais e da análise das entrevistas, optei por tentar sinalizar estes limites em consonância histórica com a pactuação e construção do conceito temático. Por isso o texto utilizou-se de ambos os termos.

O capítulo 3 pretende resgatar o processo que antecedeu a proposta atual de formulação da Política Nacional de SAN e da criação de sua Lei Orgânica. Remonta os principais eventos e fatos histórico políticos que ocorreram na agenda nacional. Busca descrever um pouco do cenário de concertação de interesses e idéias no

---

<sup>4</sup> De acordo com Pereira (1999), o neoliberalismo é uma matriz ideológica que afirma que o mercado, e não o Estado, deve ser o único alocador de salários e capital. Essa matriz defende os ideais de liberdade, autonomia individual, sobre os de igualdade e justiça social; advoga a reconstituição e revigoramento da sociedade civil como um contraponto aos supostos poderes excessivos do Estado; prega a revitalização das instituições voluntárias e de sua ativa participação no processo de provisão social, num contexto de responsabilidades compartilhadas em que o estado, o mercado e a sociedade civil seriam parceiros (PEREIRA, 2002).

campo de políticas públicas e sociais na relação Estado e sociedade civil. Por fim, analisa o papel das idéias e interesses na evolução do conceito de SAN no Brasil. A proposta geral é registrar elementos históricos do processo e também sinalizar as diferenças e as convergências entre grupos de interesse, valorizando e dando identidade ao trabalho de um conjunto de profissionais comprometidos com o tema em nível nacional.

O capítulo 4 analisa, particularmente, dois atores de destaque do processo: as conferências e os conselhos de SAN. As Conferências e os CONSEAs Nacionais são representantes singulares do processo decisório da Política Nacional. O propósito é destacar, problematizar e valorizar a participação da sociedade civil como protagonista da construção das possibilidades para a SAN. Assim, ainda que pareça monótono, decidi descrever questões importantes debatidas nas três (3) Conferências Nacionais, incluindo também a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição como um espaço precursor do debate da SAN. Muitas falas, recomendações e discursos são citados a fim de documentar, dialeticamente, as idéias prevaletentes ao longo do processo histórico.

Seguindo a seqüência, o capítulo 5 procura discutir um pouco da problemática e significado da SAN e trazer alguns dados do cenário social em termos de Insegurança Alimentar e Nutricional com base nas informações, principalmente da Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar-2004 e da Pesquisa de Orçamentos Familiares-2002/2003. Também resgata informações sobre produção e disponibilidade de alimentos no Brasil aprofundando um pouco mais a parte relativa aos aspectos epidemiológicos do fenômeno da transição nutricional<sup>5</sup> e dupla carga de doenças<sup>6</sup> ao lado dos quadros de Insegurança Alimentar e Nutricional. A predominância de dados e subsídios de nutrição em saúde pública ganha destaque no capítulo pelo viés de minha formação de profissional de saúde. A intenção é

---

<sup>5</sup> Transição Nutricional é um processo de modificações seqüenciais no padrão de nutrição e consumo, que acompanham mudanças econômicas, sociais e demográficas, e do perfil de saúde das populações (MONTEIRO, 1995).

<sup>6</sup> É um conceito atual em saúde pública que identifica a complexa determinação da coexistência simultânea de doenças carenciais (como anemia e desnutrição) e doenças crônicas não transmissíveis (como obesidade, diabetes e hipertensão) em um mesmo grupo social (família). Essa abordagem contribui para o entendimento de que a Insegurança Alimentar e Nutricional pode se caracterizar tanto como carência nutricional quanto como doença crônica, refletindo as condições de saúde e nutrição da população (BRASIL, 2006).

reafirmar essa relação sem, no entanto, minimizar a importância da contribuição dos outros setores e saberes envolvidos no tema.

Por fim, o capítulo 6 discute mais especificamente o processo de construção da LOSAN que ocorreu na gestão de 2004-2006 do CONSEA. O debate se ancora no marco analítico do estudo trazendo elementos relacionados a papel dos atores na concertação de idéias, interesses e arranjos institucionais. Busca-se aprofundar a discussão acadêmica dos aspectos levantados na análise das entrevistas.

As considerações finais não se arriscam a conclusões categóricas pois o processo analisado ainda tem um longo caminho a seguir, apenas sintetizam o que a análise me permitiu a partir dos elementos buscados, sinalizam alguns aspectos dos quais julga-se importante fazer à crítica e ratificam a importância da SAN no contexto de afirmação de direitos sociais no Brasil.



# **1 A PERSPECTIVA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO NO CAMPO DE ANÁLISES E POLÍTICAS**

## **1.1 À guisa de introdução**

A Segurança Alimentar (SA) é uma temática presente nas agendas políticas dos países há longa data. Há quase 70 anos, com a promissora emergência de idéias, movimentos e estatutos, a luta contra a fome e a concepção de um estado de Segurança Alimentar e bem-estar nutricional passou a figurar como grandes desafios no ideário das sociedades civis e na agenda dos poderes públicos (SILVA, 2006; VALENTE, 2002).

No Brasil, em 2003, com a (re)organização do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), a pauta do combate à fome incorporou a responsabilidade de enfrentar suas causas e assim organizar, em nível institucional, uma política mais abrangente para a garantia do direito humano à alimentação adequada.

A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional tornou-se realidade a partir da aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) em setembro de 2006. A LOSAN cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e, nesse sentido, prevê ações baseadas nos princípios da universalidade e da equidade do acesso à alimentação adequada, com participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de ação em todas as esferas de governo, e a transparência dos programas, das ações e dos recursos públicos e privados e dos critérios para sua concessão.

No contexto da Política, o desafio do arranjo institucional é a viabilização de um sistema capaz de promover a gestão única de ações articuladas em nível intersetorial, nos âmbitos das esferas federal, estadual e municipal do Estado e sob a permanente participação da sociedade civil nas etapas de planejamento, gestão,

monitoramento e avaliação através dos Conselhos e Conferências de SAN (BRASIL, 2006a).

O referencial teórico adotado para o sistema de SAN (SISAN) sustenta uma perspectiva aberta que execute a articulação coordenada entre ações e programas descentralizados, com certo grau de interdependência. Ele pode potencializar as sinergias geradas pela própria interação entre os atores envolvidos numa ação ou programa que, por sua vez, podem originar iniciativas que vão além do proposto, inicialmente, através de cada ação tomada em separado (BURLANDY; MAGALHÃES; MALUF, 2006).

A configuração da Política depende da regulamentação da sua lei orgânica com a prioridade de planejar espaços de inserção nas três esferas de gestão (federal, estadual e municipal) envolvendo a participação conjunta da sociedade civil e Estado e ainda incorporando a relação de interesses públicos e privados. A LOSAN demarca uma etapa decisória do processo político da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), a qual pode ser caracterizada como uma “janela de políticas”<sup>7</sup> na agenda política nacional.

Este estudo trata-se de uma pesquisa qualitativa com abordagem cognitiva sobre análise de políticas públicas. O objetivo geral é analisar historicamente o processo de formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) no contexto dos atores, idéias, interesses e instituições<sup>8</sup> no período de 2003-2006. Os objetivos específicos buscaram: configurar o cenário internacional da Segurança Alimentar (SA), caracterizar o processo de consolidação da agenda de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil, analisar o papel das conferências e conselhos de SAN no processo de construção da PNSAN, identificar o cenário social da inSegurança Alimentar e Nutricional no país e analisar processo

---

<sup>7</sup> A “janela de políticas” configura-se como um “atalho” para inserção dos problemas na agenda, encurtando ou ultrapassando as dinâmicas tradicionais ligadas aos três processos de formulação de políticas evidenciados por Kingdom (1995) (1) a identificação dos problemas, (2) o processo político e (3) os projetos e ações políticas que correm simultaneamente em nesses momentos críticos (MÜLLER; SUREL, 2004).

<sup>8</sup> A análise de idéias, interesses e instituições caracteriza-se como uma abordagem de análise de políticas sustentada teoricamente por Peter Hall. Nesse enfoque, as três “ferramentas” propostas buscam ampliar o debate sobre formulação de políticas através da integração dos papéis das idéias e interesses nos arranjos institucionais existentes. Sem negar o peso das instituições, e as incorporando na análise, essa abordagem valoriza outros componentes cognitivos e simbólicos envolvidos no processo de formulação de políticas.

de construção política da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN).

A hipótese de pesquisa é o pressuposto de que, apesar dos conflitos de interesses e divergências de idéias no contexto político e social da relação Estado e sociedade civil no Brasil, a PNSAN se configura como uma estratégia política de resistência através de um pacto de consenso entre os atores e instituições historicamente envolvidos no Brasil.

## **1.2 Por que estudar a temática da Segurança Alimentar e Nutricional relevância e justificativa do estudo**

A Segurança Alimentar e Nutricional é um tema político que apresenta uma pauta carregada de apelo social. A perspectiva do combate à fome como condição de cidadania é, consensualmente, considerada relevante pela grande maioria da sociedade civil brasileira. O preceito constitucional da garantia da dignidade humana indiretamente contribui para a compreensão do acesso à alimentação como um direito fundamental<sup>9</sup>.

Porém, alguns aspectos políticos específicos sustentam o estudo em termos acadêmicos: a descontinuidade das políticas de combate à fome no Brasil e a emergência do processo histórico estrutural da SAN no Brasil com a eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva como presidente da república.

Introdutoriamente é imprescindível citar o trabalho de Josué de Castro, que com sua vasta bibliografia tinha o objetivo de revelar que a problemática da inSegurança Alimentar e Nutricional também é fruto do modelo de desenvolvimento econômico e social. Problematizou profundamente as causas da miséria e da fome e denunciou que ambas eram fruto de uma sociedade injusta e desigual.

---

<sup>9</sup> A partir do enfoque aprovado nas Conferências de SAN e culminado na LOSAN, a SAN passa a relacionar-se diretamente com a noção de cidadania. A concepção de SAN imiscui-se com a própria noção de democracia. A efetivação da alimentação adequada pressupõe o respeito integral a todos os direitos fundamentais dos cidadãos, bem como a participação ativa destes na construção, na delimitação e na efetivação do DHAA. Apesar da Constituição Federal de 1988 não possuir nenhum dispositivo que se refira à alimentação adequada, a re-interpretação de alguns de seus princípios possibilita a garantia deste direito através da perspectiva da dignidade da pessoa humana – princípio fundante do Estado democrático de direito brasileiro (artigo 1, III). No campo jurídico pode ser interpretado como *um poderoso recurso normativo em favor da alimentação adequada* (COSTA; ROCHA, 2006).

Josué de Castro, nascido em Pernambuco (1908), foi médico, professor, geógrafo, sociólogo, político e o responsável pela inserção da SA na agenda política nacional e, sobretudo, internacional. Após realizar inúmeros trabalhos científicos e ter ocupado cargos políticos de destaque no governo de Getúlio Vargas, foi Presidente do Conselho Executivo da FAO, sediado em Roma, ocupando este cargo por dois mandatos sucessivos, de 1952 a 1956. Em 1957, fundou a Associação Mundial de Luta Contra a Fome, com sede em Genebra (Suíça) com o objetivo de promover, encorajar e organizar no mundo a luta contra a fome.

Josué de Castro afirmava que a fome e a má alimentação e nutrição não são fenômenos naturais, mas sociais, e, portanto, somente por meio de ações sociais e coletivas como a implantação progressiva de políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional poder-se-ia transformar em realidade o direito humano universal à alimentação (CASTRO, 2000).

Denunciava que a má alimentação é proveniente de desigual distribuição de renda entre a população brasileira e entre populações de diferentes países. E analisou que a produção social da fome não está restrita ao número de proteínas e calorias diárias ingeridas, enfatizando o fenômeno da “fome oculta” -carência de micronutrientes como ferro e vitamina A como indicadores biológicos do mesmo processo.

Com esse entendimento, Josué de Castro estabeleceu um olhar totalizante sob o fenômeno da fome e, apesar de pouco compreendido na época, foi pioneiro e incorporou o componente nutricional como um indicador de qualidade da alimentação e nutrição. Para ele “os interesses econômicos das minorias dominantes também trabalham para escamotear o fenômeno da fome”. Dialeticamente, também evidenciou as contradições resultantes da exploração capital-trabalho:

É que ao imperialismo econômico e ao comércio internacional a serviço do mesmo, interessava que a produção, a distribuição e o consumo dos produtos alimentares continuasse a se processar indefinidamente como fenômenos exclusivamente econômicos – e não como fatos intimamente ligados aos interesses da saúde pública” (CASTRO, 2000, p.18).

No período de 1937-1945 (denominado de Estado Novo), a partir da instituição do salário mínimo, da criação do Serviço de Alimentação da Previdência

Social (SAPS), inaugura-se um conjunto de políticas sociais de alimentação e nutrição com novos mecanismos que garantissem a legitimidade da ordem capitalista (VASCONCELOS, 2005).

O baixo crescimento econômico e o problema inflacionário, característicos das sociedades capitalistas industrializadas nos anos 70, provocaram uma ruptura na contínua extensão de direitos sociais, motivando uma crise financeira no sistema de seguridade social. Assim, após os “trinta gloriosos”, a partir dos anos 80, os gastos com o sistema de proteção social começaram a ser apontados como negativos sobre a economia capitalista e responsabilizados pela crise do capital (VASCONCELOS, 2005). Nos anos 90, o debate central do governo brasileiro subsidiou reformas nas instituições no sentido de retração das responsabilidades do Estado sobre as políticas sociais.

Nessa perspectiva histórica, a partir de diferentes estratégias políticas, percebe-se que a condução das questões relativas ao combate à fome tradicionalmente são voltadas para populações de baixa renda. Os programas, projetos e ações até hoje implantados não conseguiram se configurar em uma agenda política efetiva, uma vez que os aspectos determinantes da problemática da fome e exclusão social, sinalizados por Josué de Castro, não foram enfrentados.

As questões relativas ao combate à fome e à Segurança Alimentar e Nutricional, assim como o setor da assistência social, sempre estiveram à margem do conjunto de políticas sociais prioritárias no Brasil. Sem suporte orçamentário e financeiro adequado, carentes de recursos humanos suficientes, apresentavam ações pontuais e pulverizadas pelos escassos recursos e falta de transparência. A perspectiva de integração e apoio interdisciplinar não tem se efetivado nos planejamentos dessas políticas. A proposta da PNSAN pode avançar na perspectiva de um olhar integrado com condições suficientes (em termos de mérito e método) para o alcance da SAN.

Em termos de história recente, a proposta de construção da Política Nacional surgiu como a possibilidade de consolidação de um processo de longa data.

Em outubro de 2001, a organização não governamental Instituto de Cidadania, composta de técnicos, estudiosos e militantes políticos identificados com a candidatura de Lula, lançou uma proposta para o enfrentamento da questão

alimentar no país, intitulada: “Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSA)”. Essa iniciativa inseriu o enfoque de política pública no tema já amplamente discutido pela sociedade civil através do movimento da Ação da Cidadania – contra fome e a miséria e pela vida<sup>10</sup>, representando um marco decisivo na abordagem da questão alimentar. Pela primeira vez, em mais de quatro décadas de políticas de alimentação, a noção de Segurança Alimentar e Nutricional aparecia explicitamente na forma de um conjunto de proposições que reconhecia a complexidade do tema e assumia a necessidade de interação de ações diversas para dar conta de suas múltiplas causas (GOMES JUNIOR, 2007; INSTITUTO DE CIDADANIA, 2001). O compromisso político que o governo federal assumiu perante a população brasileira trouxe um novo fôlego para a questão.

Por fim, do ponto de vista metodológico, analisar o processo de formulação no âmbito do ciclo da Política se justifica também pela possibilidade de apoiar a etapa de implementação da PNSAN. Para Frey (2000), ao atribuir funções específicas às diversas fases do processo de construção das políticas, é possível identificar problemas, conflitos e referências que auxiliam na construção de soluções para problemas futuros das próximas etapas do processo político.

### **1.3As bases históricas e teórico-conceituais do processo político: políticas públicas e sociais na relação Estado e Sociedade civil**

A análise do processo de formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional demandou a organização de uma base teórica capaz de conjugar algumas categorias chaves para o debate político: Estado/sociedade civil, políticas públicas e sociais.

---

<sup>10</sup> O movimento da Ação da Cidadania contra a Fome a Miséria e pela Vida teve inspiração ética no Movimento pela Ética na Política em 1992. Esse movimento denunciava e solicitava providências contra a corrupção e a impunidade e teve o *impeachment* do presidente Collor de Mello como ponto alto. Nesse sentido, acabou inspirando outro aspecto ético da sociedade civil brasileira que dizia respeito à ausência de ações e políticas de combate à fome e à miséria. A ação da cidadania, liderada pelo sociólogo Betinho e apoiada nos dados do mapa da fome do IPEA, denunciava a existência de 32 milhões de miseráveis no Brasil e tinha o objetivo de mobilizar e sensibilizar a sociedade civil acerca da necessidade de mudanças urgentes e capazes de transformar a realidade econômica, política e social do país. Sinalizava que a fome era resultante desta estrutura político-econômica e social que produz desigualdade, exclusão e miséria ao lado da riqueza e concentração de renda. Sua organização reverberou em termos políticos na criação do I CONSEA, em 1993, e na realização da I Conferência Nacional de SAN, em 1994.

As políticas públicas configuraram-se como responsáveis pela distribuição ou redistribuição de bens e serviços sociais em resposta às demandas da sociedade civil. Na perspectiva democrática, as políticas públicas não devem se configurar em decisões autoritárias e verticais do governo para a sociedade civil, pois precisam representar a síntese de um processo de reciprocidade e antagonismo na relação Estado e sociedade civil (PEREIRA, 1999). Portanto, as políticas públicas podem ser caracterizadas como respostas do Estado às demandas que emergem da sociedade civil, como expressão do compromisso público de atuação nas mais variadas áreas, como por exemplo, na Segurança Alimentar e Nutricional<sup>11</sup>.

Entende-se que para promoção da garantia da SAN é necessária a constituição de um Estado Social, assentado no direito<sup>12</sup> e na responsabilidade pública, a partir de um novo tipo de regulação social, regida pelo estatuto do direito do cidadão e do dever do Estado (PEREIRA, 1999).

O estudo aqui apresentado baseou-se nas concepções de Estado e sociedade civil de Gramsci, que enriqueceram a teoria marxista clássica de Estado. Para Gramsci, o conceito de Estado é ampliado, pois comporta duas dimensões: a sociedade civil política ou Estado no sentido estrito de coerção, e a sociedade civil, constituída pelo conjunto de organizações responsáveis pela elaboração/difusão de ideologias. São essas duas dimensões – sociedade política e sociedade civil – que compõem o todo do Estado ampliado (COUTINHO, 1999; GRAMSCI, 2004).

Assim, a sociedade civil é o conjunto de instituições responsáveis pela difusão de valores simbólicos, de ideologias e de normas de comportamento (sistema escolar, partidos políticos, organizações profissionais, sindicatos, meios de comunicação, instituições científicas e culturais) (CARNOY, 2005; GALLO; NASCIMENTO, 1989; COUTINHO, 1999).

---

<sup>11</sup> Neste enfoque, inscreve-se o debate da constitucionalidade do direito à alimentação que ganhou fôlego a partir da aprovação da LOSAN. A alimentação ganhou status de direito social através da lei ordinária que *visa assegurar o direito humano à alimentação adequada* contudo, tramita no Congresso Nacional, com o apoio da frente parlamentar de SAN projeto de emenda constitucional para inserir o direito à alimentação no rol dos direitos sociais, artigo 6º da atual Constituição Federal brasileira (COSTA, 2006).

<sup>12</sup> Os direitos sociais nasceram das lutas da classe trabalhadora em torno da afirmação de que tão importante quanto salvaguardar o indivíduo é proteger e assegurar os meios para realização do cidadão em sociedade civil. Os direitos sociais têm o objetivo de reduzir as diferenças de classe, modificando o padrão da desigualdade social (COUTINHO, 1987).

Na perspectiva Gramsciana, descrita em *Cadernos do Cárcere*, a distinção entre sociedade civil e Estado (sociedade política) é uma questão puramente metodológica, e não orgânica, pois, na realidade, essas esferas não se separam. É justamente no espaço da sociedade civil que as classes procuram exercer a hegemonia, no sentido de obter aliados para seus projetos através da direção e do consenso, enquanto que, na esfera do Estado, exercem a coerção como ferramenta para controle (GALLO; NASCIMENTO, 1989).

A formação do Estado ampliado, conceituado por Gramsci, é produto do processo histórico de ascensão do capitalismo. A gênese do Estado reside na divisão da sociedade em classes, e a função do Estado é, precisamente, conservar e reproduzir essa divisão, garantindo assim que os interesses comuns de uma classe particular se imponham como o interesse geral da sociedade (COUTINHO, 1999).

Com a degradação das condições de vida da sociedade no século XIX e sua organização, a necessidade de consenso passou a ocupar um lugar importante na obtenção do aval para que um grupo de interesses ganhasse legitimidade. A base material de consenso se fundamenta na necessidade de que a classe dominante, através do Estado, faça concessões às classes dominadas. Gramsci observa, então, que toda relação de hegemonia implica um maior ou menor grau de concessão aos interesses da classe ou grupo em que se quer exercer hegemonia (COUTINHO, 1999).

Na perspectiva do Estado ampliado, a conquista dos direitos sociais foi resultante de um pacto de consenso da relação Estado e sociedade civil. Os direitos sociais concernentes ao trabalho, à assistência social, à educação, à cultura, à previdência em caso de doença, velhice, invalidez, morte e desemprego involuntário, ao repouso e lazer, com algumas variações, foram sendo incorporados no decorrer do século XX, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, nas Constituições das maiorias dos países (pelo menos do mundo ocidental).

No contexto internacional dos países centrais, a noção de políticas públicas e política social foram configuradas junto ao marco das complexas mudanças estruturais e políticas, do pós I guerra mundial. A *política social* moderna surgiu compondo uma estrutura político-institucional, posteriormente consolidada como *Welfare State* (Estado de Bem-Estar) na Inglaterra, *L'état Providence* (Estado



Providência) na França e *Wohlfahrstaat* (Estado Social) na Alemanha (ROSANVALLON, 1997).

A noção de um Estado regulador, garantidor de mínimos sociais<sup>13</sup>, avançou com base nas teorias *Keynesianas*<sup>14</sup> – que postulavam a intervenção do Estado na economia para assegurar altos níveis de atividade econômica, consumo de massa e emprego – e na concepção *beveridgiana*<sup>15</sup> de Seguridade Social (PEREIRA, 1999), na primeira metade do século XX.

Contudo, a trajetória de uma política social não é linear e resulta de uma correlação de forças produzidas pelas relações contraditórias e conflituosas entre sociedade civil e Estado. Na concepção dialética, o termo “público” significa mais do que ser estatal, significa “coisa de todos”, ou seja, para todos, universal e não seletivo (PEREIRA, 1999).

Para Demo (2002), a política social demanda estratégias para contemplar todos os componentes sociais, políticos, econômicos e culturais inerentes a ela, pois precisa alcançar seu objetivo principal que é a emancipação da sociedade. As políticas sociais devem ter a inserção no mercado e a constituição da qualidade política como ferramentas capazes de permitir o controle democrático efetivo na relação com a sociedade.

O espaço concreto das políticas sociais são as instituições que as implementam inseridas na dinâmica das relações sociais dos atores do Estado e da sociedade civil. As políticas sociais precisam ter legitimidade, amparo legal e caráter imperativo, isto é, concretizar direitos em um espaço institucional e organizar mecanismos capazes de realizar o controle democrático das políticas formuladas.

---

<sup>13</sup> Existem intensas preocupações conceituais e políticas subjacentes à definição de “mínimos sociais” na história da proteção social capitalista, em que há uma identificação das necessidades humanas com necessidades meramente biológicas, e da política social, especialmente a assistência, com política de subsistência. No Brasil, a discussão ganha visibilidade a partir dos anos 90, a partir das preocupações oficiais em definir o que sejam os “mínimos sociais” previstos na LOAS (PEREIRA, 2002).

<sup>14</sup> Teoria que se pautava numa redefinição do papel do Estado. Criada pelo economista britânico John Maynard Keynes, atribuía ao Estado a função de *impulsionar e promover* o desenvolvimento econômico e social, partindo da premissa de que o setor privado não é capaz, por si só, de garantir a estabilidade da economia (PEREIRA, 1999).

<sup>15</sup> A concepção *beveridgiana* combinava dois esquemas de proteção social o do seguro social e o da assistência social. Na Inglaterra, a aprovação desse novo esquema (1945) justificou a denominação de *Welfare State* para caracterizar as novas responsabilidades do Estado para com os cidadãos, fundadas nos direitos de cidadania e no dever no Estado (PEREIRA, 1999).

Em nível mundial, pode-se distinguir vários tipos de conformação dos Estados os quais correspondem aos vários tipos de capitalismo, que se sucederam ou ocorreram simultaneamente na história. Como não é intrínseco ao capitalismo um único padrão de desenvolvimento, distintos padrões foram gerados em função dos contextos históricos dos países. Na América Latina, a constituição das políticas sociais ocorreu de maneira diferente do que nos países da Europa. No caso do Brasil, a configuração do Estado e o desenvolvimento do capitalismo ocorreram com características histórico-políticas das nações consideradas periféricas e dependentes dos países centrais (FERNANDES, 2006).

A organização do Estado brasileiro teve por finalidade o desenvolvimento capitalista, ao mesmo tempo em que, para evitar conflitos políticos desestabilizadores da ordem social e política, interveio com algumas medidas de amenização das desigualdades sociais.

Para Fernandes (2006, p.264), o desenvolvimento capitalista na história moderna da sociedade brasileira pode ser descrito em fases:

(a) fase de eclosão de um mercado capitalista especificamente moderno (transição neocolonial)- inicia-se na abertura dos Portos até a sexta década do século XIX- delimitada pela crise estrutural irreversível do regime escravista; (b) fase de formação e expansão do capitalismo competitivo-caracterizada pela consolidação e disseminação desse mercado e por seu funcionamento como característica especial do sistema econômico. Compreendeu o período de consolidação da economia urbana-comercial até a primeira transição industrial (último quartel do século XIX até a década de 1950) (c) fase do capitalismo monopolista caracterizou-se pela reordenação do mercado e do sistema de produção, através das transações comerciais, financeiras e industriais das grandes corporações (em grande maioria estrangeira). Essa fase adquiriu caráter estrutural após o golpe militar de 1964.

O governo Vargas, a partir da década de 1930, é o marco histórico do início da formulação de políticas sociais no Brasil<sup>16</sup>. As mudanças institucionais ocorridas estabeleceram o arcabouço jurídico e material do sistema de proteção social até um período recente. Os cenários político e social se caracterizavam pelos efeitos da Grande Depressão norte americana e a crise do café que deslocaram a política econômica e os investimento do Estado para o fortalecimento das indústrias nacionais urbanas.

<sup>16</sup> O Estado de bem-estar no Brasil também não se caracterizou como nos países centrais. Para a maioria dos autores nunca houve *welfare state* no Brasil. O que temos aqui são políticas sociais precárias e restritivas (SILVA, 1999).

O Estado passou a ter um papel fortemente interventor na sociedade, antecipando e amenizando conflitos entre classe operária e patronal, através da ampliação da legislação trabalhista e fomento ao setor industrial.

Nas nações capitalistas de industrialização tardia e periférica, como no Brasil, as estratégias desenvolvimentistas e regulacionistas não foram construídas através de pactos entre classes e partidos que disputavam o poder, como nos países centrais. As medidas foram definidas e implementadas por uma elite conservadora, em geral originária das oligarquias agrárias, na burocracia estatal e nas forças armadas. Na análise de Antunes (1999), apesar do crescimento econômico alcançado (entre 1945 e 1980 a economia cresceu cerca de 7% ao ano), no Brasil não houve universalização dos direitos políticos e sociais de cidadania, ou seja, não houve um Estado de bem-estar democrático.

No âmbito das ações relacionadas à alimentação e nutrição não foi diferente esta abordagem. Os programas e ações formuladas como o SAPS, na década 1940 (incorporada pelo Programa de Alimentação do Trabalhador na década de 1970) configuraram estratégias compensatórias da contraditória relação capital-trabalho.

Durante o regime militar, as relações intergovernamentais do Estado brasileiro eram, na prática, muito mais próximas às formas que caracterizam um Estado unitário do que àquelas que caracterizam as federações. A forma centralizadora de Estado moldou uma das principais características institucionais do Sistema brasileiro: a centralização financeira e administrativa (ARRETCHE, 1999). Nesse período (1964-1984), como descrito na análise de Fernandes, 2006, o país desenvolveu-se economicamente com expansão da produtividade, modernização da economia e entrada do capital estrangeiro com apoio do Estado. O bloco militar tecnocrático-empresarial no poder, buscando legitimação, procurou obter o apoio da sociedade civil com algumas medidas sociais. Sob o apelo do combate à fome, datam deste período a instituição do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição e um conjunto de programas sociais de suplementação e abastecimento alimentar.

A partir do período de redemocratização (1985-1989), a estratégia reformista passou a prevalecer com características como: o crescimento sustentado, a ampliação do emprego, o aumento do salário real, melhor distribuição de renda, reforma agrária, seguro desemprego, revisão da legislação trabalhista e sindical, descentralização político-administrativa, participação e controle social, redefinição do

padrão progressivo de financiamento das políticas sociais, universalização do acesso e ampliação do impacto redistributivo. (FAGNANI, 1999). Esses aspectos foram discutidos e incorporados na Constituição “cidadã” (1988), a qual conquistou, no capítulo da seguridade social, seu pilar mais sólido de sustentação na área de direitos e políticas sociais.

O Sistema Único de Saúde e o Sistema Único da Assistência Social são expressão do processo de transição democrática que assumiu um conjunto de medidas que visavam à proteção social no Brasil. O direito humano à alimentação adequada, categoria central do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, não foi reconhecido no rol de direitos sociais na Constituição brasileira.

A Constituição brasileira consignou um padrão de bem-estar social abrangente e redistributivo baseado nos princípios da universalidade da cobertura, seletividade e distributividade de proteção, irreduzibilidade dos valores pagos, equidade de participação no custeio, diversificação da base de financiamento, participação da comunidade nas decisões e no caráter de gestão democrática e descentralizada (BRASIL, 2008).

Contraditoriamente, nesse período histórico, no cenário político mundial o “socialismo real” – acentuado com a queda do muro de Berlim e o próprio *Welfare State* eram colocados em questão, despontando a corrente neoliberal com ampla hegemonia e reafirmação política de países capitalistas centrais (NOGUEIRA, 1998).

Nos anos pós-ditadura militar, a situação da administração pública ficou evidente. Em termos de seguridade social, a crise da previdência, que se iniciara na década de 1960, já alcança enormes proporções, e algumas medidas administrativas foram propostas para enfrentar o problema financeiro, sem impacto efetivo no que se propunha. A crise tem raízes históricas muito profundas, associadas ao processo de construção do Estado brasileiro, ainda inconcluso. A conformação desse Estado não conseguiu gerar um padrão democrático de relacionamento entre o poder executivo e a sociedade civil nem resolveu a tensão entre os modelos patrimonialista e o racional-legal que o constituíram (NOGUEIRA, 1998).

O aparelho do Estado no Brasil havia crescido de modo descontrolado para atender as impetuosas demandas do capitalismo e as inúmeras demandas sociais

por bens e serviços. Nesse caminho, “ o Estado foi progressivamente privatizado pelos interesses particulados que era obrigado a incorporar” (NOGUEIRA, 1998. P.169).

Em nome da reconstrução ética, modernidade e eficiência, as denúncias visavam a desestabilizar as instituições e a própria política, aprofundando a separação entre o Estado e o cidadão. Nesse enfoque, a sociedade civil passa a ser compreendida como a esfera idônea e neutra para administrar as questões sociais. Por detrás dessas questões, há uma visão antiética das relações Estado/sociedade civil, concebidas como partes e não de forma dialética de unidade e de contradição. Então, demoniza-se o espaço político institucional, atribuindo-lhe toda a culpa dos “pecados” que maculam a natureza virtuosa da sociedade civil, esta uma vítima indefesa e permanente da vilania estatal. Apesar de identificar raízes histórico-sociais para esta compreensão, há uma ausência de percepção de que as esferas do Estado e da sociedade civil são arenas, espaços de lutas ocupados pelos mesmos sujeitos individuais ou coletivos (NOGUEIRA, 1998).

A estratégia de enfrentamento da crise impunha um conjunto de propostas do Consenso de Washington – EUA (1989) que teve o intuito de orientar o processo de desmonte do Estado na América Latina como opção de reorganização da economia mundial. As recomendações envolveram 10 áreas: disciplina fiscal, priorização dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização financeira, regime cambial, liberalização comercial, investimento direto estrangeiro, privatização, desregulação e propriedade intelectual (MONTAÑO, 2003).

A partir do governo Collor de Melo (1990-1992), as políticas sociais universais constituintes de direitos de cidadania começaram a ser acusadas, com amplo apoio dos principais meios de comunicação do país, de responsáveis pelo esvaziamento de fundos públicos “mal” empregados.

As estratégias de divulgação, ao mesmo tempo que impunham o receituário de medidas para reajuste do equilíbrio capitalista, também impediam a necessária reforma democrática do Estado. Assim, na década de 90, acontece um amplo contexto de desenvolvimento de um projeto de contra-reforma ao pacto social no Brasil. O projeto político neoliberal de contra - reforma do Estado brasileiro persegue a flexibilização da acumulação do capital, desvalorizando a força de trabalho,

desqualificando os direitos trabalhistas e sociais e desonerando e desresponsabilizando o capital da questão social (MONTAÑO, 2003).

Nesse contexto político-histórico é que a temática da SAN no Brasil ganhou impulso com o apoio dos meios de comunicação e dos movimentos sociais, com destaque para a Ação da Cidadania pela Vida contra a Fome e a Miséria. Dessa forma, um paradoxo estabeleceu-se, pois o mesmo Estado que inseria o debate na agenda política das políticas sociais, adotava políticas econômicas e agrícolas que agudizavam as desigualdades sociais e os quadros de inSegurança Alimentar e Nutricional com fortalecimento da concentração de renda no país.

Em 1994, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso - FHC foram planejado os mecanismos institucionais para a reforma do estado nos moldes neoliberais. O Estado social inconcluso da era Vargas passa a se pautar não mais pelo paradigma do bem-estar social, mas sim do Estado mínimo<sup>17</sup>.

#### **1.4 Marco analítico-metodológico: o processo histórico-estrutural e a perspectiva de análise de políticas**

No marco dessa análise, entende-se que a Política Nacional de SAN, com caráter público e social, deve considerar sua múltipla causalidade, e as suas conexões internas, bem como as relações e as dimensões histórica, econômica, política e cultural. Essas dimensões não são partes que se isolam ou se complementam, pois fazem parte de uma única totalidade. São complementos da totalidade, intimamente imbricados e articulados. Nessa abordagem, os fenômenos sociais são entendidos numa perspectiva dialética, e a realidade social como um processo histórico (COUTINHO, 1989; 1999).

A perspectiva metodológica adotada no estudo buscou a integração do método histórico estrutural com o modelo de análise de políticas dos 3 Is, de Peter Hall (1992), através da evidência das contradições e convergências do processo

---

<sup>17</sup> A proposta de Estado mínimo caracterizou-se como uma recomendação do ideário neoliberal contra o Estado intervencionista e o Estado de bem-estar social com o argumento de controle da crise fiscal do Estado. No entanto, Estado mínimo não significa Estado fraco. O modelo do Estado forte mas desobrigado socialmente é o que se pode chamar da síntese do neoliberalismo. O Estado mínimo intervém na economia não mais como regulador das relações sociais, mas principalmente para possibilitar o modelo de acumulação que privilegia o capital financeiro (ANDERSON, 1995).

decisório. Utilizar os interesses, as idéias e as instituições permitiu atentar à pluralidade de dimensões possíveis e, do mesmo modo, à diversidade de “causas” possíveis no estudo dessa ação pública (SUREL; PALIER, 2005).

O referencial teórico ancora a abordagem metodológica e apresenta o conjunto de idéias e argumentos científicos que sustentam a escolha do método. Para Lowy (2006), toda a análise de processos sociais é impregnada de política e disputa de projetos societários, ou seja, as perspectivas analíticas não são neutras.

Pelo princípio da totalidade, como uma das dimensões da dialética, não quer se dizer que toda a realidade é capaz de ser estudada. A categoria metodológica da totalidade significa a percepção da realidade social como um todo orgânico, estruturado, no qual não se pode entender um elemento ou dimensão sem perder a sua relação com o todo ou o conjunto (LOWY, 2006).

Nesse sentido, a preocupação em buscar apreender a realidade em sua dinâmica complexa, e não-linear, acaba por eleger o enfoque proposto para o objeto de estudo, desenvolvido sob a noção da dialética histórico-estrutural: parte-se do princípio de que toda realidade é composta, de forma indissociável, por relevos estruturais e processos históricos que são interpretados e reconstruídos pelo pesquisador à luz de suas escolhas teóricas bem como metodológicas (GERSCHMAN, 1989).

Aplicando essa proposta de análise da PNSAN, duas dimensões foram consideradas: a primeira, ligada à historicidade da política, que se expressa por meio da movimentação dos atores sociais na definição de suas características políticas e institucionais; a segunda, relacionada à compreensão das relações entre Estado e sociedade civil na configuração da Política, em que pesem a precariedade das instituições democráticas no país, a prática de intervenções assistencialistas e populistas, o corporativismo e a incorporação do neoliberalismo na política econômica (GERSCHMAN, 1989).

No contexto de análise de políticas, o estudo baseou-se no entendimento de que as políticas públicas constituem-se legitimamente na relação Estado e sociedade civil através de etapas, ou seja, a partir de um modelo que organiza o processo em fases.

Contudo, é importante esclarecer que processo de análise de políticas se difere da abordagem de avaliação de políticas. Para Arreteche (2001), a avaliação de políticas é um processo capaz de atribuir uma relação causal entre uma determinada modalidade de ação pública e o sucesso ou fracasso na realização de seus propósitos, ou, ainda, entre esta ação e um dado resultado ou impacto sobre a situação social prévia à sua materialização. Por isso, analisar uma política é diferente de avaliá-la na medida em que a análise configura-se como exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos dos programas. A opção por uma dada formulação em detrimento de outra constitui o objeto de estudo da análise, em que se busca reconstituir essas diversas características, para apreendê-las de forma coerente e compreensível. Este estudo realizou uma análise da etapa de formulação da PNSAN.

O conceito de análise de políticas pode variar consideravelmente dependendo do autor citado, contudo, a categoria de análise de políticas deve ser considerada como um conjunto de conhecimentos proporcionado por diversas disciplinas das ciências humanas e sociais para entender ou analisar problemas concretos em políticas públicas (*policy*) (BARDACH, 1998; 2000).

Para Dye (1976, p.1), analisar políticas “é descobrir o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isso faz”. Entende-se que a análise de políticas é um campo acadêmico em estruturação que gera outras alternativas de interpretação, em relação ao campo da administração e da ciência política. A análise de políticas volta-se para a atuação dos governos e busca contribuições de diferentes disciplinas do conhecimento a fim de interpretar a conformação das ações desenvolvidas no interior do Estado e, em particular, os processos decisórios e de formulação de políticas (WILDAVSKY, 1979 apud DAGNINO, 2002).

O termo política, de forma genérica, pode ser considerado como uma forma consensual de resolver conflitos, contudo, de maneira específica, a Política deve ser compreendida ou analisada a partir de três dimensões: *policy* (conteúdo concreto – programas, projetos e ações), *politics* (processo político – conteúdos, conflitos e decisões políticas) e *polity* (sistema político – instituições político administrativas) (FREY, 2000; RUAS, 1998).

Essa diferenciação teórica de aspectos peculiares produz categorias que podem auxiliar na estruturação de projetos de pesquisa, como este em discussão,



contudo, não pode fragmentar a realidade e impedir que se perceba a totalidade, ou seja, que essas dimensões são entrelaçadas e imbricadas e se influenciam mutuamente (FREY, 2000). O objeto deste estudo busca explorar a dimensão de Politics, ou seja, processos decisórios e conteúdo político do processo de formulação da PNSAN, incorporando elementos relativos ao sistema político (instituições) e ao conteúdo concreto (instrumentos de política).

Para Arretche (2001), o conteúdo político das políticas constitui o que poderia ser chamado de economia política das políticas públicas, já que se refere ao sentido e à lógica da dinâmica dos programas, movida por interesses, conflitos e eventuais negociações. Trata-se do momento da formação e da formulação da política, em que são tomadas as decisões iniciais e definida a estratégia de implementação.

#### 1.4.1 Ciclo de políticas as etapas de construção da ação política

A literatura sobre o ciclo de política tem adquirido progressiva importância nos estudos sobre a elaboração da política pública. Oszlak e O'Donnell (1976) apresentaram uma concepção metodológica de análise de políticas a partir do pressuposto do “ciclo vital”. De acordo com esses autores, para entender as políticas é preciso fazer uma decomposição do processo, uma análise dos discursos e das ações, programas e projetos que as concretizam. Sem essa integração do processo com os resultados e impactos, a análise fica prejudicada.

Outros trabalhos mencionados por Pinto (2004) também indicam a perspectiva metodológica de evolução e estágios de desenvolvimento de políticas. Autores como Kingdon (1984); Van Der Graaf e Van Dijk (1985); Schneider (1971); e Anderson (1975) apontam fases ou etapas que compõem o processo: a) determinação da agenda, em que a dinâmica da definição do problema é questão essencial para a compreensão da política pública; b) formulação e legitimação da política (seleção de proposta, construção de apoio político, formalização em lei); c) implementação de políticas (operacionalização da política em planos, programas e projetos no âmbito da burocracia pública e sua execução); d) avaliação de políticas (relato dos resultados alcançados com a implementação das propostas e programas de governo, avaliação dos impactos dos programas e sugestão de mudanças).

De acordo com a teoria do ciclo da política pública, o caminho seguido começa com a elaboração de uma agenda, em que interesses e propostas são colocados na “mesa” de negociações, definindo-se preferências que são adaptadas ao projeto político governamental, seguido das etapas de formulação de propostas, escolha de alternativas e implementação das políticas públicas.

Nesse modelo, duas grandes etapas/fases no ciclo de vida das políticas públicas se estabelecem: a fase pré-decisional, constituída pelos processos de formação da agenda pública e especificação de alternativas, e a fase decisional, constituída pelas decisões autorizadas dos agentes governamentais acerca da formulação dos programas (KINGDON, 1995; DRAIBE, 2001).

Kingdon, um dos formuladores da teoria do ciclo da política pública, organizou uma proposta de modelo variante do modelo denominado “Lata de Lixo” [Garbage Can] de March e Olsen<sup>18</sup>, combinando elementos do ciclo da política pública, e, em especial, a fase de definição da agenda (SOUZA, 2006). Kingdon (1995) propõe um modelo probabilístico, denominado de “Múltiplas Correntes” [Multiple streams] em que três processos interdependentes possibilitam a inserção de um tema na agenda governamental, a saber: (a) o problema (*problem stream*) que consiste na definição de uma questão central a resolver; (b) o processo político em si (*political stream*) e (c) as alternativas de política (*policy stream*) que são as políticas, programas e ações propostas nos debates sobre o tema. Quanto mais articuladas estiverem essas dimensões, maior será a probabilidade de um determinado tema ser incorporado à agenda governamental.

O primeiro momento é o de identificação do *problema*. A forma de declará-lo será determinante para a formulação das propostas apresentadas pelos distintos atores. Uma vez o problema identificado, e reconhecido como tal, surgem diversas alternativas para enfrentá-lo; é o momento no qual emergem idéias formuladas por diferentes atores sob formas de propostas ou ações. Assim, por exemplo, se o problema da fome for percebido basicamente como uma questão de insuficiência de produção de alimentos, as soluções oferecidas tenderão a concentrar-se nessa

---

<sup>18</sup> Modelo desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972) argumentando que escolhas públicas são feitas como se as alternativas estivessem numa “lata de lixo”. Esse modelo advoga que soluções procuram problemas e que estas soluções são colocadas aleatoriamente pelos participantes à medida que eles aparecem. A compreensão do problema é limitada, e as organizações envolvidas operam em um sistema de tentativa e erro (SOUZA, 2006).

área. Se, de um outro ângulo, a fome for entendida como resultado do acesso desigual aos alimentos, seu enfrentamento buscará promover maior igualdade por meio de ações de Segurança Alimentar e Nutricional que fortaleçam políticas de universalização do direito humano à alimentação adequada. Dependendo da correlação de forças no contexto histórico vigente, algumas idéias ganham mais espaço do que outras. Este é o terceiro momento, o do *processo político* que será determinante para arbitrar o processo decisório e definir o tipo de intervenção que será implementada.

Esses três momentos, bem como os tipos de atores que deles participam, apresentam dinâmicas independentes que podem funcionar como estímulos ou restrições à formação de uma agenda. Nesse caso, a abordagem de fortalecimento do setor público na gestão de políticas de Segurança Alimentar e Nutricional pode ser impulsionada por um governo quando recém eleito. Por outro lado, se o governo for defensor e fomentador de políticas neoliberais que terceirizem, estimulem o voluntarismo e estabeleçam relações com ONGs para fazer a gestão destas políticas de SAN, um desenho bastante diferente pode ser configurado.

Este estudo pretende analisar esta conjunção de fatores do ponto de vista da temática de SAN no Brasil. Para Kingdon (1995), dependendo da mobilização dos atores e da capacidade de oportunizar as alternativas propostas, as possibilidades de êxito são maiores. Contudo, a entrada na agenda é otimizada se as três correntes estiverem unidas no momento de abertura de uma “janela de políticas” (período de maior receptividade da parte dos atores políticos). A “janela de políticas” configura-se como um “atalho” para inserção dos problemas na agenda e pode ser provocada por diversas causas, como mudanças bruscas na opinião pública a respeito de um tema, escândalos provenientes de esquemas de corrupções em instituições, fatos publicizados em campanhas políticas no período eleitoral, conflitos entre correntes políticas opostas, atividades ou pressão de movimentos sociais, etc. Enfim, a “janela de políticas” encurta ou ultrapassa as dinâmicas tradicionais ligadas aos três processos de formulação de políticas (MULLER; SUREL, 2004).

Nesse movimento, os atores sociais reconhecem o problema, produzem propostas de atuação e engajam-se em atividades políticas, sejam elas o próprio ativismo social, a militância partidária ou parlamentar, a realização de campanhas e a formação de grupos de pressão. Como o processo é dinâmico, a posição dos

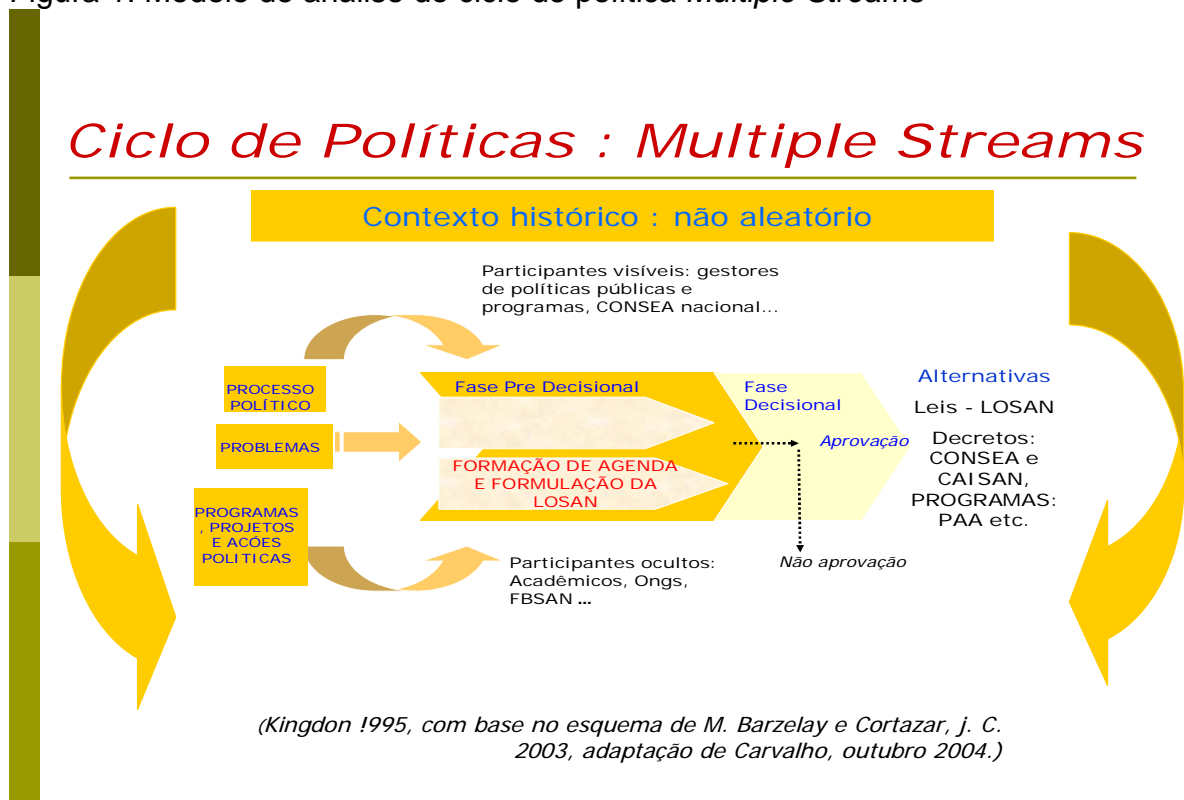
atores, também chamados de participantes (visíveis ou invisíveis), não é fixa, e a variação de suas posições influencia a conformação da agenda.

De acordo com o estudo de Pinto (2004),

a concepção de agenda trazida por Kingdon (1995) parte da existência de uma lista de assuntos ou problemas aos quais representantes governamentais e pessoas externas ao governo, associadas a estes representantes, estão dando séria atenção em um tempo determinado. Os itens, que são destacados para uma ação imediata, entram na agenda de decisão e determinam procedimentos e especificação de alternativas.

Os participantes ativos do processo de determinação da agenda no processo de formulação da PNSAN são classificados em dois grupos: a) atores governamentais (representantes do Executivo, do Legislativo e os servidores públicos) e b) os atores não-governamentais (os especialistas, os grupos de interesse, a mídia e a opinião pública).

Figura 1: Modelo de análise do ciclo de política *Multiple Streams*



O modelo de ciclo da política tem como principal atributo a possibilidade de fornecer um quadro de referência para análise processual. Ao atribuir funções

específicas às diversas fases do processo, é possível identificar pontos de referência que servem como pistas às possíveis causas dos *déficits* do processo político.

Para Frey (2000), a proposta de dividir o *agir público* em fases parciais do processo político de resolução dos conflitos/problemas apresenta-se como um modelo heurístico bastante interessante para análise da vida de uma política pública. As várias fases organizadas-formação de agenda e formulação, implementação e avaliação (impacto e processo) – correspondem a uma seqüência de elementos do processo político administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas políticas que se encontram tipicamente em cada fase.

Para Lindblom (1981), processos decisórios são intrinsecamente desordenados e mesmo uma abordagem tópica não deve esconder que o processo avança de forma não ordenada e racional. Durante o processo, muitas concertações precisam ser feitas como, por exemplo, quando decisões políticas acordadas na fase de formulação não são implementadas por “ competição “ entre agendas políticas, remetendo o tema para uma etapa (aparentemente) já superada. O processo político é de natureza complexa, sem princípio nem fim e com limites incertos.

Segundo o modelo do ciclo de política, o processo de resolução de um problema consiste em uma seqüência de passos. Mas, na prática, os atores políticos dificilmente se atêm a esta seqüência (FREY, 2000) e não configuram as etapas previstas na abordagem seqüencial. Os processos político-administrativos não podem ser isolados, uma vez que se encontram, de fato, em todas as etapas/fases do ciclo de políticas.

Apesar de suas limitações, pesquisas produzidas a partir do referencial do ciclo da política pública têm fornecido importante ferramenta analítica, permitindo esclarecer vários pontos relativamente obscuros sobre como as decisões são tomadas indicando, também, aspectos cruciais da elaboração e implementação da política pública. Ademais, esses trabalhos também iluminam a identificação dos determinantes de cada etapa do processo decisório, de formulação e de implementação (KINGDON, 1995).

#### 1.4.2 Abordagem cognitiva de análise de políticas o processo histórico e a teoria dos 3 Is

A partir do modelo do “ciclo de política” e evidenciando a etapa de formulação, o enfoque deste estudo baseou-se na abordagem cognitiva. A abordagem cognitiva de políticas é uma alternativa às análises pluralistas, estatais ou neo- institucionalistas. Conforme Muller e Surel, a abordagem cognitiva, ou de conhecimento, tem o propósito de estabelecer a importância das dinâmicas de construção social da realidade na determinação dos quadros e das práticas socialmente legítimas em um momento histórico específico. Está ligada ao pressuposto do peso dos valores e da dimensão simbólica em política. Os principais teóricos dessa abordagem são Peter Hall, Paul Sabatier e Muller/Jobert, e todos apresentam em comum a tentativa de utilizar um referencial metodológico que busque esclarecer a influência exercida pelas normas sociais sobre os comportamentos e políticas sociais. A abordagem cognitiva esforça-se para apreender as políticas públicas como matrizes cognitivas e normativas, constituindo sistemas de interpretação do real, no interior das quais os diferentes atores públicos e privados inscrevem-se (MULLER; SUREL, 2004).

Para os autores acima referidos, as matrizes analíticas e cognitivas configuram-se em um conjunto de elementos que fazem sistemas e desenham mapas mentais particulares. O interesse heurístico de distinguir esses diferentes componentes repousa, essencialmente, no fato da possibilidade de investigar os processos pelos quais são legitimadas as representações, as crenças, os comportamentos presentes no conteúdo das políticas públicas.

Esta opção foi feita por se discordar das modalidades e tipos de análise e avaliações mais prevalentes no contexto de gestão de políticas atuais, as quais focalizam os atributos técnicos de eficiência, efetividade e eficácia. Essas abordagens de cunho gerencialistas enfatizam métodos e técnicas e carecem de análises qualitativas, dedicadas ao conteúdo e significado da política social e/ou programa avaliado. Do ponto de vista metodológico, adotam uma abordagem seqüencial, que trata as políticas sociais como um conjunto de ações que possuem início, meio e fim, e não como processo de formulação, execução e consolidação de direitos e serviços sociais que devem ser permanentes e universais. Essa

abordagem hegemônica no âmbito de administração e gestão brasileira não considera as políticas sociais como resultante das contraditórias relações entre Estado e sociedade civil, em diferentes contextos históricos.

Segundo Weir (1994), uma das limitações da análise de Kingdon é a leitura a-histórica do processo identificado e, para sanar esta lacuna, optou-se por fazer uma discussão dos dados à luz da compreensão de Lowy (2006) sobre historicidade, que vai além da análise cronológica dos fatos.

A historicidade tem como premissas básicas: a perspectiva de que qualquer fenômeno social, cultural ou político é histórico e só pode ser compreendido dentro da história, através da história e em relação ao processo histórico; fatos históricos, fatos sociais e fatos naturais são diferentes entre si; objeto e sujeito da pesquisa fazem parte da história, ou seja, ambos estão imersos no processo histórico de forma inseparável (LOWY, 2006).

A análise histórica do processo de construção da PNSAN é um elemento fundamental para compreensão do fenômeno da (in)Segurança Alimentar e Nutricional como questão social. Dialeticamente, todos os fenômenos econômicos ou sociais são passíveis de transformação pela ação humana. Não são leis eternas, absolutas ou naturais e, portanto, podem ser transformadas. Esse é o princípio da transitoriedade dos processos sociais e, por conseguinte, de afirmação da historicidade, das instituições e das leis da sociedade, fortalecendo a pertinência da abordagem histórica (LOWY, 2006).

A análise cognitiva centrada nos 3 Is permitiu elaborar uma análise histórico-estrutural em relação às contradições e convergências verificadas no processo decisório de formulação da PNSAN. Através das idéias, interesses e instituições foi possível ampliar a compreensão e o significado do processo valorizando os conflitos, as concertações e a historicidade do processo.

Neste estudo, entendendo a categoria de idéias, interesses e instituições como “ferramentas” da análise de políticas públicas, a escolha de utilizá-las permitiu, em primeiro lugar, analisar um conjunto de dimensões mais amplas e, ao mesmo tempo, dar ênfase à diversidade de “causas” possíveis. É importante destacar que a idéia (ou o interesse) de mobilizar essas três entradas analíticas não é resultado de uma discussão abstrata das correntes existentes, mas sim, sobretudo, de uma

insatisfação comumente sentida diante das alternativas teóricas propostas (SUREL; PALIER, 2005).

A abordagem hegemônica dos trabalhos de análise de políticas utiliza invariável e restritamente um dos 3 Is, quase sempre de maneira excludente. Utilizar conjuntamente os 3 Is repousa, por conseqüência, sobre a idéia de que essas variáveis explicativas não são exclusivas umas das outras, mas podem ser associadas, pelo menos *a priori*, para delimitar os eixos da pesquisa e das dinâmicas pertinentes na análise do Estado em ação (SUREL; PALIER, 2005).

Para esclarecer as reflexões teóricas baseadas nos 3 Is de Peter Hall deste trabalho, é importante definir instituições, idéias e interesses. Embora se possa encontrar diversas interpretações de instituições, para fins desta análise entende-se que são um conjunto relativamente estável de práticas, regras, procedimentos ou normas formais que definem o comportamento apropriado de determinados grupos de atores (indivíduos, comunidades, organizações, grupos de interesse) em situações específicas (HALL, 1997; ANDRADE, 2007).

Da mesma forma, idéias são definidas por Faria (2003) como valores, crenças, relações causais, símbolos e imagens que expressam identidades, concepções de mundo e ideologias dos atores. É com base nas idéias que os atores formam suas concepções, paradigmas, ideologias e visões de mundo que condicionam a interpretação da realidade e a construção de seus interesses.

E, por fim, interesses foram considerados como as prioridades na defesa das quais os atores se movem, gerando conflitos e eventuais negociações a partir dos processos de formação de consensos.

Colocar o problema da pesquisa em termos de interesse consiste em identificar quais são os atores pertinentes dentro do domínio observado e em enfatizar certas dinâmicas fundamentais, como as lógicas da ação coletiva, os cálculos e as estratégias empregadas pelos atores em função dos custos e benefícios obtidos dos conflitos eventuais ou das cooperações possíveis, as conseqüências das previsões feitas pelos indivíduos ou pelas organizações envolvidas na ação pública. O monitoramento dos interesses presentes, das preferências dos atores e de suas estratégias consiste, sem dúvida, na abordagem mais bem balizada dentro da análise de políticas.



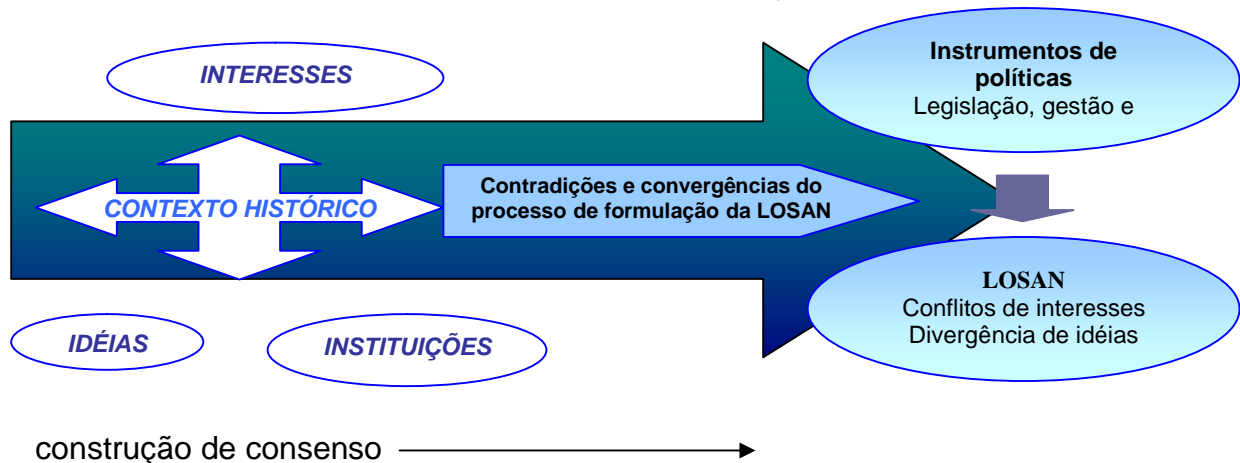
De acordo com Surel e Palier (2005), essa abordagem se concentrou de maneira inicial nas questões relativas à racionalidade da tomada de decisão, nas lógicas próprias à ação coletiva e às modalidades de influência e de interação que caracterizam as relações de poder no âmbito do ciclo de políticas.

As instituições configuram dinâmicas que constituem uma robusta ferramenta para análise. Analisar os problemas com esse enfoque supõe ver como o tecido (mais ou menos) antigo e fechado de regras, de práticas e de mapas mentais enraizados pesa sobre o comportamento dos atores públicos e privados envolvidos. Trata-se de dar ao objeto de estudo uma consequência histórica necessária para identificar quais são os recursos e as restrições institucionais que regem as interações no interior do domínio estudado e para provar a “solidez” dessas instituições em sentido lato.

O conjunto de autores estudados afirma que, indubitavelmente, no domínio de análise de políticas públicas e sociais o enfoque predominante tem sido o institucional. Em parte porque se trata de um domínio de ação pública particularmente “saturada” de instituições mas, também porque, em sentido amplo, as instituições podem influenciar a natureza dos problemas encontrados, os recursos e os repertórios mobilizados pelos atores envolvidos e os diagnósticos e as tomadas de decisão. Adotar tal perspectiva supõe assim identificar quais são as características institucionais suscetíveis de pesar sobre os processos estudados (MULLER; SUREL, 2004; SUREL; PARLIER, 2005).

Em síntese, a análise das instituições revela arranjos que dão sustentação ou garantem a *performance* da estrutura organizacional das políticas públicas, deixando lições importantes. As idéias dos atores envolvidos têm um valor essencial, pois evidenciam a relação com dimensão humana que, normalmente, é esquecida em outras abordagens, e a reflexão sobre os interesses é importante para entender como determinados grupos de interesse suportam determinadas políticas. Identificando o caminho percorrido por esses grupos, fica mais claro o entendimento acerca das mudanças ocorridas no processo, bem como a configuração de novas formas de coalizão nos padrões atuais das políticas (HALL, 1997).

Figura 2: Estrutura analítica do processo de formulação PNSAN – Brasil, 2003-2006



Fonte: adaptação da autora: Hall (1997) Teoria dos 3 Is/ Lowy, 2006 – Historicidade. Baseado no esquema proposto por Carvalho (2005) e Andrade (2007).

### 1.5 Procedimentos metodológicos: organização e análise dos dados

A abordagem teórica adotada no estudo demandou um desenho metodológico de análise qualitativa. Entende-se a pesquisa qualitativa como um método científico apropriado para auxiliar na contextualização sócio-histórica e retratar a complexidade dos fenômenos sociais analisados repletos de contradições, interconexões, determinações e causalidades que acabam não sendo identificados pelos métodos quantitativos tradicionais (MINAYO, 2005).

O caráter interdisciplinar que deve ser dado à abordagem qualitativa, assim como a preocupação com os significados e as intencionalidades dos atores sociais, possibilita um conhecimento particular e geral do que se está investigando. Com efeito, os resultados da análise da linguagem dos principais agentes que estão envolvidos no processo político de debate e construção da PNSAN refletem profundamente a complexidade do contexto de concertação entre idéias, interesses e instituições no contexto histórico – estrutural.

O estudo buscou informações a partir de dados primários e secundários. Os dados primários foram provenientes de entrevistas individuais realizadas com informantes-chaves do processo e os dados secundários foram buscados através de análise documental.

### 1.5.1 Entrevistas com informantes-chaves: dados primários

A coleta dos dados primários foi realizada a partir de entrevistas semi-estruturadas com informantes-chaves. As entrevistas representaram “conversas com finalidade”, regidas por regras de sociabilidade e configurando-se num momento muito especial de construção dos dados. É uma forma singular de interação entre pesquisador e informante, em que as informações, estórias, depoimentos, impressões e opiniões são profundamente influenciados pela relação estabelecida entre ambos (MINAYO, 2005). Por fim, a entrevista é uma conversa direcionada a determinados objetivos, porém repleta de ambigüidades, entrelinhas, ditos e não ditos e de versões que podem mudar conforme o contexto em que forem contadas. Para Minayo (2005, p.170), “muito mais do que verdades e fatos, se constrói um rico material sobre versões, opiniões e descrições peculiares criadas na interação entre os dois interlocutores”. Entrevistas semi-estruturadas combinam perguntas fechadas e abertas para que o entrevistado tenha a possibilidade de discorrer sobre o tema em discussão sem ficar preso à indagação formulada.

As entrevistas com representantes do Estado e da sociedade civil foram estruturadas de acordo com o marco analítico do estudo. Sabe-se que nem sempre existem consensos entre os atores que formulam as políticas. As percepções e as interpretações são distintas, bem como as formulações de alternativas ao enfrentamento dos problemas. Há um ciclo de negociações e mesmo imposição de decisões e, finalmente, diferentes formas, estratégias e oportunidades para se fazer avançar um tema na agenda pública e a tomada de decisão quanto à formulação e aprovação da política (PINTO, 2004).

Os informantes-chaves foram identificados a partir da confirmação de notório saber ou vivência profissional na temática da SAN. Todos manifestaram familiaridade com o tema e, obrigatoriamente, participaram de atividades relacionadas à SAN em instituições ou entidades.

Todos os informantes-chaves escolhidos, independente da sua hierarquia institucional, participaram do processo de formulação da PNSAN no período da primeira gestão do II CONSEA (2003-2006).

A técnica escolhida para apoiar o elenco de informantes-chaves é denominada de “bola de neve”. Nessa técnica, uma lista inicial é feita e aprovada pela equipe de pesquisa. A partir dessa lista, os entrevistados indicarão os (ou outros) informantes-chaves que julgarem necessários para dar conta do universo de participantes do processo de formulação da SAN. Quando ocorrer saturação dos nomes, a escolha será considerada adequada (MARQUES, 2000). A análise qualitativa por saturação permitiu ampliar ou reduzir a rede de informantes conforme o esgotamento das respostas no conjunto dos entrevistados (MINAYO, 1999; 2005).

A identificação do elenco de informantes buscou abranger, com a devida representatividade, o conjunto de atores e instituições que, pautados em interesses e idéias diversas, partiram de um problemática comum para organizar a proposta da PNSAN. Nesse sentido, o conceito ampliado de SAN foi o referencial para conformação do escopo de abrangência dos entrevistados, de forma a preservar consonância com o conceito e significado atribuído à SAN no marco teórico do projeto.

A conformação dos informantes-chaves foi: seis (06) representantes do Estado (Poder executivo – 05 e Poder legislativo – 01) e seis (06) da sociedade civil (academia, Fóruns estaduais e nacionais, movimentos sociais) e um (01) representante de organismo internacional. Em termos de perda houve duas recusas: uma do representante do setor produtivo e outra de um representante da sociedade civil totalizando 13 das 15 entrevistas planejadas.

Quanto à análise das entrevistas, foi utilizada a técnica qualitativa de análise de conteúdo. A proposta original de Minayo (2005) foi adaptada por Carvalho (1992; 2005) em adequação aos objetivos da pesquisa. A interpretação dos dados qualitativos, coletados por meio de entrevistas semi-estruturadas, desenvolveu-se por etapas. Trata-se de um conjunto de técnicas de análise de comunicação visando a obter o significado dos conteúdos enunciados pelos entrevistados, em suas entrelinhas, seus ditos e não ditos, ou seja, os significados manifestos e latentes, a partir de material qualitativo.

A proposta busca os significados mais recorrentes nas falas dos entrevistados, realizando os seguintes procedimentos de análise dos dados primários: transcrição completa das entrevistas gravadas, objetivando a pré-análise

do conteúdo; e constituição e preservação do “corpo” discursivo para resguardar o contexto e a unidade das entrevistas e a identificação das categorias de análise.

Nessa fase de organização do material foi importante observar algumas normas de validade, tais como: (a) exaustividade, isto é, se o “corpo” discursivo representa todos os aspectos do guia de entrevista; (b) representatividade, isto é, se o corpus contém a representatividade do conjunto de falas dos atores; e, (c) pertinência, isto é, se os dados analisados devem ser adequados ao objetivo da pesquisa (MINAYO, 2005).

Por fim, a análise de conteúdo é feita para subsidiar a elaboração da síntese das entrevistas. Segundo Minayo (1999), a análise de conteúdo corresponde a uma técnica de pesquisa para a descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto das comunicações, com a finalidade de interpretá-los.

A síntese das falas foram categorizadas à luz do marco analítico: contexto histórico, idéias, interesses e instituições. O conteúdo das falas constituíram subsídios para a análise triangular com os dados documentais secundários.

#### 1.5.2 Pesquisa documental: dados secundários

Na pesquisa documental, foram utilizados como fontes secundárias documentos impressos e disponibilizados na internet referentes à SAN. Os principais documentos analisados foram: a LOSAN – Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006 que cria o sistema nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN; decretos presidenciais; portarias; planos, boletins, pareceres e relatório expedidos pelos órgãos governamentais competentes relacionados ao tema; relatórios de execução orçamentária expedidos pelos órgãos oficiais; discursos proferidos por membros do parlamento em plenário durante o processo de aprovação da LOSAN na Câmara de Deputados e Senado Federal, outros documentos publicados no Diário Oficial ou disponibilizados na Internet; publicações de Ministérios, instituições ou organismos internacionais sobre o tema; Plano Plurianual (PPA) 2007 – 2010; artigos de jornais e revistas científicas sobre SAN; matérias publicadas na mídia impressa e eletrônica; atas de reuniões e memórias de eventos realizados durante o período de formulação e aprovação da Lei Orgânica; documentos digitais e

impressos relativos às reuniões, atas, discursos e plenárias dos CONSEAs Nacionais – primeira e segunda edição; relatórios das I, II e III Conferências Nacionais de SAN; documentos base das I, II e III Conferências Nacionais de SAN.

Busca bibliográfica em bases de dados com os seguintes descritores: Políticas Públicas, Segurança Alimentar e Nutricional. Programas de alimentação e nutrição, direito humano à alimentação adequada, programas de combate à fome e desnutrição, programas de transferência de renda, formulação de políticas, processos decisórios, conteúdo das políticas, abordagem cognitiva; Programas, projetos, políticas e sistemas de SAN em países da América Latina.

Por fim, também foi realizada a análise das Teses de Doutorado sobre o tema estudado (4) e visitas a sites institucionais com relação temática: Ministério da Saúde, Educação, Meio Ambiente, Trabalho e Emprego, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Desenvolvimento Agrário, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – CONAB etc.; materiais técnicos, artigos e relatórios em sites do IBASE, FOME ZERO, INSTITUTO POLIS, CPDA/UFRRJ, CONSEAS estaduais, FORUM BRASILEIRO DE SAN.

A pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A pesquisa bibliográfica utiliza-se fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, enquanto a pesquisa documental utiliza-se, também, de materiais que não receberam tratamento analítico. As fontes de pesquisa documental são mais diversificadas do que as da pesquisa bibliográfica. Conforme Gil (1991), na pesquisa documental existem os documentos de primeira mão, ou seja, aqueles que não receberam nenhum tratamento analítico, tais como os documentos conservados em órgãos públicos e instituições privadas, e os documentos de segunda mão que, de alguma forma, já foram analisados, tais como: relatórios de pesquisa; relatórios de empresas; tabelas estatísticas e outros.

## 2 A SEGURANÇA ALIMENTAR (SA): TRAJETÓRIA INTERNACIONAL

Este capítulo se propõe a apresentar os antecedentes do debate sobre Segurança Alimentar e Nutricional na atualidade. Para isso busca descrever, criticamente, desde a evolução do entendimento da SA em países capitalistas centrais, o papel de apoio dos organismos internacionais, incluindo a noção de Segurança Alimentar global (MALUF, 2007) até a apresentação da contribuição latino-americana ao debate.

Chamo a atenção para a decisão de utilizar os termos Segurança Alimentar e Segurança Alimentar e Nutricional de forma alternada e gradativa ao longo de todo estudo. A adoção do conceito atual de Segurança Alimentar e Nutricional, o qual é multidimensional e intersetorial, só foi possível de ser alcançado mediante um processo histórico político e conjuntural da América Latina e mais especificamente do Brasil. É exatamente este movimento de ampliação, mesclado pelos principais fatos e eventos do processo de formulação da lei orgânica de SAN que pretendo decompor e recompor ao longo do estudo como um todo. Por isso, o termo SA será referenciado enquanto os relatos históricos assim o fizerem. A SAN se incorpora no texto e passa a ser referida quando o componente nutricional é incorporado ao seu conceito ampliado.

O enfoque de SA internacional, ontem e hoje, tem uma abordagem predominante no componente alimentar, ou seja, na disponibilidade de alimentos e expansão da produção agrícola. Neste capítulo a narrativa, sem o compromisso de ser rigorosa na ordem cronológica dos fatos, tem o propósito de aprofundar o cenário que configurou esse entendimento.

Historicamente, a noção de Segurança Alimentar (SA) é originada na Europa, logo após a primeira guerra mundial – I GM, vinculada à perspectiva de soberania alimentar e com a preocupação de garantir estoques mínimos de sobrevivência para as populações dos países centrais em situações de calamidades, desastres, guerras, etc. Sua concepção está profundamente ligada ao conceito de segurança nacional e à capacidade de cada país produzir sua própria alimentação, de forma a não ficar vulnerável a possíveis cercos, embargos ou boicotes decorrentes da

motivação política ou militar <sup>[3, 4]</sup>. A Segurança Alimentar integrava o rol de ações de prevenção contra fatores externos, como situações de embargo comercial e conflitos bélicos (SILVA, 2006).

Nas primeiras décadas do século XX, a questão alimentar ganhou novos contornos acentuados no contexto das duas guerras mundiais e na recessão dos anos 1930, tornando-se assim uma tarefa assumida pelo Estado. O Estado é o espaço histórico que estrutura o tema da SA em nível mundial, embora tenha significados e possibilidades variadas, de acordo com as diferentes atuações dos governos. Porém a iniciativa privada também teve destaque nesse contexto. Notadamente as grandes corporações agroalimentares, através dos organismos internacionais, assumiram a responsabilidade dessa temática, frente à gradativa retração das ações públicas organizadas pelos governos ao longo da história dos países (MALUF, 2007).

Maluf e Menezes (2003) referem que o termo Segurança Alimentar começou a ser valorizado quando ficou evidente a possibilidade de um país controlar o outro através do fornecimento de alimentos, ou seja, a perspectiva política de dominação e poder que poderia se configurar. Nessa situação a alimentação se tornaria uma arma poderosa, principalmente quando usada por uma grande potência contra um país que tivesse frágil estrutura produtiva, insuficiente para garantir a necessária produção de alimentos.

Durante a Segunda Guerra Mundial - II GM, na reunião dos 44 governos aliados, em Hot Spring, Virginia – EUA (1943) foram lançadas as bases para criação de organismos internacionais diretamente ligados ao combate à fome no mundo. Tal iniciativa ocorreu por convite do presidente Roosevelt com intuito de traçar planos relacionados a alimentos e agricultura para reconstrução ao final do conflito de guerra, com muitos países destruídos e prejudicados em termos de disponibilidade alimentar (MALUF, 2007). Nesse evento, a Food and Agriculture Organization (FAO), um organismo internacional de forte expressão no debate sobre a fome e a Segurança Alimentar foi criada. A Segurança Alimentar, então, é reafirmada como uma forma de contribuir para a segurança nacional, alertando para a necessidade de formação de estoques estratégicos de alimentos e reforçando a idéia que vincula a soberania de um país à sua auto-suficiência na produção de alimentos. Na Conferência da FAO de 1953, a assistência é utilizada como um componente de



Segurança Alimentar, no sentido de promover o uso dos excedentes alimentares em escala mundial.

Outro ponto importante, sem dúvida, foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas que, em 1948, incluiu a alimentação como um dos direitos humanos básicos. Em razão disso, ratificado pela maioria das nações do mundo, o bem-estar nutricional de todos precisaria ser assumido como um direito inalienável do ser humano, e sua garantia passaria a incorporar a relação Estado e sociedade civil (GOMES JUNIOR, 2007).

O papel da alimentação foi primordial no desenvolvimento do modo de produção do capitalismo industrial, podendo classificar-se em dois momentos, caracterizados, conforme Friedman e McMichel (1989), por duas formas de regimes alimentares. O primeiro regime vai do período da consolidação do capitalismo industrial (final do século XIX) até o início do segundo pós-guerra mundial. A agricultura teve um papel primordial na divisão internacional do trabalho, por meio do fornecimento de matérias primas e alimentos para os países europeus. Esse modelo favoreceu o domínio crescente da produção e do fornecimento de alimentos para alguns poucos países, particularmente Canadá e EUA. Os excedentes americanos eram desovados no mundo, juntamente com a difusão do padrão americano de produção, baseado em alta mecanização, diminuição maciça da força de trabalho agrícola, especialização das tarefas no processo produtivo, revolução técnica para utilização de insumos industriais e de sementes altamente produtivas e criação de animais com base em alimentação produzida pela indústria (INSTITUTO CIDADANIA apud FRIEDMAN E McMICHEL, 1989).

No Brasil, uma constatação desse modelo foi analisada por Vasconcelos (2005) através dos programas de suplementação alimentar da década de 1970, os quais se caracterizavam por estar amparados e intermediados pelos organismos internacionais. Havia objetivos ideológicos e econômicos, bastante articulados, para constituição de mecanismos de ampliação do mercado internacional de mercadorias, que procuravam padronizar hábitos e práticas alimentares de acordo com os interesses de acumulação do capital. A introdução do leite em pó, por exemplo, por meio dos programas internacionais de ajuda alimentar, tornou evidente o seu objetivo econômico. A ajuda, que não acontecia de forma monetária, estabelecia uma relação de dependência e uma barreira importante para a soberania alimentar

dos países. O apoio era um meio de escoamento do excedente de produção dos países centrais: o que não havia conseguido transformar-se em mercadoria/capital era doado aos países periféricos. Do ponto de vista ideológico, tais programas ainda desempenhavam a função de utilização do alimento como arma de dominação sobre os países dependentes, exatamente como pressupunha a noção originária de Segurança Alimentar.

O segundo regime alimentar se difundiu após o segundo pós-guerra - II GM e passou a subordinar a agricultura, tornando-se crescentemente intermediário ou atravessador entre produtores agrícolas e consumidores de alimentos. Com base nas grandes empresas transnacionais, a agricultura se inseriu nesse processo de acumulação, em que “a comida passa a ser não só uma coisa produzida por agricultores e comprada por consumidores, mas um produto lucrativo para empresa capitalista, produzida, processada e vendida transnacionalmente” (INSTITUTO CIDADANIA apud FRIEDMAN E McMICHEI, 1989). Esse mecanismo do mercado da fome é a imposição e distorção de hábitos alimentares de dominação dos países centrais sob os periféricos. Para esses autores, hoje é preciso considerar as Empresas Transnacionais (ETN) na reestruturação do sistema alimentar, porque elas tomam decisões relacionadas com a produção e a coordenação do novo sistema agroalimentar, o complexo agroalimentar global (INSTITUTO DE CIDADANIA apud FRIEDMAN E McMICHEL, 1989).

Um dos efeitos deste mecanismo pode ser observado no padrão alimentar atual das sociedades latino-americanas. Pesquisas e estudos comprovam que alimentos tradicionais consumidos por populações, como o arroz e o feijão no Brasil, perdem importância em termos de consumo nas últimas décadas (IBGE, 2004) enquanto que o consumo de produtos industrializados, processados e padronizados como *fast food* ganham importância nos cardápios e refeições nacionais, caracterizando um “comer formatado” que se coloca como modelo de modernidade. A padronização de certas dimensões das práticas e do comportamento alimentar facilitam as mudanças na alimentação e no modo de viver das populações. Nesse padrão de modernidade, o poder aquisitivo, a publicidade e praticidade exercem pressão sobre as práticas alimentares tradicionais que passam a incorporar outras formas de preparo, compra e consumo de alimentos (ORTIGOZA, 1997; GARCIA, 2003).

Nesse modelo, grandes corporações multinacionais passaram a monopolizar o comércio e a produção de mercadorias e a agricultura. As estatísticas mostram que hoje, como resultado de 15 anos de economia de mercado e globalização, as 500 maiores empresas do mundo, das quais 366 são estadunidenses, controlam 48% de todo PIB mundial, mas dão emprego para apenas 1,8%. Além disso, controlam uma riqueza maior do que a produzida pelos 133 países mais pobres do planeta. O mundo é controlado por 500 empresas que são corporações com origem no capital financeiro internacional (STÉDILE, 2004).

De acordo com Valente (2002), Pessanha (1998), Maluf (1995) e Gomes Junior (2007) nos anos finais da década de 1940, alguns eventos marcaram a reorganização mundial após a devastação promovida pela II Grande Guerra (1939-1945), e entre eles destaca-se a criação da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO). O ideário de ajuda humanitária ante o quadro de miséria e fome revelado, especialmente no Continente Africano, mas, também, nos países pobres da América e Ásia, inseriu a Segurança Alimentar nos debates políticos internacionais (GOMES JUNIOR, 2007).

Contudo, foi no cenário mundial da crise de alimentos, em 1970 (72-74), com quadros de escassez e quebra de safras em importantes países produtores e consumidores, e dos acordos estabelecidos na Conferência Mundial de Alimentação de 1974, que a SA ganhou efetivamente espaço na agenda política global. Nessa Conferência foi proposto que todos os países do mundo criassem estoques de alimentos que pudessem ser utilizados em situações de emergência. O relatório dessa Conferência teve suas recomendações resumidas em questões político agrícolas e armazenamento estratégico. A questão do acesso aos alimentos e dos direitos humanos era tímida e não se incorporava ao debate, prevalecendo uma visão produtivista e neomalthusiana<sup>19</sup>. SA ainda era vista somente como uma política de armazenamento de estoques alimentares, com alguns indícios de preocupação em termos de oferta segura e adequada de alimentos (BRASIL, 1996)

---

<sup>19</sup> Neomalthusianismo – Da teoria de Malthus, segundo a qual a população crescia em progressão geométrica enquanto os alimentos o faziam em progressão aritmética, o que, ao final apontaria para uma forte assimetria entre a demanda e a oferta por culpa do crescimento populacional, derivou-se a aproximação chamada de neomalthusiana, que atribui aos pobres a responsabilidade pelas suas próprias desventuras, por conta das proles numerosas. Para aqueles que defendem essa posição, caberia sempre um controle rigoroso e policialesco da natalidade entre os pobres (GOMES JUNIOR, 2007, p.134).

Também nesse período, uma estratégia utilizada para minimizar os efeitos da crise foi apoiar formas de revitalização e recuperação do modo de produção capitalista. A Revolução Verde, apoiada pela FAO, tinha o propósito de convencer a todos que o flagelo da fome seria resolvido com o aumento significativo da produção de alimentos. Caracterizou-se pela disseminação de novas sementes e práticas agrícolas que permitiram um vasto aumento na produção agrícola em países menos desenvolvidos durante as décadas de 60 e 70. O modelo se baseava na intensiva utilização de sementes melhoradas (particularmente sementes híbridas), insumos industriais (fertilizantes e agrotóxicos), mecanização e diminuição do custo de manejo (INSTITUTO DE CIDADANIA, 2001).

Em nome de uma nova agricultura moderna e eficiente, capaz de gerar todos os excedentes necessários à recomposição de estoques mundiais e intensificar as ajudas humanitárias, a Revolução Verde liquidou a diversidade de culturas e expulsou para as cidades grande quantidade de agricultores familiares sem condições de vida e trabalho, gerando também desemprego, desigualdades e fome. (GOMES JUNIOR, 2007). A preocupação com a saúde humana e ambiental não foi incluída na “estratégia de salvamento”, embora já existissem movimentos sociais descontentes com a abordagem da Revolução Verde e que sinalizavam o perigo em abrir mão desses aspectos.

A produção se recuperou e estabilizou, e o preço dos alimentos baixaram, mas nem por isso a fome acabou. Nesta análise é interessante lembrar da afirmação de Josué de Castro já na década de 1940, que a capacidade de acesso aos alimentos era a dificuldade crucial para a SA, muito mais do que a oferta de alimentos. Contudo, apesar de não se configurar como uma característica hegemônica da SAN, não podemos esquecer que a capacidade de produção é muito importante e também pode ser causadora de Insegurança Alimentar e Nutricional, principalmente em países com desestruturação de sua capacidade produtiva ou com embargos econômicos (África e Cuba) (INSTITUTO DE CIDADANIA, 2001). Valente (2002) conclui que a superação da crise de alimentos favoreceu a visão de que os problemas da fome e da desnutrição decorriam muito mais de problemas de demanda e distribuição do que de produção.

## 2.1 A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) nos países centrais

Nos países centrais que têm como principais referências a União Européia e os Estados Unidos da América, a capacidade de acesso aos alimentos há muito tempo já deixou de ser um problema social. Do ponto de vista da disponibilidade, a maioria dos países avançados conseguiu atingir “um elevado grau de auto-suficiência produtiva com base em modelos de agricultura intensiva e integração agroindustrial” (MALUF, 2007, p.33). Nesse caso, a Segurança Alimentar (como *food security*) significou garantir a estabilidade do abastecimento alimentar por meio da sustentação da produção doméstica daqueles alimentos considerados estratégicos, em conjunto com a administração de estoques preventivos e a participação complementar do comércio internacional no mercado interno.

Nos Estados Unidos da América – EUA, na década de 1930, as ações relacionadas com Segurança Alimentar (apesar da expressão Segurança Alimentar só ter sido utilizada a partir de 1985) poderiam ser caracterizadas a partir do equilíbrio agrícola, segurança sanitária dos alimentos e assistência alimentar. A reconstrução pós Grande Depressão de 30 percorreu três períodos distintos em termos de produção agrícola. Na primeira fase, as leis do ajuste agrícola de 1933 a 1938 buscavam o “equilíbrio” através do controle da produção, ou seja, diminuição voluntária da área cultivada e pagamentos compensatórios da produção dos agricultores e também da garantia de preços para manutenção da renda na agricultura. Nesse período ainda outra medida foi estabelecida: incorporar o consumo e a nutrição ao Departamento de Agricultura (USDA) contudo, este arranjo não foi capaz de atenuar a defesa do USDA dos interesses da grande agricultura e indústria alimentar norte-americana. As recomendações do USDA foram e ainda são constantemente acusadas de combinar diagnósticos técnicos com interesses econômicos e políticos (MALUF, 2007).

Na segunda fase (1950-1960) no contexto da segunda guerra mundial e pós guerra as medidas tomadas tinham uma característica bélica e por isso, o fator segurança tomou tanto destaque. Algumas medidas legais foram estabelecidas no setor agrícola como, por exemplo, a lei da refeição escolar (1946) que estimulava a destinação dos excedentes da produção de alimentos para melhorar as condições nutricionais de crianças de baixa renda. A estratégia foi associar o atendimento as

demandas econômicas dos agricultores e industriais a criação de programas alimentares com enfoque de combate de carências nutricionais (MALUF, 2007).

Outra característica, com repercussão no Brasil e em outros países em desenvolvimento, foi a criação da Lei de Desenvolvimento do Comércio Agrícola e de Ajuda de 1954 que instituiu a prática de escoamento dos excedentes agrícolas através de exportação subsidiada ou doação de alimentos a países periféricos. Essa proposta provocou mudanças significativas nos hábitos alimentares dos países “beneficiários” da produção excedente. Na América Latina, especialmente no Brasil, houve o deslocamento no consumo de derivados do milho e da mandioca (MALUF, 2007).

Os programas desenvolvidos nos países centrais junto aos países periféricos tinham por meta, além dos objetivos humanitários de aplacar a fome, a redução dos estoques alimentares desses países, deixando claro o interesse das nações ricas na manutenção da dependência para os países pobres. Com essa estratégia de dominação, a manutenção do poder se refletia diretamente na desestruturação dos sistemas produtivos locais dos países assistidos por programas de ajuda internacional (HIRAI; ANJOS, 2007).

Nos anos 1960, os EUA estabelecem a lei do vale alimentação denominada de Food Stamp Act (1964), a qual institucionalizou o maior programa mundial de ajuda direta a indivíduos e famílias de baixa renda (MALUF, 2007).

Já a terceira fase já se localiza na década de 1980, quando o termo Segurança Alimentar é formalmente adotado no país através da edição de uma lei (Food Security), a lei de Segurança Alimentar, que determina a formação e gestão de estoques governamentais de alimentos e adoção de programas alimentares voltados para populações carentes e seus aspectos nutricionais. Isso tudo alinhado à reorientação da política estadunidense de ampliar a competitividade e reduzir preços agrícolas através do livre comércio (livres mercados) e expansão das exportações e de demanda interna (MALUF, 2007).

Interessante destacar as diferenças não meramente semânticas dos conceitos de Segurança Alimentar nos EUA. Os dois termos foram adotados com propósitos diferentes e ações específicas: *Food Security* e *Food Safety*. Em acordo com organismos internacionais e representantes do grande negócio os governantes

definiram como *Food Security* intensificar a produção a revelia dos impactos ambientais e sociais (negativos) e expandir o comércio internacional (em benefício dos setores econômicos); e *Food Safety* regulamentar os fatores que afetam a segurança dos alimentos. E de forma complementar, adotar programas de assistência alimentar ou de suplementação de renda para as classes sociais de baixa renda (MALUF, 2007).

Nesta realidade social, a cada 5 americanos 1 é beneficiário de programas de assistência alimentar e nutricional do USDA. Totalizando os 15 programas de assistência alimentar existentes em 2005, o gasto investido foi de US\$ 51 bilhões, equivalente a 55% do orçamento do USDA, portanto mais do que o expressivo montante de recursos empregados para subsídios agrícolas. Assim, fica bastante evidente que o modelo de política de SA americano (equilíbrio agrícola, segurança sanitária e assistência alimentar) é fortemente dependente de recursos públicos (MALUF, 2007).

Na Europa, o contexto da SA se estrutura de forma diferente. No pós segunda guerra, os alimentos assumiram um lugar de destaque no processo de reconstrução nacional provocando um pacto de ampliação das políticas agrícolas e alimentares. A Política Agrícola Comum (PAC) deu origem a uma “orientação produtivista visando elevar o grau de auto-suficiência do bloco de países e estabilizar o abastecimento regional, num quadro de escassez e de recuperação econômica pós-guerra”. O Tratado de Roma, em 1957, sinalizou claramente o objetivo de integração com a garantia de segurança do abastecimento alimentar a preços estáveis aos consumidores e produtores. Na fase mais crítica, os gastos com aquisição de alimentos chegou a comprometer até 60% da renda familiar em alguns países da Europa (MALUF, 2007, p.40) O objetivo era diminuir esses gastos para aumentar o poder aquisitivo da população em relação a bens e serviços e, assim, dinamizar a economia nacional.

A proposta era de re-construção nacional através do investimento na construção de um Estado de bem-estar social mediante a segurança no abastecimento e progressiva diminuição dos preços da alimentação no orçamento familiar. Os resultados planejados foram alcançados mediante a conjugação de aumentos na produção e produtividade agrícola e agroindustrial, elevação do poder de compra das famílias e regulação pública dos mercados agrícolas. Outro aspecto

foi a sustentação dos preços agrícolas internos através de barreiras protecionistas contra a entrada de produtos e alimentos de outra região bem como os subsídios às exportações agroalimentares para dar vazão aos excedentes produtivos em relação à demanda interna, como também ocorreu nos EUA (MALUF, 2007).

O modelo do Estado de bem-estar social<sup>20</sup> foi a grande referência enquanto matriz de sustentação da questão social na ordem capitalista no mundo. Após a crise econômica de 1929 (a Grande Depressão), com a queda da Bolsa de Valores de Nova York, colocou-se em dúvida a consistência das bases liberais capitalistas que defendiam rigorosa liberdade, ou seja, a não interferência estatal para indivíduos e empresas, especialmente no que diz respeito à atividade produtiva e às relações capital-trabalho, ocorrendo uma intensificação da questão social e o desenvolvimento do capitalismo monopolista (PEREIRA, 1999).

Nos países desenvolvidos europeus, como França, Alemanha e Inglaterra, essas duas questões foram determinantes para o estabelecimento das novas relações entre o Estado, o capital e o trabalho. As elites econômicas passaram a admitir os limites do mercado como regulador “natural” das relações sociais. Nesse sentido, as políticas sociais passaram a ser entendidas com estratégias de intervenção e regulação do Estado no que diz respeito à questão social. O Estado social assume o papel de *mediador civilizador* que tem poderes políticos de interferência nessas relações sociais. É, portanto, um sistema de proteção que expressa a formalização institucional dos direitos sociais adquiridos (PEREIRA, 1999; CUNHA; CUNHA, 2003).

A União Européia adotou (e continua adotando) o modelo de elevada transferência de recursos públicos para a produção agrícola com comprometimento de grande parte dos recursos pagos pela sociedade européia. Contudo, a adoção de políticas de subsídios, elevação de preços do mercado interno a preços superiores que os internacionais e as barreiras tarifárias, num sistema globalizado, acaba por prejudicar a “livre” concorrência (uma vez que os produtos europeus sempre têm um custo mais elevado e não são colocados em seus mercados produtos externos), comprometendo a soberania e Segurança Alimentar dos demais países,

---

<sup>20</sup> Teoria que se pautava numa redefinição do papel do Estado. Criada pelo economista britânico John Maynard Keynes, atribuía ao Estado a função de *impulsionar e promover* o desenvolvimento econômico e social, partindo da premissa de que o setor privado não é capaz, por si só, de garantir a estabilidade da economia (Pereira, 1999).



principalmente daqueles que têm a exportação como atividade de peso em suas economias (MALUF, 2007). Os países da América Latina têm este perfil, pois em diferentes medidas se tornaram dependentes desse sistema/regime agroalimentar global.

Em síntese, os sistemas agroalimentares dos principais países centrais, EUA e Europa, influenciaram os demais sistemas agroalimentares além da soberania e Segurança Alimentar dos países periféricos a partir de três mecanismos a ação das grandes corporações agroalimentares, os reflexos das políticas públicas neles adotadas e a atuação das organizações e redes internacionais nas áreas de fomento e da pesquisa (MALUF, 2007).

No contexto da *Food Safety*, foram os países centrais que introduziram na agenda internacional as questões relativas com a segurança sanitária dos alimentos a fim de garantir a inocuidade do seu consumo para a saúde humana. A concepção que incorpora (mesmo que de maneira separada do componente alimentar) a perspectiva da qualidade dos alimentos no processamento industrial instituiu um padrão internacional de produção e comércio de alimentos. A evolução dos sistemas alimentares das economias centrais conformou um sistema alimentar mundial, principal componente do contexto internacional desde meados do século XX. (MALUF, 2007).

## **2.2 A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e os organismos internacionais**

Os organismos internacionais tiveram papéis de destaque no processo de configuração dos sistemas agroalimentares e Segurança Alimentar e Nutricional, porém, para melhor entender o seu papel, é fundamental abordar a emergência da concepção de “Segurança Alimentar global” que fez parte da internacionalização da questão alimentar. Sua participação teve um caráter bastante contraditório, pois ao mesmo tempo que evidencia a interação e mútua determinação entre as tendências de produção e o consumo alimentar, as estratégias dos agentes privados e a atuação dos governos e outros órgãos públicos, também vinculou a questão da “Segurança Alimentar global” como expressão da produção e comércio de alimentos, em escala mundial a fim de valorizar o papel dos livres mercados. Não se

pode deixar de lembrar que a Segurança Alimentar (*Food Security*) também foi utilizada como um arranjo global para fortalecimento político das agendas neoliberais na América Latina (MALUF, 2007, p.52).

No modelo de “Segurança Alimentar global” o comércio internacional é valorizado como fonte geradora de empregos e renda, além de instrumento de obtenção de alimentos de boa qualidade e baixo custo mas com alto custo social. Esse arranjo gera impactos negativos em termos sociais (como exclusão de pequenos produtores e baixa geração de emprego), ambientais (esgotamento dos recursos naturais), de saúde (padrão alimentar nutricionalmente desequilibrado) e culturais (comprometendo a diversidade alimentar e culturalmente construída pelas sociedades civis) (CONSEA, 2007a; MADELEY, 2003).

Nessa estratégia de convencimento, induzida pelos EUA e incorporada pelos organismos internacionais, segundo Maluf (2007) foi possível observar a separação entre auto-suficiência e Segurança Alimentar que passou a ser entendida como capacidade de adquirir alimentos quando necessário. Nesse enfoque, a SA global se estabelecerá a partir de uma estrutura de mercado mundial de alimentos. Essa concepção subsidiou muitos acordos comerciais internacionais e pode ser encontrada na abordagem da FAO ao longo da história. Esta visão esbarra na concepção de soberania alimentar pois se contrapõe à perspectiva de auto-suficiência nacional na produção de alimentos (*Food Self – Sufficiency*) através da defesa da noção de auto capacidade na obtenção dos alimentos por meio do comércio internacional (*Self – Reliance*).

Soberania alimentar significa que “cada país tem o direito de definir suas próprias políticas estratégicas sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda população, respeitando as múltiplas características culturais dos povos” (CONSEA, 2007a, p.6). Na visão latino americana, admitir uma economia aberta não implicava, necessariamente, abandonar a perspectiva de auto- suficiência produtiva. Nesse enfoque, é possível reconhecer o papel estratégico cumprido pela produção doméstica de alimentos, atribuindo espaço específico e planejado para as trocas internacionais de abastecimento alimentar. O comércio internacional é importante nas economias nacionais, mas deve ser subordinado e restringido pelas políticas de abastecimento alimentar.

### 2.3 A FAO e as cúpulas mundiais de alimentação

Sem sombra de dúvida, a FAO tornou-se uma das principais referências internacionais na questão da fome e Segurança Alimentar (MALUF, 2007). Os prognósticos alarmistas da década de 1970 perante a crise mundial de alimentos impulsionaram o entendimento de “Segurança Alimentar Mundial” e a criação do Comitê de Segurança Alimentar Mundial (1976), consolidando o enfoque da necessidade do aumento da produção de alimentos para enfrentamento da fome e carestia e apoiando a estruturação de um sistema internacional de ajuda alimentar nacional.

Somente na década de 1980, com a manutenção dos quadros de fome e miséria, apesar do aumento de produção de alimentos mundial, a FAO e outras organizações passaram a incorporar o acesso aos alimentos como um fator determinante para a garantia da SA. A 8ª Sessão do Comitê de Segurança Alimentar Mundial, em 1982, concluiu 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”. Para a garantia da SA seria preciso atentar para três aspectos: a oferta adequada de alimentos; a estabilidade da oferta e dos mercados de alimentos e a segurança no acesso aos alimentos disponíveis por parte de quem necessita (MALUF, 2007; CONSEA, 2007a).

A incorporação das condições de acesso aos alimentos ao debate oficial internacional provocou repercussão. Em 1986 o Banco Mundial definiu SA como “acesso por parte de todos, a quantidades suficientes de alimentos para levar uma vida ativa e saudável”. E, com isso, a SA passou a incorporar o direito elementar de todo ser humano estar livre da fome, a necessidade de poder aquisitivo da população, redistribuição de renda e redução da pobreza. Porém essa incorporação teórica não foi suficiente para alterar o foco das ações principais da FAO aos problemas relativos à estrutura produtiva dos sistemas alimentares e à disponibilidade agregada de alimentos. A abordagem “produtivista” reflete o perfil de uma organização essencialmente voltada para agricultura, embora desenvolva também algumas ações relacionadas ao consumo alimentar (MALUF, 2007; IPEA, 1996).

Como desdobramento dessa abordagem, a FAO difundiu ações de SA baseada em cinco atributos que a produção de alimentos deveria contemplar: suficiência – para atender a demanda da população; estabilidade – no sentido de compensação das oscilações na oferta de produtos; autonomia – em relação aos países exteriores; equidade - por contemplar as diferenças entre tipos de agricultores e setores sociais - e sustentabilidade no uso e manejo dos recursos naturais (VALENTE, MENEZES E MALUF, 1996).

Assim, na década de 1980 a SA passou a incorporar os componentes da oferta estável, além da garantia de acesso e de qualidade, reafirmando-se como condição indispensável para redução da pobreza e a redistribuição de renda. A participação da FAO, especialmente na América Latina no planejamento de ações de SA junto aos governos locais, reverberou em um conjunto de orientações que priorizavam a pequena e média agricultura de base familiar, o comércio local e a integração dinâmica com a agroindústria alimentar (MALUF, 2007; VALENTE, 2002). As orientações influenciaram alguns projetos, muitos financiados pela própria FAO ou Banco Mundial, mas com ênfase na focalização e seletividade, limitando o impacto das medidas em termos econômicos e sociais.

A década de 1990 foi marcada por várias edições da Cúpula Mundial organizadas pelo sistema das Nações Unidas. A Cúpula Mundial de Alimentação que ocorreu em Roma, 1996, se revestiu de importância, pois reuniu um grande número de representantes de países e, assim, conferiu visibilidade aos problemas alimentares agravados e que acometiam parcelas significativas da população mundial. Esse evento produziu a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e um Plano de Ação. Nos documentos destaca-se a incorporação da alimentação como um direito humano, ainda que não de forma consensual entre os participantes, e o conceito de SA se amplia no sentido de garantir “ a todas as pessoas, em todos os momentos, acesso físico e econômico a alimentos suficientes, inócuos e nutritivos para satisfazer suas necessidades alimentares e suas preferências quanto aos alimentos que lhes permitam levar uma vida ativa e sã” (MALUF, 2007; CONSEA, 2004b). Apesar do grande número de países participantes da Cúpula, o peso da representação política foi pequena e insuficiente para garantir o compromisso assumido pelos dirigentes do evento. Assim, apesar da grande articulação técnica entre os países, faltou vontade política para ir em frente.

No início da década de 2000, o Plano de Ação aprovado pela Cúpula Mundial de Alimentação incorporou a perspectiva de estabelecer, junto às Metas de Desenvolvimento do Milênio, o objetivo de reduzir à metade até 2015, o quantitativo de pessoas que passam fome. Em 2003, a FAO lançou a proposta de construção de uma Aliança Internacional contra a Fome visando a mobilizar vontade política e apoio social para o cumprimento das Metas.

No período atual, a expectativa da FAO é bastante reduzida em termos de cumprimento das Metas e revela o baixo comprometimento político dos países signatários da Declaração de Roma e seu Plano de Ação (1996). Em recente reunião do Comitê de Segurança Alimentar Mundial, foi divulgada uma estimativa de 820 milhões de pessoas que passam fome, apenas 3 milhões a menos do que o quantitativo do período da Cúpula Mundial (1996).

É bom lembrar que, em 1960, havia 80 milhões de seres humanos que passavam fome em todo o mundo. Naquela época, Josué de Castro, que agora completaria 100 anos, denunciou que a fome era conseqüência das relações sociais, não resultado de problemas climáticos, demográficos ou agrícolas, mas hoje, verificamos que o escândalo da Fome foi multiplicado em 10 vezes. A fome cresceu de mãos dadas com a riqueza através de um modelo de desenvolvimento social excludente que privilegia uns poucos em detrimento de muitos.

O fenômeno da fome pode ser problematizado a partir de diferentes ângulos e graus de complexidade que dialogam com distintas áreas e saberes como antropologia, sociologia, saúde e nutrição entre outras. Contudo, sem a pretensão de aprofundar este (importante) debate e para evitar a controvérsia inerente ao entendimento da questão, neste estudo vamos assumir que a fome aguda é o sinônimo de privação ao alimento ou urgência de se alimentar e, para isso, demanda a ingestão de alimentos seguros. Já a inSegurança Alimentar e Nutricional é entendida como a falta de acesso a uma alimentação saudável em quantidade e qualidade de maneira regular e permanente. No olhar da saúde, tanto a irregularidade ou risco no consumo de alimentos quanto a expressão patológica de doenças relacionadas à carência e/ou ao excesso caracterizam duas faces de um mesmo problema: a má alimentação e nutrição.

Por isso, a má alimentação pode ser considerada um estado de inSegurança Alimentar e Nutricional e se manifesta em diferentes níveis tanto em países

desenvolvidos quanto em desenvolvimento. É possível identificar em países como os EUA e na Europa situações de Insegurança Alimentar e Nutricional, pois taxas alarmantes de excesso de peso são registradas na atualidade.

O principal aspecto a compartilhar, de maneira inequívoca, é o conjunto dos problemas causados por questões alimentares e nutricionais que podem se manifestar de diferentes formas: seja pela dificuldade de acesso ou ausência dos alimentos, seja por condições de vida e saúde que impedem o adequado aproveitamento alimentar, seja pela má qualidade da alimentação. Todos estes aspectos caracterizam quadros de Insegurança Alimentar e Nutricional.

O modo de produção capitalista é um elemento estratégico para a compreensão histórico-dialética da transformação do problema da fome em questão alimentar e nutricional. Esta certamente envolve aquela. Mas a Insegurança Alimentar e Nutricional não pode ser compreendida e enfrentada - em sua totalidade e em suas diversas e complexas manifestações sobre o indivíduo e o coletivo humano - se apenas dirigir seu olhar para o fenômeno fome. Ao contrário, a superação da fome somente será possível a partir da abordagem abrangente e em sua totalidade da questão alimentar e nutricional.

## **2.4 Na América Latina e Caribe – uma nova versão da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)**

É impossível falar da trajetória internacional da SA sem destacar o contexto de debate vivenciado na América Latina e Caribe. Fatores histórico-estruturais revelam uma estreita e antiga inserção do tema no continente latino americano e, nesse processo, um elemento central é a indissociabilidade entre SA e equidade social.

A Concepção de SA adotada na “versão latino americana” foi bastante distinta dos países centrais.

O enfoque dessa versão atribuía papel central a auto suficiência produtiva nacional em função tanto de características das sociedades latino-americanas quanto da assimetria do sistema econômico internacional que tornava desigual a relação de troca entre os países (SCHEJTMAN, 1994).

Foi exatamente a incorporação da dimensão do acesso aos alimentos que conferiu o caráter de equidade no processo, sem excluir os 5 atributos escolhidos pela FAO: disponibilidade de alimentos, suficiência, estabilidade, autonomia e sustentabilidade. Enfatizando o problema do acesso aos alimentos por insuficiência de renda, a perspectiva de abordar a realidade social de cada país de forma diferenciada e de acordo com a configuração das desigualdades locais se tornou o elemento diferencial para o significado da SA na América Latina.

O caminho percorrido pela maioria dos países latino-americanos, o transformaram em casos exemplares para a análise da Insegurança Alimentar, frente a processos de desenvolvimento, num cenário de pobreza e de modelos econômicos fortemente geradores de desigualdade social. Contudo, é preciso deixar claro que o fato da questão alimentar ser um tema permanente na agenda social não significou que todos os países compartilhassem a mesma compreensão e estratégias na busca pela SA. Em geral, os países limitaram-se ao enfoque da produção agroalimentar e de consumo e nutrição, sem sinergia ou articulação institucional.

Essa abordagem contou com a experiência empírica e pioneira do Sistema Alimentar Mexicano (1980/82) que, apesar de breve e com resultados modestos, tornou-se referência obrigatória na América Latina e Caribe. O objetivo da SAN, nessa versão, integrava a maioria dos acordos de cooperação regional da América Latina e do Caribe, com exceção do Mercosul (MALUF; MENEZES; VALENTE, 1996). Organismos Multilaterais, como o Sistema Econômico Latino – Americano (SELA) e a Associação Latino América de Integração (ALADI) nessa época, voltaram a integrar a SA na agenda, mas com resultados pouco significativos (MALUF; MENEZES; VALENTE, 1996).

No âmbito macro político, a grande maioria dos países da América Latina foi marcada pelo “ ajuste estrutural “ de caráter neoliberal da década de 1980 que, seguindo as regras do Consenso de Washington<sup>21</sup>, cursaram, com liberalização

---

<sup>21</sup> Consenso de Washington é um conjunto de medidas - que se compõe de dez regras básicas - formulado em novembro de 1989 por economistas de instituições financeiras baseadas em Washington, como o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, fundamentadas num texto do economista John Williamson, do *International Institute for Economy*, e que se tornou a política oficial do Fundo Monetário Internacional em 1990, quando passou a ser “receitado” para promover o “ajustamento macroeconômico” dos países em desenvolvimento. As dez regras básicas são: disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reforma tributária, juros de

comercial e desregulamentação econômica, a derrubada das barreiras comerciais e a livre circulação de bens, de trabalho e de capital. alocação de capitais internacionais e a abertura das bolsas e de todos os setores da economia às multinacionais.

O neoliberalismo acentuava a supremacia do mercado como mecanismo de alocação de recursos, distribuição de bens e serviços e de rendas, tendo o mercado como a matriz da riqueza, da eficiência e da justiça <sup>22</sup>. A concepção política neoliberal mundial foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar que se instalou em alguns países no pós-guerra, influenciado pela Revolução Soviética, em 1917 (ANDERSON, 1995).

O impacto da crise econômica desse período trouxe graves prejuízos para as sociedades latino-americanas em termos de acesso aos alimentos. O quadro foi de redução nos níveis de emprego e salário mínimo real, queda ou estagnação dos níveis de suficiência produtiva de alimentos e dificuldades de importação pela situação das contas externas, com conseqüências sobre a dieta alimentar da população (MALUF, 2007).

A dimensão nutricional da questão alimentar só passou a ser percebida, no plano internacional, a partir da Conferência Internacional sobre Nutrição, em 1992, promovida pela FAO e OMS – Organização Mundial da Saúde. A declaração mundial que a Conferência produziu afirma que é essencial garantir o acesso a alimentos nutricionalmente adequados e seguros para a promoção do bem-estar social e econômico visando ao desenvolvimento dos Estados nacionais.

No final da década de 80 e início da década de 90, o conceito de Segurança Alimentar passou a incorporar, também, a noção de acesso a alimentos seguros (não contaminados biológica ou quimicamente); de qualidade (nutricional, biológica, sanitária e tecnológica), produzidos de forma sustentável, equilibrada, culturalmente aceitáveis e também incorporando a idéia de acesso à informação. Essa visão foi consolidada nas declarações da Conferência Internacional de Nutrição, realizada em Roma, em 1992, pela FAO e pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Aqui

---

mercado, câmbio de mercado, abertura comercial, investimento estrangeiro direto, com eliminação de restrições, privatização das estatais, desregulamentação (afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas) e direito à propriedade intelectual.



agrega-se o aspecto nutricional e sanitário ao conceito, que passa a ser denominado Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) (VALENTE, 1997)

A Conferência Internacional de Nutrição teve outro ganho importante: ter incorporado o “cuidado” também como uma categoria chave da SAN. Nessa discussão foi estruturado o conceito de SAN Domiciliar integrando os aspectos relacionados a assistência básica à saúde (abastecimento de água, saneamento, saúde pública) e o cuidado promovido no lar aos membros das famílias (carinho, atenção, preparo do alimento, aleitamento materno) (VALENTE, 1997).

O cenário epidemiológico e nutricional da América Latina já começava a se configurar na época de forma complexa como é hoje pois, ao lado do processo de transição nutricional com aumento expressivo de morbimortalidade por doenças crônicas não transmissíveis, se apresentavam quadros de doenças carenciais (como anemias) e doenças infecciosas e parasitárias (CONSEA, 1994; INAN, 1986). Com igual importância, o padrão alimentar atual que cursa com consumo predominante de alimentos industrializados, ricos em sal, açúcar e gorduras e risco sanitário em relação à qualidade dos alimentos (uso abusivo de agrotóxico e outros contaminantes) sinalizam efeitos negativos para a saúde das populações.

Este contexto foi desfavorável a intervenções dos Estados-nacionais no enfoque da SA. Apesar de inúmeras tentativas, a proposta de promover auto-suficiência alimentar através de produção própria ou do comércio intra –regional à América Latina não conseguiu superar as limitações econômicas e de recursos naturais através da integração regional. As regras do Consenso de Washington e a sistemática interferência de Agências de fomento e auxílio financeiro como o Fundo Monetário Internacional - FMI e o Banco Mundial - BM não contribuíram efetivamente para esta integração (MALUF, 2007). As iniciativas de integração conseguiram apenas promover alguma cooperação e expansão do comércio entre os países envolvidos e apoiar planos alimentares nacionais específicos sem maiores repercussões no sistema agroalimentar da região.

Já as negociações ocorridas no Cone Sul, com a criação do MERCOSUL, não incluíram a SA na pauta política do processo de integração. Isso se justifica, em parte, porque nessa região concentra-se os principais países exportadores de produtos agroalimentares (Brasil, Argentina e Chile), com governos que seguiam as orientações político-comerciais de liberalização comercial e de acesso aos mercados

dos países centrais. Ainda hoje, mesmo com parcelas populacionais expressivas desses países em situação de fome e pobreza, a SA tenta com dificuldade se incorporar à pauta política do Mercosul (MALUF, 2007). Atualmente nos debates do Parlasul (Parlamento do Mercosul) há uma demanda da SA que começa a chegar, por articulação de movimentos sociais, associando água, produção, estoques estratégicos, comercialização, crédito e agricultura familiar (INESC, 2008).

Ainda na ordem internacional, a temática da Segurança Alimentar e Nutricional se defronta com a perspectiva da soberania alimentar. A compreensão de soberania alimentar tem sido utilizada e divulgada principalmente pelos movimentos sociais desde o final da década de 1980, na perspectiva de provocar a ação dos Estados nacionais para a construção de políticas agrícolas e alimentares no âmbito da progressiva internacionalização da economia (MENEZES, 2001).

Em 2001, o conceito de Soberania Alimentar, foi aprovado no Fórum Mundial de Soberania Alimentar como “o direito dos povos definirem suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população, com base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e a diversidade dos modos camponeses, pesqueiros e indígenas de produção agropecuária, de comercialização e gestão dos espaços rurais nos quais a mulher desempenha um papel fundamental.”

No início da década de 1990, o movimento do Campesinato internacional – denominado Via Campesina<sup>22</sup> - passou a defender a soberania alimentar como um dos seus eixos estratégicos de organização destacando-a como o caminho para erradicar a fome e a desnutrição, e a garantia da Segurança Alimentar sustentável para as populações.

Na perspectiva analisada no estudo, a soberania alimentar é uma categoria chave e integrante do debate da SAN, contudo no processo político de concertação de interesses e idéias na relação Estado e sociedade civil, alguns movimentos sociais entendem que o eixo central do debate sobre o modelo de desenvolvimento

---

<sup>22</sup> É um movimento internacional de camponeses e agricultores, pequenos e médios produtores, mulheres rurais, indígenas, pessoas sem terra, jovens rurais e trabalhadores agrícolas. A Via Campesina Brasil é composta pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, Movimento das Mulheres Camponesas, Movimento dos Pequenos Agricultores e Movimento dos Atingidos por Barragens caracterizando-se com um exemplo internacional de ação coletiva para a luta pelos dos direitos sociais individuais e coletivos no campo.

e combate à fome deve ser a busca pela garantia da soberania alimentar. Nessa outra lógica, a SAN seria o resultado afirmativo de um conjunto de políticas e ações voltadas para a autonomia das sociedades na produção e consumo de alimentos.

De acordo com Maluf (2007) e Menezes (2001), a promoção da SAN requer políticas de abastecimento de produção de alimentos com autonomia e inflexão a lógica mercantil, incorporando o princípio de alimentação como um direito social e, nesse entendimento, a soberania alimentar é um princípio que qualifica a Segurança Alimentar e Nutricional. Mas, a soberania alimentar, embora seja vital para SAN, não é suficiente para garanti-la.

Com interpretação contrária, Stédile e Balduino, (2008) afirmam que “cada povo e todos os povos devem ter o direito de produzir seus próprios alimentos. Isso se chama soberania alimentar. Não basta dar cesta básica, dar o peixe. Isso é a Segurança Alimentar, mas não é soberania alimentar. É preciso que o povo saiba pescar!”

Para ambas as compreensões, a soberania alimentar como um princípio também implica que as políticas adotadas em seu nome não comprometam a soberania de outros países. Isso remete ao questionamento em relação ao papel atribuído ao comércio internacional para o abastecimento agroalimentar interno, conforme defende alguns governos e corporações agroalimentares (incluindo a FAO). O comércio internacional historicamente, não se coloca como uma alternativa segura para os Estados – nacionais em termos de garantia de soberania alimentar e SAN (MALUF, 2007).

Recentemente, uma campanha denominada “América Latina e Caribe Sem Fome: uma iniciativa em ação” propõe revitalizar os esforços para erradicar a fome na região. A iniciativa é um esforço dos países da América Latina e Caribe e foi lançada pelos governos do Brasil e da Guatemala durante a Conferência latino-americana sobre Fome Crônica em 2005. A Iniciativa logo recebeu novos apoios e foi ratificada na 29ª Conferência Regional da FAO (Venezuela, 2006), como uma das prioridades de ação para a organização na região (FAO, 2008).

A FAO continua sendo um ator chave na temática da SAN e difundindo a necessidade de adoção de planos nacionais de Segurança Alimentar por intermédio de seu modelo PESA (Programas Especiais de Segurança Alimentar). Contudo, o

problema alimentar e nutricional continuará a se perpetuar na sociedade, se as políticas públicas não o compreenderem, observarem e o enfrentarem de forma integral e intersetorialmente. Nessa perspectiva estratégica, deve-se ter claro que há uma longa cadeia estabelecida desde o acesso das pessoas ao alimento até sua utilização biológica e conseqüente estado nutricional. Políticas que tendem a fragmentar a questão alimentar são inócuas – isso é revelado pela história das intervenções na área de alimentação e nutrição.

O Brasil apresenta importantes, consistentes, inovadoras e recentes contribuições históricas para a consolidação da SA no âmbito das políticas públicas com expressiva participação popular e diálogo intersetorial. O protagonismo do país no tema é reconhecido mundialmente e, entre suas maiores contribuições, pode-se destacar o processo de construção e pactuação política do conceito de SAN.

### **3 O PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO DA AGENDA POLÍTICA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NA RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE CIVIL**

A temática da SAN ingressa na agenda brasileira no bojo das políticas sociais buscando contribuir para o bem-estar social da população brasileira. Neste capítulo explora-se a inserção e evolução desta temática no Brasil, com seu contexto histórico e político, desde a década de 1940 até a re-organização do II Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em 2003.

Ao longo do processo, a dinâmica se configurou através de concertações políticas, com a participação de atores do Estado e da Sociedade civil. O enfoque de análise problematiza o contexto histórico do processo à luz das idéias, interesses e instituições e destaca, criticamente, as contradições e consensos do processo.

#### **3.1 Aspectos fundantes da agenda política da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil**

Após as ações da SAN se originarem, exclusivamente via Estado no governo de Getúlio Vargas, em fins da década de 1930 e início da década de 1940, igualmente houve inserções importantes dos países centrais através dos Organismos Internacionais como Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO e Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF no Brasil. No final da década de 1980, os movimentos sociais organizados integraram as relações políticas e instâncias decisórias, e, com grande competência e articulação, contribuíram para qualificar esse debate introduzindo as dimensões de controle democrático e qualidade da alimentação junto ao complexo e polissêmico conceito de SAN.

No Brasil, as ações relacionadas à SAN são identificadas a partir da questão da fome e desnutrição. O problema da fome torna-se uma questão política no governo de Getúlio Vargas, no final da década de 30. De 1930 a 1963, período em que o país iniciava o seu processo de urbanização e industrialização, o perfil epidemiológico nutricional brasileiro caracterizava-se, sobretudo, pela elevada

ocorrência das doenças nutricionais relacionadas à miséria, à pobreza, exclusão social e ao atraso econômico, representadas, naquela época, pela desnutrição energético-protéica (DEP) e pelas carências nutricionais específicas como as deficiências de vitamina A (hipovitaminose A), de ferro (anemia ferropriva) e de iodo (bócio) (VASCONCELOS, 2005).

O governo Vargas é o marco do início da formulação de políticas sociais no Brasil. As mudanças institucionais propostas estabeleceram o arcabouço jurídico e material do sistema de proteção social até um período recente. O cenário político e social se caracterizava pelos efeitos da Grande Depressão norte americana e a crise do café que deslocaram a política econômica e os investimento do Estado para o fortalecimento das indústrias nacionais urbanas.

O Estado passou a ter um papel fortemente interventor na sociedade civil, antecipando e amenizando conflitos entre classe operária e patronal, através da ampliação da legislação trabalhista e fomento ao setor industrial. A primeira ação de institucionalidade de ações de proteção social no país foi proveniente das conversão das Caixas de Aposentadoria e Pensões – CAPs<sup>23</sup> em Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP). Em 1933, os IAPs se estruturam a partir de categorias de trabalhadores, operadas por sindicatos e sob os auspícios do governo. O Estado aumentou o controle sobre as categorias profissionais, ao mesmo tempo que introduziu a sociedade civil no interior do Estado.

No Brasil, a política social teve um desenvolvimento lento, débil, tardio e reducionista. Primeiramente, a questão social foi tratada como questão de polícia. Um bom exemplo dessa estratégia foram os modelos campanhistas higienistas liderados por Oswaldo Cruz no início do século XIX que instituiu a polícia médica. Num segundo momento, um complexo sistema de gestão e regulação dos conflitos sociais e a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (baseada no modelo fascista italiano) passa a regular as relações entre os que compram e os que vendem a força de trabalho (SILVA, 1999).

No âmbito da SAN, foi mediante a abordagem de Josué de Castro que o Estado brasileiro, nesse período, inseriu a questão nutricional na agenda política do

---

<sup>23</sup> Os CAPs eram organizações de direito privado financiadas por grupos específicos (trabalhadores e empresários) na lógica do seguro social, ou seja, o pagamento dos benefícios era dependente das contribuições. O Estado, sem participar do custeio das Caixas, regulamentou a proposta no país.

governo Getulio Vargas. A formulação da lei do salário mínimo teve como base garantir o acesso dos trabalhadores a uma Ração Alimentar Mínima (RAM) a partir de um estudo realizado pelo próprio Josué de Castro sobre as condições de vida das famílias operárias de Recife. A pesquisa, um dos primeiros inquéritos dietéticos organizados no país, revelou a precariedade das condições de vida da classe trabalhadora que apresentava um consumo alimentar monótono e restrito, à base de açúcar, café, charque, farinha, feijão e pão, garantindo apenas cerca de 1.645 calorias, as quais comprometiam 71,6% do valor do salário (CASTRO, 2000; SABÓIA, 1985; VASCONCELOS, 2005).

É importante destacar que, nesse período histórico, a Segurança Alimentar, propriamente dita, não integrava a agenda das políticas sociais. Em termos institucionais, os documentos e depoimentos demonstram que foi em 1985, num texto do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária, a primeira vez que o termo Segurança Alimentar foi referido no país. O combate à fome e à desnutrição, entretanto, eram questões emergentes na agenda política e o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), vinculado ao Ministério da Saúde foi a instituição que assumiu a organização de ações para seu enfrentamento.

### **3.2 O olhar da alimentação e nutrição – entre a saúde e a assistência social**

No período de 1937-1945 (denominado de Estado Novo), com base na lei do salário mínimo (Decreto-Lei nº 399 de abril de 1938) foram instituídos o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) e a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), inaugurando o conjunto das políticas sociais de alimentação e nutrição. Nesse contexto, o Estado brasileiro instituiu novos mecanismos que garantissem legitimidade e capacidade de desenvolvimento para o modelo capitalista (LABBATE, 1988; VASCONCELOS, 1988).

Em 1945 foi criada (e regulamentada em 1951) a Comissão Nacional de Alimentação – CNA, vinculada ao Conselho Federal de Comércio Exterior e, posteriormente, transferida para o Ministério da Saúde e da Educação. Em 1952, a CNA estabeleceu o Plano Nacional de Alimentação que tinha como princípio fundamental o combate à fome e que, para tal enfrentamento, eram necessárias

reformas no “arcabouço econômico” do país (PELLIANO, 1998). Contudo, a CNA não chegou sequer a constituir-se em um colegiado de grande porte e, portanto, não cumpriu as tarefas a que se propunha.

No âmbito internacional, o esgotamento do modelo capitalista revelou a questão da fome e da produção de alimentos identificada como uma crise mundial de alimentos. Como já referido no capítulo I, a partir dessa conjuntura, organismos internacionais, como a OMS, a FAO e o UNICEF, passaram a defender a necessidade da incorporação do planejamento nutricional ao planejamento econômico dos países periféricos, em particular dos países latino-americanos. No Brasil, surgem os I e II Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), incorporando ao planejamento econômico instrumentos de políticas sociais. No bojo dessa proposta foi criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, por meio da Lei nº 5.829, de 30/11/72.<sup>[7]</sup>

A CNA é substituída em 1972 pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), que foi uma Autarquia Especial vinculada ao Ministério da Saúde. O INAN foi considerado parte dos “projetos impacto” do governo Médici e constituiu um marco para as iniciativas públicas nesse campo, instituindo um conjunto de programas direcionados às populações em situação de vulnerabilidade social e a grupos específicos considerados de risco como gestantes, crianças e nutrízes, além dos trabalhadores do mercado formal de emprego (BURLANDY, 2003).

O INAN tinha com a finalidade propor e coordenar uma política nacional de alimentação além de elaborar o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN) e funcionar como um órgão central de articulação das ações. Nesse sentido, projetos e programas foram integrados, e a criação do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – PRONAN II (1976-1979) caracterizou –se na primeira proposta de um plano nacional com os seguintes eixos: apoio ao pequeno produtor agrícola; planejamento de programas como o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT); Programas de suplementação alimentar (denominados de merenda escolar); Programas de combate à carências nutricionais específicas e o apoio à capacitação de recursos humanos e à realização de pesquisas (VALENTE, 1996).

É importante destacar que o II PRONAN assumia que os programas de suplementação alimentar não poderiam ser vistos como substitutivos das



transformações no modelo de desenvolvimento econômico e social, sendo entendidos como uma alternativa imediata ao problema da fome (PELLIANO, 1998). Porém a estratégia conservadora no período de ditadura (1964-1985) não incorporou o que defendia o quadro técnico do INAN e estruturou uma pauta política no sentido contrário, com ênfase na regressividade dos mecanismos de financiamento, na centralização dos processos decisórios, na privatização do espaço público, na expansão de cobertura dos bens e serviços e no reduzido caráter redistributivo.

O PRONAN II incluiu a execução de 9 programas, 6 dos quais sob execução direta do INAN Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN); Programa Nacional de Combate às Carências Nutricionais (PCCN); Programa de Nutrição em Saúde/Programa de Suplementação Alimentar (PNS/PSA); Programa Nacional de Incentivo ao Aleitamento Materno (PNIAM); Programa de Racionalização da produção de alimentos Básicos (PROCAB) e Programa de Alimentos Básicos em áreas de Baixa Renda (PROAB). E por outras instituições: Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) do Ministério do Trabalho e Emprego; Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Alimentação do Irmão dos Escolares (PAIE) da Fundação de Amparo à Educação do Ministério da Educação; Programa de Alimentação Popular (Ministério da Agricultura) – uma extensão do PROAB, sem o subsídio (VALENTE, 1996).

A condução das questões relativas à fome e à desnutrição era voltada para populações de baixa renda, por meio de programas sociais focalizados. Os programas de suplementação alimentar, fortemente amparados e intermediados pelos organismos internacionais, tinham objetivos ideológicos e econômicos bastante articulados e constituíram mecanismos de ampliação do mercado internacional de mercadorias, procurando padronizar hábitos e práticas alimentares de acordo com os interesses de acumulação do capital. A introdução do leite em pó, por exemplo, por meio dos programas internacionais de ajuda alimentar, tornou evidente o seu objetivo econômico. A ajuda, que não acontecia de forma monetária, estabelecia uma relação de dependência e uma barreira importante para a soberania alimentar dos países (VASCONCELOS, 1988; 2005).

Os alimentos recebidos através dos programas de ajuda alimentar representavam uma forma de escoamento do excedente de produção dos países

centrais: o que não havia conseguido transformar-se em mercadoria/capital era doado aos países periféricos. Do ponto de vista ideológico, tais programas ainda desempenhavam a função de utilização do alimento como arma de dominação sobre os países dependentes. Esta estratégia, além de aprofundar a exploração, cumpria com os objetivos políticos de atenuar e desestimular os movimentos sociais de caráter socialista (VASCONCELOS, 1988; 2005).

Com o II PRONAN, a questão nutricional voltou a assumir um lugar de destaque na agenda pública, constituindo um dos principais instrumentos da política social conduzida pelos governos militares. Contraditoriamente, o Estado brasileiro reatava a sua simbiótica, proveitosa e pontual união com o campo da Nutrição, cujo início se deu ao longo da Ditadura Vargas. Foi dessa forma que ocorreu o processo de institucionalização de ações de Nutrição no interior da rede pública de serviços de saúde, educação e assistência social em todo o território nacional (VASCONCELOS, 2005).

A contradição foi uma característica permanente do processo. Se por um lado o PRONAN representava um avanço em termos de abordagem intersetorial e articuladora do tema, integrando ações de produção e consumo de alimentos, por outro lado, ocorria um retrocesso em termos de cenário político com a implementação de políticas econômicas e agrícolas que privilegiaram a concentração de renda e terras e a falta de liberação de recursos financeiros para consolidação da proposta do PRONAN II. A escassez dos recursos destinados à implantação do PRONAN revelava a estratégia de “engodo”: a formulação de um programa de governo identificado como prioridade política mas que na agenda orçamentária não recebia recursos capazes de implementar suas ações. Essa configuração subsidiou, no final da década de 80, o enfraquecimento institucional do INAN com completa precarização dos programas populares de abastecimento alimentar (VALENTE, 1996).

No conjunto de programas sociais que eram voltados para os segmentos mais carentes, os programas de alimentação e nutrição são exemplos paradigmáticos do padrão histórico de atuação do Estado no combate à pobreza no país, e o INAN era, em parte, a representação desse padrão. Nessa análise, o INAN, no setor saúde, acabava refletindo os problemas gerais encontrados na implementação das políticas sociais no Brasil, como seletividade e ineficiência; fusões de programas e

superposição de clientela; expansão de cobertura à custa da quantidade e qualidade dos alimentos distribuídos; a centralização no nível federal da compra de alimentos; a inadequação dos produtos formulados aos hábitos alimentares da população; o elevado índice de evasão da clientela atendida; e as dificuldades de captação de novos beneficiários (PESSANHA, 2002).

Em consonância com o modelo, o cenário econômico do Brasil apresentou historicamente fases cíclicas de crise e de acumulação. Nesse movimento, uma forte recessão econômica se estendeu de 1962 a 1967 e entre 1968 e 1974. E após a fase denominada de expansão econômica, o “milagre brasileiro” (quando elevadas taxas de crescimento superaram a média dos 11% anuais), outros sintomas de esgotamento desse padrão de acumulação evidenciaram uma nova crise a caminho.

Assim, dados sobre a distribuição da renda atestavam que o “bolo” prometido pela ditadura militar de 1964, além de crescer e não ser dividido, na verdade havia recrudescido a concentração de riqueza e renda (VASCONCELOS, 2005). As diferentes análises realizadas, com enfoques particulares, sobre a política social de alimentação e nutrição no período de 1930-1963, apontam que a modalidade de intervenção estatal cumpriu de maneira articulada os objetivos sociais, econômicos e ideológicos (VASCONCELOS, 1988; 2005).

A instituição do salário mínimo, o fornecimento de refeições equilibradas e a garantia de abastecimento alimentar aos previdenciários dos centros urbano-industriais emergentes demonstram que esses instrumentos cumpriram um papel de atenuação dos conflitos sociais gerados pelo processo de exploração do trabalho que, em última instância, determina a produção e reprodução da fome.

O baixo crescimento econômico e o problema inflacionário, característicos das sociedades capitalistas industrializadas nos anos 70, provocaram uma ruptura na contínua extensão de direitos sociais, motivando uma crise financeira no sistema de seguridade social. Assim, após os “trinta gloriosos”, a partir dos anos 80, os gastos com o sistema de proteção social começaram a ser apontados como negativos sobre a economia capitalista e responsabilizados pela crise do capital (MONTAÑO, 2003).

A crise social com altas taxas de desemprego e inflação galopante se refletia num cenário epidemiológico grave (revelado pelo ENDEF – Estudo Nacional de

Despesa Familiar desde 1974-1975) com altas taxas de desnutrição e carências nutricionais, confirmando a degradação das condições de vida das populações de baixa renda, excluídas desse processo de crescimento econômico. O estudo verificou um consumo energético inferior às necessidades nutricionais mínimas recomendadas pela Organização Mundial de Saúde (OMS) em 67% da população. A população apresentava ocorrência de 46,1% de desnutrição energético-protéica em crianças menores de cinco anos, e 24,3% em adultos e idosos brasileiros do sexo masculino e 26,4% do feminino (VASCONCELOS, 2005, COITINHO, 1991; VIACAVA, 1983).

Gomes Junior (2007, p.227), analisa que “a combinação de pobreza e inflação entre os anos 1970 e 1980 projetava um cenário sombrio para o futuro dos segmentos populares no país”. Em 1977, sob a liderança da Igreja Católica, ocorreram manifestações para denunciar às autoridades o estado de penúria vivido por grande parte da população brasileira. A luta conta a carestia e a explosão de movimentos reivindicatórios sobre vários aspectos eram provas concretas do risco social que se esparramava pela sociedade brasileira. A ditadura enfraquecia perante a incapacidade de resolução dos problemas sociais ao passo que os movimentos sociais reorganizavam sua capacidade de luta e mobilização social.

Essa mobilização pode ser observada em eventos históricos como a Promoção do Dia Nacional de Protesto Contra a Carestia, em 7 de agosto 1963, realizado em várias partes do país; o Movimento do Custo de Vida, em 1972, em São Paulo e em outras capitais, fruto da articulação das Comunidades Eclesiais de Base, ligadas à Igreja Católica e o histórico I Congresso Nacional de Luta Contra a Carestia, em 1980.

É interessante frisar que as propostas desenvolvidas pelos movimentos sociais e o corpo técnico do INAN buscavam inovar e contemplar alternativas que incluíssem ações estruturantes capazes de criar condições de trabalho, renda e desenvolvimento social para a sociedade brasileira como um todo, e não se limitasse a garantir medidas de emergência e assistência a populações de risco social. Porém esse despertar não foi suficiente para mudar o enfoque das políticas, e a garantia mínima de alimentos “para não morrer de fome” permaneceu hegemônica por longo período (GOMES JUNIOR, 2007).

### **3.3 A re-inserção da Segurança Alimentar (SA) no processo de redemocratização brasileiro**

Explorando as contradições do modelo de desenvolvimento econômico do pós-64, surge o movimento político da “Nova República”, e, com ele, a perspectiva de enfrentamento de importantes problemas sociais no Brasil. Palavras como justiça social, liberdade política e resgate da dívida social voltam a fazer parte do discurso político brasileiro.

Nesta breve exposição, não há pretensão de abordar as tendências políticas, econômicas e sociais que resultaram na chamada Nova República. Serão evidenciadas, sobretudo, em algumas contradições desse processo em relação às políticas sociais e suas implicações nos anos 90, principalmente no campo da alimentação e nutrição (CARVALHO, 2005).

No governo da Nova República, dava-se prioridade ao social, pelo menos aparentemente, como uma forma de resgatar a dívida com a sociedade acumulada em duas décadas de governo militar, cuja ênfase era o crescimento econômico. A questão da cidadania, dos direitos jurídicos, políticos e sociais, o papel das políticas sociais como estratégia do enfrentamento da pobreza e redução das desigualdades sociais e a possível "compatibilidade entre capitalismo e democracia" (OFFE, 1984; CARVALHO, 2005) foram a tônica dos debates.

Os documentos oficiais estabeleceram os seguintes objetivos para as políticas sociais: “erradicar a pobreza absoluta, melhorar a distribuição da renda e reduzir as desigualdades sociais”. A síntese desses objetivos se expressa na criação do Programa Prioridades Sociais para 1985, de caráter emergencial, cujos recursos foram alocados nas áreas de alimentação, educação, saúde pública, segurança, infra-estrutura urbana e habitação. O objetivo principal foi “viabilizar programas de natureza mais imediata, destinados a dar início ao esforço de combate à pobreza” (ABRANCHES, 1986, p.84).

O ano de 1986 foi o ano das mudanças políticas, econômicas e sociais do país, inclusive no campo da saúde pública, a partir dos resultados da VIII Conferência Nacional de Saúde, realizada em março de 1986, em Brasília-DF, por iniciativa do Ministério da Saúde. Com igual importância, a I Conferência Nacional de

Alimentação e Nutrição (I CNA&N), que ocorreu em paralelo à VIII Conferência Nacional de Saúde, em 1986, foi considerada um marco democrático do combate à fome, após o regime militar. Suas recomendações assumiram a alimentação como um direito e o pressuposto de que as condições de vida e renda são determinantes para a determinação do estado nutricional da população (LEÃO; CASTRO, 2007).

Na VIII Conferência Nacional de Saúde, mais de quatro mil representantes de todos os segmentos da sociedade discutiram um novo modelo de saúde para o Brasil, inclusive a conformação da saúde como um direito do cidadão, o que acabou sendo garantido na Constituição de 1988. Foi o evento-síntese do movimento denominado Reforma Sanitária Brasileira que nasceu na luta contra a ditadura, com o tema Saúde e Democracia, e estruturou-se nas universidades, no movimento sindical, em experiências regionais de organização de serviços (VILAÇA MENDES, 1994).

Após o término da conferência, foi criada a Comissão Nacional de Reforma Sanitária (MRS), com o objetivo de traduzir os princípios defendidos pelo movimento de reforma sanitária e legitimados pela VII CNS em uma rede/sistema nacional de serviços de saúde, sugerindo uma nova estrutura organizacional aperfeiçoar e propor instrumentos de articulação entre os níveis de gestão do governo no setor saúde e apontar mecanismos de planejamento plurianual no setor, ajustando-os, de forma a garantir o acesso universal aos serviços e o atendimento integral às diferentes necessidades dos segmentos da população brasileira (VILAÇA MENDES, 1994).

No período de 1985 a 1989, pressupostos como: o crescimento sustentado, a ampliação do emprego, o aumento do salário real, a melhor distribuição de renda, a reforma agrária, o seguro desemprego, a revisão da legislação trabalhista e sindical, a descentralização político-administrativa, a participação e controle social, a redefinição do padrão progressivo de financiamento das políticas sociais, a universalização do acesso e a ampliação do impacto redistributivo passam a integrar a estratégia reformista vigente (FAGNANI, 1999).

Nesse cenário de idéias, valores, conflitos e interesses, por meio da correlação de forças sociais, em clima de transição democrática é promulgada a Assembléia Nacional Constituinte de 1988. A aprovação da nova Constituição Federal significou um avanço democrático no reordenamento jurídico, político e

institucional do país. O Estado, no texto constitucional, passa a denominar-se Estado Democrático de Direito, tendo os seguintes fundamentos: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político (BRASIL, 2008).

A Constituição Federal de 1988 buscou, no capítulo da seguridade social, seu pilar mais sólido de sustentação na área social. Influenciado pelo clima político-social da abertura e com um discurso de que era preciso "resgatar a enorme dívida social herdada do regime militar", o Congresso Nacional procurou garantir direitos básicos e universais de cidadania inscrevendo o direito à saúde, assistência social e previdência em um capítulo específico da Constituição: o capítulo da Seguridade Social (saúde, previdência e assistência social) (OLIVEIRA JUNIOR, 2007). A alimentação e nutrição, desde então, se inseriram nas agendas políticas institucionais, sem sinergia de ações, com os enfoques da assistência e da saúde.

O entendimento da saúde enquanto um direito social universal foi uma das maiores conquistas do processo de democratização para garantia do bem-estar social. A criação do Sistema Único de Saúde – SUS, e sua implementação, baseada em princípios do Movimento de Reforma Sanitária - MRS como universalidade do acesso, descentralização e integralidade das ações e participação popular a partir da década de 1990, inaugurou outro enfoque para atenção à saúde no Brasil.

Contudo, as orientações internacionais do Consenso de Washington tinham, como ideário, políticas bem distintas do enfoque aprovado na CF 1988 e apesar da conquista afirmativa de direitos sociais afirmada na Carta Magna, outros “ventos” guiaram a orientação político-econômica brasileira. No período subsequente, após 20 anos de jejum eleitoral, a população elege como presidente da república Fernando Collor de Mello, e o Brasil ganha com sua gestão, as bases estruturais para as reformas neoliberais (1990-1992). A política de redução da intervenção do Estado, especialmente na gestão e execução das políticas sociais, permitindo maior autonomia ao mercado na intermediação “invisível” das relações do Estado com a sociedade civil, é característica marcante desse período.

Ao analisar o período de 1990 a 1992, Vasconcelos refere que a escolha do presidente do Brasil baseou-se em “uma plataforma política com um discurso da estabilização econômica, da modernização do Estado e da economia. O ‘Brasil Novo’ desencadeou uma brutal redução dos recursos financeiros, esvaziamento

e/ou extinção dos programas de alimentação e nutrição. Além disso, esses programas também se tornaram alvo dos desvios de verbas públicas, de licitações duvidosas e de outros mecanismos ilícitos que caracterizaram a escandalosa corrupção instalada no interior daquele governo” (VASCONCELOS, 2005).

Contraditoriamente, quanto mais o país avançava na consolidação da democracia, mais caminhava em direção à implantação de idéias neoliberais de reforma do Estado. Discursos de estabilização econômica, modernização do Estado e da economia conviviam com práticas de redução dos recursos financeiros, esvaziamento de programas sociais e extinção de órgãos públicos, (VASCONCELOS, 2005).

Uma consequência chave dessa orientação política foi o desmantelamento das instituições públicas e dos programas sociais, principalmente na área de alimentação e nutrição. No ano de 1989, havia doze programas federais nessa área e, ao final do governo Collor, apenas três mantiveram-se na agenda política: o Programa de Combate ao Bócio Endêmico e os SISVAN – no âmbito do setor saúde – e o PAT, sob gestão do Ministério do Trabalho. Foi um governo curto, porém devassador do ponto de vista da garantia de direitos e políticas sociais.

Nesse período, foi nomeado para presidente do INAN um representante da Associação Brasileira da Indústria de Nutrição (ABIN), o qual passou a priorizar, explicitamente, os interesses dos produtores de alimentos formulados. Assim, o Programa de Suplementação de Alimentos (PSA) substituiu os tradicionais alimentos básicos por produtos industrializados (como fiambre bovino, macarrão de milho, leite desnatado enriquecido), enquanto que o PNAE interrompeu o processo de descentralização da alimentação escolar, voltando a distribuir alimentos formulados (VASCONCELOS, 1993).

Historicamente, os órgãos e instituições responsáveis pela formulação e execução de políticas relacionadas à alimentação e nutrição no Brasil, enfrentaram dificuldades de implementação de suas ações. Comparativamente: SAPS, CNA e INAN tiveram destinos iguais, além da semelhança entre seus propósitos institucionais. É possível também identificar que a perspectiva de compreensão sobre o fenômeno da fome e seus determinantes, embora tenha sido ampliada ao longo dos anos (com destaque para a década de 1970), não conseguiu provocar mudança de enfoque dos programas, projetos e ações. Foi o debate político da



SAN, a partir da década de 90, que começou a demandar a criação de políticas públicas para o enfrentamento do combate à fome enquanto um fenômeno complexo e socialmente determinado.

No âmbito do setor saúde, foi especialmente a partir dos encaminhamentos da I CNA&N de 1986 que o quadro técnico do INAN assumiu a Segurança Alimentar e Nutricional como argumento político para a melhoria das condições de saúde e nutrição da população brasileira, mas os programas e políticas propostos sempre ficaram à margem das políticas públicas sociais (LAGE, 2006).

Considerando o conjunto das ações do II PRONAN, a área da agricultura teve sua maior contribuição advinda não do Estado, mas através do setor produtivo internacional que se apoiou nas agências de fomento e organismos internacionais com doação e distribuição de alimentos. Os programas, projetos e políticas na temática de SAN, historicamente, se sobrepõem de forma desarticulada e sem sinergia entre diferentes áreas.

O quadro 1 apresenta os programas e coberturas de atendimento no período de 1990 – 1992.

Quadro 1: Componentes do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – PRONAN do INAN / Ministério da Saúde - Brasil, 1990 a 1992

<b>Programa</b>	<b>Resultados</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>
PNAE(1)	População atendida	29.680.968	29.065.000	30.600.000
	Alimento distribuído(ton.)	138.116	134.685	92.918
PSA	População atendida	6.667.000	6.667.000	2.786.000
	Alimento distribuído(ton.)	60.401	36.484	2.899(2)
PCA/PAN	População atendida	1.078.000	-	-
	Alimento distribuído (ton.)	11.398(3)	-	-
PNLCC	População atendida	7.818.000	-	-
	Alimento distribuído (ton.)	1.157.316	-	-
PAT	População atendida	6.431.693	6.822.917	7.847.413
	Empresas participantes	33.999	37.751	42.213
PNIAM	Atividade reduzida no período; coordenação de IHAC a partir de 1991.			
Prev. Anemia e Hipov. A	Praticamente interrompidos.			
PCBE	Redução da aquisição do iodato de potássio; suspensão de inquéritos nas <i>áreas sentinela</i> .			
(1) Inclui o PAIE que, em 1990, recebeu 17,8% dos alimentos distribuídos;				
(2) Leite em pó com recursos do extinto PNLCC;				
(3) Além de 1, 6 milhão de cestas básicas adquiridas no último mês do ano.				

Fonte: CARVALHO et al., 2005.

### **3.4 O Movimento da Ação da Cidadania, o Governo Paralelo do PT e a Criação do I Conselho Nacional de Segurança Alimentar – I CONSEA: uma agenda precursora da Política**

Com o surgimento de denúncias através de meios de comunicação de massa sobre corrupção e agiotagem no mandato do presidente eleito, entidades e movimentos sociais constituíram o chamado Movimento pela Ética na Política, cujo objetivo inicial era “aglutinar as esperanças e ações de todo o povo na direção de uma política guiada por valores éticos em favor da justiça social, da solidariedade e da vida” (CONSEA/SECRETARIA EXECUTIVA AÇÃO DA CIDADANIA, 1995).

A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) promove a caminhada histórica, em 1º de setembro de 1992, até ao Congresso Nacional, levando o pedido de impeachment, ancorado em denúncias, cada vez mais contundentes, veiculadas amplamente na mídia nacional. Em 29 de dezembro de 1992, durante julgamento no Senado Federal, Collor renuncia e tem seus direitos políticos cassados.

Com a aprovação do histórico *impeachment* do presidente Collor, o Movimento pela Ética na Política, partindo do pressuposto de que a fome é o maior escândalo ético que pode ocorrer em uma sociedade, deu origem ao movimento social Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida.

Foi criada uma Secretaria Executiva da Ação da Cidadania, coordenada por Maria José Jaime, e formada por sete entidades da sociedade civil – OAB (Ordem dos Advogados do Brasil); Cáritas (representando a CNBB – Conferência Nacional de Bispos do Brasil); CUT – Central Única de Trabalhadores; COFECON – Conselho Federal de Economia; IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas; INESC – Instituto de Estudos Sócio-Econômicos e ANDIFES – Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (CONSEA/SECRETARIA EXECUTIVA AÇÃO DA CIDADANIA, 1995).

A Ação da Cidadania se organizava através de Comitês estaduais e municipais, de cujas funções destacavam-se: a mobilização social e as ações de pressão ao Estado a fim de mudar o cenário social. Aos comitês se vinculavam amplos setores como entidades sindicais, igrejas, universidades, ONGs, trabalhadores, intelectuais, artistas, estudantes, empresários, profissionais liberais,

funcionários públicos e políticos (CONSEA/SECRETARIA EXECUTIVA AÇÃO DA CIDADANIA, 1995).

As orientações partiam da necessidade de mapear a pobreza e a produção de alimentos em cada local/região e a identificar as entidades/pessoas que promoviam ações de combate a fome, até chegar no planejamento de atividades locais. Dados provenientes da primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar – I CNSA afirmavam que, em 1995, havia cerca de 5000 comitês no país, sendo 2870 cadastrados na Secretaria Executiva. A rede do Banco do Brasil (BB) e da Caixa Econômica Federal (CEF) eram responsáveis por grande parte desse contingente, sendo 2075 do BB e 1600 da CEF. Os 1800 restantes (fora os não formalizados) eram vinculados a diversos setores como empresas, igrejas, associações comunitárias, etc. (CONSEA/SECRETARIA EXECUTIVA AÇÃO DA CIDADANIA, 1995).

É importante ainda destacar o apoio importante que o Movimento da Ação da Cidadania recebeu da mídia e dos meios de comunicação (principalmente o enfoque voluntarista das ações de participação social e popular). Um canal permanente de informação foi instituído através de um programa educativo coordenado por Betinho (Herbert de Souza) na TV Educativa com reportagens, entrevistas, debates e relatos de experiências dos comitês em todo país. Também havia um programa na rádio MEC do Rio de Janeiro e um espaço fixo no jornal “O São Paulo”, da Arquidiocese de São Paulo e ainda um periódico quinzenal chamada “Jornal da Cidadania”, encarregado de divulgar as ações da campanha no território nacional. (CONSEA/SECRETARIA EXECUTIVA AÇÃO DA CIDADANIA, 1995).

Numa leitura política, analisa-se que o enfoque inovador do Movimento foi a tentativa de integrar a participação popular e controle social à dimensão afirmativa de direitos e políticas públicas. Embora os desdobramentos tenham sido maiores no âmbito dos comitês de participação popular, inúmeros embates políticos, dentro dos próprios comitês, reproduziram a dificuldade de conciliação entre as dimensões propostas.

O enfoque neoliberal prevaleceu na condução das ações do Movimento. Seus documentos e cartilhas assumiam, como princípios da Ação da Cidadania, os mesmos que foram adotados pelo Programa Comunidade Solidária no ano e governo subsequente de FHC solidariedade em oposição aos interesses

econômicos; parceria e colaboração ao invés de partir dos fatores determinantes dos problemas para pensar em estratégias de inclusão social e descentralização.

Sobre o Movimento de Ação da Cidadania, um dos informantes-chaves da sociedade civil entrevistados analisa que o Movimento não avançou no debate sobre o papel das políticas públicas no âmbito do combate à fome.

*[...] ela se espalhou pelo país, mais diverso, mais fortemente com essa perspectiva muito forte de ação social, ações movidas pela solidariedade. Isso é frágil! A perspectiva de incidência em política pública tinha uma relação estranha com o Estado, se valia das empresas públicas com um discurso crítico em relação à política pública do Estado, isso é uma contradição, uma ambigüidade (informante-chave sociedade civil).*

Na fala de uma dos dirigentes do Movimento pode-se perceber uma visão fragmentada do processo político vivenciado.

A ação da cidadania [...] revela-se uma alternativa e promissora, porque inaugura uma nova maneira de encarar, os tradicionais papéis reservados à sociedade civil e ao Estado. Neste novo cenário, a sociedade apropria-se de sua cidadania ao propor e executar. Ao estado resta a opção de colocar –se a altura deste movimento” (CONSEA / SECRETARIA EXECUTIVA DA AÇÃO DA CIDADANIA, 1995, p.76).

Na ponderação acima, o Estado é entendido como uma esfera à parte da sociedade civil. No ideário neoliberal, o isolamento (mediante a “setorialização” das esferas da sociedade civil) e a mistificação de uma sociedade civil (definida como “terceiro setor”), homogênea e sem contradições de classe, e em oposição ao Estado (tido como “primeiro setor”, supostamente burocrático e ineficiente) e ao Mercado (“segundo setor” conduzido pela busca do lucro) contribuem para facilitar a hegemonia do capital na sociedade civil (MONTAÑO, 2003).

Outro informante relaciona esse enfoque com a linha de trabalho do Movimento da Ação da Cidadania:

*Na Ação da Cidadania a relação com o Estado reproduzia o que acontece muito no mundo das ONG’s uma ambivalência em relação ao estado. Ninguém sobrevive sem recurso público e todo mundo desconfia do Estado e das políticas públicas. Cria até uma relação às vezes até esquizofrênica. A base do movimento da cidadania são as estatais (Informante-chave sociedade civil - civil).*

Por outro lado um dirigente do Movimento da Ação da Cidadania também faz uma leitura crítica sobre a atuação e enfoque dos movimentos sociais no Brasil:

No Brasil, a partir do final da década de 1970, assistimos a um formidável reflorescimento dos movimentos populares, o qual não fugiu as

características de deslocamento de massas para algum objetivo futuro, baseado em interesses econômicos de grupos sociais [...] através da luta contra o Estado. Não se pode negar que as oposições sindicais e o sindicalismo dito combativo, os movimentos de bairros e de moradores, e depois, uma extensa variedade de movimentos de minorias sociais e de segmentos marginalizados da população, cumpriram importante papel na conquista da cidadania, trazendo novos atores para a cena política. Mas também não se pode esconder que eles não conseguiram superar sua origem corporativa ou enraizada em interesses setoriais, numa perspectiva de universalização da cidadania (CONSEA/SECRETARIA EXECUTIVA AÇÃO DA CIDADANIA, 1994, p.83).

Os melhores resultados observados foram fruto das atividades de cunho social e filantrópico com base no voluntarismo e ação social, muito vinculado à assistência e com pouco ou quase nenhum debate e intervenção política.

Não se pode deixar de agregar a esta análise o fato de que o cenário político - histórico de transição do governo federal na gestão de Itamar Franco não foi favorável. A influência das medidas já desenhadas na gestão de Collor de Mello, e que seguiram a mesma orientação política no governo de FHC, dificultaram que o enfoque da SAN fosse incorporado ao debate e às ações propostas.

Uma proposta pelo “Governo Paralelo”<sup>24</sup> instituído pelo Partido dos Trabalhadores para acompanhamento das propostas políticas do mandato de Fernando Collor de Mello conferiu subsídios técnico políticos para a Ação da Cidadania. Com a finalidade de pactuar uma agenda dos movimentos sociais e das demandas sociais emergentes, o Partido dos Trabalhadores (em 1991) organizou agendas temáticas para utilizar como parâmetro e exercer mecanismos de pressão sobre o novo governante. No bojo dessas agendas temáticas foi elaborada uma pauta para a Segurança Alimentar e Nutricional através de um documento técnico intitulado Política Nacional de Segurança Alimentar (SILVA; GOMES, 1991).

A proposta do Governo Paralelo incorporou a participação dos especialistas e militantes que discutiam SAN com o acúmulo gerado nesse debate ao longo dos anos e eventos. Assim, partiu do pressuposto de um conceito de SAN ampliado, contribuindo para a consolidação do novo significado de SAN na agenda política e pública brasileira.

Os principais aspectos que o documento legitimou foram: assumir a SAN como objetivo estratégico de governo; nuclear as políticas de produção

---

<sup>24</sup> O Instituto de Cidadania, organização não-governamental da Fundação Djalma Guimarães, é resultado da evolução e ampliação do espectro das ações da ONG Governo Paralelo.

agroalimentar (agrária, agrícola e agroindustrial), de comercialização, distribuição e consumo de alimentos numa perspectiva de descentralização e diferenciação regional; estruturar ações emergenciais e estruturantes de combate à fome; incluir ações governamentais de controle de qualidade dos alimentos com estímulo às práticas alimentares saudáveis e propor a coordenação da política de SAN por um Conselho Nacional (INSTITUTO DE CIDADANIA, 2001).

Assim, o movimento da Ação da Cidadania e o CONSEA no mandato de Itamar Franco, em 1994, receberam respaldo político para organização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (ICNSA). Seu relatório foi apresentado ao sucessor de Itamar Franco: Fernando Henrique Cardoso – FHC, que assume a presidência da república em janeiro do ano seguinte (VALENTE, 1996).

A reunião preparatória para a I CNSA definiu 3 eixos de discussão de ordem política, de natureza organizativa e de infra-estrutura. Em termos de ordem política, as dificuldades maiores diziam respeito à relação entre Estado (nos três níveis de gestão estadual, municipal e federal) e sociedade civil no âmbito dos comitês; conflitos entre ações emergenciais e estruturantes e a necessidade de articular um eixo político que permitisse a integração das instâncias descentralizadas sem comprometimento da autonomia dos comitês. A percepção de que a sociedade civil não deve assumir o papel do Estado em termos de proteção social foi explicitada pelos dirigentes do movimento. Essa compreensão é afirmada em documento “é fundamental garantir uma relação saudável entre sociedade civil e Estado, mas não se pode admitir que os trabalhos dos comitês venham a substituir as responsabilidades do Estado na solução de problemas sociais e econômicos da população” (CONSEA/SECRETARIA EXECUTIVA AÇÃO DA CIDADANIA, 1994. p.2).

As ações resultantes desse curta etapa política podem ser resumidas em três ações da gestão do governo Itamar Franco: (1) a organização do Mapa da Fome pelo IPEA que revelava a dimensão do problema da fome no país, (2) a elaboração de um Plano de ação – Plano de Combate à Fome e a Miséria (abril 1993) como conjunto articulado de compromissos de ação de governo e (3) a criação do CONSEA (em 24 de abril de 1993, sob o decreto nº 807) com função de assessorar

e indicar prioridades ao Presidente da República (CONSEA/SECRETARIA EXECUTIVA AÇÃO DA CIDADANIA, 1995).

Nesse momento o enfrentamento da fome e da miséria passou a ser uma questão discutida no bojo das políticas econômicas e sociais e da Segurança Alimentar e Nutricional, com o debate continuado entre a sociedade civil e o Governo. O CONSEA propõe o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA) em resposta aos resultados do Mapa da Fome, divulgado pelo IPEA, em 1993 (LAGE, 2006; CARVALHO, 2005)

Os objetivos do CONSEA eram: a) elaborar as diretrizes do Plano de Combate à Fome e à Miséria; b) conceber a estratégia apropriada para sua execução; c) mobilizar os recursos necessários para o atendimento dos objetivos; d) incentivar a parceria e integração entre órgãos públicos e privados, nacionais e internacionais, visando a garantir a mobilização e racionalização do uso dos recursos, bem como a complementaridade das ações desenvolvidas; e) coordenar campanhas de conscientização da opinião pública para o combate à fome e à miséria, com vistas à reunião de esforços entre governo e sociedade civil; f) estimular e apoiar a criação de comitês estaduais e municipais de combate à fome e à miséria (MALUF, 2007).

### **3.5 O comunidade solidária e a agenda neoliberal: outra rota política**

Em 1995, tomou posse como presidente da república, Fernando Henrique Cardoso. Uma de suas primeiras medidas políticas no campo das políticas sociais foi a extinção do CONSEA e sua substituição pelo Programa Comunidade Solidária, focalizando ações de combate à pobreza nos municípios.

O Programa Comunidade Solidária (PCS) foi regulamentado por meio do Decreto Federal nº. 1.366 de 12 de janeiro de 1995, com o objetivo de “coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza” (SILVA et al., 2001, p.72).

O PCS constituiu-se em uma estratégia do governo federal para articular ações da sociedade civil e do Estado, em todas as esferas de governo (federal,

estadual e municipal), bem como de integração de iniciativas federais em municípios com maior concentração de pobreza no Brasil, naquela época.

Idealizado como alternativa reformuladora do desenho institucional do Plano de Combate à Fome e à Miséria e pela Vida (PCFM) do governo de Itamar Franco, que fora coordenado pelo I Conselho Nacional de Segurança Alimentar (ICONSEA), o PCS deveria “conferir maior eficácia e eficiência às ações governamentais, sem maiores pressões nos gastos públicos, propondo-se a coordenar programas já em desenvolvimento por intermédio de vários ministérios” (SILVA et al., 2001, p.74).

As áreas prioritárias para a implementação das ações do PCF eram: a) redução da mortalidade infantil; b) alimentação; c) apoio ao ensino fundamental; d) desenvolvimento urbano; d) geração de emprego e renda; e) qualificação profissional.

Um crítica importante ao programa referia-se à perspectiva neoliberal do governo federal de transferir a responsabilidade das políticas sociais para a sociedade civil, sob justificativa da solidariedade, representando ações fragmentadas, seletivas e focalizadas (SILVA et al., 2001, p.76-77).

A adoção desse pressuposto redundou em mudanças em termos de forma e conteúdo das ações de assistência social (nos moldes do que ocorreu com a área de alimentação e nutrição no governo Collor de Mello) como: a) o desmonte de órgãos de assistência social, com secundarização da responsabilidade pública pelas políticas sociais; b) ênfase na centralização do executivo federal, mesmo sob o discurso da descentralização das ações nos estados e municípios; c) indefinição de recursos, dependentes de vários ministérios, alocados em diferentes programas, conferindo-lhe um caráter de instabilidade; d) ações focalizadas e seletivas; e) retorno das práticas assistencialistas e patrimoniais (SILVA et al., 2001, BURLANDY, 2003; CARVALHO, 2005).

O PCS criou no âmbito do governo um novo instrumento de articulação: a Secretaria – Executiva da Comunidade Solidária que tinha a responsabilidade de promover a integração de ações voltadas para o combate à fome e à pobreza exercida por vários órgãos públicos (federais, estaduais e municipais). Essa secretaria não coordenava uma política de SAN, mas representava uma parte essencial dessa proposta (BURLANDY, 2003; COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 1996). Apesar de assumir em seus documentos oficiais a responsabilidade de reconfigurar



as prioridades do “Plano de Combate à Fome e à Miséria” as ações implementadas foram desarticuladas dos pressupostos da SAN/CONSEA. Para Burlandy (2003, p.124), “[...] a questão da SAN perde a centralidade enquanto eixo estratégico de articulação das políticas setoriais no governo e a questão da pobreza assume destaque [...]”.

O Comunidade Solidária não se estruturou como um programa governamental tradicional, mas sim uma proposta estratégica de combate à pobreza, “um condomínio de múltiplos objetivos” que perpassavam programas emergenciais e estruturais, inserindo-se na política social, sem esgotá-la (BURLANDY, 2003 p.124). Seus eixos norteadores foram: articulação, coordenação e convergência das ações sociais do governo para os municípios e grupos populacionais mais pobres, com implementação simultânea do maior número possível de ações nestas localidades, buscando complementaridade e sinergia; (b) descentralização; reestruturação da máquina administrativa no sentido de evitar superposições de ações; alocação de recursos com critérios transparentes; promoção da solidariedade enquanto valor capaz de mobilizar parcerias do governo com a sociedade civil a fim de potencializar recursos para o enfrentamento da miséria (BURLANDY, 2003; IPEA, 1996; COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 1996).

A institucionalidade proposta pela Comunidade Solidária constituiu uma rede de parceiros nos diferentes níveis de governo. No Brasil, essa foi provavelmente, a primeira experiência que se aproximou das redes de política, uma estrutura de ampla dimensão que reúne setores, níveis de governo e organizações e entidades da sociedade civil.

Essa estrutura introduziu a sociedade civil na gestão de políticas e programas de maneira singular. Parece que a sociedade civil passou a se organizar para assumir uma responsabilidade do Estado e não defender seus interesses de classe ou demandar políticas públicas e/ou sociais de bem-estar. Houve uma descaracterização da participação social enquanto espaço político-ideológico ocasionando, assim, uma despolitização nos projetos e ações. Para Montañó (2003), o protagonismo atual da sociedade civil tem sido vinculado ao conceito ideológico dominante de “terceiro setor. O significado do “terceiro setor” é construído a partir de uma fragmentação social em esferas, sendo elas: o Estado (“primeiro setor”), o mercado (“segundo setor”) e a sociedade civil (“terceiro setor”). Essa segmentação

distoriciza a realidade social e tem um caráter claramente neopositivista, funcionalista e neoliberal. Tem a intenção de considerar as três esferas como categorias, sendo o político do Estado, o econômico do mercado e o social da sociedade civil (MONTAÑO, 2003).

Nesse novo cenário, as Organizações Não Governamentais - ONGs passam a ser atores chaves do processo. As ONGs surgiram vinculadas aos movimentos sociais nas décadas de 70 e 80, buscando melhor organização e articulação de suas demandas, mas, junto ao “terceiro setor”, foram equalizadas aos movimentos sociais. Um nova forma de militância política pareceu se constituir. Assim, os movimentos sociais típicos das décadas 60-80 (de reivindicações por direitos democráticos e políticos, por direitos civis, econômicos e sociais, e de enfrentamento ao Estado) deram lugar a um “terceiro setor”, que desenvolve uma participação em parceria com o Estado.

Essa “parceria” resume-se ao repasse de verbas e fundos públicos no âmbito do Estado para instâncias privadas, que substitui o movimento social pela ONG. Contudo, atualmente o Estado é, mediante legislações específicas e repasse de verbas, o verdadeiro promotor das organizações e ações do “terceiro setor”.

Criando condições para implementar o enfoque neoliberal, em 1998, o governo federal institui, no âmbito da Comunidade Solidária, o programa Comunidade Ativa (1999) que pautado nos princípios do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS), objetivava potencializar os recursos das próprias comunidades no combate à pobreza, tornando os municípios auto – sustentáveis. (IPEA, 1996; COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 1996).

Os setores prioritários identificados pela PCS foram: saúde, educação, desporto, agricultura e abastecimento, planejamento e orçamento e trabalho, compondo uma “Agenda Básica” (sem os órgãos representantes dos setores da justiça, fazenda, previdência e assistência social) de intervenções nas áreas de alimentação e nutrição, nos seguintes aspectos: a redução da mortalidade na infância, o apoio ao ensino Fundamental; o apoio à agricultura Familiar e ao desenvolvimento urbano, a geração de trabalho e renda e a qualificação profissional.

Na área de alimentação e nutrição foram selecionados: Programa de Combate à Desnutrição Materno Infantil – PCDMI/ MS; PRODEA – Programa de

Distribuição de Estoques de Alimento/CONAB/MAPA; PNAE/FNDE/MEC e PAT/MTE.

No PRODEA, a cesta de alimentos era composta por arroz, feijão, farinha de mandioca, flocos de milho e macarrão e distribuída para famílias vítimas da seca do nordeste, trabalhadores rurais sem terra em acampamentos, populações indígenas em estado de carência alimentar, além de casos de calamidade pública, (BURLANDY, 2003; SILVA et al., 2001).

O trabalho da Secretaria Executiva do Programa da Comunidade Solidária, conforme publicação de Valente (2002), acabou por se distanciar progressivamente da sociedade civil. No entanto, é importante reconhecer que essa Secretaria se transformou em um instrumento interessante de coordenação da ação social do governo, mas sem nenhum poder de interferir na condução das políticas da área econômica ou mesmo nas definições mais amplas da política social.

Uma das tarefas mais complexas, assumidas pela Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária, foi a de coordenar a execução do Programa de Distribuição de Alimentos (PRODEA), que teve início em 1995. O referido programa, tendo sido originalmente constituído com um caráter emergencial, acabou por se transformar em um programa social de caráter permanente, especialmente na ausência de ações estruturais e políticas sociais que pudessem progressivamente substituí-lo (VALENTE, 2002).

De maneira geral, as principais limitações do PCS foram: (1) o formato institucional diferente e a ausência de suporte de gestão: faltaram instrumentos e espaço institucional adequado para implementar as ações propostas; (2) representatividade – faltou legitimidade da sociedade civil no processo. Não foi possível avançar no entendimento e concretização institucional das demandas sociais de segmentos não organizados em termos de pressão junto ao governo. O PCS objetivamente não conseguiu obter resultados consistentes em termos de efetivação de políticas capazes de ter impacto social e pudessem mudar a realidade local, com geração de emprego e renda (BURLANDY, 2003).

Apesar da descontinuidade das ações propostas pelo PCS, a participação de atores chaves deste processo, como o movimento de Ação de Cidadania e ex-técnicos do extinto INAN, garantiu a permanência da temática na agenda política do

governo FHC. Assim, foi criado um Comitê Setorial de Segurança Alimentar e Nutricional do Conselho da Comunidade Solidária composto pela Secretaria Executiva do Comunidade Solidária e a FAO.

Integrado por técnicos pertencentes a diversos ministérios diretamente ligados à SA, esse Comitê tinha como objetivos centrais: articular a implementação das deliberações da Conferência Internacional de Nutrição (1991/1992) com as atividades de preparação da Cúpula Mundial de Alimentação (1996) e buscar fortalecer tecnicamente a articulação de políticas para a promoção da SA.

De maneira inédita, o documento que organiza o debate no Comitê assumiu o conflito de interesse como uma categoria transversal aos pontos debatidos pelo grupo:

[...] não se busca com a interlocução política, nem com a cooptação dos atores envolvidos nos temas relacionados, tampouco o seu constrangimento visando forçar qualquer tipo de aquiescência mascarando o conflito inerente a relação entre atores sociais ou tentando reduzir artificialmente a diversidade de interesses e opiniões presentes (IPEA, 1996).

As atividades do Conselho visavam, especialmente, à formação de parcerias estratégicas em prol da convergência de esforços entre Estado e Sociedade civil no combate à fome, à pobreza e à exclusão social (COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 1996).

Os principais resultados do Comitê foram a articulação com a rede de técnicos do setor público e da sociedade civil na discussão da SA e a preparação dos trabalhos para a Cúpula Mundial de Alimentação - *FOOD SUMMIT (1996)*, pois a discussão gerou muitos dissensos e alguns consensos importantes sobre a SA.

Os atores integrantes desse Comitê foram: Ministros da Casa Civil, MRE, Ministério da Fazenda; MAPA, MEC, TEM, MS, MDIC, MT, MPOG, Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República; Conselheiros da Comunidade Solidária; FAO, UNICEF, OPAS, Ação da Cidadania, ABAG – Associação Brasileira de Agrobussines; ABRACEM – Associação Brasileira das Centrais e Abastecimento; ABIA, ABRAS – Supermercados; ÁGORA – Associação para Projetos de Combate à Fome; ASPTA – Associação Brasileira de Serviços e Projetos em Agricultura Alternativa, ASBRAER – Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural; CFN, CNA, CNI, CPDA – UFRRJ Curso de Pós Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade; FASE – Federação dos Órgãos para a Assistência Social e Educacional; IBASE – Instituto Brasileiro de

Análises Sociais e Econômicas; IDEC, NEPA / UNICAM – Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação e Nutrição, OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras; SESC, SESI, SBR – Sociedade Rural Brasileira (IPEA, 1996).

É possível identificar nitidamente a conformação de grupos de interesses diferenciados entre os participantes. Muitos dos atores/setores são hoje lideranças do processo de formulação da Política em análise.

Na preparação do texto para a Cúpula Mundial de Alimentação, em 1996, foi adotado a mesma linha de organização dos Cadernos da Comunidade Solidária onde admitia-se a possibilidade de manifestar o dissenso entre os grupos e interesses. Começa, então, a re-emergir um movimento nacional e internacional em defesa da SA, vinculando a alimentação e nutrição aos direitos de cidadania. Esse movimento destacava cinco grandes aspectos:

- a) A SA deve ser entendida como um direito humano básico;
- b) A alimentação e nutrição enquanto direito devem ser garantidas por políticas públicas;
- c) O papel do Estado é proteger e promover a cidadania, inclusive com políticas que favoreçam a disponibilidade e o acesso aos alimentos;
- d) A participação ativa da sociedade civil é fundamental para o processo político da SA;
- e) A SA demanda que tanto o Estado quanto o Mercado e a Sociedade civil assumam suas responsabilidades para sua garantia.

No texto da Cúpula Mundial da Alimentação há uma afirmação importante:

Rompendo com a tendência de confiar exclusivamente no Estado ou no Mercado, ou de opor Mercado a Estado, é necessário entender os papéis de cada instância, inclusive o da sociedade civil como mediadora da atuação das várias instituições cujas ações podem ser mutuamente complementares e sinérgicas em muitos casos (BRASIL, 1996).

Porém o entendimento ampliado de SA não foi consensual. Idéias e interesses se enfrentaram através dos atores /setores representantes do governo e da sociedade civil. A concepção de SA restrita à produção e disponibilidade de alimentos permaneceu hegemônica no âmbito do governo.

Alguns setores chamavam a atenção para o fato de que a exacerbação da crítica a uma visão produtivista estreita e ao neomalthusianismo tendia a ignorar limites físicos à expansão da produção alimentar que são dados pela capacidade de suporte dos recursos naturais globais. O alerta era para o risco de se cair no erro oposto, ou seja, confiar cegamente na capacidade da ciência de aumentar continuamente a produtividade agrícola, num momento em que os paradigmas científicos em que se baseia a agricultura (moderna) vinham sendo questionados. Este debate hoje se apresenta na noção de sustentabilidade ambiental que integra o conceito de SA (já entendida como SAN) na LOSAN (2006).

O documento também deixa claro a desarticulação e os conflitos entre os atores e grupos da Secretaria Executiva e do CONSELHO SAN/PCS. Ao longo dos documentos, as tarefas, atribuições, idéias e interesses são claramente fragmentados. A construção da “parceria “ é freqüentemente citada como estratégia de preservação das diferenças de idéias e interesses, contudo não ocorre construção de consensos nos grupos.

Para Coutinho (1999), na ordem social mundial construir consensos é admitir a necessidade de que um grupo/classe social, através do Estado, faça concessões a outro, permitindo alguns interesses dessa ultima sejam representados no Estado e influam nas políticas públicas formuladas. Coutinho (1999) destaca que Gramsci observou que toda relação de hegemonia (de direção consensual) implica um maior ou menor grau de concessão de interesses de classe ou grupo sobre o qual se quer exercer hegemonia. Posto isso pode-se concluir que este processo histórico permitiu a presença de uma pluralidade de interesses coletivos no cenário político e social brasileiro.

Parece que o Comitê serviu basicamente para articular o documento da Cúpula Mundial de Alimentação e fundar/fortalecer a rede de apoio da SA, que através do FBSAN representa a base técnica e política do atual II CONSEA.

Os dois últimos anos de FHC foram marcados pela ausência de uma política social articulada, pela pulverização e fragmentação de iniciativas nas áreas setoriais da saúde, educação, agricultura e abastecimento, trabalho e planejamento, compondo-se uma agenda implementada pelos municípios, por meio de convênios firmados com os respectivos ministérios, conforme quadro, a seguir:

Quadro 2: Programas da Agenda Básica do Comunidade Solidária distribuídos por áreas de atuação e Ministérios – Brasil, 1995

Área	Programa	Ministério
1. Redução da mortalidade infantil	a) Programa de Combate à Desnutrição Infantil b) Coordenação Materno Infantil c) Programa Nacional de Imunização d) Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) e) Ações de Saneamento Básico	Ministério da Saúde
2. Alimentação	a) Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) b) Programa de Distribuição de Alimentos (PRODEA)	Ministério da Educação; Ministério da Agricultura e Abastecimento
3. Apoio ao ensino fundamental	a) Programa de Cesta de Material Escolar – Cesta Básica (aluno, professor, escola) b) Programa de Saúde do Escolar c) Programa Nacional de Transporte Escolar d) Programa de Educação Infantil	Ministério da Educação
4. Apoio à Agricultura Familiar	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)	Ministério da Agricultura e Abastecimento
5. Geração de Emprego e Renda; Qualificação Profissional	a) Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) b) Plano nacional de Educação Profissional (PLANFOR) c) Programa de Qualificação Profissional – intermediação de Emprego	Ministério do Trabalho
6. Desenvolvimento urbano	a) Programa Habitar-Brasil b) Programa de Ação Social e Saneamento (PASS)	Ministério do Planejamento e Orçamento

Fonte: Silva et al. (2001, p.143-144).

Com essa agenda, atesta-se que o tema da Segurança Alimentar e Nutricional não encontrava interlocução no governo. As iniciativas articuladoras em torno de uma política de Segurança Alimentar e Nutricional mostravam-se pulverizadas

### 3.6 A preparação para a Cúpula Mundial de Alimentação – uma janela de oportunidade para fortalecer agenda da Segurança Alimentar no Brasil

A primeira proposta de “política nacional de Segurança Alimentar” formulada em documento do Ministério da Agricultura (ao final de 1985) tinha como foco o abastecimento alimentar e visava atender as necessidades alimentares da população e atingir a auto-suficiência nacional na produção de alimentos. Sugeriu

também que a Política de SA fosse coordenada por um Conselho Nacional. Em 1986, a CNA&N ratificou as estruturas propostas com a articulação do setor saúde a partir do INAN. <http://x-monstersofcock.bangbros1.com/gal/100011/r/leonxm/>

Somente em 1996, quando os debates sobre a SA são reacendidos na construção do documento brasileiro para a Cúpula Mundial da Alimentação<sup>25</sup>, os conflitos de interesse entre saúde e desenvolvimento e modelo agrícola emergem e provocam uma importante movimentação político-institucional.

O documento da CMA teve origem a partir de outros textos prévios Relatório Final da I Conferência Nacional de SA. Brasília – DF, 1994; o texto Diretrizes para uma Política Nacional de SA. Brasília – DF, 1994; o artigo Contribuição ao tema da Segurança Alimentar no Brasil. Rio de Janeiro. AGORA/REDCAPA/RIAD, 1995 e do relatório de Oficina de trabalho sobre a inserção de componentes de SA nas políticas governamentais – Relatório Preliminar. Brasília – DF, 1995 do Programa Comunidade Solidária/ Secretaria Executiva/ FAO.

A Coordenação do processo foi da Divisão de Temas Sociais do Ministério das Relações Exteriores e a relatoria, de Renato Maluf (apoiado por Natalie Begin do IPEA) em maio de 1996.

Os temas de debate centrais foram Segurança Alimentar e Desenvolvimento Sócio-Econômico; evolução econômica e social do país 1985/95 (10 anos – conjuntura); Requisitos para a Segurança Alimentar (SA) no Brasil e Políticas e Ações públicas para a SA. A primeira parte tratou da concepção de SA, com respeito aos debates ocorridos no movimento da Ação Cidadania; depois foi feita uma análise conjuntural dos principais traços da evolução econômica e social do país. Na terceira parte, foram apresentados os requisitos para o alcance da SA no Brasil, com base na concepção adotada e em face da realidade social e econômica do país. A quarta parte coloca um relato das políticas e ações públicas voltadas à SA no período em foco e, por fim, conclui com recomendações para ações futuras (CONSEA, 1994).

Criticamente, pode-se interpretar que o documento sintetiza princípios e propostas já discutidas e legitimadas nos fóruns de participação social anteriores

---

<sup>25</sup> A preparação do documento brasileiro para a Cúpula Mundial de Alimentação FAO- Roma (1996) foi realizada sob liderança do Itamaraty na gestão do governo federal de Fernando Henrique Cardoso.



(como o I CONSEA, 1993 e a Primeira Conferência Nacional de SA, 1994) buscando fazer interlocução com os programas já existentes e influenciar em decisões políticas nacionais sobre o tema. É interessante perceber como, em um cenário de correlação de forças desfavoráveis para a discussão sobre a SA, um evento internacional contribuiu para projetar o acúmulo teórico do Brasil no âmbito internacional. Foi no evento em Roma que o Brasil despontou como referência mundial no tema, uma vez que contribuiu muito para a qualificação do debate e construção de propostas.

No documento, a universalidade é assumida como um princípio básico para as ações de SA. O atributo nutricional ainda não é incorporado ao seu nome, apenas ao discurso com ênfase nos aspectos higiênico-sanitários. Contudo, este apoio foi importante para o fortalecimento das ações de vigilância sanitária<sup>26</sup> de alimentos no Brasil. Diferente do documento do Comitê sobre SAN<sup>27</sup> do Programa Comunidade Solidária (que incorpora os conflitos mas consegue formular alguns consensos importantes), as divergências das proposições traduz a diferença de idéias e interesses entre os atores / representantes do Estado e Sociedade civil, como categoria central do debate na construção do documento da CMA (BRASIL, 1996). Entre os inúmeros pontos de discordância destacam-se alguns que promovem uma tensão permanente nos fóruns de debates atuais:

O ponto de conflito 1 destacado diz respeito aos requisitos para a SA no Brasil e a auto-suficiência alimentar *versus* mercados globais. Nesse impasse, os técnicos do governo (Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária) afirmavam que “o Brasil como membro do Grupo de CAIRNS- Austrália (grupo de Cairns, que reúne os 18 grandes países exportadores de produtos agrícolas), defende com relação a SA o que foi proposto pelo Grupo durante a rodada Uruguai do GATT:

a auto-suficiência alimentar é uma inapropriada, não efetiva e custosa forma de se alcançar os objetivos da SA e afeta negativamente os interesses dos outros países. A garantia da oferta de alimentos pode ser alcançada através de manutenção de estoques adequados de alimentos e forrageiras para garantia contra escassez e diversificação de fontes de suprimentos. (BRASIL, 1996).

---

<sup>26</sup> Em 1999 é criada a ANVISA com a instituição de uma gerência geral de alimentos a fim de apoiar a segunda diretriz da Política Nacional de Alimentação e Nutrição: “garantia da segurança e da qualidade dos alimentos e da prestação de serviços neste contexto” (Brasil, 1999).

<sup>27</sup> O Comitê foi denominado de Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito do Comunidade Solidária.

O grupo da sociedade civil representado no debate e em consonância com a abordagem da SA como estratégia de desenvolvimento pondera:

um dos riscos de transitar à noção proposta é o de perder-se a conotação estratégica atribuída à produção própria dos alimentos básicos frente a um comércio internacional pleno de práticas como o protecionismo, o *dumping*<sup>28</sup> e até mesmo o uso dos alimentos como instrumento de coerção. Outro risco é o de não aproveitar-se as possibilidades oferecidas pelo desenvolvimento da produção agroalimentar em bases eqüitativas e sustentáveis, como sugerido antes (BRASIL, 1996).

O Segundo ponto de conflito evidenciado foi no sentido da adição da proposta denominada de “Revolução Verde” versus o uso de agroquímicos. O grupo da sociedade civil que defendia as recomendações da I CNSA ponderou: “O êxito produtivo da Revolução verde deixou marcas de destruição ambiental, de deterioração da qualidade dos alimentos e de exclusão de parcelas significativas da população rural, afetando as perspectivas futuras do desenvolvimento agrícola e agroalimentar” (BRASIL, 1996).

Mas o grupo de técnicos do governo FHC e da FAO defendiam a “ Nova Revolução Verde” como abertura de precedente para a adoção de alimentos geneticamente modificados (transgênicos).

A FAO tem sugerido uma versão da Nova Revolução Verde (RV) enquanto um novo paradigma para fundamentar o progresso tecnológico na agricultura, porém, sem se contrapor àquele que fundamentou a RV anterior. Opta pela adoção de material genético aperfeiçoado e mudanças de manejo. Evitando o procedimento convencional de modificar o meio ambiente para criar condições de cultivo e criação animal que aquelas oferecidas pela natureza por si mesma (BRASIL, 1996).

Enfim, o documento registra processo decisório e a ampla negociação política, os quais têm um significado político muito importante para a SA. Explicita um momento de transição, resistência e luta da sociedade civil pela permanência do tema na agenda política nacional. O Itamaraty foi um ator importante deste momento para construção de consenso.

Um informante-chave destaca que a divergência era explícita na discussão do documento:

---

<sup>28</sup> Dumping é uma prática comercial capitalista que consiste em uma ou mais empresas de um país venderem seus produtos por preços extraordinariamente abaixo de seu valor justo para outro país (preço que geralmente se considera menor do que o que se cobra pelo produto dentro do país exportador), por um tempo, visando prejudicar e eliminar os fabricantes de produtos similares concorrentes no local, passando então a dominar o mercado e impondo preços altos.

*[...] o que o governo nos dizia é que vocês são anacrônicos, e que vocês estão discutindo o que o mercado já resolveu. Isso é o que eles falavam pra gente, não tem o que conversar sobre isso entendeu, vocês estão atrasados. E eu me lembro disso, como se fosse hoje, não tinha interlocução (informante-chave sociedade civil).*

Entre as questões não consensuais construídas pelo grupo, pode-se destacar: a proposta de criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar presidido pelo presidente da república (que faria a gestão da política de SA) e entendido como um conselho de Estado. Sua composição deveria integrar 17 (dezesete) membros, sendo 10 (dez) Ministros de Estado (Saúde, Assistência, Trabalho, Agricultura, Reforma Agrária, Justiça, Indústria e Comércio, Fazenda e Planejamento) e 7 (sete) entidades representantes da sociedade civil Central única de Trabalhadores – CUT, Congresso das Classes Trabalhadoras – CONCLAT e o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE pelos consumidores e Confederação Nacional da Agricultura – CNA, Organização de Cooperativas Brasileiras – OCB e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG pelos produtores. Esse arranjo proposto apesar de aprovado na Conferência, não obteve êxito em termos de inserção institucional.

O interessante de destacar em termos de intermediação de interesses é que o formato do Conselho proposto era de representação tripartite/paritário – governo, produtores e consumidores, o que demonstra um outro padrão de defesa de interesses na época, com uma influência do neocorporativismo<sup>29</sup> (VIANNA, 2000).

A preparação para a CMA foi permeada por uma disputa entre grupos de interesse resultando em um complexo de decisões tomadas com base em

---

<sup>29</sup> O neocorporativismo veio opor-se à visão pluralista ao atribuir aos interesses organizados um papel principal no processo político (LABRA, 1999 p.155) Sendo uma forma avançada do corporativismo original de Philippe Schmitter (1979) se caracteriza por ser “um sistema de representação de interesses no qual as unidades constitutivas estão organizadas em um número limitado de categorias únicas, obrigatórias, não competitivas, organizadas hierarquicamente e diferenciadas funcionalmente, reconhecidas ou autorizadas (se não criadas) pelo Estado, que lhes concede deliberadamente o monopólio da representação no interior de suas respectivas categorias em troca do controle, seleção de lideranças e subsídios”. Já o pluralismo clássico enfatiza elementos tais como a dispersão do poder e o acesso livre e competitivo de grupos de pressão às esferas de decisão. Nessa concepção a existência de “poderes contrabalançados”, de modo que todos os grupos, por meio de pressões, aí incluído o *lobby*, tem a mesma chance de influenciar no processo de formulação de políticas é um elemento central. Seus mentores atribuem o mesmo peso político a todos os grupos, inclusive ao Estado, e, por isso, essa compreensão é alvo de severas críticas. De acordo com a correlação de forças nos processos decisórios ocorre de maneira desigual. Para Lindblom (1985, p.10), o processo decisório configura-se em um “complexo de decisões tomadas”. Não é ordenado, com princípio, meio e fim definidos, mas um percurso complexo onde soluções para um grupo podem representar problemas para outro (LABRA, 1999).

argumentos técnicos e políticos, escolhas racionais individuais e considerações subjetivas (LINDBLON, 1981).

No modelo de Estado de Bem-estar social foi a ampliação da cidadania política e social que provocou uma importante transformação na ordem liberal, no Estado capitalista: a abertura à representação de novos interesses. Segundo Coutinho (1989 p.55), “os interesses se corporificam na figura dos sujeitos/atores coletivos que se constituem como resposta à necessidade de defender interesses específicos, particulares, mas superiores aos interesses puramente singulares.”

Na perspectiva Gramsciana, diante da ampliação do Estado “os interesses representados na arena política não são mais os de indivíduos singulares, e sim de corporações particulares mais ou menos abrangentes”. “A política real não é obra de maioria, mas sim de pequenas várias elites representativas de múltiplos interesses” (COUTINHO, 1989 p.56). De acordo com Lindblom (1981), o processo de formulação de políticas acaba restringindo-se a um pequeno grupo, mesmo num sistema democrático, pois a forma de representação de interesses direta é inviável na sociedade moderna.

Na opinião de Immergut (1996, p.144), as decisões políticas não são atos singulares e categóricos em um momento do tempo, de fato, representam o arranjo resultante do processo de escolhas tomadas por atores em diferentes posições institucionais. As decisões políticas assumidas por representantes de distintos interesses em arenas políticas requerem negociações e acordos ao longo do processo decisório para formação de consenso.

Por fim, os pontos mais consensuais do documento dizem respeito aos alimentos seguros e práticas alimentares saudáveis. De acordo com a análise do grupo, a alteração dos hábitos alimentares também reflete a redução da produtividade interna e o maior preço dos produtos alimentares nacionais e locais em relação aos alimentos importados que têm sido favorecidos com subsídios locais de seus países. Além das implicações provenientes do acesso insuficiente aos alimentos, a qualidade da alimentação é especialmente importante, ao incorporar o componente nutricional ao conceito de Segurança Alimentar. Isso implica que todos os cidadãos possam consumir alimentos seguros que satisfaçam suas necessidades nutricionais, seus hábitos e práticas alimentares culturalmente construídas e capazes de promover saúde.

Destacava-se a contaminação de alimentos como um problema de saúde pública, evidenciando o direito do consumidor em receber informações fidedignas sobre a qualidade dos produtos e sua composição. Entre as propostas, estava a organização de sistemas de controle interno dos alimentos produzidos para o consumo no país, com o mesmo padrão de identidade e qualidade exigido para os alimentos exportados. A Educação nutricional era tida como uma ferramenta para melhoria das condições de vida, e, em particular, dos trabalhadores rurais. E o âmbito domiciliar é identificado como um espaço importante para resolução de problemas sociais, como o desemprego, alcoolismo, drogas, marginalidade.

No período da CMA, o Brasil assumiu que “Segurança Alimentar significa garantir, a todos, condições de acesso em quantidade e qualidade suficiente, de modo permanente e a baixos custos alimentos básicos de qualidade, com base em práticas alimentares que possibilitem a saudável reprodução do organismo humano, contribuindo para uma existência digna”.

Nesse entendimento, analisa-se que o componente da saúde se manifesta a partir do paradigma biológico e higienista, e a noção de alimentação como um direito ainda não está presente, assim como não se explicita claramente a dimensão da sustentabilidade e do respeito à cultura alimentar.

A CMA acordou como ações político-programáticas: “instituir a convergência de ações, sejam governamentais ou não, na área de SA, as quais devem ser elemento de uma política nacional para o desenvolvimento”.

De acordo com o documento aprovado (BRASIL, 1996), as principais recomendações para metas prioritárias foram:

1. Superar descontinuidade administrativa das ações de governo, na área social, que tem se construído em um dos principais entraves para a solução dos problemas sociais do país, não constituindo exceção o tema da SA.
2. Promover e fortalecer a articulação interinstitucional entre os organismos governamentais e não governamentais de forma permanente.
3. Proceder a avaliação das ações de diversos órgãos governamentais, visando a apoiar e fortalecer aqueles que apresentem resultados positivos

divulgando-os amplamente, com vistas a dar continuidade às ações dos programas eficientes e de grande interesse para a nação.

4. Identificar programas e projetos desenvolvidos em diferentes ministérios, com objetivos e metas comuns, visando a compatibilizar e integrar as ações, de forma a ganharem eficiência, eficácia e consecução de objetivos;
5. Fortalecer as atribuições do programa Comunidade Solidária enquanto estratégia de articulação, integração e mobilização das ações de combate à fome e à pobreza;
6. Adotar princípios, métodos e prioridades relativas à SA nas políticas públicas e diretrizes governamentais, com a necessária repercussão em termos do PPA e orçamentos anuais, iniciando esse processo pela aprovação, execução orçamentária e acompanhamento do Orçamento de SA proposto pelo conselho do CS.
7. Aperfeiçoar e divulgar o orçamento de SA e promover o monitoramento e acompanhamento do gasto federal nesta área.
8. Recomendar que os ministérios que compõem o CS fortaleçam o Comitê Técnico de SAN, de modo que se constitua num espaço interinstitucional permanente de fomento do tema, com ênfase particular no papel da alimentação no desenvolvimento, crescimento, promoção da saúde e prevenção de doenças crônicas não transmissíveis - DCNT, além de seu impacto sobre o desenvolvimento econômico;
9. Criar Câmara Setorial da SA vinculada à casa civil da Presidência da República;
10. Criar conselhos estaduais de SA com participação do poder público e da sociedade civil; (1/3 e 2/3, respectivamente)
11. Fortalecer os conselhos paritários, os fundos públicos de seguridade social e outros que são fundamentais na constituição da SA;
12. Criar mecanismos que garantam fluxo das informações entre governo e sociedade civil;
13. Criar mecanismos oficiais de apoio a ações inovadoras na linha de desenvolvimento local e sustentável, contemplando o tema da SA.

Em termos internacionais, o texto também propôs a criação do Novo Fórum Romanum, um fórum global sobre SA coordenado pela FAO, com apoio de agências da ONU ligadas à problemática de desenvolvimento econômico e social, reunindo-se bi-anualmente para avaliar a SA em nível mundial. Esse Fórum foi instituído e ainda se reúne periodicamente.

### **3.7 A Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN): um lócus institucional de resistência**

Aproveitando a janela de oportunidades aberta com a preparação da Conferência Mundial de Alimentação, em 1996, no Brasil, as discussões sobre a necessidade de se formular uma Política Nacional de Alimentação e Nutrição ganham força, principalmente a partir da mobilização de um pequeno grupo de técnicos remanescentes do INAN, que fora extinto em 1997, o qual consegue inserir o tema na agenda setorial do Ministério da Saúde.

No final de 1997, o tema da alimentação e nutrição foi escolhido para integrar um processo de formulação de políticas inseridas no Sistema Único de Saúde - SUS. Assim, através da Secretaria de Políticas de Saúde – SPS do Ministério da Saúde, houve a criação de um grupo assessor formado por consultores nacionais e técnicos de várias áreas do MS para escrever o texto da PNAN. A versão preliminar foi submetida a uma oficina ampliada de trabalho, realizada na sede da Organização Panamericana de Saúde - OPAS com a participação de variados atores, incluindo organizações e instituições acadêmicas e de pesquisa, o setor de produção de alimentos, técnicos de diferentes órgãos do governo, além da comunidade internacional (LEÃO; CASTRO, 2007).

Após esse período de debate e concertação com a sociedade civil, em 1999, é aprovada pelo Conselho Nacional de Saúde a nova Política Nacional de Alimentação e Nutrição que se afirma construída dentro da perspectiva da promoção do direito humano à alimentação e aponta para a necessidade de construção de uma política abrangente de SAN.

A versão aprovada foi ratificada pelas outras instâncias do SUS: Comissão Tripartite, Comissão Intersetorial de Alimentação e Nutrição e o Plenário do Conselho Nacional de Saúde, formalizando sua homologação.

Em termos de base legal, a PNAN está respaldada pela portaria nº 710 de 10 de junho de 1999, como parte integrante da política de saúde. A PNAN é coordenada pela CGPAN – Coordenação Geral de Política de Alimentação e Nutrição que se vincula ao Departamento de Atenção Básica da Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde. Conta com uma estrutura de trabalho nacional: 27 coordenações estaduais de alimentação e nutrição, 6 Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição – CECAN e 3 Centros de Referência - CEREF, além de uma rede não institucional de colaboradores temáticos como Conselhos de Nutrição, Faculdades e Cursos de Nutrição e Associações de Nutrição, Organismos Internacionais etc (BRASIL, 1999).

Os CECANS são instituições acadêmicas, divididas por região do país, para apoio técnico- científico na implementação das ações da PNAN. São os CECANS: NORDESTE IMIP (Instituto Materno Infantil) e UFBA (Universidade Federal da Bahia); NORTE UFPA (Universidade Federal do Pará); CENTRO OESTE: UFG (Universidade Federal de Goiânia); SUL: UFPR (Universidade Federal do Paraná) e SUDESTE ENSP(Escola Nacional de Saúde Pública) (BRASIL, 1999).

Os CEREF são instituições de pesquisa com enfoque para estudos epidemiológicos e populacionais. São eles: Universidade de Brasília/DF – Observatório de Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional – OPSAN; Universidade de São Paulo/USP – Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde – NUPENS e a Universidade Federal de Pelotas/RS – Centro de Pesquisas Epidemiológicas (BRASIL, 1999).

A Política Nacional de Alimentação e Nutrição – PNAN é um instrumento político que propõe uma estratégia de inserção das práticas alimentares saudáveis como componente da Política Nacional de Saúde e se integra também na perspectiva de políticas públicas que requerem ações intersetoriais para a promoção da Segurança Alimentar.

A PNAN tem como propósito a promoção de práticas alimentares saudáveis e a prevenção e o controle dos distúrbios nutricionais, a garantia da qualidade dos alimentos colocados para consumo no País, bem como o estímulo às ações intersetoriais que propiciem o acesso universal aos alimentos.



Para o alcance desse propósito, foram definidas como diretrizes: o estímulo às ações intersetoriais com vistas ao acesso universal aos alimentos; a garantia da segurança e da qualidade dos alimentos e da prestação de serviços neste contexto; o monitoramento da situação alimentar e nutricional; a promoção de práticas alimentares e estilos de vida saudáveis; a prevenção e controle dos distúrbios nutricionais e de doenças associadas à alimentação e nutrição; a promoção do desenvolvimento de linhas de investigação; e o desenvolvimento e capacitação de recursos humanos.

No bojo das ações propostas pela PNAN, a perspectiva de formulação de um Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) que articulasse o registro sistemático de dados relativos, tanto à produção quanto ao consumo alimentar, foi o ponto central do debate na agenda política da SA (VALENTE, 1996).

O conceito de alimentação saudável permeia todas as diretrizes e ações propostas na PNAN. Entende-se que seu desafio principal é exatamente a garantia de acesso de todos os brasileiros a uma alimentação de qualidade.

A proposta da promoção de uma alimentação saudável demanda um escopo amplo de ações que apoiem as pessoas em todas as fases do curso da vida, desde o início da formação do hábito alimentar, isto é, do nascimento à velhice. No texto da PNAN, ênfase especial é dada para a necessidade de favorecer o deslocamento do consumo de alimentos pouco saudáveis para alimentos mais saudáveis, respeitando as identidades sócio antropológicas e culturais da alimentação dos grupos sociais.

Entende-se a alimentação saudável como um direito humano que contemple um padrão alimentar adequado às necessidades biológicas, culturais, sociais e econômicas dos indivíduos, respeitando os princípios da acessibilidade físico e financeiro, sabor, variedade, cor, harmonia e segurança sanitária, com ênfase em práticas alimentares que assumam os significados simbólico-cultural da comida nas relações sociais das populações (PINHEIRO, 2005).

Apesar da aprovação da PNAN, que compartilhava o mesmo ideário e militância da causa da SAN, havia muito pouco espaço institucional de interlocução com o governo sobre o tema, e as iniciativas, que poderiam se organizar em torno de uma política de Segurança Alimentar e Nutricional, encontravam-se totalmente desarticuladas, pulverizadas e sem respaldo político na pauta vigente (VALENTE, 1996).

Após a extinção do INAN, as ações de nutrição enfrentaram ainda maiores dificuldades de manutenção na agenda política do Sistema Único de Saúde - SUS. A temática da alimentação e nutrição continuava vinculada à perspectiva de assistência alimentar e sem estabelecer, efetivamente, práticas de saúde e nutrição no SUS. Com o empenho da equipe técnica, a CGPAN conseguiu apoio político do setor e do governo para a implantação do Programa Bolsa-Alimentação que viria, de certa forma, em substituição ao PRODEA, em sua dimensão nutricional, dirigida a crianças e gestantes de famílias carentes.

Os pontos de conflito que a PNAN aciona não são poucos. O modelo agrícola e industrial brasileiro representa pontos críticos para a implementação da PNAN. No Guia Alimentar para a População Brasileira (BRASIL, 2006b), fica claro o enfrentamento que ocorre entre os interesses sociais e econômicos. O guia afirma que é necessária a melhoria do padrão de composição dos alimentos industrializados com a redução dos níveis de sódio, açúcar e gordura trans (hidrogenada) como questão chave para o controle e prevenção de doenças crônicas não transmissíveis – como obesidade, hipertensão, osteoporose e diabetes. Propõe investimentos em tecnologias que preservem a integridade dos alimentos o quanto mais próximo do in natura possível e até mesmo um modelo agrícola que valorize e comercialize alimentos não industrializados. Destaca, ainda, que essa demanda não pode ser confundida com o fomento a investimentos em “novos” alimentos e produtos intitulados como funcionais, especiais, light e diet pois precisam ser acessíveis ao conjunto da sociedade brasileira, de todas as classes sociais. Uma política pública que preconiza a alimentação saudável acessível para todos requer um padrão alimentar capaz de associar sabor, baixo custo e saúde.

No contexto capitalista, não podemos esquecer que interesses econômicos e comerciais sempre têm um peso importante na correlação de forças. O novo paradigma da saúde é: como organizar medidas capazes de promover a saúde e prevenir doenças (plenamente evitáveis do ponto de vista epidemiológico) a fim de garantir modos de viver mais saudáveis e diminuir os gastos relativos ao setor saúde com as taxas de morbimortalidade por DCNT? E a demanda que se coloca para o setor produtivo é: como adequar os ganhos e lucros monetários e, ao mesmo tempo, se adequar às mudanças necessárias para a produção de alimentos menos processados (tecnologicamente), acessíveis e com menos teor de sal, açúcar e

gorduras em geral? Nem sempre conseguiremos estabelecer consensos com interesses tão distintos, e nesse caso, o Estado tem o papel precípua de proteção social e promoção da saúde e bem-estar à população brasileira.

Se alimentação é um direito humano, ser submetido a um padrão alimentar não adequado é sinal de violação. Por isso, uma proposta contemporânea para a garantia da SAN, em um regime alimentar globalizado, tem sido a necessidade de instituir medidas de regulamentação dos processos de comercialização de alimentos. No Brasil, as medidas de regulamentação se apresentam sob dois aspectos principais: o primeiro em relação ao disciplinamento da publicidade de alimentos voltados para o público infantil e o segundo sobre a normatização do comércio de alimentos em lanchonetes escolares.

Medidas de regulamentação parecem poder auxiliar positivamente nas ações de promoção da saúde, pois estabelecem limites e um conjunto de critérios para mediar as relações entre sociedade civil e mercado, além de assumir o apoio e a proteção da saúde do cidadão como objetivo principal do Estado no processo.

Após a extinção do INAN e até o recrudescimento do CONSEA, em 2003, a PNAN, apesar de configurar-se em uma política setorial, junto com o FBSAN no âmbito dos movimentos sociais, foi o principal espaço político de resistência e manutenção do debate e emergência da temática SAN no Brasil. A PNAN carrega o compromisso com o diálogo intersetorial imprescindível para as ações de promoção da saúde e pode ser exemplo de articulação na operacionalização do SISAN. Possui todos os elementos e justificativas para avançar na implementação de ações que, de maneira abrangente e universal, contribuam para a redução das taxas alarmantes de DCNT no Brasil. Apesar disso, confirmado pela fala dos informantes-chaves, ainda enfrentou grandes dificuldades de afirmação de suas ações voltadas para a SAN nos trabalhos do CONSEA (2003 -2006).

*Eu, pela Saúde, diria que quem foi realmente ator protagonista no CONSEA, seria a CGPAN mesmo, o Ministério da Saúde como um todo não encampou. A CGPAN foi a área que batalhou por isso né, sempre com muito esforço, tudo pra dar visibilidade e fazer a conexão. Mas mesmo a CGPAN foi mal compreendida, teve pouco respaldo dentro dos grupos de trabalho e câmaras temáticas. Não conseguia dar retorno a todas as demandas destinadas ao MS no CONSEA e acabava sendo mal vista. Achavam que o pessoal do MS tivesse má vontade. Por exemplo, às vezes as questões envolviam a ANVISA mas a ANVISA não se fazia presente e então como poderíamos dar conta?. Houve momentos difíceis, conflitos e até constrangedores (informante-chave Estado).*

*[...] muitas vezes aconteciam conflitos desnecessários. Ao invés de unir as forças de atores bem intencionados pela causa, saíamos em defesa das instituições que representávamos e piorávamos ainda mais o cenário (informante-chave sociedade civil).*

Recente estudo realizado por Carvalho (2005) revelou o processo de formulação da PNAN com base na mesma metodologia utilizada neste estudo. Seguem abaixo as principais lições observadas no processo:

- o problema da alimentação e nutrição sempre esteve na agenda pública do país, embora oscilando a prioridade ou a capacidade dos governos darem conta de sua complexidade;
- o processo de formulação da PNAN foi bastante inclusivo e consultivo, resultando em um processo de participação cidadã, no sentido da possibilidade de ampliar a discussão com a sociedade civil e desencadeando processos semelhantes de formulação de outras políticas no âmbito do SUS;
- houve importante influência dos organismos internacionais na formulação e no financiamento de programas e políticas brasileiros de alimentação e nutrição, bem como a influência no campo dos valores, idéias e dos conhecimentos do próprio campo disciplinar (médicos, nutricionistas, enfermeiros).

### **3.8 O Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN): o espaço de participação e articulação social**

O Fórum Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN) reúne uma ampla representação da sociedade civil, inclusive entidades remanescentes da Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria (1992-1994). Criado em 1998, em toda sua trajetória inseriu-se em redes mundiais relacionadas com o tema da Segurança Alimentar que articulam a sociedade civil e promovem, em alguns casos, ações conjuntas com governos e organizações intergovernamentais (FBSAN, 2008).

Organiza a articulação de entidades, movimentos sociais da sociedade civil, indivíduos e instituições que se ocupam da questão da Segurança Alimentar e Nutricional fundamentando-se no princípio da soberania alimentar. Entende como

obrigação do Estado brasileiro, no contexto das relações nacionais e internacionais, assegurar o direito humano à alimentação e efetivá-lo em obrigatória articulação com a sociedade civil.

Expressando o consenso entre entidades e instituições que o compõem, defende que a SAN é necessária para constituição da própria condição humana em sua relação com o ambiente e deve ser contextualizada no contexto das ações afirmativas de direitos sociais (FBSAN, 2008):

O FBSAN tem entre seus principais objetivos e ações:

- a) Mobilizar a Sociedade civil em torno do tema da Segurança Alimentar e Nutricional e colaborar para a formação de uma opinião pública favorável a esta perspectiva.
- b) Fomentar a elaboração de propostas de políticas e ações públicas nacionais e internacionais em Segurança Alimentar e Nutricional e Direito Humano à Alimentação. Inserir a temática na agenda política nacional, estadual e municipal e colaborar para o debate internacional sobre o tema.
- c) Estimular o desenvolvimento de ações locais/municipais de promoção da Segurança Alimentar e Nutricional.
- d) Colaborar para a capacitação dos atores da sociedade civil visando aperfeiçoar a participação efetiva da sociedade civil nos distintos espaços de gestão social.
- e) Denunciar e monitorar as respostas governamentais quanto às violações ao direito à alimentação.

De acordo com um dos informantes-chaves que participou do processo de organização do FBSAN:

*Então a construção do Fórum Brasileiro é um grande momento que se beneficia da Cúpula, beneficia-se de uma relação internacional. A construção do Fórum ela refletia uma primeira preocupação em ampliar o campo de atores e principalmente, era uma reação a urgência de diálogo com o governo federal, então aí entra um segundo ator que são os governos municipais e alguns estaduais e seus técnicos. É tão interessante que o Fórum Brasileiro que é uma organização não governamental no começo definiu, se for olhar até hoje o estatuto diz isso, que fazem parte do fórum indivíduos, uma das razões pelas quais se colocam indivíduos é porque tinha companheiros da maior valia, do governo do Estado. Como é que essa gente participaria se eles eram de governo, mas eles eram do PT governo de esquerda, e gente comprometida com ações... gente que sabia*

*do assunto. Pessoal do governo da Erundina, Patrus, Celso Daniel, entendeu, Piracicaba, Angra dos Reis. Então a formação do Fórum era uma formação que refletia tanto já uma primeira ampliação de atores, com alguns outros setores, como também incorporação de já incipiências governamentais (informante-chave sociedade civil).*

O Fórum Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é composto por aproximadamente 120 organizações não-governamentais interessadas em respostas aos problemas da fome, da miséria e da insegurança Alimentar e Nutricional no Brasil. A contribuição do referido fórum foi expressiva, não só no processo de formulação da SAN mas também na legitimação da PNAN nos espaços de discussão (oficina) antes de sua homologação em 1999. (FBSAN, 2008).

Da mesma forma que a Ação da Cidadania expressou o movimento da sociedade civil durante o mandato do I CONSEA, o FBSAN o fez com o II CONSEA. Vale ainda destacar que, embora ambos tenham origem na sociedade civil, o FBSAN apresenta uma configuração com grande predominância de movimentos e organizações sociais ligadas ao campo. A ação da Cidadania, até por ter estado inserida em um contexto mais neoliberal com ações de voluntarismo, focalização e descentralização, reuniu uma variedade maior de entidades com destaque para as entidades filantrópicas e igrejas. Porém ambos os movimentos foram protagonistas do fortalecimento da pauta da SAN no Brasil.

### **3.9 Idéias, interesses e instituições na construção do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil**

O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil se configurou com ora os momentos de conflito e ora construção de consensos. Essa dinâmica foi sendo estruturada ao longo do processo histórico. De forma independente do entendimento sobre SAN em nível internacional, o processo brasileiro se instituiu a partir da complexidade e singularidade do seu contexto histórico e social. Na trajetória de construção do conceito, diferentes abordagens foram utilizadas, porém o apoio sistemático de alguns atores chaves foi fundamental para a garantia do tema na agenda pública.

No percurso de construção do conceito de SAN três momentos históricos podem ser destacados: no primeiro momento, conforme os registros disponíveis, a

noção de Segurança Alimentar (SA) foi apresentada a partir de um trabalho desenvolvido por técnicos e consultores na elaboração de um documento para uma Política de Abastecimento, no âmbito do Ministério da Agricultura em 1986. A concepção de Segurança Alimentar (SA) adotada no documento se aproximava do conceito da FAO, caracterizando a influência dos Organismos Internacionais no tema na América Latina. O conceito colocava o acento na auto-suficiência alimentar nacional (alimento, produção, abastecimento e estoques) e, com menor ênfase, na questão do acesso universal aos alimentos. Nesse entendimento ainda destacava o “papel estratégico da agricultura camponesa familiar para um modelo de desenvolvimento endógeno com ênfase no mercado interno” (INSTITUTO DE CIDADANIA, 2001). Esse enfoque de auto-suficiência e produção de alimentos seguiu a perspectiva dos países da América Latina até o final da década de 1980 e início da década de 1990.

O segundo momento se configurou em 1996, quando ocorreu a incorporação de um conceito de SA<sup>30</sup> ampliado (influenciado pelas deliberações da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar em 1994) no documento brasileiro para a Cúpula Mundial da Alimentação (CMA), em Roma, 1996 (BRASIL, 1996; IPEA;1996).

No documento da CMA a SA deveria garantir a todos acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo, assim, para uma existência digna em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana<sup>31</sup> (BRASIL, 1996).

Neste conceito mais abrangente, é possível identificar a noção de alimentação e de nutrição, enfatizando aspectos de qualidade e disponibilidade em

---

<sup>30</sup> Apesar da construção do conceito ampliado, os registros e documentos analisados não apresentavam o termo Segurança Alimentar e Nutricional. A noção não restritiva do enfoque de abastecimento e produção de alimentos não garantiu a incorporação do componente nutricional (saúde e nutrição).

<sup>31</sup> Apesar de bastante próximo do conceito aprovado na I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em 1994, esse conceito não evidenciava claramente o papel do Estado para sua garantia no âmbito de políticas públicas. O relatório da I CNSAN definiu a Segurança Alimentar<sup>31</sup> como um conjunto de princípios, políticas, medidas e instrumentos que asseguram permanentemente o acesso de todos os habitantes em território brasileiro aos alimentos, a preços adequados, em quantidade e qualidade necessárias para satisfazer as exigências nutricionais para uma vida digna e saudável bem como os demais direitos de cidadania (CONSEA, 1994). No debate nacional, a soberania alimentar, reforma agrária e a SAN como eixo do desenvolvimento do país foram categorias centrais.

termos de suficiência, continuidade e preços compatíveis com o poder de compra da população para garantia do acesso. Também valoriza hábitos alimentares adequados e coloca a dimensão da SA como condição de cidadania.

Assim, a integração entre o componente alimentar e o nutricional avançou em termos conceituais. O cenário epidemiológico revela dados importantes acerca do perfil nutricional da população, e a questão alimentar passou a demandar um olhar não só do setor econômico e agrícola mas também do setor sanitário.

É interessante lembrar que na Europa e em países da América do Norte, nesse período, o enfoque da SA se fortaleceu na dimensão sanitária (alimento seguro) como prerrogativa principal. O mecanismo de controle sanitário passa a ser um critério de negociação internacional, traduzindo-se em um obstáculo para importação e exportação de alimentos.

Do ponto de vista comercial, algumas instituições, como Instituto de Economia Agrícola – IEA (2008), evidenciam que:

o Brasil como grande exportador de alimentos e produtos agrícolas não pode se eximir de atentar para a nova configuração do comércio internacional orientada pela segurança sanitária dos alimentos, sob o enfoque de cadeia produtiva. Isso porque, inicialmente tratada através de legislações nacionais independentes, a partir de 1995 passou a ser regulamentada internacionalmente pela Organização Mundial do Comércio (OMC), através do Acordo de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS), e em 2003 adquiriu respaldo da Organização para a Agricultura e a Alimentação das Nações Unidas (FAO) e da Organização Mundial de Saúde (OMS). Portanto, não é demasiado afirmar que o acompanhamento de todas as etapas de produção e seu registro (rastreadabilidade) irão constituir-se em diferencial de competitividade, principalmente nos mercados de países desenvolvidos.

Em outubro de 2001, 10 anos após da proposta intitulada Política Nacional de Segurança Alimentar (ONG – Governo Paralelo do PT), a organização não governamental Instituto da Cidadania<sup>32</sup> recolocava o debate sobre SAN com a sociedade civil através do Projeto Fome Zero – uma proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil.

Então, o terceiro grande momento da consolidação do conceito de SAN é registrado em 2004, na II CNSAN, que ratifica seu entendimento ampliado e assume na grafia o componente nutricional, ou seja, passando a integrar todos os registros

---

<sup>32</sup> O Instituto de Cidadania, organização não-governamental da Fundação Djalma Guimarães, é resultado da evolução e ampliação do espectro das ações da ONG Governo Paralelo.



oficiais como Segurança Alimentar e Nutricional. A compreensão assumida se integrava à Estratégia Fome Zero elaborada pelo recém eleito presidente da República Luis Inácio Lula da Silva (um dos autores da primeira versão da Política de SAN no Governo Paralelo do PT em 1991). Um destaque das entrevistas neste enfoque foi:

*[...] a retomada do debate da SAN agora em 2003 é herdeira desses movimentos anteriores, a Ação da Cidadania e o Governo Paralelo. Já com bastante amadurecimento, mas é curioso, não sei se isso é próprio de todas as dinâmicas sociais, a gente é ruim de memória, a gente não se vale dos acúmulos construídos. Eu fiquei com impressão em 2003, quando a gente começou a montar o CONSEA, a gente começou a discutir a conferência que a gente tava partindo do zero, embora muita gente os mais velhinhos ficassem, mas do ponto de vista da formulação, parecia a gente tava começando do zero. E nós tínhamos pelo menos dois documentos que do meu ponto de vista eram importantes. Uma questão de pegar e partir do documento da conferência e do documento da cúpula de 96. Ali estavam, nesses dois documentos, expressos o grau de amadurecimento da sociedade civil brasileira, tema inclusive dos seus conflitos e divisões, então... não sei, se isso é próprio de movimentos sociais? (informante-chave - sociedade civil).*

A Estratégia Fome Zero<sup>33</sup> foi assumido como expressão da principal ação do novo governo no combate à fome, ficando, inicialmente, a sua implementação, sob o comando do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), criado em janeiro de 2003 e substituído em janeiro de 2004 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (GOMES JUNIOR, 2007).

No Programa/Estratégia Fome Zero (PFZ), seja como proposta para discussão, seja como condição de ação de governo assumida em janeiro de 2003, a promoção da Segurança Alimentar envolvia quatro grandes referências, cada uma delas alimentadas por um diversificado conjunto de ações e iniciativas que, tal como nos casos anteriormente descritos, remetiam a um arranjo envolvendo distintas instâncias e órgãos de governo (GOMES JUNIOR, 2007).

É interessante perceber a dificuldade que o Programa Fome Zero teve em assumir a configuração pactuada originalmente com o enfoque da SAN, a partir de diferentes contribuições do Estado e da Sociedade civil:

*[...] em 2003/2004 na montagem do novo CONSEA a construção da Política vai se defrontar com isso, com atores que vieram no embalo do Fome Zero, mas não traziam na memória e na visão a vivência dos movimentos*

<sup>33</sup> Inicialmente denominado de Programa Fome Zero passou a ser denominado Estratégia por configurar um conjunto de Programas com o objetivo de inclusão social e combate à fome de populações carentes.

*anteriores (Governo Paralelo e Ação da Cidadania). Então houve um esforço para se voltar para essa visão de política pública, me lembro que as primeiras reuniões do CONSEA era uma discussão infindável: discutindo 0800 para doações e política pública (informante-chave sociedade civil)*

A proposta definida (INSTITUTO DE CIDADANIA, 2001) se constituía a partir da ação conjugada e simultânea de políticas e programas governamentais, ancorados em quatro diretrizes:

Diretriz 1 – Melhoria de Renda: políticas de emprego e renda; reforma agrária; previdência social universal; programas de transferência de renda (Bolsa Escola e Renda Mínima); política de microcrédito.

Diretriz 2 – Barateamento da Alimentação: restaurantes populares, convênios supermercado/sacolão; canais alternativos de comercialização; equipamentos públicos de abastecimento alimentar; PAT (Programa de Alimentação do Trabalhador); legislação anticoncentração, cooperativas de consumo.

Diretriz 3 – Aumento da oferta de alimentos básicos: apoio à agricultura familiar, incentivo à produção para o autoconsumo; política agrícola.

Diretriz 4 – Ações específicas de SAN: cupons de alimentos; cesta básica emergencial; merenda escolar; estoques de segurança e combate à desnutrição materno infantil.

Para Graziano e Takagi (2004), o Governo Lula colocava o problema da fome na agenda política brasileira como estratégia de organizar ações integradas que dêem sustentação para uma política permanente de Segurança Alimentar e Nutricional. A Estratégia Fome Zero “reconhece que alcançar a SAN exige um modelo de desenvolvimento econômico que privilegie crescimento com distribuição de renda”.

Apesar do discurso inicial, a perspectiva da universalidade da política da SAN, como um eixo de desenvolvimento para o país, e não um conjunto de programas seletivos e focalizados de combate à fome e à exclusão social, foi um ponto crítico e controverso do debate. Os embates políticos se davam entre grupos que entendiam que, pelas opções focalizadas e seletivas que a Estratégia adotou, a Política de SAN

não poderia ser comparada à essa. O Fome Zero não incorporou a perspectiva da Política Nacional Segurança Alimentar e Nutricional como eixo de desenvolvimento para o conjunto da sociedade brasileira. A alternativa proposta, então, foi concentrar os trabalhos relacionados a PNSAN no âmbito do CONSEA.

Assim, o conceito ampliado é aprovado pela II CNSAN e assume que a SAN consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006a).

Em geral, os relatos dos informantes corroboram com o entendimento de que a complexidade é uma categoria chave do conceito de SAN, e essa compreensão auxilia a entender o desafio que ela representa no campo das políticas públicas universais. Embora com a certeza de que a garantia da SAN só será alcançada com uma integração entre diversos setores e áreas do conhecimento, não há pretensão de aprofundar a análise de todas as dimensões que integram a SAN.

No decorrer do estudo, espera-se reafirmar a complexidade do tema mas não negar o viés de observação que se impõe ao debate. A dimensão da promoção da alimentação saudável é um eixo norteador do processo analítico do estudo.

#### 4 OS CONSELHOS E AS CONFERÊNCIAS: ATORES, IDÉIAS E INTERESSES NO PROCESSO HISTÓRICO-POLÍTICO DA SAN

As Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional escrevem por si só um capítulo completo sobre o tema em estudo. O exercício de leitura de seus relatórios narram, em pormenores, fatos decisivos. Analisando os documentos e relatórios se percebem as articulações, estratégias, idéias e interesses, consensos e conflitos à luz do contexto histórico-político. Pelo menos duas décadas dessa história contaram com o protagonismo de atores da sociedade civil no processo de concertação política nos espaços dos conselhos e conferências nacionais.

Os informantes-chaves destacaram a importância da participação da sociedade civil na relação com o Estado.

*um aspecto positivo é que a temática ela foi um esforço de construção conjunta governo e sociedade civil, acontece no âmbito do CONSEA e foi sendo amadurecida ao longo das conferências (informante-chave Estado).*

Para entender o processo de construção da Política Nacional de SAN é preciso resgatar elementos citados no capítulo 3. Conforme já foi apresentado, o termo SAN só foi incorporado aos debates da alimentação e nutrição no final da década de 1980. Anteriormente, o apelo motivador da organização e discussão dos movimentos sociais era o combate à fome e à desnutrição. Por isso entende-se que a Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição - I CNA&N configurou-se como precursora dos debates ocorridos na primeira Conferência Nacional de SA -I CNSA em 1994. Muitas das proposições aprovadas em 1986, hoje estão expressas no conteúdo da lei orgânica de SAN -LOSAN.

A existência do INAN como um conjunto de programas de combate à fome (em especial o II PRONAN) e os achados do Estudo Nacional de Despesa Familiar em 1974-1975 serviam de base empírica para a problemática da fome e desnutrição. O escasso e monótono padrão alimentar (pobre em calorias e nutrientes) e a alta prevalência de desnutrição e outras doenças carenciais no país se aliavam as realidades semelhantes dos países da América Latina e demandavam a criação de sistemas de vigilância e monitoramento alimentar e nutricional (SISVAN) desde a

década de 1970<sup>34</sup>. Esses entre outros aspectos conferiram ao grupo da alimentação e nutrição todos os elementos necessários para a discussão e demanda de uma política nacional de SAN.

As discussões sobre as estratégias de combate à fome no país trouxeram a pauta das ações de educação nutricional<sup>35</sup> como ferramenta central para a melhoria das condições de saúde e nutrição da população. A história da educação nutricional no Brasil tem um estreito vínculo com as políticas de alimentação e nutrição. Essa abordagem se inicia no Brasil na década de 1940, e até 1960 era entendida como a realização de campanhas de introdução de novos alimentos e as práticas educativas (SANTOS, 2005). A pedagogia tradicional de educação era hegemônica, e o “mito da ignorância” um dos pilares da política de alimentação e nutrição. Os investimentos prioritários eram no sentido de obter instrumentos adequados, que ensinassem o pobre a comer, a fim de corrigir hábitos errôneos nessas populações.

Na década de 1970, o binômio alimentação x educação começa a ser substituído pelo binômio alimentação x renda. Apesar dos programas e políticas instituídos na época ainda terem os programas de suplementação alimentar como carro chefe, o referencial teórico central que a academia e os pesquisadores de nutrição e saúde pública assumiram partia do pressuposto de que somente as transformações no modelo de desenvolvimento econômico e social, com a melhoria da renda e das condições de vida, seriam capazes de resolver o problema da fome e da desnutrição.

Na década de 1980, a discussão política sobre o combate à fome e seus determinantes predominava nos currículos acadêmicos dos cursos de nutrição através da disciplina de Educação Nutricional. A intenção era de desviar a atenção das ações paliativas e assistenciais e construir ações transformadoras que provocassem mudanças no campo das políticas agrícolas e alimentares municipais,

---

<sup>34</sup> A proposta de Vigilância Alimentar e Nutricional foi concebida com o apoio da FAO/UNICEF/OMS na década de 70 para os países da América Latina, tendo como objetivo promover informação contínua sobre as condições nutricionais da população e os fatores que as determinam. As informações coletadas tinham como objetivo subsidiar decisões para a formulação de políticas, planejamento e gerenciamento de programas relacionados com a melhoria dos padrões de consumo alimentar e do estado nutricional da população.

<sup>35</sup> O termo educação nutricional hoje é entendido como educação alimentar e nutricional. A Câmara Temática de Saúde e Nutrição do CONSEA junto com os trabalhos do GT Alimentação Saudável e Adequada, em 2006, definiu a modificação do termo a fim de se integrar à abordagem da SAN em termos de componentes alimentar e nutricional.

estaduais e nacionais (VALENTE, 1989). Para alguns autores, esse período foi considerado como “exílio” da disciplina (BOOG, 1997), porém, para outros foi considerado o elemento crítico que abriu caminhos para o debate da SAN no Brasil. Em 1986, a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição reuniu o conjunto de profissionais e militantes que debatiam essa causa.

#### **4.1 A Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (CNA&E)**

A I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (CNA&E), em sua única edição, ocorreu no período de 26 a 28 de novembro de 1986, promovida pelo INAN após o término da célebre VIII Conferência Nacional de Saúde.

O conjunto de delegados aprovou, como pressuposto central, o caráter estrutural dos problemas de alimentação e nutrição, vinculados às condições de vida da população. As análises procuravam contribuir para o esboço de uma proposta de mudança para a sociedade civil brasileira ajustada ao processo de transformações políticas, econômicas e sociais do Brasil (INAN, 1986).

A I CNA&E reconhece a alimentação como um direito de todos, estabelecendo responsabilidades do Estado no sentido de assegurar a disponibilidade interna de alimentos, bem como as condições de acesso ao seu consumo através, sobretudo, de uma política de salários justos e promoção de pleno emprego. Estabelece o elenco de princípios e intervenções que configuram os fundamentos de uma política e programa nacional de alimentação e nutrição. No âmbito geral, esse mesmo pressuposto de idéias subsidiou o processo de formulação da PNSAN em análise (INAN, 1986).

Como o contexto histórico e político da época era de redemocratização e afirmação de direitos sociais, as propostas aprovadas pelos delegados tinha a intenção de subsidiar os trabalhos da assembléia nacional constituinte frente ao grave problema da fome no Brasil.

Os eixos de debate e proposições da Conferência (INAN, 1986) foram:

- a) Alimentação como um direito com discussões políticas sobre reforma agrária, necessidade de uma política agrícola de mercado interno voltada

para pequenos e médios produtores; necessidade de formulação de política econômica desconcentradora de renda para diminuição da desigualdade social; definição de um valor para o salário mínimo digno e a liberdade e autonomia de organizações populares, sindicais e partidárias.

- b) Responsabilização do Estado como provedor do bem-estar: esse eixo reiterava que a melhoria das condições alimentares e nutricionais dependia da participação do Estado com medidas voltadas para dimensões importantes, quais foram: b.1) Disponibilidade interna de alimentos, o que envolvia questões de política agrária (acesso à terra e reforma agrária); política agrícola (modelo de produção de alimentos); política de abastecimento e comercialização de alimentos (abastecimento, armazenagem e estoque regulador); b.2) Consumo de alimentos, com a adoção de medidas econômicas e políticas que garantissem esse consumo.

O relatório afirma que, para o desenvolvimento sócio econômico, são condições básicas o pleno emprego e a distribuição eqüitativa de renda, por isso propunha um bloco de medidas de cunho econômico como o pagamento da dívida externa e o incentivo à produção de alimentos básicos destinados à população brasileira; a criação de micro-empresas urbanas como forma de aumentar o nível de emprego; redefinição da política fiscal e tributária com taxaço do lucro do grande capital; criação de subsídios para barateamento dos alimentos; revisão e atualização da cesta básica para o cálculo do salário mínimo (INAN, 1986).

Defendia-se que a cesta básica não deveria ultrapassar 20% do valor do salário mínimo e propunha-se a criação de subsídios para alimentação básica com a inclusão de alimentos regionais como fubá, farinha de mandioca, arroz e feijão (além dos alimentos populares açúcar, farinha de trigo).

Em temas de direitos trabalhistas, demandava-se a criação de uma política de empregos e salários com jornada de trabalho de 40 horas semanais, salário desemprego, garantia de estabilidade no emprego, adoção do salário mínimo como base para qualquer remuneração, participação dos trabalhadores nos lucros das empresas, segurança no trabalho e obrigatoriedade de concurso público para ingressar no serviço público (INAN, 1986).

No âmbito da promoção da saúde<sup>36</sup> já era possível identificar a demanda por acesso às informações sanitárias e nutricionais através da rotulagem de alimentos industrializados, regulamentação da propaganda de alimentos e a criação de órgãos de defesa do consumidor. Além da inclusão de conteúdos de saúde, nutrição e aleitamento materno nos currículos do ensino fundamental e médio; promoção de estratégias de educação nutricional para a população brasileira e o apoio dos meios de comunicação no desvelamento das causas da fome.

As propostas de assistência alimentar recomendavam a criação de programas de distribuição de alimentos de caráter temporário para evitar relação de dependência social dos usuários; formulação de programas de suplementação também em caráter “emergencial e temporário”, de maneira complementar às intervenções generalizadas e amplas como o abastecimento subsidiado”; revisão do mecanismo de incentivo do Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT do Ministério do Trabalho, de forma a estimular o fornecimento de refeições subsidiadas aos trabalhadores das empresas isentas.

A Política de Alimentação e Nutrição recebeu a recomendação para ser integrante da Política de Saúde, assegurar a alimentação enquanto um direito e tornar-se, institucionalmente, um componente essencial da política de desenvolvimento sócio-econômico do país.

Como encaminhamento estratégico, a Conferência propôs a criação do Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição – CNAN e do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional – SSAN.

O Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição – CNAN deveria ter caráter interministerial e coordenar o Sistema de SAN, integrando os diferentes setores envolvidos com – (a) produção, armazenamento, distribuição e fiscalização de alimentos e (b) consumo de alimentos: planejamento, economia, política fiscal, salarial e agrícola; (c) a identificação, diagnóstico e tratamento dos distúrbios

---

<sup>36</sup> Combinação de apoio educacionais e ambientais que visam a atingir ações e condições de vida conducentes à saúde (CANDEIAS, 1997).

No âmbito deste conceito, promover a saúde é atuar para modificar os determinantes do processo saúde / doença da população e da comunidade. Isso por exemplo, significa o compromisso de melhorar as condições sócio-econômicas dos segmentos populacionais mais carentes; promover a mobilização da comunidade para a construção de um projeto de vida saudável no qual a convivência com o meio-ambiente seja integrada, harmoniosa e sustentável e também responsabilizar os gestores em saúde e de outros setores para com a saúde da população.



nutricionais, (d) formação e capacitação de recursos humanos para área. O Conselho deveria ter representação da sociedade civil (com vinculação na Secretaria de Planejamento / SEPLAN que hoje corresponde ao Ministério do Planejamento e Orçamento – MPOG) visando a eliminar duplicidade, dispersão e intermitência das intervenções nutricionais (INAN, 1986).

O CNAN deveria assumir a tarefa de formular a Política Nacional de Alimentação e Nutrição e assim garantir o acesso aos alimentos em quantidades e qualidade suficiente. O SSAN seria o braço operacional de gestão do processo. O Sistema deveria integrar, nos moldes do SUS, estados e municípios (além de criar seus congêneres conselhos estaduais e sistemas estaduais de SAN) para descentralizar as ações. Ao conselho estadual caberia definir a composição das Comissões municipais, integradas por representantes da saúde, educação e agricultura com predominância de representação comunitária.

Como acabara de ser aprovada, na VIII Conferência de Saúde, a construção do Sistema Único de Saúde, foi pensado um mecanismo que articulasse as ações de alimentação e nutrição no setor Saúde: o Sistema Nacional de Alimentação (SNA). Este SNA seria gerido pelo INAN / SUS servindo de elo entre a saúde (SUS) e o SSAN. Dentre as ações prioritárias destacaram-se: a vigilância alimentar e nutricional e as ações preventivas e curativas dos distúrbios nutricionais nos três níveis de gestão municipal, estadual e federal (INAN, 1986).

Ao Sistema Nacional de Alimentação (SNA) foi dado como atribuição: “desenvolver ações de vigilância continuada, a nível de suas regiões de responsabilidade, inclusive por meio de enquetes nacionais periódicas” (INAN, 1986).

A maioria das proposições aprovadas nessa conferência não foram efetivamente implementadas, e, ainda hoje integram as pautas reivindicatórias da Segurança Alimentar e Nutricional. A estrutura sistêmica proposta em 1986 foi aprovada através da homologação da LOSAN em 2006. No próximo capítulo, o Sistema Nacional de SAN - SISAN será apresentado como integrante da PNSAN.

## 4.2 O Conselho de Segurança Alimentar (I CONSEA)

A criação do I CONSEA foi um dos desdobramentos conquistados pelo Movimento da Ação da Cidadania, com origem temática no plano de combate à fome do Governo Paralelo elaborado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e presidido por Lula – Luis Inácio Lula da Silva. A convergência das pautas propostas pelo Movimento da Ação da Cidadania e do plano de combate à fome do PT fortaleceram a perspectiva de criação de um espaço institucional como o CONSEA que articulasse mobilização social para enfrentamento da fome e da miséria com a formulação de políticas públicas de Segurança Alimentar. O presidente Itamar Franco criou a Secretaria Executiva da Ação da Cidadania e o CONSEA como espaços paralelos.

O decreto que institui o I CONSEA é publicado em 24 de abril de 1993 sob o número 807. O CONSEA é um órgão de aconselhamento da presidência da república, do qual participavam os Ministérios da Justiça, Educação, Cultura, Fazenda, Saúde, Agricultura, Trabalho, Bem-Estar Social, Planejamento e o Secretário Geral da Presidência da República, além de 21 representantes da sociedade civil, sendo 19 indicados pela Ação da Cidadania. O presidente indicado foi Dom Mauro Morelli (CONSEA/SECRETARIA EXECUTIVA DA AÇÃO DA CIDADANIA, 1995).

A instituição do CONSEA inaugurou uma forma de gestão compartilhada entre governo e sociedade civil para dialogar e construir conjuntamente alternativas ações, projetos e políticas que visem à garantia da SAN no Brasil.

Em novembro de 1994, os representantes do CONSEA eram: Dom Mauro Morelli (presidente e bispo da diocese de Duque de Caxias – RJ); Herbert José de Souza (Betinho – secretário executivo do IBASE); Dom Luciano Mendes de Almeida (Presidente da Confederação Nacional de Bispos do Brasil – CNBB); Amarílio Proença de Macedo (Empresário da ONG Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial – IEDI); Reverendo Paulo Aires Matos (bispo da igreja metodista do Nordeste); José Domingos Cardoso – Ferreirinha (sindicalista); Antonio Ibañes Ruiz (ex-reitor da UNB); Plínio Arruda Sampaio (advogado, professor e ex-deputado federal); Mauro Farias Dutra, (empresário, presidente da Associação para Estudos e Projetos Contra a Fome); Maria José Jaime (Secretária Nacional da Ação

da Cidadania); Nei Bittencourt de Araújo (Federação das Indústrias do estado de São Paulo – FIESP); Anna Pelliano (IPEA); Moacir Soares Palmeira (Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura – CNTA); Tânia Bacellar Araújo (Fundação Joaquim Nabuco); Mário Volpi (Coordenador do movimento de meninos e meninas de rua); Nelson Sirotsky (Presidente da Rede Brasil Sul de comunicação – RBS, subsidiária da Rede Globo); Celso Almir Japiassú (Conselho Nacional de Auto Regulamentação Publicitária – CONAR); Pastor Caio Fábio Filho (VINDE editora); Antônio Fernandes dos Santos Neto (Confederação Geral do Trabalho – CGT); Márcia Campos Pereira (Confederação de Mulheres) (CONSEA/SECRETARIA EXECUTIVA DA AÇÃO DA CIDADANIA, 1995).

Percebe-se uma heterogeneidade muito grande na conformação do CONSEA I com a participação expressiva de entidades sindicais, religiosas, empresários e, em menor escala, de representantes do Estado. Sua duração foi curta e não teve grande expressão nacional tanto que na sua extinção não houve manifestações de desagravo.

Para Maluf (2007), alguns fatores contribuíram fortemente para sua extinção: a novidade da temática, a transitoriedade do governo de Itamar Franco, a dedicada atenção dos “controladores” da política econômica brasileira e a frágil atuação da maioria dos conselheiros, tanto do governo quanto dos movimentos sociais e outros segmentos representados. A pouca repercussão da extinção deste Conselho também foi um sinal importante acerca de sua frágil inserção temática e limitado enraizamento social na época referida. Em termos de prejuízo, a ausência do CONSEA como espaço de controle democrático foi grande, pois perdeu-se a possibilidade de restaurar a prática de participação da sociedade civil brasileira como exercício democrático na formulação, avaliação e acompanhamento de políticas públicas.

As estruturas dos Conselhos (incluídos os conselhos de saúde, assistência social, etc.) foram criadas como espaços intermediários para apoiar a abertura dos fechados círculos burocráticos de decisão provenientes do Estado autoritário e incorporar a sociedade civil às decisões de forma indireta, mediante representantes das suas associações. Porém decisões tomadas de forma plenamente democrática e participativa constituem um ideal impossível de alcançar. Nesse sentido, pela sua própria dinâmica e natureza, os conselhos podem congregam cúpulas que formam

uma elite, cuja tendência à oligarquização deve ser continuamente combatida mediante a renovação periódica dos membros e a fiscalização das conferências nacionais (SILVA, 2000; LABRA, 1999). Lindblom (1981) lembra que, mesmo num sistema democrático, o processo de formulação de políticas restringe-se a um pequeno grupo, pois a democracia direta é inviável nas sociedades modernas.

Historicamente, no Brasil, a partir do período de redemocratização (década 1990), os Conselhos se constituíram como espaços de participação da sociedade civil nas instâncias decisórias de formulação e monitoramento de Políticas. Qualificar os Conselhos como instâncias que efetivamente exerçam a dimensão do controle social e exercitem a participação popular também é um dos desafios políticos da sociedade brasileira. Para que isso ocorra é fundamental investir em cursos de formação e capacitação de conselheiros e preservar a legitimidade desses espaços de forma democrática e transparente.

Os CONSEAs estaduais e municipais, desde 2003, têm se organizado nessa perspectiva democrática. Sua configuração obedece à proporcionalidade de 2/3 da sociedade civil e 1/3 de representantes do Estado. Atualmente os 27 estados brasileiros possuem CONSEAs.

#### **4.3 A I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (CNSA) fome – uma questão nacional**

A I CNSA reuniu cerca de 2000 delegados representantes de estados e municípios de todo país, convidados e observadores durante os dias 27, 28, 29 e 30 de julho de 1994, na Universidade de Brasília - UNB.

O evento foi promovido pela CONSEA com forte expressão do movimento de Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida. Escolheu como tema Fome – uma questão nacional e produziu um relatório Final composto por um documento político + documento programático, além de um documento síntese das principais diretrizes elaboradas por grupo técnico do CONSEA (CONSEA, 1994).

A “Declaração em Defesa de uma Política Nacional de Segurança Alimentar” foi o documento político preparado, discutido, emendado e aprovado na plenária final da I CNSA. O contexto histórico de redemocratização e implementação da

Constituição Federal de 1988 demandava instrumentos para fortalecimento e inserção do tema na agenda política.

O processo de organização da I CNSA foi amplo e contou com a realização de conferências municipais, microrregionais e macrorregionais consolidadas nos relatórios das 26 conferências estaduais, do comitê das empresas públicas no combate à fome e pela vida e dos comitês universitários. O regimento da conferência foi previamente aprovado pelos coordenadores dos comitês estaduais em reunião em março de 1994. De maio a junho ocorreram as pré-conferências (CONSEA, 1994; CONSEA/SECRETARIA EXECUTIVA AÇÃO DA CIDADANIA, 1995).

A equipe de sistematização foi composta por pessoas da Secretaria Executiva da Ação da Cidadania, do CONSEA, do Instituto de Estudos Sócio Econômicos - INESC, do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA, do Instituto Nacional de Reforma Agrária - INCRA, do Instituto de Política e Assessoria Especial – IPAE para assuntos sociais da Presidência da República com apoio editorial do Banco do Nordeste. O relatório síntese foi submetido aos 50 grupos de trabalho da I CNSA, recebendo mais de 700 emendas. Depois essa mesma equipe preparou uma consolidação das emendas e enviou aos estados para nova discussão. O resultado dessa consulta, por decisão do plenário da conferência, voltou a ser submetido a uma reunião de representantes dos comitês estaduais de todos os países, ocasião em que aprovou-se a redação final do “documento programático” (CONSEA, 1994; CONSEA/SECRETARIA EXECUTIVA AÇÃO DA CIDADANIA, 1995).

A I CNSA teve como objetivos específicos: discutir o conceito de Segurança Alimentar como componente de um projeto nacional transformador da realidade que produz e reproduz a fome, a miséria e a exclusão; obter consenso sobre prioridades e diretrizes para formulação de políticas e proposição de instrumentos de intervenção; discutir o processo de construção da cidadania; identificar alternativas e promover a troca de experiências em desenvolvimento na sociedade civil; e identificar novas formas e mecanismos de parceria e articulação entre ações governamentais e não-governamentais, tendo em vista a construção de uma nova relação entre o Estado e sociedade civil (CONSEA, 1994; CONSEA/SECRETARIA EXECUTIVA AÇÃO DA CIDADANIA, 1995).

Parece nítida a intenção de se criarem condições para a temática da SAN permanecer na agenda política e gerar impactos frente ao questionamento da organização social vigente como produtora de pobreza e miséria. As propostas, a partir da realidade social brasileira, visam a propor medidas efetivas que consigam transformá-la ou, pelo menos, minimizar os impactos do modelo econômico vigente.

Na pauta da redemocratização buscava-se instituir novas formas de diálogo político entre a sociedade civil e o Estado. Nesse sentido, as conferências assumiram um lugar estratégico, uma vez que simbolizavam momentos de participação social, criação de consensos, harmonização de conflitos e disputas de interesses no processo decisório das políticas. O compromisso entre os atores envolvidos legitimou os princípios e as diretrizes propostas para uma Política Nacional.

A extensa produção documental da ICNSA parece também ter sido um reflexo do final do período de ditadura militar. Como os fóruns de participação social foram reprimidos por longo tempo, a presença plural e diversificada de participantes permitiu a integração desde movimentos sociais e populares até instituições privadas e representantes de movimentos de base da igreja católica.

Nesse sentido, há um destaque importante na introdução do documento:

[...] é natural que ele apresente tensões conceituais internas, repetições, discontinuidades formais, heterogeneidade de estilo e, até mesmo, eventuais incoerências de conteúdo. Tais dificuldades do texto não devem ser encaradas como um problema, porém como expressão de um movimento plural, emergente no qual comparece a diversidade dos múltiplos agentes e setores sociais que conformam a Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida [...] O documento pode ter defeitos [...] mas tem todas as qualidades de um documento feito pelo povo, com toda sua diversidade, angústia e necessidades (CONSEA, 1994).

Os méritos principais dos resultados da I CNSA nos textos oficiais do evento, e em particular pelo Coordenador do evento Augusto de Franco, são atribuídos aos “milhares de participantes da Ação da Cidadania” (CONSEA/SECRETARIA EXECUTIVA AÇÃO DA CIDADANIA, 1995).

Um dos saldos da I CNSA foi a ampliação do conceito de SAN que foi assumido como um conjunto de princípios, políticas, medidas e instrumentos que assegure permanentemente o acesso de todos os habitantes em território brasileiro aos alimentos, a preços adequados, em quantidade e qualidade necessárias para satisfazer as exigências nutricionais para uma vida digna e saudável bem como os

demais direitos de cidadania. O relatório final expressa como categorias principais do debate: a necessidade de conquista da soberania alimentar, a consolidação do processo de reforma agrária e a necessidade da organização de um eixo de desenvolvimento econômico e social voltado para a sustentabilidade do país.

Indubitavelmente, o consenso central da Conferência se expressa já no item 1: a SAN como eixo de desenvolvimento nacional. Alguns registros de falas no evento destacam este propósito do papel da SAN na construção de um Estado-Nacional

Esse movimento de solidariedade vai além da distribuição de alimentos, uma vez que democratiza a discussão, pondo em cheque o atual modelo de desenvolvimento brasileiro [...] a SA está diretamente vinculada à soberania nacional e à elevação dos níveis de qualidade de vida da população (CONSEA/SECRETARIA EXECUTIVA AÇÃO DA CIDADANIA, 1995).

A Segurança Alimentar não é só uma linha de crédito no Banco do Brasil. É um bom programa assistencial para atender aqueles que ficaram para trás, um sistema que inclui a produção, distribuição e até combinação com o comércio exterior, para que se tenha alimentos em quantidade e qualidade suficientes, com preços acessíveis à maioria da população (CONSEA/SECRETARIA EXECUTIVA AÇÃO DA CIDADANIA, 1995, p.62).

A perspectiva de valorizar e integrar a gestão das ações na esfera local também caracterizou-se como um aspecto transversal nas demandas por desburocratização, descentralização, municipalização, cooperativismo e associativismo nas propostas aprovadas.

A preocupação em conjugar ações de caráter emergencial e estrutural no enfoque do fortalecimento da democracia e afirmação de direitos de cidadania através de uma relação entre Estado e Sociedade civil pautada pela construção de condições de vida digna e bem-estar social, com redução de desigualdades sociais, está presente ao longo de todo o documento.

Nessa linha de abordagem os principais destaques foram os pressupostos:

- a) Construção uma nova relação do Estado-sociedade civil no Brasil através da democratização do processo decisório garantindo a participação da população nas decisões e no controle da ação estatal.
- b) Parceria com autonomia crítica, integração entre esferas e ações públicas e privadas.
- c) Integração CONSEAS locais e Comitês da Ação da Cidadania.

O documento também explicita a fragilidade do tema na agenda política em detrimento da adoção de estratégia neoliberal por imposição internacional com medidas de omissão do Estado em regular mercado; implantação de políticas de privatização dos serviços, etc. A preocupação de integração entre os CONSEAs locais e os Comitês da Ação da Cidadania (item C acima) comprovam a existência de agendas desarticuladas no enfoque da SAN (CONSEA/SECRETARIA EXECUTIVA AÇÃO DA CIDADANIA, 1995).

Essa abordagem pode ser considerada como um dos reflexos da agenda neoliberal que contribuiu para a fragmentação das políticas da América Latina e do Brasil a partir da década de 1990. No contexto da Política Nacional de Alimentação e Nutrição, por exemplo, analisa-se que a promoção da alimentação saudável é o propósito maior a ser conquistado e incorporado, de maneira transversal, ao conjunto de programas que trabalham com alimentação e nutrição porém, na forma pluralista de intermediação de interesses, ocorre a livre competição entre grupos de pressão às esferas de decisão, e as reivindicações acabam se fragmentando em cada setor. Por isso, o Programa de Alimentação Escolar acaba disputando espaço para suas demandas na agenda política com o Programa de Alimentação do Trabalhador, desviando o debate da questão central e deixando de somar esforços para o fortalecimento da SAN enquanto eixo de desenvolvimento.

Correntes neoliberais atribuem a este corporativismo pluralista a perspectiva de “ingovernabilidade” das democracias contemporâneas. Isso ocorreria em detrimento à sobrecarga de demandas de múltiplos interesses para o Estado, que as deve satisfazer aumentando os impostos e, por sua vez, gerando uma crise no modelo capitalista com estagnação econômica. Para solucionar essa crise, o Estado deveria assumir a configuração de mínimo, mediante uma drástica redução de direitos sociais e das políticas sociais públicas. Correntes neogramscianas, contudo, defendem que é perfeitamente possível conservar o pluralismo da sociedade, e, ao mesmo tempo, evitar o corporativismo selvagem que desemboca na “ingovernabilidade”, elaborando uma pauta de prioridades globais. O bloco majoritário hegemônico poderia selecionar, dentre os múltiplos interesses que representam, os que mais correspondam, em cada oportunidade concreta, a um interesse efetivamente comum, consensualmente estabelecido (COUTINHO, 1989).



Frente a um cenário de pós-ditadura militar, por um período de 20 anos a garantia de liberdade e autonomia se fez muito presente nas falas e recomendações aprovadas. A ênfase na abordagem de igualdade de direitos; na valorização do direito à vida de maneira superior ao direito à propriedade; a perspectiva de assumir a solidariedade como uma forma de enfraquecer as práticas individualistas; a escolha da descentralização como forma de garantir a participação social e popular; a necessidade de fiscalizar as políticas como meio de diminuição da corrupção e a defesa do pluralismo para permitir a diversidade de opiniões, inclusive nos meios de comunicação de massa, ilustram o nível político-ideológico do debate e os esforços conjuntos para o fortalecimento da democracia no país.

O ideário que pautou a reforma sanitária foi o mesmo que reuniu a militância e participação social na construção da pauta da SAN no Brasil. O SUS é uma conquista social que representa um movimento de resistência á hegemonia neoliberal que permeia o universo de políticas públicas no Brasil e no mundo. Assim como a saúde, o que se quer é garantir a alimentação saudável como um direito humano e conquistar a Segurança Alimentar e Nutricional como um direito para construção de um bem-estar social para a população brasileira.

Seguem abaixo as diretrizes para uma Política Nacional de SAN aprovadas pela CNSAN, sistematizadas por um GT do CONSEA e aprovadas em 02 de dezembro de 1994. Os responsáveis pelo trabalho foram: Augusto de Franco (Secretaria Executiva da Ação da Cidadania); Flávio Camargo Schuch, Flavio Valente, José Roberto Escórcio, Maria do Carmo Soares Freitas (CONSEA); Maria Antonia Galeazzi (UNICAMP); Natalie Beghin e Ronaldo Coutinho Garcia (IPEA) e Renato Maluf (UFRRJ) (CONSEA, 1994). Esse documento foi entregue ao presidente, à época, recém eleito Fernando Henrique Cardoso.

#### 4.3.1 Diretrizes para uma Política Nacional – as propostas da I Conferência de Segurança Alimentar

A síntese das propostas da I CNSA assumiu a “solidariedade, a parceria e a descentralização” como princípios para a elaboração, execução e fiscalização das políticas públicas de combate à fome. A SA foi reafirmada como um objetivo nacional e estratégico.

Em termos de objetivos gerais, foi destacado a necessidade de “mudança da concepção do papel das políticas macroeconômica e setoriais”. Entende-se que as prioridades não podiam ser voltadas para manutenção da lógica econômica, mas deviam ser orientadas para o alcance de objetivos sociais e, principalmente, para “universalização da cidadania e na radicalização da democracia” (CONSEA, 1994).

O documento assume uma postura crítica e combativa contra a estratégia neoliberal. Nesse sentido busca configurar a noção de parceria sob outro enfoque, argumentando que parceria não deve resumir-se à subordinação e, para isso, é preciso valorizar mecanismos que preservem a capacidade de autonomia para livre associação. Elabora severas críticas em relação à terceirização e a cooptação de entidade civis para assumir responsabilidades precípuas do Estado no campo social.

O entendimento de que a Segurança Alimentar e Nutricional deve ser um direito social e, por isso, demanda equivalência constitucional como saúde e educação integra, o elenco das questões políticas sobre a SAN.

De acordo com a Constituição Federal (CF) desde 1988, a saúde é um direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução dos riscos de doenças e outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde. Apesar da Constituição Federal não possuir nenhum dispositivo que se refira à alimentação adequada, a re-interpretação de alguns de seus princípios possibilita a garantia desse direito como a dimensão da dignidade da pessoa humana, princípio fundante do Estado brasileiro descrito no artigo um da Constituição Federal brasileira. Para Costa (2006), esse fundamento “é um poderoso recurso normativo em favor da alimentação adequada.” De acordo com Frank Moderne, “não é possível pensar em dignidade humana dissociada da satisfação das necessidades alimentares dos indivíduos. Quem passa fome ou vive imerso no estado de insegurança alimentar não tem sua dignidade respeitada.” (COSTA apud MODERNE, 2006).

A equipe de sistematização identificou 3 eixos centrais que se desdobram, intersetorialmente, em 10 diretrizes (CONSEA, 1994; CONSEA/SECRETARIA EXECUTIVA AÇÃO DA CIDADANIA, 1995).

Eixo I – Ampliar as condições de acesso à alimentação e reduzir o seu peso no orçamento familiar (redução de custos – minimizar o impacto no orçamento familiar com a alimentação).

- Prioridade 1 reorientação do desenvolvimento econômico para maior geração de empregos e melhor distribuição de renda.
  - Política de emprego com princípios de descentralização das ações e da parceria entre os três níveis de governo e do poder público com a sociedade civil.
  - Reforma Agrária.
- Prioridade 2 aumento da disponibilidade de alimentos
  - Organizar estruturas produtivas com tecnologias social, ecológica, cultural e economicamente apropriadas à diversidade do meio rural; respeito à cultura local e ênfase na agricultura familiar.
- Prioridade 3: redução do preço relativo dos alimentos e do seu peso no orçamento familiar.
  - Criar mecanismos de regulação pública dos mercados e instrumentos indutores de concorrência e de intervenção governamental, em paralelo à promoção do abastecimento das periferias urbanas e das populações de baixa renda em geral.

Eixo II - Assegurar saúde, nutrição e alimentação para grupos populacionais determinados.

- Prioridade 4: combate à desnutrição visando à redução a curto prazo da desnutrição materno infantil;
- Prioridade 5: Assistência integral à saúde e ao estado nutricional do grupo materno infantil;
- Prioridade 6: Ampliação da PNAE<sup>37</sup> – de 15% para 30% das necessidades nutricionais de 30 milhões de estudantes de escolas públicas, e sua extensão para creches e pré-escolas;

---

<sup>37</sup> Na gestão do I CONSEA a alimentação escolar foi amplamente apoiada. Por intervenção de Dom Mauro Morelli (presidente do CONSEA) o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) evitou a redução orçamentária de 50% de seu orçamento 1994/95 proposta pelo governo. No CONSEA atual a pauta do PNAE continua sendo uma das prioridades da Política de SAN.

- Prioridade 7: Ampliação do PAT – visando a beneficiar os de menor renda e os vinculados do setor informal do trabalho;
- Prioridade 8: Assistência alimentar a grupos de riscos específicos, tais como os portadores de deficiências, idosos e pacientes hospitalizados.

Eixo III – Assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e seu aproveitamento de alimentos, estímulo a praticas alimentares e estilos de vida saudáveis.

- Prioridade 9: (a) Articular e fortalecer ações de controle higiênico-sanitário e as relativas à composição nutricional dos alimentos, da produção, ao consumo final.
- Prioridade 10: Deve-se propiciar condições para que os indivíduos possam assumir a responsabilidade sobre seus hábitos de vida e práticas alimentares para reduzir a incidência das doenças crônicas não transmissíveis - DCNT.

#### **4.4 II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a proposta de institucionalização da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)**

##### 4.4.1 Antecedentes históricos: o interregno político de 10 anos

A II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional aconteceu com um intervalo de 10 anos após a I Conferência. Nessa década de intervalo alguns fatos contribuíram para que a SAN não saísse por completo dos debates no nível federal.

Nesse nível, a instituição de um Comitê Setorial de Segurança Alimentar e Nutricional no Conselho da Comunidade Solidária, integrado por técnicos pertencentes a diversos ministérios diretamente ligados à SAN, foi uma iniciativa principalmente dos atores remanescentes do I CONSEA.

*[...] no Comunidade Solidária houve um momento muito importante que foi quando a gente se preparou pra ir para Roma na segunda conferência mundial de alimentação, em 1996. E aí foi muito interessante que o Itamaraty procurou o IPEA para fazer um documento pra Roma, e aí já tinha uma certa abertura do Itamaraty, [...] e a gente propôs de fazer um comitê*

*misto, do para discutir o documento, inclusive sugerimos que o relator fosse da sociedade civil. (informante-chave Estado)*

Como referido anteriormente, na esfera pública, a Política Nacional de Alimentação e Nutrição – PNAN também foi um instrumento político importante para a manutenção da SAN dentro dos debates institucionais. Foi a partir da PNAN, em 1999, que a ANVISA assumiu a fiscalização e controle de qualidade dos alimentos produzidos e comercializados no Brasil, uma demanda central da I CNSA em 1994.

A Extinção do INAN em 1997 caracterizou-se como uma lacuna importante em termos institucional e programático na área de alimentação e nutrição. Na seqüência, a CGPAN assumiu algumas atribuições relacionadas à alimentação e nutrição, herdando a responsabilidade política de fazer cumprir as recomendações da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (LEÃO; CASTRO, 2007).

Na perspectiva de formulação de ações capazes de fortalecer o enfoque da SAN nos estado e municípios, um fato relevante foi a realização das oficinas macrorregionais de capacitação em alimentação e nutrição para profissionais da atenção básica promovida pela CGPAN/MS. No período de dezembro de 2001 a junho de 2002, foram realizadas 8 (oito) oficinas macrorregionais, nas diferentes regiões geográficas do país, dando-se cobertura a todos os estados brasileiros (BRASIL, 2002).

No nível estadual, os espaços construídos pelos Fóruns da sociedade civil como os comitês da ação da cidadania contribuíram para manter a SAN na agenda. O estado de Minas Gerais instituiu o CONSEA local, em 1999, através do Decreto nº 40.324, de 23 de março, quando o presidente Itamar Franco foi governador do estado.

É importante destacar que o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional também foi um ator chave neste interregno. Criado em 1998, em toda sua trajetória inseriu-se em redes mundiais relacionadas com o tema da Segurança Alimentar que articulam a sociedade civil e promovem, em alguns casos, ações conjuntas com governos e organizações intergovernamentais.

#### 4.4.2 A organização do II Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA): a retomada da agenda política

A II Conferência Nacional de SAN foi promovida pelo II CONSEA e pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, patrocinada pelo Banco do Nordeste do Brasil, Caixa Econômica Federal, SEBRAE, TELEMAR, Petrobrás, Banco do Brasil e Eletrobrás e com o apoio da FAO, UNESCO, ONG Fome Zero e a Fundação Universitária de Brasília (FUBRA) na cidade de Olinda/ Pernambuco, de 17 a 20 de março de 2004. Homenageou dois importantes sujeitos do processo de combate à fome e às desigualdades sociais: Josué de Castro e Herbert de Souza (CONSEA, 2004b)

O grupo que conduziu a preparação da II CNSAN era vinculado ao II Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Sua formação em 2003 era composta por trinta e oito conselheiros, designados pelo Presidente da República, que representavam a sociedade civil. A representação do Estado foi assumida pelas seguintes autoridades: Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome<sup>38</sup>; Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário; Ministro de Estado da Educação; Ministro de Estado da Fazenda; Ministro de Estado do Meio Ambiente; Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministro de Estado da Saúde; Ministro de Estado da Assistência e Promoção Social; Ministro de Estado do Trabalho e Emprego; Ministro de Estado da Integração Nacional; Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República e o Secretário Especial de Políticas para as Mulheres, da Presidência da República. A Secretária Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, foi acrescentada posteriormente. E em 2004, o presidente ainda designou um representante da Assessoria Especial da Presidência para acompanhar os trabalhos do Conselho (CONSEA, 2004a/b).

Na avaliação dos informantes-chaves, o papel dos movimentos sociais que apoiavam o tema teve destaque no processo de reconfiguração do CONSEA.

---

<sup>38</sup> O MESA foi substituído em 2004 pelo MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que ficou com suas competências na temática de SAN.

*É claro que a pressão, o papel indutor da sociedade civil, vem do CONSEA e do Fórum Brasileiro, quem pauta, fundamentalmente, o CONSEA é o fórum brasileiro. Os quadros estão ali, tem acúmulo, tem discussão fora. Pra mim, uma diferença fundamental entre os CONSEAs são aqueles que têm sociedade civil que se organiza, os que não tem, são mais susceptíveis.. (informante-chave sociedade civil).*

De acordo com seu decreto de instituição, o II CONSEA deveria ser presidido por um dos membros representantes da sociedade civil, designado pelo Presidente da República, e secretariado pelo Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome.

O II CONSEA ainda era composto por convidados permanentes, na condição de observadores, os quais eram representantes dos seguintes órgãos e entidades: Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social; Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável; Assessoria Especial do Presidente da República; Comissão Intersetorial de Alimentação e Nutrição; Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF; Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO; Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura – UNESCO; Organização Internacional do Trabalho – OIT; Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Para a maioria dos informantes-chaves entrevistados, o CONSEA é um espaço legítimo de debate da PNSAN pois reflete “uma decisão muito acertada” permitindo que tanto organizações e entidades quanto instituições, sejam elas da sociedade civil, ou do Estado, estejam presente no processo de concertação política. O CONSEA configurou-se como um espaço capaz de assegurar a participação democrática.

Em termos de estrutura, a II CNSAN foi precedida por Conferências estaduais e municipais e contou com uma grande equipe de organização. Primeiramente foi produzido um caderno com um conjunto de textos abordando questões chaves para o resgate da SAN no Brasil. Esse Caderno foi elaborado por Francisco Menezes (IBASE), Renato Maluf (UFRRJ/CPDA) e Luciene Burlandy (UFF/RJ), especialistas e profundos conhecedores do tema e dos seus aspectos histórico-políticos. A definição dos temas analisados no Caderno, além de abordar princípios e diretrizes gerais para a construção de uma política de SAN, também buscou explorar o amplo leque de questões sociais que a determinam. O propósito principal foi estruturar

documentos de referência para que fossem “ponto de partida” dos debates nos grupos de trabalho da conferência nacional. Os textos, na medida do possível, tentaram contemplar os vários e contraditórios aspectos que os envolvem. Em questões muito polêmicas optou-se por reproduzir os diferentes pontos de vista para permitir um debate mais democrático. Os textos totalizaram em 17 e também serviram de apoio aos debates estaduais e municipais (CONSEA, 2004a).

Na II CNSAN os textos e conceitos partiram do acúmulo construído pelo debate da Ação da Cidadania / I CNSA e do Projeto Fome Zero, formulado pelo Partido dos Trabalhadores em 1991.

No texto preparatório foi definido que uma política de SAN deve atuar sobre as dimensões de produção, disponibilidade e acesso aos alimentos, do abastecimento e da alimentação e nutrição. Por isso os dois componentes básicos da Política de SAN deveriam ser: o componente alimentar (onde se situam todos os aspectos de disponibilidade, produção, comercialização e acesso aos alimentos) e o componente nutricional relacionado às práticas alimentares (onde, como, o quê e quando comemos, rituais de preparação de alimentos) e a utilização biológica (CONSEA, 2004a).

Quando se compara o enfoque atribuído para o consumo alimentar na I CNA&N e nas I e II CNSAN, percebe-se uma mudança interessante. Enquanto o componente do consumo na I CNA&N (como o documento preparatório para a CMA FAO, 1997) pressupunha uma análise ideológica, política e econômica voltada para a construção de um Estado de bem-estar, na II CNSAN as propostas se baseavam em aspectos técnicos relacionados ao acesso, escolha e conservação de alimentos. O discurso de apoio à garantia de direitos sociais como pressuposto para a garantia da SAN não integra a abordagem do consumo. As leituras documentais levam a crer que houve um esvaziamento político do debate sobre consumo. O debate político central ocorrido na II CNSAN, ficou muito voltado para a dimensão do acesso aos alimentos.

O risco que se corre com essa abordagem fragmentada é que na medida em que os programas implementados pelo governo conseguem gerar respostas de garantia do acesso, o combate à fome deixa de ser um “problema”, e a SAN pode perder espaço em termos de agenda política. A garantia de acesso contempla uma das dimensões da SAN, mas não dá conta de sua totalidade. O consumo e a



produção devem ser abordados e problematizados de maneira integrada no contexto da SAN.

Por outro lado, um ponto positivo foi a incorporação da dimensão qualitativa nessa abordagem do consumo alimentar. A qualidade dos alimentos e o padrão de alimentos ofertados à sociedade se tornam mais visíveis dentro desse enfoque.

Os temas eleitos para debate na II CNSAN foram (CONSEA, 2004a):

- a) Princípios da Política Nacional de SAN – o direito humano à alimentação;
- b) Diretrizes para uma política de SAN.
  - b.1) Na área de produção de alimentos: sistema agroalimentar mundial, organismos e acordos internacionais; componentes de SAN em um plano nacional de reforma agrária; políticas de apoio e fortalecimento da agricultura familiar e agroestrativismo; recursos genéticos, sementes e a questão dos transgênicos e acesso e uso dos recursos naturais e água.
  - b.2) Na área de acesso aos alimentos: abastecimento alimentar e agricultura urbana; programas de complementação de renda e de suplementação alimentar; mutirões, coleta, doação de alimentos e ações em situações emergenciais.
  - b.3) No campo das ações de alimentação e nutrição: ações de promoção e vigilância em saúde e nutrição; alimentação e educação nutricional nas escolas e creches; cultura alimentar e alimentação e promoção de modos de vida saudáveis.
- c) Questões Institucionais: indicadores de SAN; participação social nas políticas de SAN; institucionalidade das políticas de SAN (CONSEA, 2004b).

Um aspecto importante de destacar é referente ao nome da Conferência: II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. O aprofundamento do debate na década que separa a I da II Conferência produziu a incorporação do componente nutricional ao conceito de Segurança Alimentar. A I Conferência foi denominada de Segurança Alimentar.

A II Conferência contou com a participação de 1300 delegados e produziu uma carta, a carta de Olinda, e um relatório final de propostas, intitulado “A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”. Esse documento apresenta as deliberações tomadas na II CNSAN que consistem em propostas de ações estratégicas para uma política nacional de SAN, bem como 19 moções sobre diversas questões afetas ao tema (CONSEA, 2004b).

Os debates ocorridos identificaram como princípios ordenadores da política adotar a ótica da alimentação como um direito humano, colocando a SAN como objetivo estratégico e permanente no enfoque da soberania alimentar; assegurar o acesso universal e permanente a alimentos de qualidade, prioritariamente, por meio da geração de trabalho e renda e contemplando atividades educativas; buscar a transversalidade das ações por intermédio de planos articulados intersetorialmente e com participação social; respeitar a equidade de gênero e étnica, reconhecendo a diversidade e valorizando as culturas alimentares; promover a agricultura familiar baseada na agroecologia, em conexão com o uso sustentável dos recursos naturais e com a proteção do meio ambiente; reconhecer a água como alimento essencial e patrimônio público (CONSEA, 2004b).

A dimensão do direito humano à alimentação adequada e à necessidade de construir uma institucionalidade para a relação entre os setores no âmbito da gestão e do orçamento foram aspectos muito marcantes do debate. Em termos específicos, a adoção da agroecologia como modelo de produção de alimentos associado a campanhas educativas de promoção da alimentação saudável foram amplamente afirmadas.

Uma das moções aprovadas dava apoio à implementação da Estratégia Global de Promoção da Alimentação saudável, Atividade Física e Saúde (EG) da Organização Mundial da Saúde (OMS). A proposta da Estratégia Global pressupõe que, para modificar os padrões de alimentação e de atividade física da população, são necessárias estratégias sólidas e eficazes acompanhadas de um processo de permanente vigilância e de avaliação de impacto das ações planejadas. A OMS e os governos não podem atuar isoladamente para a prevenção e controle das DCNT (doenças crônicas não transmissíveis). Para assegurar progressos sustentáveis é fundamental conjugar esforços, recursos e atribuições de outros atores envolvidos no processo como outros organismos internacionais, sociedade científicas, grupos

de defesa do consumidor, movimentos populares, pesquisadores e o setor privado (BARRETO et al., 2005).

Na plenária final foram aprovadas 153 propostas de ações estratégicas, sendo 47 consideradas como prioritárias. A comissão de relatoria da II CNSAN agrupou-as segundo as principais dimensões de SAN e seus eixos de ação. Os eixos definidos foram: questões institucionais, aspectos relacionados à produção de alimentos; aspectos relacionados ao acesso e ações de saúde e nutrição (CONSEA, 2004b).

Nessa composição, parece existir uma clara diferença na configuração dos eixos. Na análise procedida neste trabalho, a categorização atribuída ao eixo 4 parece fortalecer a dicotomia e setorialização, pois insere a nutrição como um objeto específico do setor saúde. Destaca o conjunto de ações do Ministério da Saúde para melhoria da SAN e não estimula a criação de um eixo/espaço intersetorial de articulação no que diz respeito ao consumo alimentar. Este eixo deve congrega, por exemplo, além das ações da Política Nacional de Alimentação e Nutrição, ações na alimentação escolar, no Programa de Alimentação do Trabalhador, no Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar, no Programa Nacional de AIDS, nos Restaurantes Populares, etc.

Seguem abaixo a configuração dos eixos e suas principais realizações ao longo do período que se seguiu à II CNSAN (CONSEA, 2004b):

Eixo I – Questões institucionais – criação do CONSEA, elaboração da LOSAN criando um SISAN; construção de uma metodologia de análise do Orçamento Geral da União para monitorar as ações de SAN; incorporação do DHAA no Ministério Público Federal e estadual e na análise dos programas pelo CONSEA; início de uma matriz de informação do Fome Zero.

Eixo II – Aspectos relacionados à produção de alimentos: implementação do plano de reforma agrária entre 2003 e 2005, 237 mil famílias assentadas, 450 mil famílias com assistência, 150 mil famílias integradas ao programa de educação; regularização de terras indígenas e criação da carteira indígena para apoio e projetos; início do reconhecimento das terras de cerca de duas mil comunidades rurais quilombolas para fins de regularização fundiária; aprovação de rotulagem de alimentos transgênicos e proibição de comercialização de sementes estéreis;

estímulo ao agroextrativismo e a agroecologia junto aos agricultores familiares e agroextrativistas da amazônia [...], levantamento de recursos genéticos com vistas à valorização das sementes tradicionais, estímulo ao manejo de agrobiodiversidade e pagamento preço sob preço para produtos orgânicos e agroecológicos do PAA.; expansão da construção de cisternas na região do semi – árido.

Eixo III – Aspectos relacionados ao acesso: elaboração de proposta de Política Nacional de Abastecimento Alimentar com o enfoque da SAN; estímulo à implantação de equipamentos públicos, nas esferas municipais e estaduais, como restaurantes populares, cozinhas comunitárias, banco de alimentos, mercados e feiras públicas na perspectiva de organizar sistemas locais de SAN; apoio a iniciativas de economia solidária; ações de geração de emprego e renda na linha do desenvolvimento territorial, na região do semi árido e no âmbito dos CONSADS; atuação junto a grupos populacionais em situação de ISAN, com distribuição de cestas de alimentos (cerca de 500 mil famílias em 2005); criação da rede de educação cidadã TALHER Nacional para o desenvolvimento de educadores populares (realizado em alguns locais não universal).

Eixo IV – Ações de Saúde e Nutrição: extensão do Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional - SISVAN (que carece de dotação orçamentária e engloba cerca de 1000 municípios no monitoramento do SUS e no programa Bolsa Família (BF) monitora cerca de 4000 mil municípios; implementação de ações relacionadas aos distúrbios nutricionais e à alimentação saudável como campanhas educativas e a política de aleitamento materno; descongelamento e atualização dos valores repassados aos estados e municípios pelo PNAE e formulação de projeto de lei regulamentando projeto (realizado); valorização da identidade cultural dos alimentos do Brasil com ênfase na produção local.

A maioria das propostas foi incorporada ao conteúdo programático do governo federal (principalmente o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome). Algumas propostas o governo federal operacionalizou em conjunto com a sociedade civil (movimentos populares e sociais, ONGs) no espaço do CONSEA. A pauta pactuada foi em grande parte cumprida no prazo entre a II e III CNSAN.

Comparativamente, a natureza dos documentos finais da I e II Conferência de SAN diferem. Na I CNSA todo esforço foi concentrado em reunir fatos sociais e argumentos políticos que mativessem a SAN na agenda política. Já na II CNSAN

como o espaço político já estava garantido na agenda do governo federal, esforços e debates se concentraram nas especificações de ações e projetos em consonância com o projeto político pactuado com a re-edição do CONSEA.

Em relação ao significado de SAN, o entendimento de que não somente a desnutrição e outras doenças carenciais, mas também a obesidade, dislipidemia, diabetes, hipertensão e doenças cardiovasculares eram manifestações biológicas da SAN foi marcante. A partir desse evento, a dimensão qualitativa da alimentação como um direito social alcançou a relevância política proposta por Josué de Castro na década de 1970 e reforçada pelos atores chaves remanescentes do já extinto INAN.

A “Carta de Olinda” (CONSEA, 2004b), documento político aprovado na plenária final, afirma que:

a inSegurança Alimentar, a desnutrição e a obesidade atinge parcela significativa da população, 53 milhões de brasileiros e brasileiras vivem abaixo da linha da pobreza. O modelo de política macroeconômica vigente e o custo da dívida pública é identificadas como a principal causa da inSegurança Alimentar e Nutricional e da exclusão social. Este modelo causa a insuficiência de renda, o elevado nível de desemprego, a concentração da terra, a mercantilização da água, a precarização da educação, limita o acesso à alimentação e nutrição e impede uma vida digna para toda população brasileira.

E, por fim, ainda aponta os desafios a serem enfrentados para a conquista da SAN como o fortalecimento da produção nacional em particular proveniente da agricultura familiar e da reforma agrária através da revisão da política de exportação e importação de alimentos; a instituição de um sistema nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com lei orgânica e orçamento próprio; o fortalecimento do Programa Fome Zero como uma das principais estratégias de inclusão social; a adoção dos princípios de intersetorialidade, participação popular e controle social nos programas e ações de SAN; a adequação das políticas econômica e setoriais para o cumprimento de metas sociais, em especial a geração de emprego, trabalho e renda e acesso à moradia digna; o fortalecimento da agricultura familiar agroecológica e intensificação do processo de reforma agrária; o reconhecimento da água como patrimônio natural e bem público bem como a criação de condições para seu acesso e uso sustentável; o respeito ao direito à informação sobre os produtos comercializados e controle de propaganda de alimentos; a garantia de equidade no acesso às populações mais vulneráveis à inSegurança Alimentar como negros,

indígenas, mulheres, crianças e idosos e o investimento de mecanismos de gestão que permitam a implementação da Política (CONSEA, 2004b).

O posicionamento contrário em relação à produção e comercialização dos alimentos transgênicos foi uma recomendação específica e veemente da plenária. Os riscos à saúde humana e ao meio ambiente a partir do “princípio da precaução” foram os argumentos mais relevantes do debate nesse aspecto.

O discurso de abertura da Conferência, realizado pelo presidente Lula, conferiu lugar de destaque na agenda política do combate à fome, porém não faz referência explícita à SAN.

Eu acho que combater a fome é coisa sagrada, porque o direito de comer é o direito mais elementar que existe na espécie humana. A pessoa pode ficar sem ir à escola, pode ficar sem ir ao dentista, mas não pode ficar sem comer [...] então esta Política de Combate à Fome, para mim, é uma coisa sagrada. É mais do que uma política de governo [...] (Presidente Lula, abertura II CNSAN, 2004).

O discurso demonstra a intenção e o interesse do governo em liderar o debate do combate à fome também no âmbito internacional, e, por isso, propõe a criação de um Fundo Internacional de Combate à Fome:

um fundo de desenvolvimento que possa ajudar os países mais pobres, não a receber cesta básica, mas assistência técnica, conhecimento e financiamento para que possam produzir o seu próprio alimento, gerar empregos e fazer distribuição de riqueza e de combate à fome (Presidente Lula, discurso de abertura da II CNSAN).

Com o destaque para o combate à fome e compartilhando o entendimento de Josué de Castro, Lula ratifica a necessidade de os países desenvolvidos abordarem a fome como um problema político no âmbito internacional. Para Pereira (2004), “problemas” são “questões” em potencial; constituem-se uma condição prévia para o aparecimento de uma “questão”. No contexto das políticas públicas brasileiras, a fome é o problema que coloca em pauta a temática da Segurança Alimentar e Nutricional. Identificada como uma demanda, a fome tornou-se uma questão política brasileira no governo Lula.

A principal conquista política da II CNSAN, de acordo com os dados e entrevistas do estudo, foi a demanda de institucionalização da SAN através da elaboração de uma Lei Orgânica, democraticamente debatida no espaço do

CONSEA nacional (2003-2006). A Lei Orgânica de SAN (LOSAN) será objeto de análise mais aprofundada nos capítulos seguintes.

#### **4.5 A III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: por um desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional**

A III CNSAN foi promovida pelo CONSEA / MDS no período de 03 a 06 de julho de 2007, na cidade de Fortaleza – CE. O documento base inovou no formato em relação às Conferências anteriores pois buscou conjugar os aspectos políticos e técnicos bem como trazer elementos de análise do processo percorrido no período entre a II e III CNSAN, destacando de forma crítica os avanços e sinalizando os desafios e/ou retrocessos/dificuldades encontradas (CONSEA, 2007a).

O texto-base formulou uma metodologia para incorporação de proposições provenientes dos debates estaduais e municipais. Para alteração do documento, era permitido modificar, alterar ou incluir novas propostas e, dessa forma, após complexo trabalho da comissão organizadora, foi apresentado um texto-síntese dos debates ocorridos no Brasil com as propostas adequadas aos debates ocorridos nos CONSEAS estaduais e municipais.

A III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional contou com a participação de diversos segmentos da sociedade civil e representantes de órgãos públicos das três esferas de governo, totalizando mais de 2.100 representantes. O processo preparatório do evento ocorreu de setembro de 2006 a abril de 2007, iniciado com a realização dos encontros preparatórios e das Conferências Municipais e Regionais. Foram realizadas Conferências nos 26 Estados e no Distrito Federal, contando com aproximadamente, 9.000 participantes (CONSEA, 2007a).

Os participantes estavam divididos nas seguintes categorias: a) delegados(as) estaduais, eleitos(as) nas conferências estaduais conforme número de vagas definido no regimento da Conferência, mantendo a proporção de 1/3 de delegados(as) governamentais e 2/3 da sociedade civil, incluindo-se cotas para segmentos específicos: delegados nacionais, representados pelos(as) conselheiros(as) do CONSEA Nacional e representantes do Governo Federal; b)

convidados(as) nacionais e internacionais; c) expositores(as) dos 26 Estados e Distrito Federal, dos patrocinadores e da Prefeitura de Fortaleza; d) e equipe de imprensa e de organização. Os delegados tiveram direito à voz e voto, enquanto os convidados tiveram direito à voz durante os trabalhos em grupo e plenárias (CONSEA, 2007a).

Visando a melhorar a equidade e garantir a participação de segmentos da sociedade civil que se encontram em maior situação de insegurança alimentar e nutricional no país, foi instituído, nessa Conferência, um sistema de cotas para as delegações estaduais. Com base em dados estatísticos e informações dos órgãos responsáveis, foram definidos quantitativos de cotas para delegados dos povos indígenas, comunidades quilombolas, comunidades de terreiro e para a população negra. Foram garantidas e ocupadas: 49 delegados estaduais representantes indígenas, 63 representantes quilombolas, 40 representantes de comunidades de terreiro e 103 representantes da população negra.

O documento foi estruturado em três eixos: Segurança Alimentar e Nutricional nas estratégias nacionais de desenvolvimento; política nacional de SAN e Sistema Nacional de SAN. O texto, em toda sua amplitude, busca dialogar com os participantes e delegados, na medida em que destaca o contexto e, propõe, de forma crítica, alternativas para seguir em frente (CONSEA, 2007a).

O eixo temático um assumiu um caráter político do debate e começa afirmando o que o relatório da I CNSAN já aprovara em 1994 “a SAN constitui um objetivo estratégico para o desenvolvimento” porém qualificando essa premissa acrescenta “[...] com abrangência intersetorial, que se orienta pelos princípios do direito humano à alimentação adequada e da soberania alimentar” (CONSEA, 2007a, p.16).”

Outro fato interessante é que na introdução do documento-base há um capítulo bem sintético sobre conceitos que busca esclarecer que o debate do evento tem alguns pressupostos já acordados pelo conjunto de participantes e, entre estes, os principais são o que é SAN, Soberania Alimentar, Direito Humano à Alimentação Adequada, Política Nacional de SAN e Conferência Nacional de SAN. Dessa forma, assume os limites das categorias-chaves que configuram o debate sobre SAN e suas ações. A inclusão deste capítulo sinaliza, em termos de processo político, uma base de consenso importante entre as entidades e instituições representadas. O



debate sobre conceitos-chaves das temáticas pode centralizar os trabalhos de uma conferência como foi, por exemplo, no caso da VIII CNS que teve como um dos produtos-chaves das decisões plenárias a definição do próprio conceito de saúde.

O debate sobre esses eixos foi permeado pelas seguintes premissas: equidade; diversidade; sustentabilidade; soberania alimentar; direito humano à alimentação adequada; participação e controle social; descentralização; intersetorialidade.

A intersetorialidade foi um aspecto permanente no debate sobre o SISAN, uma vez que esse vai se propor a organizar uma nova institucionalidade capaz de viabilizar o diálogo entre os setores em nível de gestão e orçamento, nas três esferas de gestão e com o setor público e privado.

Soberania alimentar foi um dos aspectos conflituosos já na preparação dos textos da II CNSAN. Para alguns, em especial os movimentos sociais da terra que tem a Reforma Agrária como pauta principal, o conceito de SAN não incorpora de forma suficiente a dimensão da soberania alimentar.

Para o representante do MST nas discussões de SAN no início da implantação da Estratégia Fome Zero:

Não nos conformamos apenas com Segurança Alimentar como garantia da distribuição de comida para que ninguém passe fome, mas ampliamos o conceito de soberania alimentar incorporando a idéia de que todo o povo tem o direito e a necessidade de produzir os seus próprios alimentos. Precisamos então evoluir de Segurança Alimentar para soberania alimentar (STÉDILE, 2004).

Para alguns informantes-chaves do processo de formulação da Política Nacional, a soberania alimentar, é de fato, uma categoria importante do conceito de SAN.

*[...] eu sempre entendo a SAN na perspectiva da soberania. É a possibilidade de ter um processo político a partir das instituições públicas, no contexto de articulação com a sociedade civil que garanta um bom padrão de produção e consumo e afirme a diversidade e a cultura alimentar como exemplo de soberania. Assim incorpora-se a noção de que o alimento não é uma mercadoria, uma simples mercadoria pois carrega simbologia e cultura... (informante-chave sociedade civil).*

A valorização e a difusão da cultura alimentar fortalecem a dimensão da soberania alimentar. Ações no sentido de promover hábitos alimentares

culturalmente referenciados podem influenciar na configuração do padrão de produção e consumo de alimentos do país. Nesse sentido os debates, documentos e falas reforçam a necessidade de aliar ações de educação nutricional ao processo de implementação da Política de SAN.

Em 2006, também foi realizado um Encontro Nacional de SAN (chamado de II CNSAN + 2) promovido pelo CONSEA e seu produto principal foi identificar os principais avanços ocorridos na temática da SAN de 2003 a 2006. Essas análises foram incorporadas ao documento-base. Neste sentido, vale a pena destacar a constatação de que a SAN continuava sendo uma questão de interesse nacional e prioridade; a necessidade de criação de requisitos institucionais para a implementação da Lei Orgânica de SAN; o fortalecimento das interfaces de políticas públicas já existentes como o escopo de ações que compõem a SAN; a crescente qualificação da participação social nas instâncias de controle social da SAN; a ampliação das ações voltadas para garantir o acesso dos alimentos no âmbito da estratégia Fome Zero; maior reconhecimento das desigualdades de gênero, étnico raciais e geracionais na sociedade civil brasileira, o desencadeamento de processos de acompanhamento e avaliação de políticas pública; a incorporação da dimensão de direitos humanos nos debates do CONSEA com a instituição de comissão permanente do DHAA (CONSEA, 2006).

O relatório final da III CNSAN foi sistematizado pela comissão organizadora que preservou o formato do documento base com um bloco de contextualizações seguido de outro bloco com as propostas aprovadas. O objetivo geral do evento foi a construção do sistema nacional de SAN (SISAN) e os objetivos específicos diretrizes de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional como eixos estratégicos para o desenvolvimento com sustentabilidade; bases para o marco regulatório e implementação do SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade; diretrizes, eixos e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; orientações para que o Estado Brasileiro promova sua soberania alimentar e contribua para a realização do direito humano à alimentação adequada no plano internacional.

Uma carta de declaração da Conferência foi aprovada na plenária final. Além de ratificar as premissas acordadas desde o documento base ainda pressupõe a

implementação de políticas fundadas em novos valores democráticos, éticos e de direitos humanos, e de dinâmicas contra-hegemônicas (CONSEA, 2004a).

Das 145 propostas aprovadas pelos(as) delegados(as), foram destacadas como prioridades um elenco dessas que, com algumas atualizações e especificações em termos de gestão, mantêm o mesmo eixo das Conferências anteriores:

- a) coordenar as políticas econômicas e sociais de modo a subordinar o crescimento econômico a prioridades sociais e sustentabilidade ambiental, mantendo e intensificando a recuperação da capacidade de acesso aos alimentos pela população;
- b) fortalecer o Estado em sua capacidade de regulação, distribuir riqueza e prover direitos, preservar o ambiente e promover a integração soberana entre os povos;
- c) aprofundar a integração dos programas e ações de Segurança Alimentar e Nutricional, rompendo a fragmentação setorial e incorporando as dinâmicas de desenvolvimento territorial;
- d) incorporar os princípios e mecanismos de exigibilidade do direito humano à alimentação adequada como forma de expurgar práticas clientelistas e assistencialistas e promover a cultura de direitos;
- e) implementar políticas de Segurança Alimentar e Nutricional e de garantia do direito humano à alimentação adequada dos segmentos mais vulneráveis, reconhecendo as exigências da diversidade de gênero, geracional, étnica, racial e cultural e das pessoas com deficiência; (e) prosseguir com a promoção do direito à renda dos grupos sociais mais vulneráveis e pessoas com deficiência, fortalecendo a articulação entre programas de transferência de renda e a geração de oportunidades aos beneficiários;
- f) realizar reforma agrária ampla, imediata e irrestrita e a promoção da agricultura familiar enquanto política pública estratégica ao desenvolvimento, incluindo a demarcação e titulação de terras indígenas e quilombolas;

- g) intensificar o apoio à agricultura familiar e agroextrativismo com incorporação da agroecologia nas políticas de desenvolvimento rural, bem como revisar a Lei de Biossegurança, especialmente, suspender a liberalização de produtos transgênicos;
- h) estruturar uma política nacional de abastecimento que priorize a participação da agricultura familiar e agroextrativismo por meio do fortalecimento do PAA;
- i) definir uma política energética sustentável que não comprometa a Segurança Alimentar e Nutricional, ofereça oportunidades à agricultura familiar e fortaleça sua capacidade de produzir alimentos diversificados, e regule e limite o avanço das monoculturas;
- j) promover a saúde e a alimentação adequada e saudável por meio da PNAN de forma integrada ao SISAN, fortalecendo os instrumentos de controle social, a vigilância nutricional, a fiscalização de alimentos e o monitoramento da propaganda e rotulagem;
- k) instituir processos participativos de educação em Segurança Alimentar e Nutricional, com base nos princípios da LOSAN;
- l) gerar emprego e trabalho dignos, promovendo formas econômicas comunitárias, a cooperação, a economia e comércio solidários;
- m) assegurar acesso universal à água de qualidade como direito humano básico de toda a população e sua preservação, ampliando os processos de captação de água das chuvas para consumo humano e produção de alimentos na região do semi-árido nordestino;
- n) promover um processo participativo de revitalização da Bacia do Rio São Francisco e suspender de imediato sua transposição.

Comparativamente, percebe-se uma pauta recorrente que avança de forma lenta e gradual através da criação de programas e políticas afins com o tema. As reivindicações político-estruturantes, como a reforma agrária e a reorganização do modelo agrícola, têm resultados de menor impacto, ao longo do processo, do que as demandas periféricas como a instituição de programas específicos. No decorrer do

período entre a I e a III CNSAN é notório o crescimento de programas de assistência focalizados e seletivos.

#### 4.5.1 Os atores sociais e as conferências nacionais

Os quadros abaixo pretendem fazer uma análise com relação à participação de representantes do Estado e da Sociedade civil, ao longo das três Conferências Nacionais de SAN.

**Quadro 3: Lista de representantes do Estado nas Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) - Brasil, 1994, 2004 e 2007**

I CNSA 1994	II CNSAN 2004	III CNSAN 2007
1 - CONSEA – Nove Ministros *	1 - Banco do Brasil 2 - Banco do Nordeste 3 - Caixa Econômica Federal 4 - Casa Civil-PR 5 - CONSEA 6 - Eletrobrás 7 - MDS 8 - MS 9 - Petrobrás	1 - Assessoria Especial da Presidência da República 2 - Banco do Nordeste 3 - BNDS Banco Nacional de Desenvolvimento Social 4 - Caixa Econômica Federal 5 - Chesf- Eletrobrás 6 - CNAS- Conselho Nacional de Assistência Social 7 - CONSEA 8 - EMATER- Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural 9 - MDA- Ministério do Desenvolvimento Agrário 10 - MAPA- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento- CONAB 11 - MDS- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome 12 - MMA- Ministério do Meio Ambiente 13 - MS- Ministério da Saúde 14 - MEC -Ministério da Educação e Cultura 15 - Petrobrás

Fonte: Relatórios das I Conferência Nacional de SA e II e III Conferência Nacional de SAN (1994, 2004, 2007).

\* Não especificado.

Analisando os relatórios finais, identifica-se que a participação de representantes do Estado permaneceu estável nas duas primeiras Conferências e

teve um pequeno aumento na terceira, no entanto a atuação dos Ministérios não seguiu a mesma lógica, sendo maior na ICNSAN e menor na II CNSAN. A participação de instituições ligadas ao sistema agropecuário é mais expressiva na II CNSAN onde se incluem também os setores da Educação e Assistência Social. Ainda no III CNSAN, o MDS é a instituição que mais contribuiu com secretarias e órgãos vinculados, Secretaria de Segurança Alimentar (SESAN), Ouvidoria, Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (SAIP), Assessoria Fome Zero e Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC). O MS foi principalmente representado pela Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição (CGPAN) e Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) com propostas referentes à promoção da alimentação saudável e ações sobre rotulagem nutricional, respectivamente. E o MEC teve, no Fundo Nacional para o desenvolvimento da Educação (FNDE), seu maior representante.

Foi possível encontrar no documento “A Conferência Nacional de Segurança Alimentar” produzido pelo CONSEA e Secretaria Executiva Nacional da Ação da Cidadania, instituições participantes que não foram incluídas no seu relatório final. São elas: Banco do Nordeste, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e a Assessoria para Assuntos Sociais da Presidência da República. O documento citado refere-se a uma compilação do relatório final da ICNSA, documento político, mais entrevistas e notícias que foram publicadas à época do evento.

Abaixo o quadro 4 mostra a relação de representantes da sociedade civil nas Conferências.

Quadro 4: Lista de representantes da Sociedade civil nas Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) - Brasil, 1994, 2004 e 2007

I CNSA 1994	II CNSAN 2004	III CNSAN 2007
1 - CONSEA – 21 representantes 2 - Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela vida 3 - Movimento pela ética na política	1 - ABIA - Associação Brasileira da Indústria Alimentícia 2 - ASA - Articulação do semi - árido 3 - AEVB - Associação Evangélica Brasileira 4 - CGTB - Confederação Geral dos trabalhadores 5 - Confederação das Mulheres do Brasil 7 - COEP - Comitê de	1 - ABRANDH - Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos 2 - Agentes da Pastoral de Negros do Brasil 3 - Articulação Nacional de Agroecologia 4 - ASA - Articulação do semi - árido 5 - Associação de Celíacos no Brasil 6 - COEP 7 - Comitê nacional de implementação do DHAA/ COMIDha 8 - CONSEA

	Entidades no Combate à Fome e pela Vida 8 - CONSEA 9 - CNM - Confederação Nacional dos Municípios 10 - FAO - <b>Food and Agriculture Organization</b> 11 - FBSAN - Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional 12 - Federação Democrática Internacional de mulheres 13 - Fórum Evangélico Nacional de Ação Social e Política 14 - FUBRA - Fundação Universitária de Brasília 15 - IBASE - <b>Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas</b> 16 - ONG Humanos direitos 17 - ONG Apoio Fome Zero 18 - SEBRAE - Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas Telemar 19 - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	9 - Conselho Nacional de Assistência Social 10 - Faculdade Salesiana de Vitória 11 - FAO para a América Latina e Caribe 12 - FBSAN 13 - FETRAF - SUL Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar 14 - FURNAS - Centrais Elétricas S.A. 15 - MInA - Movimento dos indígenas não Aldeados do triângulo mineiro e Alto Paraíba 16 - Pastoral da Criança 17 - Rede de Educação cidadã Talher Nacional 18 - Brasil e Cone Sul 19 - Rede de intercâmbio de tecnologias alternativas/MG SEBRAE 20 - SESC - Serviço Social do Comércio 21 - SESI - Serviço Social da Indústria 22 - UNIFEM - Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher 23 - Universidade Católica de Goiás
--	---	--

Fonte: Relatórios das I Conferência Nacional de SA e II e III Conferência Nacional de SAN (1994, 2004, 2007).

A análise comparativa em termos de participação da sociedade civil no processo demonstra um aumento progressivo do número de entidades civis atuantes nas Conferências, inclusive de organizações internacionais. Apesar da forte mobilização liderada pelo Movimento da Ação da Cidadania na I CNSA, observa-se a ausência ou pouca expressão de representação do Movimento nos II e III relatórios finais, ao contrário do CONSEA que continuou sendo o principal articulador em todas as Conferências. Entretanto a Ação da Cidadania deixou como legado a Rede de SAN do FBSAN que teve destaque primordial nas duas CNSANs seguintes, e tem se constituído como um interlocutor entre a sociedade civil e a parte referente ao governo dentro do CONSEA.

Na II CNSAN é significativa a participação de entidades ligadas ao setor de alimentos, direitos humanos, combate à fome, segmento das mulheres e religiosos. É interessante que as entidades ligadas ao setor de alimentos são de diferentes

setores: produção agroalimentar (ASA), industrial (ABIA) e associações de classe, por exemplo, os Celíacos, evidenciando a importância e a transversalidade que a área de alimentação e nutrição tem dentro da Segurança Alimentar e Nutricional. A III CNSAN segue a mesma linha, porém, em consonância com as entidades representantes do Estado, o setor ligado à agricultura teve relevância. A representação indígena ganhou destaque, refletida nas propostas de valorização da cultura, elaboração de censo da população indígena e criação de ações sociais e políticas públicas para esse segmento no âmbito do CONSEA. O reconhecimento da diversidade étnico-racial da sociedade brasileira foi um dos diferenciais do evento no campo de direitos de cidadania. Cabe destacar ainda a questão do gênero, representado pela Confederação das Mulheres do Brasil e Federação Democrática Internacional de mulheres na II CNSAN e pelo Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM), na III CNSAN que se expressa não somente numa representação numérica expressiva das mulheres, mas também na incorporação das suas questões nas aprovações do relatório final.

A contribuição relativa à temática do Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA veio principalmente através de entidades como FAO, Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos – ABRANDH, Comitê Nacional de Implementação do Direito Humano à Alimentação Adequada – COMIDHA. As articulações dessas entidades constituem as redes sociais em torno de um debate que configura novas possibilidades de enfrentamento dos problemas através de inclusão e proteção social levando em conta a diversidade da sociedade civil brasileira.

Acredita-se que esse relato comentado, apesar de correr o risco de ser monótono, é fundamental para servir de registro histórico desse processo tão pouco valorizado em termos de antecedentes da SAN no Brasil.

Os aspectos aqui levantados podem contribuir, inclusive, para análises mais aprofundadas em termos de significado e papel político dos eventos de participação social hoje arraigados ao sistema político brasileiro na área da saúde, educação e assistência social e alimentação escolar.

As Conferências são espaços soberanos de legitimação da Política Nacional de SAN. Apesar de os espaços dos CONSEAS estaduais e municipais serem decisivos para o processo de implantação da Política, somente nas Conferências é



possível identificar a legitimidade das ações propostas, bem como o nível de aprovação e engajamento da rede de apoio à PNSAN.

## **5 A PROBLEMÁTICA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SAN): CONSUMO, PRODUÇÃO E DISPONIBILIDADE DOS ALIMENTOS NO BRASIL**

A problemática que envolve a SAN se compõe de vários aspectos e significados. A SAN é um conceito polissêmico, por isso apreender o significado preciso do conceito é tarefa complexa. O termo pode comportar significados e interpretações distintos, que refletem a sua apropriação por diferentes atores, de acordo com suas aspirações e visões de mundo, tendo em vista os problemas relacionados à oferta e consumo de alimentos enfrentados pelos diferentes países em distintas condições históricas (MALUF, 1995; PESSANHA, 1998; GOMES JUNIOR, 2007).

Para Pessanha (1998), a SAN, enquanto parâmetro na elaboração e implementação de políticas públicas, pode se configurar em função da combinação de alguns fatores como as condições econômicas dos países (ou de grupos de países) dentro de circunstâncias históricas específicas; os diversos objetivos das organizações internacionais; e as propostas e demandas de atores sociais e agentes econômicos interessados na questão.

O significado vai determinar o conjunto de ações propostas para o tema. Por isso a análise realizada buscou reunir e discutir os principais significados acerca da problemática da SAN, ou seja, do seu inverso, a inSegurança Alimentar e Nutricional. Depois de analisar a problemática, são apresentados os principais dados nacionais sobre padrão alimentar, perfil nutricional e disponibilidade de alimentos no país.

### **5.1 Segurança Alimentar e Nutricional (SAN): combate à fome e violação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)**

Para a maioria dos entrevistados, o enfoque principal da Política Nacional de SAN é referente ao combate à fome e à garantia da alimentação como um direito humano e social.

*Há duas formas de problemática: uma é o tema central, a questão alimento, sua importância no contexto da população e todos os seus desdobramentos que têm na relação além de uma necessidade fisiológica, e uma questão*

*relações econômicas que estão envolvidas nisso, ou seja, é produto agrícola como alimento e produto agrícola como mercadoria. Segundo, eu acho que a problemática que se coloca é o entendimento, vamos dizer assim, do conceito ou da amplitude dessa proposta. Na perspectiva de ter um estado-nacional com capacidade de prover a sua população e assegurar o acesso à regularidade, a um alimento de qualidade (informante-chave sociedade civil).*

A questão da institucionalidade da SAN foi identificada por todos os informantes-chaves como uma demanda urgente para o tema. O longo período ocorrido entre os debates da I Conferência Nacional de SAN e a proposta de aprovação da política parece ter provocado a premência de inserção do tema na agenda pública. A influência do processo político vivenciado na construção da seguridade social, de alguma forma, contribuiu para a adoção de uma estratégia semelhante para a SAN. Nesse sentido, com a significação da SAN como concretização do DHAA e erradicação da fome, a missão dos atores políticos e sociais do processo passou a ser no sentido de avançar na aprovação da lei.

*A experiência do período anterior em que foi extinto o CONSEA foi que essa questão (da SAN) ficou muito no âmbito da sociedade civil e por isso era necessário ter amarras, garantias que a consolidasse como questão de Estado (informante-chave Estado).*

De acordo com a Tese de GOMES JUNIOR (2007, p.6), Segurança Alimentar e Nutricional (SAN),

deve ter um significado que ultrapasse as abordagens convencionais nas quais a idéia está relacionada sempre com a inSegurança Alimentar identificada nas populações mais vulneráveis socialmente por conta de assimetrias entre renda disponível e preços gerais das mercadorias, entre elas, os alimentos.

Pela sua natureza polissêmica, a noção de SAN remete a uma condição essencial para o desenvolvimento humano, demandando e envolvendo a união de políticas públicas originadas em diferentes setores e áreas do conhecimento.

A inexistência de políticas e ações capazes de garantir a alimentação como um direito humano também foi identificada como parte integrante da problemática da SAN.

*É preciso ter uma política, um sistema que trabalhe a alimentação enquanto um direito social e um dever do estado. Igualmente como aconteceu com a saúde, com a assistência social e a educação. Eu acho que nós tivemos um atraso de vinte anos para o delinearmento da Lei Orgânica de SAN, considerando o espaço da constituição federal. O grande desafio é transformar esta lei, esse direito à alimentação adequada em uma política*

*de Estado e não apenas fomentar, fragmentadamente, ações programáticas eventuais que se alteram de acordo com cada linha de governo que venha a transitar no planalto (informante-chave Estado).*

A expressão “Direito Humano à Alimentação Adequada” tem sua origem no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) de 1966 ratificado no Brasil só em 1992. Em 2002, o Relator Especial da ONU para o direito à alimentação definiu o Direito Humano à Alimentação Adequada da seguinte forma:

O direito à alimentação adequada é um direito humano inerente a todas as pessoas de terem acesso regular, permanente e irrestrito, quer diretamente ou por meio de aquisições financeiras, a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes, correspondentes às tradições culturais do seu povo e que garanta uma vida livre do medo, digna e plena nas dimensões física e mental, individual e coletiva (ABRANDH, 2007).

Essa definição implica critérios normativos explicados em detalhes no Comentário Geral 12 sobre o artigo 11 do PIDESC, segundo o qual “o direito à alimentação adequada se realiza quando todo homem, mulher e criança, sozinho ou em comunidade com outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, a uma alimentação adequada ou aos meios necessários para sua obtenção” (COMITÉ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS DA ONU, 1999)

Conforme os tratados internacionais de direitos humanos, existem duas dimensões indivisíveis do DHAA: o direito de estar livre da fome e da má nutrição e o direito à alimentação adequada (ABRANDH, 2007).

*A questão principal da SAN é o reconhecimento do Direito Humano à Alimentação como um orientador da política nacional, portanto a LOSAN reconhece o Direito Humano à Alimentação como o conceito básico e orientador da política. Segundo, a questão de construção de um sistema nacional de Segurança Alimentar para poder executar a política, mas você precisa de certas garantias de continuidade. Uma lei aprovada pelo congresso nacional, dá legitimidade a esse sistema e dá uma garantia de uma maior possibilidade de continuidade, a médio e longo prazo. Busca criar condições para a garantia do DHAA [...] (informante-chave sociedade civil).*

O DHAA incorpora a dimensão do combate à fome, mas não se limita a isso. A condição de cidadania requer muito mais do que atendimento de necessidades de energia ou de ter uma alimentação nutricionalmente equilibrada. A garantia do DHAA deve ser interpretada como um direito de cidadania e assegurado mediante políticas públicas universais.

Nessa compreensão, os entrevistados afirmam que a dimensão da fome não pode ser minimizada e se destaca como prioridade na política de SAN:

*[...] o problema central da SAN é o do combate a fome. Quer dizer é um país com um alto grau de desigualdades sociais e a questão da fome no país era uma questão crônica e histórica (informante –chave Estado).*

*Olha eu acho que é a necessidade que o Brasil tem de resolver o problema, em primeiro lugar da fome. Em segundo de ter no médio e longo prazo condições de garantir a alimentação de sua população, que incorpore valores que não meça só quantidade, mas qualidade também (informante-chave sociedade civil).*

É preciso registrar, contudo, que a fome e a desnutrição são fenômenos distintos e podem estar ou não em conjunto. Ambos decorrem da privação de alimentos, que geram graves efeitos sobre o bem-estar e a produtividade dos seres humanos, tais como a debilitação, a fadiga, a morbidade, e mesmo a mortalidade. Em linhas gerais, a fome se apresenta para aqueles em que a alimentação diária não aporta a energia requerida para a manutenção do organismo e para o exercício das atividades cotidianas do ser humano, mas sofrem de desnutrição os indivíduos cujos organismos manifestem sinais clínicos provenientes da inadequação quantitativa de energia ou qualitativa (nutrientes) da dieta ou decorrentes de doenças que determinem o mau aproveitamento biológico dos alimentos ingeridos (MONTEIRO, 1995).

O problema da desnutrição crônica é altamente relacionado não apenas às deficiências no aporte de alimentos, mas também a outros tipos de privação ligados à qualidade do ambiente social, especialmente de acesso à educação, aos serviços de saúde, água potável e saneamento básico e às oportunidades básicas. Os efeitos destas deficiências mostram não só na desnutrição clínica, mas também na estrutura demográfica da população, manifestando-se em falhas elementares, tais como menor longevidade e maior morbidade da população (PESSANHA, 1998).

Assim, se o direito humano à alimentação adequada - DHAA é um direito humano e social, é dever do Estado estabelecer políticas que melhorem o acesso das pessoas aos recursos para produção ou aquisição, seleção e consumo de alimentos (VALENTE, 1996). Por isso, além de estruturar políticas nas três esferas de governo (municípios, estados e União) com diretrizes e caminhos institucionais para o alcance deste direito, a PNSAN precisa fortalecer processos de resistência e luta pelo ideário dos direitos sociais assegurados na Constituição Federal, e, por

outro lado, assumir o enfrentamento ao modelo de desenvolvimento mundial hegemônico: a economia de mercado.

A maioria dos entrevistados compartilha da opinião de que o problema da inSegurança Alimentar e Nutricional é reflexo de um processo estrutural, do modelo de desenvolvimento econômico e social nacional e internacional vigente.

*[...] a problemática da SAN é antiga. Reflete exatamente os efeitos do modelo econômico e de desenvolvimento que nós temos no Brasil que gera uma parcela de pessoas excluídas do mercado e excluídas da sociedade, então eu acho que a razão que leva à necessidade e a discussão de uma lei como essa, é a sociedade civil que vivemos, é a incapacidade da nossa sociedade civil, do nosso modelo econômico de suprir uma vida digna e acesso à serviços básicos e questões básicas como por exemplo a alimentação. A existência da necessidade de políticas públicas é basicamente isso, dar (uma certa dignidade, não existe certa, existe) dignidade e qualidade de vida e condições mínimas de vida e de reprodução da vida da sua força de trabalho (informante-chave sociedade civil).*

Avançando na análise da problemática que a Política se propõe a enfrentar, foi unanimidade entre todos os entrevistados a necessidade de um modelo de gestão de caráter intersetorial. Condicionado pelo seu amplo escopo de atuação, o diálogo e a integração entre distintos setores foram colocados como um desafio central para a implementação da Política.

*Acho que existem diferentes níveis de problema, claro que você tem o imediato primeiro, que é a questão da inSegurança Alimentar e Nutricional, no Brasil. No sentido amplo, problemas da insuficiência e do excesso. Mas na realidade, há uma outra problemática que é de outra ordem, que é a idéia de que para enfrentar a inSegurança Alimentar, a forma tradicional não conseguia com a política setorial. Toda a idéia dessa iniciativa é tentar identificar e construir mecanismos que possibilitassem enfrentar a Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil de uma forma intersetorial. Essa é que era a problemática, como enfrentar de forma intersetorial, um problema complexo como a inSegurança Alimentar? (informante-chave Estado).*

Porém a concretização da intersetorialidade na gestão de políticas sociais precisa incorporar não apenas a compreensão compartilhada sobre finalidades, objetivos, ações e indicadores de políticas, programas ou projetos, mas também práticas sociais articuladas que impactem positivamente no modo de viver das populações. A ação intersetorial não se esgota no âmbito de uma política social específica, mas sim num conjunto de políticas, que busquem alternativas para lidar com a complexidade e amplitude dos problemas sociais (JUNQUEIRA, 2004).

A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é uma política social que requer um olhar inter e trans-disciplinar no contexto da gestão pública. Não há formas de avançar nessa implementação sem definir e pactuar papéis relativos à totalidade das esferas envolvidas nesse processo: Estado e sociedade civil (PINHEIRO; CARVALHO, 2007).

## **5.2 Um breve retrato da Insegurança Alimentar (IA) no Brasil: dados da realidade social**

### **5.2.1 As duas faces da Insegurança Alimentar e Nutricional (IAN) carência e desequilíbrio alimentar**

A discussão sobre a Insegurança Alimentar tem sido um tema recorrente em estudos e pesquisas nacionais principalmente na área de nutrição, saúde e até nas ciências sociais que se voltam mais para a percepção social dessa condição. Os enfoques, em geral, dizem respeito a sua distribuição populacional, determinação e também suas repercussões. Com isso tornou-se imprescindível identificar indicadores capazes de dimensionar a condição de Insegurança Alimentar de maneira a acompanhar e monitorar a evolução das propostas de intervenção nas 5 regiões brasileiras (PEREIRA; SANTOS, 2008 ).

No Brasil, pesquisadores como Pérez-Scamilla e Segal-Corrêa adaptaram e validaram um questionário americano que foi denominado como Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA)<sup>39</sup> e utilizado em um estudo populacional recente, a Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar em 2004 que propiciou a construção de indicadores para a medida direta da Insegurança Alimentar. Essa pesquisa

---

<sup>39</sup>A EBIA é um instrumento originário da Universidade de Cornell/USDA (Departamento de Agricultura dos Estados Unidos) Radimer. No Brasil, a EBIA foi validada pelo OPSAN/UNB E UNICAMP na forma de um questionário de 15 perguntas. As perguntas investigam os níveis de gravidade da IA, sendo a situação mais grave quando as crianças passam fome. O instrumento foi desenvolvido por pesquisadores brasileiros através da metodologia criada na Universidade de Cornell e adotada pelo USDA (Departamento de Agricultura do EUA). A EBIA analisa a dimensão do risco de “passar fome” e categoriza os domicílios em 4 tipos: com Segurança Alimentar (garantia de acesso qualitativo e quantitativo às refeições habituais); com Insegurança Alimentar leve (comprometimento da qualidade da alimentação sem restrição quantitativa); com Insegurança Alimentar moderada (limitação quantitativa de acesso sem o convívio com a situação de fome) e a Insegurança Alimentar grave (limitação de acesso com situação de fome) (PEREIRA; SANTOS, 2008).

contribuiu com estatísticas oficiais importantes e foi organizada como um suplemento da PNAD 2004.

As Pesquisas de Amostragem Domiciliar configuram-se em um sistema que, com propósitos múltiplos, investiga diversas características socioeconômicas (umas de caráter permanente nas pesquisas, como as características gerais da população, educação, trabalho, rendimento e habitação, e outras com periodicidade variável, como as características sobre migração, fecundidade, nupcialidade, saúde, nutrição e outros temas, como SAN) de acordo com as necessidades de informação para o país. Os resultados obtidos forneceram o perfil de Segurança Alimentar no Brasil, nas grandes regiões e unidades da federação (IBGE, 2004b).

O conceito abrangente e multidimensional de SAN colocou desafios para a classificação das pessoas ou unidades domiciliares diante do atendimento do DHAA e, conseqüentemente, para a mensuração da magnitude da Insegurança Alimentar e Nutricional (IBGE, 2004b).

A Escala Brasileira de Insegurança Alimentar e Nutricional (EBIA) conseguiu avaliar a capacidade de acesso das famílias às refeições habituais nos aspectos qualitativos e quantitativos, incluindo a percepção de seus integrantes quanto à capacidade de assegurar o acesso aos alimentos num futuro próximo (MALUF, 2006). Assim, a EBIA permite dimensionar os problemas de inSegurança Alimentar e Nutricional e de sua manifestação mais severa a fome.

Os resultados da PNAD mostraram que 65,2% dos domicílios particulares brasileiros (33,7 milhões de domicílios com 109,2 milhões de pessoas) estavam em Segurança Alimentar. Os 34,8% domicílios (18 milhões de domicílios com 72,2 milhões de pessoas) que se encontravam em situação de Insegurança Alimentar se distribuíam em 16% com insegurança leve (8,3 milhões), 12,3% com moderada (6,4 milhões) e 6,5% com insegurança grave (3,4 milhões) (IBGE, 2004b; MALUF, 2006).

Poucos estudos locais e regionais foram feitos sobre insegurança Alimentar no Brasil. Os resultados de um estudo realizado em Pelotas/RS, que também se utilizou da EBIA (versão curta), mostram que uma de cada dez famílias residentes na zona urbana da cidade vive em estado de inSegurança Alimentar, e que as características socioeconômicas são diretamente relacionadas a esse estado. Entretanto, deve ser comentado que, entre essas famílias, a inSegurança Alimentar



poderia estar relacionada não somente à diminuição da quantidade de alimentos como à perda da qualidade nutritiva, uma vez que o excesso de peso e a obesidade foram mais freqüentes, principalmente entre os adultos e que o *déficit* em estatura ainda é bastante prevalente nas crianças menores de 5 anos de idade dessas famílias em inSegurança Alimentar.

A dimensão da desigualdade social é claramente notada quando a PNAD analisa a relação entre pobreza e inSegurança Alimentar. Somente 17,5% dos domicílios com rendimento mensal *per capita* de até ¼ de salário mínimo (extrema pobreza) se encontravam em situação de Segurança Alimentar, contudo a inSegurança Alimentar atingiu cerca de 61,2% desses domicílios.

De acordo com o Radar Social<sup>40</sup> (IPEA, 2006), as desigualdades regionais permaneceram elevadas no Brasil, pois a pobreza ainda se concentrava nas regiões Nordeste, onde 53,7% da população era considerada pobre (26,6 milhões de pessoas), e na região Norte (4 milhões), que correspondia a 36,6% do total da população. É importante destacar que na região Nordeste, no ano de 2004, a pobreza se acentuou mais em estados como Alagoas (60,3%), Maranhão (60,2%), Piauí (56,9%), Ceará (55,4%) e Paraíba (53,4%). A pobreza foi menos intensa e diminuiu, no período 2001-2004, entre as populações do Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Entretanto, apesar das taxas relativamente reduzidas de pobreza, devido ao tamanho de sua população, o contingente é expressivo nos Estados de São Paulo (5,9 milhões), Minas Gerais (5,2 milhões) e Rio de Janeiro (2,4 milhões).

A prevalência de inSegurança Alimentar moderada ou grave foi maior na zona rural (20,6%) do que na zona urbana (17,4%). Em termos regionais, a discrepância é enorme entre as regiões sul e norte e nordeste a inSegurança Alimentar grave nessas regiões citadas por último chega a ser três vezes maior do que na região sul do país (IBGE, 2004b).

A inSegurança Alimentar das populações rurais expressa também a desigualdade que permeia as relações sociais no âmbito da produção agrícola (HIRAI; ANJOS, 2007). Quanto às regiões pesquisadas pela PNAD 2004, a desigualdade regional é confirmada mais uma vez, apontando o Norte e o Nordeste

---

<sup>40</sup> O Radar Social 2006 é uma publicação do IPEA que tem o objetivo de analisar os principais dados e transformações na área social, detectados no período 2001-2004, com destaque às políticas sociais empreendidas pelo setor público.

como regiões em que a inSegurança Alimentar grave apresentou proporções mais elevadas na zona rural, enquanto que no Sul e Centro-Oeste ocorreu o inverso, havendo sido detectada a inSegurança Alimentar grave em maiores proporções nas áreas urbanas. No Nordeste, a inSegurança Alimentar grave atinge respectivamente, 17,1% e 13,2% da população residente no âmbito rural e urbano. Na região Norte, ela incide sobre 14,4% da população rural e 12,7% na população urbana. Na região Sul, a incidência de situações de inSegurança Alimentar grave é de apenas 2,6%.

### 5.2.2 Dados sobre o consumo e padrão alimentar da população brasileira

As análises do perfil nutricional da população brasileira têm sido feitas com bases em inquéritos nutricionais nacionais. Ao longo da história das políticas de saúde e nutrição poucos foram os estudos realizados exclusivamente para esses fins. São eles: o ENDEF – Estudo Nacional de Despesa Familiar realizado pelo IBGE/INAN em 1974/75, a Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição realizada em 1989 pelo IBGE e IPEA/INAN e a Pesquisa Nacional de Orçamento Familiar (POF) realizada pelo IBGE no ano de 2002-2003. Todas essas pesquisas realizaram avaliação do estado nutricional através do método antropométrico, tendo o ENDEF também aplicado inquérito dietético por pesagem direta. As POFs dos anos de 1961-1962, 1987-1988, 1995-1996 e 2002-2003 realizaram a análise do padrão alimentar por estimativa de consumo através do gasto com aquisição de alimentos no domicílio.

Em relação à saúde da mulher e da criança outro estudo é financiado periodicamente pelo Ministério da Saúde. São as Pesquisas Nacionais de Demografia em Saúde (PNDS), que configuram um sistema de informação integrante do programa mundial de pesquisas de demografia e saúde (DHS - Demographic and Health Surveys) com apoio técnico do Macro International Inc. As PNDS têm o objetivo de coletar informações que possibilitem elaborar indicadores demográficos, de saúde e de nutrição para mulheres em idade fértil (15 a 49 anos) e crianças menores de 5 anos, e ainda subsidiar a formulação e a avaliação de políticas estratégicas de ação. No Brasil já ocorreram em 3 edições: 1986, 1996 e 2006.

As Pesquisas de Orçamentos Familiares – POF visam a mensurar as estruturas de consumo, dos gastos e dos rendimentos das famílias e possibilitam traçar um perfil das condições de vida da população brasileira a partir da análise de seus orçamentos domésticos (IBGE, 2004a).

A coleta dos dados da POF que analisou o perfil nutricional e a estimativa de consumo através da aquisição de alimentos no âmbito domiciliar, foi realizada nas áreas urbanas e rurais em todo o território brasileiro no período de julho de 2002 a junho de 2003. Forneceu informações também sobre a composição orçamentária doméstica a partir da investigação dos hábitos de consumo, da alocação de gastos e da distribuição dos rendimentos, segundo as características dos domicílios e das pessoas, bem como sobre a percepção das condições de vida da população brasileira (IBGE, 2004a).

Além das informações referentes à estrutura orçamentária, várias características associadas às despesas e rendimentos dos domicílios e famílias foram investigados, viabilizando o desenvolvimento de estudos sobre a composição dos gastos das famílias, segundo as classes de rendimentos, as disparidades regionais e as áreas urbanas e rurais, a extensão do endividamento familiar, a difusão e o volume das transferências entre as diferentes classes de renda e a dimensão do mercado consumidor para grupos de produtos e serviços, ampliando o potencial de utilização de seus resultados (IBGE, 2004a).

Para gestão pública, as POFs contribuem para subsidiar o estabelecimento de prioridades na área social com vistas à melhoria da qualidade de vida da população, incluídas as políticas públicas temáticas como dos campos de nutrição em saúde pública e Segurança Alimentar e Nutricional. O método para a obtenção dos dados dos orçamentos familiares foi a aplicação de questionários específicos sob a forma de entrevista presencial (IBGE, 2004a).

Os instrumentos de coleta utilizados na POF 2003, organizados segundo o tipo de informação a ser pesquisada, foram: questionário do domicílio, questionário de despesa coletiva, caderneta de despesa coletiva, questionário de despesa individual, questionário de rendimentos individuais e questionário de condições de vida. A coleta das medidas antropométricas do peso e altura foi realizada com todos os moradores encontrados durante o período da entrevista, em todos os domicílios visitados. A caderneta de despesa coletiva foi o instrumento básico para o registro

das informações necessárias para a obtenção das estimativas das quantidades adquiridas de produtos alimentares para consumo no domicílio (IBGE, 2004a).

De acordo com a Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2002, os gastos com alimentação ocupam o segundo lugar na participação da despesa total familiar, representando na média nacional 21% dos gastos com despesas de consumo e 17% dos gastos totais das famílias, sendo superada apenas pelas despesas com habitação, 35% (FIBGE, 2004b).

Há, no Brasil, padrões de consumo alimentar que caracterizaram as cinco grandes regiões do país, o meio urbano e o meio rural e os diferentes estratos socioeconômicos da população brasileira. Considerando o percentual de gastos no domicílio, segundo grupos de alimentos, os principais itens de consumo no país são: as carnes (18,3%); o leite e seus derivados (11,9%); os panificados (11%); os cereais e leguminosas (10,4%) e as bebidas e infusões (8,5%) na área urbana. De acordo com a análise do perfil de despesas na área rural, as carnes se mantêm em primeiro lugar (20%), seguidas dos cereais e leguminosas (16,9%). O terceiro lugar é ocupado por leites e derivados e farinhas e féculas (9,1%, cada grupo) e ovos e aves ocupam o quarto lugar com 8% dos gastos com este grupo de alimentos. Destaca-se que, provavelmente por razões de facilidade de acesso o consumo de alimentos preparados consumidos nos domicílios da zona urbana é aproximadamente 358% mais alto do que nos domicílios da zona rural (BRASIL, 2004a).

De acordo com análise do Ministério da Saúde, comparando as POFs de 1987, 1996 e 2003, nas cinco regiões metropolitanas estudadas, foi possível também observar aumento de despesas com bebidas e infusões como refrigerantes, cervejas e chopes em detrimento dos gastos com frutas. Cabe ressaltar que esse é um aspecto que vem comprovar tendências de alterações de hábitos alimentares observados atualmente no Brasil, que são traduzidos pela freqüente troca de alimentos naturais, mais saudáveis, por alimentos mais ricos em açúcares e gorduras (BRASIL, 2006b).

Outros aspectos demonstraram a mudança no local de consumo de alimentos. A POF evidenciou que consumir alimentos fora de casa vem se tornando um hábito na população em geral. Quase um quarto (24%) da despesa média mensal familiar é destinado a refeições fora de casa. Mesmo na zona rural (quase a

metade do valor encontrado na zona urbana), 13% da população confirma esta tendência (IBGE, 2004a; BRASIL, 2006b).

A pesquisa inovou em termos de dimensões de análise. A percepção da população quanto a alguns aspectos referentes à qualidade de vida foi estudada, por isso foi incluída uma avaliação do tipo e suficiência do alimento consumido pelas famílias. As quantidades de alimentos foram consideradas: normalmente insuficiente, às vezes insuficiente e sempre suficiente. Mais da metade das famílias investigadas avaliaram suficiência de quantidade de alimentos. Por outro lado, 47% das famílias destacaram que a quantidade de alimentos consumidos era, habitualmente, ou, eventualmente, insuficientes. Segundo a avaliação do tipo de alimento consumido, 56% das famílias afirmaram que os alimentos consumidos nem sempre eram do tipo preferido. Somando-se a essa proporção as famílias que declararam raramente consumir alimentos preferidos, tem-se que, no Brasil, perto de 73% das famílias declararam algum grau de insatisfação com o tipo de alimento que consome (IBGE, 2004a). Esses dados corroboram com o entendimento de SAN assumido no Brasil que destaca a necessidade das políticas de alimentação e nutrição respeitarem os hábitos alimentares culturalmente determinados.

Em síntese, o padrão alimentar e a disponibilidade de alimentos, no Brasil, vêm sofrendo alterações condizentes com a emergência das DCNT em adultos. Há no Brasil contemporâneo o predomínio de consumo de alimentos industrializados, em todas as faixas de renda. O “segundo regime alimentar” destacado por Friedman e McMichel (1989) se reflete, aqui, impondo um padrão alimentar “global”, enfraquecendo o mercado interno de comercialização de alimentos e distorcendo hábitos culturalmente construídos. Os alimentos mais consumidos são basicamente ricos em sal, gordura (saturada e *trans*<sup>41</sup>) e açúcar simples, pobres em carboidratos complexos, fibras e micronutrientes. De acordo com a Estratégia Global da OMS para alimentação saudável, atividade física e saúde, dentre os sete principais fatores de risco para DCNT, os cinco principais hipertensão arterial, hipercolesterolemia, baixo consumo de frutas e hortaliças, excesso de peso ou obesidade, falta de atividade física e consumo de tabaco têm relação direta com a má alimentação e

---

<sup>41</sup> As gorduras *trans* são um tipo específico de gordura formada por um processo de hidrogenação natural (ocorrido no rúmen de animais) ou industrial. Estão presentes principalmente nos alimentos industrializados. Os alimentos de origem animal como a carne e o leite possuem pequenas quantidades dessas gorduras (BRASIL, 2009).

nutrição e ausência de atividade física (WHO, 2003; BRASIL, 2005b; BRASIL, 2006b).

No Brasil, a Política Nacional de Alimentação e Nutrição – PNAN defende a importância de estimular práticas alimentares culturalmente referenciadas nas diferentes regiões do país (BRASIL, 1999). Este aspecto também contribui concretamente para a garantia da soberania alimentar, pois a manutenção de consumo de alimentos arraigados culturalmente diminui a entrada de alimentos e preparações alimentares estranhas aos hábitos da população além de privilegiar a produção e consumo de agricultores locais. A proposta da Iniciativa de Incentivo ao consumo de frutas, verduras e legumes discutida pelo Ministério da Saúde em parceria com o CONSEA nacional em 2005, embora não tenha tido êxito, propunha esta dimensão como eixo norteador de uma política nacional de abastecimento voltada para o mercado interno nacional (PINHEIRO; GENTIL, 2005).

Essas evidências auxiliam o entendimento de que a Insegurança Alimentar e Nutricional no Brasil é resultante da alimentação inadequada que pode, em termos biológicos, se expressar tanto como desnutrição ou mesmo obesidade e outras doenças crônicas não transmissíveis. Pessoas com excesso de peso ou obesidade são pessoas expostas ao consumo inadequado de alimentos; entre os mais pobres, alimentos com alta densidade energética têm substituído alimentos tradicionais mais saudáveis (como o tradicional feijão com arroz) (BRASIL, 2006b).

No âmbito dos aspectos sociais da SAN, os hábitos alimentares também sofrem alterações à luz dos modelos de desenvolvimento econômico e social das sociedades. Os processos de transição demográfica, epidemiológica e nutricional são resultantes das modificações ocorridas nos modos de viver, adoecer, comer e morrer das populações. Hoje as populações têm um padrão alimentar rico em alimentos industrializados, ricos em sal, açúcar e gorduras e pobres em fibras, vitaminas e sais minerais, e, com a expectativa de vida aumentada, são acometidas pelo predomínio de doenças crônicas como obesidade, doenças cardiovasculares, diabetes, Hipertensão Arterial Sistêmica (HAS), dislipidemias e cânceres. As mudanças na forma de organização social contribuíram para a formação de novos hábitos alimentares em consonância com os valores e padrões globalizados.

Os hábitos e escolhas alimentares também são influenciados pelos aspectos culturais. Tradicionalmente, a abordagem para adoção de hábitos alimentares

saudáveis é muito focalizada na dimensão biológica, ou seja, a partir da necessidade do consumo de alimentos ricos em nutrientes como carboidratos, lipídios, proteínas, fibras, vitaminas e sais minerais de forma equilibrada. Contudo, a alimentação se caracteriza por outros elementos, tão importantes quanto os nutrientes, como seus aspectos simbólicos, culturais e antropológicos (PINHEIRO, 2005) os quais não podem ser esquecidos no bojo das ações propostas pela Política.

Não comemos apenas para manter o corpo em bom funcionamento. Em termos sociais, a relação do homem com os alimentos tem uma determinação histórica e particular para cada cultura, e é essa relação que estabelece a matriz de identidade cultural dos alimentos tornando-os socialmente comestíveis ou não. A cultura oriental se organiza a partir de uma matriz cultural e alimentar bastante diferente da matriz cultural ocidental. Peixes crus fazem parte dos cardápios orientais enquanto que nos EUA os alimentos tipo *fast food* são os preferidos para consumo.

Os hábitos e ideologias alimentares justificam as opções (preferências ou rejeições) adotadas por um grupo étnico e social, colocando-se como dimensões mediadoras que organizam as práticas e o consumo. As preferências ou rejeições alimentares se manifestam também através de crenças populares, mitos e tabus alimentares que, com base em aspectos culturais, superestimam ou rejeitam o consumo de certos alimentos a partir de simbolismos construídos pelo imaginário social e saber popular. Podem se fundamentar em questões religiosas, étnicas ou familiares que, em diferentes medidas, limitam a variedade alimentar dos grupos sociais (CANESQUI, 1988).

Fontanele (2002), em elaborada análise sobre a trajetória de uma rede de *fast food* mundial, o McDonald's, faz um mergulho no processo de produção da rede e conclui que nos moldes da sociedade globalizada, onde tudo é representação e a mídia opera um lugar de destaque, o que ocorre é um fetichismo planejado onde marcas, signos, uniformes dos atendentes, programação visual, arquitetura das lojas, tudo, absolutamente tudo, se volta para atender o "paladar universal". Quem come um sanduíche *Bic Mac*<sup>42</sup>, compra forma e conteúdo, essência e aparência,

---

<sup>42</sup> Big Mac é o sanduíche mais divulgado, vendido e consumido na rede McDonalds em todos os países que está instalado (FONTANELE, 2002).

valor de uso e valor de troca muito antes de comprar comida. Todos comem igual em qualquer lugar do mundo. As características peculiares das culinárias locais sucumbem a uma receita universal onde a soberania alimentar e a preservação da cultura alimentar passa ser saudosismo e “atraso” social.

Na contemporaneidade, a era da globalização e urbanização, o modo de viver valoriza a praticidade e agilidade para preparação de alimentos que são pré-processados e embalados para consumo individual e direto. No Brasil, a disseminação de redes de *fast food* franquizadas e empresas multinacionais têm contribuído para o “comer formatado” que desvaloriza as preparações culinárias locais culturalmente referenciadas no Brasil. Hábitos tipicamente brasileiros como o do consumo de arroz com feijão nas refeições principais, de acordo com a POF 2003-2003, têm se alterado com a imposição destes novos modelos sociais.

Sob o ponto de vista coletivo, uma alimentação saudável torna-se adequada quando também compreende aspectos relativos à percepção dos sujeitos sobre os modos de vida adequados, ou seja, quando se identifica com as expectativas dos diferentes grupos sociais, que compõem a sociedade civil. Para isso as dimensões de variedade, quantidade, qualidade e harmonia precisam associar-se aos padrões culturais, regionais, antropológicos e sociais das populações (PINHEIRO, 2005)

No enfoque da Segurança Alimentar e Nutricional, uma alimentação é saudável e adequada quando trazemos para a abordagem da saúde outros fatores envolvidos em sua gênese. O alcance do estado nutricional adequado, de maneira indireta, pressupõe o encontro de alguns fatores como produção, abastecimento e comercialização, acesso e a utilização biológica dos alimentos. Para a garantia de uma alimentação saudável, é necessária condição adequada para seu total aproveitamento e essas condições são relativas às condições de vida como trabalho, moradia, emprego, educação, saúde, lazer e outros. Assim esse conceito tem como objeto a trajetória necessária, desde a produção até o consumo, do alimento, em todas as suas dimensões, e todas as possibilidades que esta produção gera em termos de desenvolvimento sustentável e soberania alimentar (PINHEIRO, 2005)

Em nível de políticas públicas, o grande desafio na formulação e implementação de uma estratégia para a promoção de uma alimentação saudável passa, portanto, necessariamente, por torná-la viável em um contexto onde os



papéis, os valores e o sentido de tempo estão em constante mudança (PINHEIRO, 2005).

### 5.2.3 Cenário epidemiológico e o perfil nutricional da população brasileira

As distribuições das principais causas de mortalidade e morbidade têm mudado profundamente nos países desenvolvidos, e, em muitos países em desenvolvimento, observa-se uma tendência similar. A carga de doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) aumentou consideravelmente nos últimos anos. Em 2001, foram responsáveis por 60% dos 56 milhões de mortes registradas. Considerando o crescimento previsto dessa carga, a prevenção das doenças não transmissíveis constitui-se num desafio muito importante para a saúde pública mundial (WHO, 2002; 2003).

Nos países da América Latina e do Caribe também foi verificado um notável aumento de prevalência de excesso de peso. De acordo com o Demographic and Health Surveys - DHS, (conhecido no Brasil como PNDS) patrocinado pela agência dos Estados Unidos da América para o Desenvolvimento Internacional (AID), a prevalência de excesso de peso entre mulheres na faixa etária entre 15 a 49 anos na década de 90, na Bolívia (1994) foi de 26,2% e 7,6%; na Colômbia (1995) 31,4% e 9,2%; na Guatemala (1995) 26,2% e 8%; em Honduras (1996) 23,8% e 7,8% e no Peru (1996) 35,5% e 9,4%, respectivamente. Em todos os países da América Latina as prevalências encontradas mostraram um aumento significativo de excesso de peso quando comparadas a outros estudos nacionais (PEÑA; BACCALLAO, 2000).

No Brasil, nas últimas décadas, fenômeno semelhante vem sendo observado com modificações no padrão demográfico e no perfil de doenças e mortalidade da população (transição nutricional e epidemiológica), caracterizados pela alta morbidade e mortalidade por DCNT em detrimento de doenças infecciosas e parasitárias. Porém a complexidade do cenário social brasileiro, com grandes desigualdades sociais, tem gerado um quadro ainda mais complexo do que ocorre nos países desenvolvidos, em termos de saúde pública. Juntamente com o aumento da morbimortalidade das DCNT, doenças carenciais, infecciosas e parasitárias têm

recrudescido suas taxas de incidência, ocasionando uma dupla carga de doenças<sup>43</sup>. Essa dupla carga tem ocorrido de forma prioritária em famílias de baixa renda que passaram a acumular, por exemplo, casos de obesidade e dengue, ou anemia e diabetes.

No período entre os anos de 1975 a 1989, considerando todas as faixas etárias, houve um aumento de 100% na prevalência de obesidade entre os homens e 70% entre as mulheres brasileiras (COITINHO et al., 1991). Comparando os dois inquéritos, Monteiro (1995) observou, em 1975, que a obesidade excedeu a desnutrição somente entre adultos de alta renda, contudo, em 1989, a obesidade passou a superar a desnutrição entre os homens de renda alta e média e entre mulheres de todos os níveis de renda.

As taxas atuais gerais revelam valores de excesso de peso em adultos que chegam a 40,6% e 11,1% (sendo 8,9% em homens e 13,1% em mulheres) de obesidade. Apesar de ocorrer em todas as regiões do país e nos diferentes extratos sócio-econômicos da população, o número de casos de obesidade é proporcionalmente mais elevado nas famílias de baixa renda (IBGE, 2004a). Dados do Ministério da Saúde revelam que, no setor saúde, as DCNT respondem pela maior parcela dos óbitos no país e pelas despesas com assistência hospitalar no SUS, totalizando cerca de 70% dos gastos com atenção à saúde (BRASIL, 2005b; IBGE, 2004b).

A prevalência do excesso de peso na população adulta brasileira em 2002/03 revela que esse problema alcança grande expressão em todas as regiões do país, no meio urbano e no meio rural, e em todas as classes de rendimentos. Prevalências entre 20% e 30% foram encontradas na população masculina das áreas rurais do Norte e Nordeste e, de modo geral, entre homens vivendo em famílias com rendimento mensal de até meio salário mínimo *per capita*. Prevalências entre 30% e 40% foram encontradas na população masculina das áreas urbanas das regiões Norte e Nordeste, na população feminina em geral das regiões Norte e Nordeste, entre as mulheres residentes nas áreas urbanas da região Centro-Oeste e, de modo geral, entre homens que viviam em famílias com rendimentos mensais

---

<sup>43</sup> Conceito adotado para referir a complexidade da questão alimentar e nutricional que tem apresentado quadros de coexistência de problemas nutricionais relativos a carências e/ou distúrbios em um mesmo indivíduo ou grupo sociais. Por exemplo, tem sido recorrente a ocorrência de desnutrição e dislipidemias ou anemia e obesidade em membros de uma mesma família ou grupo social de convívio.

situados entre meio e 1 salário mínimo *per capita* e mulheres em famílias com rendimentos mensais de até meio salário mínimo *per capita*. Prevalências entre 40% e 50% foram encontradas na população masculina das áreas urbanas das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, na população masculina da área rural da região Sul, na população feminina em geral das regiões Sul e Sudeste, na população feminina das áreas rurais do Centro-Oeste e, de modo geral, entre homens que viviam em famílias com rendimentos mensais entre um e cinco salários mínimos *per capita* e entre mulheres que viviam em famílias com rendimentos mensais entre meio e cinco salários mínimos *per capita*. Finalmente, prevalências superiores a 50% foram encontradas entre homens em famílias em que a renda mensal era superior a cinco salários mínimos *per capita*. A prevalência do excesso de peso superou a prevalência de *déficits* ponderais, em média, em oito vezes no caso da população feminina e em quinze vezes no caso da população masculina (BRASIL, 2004a; BRASIL, 2006b).

Em termos de evolução da prevalência do excesso de peso, a partir dos inquéritos nacionais do período, em homens observa-se aumentos contínuos e intensos do problema em todas as regiões do país e em todas as classes de renda. No caso da população feminina, aumentos generalizados da prevalência do excesso de peso são observados apenas no primeiro período de estudo (1974/75-1989). No segundo período (1989-2002/03), a prevalência do excesso de peso em mulheres continua aumentando apenas na região Nordeste e, de modo geral, entre famílias com renda mensal de até meio salário mínimo *per capita*. Nas demais regiões e nas classes de maior renda, a prevalência do excesso de peso se estabiliza ou mesmo declina. Vê-se, assim, que, no período mais recente, o problema do excesso de peso em mulheres tendeu a se deslocar para a região Nordeste e, de modo geral, para as classes de menor renda (BRASIL, 2004a; BRASIL, 2006b).

Outro aspecto interessante de incorporar na análise é proveniente de um recente estudo local realizado no Brasil “Prevalência de inSegurança Alimentar em famílias de Pelotas/RS e estado nutricional das pessoas que vivem em inSegurança Alimentar”<sup>44</sup>. Foi verificado, dentre os domicílios classificados em inSegurança Alimentar, que um de cada dois adultos apresentou excesso de peso.

---

<sup>44</sup> O estudo que foi dissertação de Mestrado do Programa de Pós Graduação em Epidemiologia /UFPEL utilizou-se da versão adaptada (curta) da Escala de Segurança Alimentar – USDA (SANTOS, 2008).

Por outro lado, em consonância com o processo de transição nutricional, verifica-se a diminuição das taxas de desnutrição. A prevalência de *déficits* ponderais na população adulta brasileira em 2002/03 indicou exposição de baixa magnitude à desnutrição para a população feminina das áreas rurais do Nordeste e para mulheres pertencentes a famílias com rendimentos mensais de até um quarto de salário mínimo *per capita*. Para os demais estratos da população feminina e para todos os estratos da população masculina, as evidências apontam ausência de exposição relevante à desnutrição.

Nesse mesmo período, observou-se que cerca de 10% dos adolescentes brasileiros apresentavam *déficits* de altura-para-idade sendo maior a frequência em meninos (11,3%) do que em meninas (8,3%). O *déficit* de altura - para - idade foi categorizado quando a altura do adolescente estava aquém de dois desvios padrão da média esperada para idade e sexo segundo a distribuição de referência da Organização Mundial da Saúde – OMS. Nos últimos 30 anos, as taxas de desnutrição vêm sendo reduzidas de maneira importante. Declínios intensos e contínuos caracterizam a evolução da frequência de *déficit de altura-para-idade* ao longo dos três inquéritos nacionais realizados em 1974-1975, 1989 e 2002-2003: 33,5%, 20,5% e 10,8%, no sexo masculino, e 26,3%, 16,9% e 7,9%, no sexo feminino (IBGE, 2006).

O Radar Social (IPEA, 2006) revelou que houve uma queda geral da mortalidade infantil no país, entre 2001 e 2004, em torno de 3% ao ano, e que a velocidade na redução é maior nas regiões mais pobres. As principais causas das altas taxas de mortalidade infantil estão relacionadas a fatores sociais, como carência alimentar básica e escolaridade da mãe, e ambientais, como saneamento básico inadequado. Entretanto, ainda persiste uma taxa de 5,1% de mortes provocadas por doenças infecciosas e parasitárias, principalmente nas áreas mais pobres. O complexo e contraditório cenário epidemiológico já discutido nos capítulos anteriores é confirmado com os dados analisados. Nessa composição, o peso da dupla carga de doenças recai claramente sobre os segmentos de menor renda.

Aspectos relacionados às doenças carências se configuram na perspectiva de que a anemia ferropriva é um problema de saúde pública no Brasil. Apesar de não haver dados nacionais representativos e atuais das carências nutricionais, uma importante compilação de dados da OPAS revelou um cenário preocupante. Pode-

se afirmar que a anemia afeta grandes contingentes populacionais, sendo provavelmente a carência nutricional mais freqüente no país entre mulheres em idade fértil e crianças (MONTEIRO, 2004).

Em relação às carências por Deficiências Vitamina A – DVAs, a maioria dos estudos é realizado na região nordeste, a qual é considerada endêmica no país, segundo os critérios da OMS e UNICEF. Apesar da escassez de estudos e informações não há dados oficiais representativos dessa carência no Brasil. De acordo com a PNDS 2006 cobertura do Programa Nacional de Suplementação de Vitamina A foi de 48% em crianças de 6 a 59 meses no Nordeste (população alvo do Programa) (BRASIL, 2006b).

Os Distúrbio por Deficiências de Iodo -DDIs apresentam a situação mais favorável do conjunto histórico de carências nutricionais no Brasil. De acordo com o Tyromobyl, um estudo coordenado pelo UNICEF com o apoio do Ministério da Saúde brasileiro e realizado no ano de 2000, foi encontrado uma prevalência média de 1,3% de bócio endêmico mas, por outro lado, o número de amostras urinárias com excesso de iodo foi elevado. Com base nessas informações é possível afirmar que os DDIs estão controlados no Brasil (BRASIL, 2006b; BRASIL, 2004 b).

O país não dispõe de estimativas confiáveis para as outras doenças crônicas não transmissíveis, além da obesidade. Porém em termos de mortalidade as doenças do aparelho circulatório, cujo principais fatores de risco são a obesidade, hipertensão e displidemias, em 2001 foram as principais causas de morte no Brasil, correspondendo a 31,9% das causas conhecidas (MONTEIRO, 2004; BRASIL, 2004 b; BRASIL, 2006b).

Assim, revela-se um novo paradigma epidemiológico a ser enfrentado no Brasil: de um lado a persistência das doenças associadas às carências cujo maior exemplo é a desnutrição infantil e a anemia ferropriva, e de outro lado as doenças associadas aos excessos e modos não saudáveis de vida.

Por fim, os dados desmistificam, de uma vez por todas, que excesso de peso e obesidade são condições privativas de populações economicamente mais favoráveis. Os estratos mais pobres são duplamente sacrificados, em termos de risco à saúde: convivem, muitas vezes sob o mesmo teto, com o excesso de peso e a obesidade e com a desnutrição - manifestação biológica da fome.

#### 5.2.4 Dados sobre disponibilidade de alimentos no Brasil

Dados sobre disponibilidade de alimentos no Brasil são escassos. Contudo, algumas análises sobre a produção nacional indicam que não há problemas de disponibilidade alimentar no Brasil e no mundo. Dados do Estudo de Caso Brasil realizado em 2005 pelo Comitê Permanente de Nutrição da ONU evidenciou que, quando dividimos o total de produção pela população, o equivalente em calorias demonstra que o país situa-se acima do mínimo estabelecido pela FAO. Além disso, o país ainda dispõe de recursos para importar os alimentos que não é capaz de produzir (BRASIL, 2005a; CONSEA, 2004).

Os estudiosos e pesquisadores, em geral, são unânimes em afirmar que não há problemas em relação à disponibilidade de alimentos do Brasil. O Guia alimentar da população brasileira destaca que (2006, p.177), de acordo com o sistema FAOSTAT<sup>45</sup>, a disponibilidade total de alimentos no Brasil tem aumentado, continuamente, nas últimas décadas: em 1961, era de 2.216 kcal por pessoa/dia e, em 2002, chegou a 3010 kcal por pessoa/dia, considerando que a necessidade média de consumo energético recomendada para a população brasileira pela própria FAO é de 2300 kcal/pessoa/dia (BRASIL, 2006b).

Segundo o Estudo de Caso brasileiro apresentado na 32<sup>o</sup> sessão do Comitê de Nutrição da ONU, em 2005, o agronegócio é um dos principais pilares da economia brasileira, respondendo por cerca de um a cada três reais gerados no país, o que equivale a 33% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, 42% das exportações totais e 37% dos empregos brasileiros. O Brasil é um dos líderes mundiais na produção e exportação de produtos agropecuários como café, açúcar, álcool e suco de frutas. Além disso lidera o ranking de vendas externas de soja, carne bovina, carne de frango, tabaco, couro e calçados de couro. Molho, arroz, frutas secas, cacau, castanhas e nozes, além de suínos e pescados são destaques no agronegócio brasileiro, que empregava, à época, 17, 7 milhões de trabalhadores só no campo (BRASIL, 2005a).

---

<sup>45</sup> Estão disponíveis estimativas para a disponibilidade de alimentos para consumo humano no Brasil desde 1965 produzidas pelo sistema FAOSTAT que sistematiza dados sobre a produção, exportação e importação de alimentos e já descontam estimativas de desperdício e as frações dos alimentos utilizadas na alimentação animal, na indústria ou como semente (FAO. FAOSTAT web page. Statistics database).

Com clima diversificado, chuvas regulares, energia solar abundante cerca de 13% de água doce da terra, o país apresenta 388 milhões de hectares de terras agricultáveis férteis e de alta produtividade, sendo que em torno de 90 milhões ainda não haviam sido explorados. Esse conjunto de atributos garantem ao Brasil a inserção em muitos processos relacionados a cadeias produtivas (BRASIL, 2005a).

Cerca de 190 milhões de habitantes brasileiros respondem por um dos maiores mercados consumidores do mundo. Quase 80% da produção de alimentos é consumida internamente e apenas 20% são exportados para em torno de 209 países. Em 2003, o Brasil comercializou mais de 1800 diferentes produtos para mercados estrangeiros (BRASIL, 2005).

Contudo, esses dados são insuficientes para avaliar as condições de produção, disponibilidade interna e acesso aos alimentos no Brasil. Não há um banco de informações representativo e consistente nesse sentido. O PNSAN propõe a organização de um sistema de informação que integre as dimensões nutricionais e alimentares da cadeia produtiva de alimentos.

O que é claro e notório, no desenho de política agrícola atual, é que o perfil do sistema produtivo de alimentos tem um padrão de produção agrícola, predominantemente, intensivo, mecanizado, com grande concentração de produtos agroquímicos e altos impactos ambientais. Esse perfil coloca em risco a saúde humana e ambiental (BRASIL, 2005a). A dimensão da sustentabilidade ambiental é hoje integrante do conceito de SAN e tem na PNSAN aspectos importantes a influenciar perante as práticas agrícolas atuais. A PNSAN propõe um modelo de produção nacional baseado na agroecologia<sup>46</sup>. No texto da LOSAN (2006), a SAN abrange a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos naturais.

No enfoque da disponibilidade de alimentos, as políticas de abastecimento alimentar podem determinar o acesso. Para Porto (1994), o setor varejista tem um papel estratégico no modelo globalizado de distribuição de alimentos, entretanto o debate em torno da Segurança Alimentar e Nutricional o incorporou de forma muito

---

<sup>46</sup> A agroecologia é uma nova abordagem da agricultura orgânica que integra diversos aspectos agronômicos, ecológicos e socioeconômicos, na avaliação dos efeitos das técnicas agrícolas sobre a produção de alimentos, no meio-ambiente e na sociedade civil como um todo. Nessa abordagem, a agricultura orgânica compõe um “ramo” da agroecologia, que adota um sistema de produção que exclui o uso de fertilizantes químicos e agrotóxicos e busca manter a estrutura e produtividade do solo, em harmonia com a natureza (BRASIL, 2006).

periférica. O papel dos supermercados no contexto da distribuição dos alimentos para as populações urbanas, de médias e grandes cidades brasileiras, e em particular nas regiões metropolitanas, não se incorporou à pauta de discussão da lei orgânica e da Política de SAN.

O setor varejista brasileiro, no ramo dos supermercados, está entre os que mais cresceram em nível mundial, nas últimas décadas. Em 1970, os supermercados não representavam mais do que 25% da distribuição dos alimentos para a população em nível de Brasil, hoje, em alguns casos, segundo informações do próprio setor, a concentração ultrapassa em mais de 90%, como ocorre na cidade de Porto Alegre(PORTO, 1994).

À sombra desse processo de abertura econômica e da regulação da economia pelo mercado, ocorre uma acelerada e preocupante concentração do setor de supermercados, em especial nas regiões sudeste e sul do país. Essa concentração vem sendo autorizada pelos órgãos federais que deveriam exercer o papel de controle econômico, em nível nacional, com vistas a permitir o equilíbrio entre as atividades econômicas e os interesses de bem-estar da coletividade (PORTO, 1994).

A questão que não pode deixar de ser discutida é que numa economia de mercado globalizada, a presença de alimentos não garante, por si só, o direito de uma pessoa de consumi-los. A capacidade de acesso alimentar de um indivíduo se refere ao conjunto de mercadorias e bens aos quais possamos ter acesso no mercado, e isso dependerá, tanto do que se possui quanto do que se é capaz de adquirir. Assim, o acesso aos alimentos, medicamentos, moradia etc. vai depender do poder aquisitivo dos indivíduos (PESSANHA, 1998).

Em relação ao acesso, o padrão alimentar, em primeira instância, é condicionado por mecanismos de abastecimento, produção e disponibilidade de alimentos. Por isso, o modelo de produção agrícola, as políticas de abastecimento e as políticas econômicas e sociais exercem influências diretas no acesso e disponibilidade de alimentos para as diferentes classes sociais da população. Por isso, a renda é um fator determinante dos hábitos alimentares. O acesso aos alimentos é claramente demarcado pela introdução de uma classe social no processo de produção. O assalariado tem o valor do seu salário como limite para aquisição de alimentos mensalmente. Quanto maior a renda, maior será a possibilidade de variedade de padrão alimentar. De acordo com estudos de Monteiro



(1995), que analisou dados de consumo alimentar, cerca de 90% da população está exposta a um padrão alimentar com excessos de quantidade de calorias e com carência qualitativa de sais minerais, vitaminas e fibras, cursando com alto consumo de industrializados. Dos 10% restantes, 5% são privados de quantidade e qualidade estando em insegurança alimentar e nutricional grave (fome) e os outros 5% têm acesso a uma dieta nutricionalmente equilibrada composta pela variedade e qualidade preconizada pelos profissionais de saúde (BRASIL, 2006b).

O padrão alimentar atual foi determinado por opções que resultam em um modelo que privilegiou políticas econômicas voltadas para o fortalecimento da indústria de alimentos e políticas agrícolas que incentivaram a produção de alimentos voltada para exportação, em detrimento de políticas que fortalecessem a agricultura familiar e o abastecimento alimentar interno da população. A questão dos hábitos alimentares deve ser entendida no conjunto de práticas dos diferentes grupos sociais que convivem na sociedade civil, porém sem particularizá-los ou isolá-los dos determinantes de ordem econômica e política que modulam as relações de produção, distribuição e consumo na sociedade (OLIVEIRA; THEBAUD, 1997).

No contexto da Segurança Alimentar e Nutricional, os países precisam buscar mecanismos de garantir a soberania alimentar e o acesso de todos a uma alimentação saudável em quantidade e qualidade, de forma regular e permanente mediante políticas públicas que visem a promoção do bem-estar social. Por isso, destaca-se também o conceito de soberania alimentar que defende a perspectiva de autonomia dos modelos nacionais de abastecimento.

A discussão da soberania alimentar, como uma estratégia de desenvolvimento sustentável, confere centralidade à questão alimentar no debate da SAN em todo mundo.

*Nesse caso torna-se necessário incorporar na construção das políticas públicas questões ligadas à produção, armazenagem, distribuição, instrumentos de regulação de mercado e de democratização do acesso à alimentação, garantir a qualidade dos alimentos e sobretudo estabelecer mecanismos que permitam disputar na sociedade civil a construção de um novo padrão de consumo alimentar (informante-chave sociedade civil).*

## 6 O PROCESSO DE CONCERTAÇÃO POLÍTICA DA LEI ORGÂNICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (LOSAN)

Este capítulo final tem o propósito de analisar criticamente o andamento do processo decisório que definiu o conteúdo político da lei orgânica de SAN (LOSAN) homologada em 16 de setembro de 2006 (anexo 1).

Serão analisados a configuração dos atores e instituições que participaram do processo bem como a concertação de idéias e interesses vivenciadas ao longo dos anos de 2003 a 2006 nas instâncias decisórias do CONSEA Nacional, incluindo o processo legislativo de aprovação no Congresso Nacional. Buscou-se caracterizar o processo evidenciando os fatos que determinaram o conteúdo político da LOSAN.

### 6.1 A construção e tramitação do projeto de lei

A proposta política de combate à fome do governo Lula intitulada de Estratégia Fome Zero<sup>47</sup> assumiu o debate da SAN como eixo estratégico de desenvolvimento, entendendo que o problema alimentar no país vai além da superação da pobreza e da fome. No discurso político inicial, o combate à fome deveria ser inserido nesta estratégia maior, pois é a face mais visível da Insegurança Alimentar e Nutricional. Com já referido anteriormente, o eixo principal do Estratégia Fome Zero era associar o objetivo da SAN a estratégias permanentes de desenvolvimento econômico e social com crescente equidade e inclusão social (GRAZIANO; TAKAGI, 2004). Porém, ao longo do processo, a Estratégia Fome Zero não conseguiu estruturar uma abordagem integrada do combate à fome com a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Para Gomes Junior (2007),

o Programa Fome Zero que fora anunciado como uma prioridade de governo, ficara resumido à condição de um nome fantasia; a Segurança

---

<sup>47</sup> O FOME ZERO é uma estratégia impulsionada pelo governo federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos. Reune um conjunto de 33 programas sociais reunidos em 4 eixos: acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda e articulação, mobilização e controle social.

Alimentar e Nutricional perdia relevância na estratégia política do governo, e um programa de transferência de renda (o Bolsa Família) passava a ser o novo “salvador da Pátria”.

Assim, coube ao CONSEA o desafio de construir a Política, pois ao não incorporar “as estratégias de sobrevivência e de conveniências do Fome Zero”, optou por manter sua autonomia e seu foco na problemática da Segurança Alimentar e Nutricional.

Prova maior não poderia haver do que, mesmo depois de quatro anos do Ministério da Segurança Alimentar - MESA<sup>48</sup> e da perda de importância dentro do espaço do governo federal das discussões sobre a Segurança Alimentar e Nutricional, o CONSEA ter conseguido aprovar a Lei Orgânica de Segurança Alimentar em 2006, apresentar o Plano Nacional de Abastecimento Alimentar para o debate com a sociedade civil e implementar os trabalhos que culminarão em maio de 2007 com a realização da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar (GOMES JUNIOR, 2006, p.293).

O grupo de trabalho (GT) da Lei (LOSAN) foi proposto em plenária do CONSEA em dezembro de 2004 como um desdobramento das recomendações aprovadas na II CNSAN. O GT LOSAN foi presidido pelo Conselheiro Renato Maluf (FBSAN/CONSEA) com assessoramento e redação de Natalie Beghin do IPEA/Ministério do Planejamento. A indicação dos membros do GT foi aprovada em plenária e buscou, entre os Conselheiros, contemplar a representação da população negra e indígena, com predominância de representantes da sociedade civil, sendo eles: Azelene Kaygang (Organizações Indígenas), Ana Maria Salles Placidino (Associação Cultural de Preservação do Patrimônio Bantu), Edmar Gadelha (FBSAN) e Flávio Valente (ABRANDH). Os Ministérios (embora não fossem titulares no GT) que estiveram mais presentes ao longo das discussões em plenárias ou reuniões especiais sobre a LOSAN foram: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (CONSEA, 2005).

O Grupo que elaborou o texto da Lei Orgânica, também acompanhou estratégias de socialização e debate da proposta. O primeiro Fórum de debate ocorreu de outubro a dezembro de 2004, junto ao Encontro dos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA estaduais. Na seqüência, em abril de

---

<sup>48</sup> O MESA foi extinto em 2004. Quem assumiu as funções de SAN, através de uma secretaria foi o MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome.

2006 houve a realização de uma videoconferência, que apoiou a discussão da LOSAN e outros aspectos da SAN nos eventos preparatórios estaduais que antecederam o Encontro Nacional de Segurança Alimentar – a Conferência + 2, em maio de 2006.

O Conselheiro Renato Maluf enfatizou, em plenária do CONSEA em 26 de abril de 2005 que os princípios que nortearam o trabalho realizado foram (1) cumprir com a principal determinação da Segunda Conferência Nacional de Segurança Alimentar; (2) buscar institucionalizar conquistas alcançadas, destacando o princípio do direito humano à alimentação adequada e à conceituação da Segurança Alimentar e Nutricional, conforme estabelecido na Segunda Conferência Nacional de Segurança Alimentar; (3) construir a intersectorialidade e a capacidade de interagir em regime de colaboração com outros sistemas ou políticas públicas já existentes, e (4) criar espaços plurais de concertação social, formulação e controle das políticas de SAN por intermédio das conferências e dos CONSEAs (CONSEA, 2005).

Os pressupostos assumidos no processo de redação da LOSAN constam nos relatos do CONSEA a perspectiva de construir uma proposta de lei enxuta que indicasse os princípios norteadores para o funcionamento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com a devida flexibilidade para não dificultar avanços no futuro e a necessidade de aproveitar o momento político da gestão atual do governo do presidente Lula.

*Como era complexo demais o problema (da SAN), a gente partiu de uma premissa, e é por isso que em alguns fóruns nós somos criticados. Então o acordo inicial que a gente fez foi que a LOSAN ia, mais do que tudo, expressar princípios. Que ela não ia delimitar território, ela tinha de ser uma lei enxuta, curta, para dar o tom de como é que seria esse sistema aberto, mas não podia tecer detalhes. Senão, a gente não conseguia sair desse “atoleiro” (informante-chave Estado).*

Os temas levados para discussão em plenária, que apesar de algumas controvérsias foram consensuados, diziam respeito à natureza do CONSEA (onde se questionava se o caráter do CONSEA, deveria ser propositivo ou deliberativo) e a composição do CONSEA (havendo proposições alternativas, entre uma composição paritária na representação entre Estado e sociedade civil ou a atual composição de dois terços da sociedade civil e um terço do Estado – poder executivo). Por fim, também foram discutidos os mecanismos de escolha dos representantes da sociedade civil, se através de nomeação pelo Presidente da República com base em

indicações saídas da Conferência Nacional ou através da escolha dos representantes diretamente pela Conferência Nacional. Outro aspecto destacado foi a necessidade de estabelecer critérios para assegurar a representação do ponto de vista de gênero, etnia, raça, denominação religiosa e região no CONSEA.

A LOSAN institui um CONSEA de caráter consultivo e propositivo e estabelece critérios para sua composição (LOSAN, 2006a, artigo 11):

§ 2º O CONSEA será composto por: um terço de representantes governamentais constituído pelos Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da Segurança Alimentar e Nutricional;

[...]

II - dois terços de representantes da sociedade civil escolhidos a partir de critérios de indicação aprovados na Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; e

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

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

A representação das populações negras e indígenas no GT foi muito importante e sinalizava, constantemente, aspectos relacionados à equidade social de grupos tradicionalmente excluídos do cenário de políticas públicas no Brasil. Nesse sentido, o GT considerou a necessidade de criação de mecanismos que promovessem e assegurassem a participação da sociedade civil brasileira em toda a sua diversidade etno-cultural, sobretudo das comunidades que são mais afetadas pelas desigualdades sociais e econômicas no nosso país, como as comunidades ribeirinhas, indígenas, quilombolas, etc.

O processo de concertação no grupo relator da Lei apresentou momentos de tensão, e, às vezes, impasses, demorando cerca de um ano para finalizar seus trabalhos.

*As discussões eram abertas, inclusive, sempre se renovavam cada vez que tinha reunião do grupo. Éramos poucos e sempre os mesmos. A gente fez vários processos de consulta para as redes de apoio [...] Os representantes de conselhos estaduais também fizeram suas proposições e nós fizemos um evento com os Estados, com essa discussão (informante-chave Estado).*

A incorporação do enfoque da alimentação como um direito humano foi alvo de concertação nos trabalhos do grupo. Acredita-se que a participação de muitos atores provenientes do setor da agricultura contribuiu, em alguma medida, para essa

resistência. Assumir a SAN a partir de perspectiva da garantia do direito humano à alimentação adequada insere definitivamente os sujeitos (de direito) no conceito de SAN que, assim, se humaniza. A partir desse pressuposto o enfoque central não é mais os estoques de alimentos, mas sim as pessoas que devem ter acesso à alimentação saudável e adequada.

As pessoas do CONSEA tinham muita resistência ao direito humano e à alimentação adequada, acho que esse avanço a gente conquistou mesmo [...] depois com maturidade, a gente iria desdobrando, com a regulamentação a gente avançava mais. Mas se agente acordasse o DHAA e se isso virasse lei, a gente saía de resolução de Conferência e entrava já no rumo legal mesmo (informante-chave Estado).

Nesse debate, o fato da alimentação não ser reconhecida na Constituição Federal como um direito social tornou-se um problema. A importância de construir essa inserção através de Emenda Constitucional configurou-se com um desdobramento futuro.

No Brasil, proposta de Emenda à Constituição (PEC) 64/2007, apresentada pelo deputado Nazareno Fonteles (PT-PI), para acrescentar a alimentação e a comunicação no rol dos chamados direitos sociais dos brasileiros foi encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados com aprovação no dia 02 de outubro de 2007.

A LOSAN instituiu um Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN que propõe a formulação e a implementação de políticas e planos de Segurança Alimentar e Nutricional, o estímulo à integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como a promoção do acompanhamento, monitoramento e avaliação da Segurança Alimentar e Nutricional no País (BRASIL, 2006a).

Nesse âmbito, todas as ações que visem à garantia da SAN devem ter como princípio a universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada, sem qualquer espécie de discriminação; a preservação da autonomia e respeito à dignidade das pessoas; a 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 e a transparência dos programas, das ações e dos recursos públicos e privados e dos critérios para sua concessão.

É importante lembrar que, além do tempo de redação e pactuação política do texto da lei no GT de elaboração, o processo de construção da PNSAN foi longo e com antecedentes históricos bem anteriores. A SAN entrou na agenda pública brasileira em 1993 (com a forte influência e herança das contribuições de Josué de Castro na década de 1940) a partir do movimento da Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e Pela Vida (integrando as propostas do Governo Paralelo do Partido dos Trabalhadores). Em 2003 volta a integrar a pauta política com o plano de governo e eleição do presidente Lula.

*Os atores que tiveram no coração da formulação da lei, era o pessoal que carregava a herança anterior, não há como esconder isso. Outras nobres contribuições vieram do direito humano como eu disse, e vieram do pessoal, que pode não ter participado daquela trajetória anterior. Ganhou muita relevância nesses últimos anos: o pessoal da agroecologia, do semi-árido, da economia solidária, mas poucas dessas pessoas tinham uma experiência na administração pública (informante-chave sociedade civil).*

*Quando Lula assume, quer dizer, na verdade, desde as campanhas eleitorais para presidente da república, Lula sempre trouxe essa discussão da Segurança Alimentar e Nutricional mais concreta né? Quando Lula assume em 2003 finalmente, eu acho que mostra efetivamente que havia espaço para que o tema voltasse a ser debatido, enquanto agenda política de governo. Tanto é que um dos primeiros atos dele foi exatamente, reconstruir o CONSEA e determinar o combate à fome como prioridade de governo (informante-chave Estado).*

Do ponto de vista do Estado, o governo Lula e o PT foram apontados como atores políticos decisivos no processo. O conjunto de fatos ocorridos no período configuraram uma “janela de política” que culminou com a integração da demanda organizada da sociedade civil (sob liderança do FBSAN), associada ao compromisso e projeto político assumidos pela gestão do governo federal no período recente.

A trajetória construída anteriormente no Governo Paralelo e, posterior, Instituto da Cidadania, conferiu ao debate de SAN o caráter de políticas públicas universais para o tema. A prerrogativa de entender a SAN como um eixo de desenvolvimento para o país foi essencial para essa abordagem.

*No que se refere à lei o governo contribuiu? Contribuiu! Principalmente do MDS, foi de onde veio a principal contribuição e não por acaso, dentro do MDS, gente que é da herança. Mas eu quero dizer o seguinte, os do governo, que mais ajudaram faziam parte da herança anterior e que vieram parar no governo federal. E no governo municipal no governo estadual, ou era da sociedade civil e foram parar no governo (informante-chave Estado).*

Após a finalização do processo de redação, pactuação e aprovação em plenária do CONSEA, a LOSAN seguiu seu trâmite rumo às etapas junto ao Congresso Nacional. A aprovação dos projetos de leis obedece ao fluxo de análise e aprovação nas duas casas do Congresso: Câmara de Deputados e Senado Federal. O CONSEA foi um agente pró-ativo de promoção e monitoramento dessa etapa.

A participação política da base aliada do governo e do Ministério do Desenvolvimento Social foram igualmente importantes para o êxito do processo que, tendo dado entrada na Câmara de Deputados em setembro de 2005, foi discutido e aprovado (com emendas na Câmara de Deputados e sem emendas no Senado Federal) em um exíguo período (político) de um ano.

Nos eventos comemorativos da Semana Mundial de Alimentação de 2005, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva assinou mensagem que encaminhava o projeto de Lei de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) ao Congresso Nacional. O êxito do processo, em curto espaço de tempo sinaliza o destaque e relevância do tema que foi considerado “suprapartidário”.

A LOSAN foi aprovada em 13 de dezembro de 2005 na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados. O relatório do deputado Walter Barelli (PSDB-SP), com parecer favorável e três emendas, foi aceito por unanimidade na Comissão.

As emendas diziam respeito ao questionamento sobre termo soberania alimentar. O grupo de parlamentares liderado pelo relator, Deputado Walter Barelli, não aceitou a junção soberania e alimentar. A frase original fala de soberania alimentar, mas no texto aprovado (emendado) o termo se apresenta com enfoque diferente. No projeto de lei originalmente enviado, o artigo 5 dispunha que:

o direito humano à alimentação adequada requer a soberania alimentar da nação brasileira” e em seu parágrafo primeiro indicava que “a soberania alimentar será alcançada por meio de políticas e estratégias sustentáveis de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais”.

No parágrafo segundo, indicava ainda que o exercício da soberania alimentar pelo Estado brasileiro deveria ser acompanhado do comprometimento do país para com a realização do direito humano à alimentação adequada de todos os povos.



Alvo de divergências e discussões, as emendas propostas resultaram nos artigos do texto aprovado na LOSAN:

Art. 5º - A consecução do direito humano à alimentação adequada e da Segurança Alimentar e Nutricional requer o respeito à soberania, que confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos;

Art. 6º-O Estado brasileiro deve empenhar-se na promoção de cooperação técnica com países estrangeiros, contribuindo assim para a realização do direito humano à alimentação adequada no plano internacional.

Em termos de participação popular, houve apoio público à aprovação imediata ao projeto de lei manifestado através de abaixo-assinado eletrônico, realizado no site do CONSEA e entregue ao Senado Federal com milhares de assinaturas e o apoio de CONSEAS estaduais como de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná e São Paulo.

Em 26 de abril de 2005, o Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Patrus Ananias, participou de audiência pública na Câmara de Deputados para debater o projeto de lei da LOSAN. O convite foi feito pela Comissão de Seguridade Social e Família que, tendo como relator o Deputado Feu Rosa (PP/ES), apreciou e aprovou por unanimidade a proposta. Posteriormente, foi encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) com relatoria do Deputado Roberto Magalhães (PFL/PE) e aprovação.

Seguindo a tramitação no Senado Federal, o Projeto (número 0008/2006) foi aprovado, em 02 de agosto de 2006, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) tendo como relatora a Senadora Ideli Salvatti (PT/SC). O projeto ainda foi apreciado na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), presidida pelo Senador Cristovam Buarque (PDT/DF). Depois de aprovado na CDH, seguiu para votação no Plenário do Senado e Sanção Presidencial em 15 de setembro de 2006.

*O CONSEA fez um acompanhamento permanente através do sistema da Câmara de Deputados. Após cada etapa era articulado o que fazer e quais as alternativas existiam. O importante foi ser pró - ativo e articulado com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e com a assessoria parlamentar do MDS, principalmente nas Comissões do legislativo. Houve também apoio para os relatores (deputados) em termos de argumentos técnicos para fechar os relatórios. Agora a interlocução política foi feita pelo Chico (presidente CONSEA), os conselheiros e o MDS também nos ajustes finais (informante-chave Estado).*

Fica evidente que a organização e a posição estratégica dos atores (tanto do Estado quanto da Sociedade civil) comprometidos com a PNSAN foram o mote que garantiu o êxito alcançado no seu processo de aprovação. A distribuição de atores sociais e políticos, historicamente comprometidos com o tema, através de cargos e funções na relação do Estado com a sociedade civil garantiu o arranjo político necessário para a consolidação do processo. Estratégia semelhante ocorreu no movimento de reforma sanitária na década de 1980 -1990, na construção de uma política universal de garantia da saúde como um direito social. Na temática de SAN, o ideário de afirmação da alimentação como um direito social se consolida na década de 2000 com a articulação de militantes e atores sociais e políticos dessa temática (muitos presentes desde a década de 1970 nos projetos propostos pelo INAN).

A união da vontade política representada por atores e debates provenientes do Partido dos Trabalhadores e lideranças do governo Lula, com a dedicação e compromisso de profissionais técnico-acadêmicos e da sociedade civil, representada pelo FBSAN, encontrou no CONSEA um espaço institucional ideal para a concertação de interesses e legitimação do ideário da PNSAN.

Quando sancionada a LOSAN, o presidente Francisco Menezes destacou:

essa Lei fortalecerá ainda mais a trajetória de significativos avanços que já estão ocorrendo, resultantes da ação conjunta do governo e da sociedade civil brasileira.[...] Com a Lei e sua regulamentação, a SAN passa a ser uma Política de Estado que aponta para a garantia do direito humano à alimentação [...] toda a trajetória de construção da nossa lei, ao lado da sociedade civil revelou a imensa disposição de vencermos qualquer dificuldade, frente a vontade de conquistar um velho ideal (MENEZES, 2006).

O processo histórico-estrutural contribuiu no amadurecimento das propostas para a SAN e culminou com a aprovação da Lei. O empenho político, o apoio técnico institucional e a participação de atores políticos e sociais, incluindo os formuladores de políticas com experiência de gestão, influenciaram decisivamente para a conclusão da etapa de formulação, construindo consensos, harmonizando os conflitos entre idéias e interesses e, assim, consolidando o processo de concertação para o tema.

*Eu acredito nesse enfoque de concertação de interesses e formulação de políticas. Na minha visão o papel das políticas públicas é esse. A sociedade civil precisa exercer pressão para o melhor funcionamento do Estado. Tem*

*um autor, o Richard, ele diz assim: “a situação ideal é você ter, bons governantes cercados de boas pressões, essa é a situação ideal.” O governo se constrói com pressões sociais, e se os governantes forem bons e as pressões forem boas, se tem uma combinação virtuosa (informante-chave sociedade civil).*

O conjunto de atores que participou do processo de formulação da LOSAN indicou, com clareza, o protagonismo das organizações da sociedade civil no processo, com destaque para o Fórum Brasileiro de SAN, no âmbito do CONSEA Nacional.

*é claro que a pressão, o papel indutor da sociedade civil, que está no CONSEA vem do FBSAN. O FBSAN é quem pauta fundamentalmente o CONSEA. Os quadros que estão ali, têm são consistentes, tem acúmulo de discussão no tema. (informante-chave sociedade civil).*

*Eu acho que a sociedade civil foi o protagonista mais importante do processo e O CONSEA conferiu a institucionalidade necessária para que isso pudesse ter evoluído de uma forma organizada e produtiva. Não foram iniciativas isoladas. Foi um processo coordenado. Esse é o mérito do CONSEA! E sem dúvida nenhuma, dentro do CONSEA tem mais a sociedade civil que a participação do Estado (informante-chave Estado).*

## **6.2 Atores políticos e institucionais do processo de formulação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN)**

Na concepção de Merrien (2000), no âmbito do Estado existem setores e sub-setores que concorrem ao processo de elaboração e implementação de políticas públicas em relação com grupos da sociedade civil. O processo político analisado se configurou a partir de uma rede de apoio, revelando um movimento dialético entre o Estado e a sociedade civil interessados em formular e implementar a política de SAN. Nessa lógica, não é possível entender a sociedade civil e o Estado de maneira dicotômica. Não existem dois blocos monolíticos, apenas setores e sub-setores do bloco do Estado e do bloco da sociedade civil, e, entre esses, podem existir redes mais ou menos institucionalizadas, revelando a existência de comunidades de políticas públicas.

As comunidades de políticas públicas são constituídas por atores que possuem um interesse direto ou indireto por um objeto de política. Os membros de uma comunidade de políticas públicas não são, necessariamente, organizados em

redes, mesmo que algumas existam. Assim, faz-se necessário distinguir as “redes de políticas públicas” compostas por membros de uma ou várias comunidades de políticas públicas que interagem na disputa por idéias e interesses por um objeto de políticas públicas em um campo específico (MERRIEN, 2000, p.65).

As comunidades possuem interesses comuns por certos problemas e defendem alternativas de soluções de acordo com suas idéias, valores, instituições e estratégias. Elas se conhecem e instituem entre si forma de colaboração para poderem obter ganhos ao redor dos interesses que defendem e acabam por formar verdadeiras “comunidades epistêmicas”, com linguagem particular de interpretação dos problemas, objeto da política pública, a formação da agenda e as alternativas de solução.

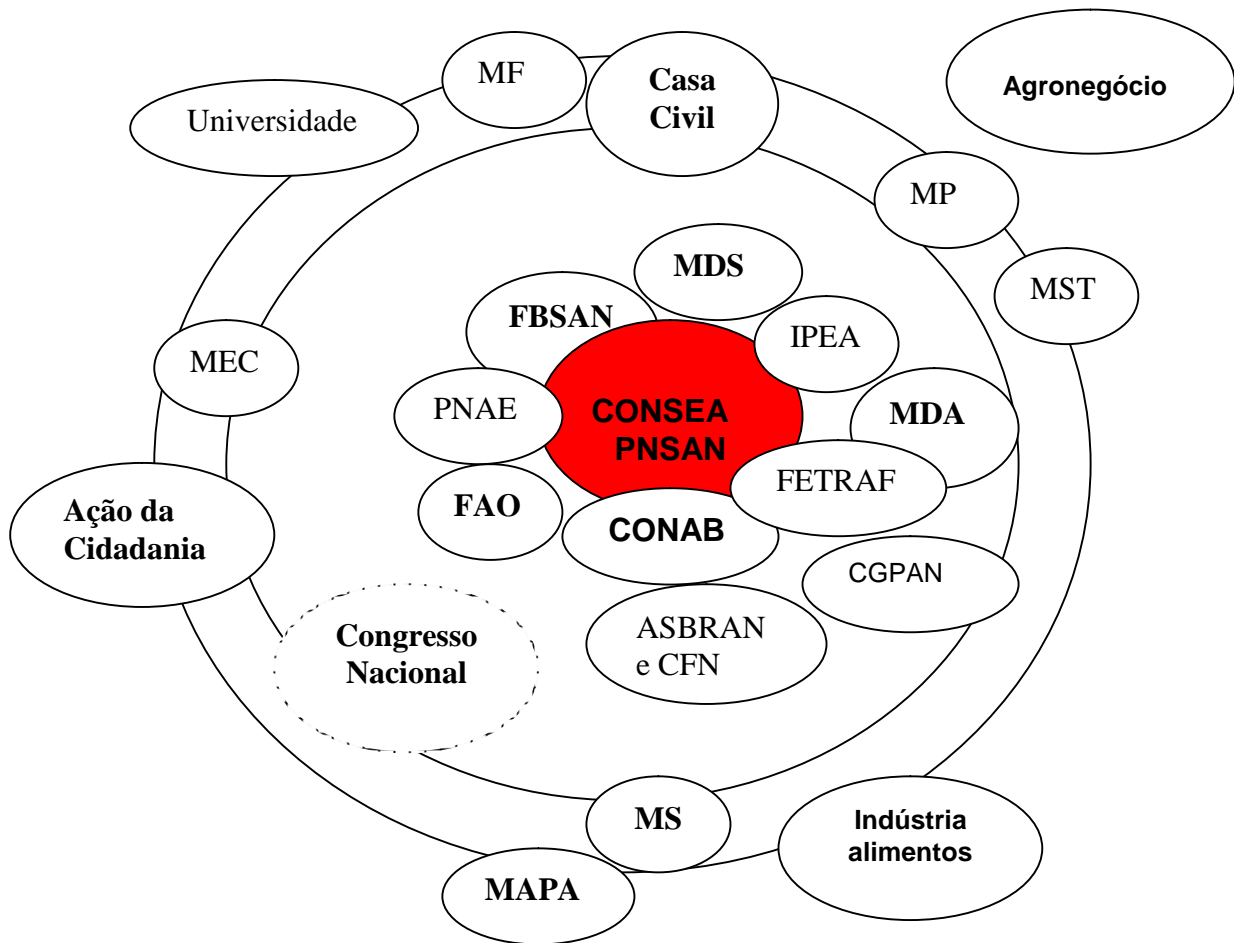
Comunidades epistêmicas são canais por meio dos quais novas idéias circulam entre sociedade civil e Estado, configurando-se em uma rede de profissionais, acadêmicos e especialistas que compartilham valores, conhecimentos, padrões de raciocínio e compromissos capazes de construir consensos e organizar um projeto político comum (CARVALHEIRO, 1999).

Carvalho (1999) evidencia que a comunidade epistêmica não é constituída exclusivamente de cientistas, o que a diferencia das comunidades científicas *stritu sensu*. As comunidades epistêmicas assemelham-se mais a coletivos com estilos de pensamentos em comum e podem ser compostas por profissionais de diferentes setores e instituições, como cientistas, políticos, gestores, empresários, militantes, etc. Eles defendem uma questão fundamental: o conhecimento como instrumento de formulação e implementação de políticas públicas. Essas características são observadas no conjunto de atores do processo da SAN.

Com base nessa definição conceitual de comunidade de políticas públicas, foi utilizado o diagrama de bolhas (VOGEL, 2005), como proposta para identificar o arranjo da comunidade da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.

O processo de formulação da PNSAN evidenciou a configuração de uma comunidade de políticas constituída por grupos de interesse e redes de apoio com diferentes idéias e propostas para LOSAN no período de 2003 - 2006, conforme diagrama a seguir:

Figura 3: Comunidade de Políticas da LOSAN/PNSAN - Brasil, 2003-2006.



Em relação às adesões e participações dos atores no processo, algumas análises dos informantes-chaves merecem ser transcritas:

*A educação não participou como precisava participar, a não ser como uma área específica que é a alimentação escolar, mas as áreas de ensino educação mesmo, ensino superior, ensino médio e fundamental eles nunca participaram, sinto falta grande [...] (informante-chave sociedade civil).*

*É, em nível de governo, eu acho infelizmente, que não houve um compromisso tão amplo quanto se esperaria, tratando de um discurso e de uma ação dada como prioridade pelo governo Lula. Eu acho que a construção da LOSAN, o governo ele participa, mas participa de uma forma muito incipiente, os atores da saúde e da educação participaram em alguns momentos, o desenvolvimento agrário, também (informante-chave Estado).*

*Então, eu acho que a universidade precisa ser mais sujeito do processo. Na sua prioridade, na sua universalidade, debater melhor o tema, fazer seminários mais permanente com mais frequência, eu sinto falta disso acho que é muito pouca massa crítica ligada a esta área, esse debate espalhado em tantas universidades (informante-chave sociedade civil).*

*O Ministério da Saúde teve sempre uma participação muito importante, até porque você tem uma Política Nacional de Alimentação. Tivemos participação ativa da educação, mais notadamente no que se refere ao o PNAE. Esses são atores que sempre estiveram presentes nesse debate de construção. E o MDS, obviamente, teve um papel também protagonista na medida até que tem uma posição dentro do CONSEA privilegiada. O secretário do CONSEA é o ministro do MDS, Patrus Ananias! (informante-chave Estado).*

*[...] o setor privado é um ator fundamental mas ausente no processo[...] (informante-chave Estado e informante-chave sociedade civil)*

**Identificamos no processo de construção da PNSAN características das comunidades epistêmicas citadas por Hass (1992) as quais compartilham (a) um conjunto de crenças normativas, que fornecem uma racionalidade baseada em valores e idéias para a ação social dos membros da comunidade; (b) determinadas crenças acerca de relações de causa e efeito específicas derivadas de suas análises de práticas que contribuem para a solução de um conjunto central de problemas em sua área e que servem como base para elucidar os múltiplos vínculos entre políticas e ações possíveis e os resultados desejados, (c) noção de critérios definidos internamente e de maneira intersubjetiva para avaliação e validação do conhecimento no domínio de sua especialidade e (d) um conjunto de práticas compartilhadas associadas a um conjunto de problemas para os quais a sua competência profissional é dirigida.**

**O conjunto de crenças, critérios e práticas envolvido na significação da SAN determinou a configuração de uma rede de políticas. O ideário subjetivo de defesa do bem-estar social e a perspectiva de resistência ao projeto neoliberal foram pressupostos que sustentaram o tema na agenda política até a aprovação da LOSAN. Segundo Merrien (2000), essa característica presumível completa a configuração e a existência de uma comunidade de políticas públicas.**

A dimensão que a PNSAN abarca está delimitada no texto da lei que afirma que a SAN consiste no direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. Mas abrange, formalmente, somente os

aspectos relacionados: ao acesso aos alimentos através da produção, com ênfase na agricultura familiar, nas técnicas de processamento, industrialização e comercialização, abastecimento e distribuição de alimentos (incluindo a água); a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos; a promoção da saúde, nutrição e da alimentação da população incluindo grupos e populações em situação de vulnerabilidade social; a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos bem como o estímulo a práticas alimentares e estilos de vida saudáveis em acordo com a diversidade étnica, racial e cultural da população; a produção do conhecimento e o acesso à informação.

*Na teoria, o ideal é que a lei tivesse sido feita por todos os setores do Estado e por todas as organizações ou redes dos atores coletivos da sociedade civil com relação com a Segurança Alimentar e Nutricional. Isso seria o ideal, só que não foi assim que aconteceu. Acredito que a gente (GT CONSEA) tinha legitimidade, a Conferência nacional nos fez essa demanda, mas quem participou foi um grupo de alguns técnicos do governo, com algumas pessoas da sociedade civil (informante-chave Estado).*

O Plano Plurianual - PPA<sup>49</sup> (2008-2011) constituiu-se no primeiro Orçamento Federal, após a sanção da Lei de Segurança Alimentar Nutricional (Lei nº 11.346/2006), no contexto da construção da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN e SISAN). Utilizando o conceito de SAN brasileiro, tem-se uma tendência a incluir todos os setores que apresentam relação com o tema, contudo esse exercício não contribuiria para uma análise consistente do orçamento público para a SAN, pois conforme relatam os informantes-chaves e as atas e documentos do CONSEA, nem todos os setores citados no escopo do conceito incorporam a SAN como um eixo de seus planos políticos prioritários (BOCCHI, 2008).

Com certeza, o alcance da SAN demanda investimentos em saúde, educação, agricultura, etc., porém esse pressuposto não é suficiente para interpretar o orçamento destinado para estes setores como contribuições para a SAN. Por outro lado, considerar como recursos para PNSAN somente os valores destinados à rubrica 1049 do PPA, de acesso aos alimentos, seria muito restritivo. Então, se for observado o montante de recursos investidos nos programas da Estratégia Fome

---

<sup>49</sup> O Plano Plurianual (PPA), junto com as diretrizes orçamentárias (LDO) e o orçamento anual (LOA) é integrante do Orçamento Público aprovado pela Câmara de Deputados e Senado Federal. Em conjunto, materializam o planejamento e a execução das políticas públicas federais no Brasil (BRASIL, 2007).

Zero, identifica-se que o eixo de acesso e produção aos alimentos concentrou 43 bilhões para o Programa Bolsa Família e com os outros eixos envolvidos<sup>50</sup> totalizou 51 bilhões de reais de investimento do orçamento da União (BRASIL, 2007).

É importante registrar que na análise das atas das reuniões plenárias do CONSEA foi possível observar as tentativas do grupo de conselheiros para entender e buscar formas de estruturar o orçamento para SAN de forma integrada. Representantes dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento fizeram-se presentes em grande parte das reuniões corridas no ano de 2005, para auxiliar a proposta em construção no CONSEA.

Para o grupo de informantes entrevistados, o fato de atores chaves do processo de formulação não terem governabilidade para aprofundar a discussão institucional necessária fez com que o GT escolhesse não criar estruturas que reforçassem o modelo tradicional setorial. A proposta da PNSAN era inovadora pois queria romper com as “caixinhas” da gestão administrativa. A idéia não era criar um conjunto de programas sem sinergia ou articulação.

*Sem dúvida nenhuma, buscar novas formas de gestão intersetorial é o esforço que a política tem que fazer e não criar pequenos programas ou políticas específicas. Para isso, a política tem que dar conta da diversidade brasileira porque é a diversidade que marca nossa sociedade civil (informante-chave Estado).*

Avalia-se que a decisão de não indicar as fontes e destinações orçamentárias para a SAN, no texto da LOSAN, tenha sido uma escolha proposital, em função da dificuldade de conseguir estruturar um arranjo institucional, com a governabilidade necessária, em termos de gestão e financiamento para implantação Política. O receio de “engessar” as ações multisetoriais em um único setor, e assim inviabilizar a intersetorialidade da proposta foi um argumento recorrente na fala dos informantes-chaves.

Através da questão do financiamento e destinação orçamentária para a Política de SAN pode-se observar uma das faces da complexidade que envolve o desafio da intersetorialidade na gestão pública brasileira.

*Em relação à gestão e orçamento a gente é criticado, porque no sistema fechado com o Sistema Nacional de Saúde, da Previdência há definição*

---

<sup>50</sup> A Estratégia Fome Zero se compõe em 4 eixos: acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda e articulação, mobilização e controle social.



*clara de recursos, ações, responsáveis, nos três níveis de governo, enfim, ele é extremamente preciso. Há regras de como esses sistemas devem funcionar, e a LOSAN não faz isso, se você for olhar a lei, realmente ela não define nada disso. Não define nem muitas responsabilidades. E essa foi a decisão difícil a ser tomada [...] O consenso se construiu com base nisso e os atores que não concordaram, ficaram de fora (informante-chave Estado).*

Contudo, apesar do consenso de apoio ao formato da Lei algumas críticas foram feitas em relação à natureza aberta do SISAN:

*Eu sou um tanto crítico ao texto da lei. Eu sei que foi proposital, que ele foi pensado em função do contexto desfavorável no congresso ou de todas as pressões, barreiras ou dificuldades que nós poderíamos ter na tramitação do projeto de lei [...]. Seguramente se fosse algo muito transformador, com uma expectativa de mudar muito as estruturas, possivelmente ele (o projeto de lei) não teria tido êxito na sua aprovação. Acho que se trabalhou muito no conceito da lógica do acesso, isso está bem posto no projeto de lei, mas ele não sinaliza a questão da política, não sinaliza a linha da implementação das políticas. A forma como esse projeto foi estruturado e aprovado gera um certo incômodo (informante-chave Estado).*

No elenco de setores que avançaram na implementação de programas relacionados a SAN, pode-se destacar o crescimento dos recursos alocados no Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), levando-se em conta os orçamentos dos anos anteriores. Sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o PAA é considerado prioritário na área de Segurança Alimentar, uma vez que possui um caráter estruturante, sendo reconhecido como um programa que atinge os segmentos mais excluídos e que estimula a comercialização dos produtos da agricultura familiar e a organização da produção (BOCCHI, 2008). O PAA foi proposto e formulado a partir dos debates e grupos de trabalho do CONSEA, constituindo-se a vanguarda em termos arranjo de institucional intersetorial.

O PAA<sup>51</sup> (Programa de Aquisição de Alimentos) é um instrumento de política pública instituído pelo artigo 19 da Lei nº. 10.696, de 2 de julho de 2003, e regulamentado pelo Decreto nº. 4.772, de 02 de julho de 2003, o qual foi alterado pelo Decreto nº. 5.873, de 15 de agosto de 2006.

---

<sup>51</sup> O Programa adquire alimentos, com isenção de licitação, por preços de referência que não podem ser superiores nem inferiores aos praticados nos mercados regionais, até o limite de R\$ 3.500,00 ao ano por agricultor familiar que se enquadre no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, exceto na modalidade Incentivo à Produção e Consumo do Leite, cujo limite é semestral.

O total de recursos alocado para o PAA em 2008 foi de R\$ 678, 5 milhões, o que representou um acréscimo de 97% em relação aos valores do Orçamento 2007. O CONSEA demandou a necessidade de um valor de R\$ 1 bilhão para o PAA, o que não foi concedido pelo governo.

*Seguramente a Segurança Alimentar e Nutricional enquanto um tema da agenda política do governo federal não é um eixo de orientador de políticas. Se fosse certamente o governo não teria tomado medidas como a aprovação dos transgênicos. A própria questão do campo e da política agrícola, suas nuances, suas controvérsias e seus problemas. A questão da monocultura, a questão de um modelo que continua sendo excludente, concentrador de renda e tendo um alto impacto ambiental, altamente dependente do poder das transnacionais. Então, todos aqueles princípios que estão no contexto da discussão da soberania e Segurança Alimentar e Nutricional acabam orientando políticas dos Ministérios do Desenvolvimento Social, do Desenvolvimento Agrário e, de uma pequena forma, da Saúde. Mas com certeza não orientam a política do Ministério da Agricultura e as macro-políticas de economia e planejamento (informante-chave Estado).*

A respeito do setor saúde, não houve maiores investimentos em termos de recursos financeiros na implementação das ações da PNAN. A dificuldade de interlocução sentida pelo CONSEA é referida pelos informantes-chaves:

*No Ministério da Saúde os recursos para as novas ações em 2008, praticamente continuam iguais aos valores orçados para 2007, não ocorrendo, assim, o acréscimo de recursos para o fortalecimento do SISVAN reivindicado pelo CONSEA (informante-chave sociedade civil).*

Os informantes, que historicamente participam do processo e representaram o setor saúde na temática da SAN, referem que o Plano Plurianual (PPA) reflete as dificuldades de inserção da SAN na agenda do Sistema Único de Saúde (SUS).

*O setor saúde, eu acho, que participou da maneira como conseguiu. Com uma área que não tinha muito espaço, nem muita governabilidade que é a CGPAN. Acho que a CGPAN participou com pouca governabilidade que tinha na época. Mas então eu diria que a área da Saúde, a área de comando político da saúde, não participou e precisava ter participado mais. Quero dizer, que acho que o pessoal da CGPAN, na época, fez o que conseguia fazer (informante-chave Estado).*

Em relação ao Programa da Alimentação Escolar<sup>52</sup> (PNAE) houve um avanço político inegável. No Orçamento 2008 os valores previram a extensão da

---

<sup>52</sup> Programa Nacional de Alimentação Escolar (também conhecido como merenda escolar) é gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e visa à transferência, em caráter suplementar, de recursos financeiros aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios destinados a suprir, parcialmente, as necessidades nutricionais dos alunos. É um dos maiores programas na área de alimentação escolar no mundo.

alimentação escolar para o ensino médio, com um orçamento de R\$ 1,9 bilhão. A extensão do PNAE para o ensino médio amplia sua abrangência para toda a educação básica, uma proposta sempre presente na pauta do I e II CONSEA e reforçada nas recomendações da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2007).

Na análise realizada, a PNSAN, recebeu fortes estímulos no campo da agricultura familiar e da alimentação escolar. Na alimentação escolar, a tramitação de um projeto de lei no Congresso Nacional que transforma o PNAE em uma política pública, de acordo com os pressupostos do DHAA e com o enfoque da promoção da alimentação saudável, é um dos desdobramentos do processo de construção da PNSAN. O projeto, além de criar um marco regulatório para o programa, visa a ampliar suas ações aos alunos do ensino médio, incluindo cerca de mais 8 milhões de jovens (BOCCHI, 2008).

O PAA e o PNAE são integrantes da Estratégia Fome Zero e visam a garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional e promover a inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar (CONSEA, 2007a).

Entende-se que o PAA pode ser um novo modelo de política intersetorial que, de forma inovadora, viabiliza um desenho institucional capaz de contribuir para modificação das fragmentadas estruturas de gestão vigentes. O Grupo Gestor do PAA, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome é composto pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Ministério da Fazenda. Acredita-se que a inserção do Ministério da Saúde é um passo fundamental a ser dado para ampliação do enfoque da SAN nos moldes do conceito que a sustenta.

Observando as análises do CONSEA Nacional identifica-se uma ampliação de programas da base da matriz do Fome Zero com destaque para a agricultura familiar e o eixo de produção de alimentos. As demandas do CONSEA atendidas pelo governo cresceram um quantitativo de 190 milhões de reais ao orçamento de SAN para período de 2008 a 2011 (BOCCHI, 2008).

### 6.3 As divergências de idéias e conflitos de interesses no processo decisório e de concertação político-social

A análise dos processos de formação da agenda e formulação de políticas públicas, que priorizam interesses e conflitos, buscam captar a influência dos grupos de pressão, das redes de interações entre os principais atores do processo; a capacidade de argumentação, negociação de interesses e conflitos que convergem para a escolha de uma determinada alternativa de solução, em contextos econômicos, políticos, institucionais e sociais específicos (CARVALHO, 2005).

Idéias generalizadas sobre políticas públicas formam a base para as discussões. Isso pode coincidir com um consenso básico e amplo da população sobre uma questão nacional como se desenhou no campo da Segurança Alimentar e Nutricional. Quando as idéias políticas chegam ao ponto de discussão, os atores e formuladores de políticas debatem idéias, mas a forma como os problemas relacionados às políticas são definidos e a base dos valores que a sustentam são fatores que influenciam muito para as soluções escolhidas (CARVALHO, 2005).

As idéias e valores perpassam a elaboração de políticas públicas. Isso porque elas definem não só o discurso governamental, mas, principalmente, a sua própria ação. Uma política pública também pode ser definida pelo conjunto de decisões tomadas para responder a um determinado problema de sociedade civil. Por isso, para entendê-las é preciso considerá-las como um processo que contempla um fluxo de interações entre atores envolvidos na elaboração, implementação e avaliação dessas políticas. As decisões implicam, de outra parte, juízos de valor, idéias, interesses e conflitos que se processam em âmbito institucional (CARVALHO, 2005).

A formação de consenso foi predominante, e os conflitos de interesse foram, na opinião dos informantes, harmoniosamente acordados.

*[...] a gente discutia objetivos, princípio, como é que seria a parte governamental, mas não tínhamos desacordo em geral, talvez as discussões mais tensas fossem: o conselho (CONSEA) tem que ser deliberativo? Não, não pode um Conselho com dois terços de sociedade civil ser deliberativo (informante-chave Estado).*

*Não, eu acho que não houve disputa ideológica porque não houve polêmica. A partir do momento que foi aprovado por unanimidade, Houve uma habilidade política muito grande, na condução desse processo a nível de Congresso para talvez não chamar a atenção*

*daquilo que efetivamente se pretende com LOSAN (informante-chave Sociedade civil).*

Existem diversas interpretações dos problemas e de soluções ou alternativas. No processo decisório, há um ciclo de negociações, concertações e até imposição de decisões e, finalmente, diferentes formas, estratégias e oportunidades são propostas para se fazer avançar um tema na agenda pública. No campo de difusão de novas idéias e valores sobre o desenho de políticas públicas o processo de construção da PNSAN gerou contribuições significativas (CARVALHO, 2005).

O processo democrático e participativo de formulação de políticas públicas implica negociação entre diferentes idéias e visões que podem ou não levar a acordos racionais, como, por exemplo, a Política em análise (CARVALHO, 2005).

Os grupos de interesses estão sempre tentando apresentar suas perspectivas sobre determinada questão a um formulador de políticas relevantes. Alguns desses grupos são bem organizados e têm uma boa base de recursos. Essa capacidade geralmente permite que consigam influenciar o processo de formulação de políticas mais do que outros grupos com menos recursos. Até certo ponto, os governos dependem de grupos de interesses com boa base de recursos para ajudá-los a decidir o que fazer em relação a uma questão específica. Os governos podem também depender bastante desses grupos ou indivíduos para ajudá-los na implementação de decisões relacionadas às políticas (ATKINSON; COLEMAN, 1992).

Na opinião dos entrevistados e nos registros consultados, os interesses econômicos da indústria de alimentos e do setor do agronegócio formam grupos de interesse contra-hegemônicos no processo de construção da LOSAN. O conceito de SAN adotado reacende conflitos já sinalizados no período de elaboração do Documento Brasileiro para a Cúpula Mundial de Alimentação. Situar a SAN como um referencial afirmativo de desenvolvimento nacional traz a tona o embate político entre a abertura de mercados e o fortalecimento do mercado agrícola nacional.

*A indústria de alimentos, então esse é o grande conflito ideológico, então no campo o que tem de ideologia, pelo menos duas coisas eu acho, a primeira, a relação com o Estado, a visão do Estado e a relação com o Estado (informante-chave sociedade civil)*

Apesar de ter tido a Associação Brasileira das Indústrias de Alimentos (ABIA) como representante no CONSEA, a mesma ABIA, na Câmara de Deputados do Congresso Nacional, solicitou a retirada de pauta do projeto da LOSAN. A estratégia adotada pelo setor industrial de alimentos corrobora com a impressão dos informantes-chaves em relação ao conflito de interesses entre os princípios e diretrizes da SAN e o modelo agrícola-industrial vigente no país.

*um grupo de interesse foi liderado pela ABIA, que mesmo tendo participado das reunião do CONSEA, enviou um parecer ao Congresso Nacional afirmando que não precisava de lei de Segurança Alimentar e Nutricional porque já tinha uma legislação sanitária que contemplava essas questões e propondo o arquivamento do projeto(informante-chave sociedade civil).*

O aumento das assessorias parlamentares e a contratação de consultores externos é um reflexo de uma nova realidade de defesa de interesses: o lobby<sup>53</sup>. Empresas e entidades de classe contam com recursos humanos mais qualificados e também deputados e senadores passam a depender cada vez mais de assessores especializados. A abordagem pode ser no sentido de proteção contra o assédio lobista, ou, dependendo da situação, aderir ou participar do jogo político (VIANNA, 2000).

No enfoque contrário à proposta da PNSAN, o setor do agronegócio manifestou seu desagravo ao processo mediante o não comparecimento e participação. A PNSAN assume a importância do fortalecimento da agricultura familiar e adoção de um modelo agrícola de produção voltado para o mercado de consumo interno.

*Um interesse claramente defendido no processo do CONSEA foi o da agricultura familiar, mas sempre fazendo a disputa com o agronegócio. Mesmo com os representantes do agronegócio ausentes. O setor do agronegócio não tinha vantagem nenhuma de se expor, o debate da SAN é um campo de desgaste e eles preferiram trabalhar no subterrâneo (informante-chave Estado).*

As análises e depoimentos levam a crer que o agronegócio, as multinacionais do setor de alimentos, as redes de supermercados, os grandes setores de

---

<sup>53</sup> O Lobby é o processo no qual representantes (especializados) de grupos de interesses, atuam como intermediários, exercendo influência e intermediando as relações de interesse entre o grupo que representa e os legisladores.(PASQUINO, 1985). No contexto brasileiro, Viana (2006) entende que o Lobysmo foi uma forma imposta e hegemônica de organização de interesses e por isso os formatos neocorporativos e concertacionais de organização de interesses e de influência sobre os processos decisórios, decisivos para a consolidação do Estado de bem-estar, não se estabeleceram (VIANNA, 2000).

distribuição e as agroindústrias, principalmente, têm visões distintas do que a LOSAN defende. O forte questionamento do modelo agrícola-industrial atual coloca em risco seus interesses comerciais. De fato, ou eles não tiveram força para articulação ou estão usando outras táticas, mas não participaram da disputa política. Entende-se que a configuração do CONSEA garantiu um espaço de representação<sup>54</sup> para a defesa de interesses contrários aos defendidos pelas deliberações das Conferências e Conselho Nacional.

Nessa análise, é preciso destacar também que a composição do CONSEA manifesta um posicionamento sobre as idéias e interesses em debate pela SAN. As entidades e representações presentes no CONSEA manifestavam-se claramente no sentido de apoio ao ideário democrático e participativo da SAN que a colocava como eixo de desenvolvimento social para o país. Esse foi um pressuposto básico para a incorporação aos trabalhos do CONSEA, contudo o espaço de debate, tanto nas câmaras temáticas e grupos de trabalho quanto nas plenárias sempre foi aberto a contribuições diversas e contrárias. O CONSEA foi palco de inúmeros conflitos de idéias e interesses mesmo entre seus pares e conselheiros. Pragmaticamente, o CONSEA não se configurou como um território neutro e imparcial perante o conjunto de idéias e interesses defendidos, mas nem por isso se negou a travar discussões políticas importantes que dizem respeito às condições políticas, econômicas e sociais para implantação da Política de SAN.

O Movimento dos Sem Terra (MST) que é o principal **movimento social** de luta pela terra desde a década de 1980, não participou sistematicamente ao longo do processo de construção de PNSAN. Apesar de ter contribuído com o debate da SAN no Governo Paralelo, no Instituto de Cidadania e no início da discussão sobre a Estratégia Fome Zero, o MST não se faz presente nos debates e proposições ao longo das Conferências e outros fóruns de discussão vinculados ao CONSEA.

*O MST não participou de uma série de discussões estratégicas do país. Eu acho que eles estão em um plano tão ideológico e tão macro das coisas do país que eles não discutem, por exemplo, organização da produção de alimentos, não discutem o papel do setor privado no setor agrícola alimentar nas cadeias produtivas, não participam do espaço de conselhos de controle social, não vão para o espaço de debate de Segurança Alimentar e Nutricional. Acho isso um erro estratégico! Eu acho que a reforma agrária, poderia ser um componente estratégico de uma política de Segurança Alimentar e Nutricional e acaba não sendo (informante-chave Estado).*

---

<sup>54</sup> Há uma vaga para a representação da Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (ABIA) e mais uma vaga para a Confederação Nacional de Agricultura (CNA) no CONSEA Nacional.

Em relação às disputas ideológicas, foi praticamente consenso entre os entrevistados que não houve grandes embates ideológicos no processo. Acredita-se que a LOSAN caracterizou-se como um pacto de possibilidades a fim de ser um movimento de resistência e de enfraquecimento das políticas neoliberais e focalizadas em geral. Houve assim um acordo de possibilidades políticas a fim de garantir a SAN como uma agenda política de Estado.

*Então eu diria que não houve uma disputa de idéias, as divergências não eram disputas porque os atores da contradição estavam fora. Então, não tinha a disputa de modelo, todo mundo que estava ali, estava mais ou menos de acordo. Alguns achavam que o Conselho tinha que ser dois terços sociedade civil e deliberativo, e que tinha que botar na lei tudo que as empresas não podem fazer. As questões de conflito giraram em torno disso... (informante-chave Estado).*

Somente um aspecto político foi destacado como ponto de disputa ideológica no grupo de informantes: a soberania alimentar. O termo soberania alimentar foi motivo de divergência política, antes mesmo do envio do projeto ao Congresso Nacional. Quando o projeto foi para a Casa Civil, o principal conflito e questionamento foi em relação ao enfoque da soberania alimentar.

*[...] essa relação entre Segurança Alimentar e Nutricional e soberania alimentar guarda um debate ideológico. Mas acho que esse debate está sendo superado. O que aconteceu foi que nós começamos a construir uma concepção de Segurança Alimentar pouco antes que o movimento internacional fizesse aparecer a concepção de soberania. No documento do Governo Paralelo, não beberam na fonte da soberania alimentar. O movimento de soberania alimentar surge muito marcado por essa visão crítica de apropriação feita pelos interesses privados, governos e OMCs, a OMC banco mundial (informante-chave sociedade civil).*

Como o Brasil desenvolveu um caminho distinto e mais qualificado do conceito e significado da SAN, exacerbaram-se as diferenças no comparativo com os outros países. Em alguma medida, o aprofundamento brasileiro pode ter dificultado a integração entre os conceitos de SAN e de soberania alimentar. Parece ter-se criado uma disputa em torno dos conteúdos que compõem os dois conceitos. Na lógica de comunidades de políticas podemos dizer que o debate da soberania alimentar no plano internacional estruturou-se a partir de outra rede de apoio com estratégias e práticas diferenciadas do grupo da SAN no Brasil.



O enfoque da soberania alimentar, para alguns, acaba herdando o componente ideológico que a Política de SAN abre mão na concertação do processo decisório de aprovação da LOSAN.

*Eu acho que a LOSAN perde um pouco quando não coloca essas duas palavras juntas (soberania alimentar). Você vê que as grandes derrotas do CONSEA foram em relação à soberania alimentar, por exemplo os transgênicos. Nós não ganhamos nenhuma causa do governo Lula no campo da soberania alimentar. Ai é que eu penso será viável construir uma política de Segurança Alimentar no Brasil sem soberania alimentar? Se o Brasil não constrói sua própria soberania alimentar? (informante-chave Estado).*

Acredita-se que a PNSAN tem que tocar em questões complicadas como a questão das sementes e a questão dos transgênicos, que reflete uma grande contradição do processo de formulação da Lei. Sem o enfrentamento das divergências do modelo agrícola, incluindo importação e exportação de alimentos, a SAN não se constituirá como um eixo orientador de políticas que reflitam de fato na garantia de direitos e mais equidade social. Entretanto também houve divergência entre as opiniões dos informantes. Alguns consideraram que a soberania alimentar está integrada de maneira suficiente ao conceito da SAN.

*Essa questão de soberania alimentar x SAN eu acho que é um pouco preciosismo. Essa palavra soberania foi muito mais usada como palavra de afirmação de determinados grupos do que como uma grande diferença de um projeto estratégico. Não tem problema nenhum com a palavra soberania, mas talvez a agricultura, sei lá, mas eu não vi esse problema porque eu acho que a questão que sempre foi colocada foi como uma política nacional de Segurança Alimentar, isso automaticamente remete a questão do próprio país (informante-chave Estado).*

O principal desafio assumido é referente as condições de implementação da PNSAN. O êxito do processo de formulação é compartilhado pela grande maioria dos participantes e militantes, em todas ou algumas fases dessa trajetória, contudo em que pese as conquistas políticas, a capacidade de gestão, manutenção e integração das ações é que configurar-se-ão em características inovadoras da Política.

*[...] na minha perspectiva o foco central da SAN é de uma mudança estrutural, mudança de padrão de produção e de consumo, né? Mas se isso aparecesse explicitamente, a lei não teria avançado. Então eu acho que ela ficou muito mais na perspectiva do acesso. Ninguém vai se colocar contra a proposta de que qualquer cidadão ou qualquer indivíduo desprovido de cidadania possa ter acesso à alimentação. Então, a Lei entra por um campo que tende a ter mais unanimidade. Certamente não entrou-se em uma disputa no campo econômico (informante-chave Estado).*

*Na construção do processo, eu tenho que admitir que a LOSAN foi muito inteligente mas insuficiente. A lei orienta e assegura princípios e diretrizes, mas agora como será implementado? Vai ser de forma mais intervencionista, mais reguladora ou de forma neoliberal, ou seja, não assegurando nada? (informante-chave sociedade civil).*

#### **6.4 A institucionalidade da SAN as perspectivas na construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)**

As instituições, no estágio de formulação de políticas, são as estruturas e processos formais por meio dos quais os formuladores decidem sobre as questões de política pública. Entre as estruturas formais estão: o executivo político; os ramos legislativo, burocrático e judiciário do governo; regras formais criadas por meio de legislação; regulamentações e decisões judiciais; estruturas e processos formais do governo, incluindo ministérios e agências (ROTHSTEIN, 1998).

A base institucional do SISAN é a LOSAN 11346/2006, e os decretos 6272/2007 e 6273/2007, que a regulamentam e estabelecem atribuições para o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA e para a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN, no plano federal.

Para Ruano (2007), secretário nacional da SESAN/MDS os aspectos necessários para sua implantação são: a formação e o fortalecimento de instrumentos de articulação intergovernamental, um maior compartilhamento da gestão das políticas públicas, a construção da capacidade dos entes federados para realizarem suas competências constitucionais e a ampliação da articulação com a sociedade civil.

A LOSAN (BRASIL, 2006a) instituiu o SISAN nos três níveis federativos, formando um conjunto de instâncias de SAN: Conferência Nacional de SAN (Art. 11, I); Conselho Nacional de SAN (Art. 11, II); Conselhos Estaduais e do Distrito Federal de SAN (Art. 11, e); Conselhos Municipais de SAN (Art. 11, e); Câmara Interministerial de SAN (Art. 11, III); Câmaras congêneres nos estados e Distrito Federal e Câmaras congêneres nos municípios (Art. 11, III, c); Órgãos e Entidades de SAN nos estados e Distrito Federal (Art. 11, IV); Órgãos e Entidades de SAN nos municípios (Art. 11, IV); instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que

manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios e diretrizes do SISAN (Art. 11, V).

*A CAISAN vem agora fazer uma articulação de 19 órgãos do governo, entre ministérios e secretarias especiais, que têm estatura de ministério, e passa a ter a construção de um outro cenário organizativo dentro do governo articulador. Dessa forma, você tem sim uma caixa de ressonância, você tem uma instância, que você possa fazer um debate. Esse é um aspecto interessantíssimo da lei ter criado uma instância governamental articuladora. Assim, a intersetorialidade da Segurança Alimentar e Nutricional poderá acontecer (informante-chave Estado).*

Na institucionalidade proposta pela lei, alguns informantes questionam a necessidade de reproduzir instâncias congêneres do CONSEA em todos os estados e municípios, pois as diferenças regionais devem ser consideradas e valorizadas no sentido de composições de acordo com as potencialidades e arranjos locais.

*Eu acho que o CONSEA nacional consegue se constituir bem, mas em nível estadual já tenho dúvidas, em nível municipal eu acho que não cabe (informante-chave sociedade civil).*

*[...] a gente não pode idolatrar os Conselhos e tomá-los como uma receita única. Eu, por exemplo, que conheço determinados cantinhos, pontos do interior do BRASIL, fico observando que tem lugares que não tem um CONSEA, mas tem um Conselho de Desenvolvimento Rural, que desenvolve função análoga, e às vezes melhor do que determinados CONSEAs que tem por aí. Eu sou a favor que em cada canto desse Brasil haja um movimento muito forte pela Segurança Alimentar e Nutricional, mas o arranjo disso, na relação da sociedade civil e do Estado, tem que ser mais permeado pelas diferenças que existem, pelas construções históricas locais (informante-chave sociedade civil).*

De acordo com o registro das atas e entrevistas, houve divergências, em torno dos lócus, o espaço institucional da Câmara Interministerial, de coordenação governamental. A proposta do CONSEA era de que a CAISAN ficasse vinculada à Casa Civil, contudo, após reuniões e discussões em várias instâncias, a decisão do governo foi de que ela deveria ficar vinculada ao MDS.

*essa questão da câmara interministerial é uma das grandes expectativas da lei. Foi um dos grandes problemas que o CONSEA via na sua prática: a dificuldade de uma interlocução consistente com o governo, no sentido que suas propostas tivessem um tratamento intersetorial pelo governo, dialogado e articulado. Mas não tinha isso claramente, muitas vezes, o CONSEA assumia o papel de interlocução. Então, a câmara interministerial, eu acho, que tem um lócus estratégico. Isso vai ser um elemento que vai definir o espaço político, vai pesar no espaço político da questão da Segurança Alimentar e Nutricional no governo, se isso não estiver bem articulado, bem amarrado, não vai andar (informante-chave Estado).*

Corroborando com algumas entrevistas entende-se que a relação público x privado demanda um olhar cuidadoso na relação de interesses. Em termos de interdependência e autonomia a relação do setor público com o setor privado requer uma regulamentação ética e transparente.

*Essa entrada do setor privado ao SISAN, ela tem que ser muito bem pensada não é deixar a critério da responsabilidade social da empresa. Porque se você tem um município pequenininho com menos de 20 mil habitantes, e você tem uma grande empresa de agronegócio lá. E se ela manifestar interesse de entrada no SISAN, na Segurança Alimentar e Nutricional, como forma de marketing, de responsabilidade social. Quem vai fiscalizar? De que forma? Ela vai ter que atender os princípios do sistema. O sistema tem que ser único em termos de princípios. Isso para mim é condição para garantia do direito humano à alimentação adequada. Se a gente não conseguir assegurar na regulamentação uma forma ética de conduzir a adesão do setor privado e explicitamente do setor privado alimentício, vai ser perigoso (informante-chave Estado).*

É importante destacar que, nessa perspectiva de compartilhamento de interesses público com o setor privado, a necessidade de regulação, fiscalização e monitoramento da gestão dos contratos estabelecidos com Organizações Não Governamentais – ONGs deve ser muito criteriosa, pois abre um grande precedente para prática de corrupção e mau uso do dinheiro público. Fortalecer a dimensão do controle democrático nos espaços sociais é uma prerrogativa básica desse modelo proposto. As parcerias entre Estado e sociedade civil devem ter caráter complementar e não substitutivo do papel do poder público no enfrentamento da questão social (MONTAÑO, 2003). Iniciativas locais e individuais são importantes e nobres, mas incapazes de dar conta do enfrentamento da questão social. As políticas públicas e programas regionais não podem ser abandonados, retirando do Estado o compromisso da proteção social.

Não se pode esquecer de que, na ordem vigente, vive-se sob as condições constantes de crise estrutural do capital e simultaneamente com a crise estrutural da política. O grande desafio do nosso tempo, portanto, é descobrir como ampliar significativamente a margem do pensamento crítico como caminho para construção de um projeto contra hegemônico de sociedade (MÉSZÁROS, 2006).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desafio de implementação do SISAN é imenso, pois, não obstante as adversidades e enfrentamentos com as questões e interesses econômicos, a perspectiva de instituir um sistema intersetorial ainda é maior. A SAN não pode se resumir a um conjunto de políticas setoriais, pois é um eixo orientador de políticas que deve contribuir para que seus objetivos se incorporem no conjunto de políticas públicas nacionais que visem ao desenvolvimento social. Deve se configurar no eixo orientador de um modelo de desenvolvimento social e econômico que busca garantir o bem-estar social acima dos interesses de acumulação de capital.

As desigualdades inerentes ao sistema econômico e ao processo produtivo, inclusive de alimentos, são fatores determinantes da má alimentação e das desigualdades sociais. Portanto, para que as medidas neste campo possam ser resolutivas e deixem de ser apenas compensatórias de um problema gerado por um modelo de desenvolvimento excludente, é preciso ter coragem de enfrentar essa questão (CASTRO, 2000).

O enfrentamento das desigualdades que demarcam o processo de Insegurança Alimentar e Nutricional impõe mudanças radicais. A potencialidade das proposições da LOSAN/SISAN incitam alterações profundas na estrutura política e econômica brasileira. Esse desafio se configura de tamanha importância “seja por seu caráter universalista, seja por que pressupõem o alcance de bens públicos como a sustentabilidade social, econômica e ambiental, o direito humano, os direitos de cidadania, a alimentação adequada e a cultura” (BURLANDY, 2006). Essas categorias têm sido excluídas da agenda política brasileira nos últimas décadas.

*[...] o desafio da agenda política da Segurança Alimentar é ter metas claras em cada estado, e metas não são só institucionais como criar e regulamentar CONSEA. Digo metas de política pública que tem que fazer diferença para o povo, entendendo povo como nação brasileira, senão não serve para nada. Acho que esse é o maior desafio (informante-chave sociedade civil).*

A PNSAN precisa ser capaz de concretizar ações universais voltadas para o conjunto da sociedade civil brasileira, que modifiquem a condição de acesso e escolha a uma alimentação saudável de maneira regular e permanente, em

quantidade e qualidade e sem afrontar os princípios referidos na LOSAN. Os princípios da LOSAN expressam a preocupação da universalidade tanto no respeito à diversidade quanto na busca de formas de participação com equidade para os diferentes grupos sociais

Outro aspecto a destacar são os riscos que a opção de estruturar as ações da LOSAN de forma sistêmica (SISAN) pode ter. Para Campos (2006), sanitaria e militante do movimento de reforma sanitária que apoiou a organização da proposta do Sistema Único de Saúde, partir do pressuposto de que as relações de poder são “congeladas” em decorrência de uma re-organização administrativa sistêmica do Estado é assumir uma perspectiva conservadora, tanto do ponto de vista econômico quanto político, pois implica aceitar passivamente o modelo e os limites já existentes.

A forma de organização do SISAN não pode se pautar na lógica da adequação da oferta e da demanda, mercadorizando as ações propostas. As experiências existentes, que atestam muitas vezes a falência dos meios tradicionais de governo da coisa pública, não pode automaticamente definir, ou levar a dedução de que o retorno radical à lógica do mercado seria a melhor solução. As características e aprendizados da história brasileira na busca de formulação de mecanismos e caminhos para a transformação social (como a construção do SUS, SUAS, etc.) precisam ser assimilados pela esquerda no sentido de superação de limites dos projetos e da sua própria prática política.

Por isso, não podemos nos iludir que, perante a estrutura política e institucional brasileira, a mera organização de um sistema de gestão seja suficiente para dar conta da complexidade da questão da SAN. A questão central é discutir se a garantia plena da SAN é possível na ordem capitalista vigente. Como garantir condições para o cumprimento pleno do DHAA perante um modelo de desenvolvimento excludente? Qual a natureza das concessões, acordos e barganhas políticas necessárias para oportunizar essa transformação? Qual a capacidade institucional que as políticas públicas têm para o exercício concreto da intersetorialidade?

Para Coitinho (1989), na perspectiva de emancipação, não se pode ampliar o nível de satisfação das demandas sociais além do ponto que tal ampliação impeça a acumulação de capital global; por outro lado, não se pode reduzir o nível de

satisfação abaixo do limite mínimo a não ser que se rompam as regras da ordem política liberal democrática. Este limite esbarra positivamente na possibilidade de transformação social.

Apesar do papel protagonista que a sociedade civil exerceu (e ainda exerce) no caminho de construção da PNSAN, é preciso reiterar o papel precípua do Estado na garantia de direitos sociais. O Estado não é neutro e reflete uma relação intrínseca com as relações de produção capitalista. Não pode ser um bloco monolítico sem fissuras, é um campo estratégico que organiza a unidade do bloco político no poder através do jogo de contradições presentes (Poulantzas, 2000). Acredita-se que PNSAN pode representar um espaço político de condensação de uma relação de forças entre classes, idéias e interesses, ou seja, pode ser um espaço impulsionador da perspectiva de transformação social.

É importante que, concordando com Gramsci (2007) e Poulantzas (2000), o Estado não seja interpretado como um dispositivo unitário e homogêneo com repartição hierárquica do centro do poder, sustentado por um arcabouço jurídico. O Estado não é um espaço externo à sociedade civil, conciliador e responsável pelo “bem comum”. O Estado, juntamente com a sociedade civil, é uma esfera integrante do todo que compõe as relações sociais. As lutas de interesses, contradições, convergências e confrontos ideológicos são expressões dessas relações na dinâmica Estado-sociedade civil. Por isso, o processo de formulação da PNSAN pode ser um profícuo caminho para impulsionar a transformação do modelo de desenvolvimento desejado para o nosso país.

Destaca-se que historicamente, as discussões sobre SAN têm sido focalizadas e direcionadas aos grupos biológica e socialmente vulneráveis, sendo consideradas como políticas de combate à pobreza e desigualdade social, e o que embasa o ideário da PNSAN é exatamente a necessidade de romper com este ciclo perverso de manutenção da desigualdade social.

O processo de formulação da PNSAN é uma experiência empírica de concertação social e, de acordo com o marco analítico do estudo, ressalta a importância da dimensão cognitiva dos processos políticos através de uma abordagem ampliada de análise. O poder efetivo das idéias não pode ser dissociado dos arranjos institucionais e dos interesses econômicos, políticos e sociais

organizados, contudo, para que as análises sejam capazes de aprofundar todas as dimensões, é fundamental qualificar como essas relações se estabelecem.

Tápia e Gomes (2008) acreditam que a dinâmica de aprendizado institucional e social nos processos de concertação vem abrindo espaço para novos paradigmas de políticas, contestando a lógica da inércia das instituições e traduzindo uma redefinição de idéias e interesses onde o jogo estratégico dos atores é crucial.

Acredita-se que no âmbito da SAN, o processo de concertação de idéias, interesses e instituições será permanente e, para a manutenção do caráter da alimentação enquanto um direito social, será preciso que os CONSEAs sejam capazes de influir e participar do processo de construção do SISAN. Só a correlação de forças na relação Estado/Sociedade civil poderá construir saudáveis (novos) caminhos institucionais.

Nesse sentido, considera-se que a implementação de políticas de reforma agrária e de apoio à pequena produção agrícola merece atenção especial dos planejadores de políticas, podendo contribuir significativamente para a superação da inSegurança Alimentar e Nutricional. O incentivo às formas menos concentradas de organização da produção de alimentos pode gerar importantes efeitos redistributivos (PESSANHA, 1998; 2002).

Na linha de políticas estratégicas para a garantia da SAN, as ações previstas na Política Nacional de Alimentação e Nutrição precisam ser incorporadas efetivamente ao SISAN. Somente com a organização de campanhas educativas sobre alimentação saudável, com abrangência nacional e inserção nos meios de comunicação, e a incorporação do tema da promoção da alimentação saudável no currículo da educação básica poderemos construir cidadãos mais conscientes para escolhas saudáveis no futuro.

Da mesma forma a regulamentação da propaganda e publicidade de alimentos industrializados, especialmente aqueles voltados para o público infantil e comercializados em lanchonete escolares, precisa avançar no processo de implementação de medidas de proteção da saúde. Implantar em todos os municípios brasileiros o Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional – SISVAN e garantir a possibilidade de escolhas saudáveis é papel precípua do Estado brasileiro para a garantia da SAN.



Após a aprovação da LOSAN, até 2010 com a atual gestão do governo federal, parece haver um cenário político especialmente favorável tanto para consolidar conquistas ou para prevenir retrocessos, quanto para delinear o futuro próximo. E no bojo das ações propostas uma questão fundamental foi assumida como prioridade na nova gestão do CONSEA: a necessidade de investir esforços conjuntos da sociedade civil com o Estado para tornar o direito à alimentação um direito constitucional.

A aprovação da LOSAN é uma ação afirmativa no sentido de garantia e avanço de direitos sociais, contudo não garante por si só a perspectiva da SAN. Há um longo percurso para operacionalizar localmente os princípios da lei, que valem para todo o território nacional, marcado por heterogeneidade e desigualdades significativas. Além disso, a construção de valores e a consolidação da própria noção de direitos nas relações sociopolíticas que se processam no cotidiano das instituições são passos igualmente fundamentais (BURLANDY, 2006).

O processo de histórico-estrutural da Política produziu a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional como alternativa política da sua fase de formulação. Assim, apesar das divergências de idéias e dos conflitos de interesses, no contexto político da relação Estado e sociedade civil, a PNSAN se legitimou enquanto um pacto de consenso entre os atores e instituições historicamente envolvidos com o tema no Brasil.

Na fase de formulação, a aprovação da lei foi um êxito importante, entretanto, os princípios e diretrizes aprovados na LOSAN precisam ter o debate aprofundado no mesmo processo de concertação política entre Estado e da Sociedade civil, nas fases subseqüentes do ciclo da Política (implementação e avaliação) envolvendo representantes dos estados e municípios, no âmbito dos CONSEAs e Conferências nacionais, para preservar sua legitimidade e, então, construir a viabilidade institucional necessária ao SISAN.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S.H. *Os despossuídos: crescimento e pobreza no país do milagre*. 2.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1986.

AÇÃO BRASILEIRA PARA DIREITOS HUMANOS E NUTRIÇÃO (ABRANDH). *A crise mundial de alimentos viola o direito humano à alimentação*. [texto para discussão]. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.abrandh.org.br/criesealimentos.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2008.

AÇÃO BRASILEIRA PARA NUTRIÇÃO E DIREITOS HUMANOS (ABRANDH). *Curso de Formação em Direito Humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional – Módulo 1*. Brasília, 2007.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILLI, P. (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra; 1995.

ANDRADE, P.A. *Análise da política nacional de ciência, tecnologia e inovação em saúde (1990 a 2004): a influência de atores e agendas internacionais*. 2007. 224 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade de Brasília, 2007.

ANTUNES, R. Crise capitalista e as transformações no mundo do trabalho. In: *Capacitação em serviço social e política social, módulo 1: política social*. Brasília: CFESS/ABEPSS/CEAD/NED-UNB, 1999.

ARRETCHE, M.T.da S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Rev.bras. Ci. Soc.* [online]. v.14, n.40, p.111-141,1999.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR 6023: informação e documentação: referências – elaboração*. Rio de Janeiro, 2002.

\_\_\_\_\_. *NBR 10520: apresentação de citações em documentos: procedimentos*. Rio de Janeiro, 2002.

\_\_\_\_\_. *NBR 14724: trabalhos acadêmicos: apresentação*. Rio de Janeiro, 2005.

ATKINSON, M.M.; COLEMAN, W.D. *Policy networks, policy communities and the problems of governance*, 5, p.154-180, 1992.

BACALLAO, J.; PEÑA, M.. *La obesidad en la pobreza: un nuevo reto para la salud pública*. Washington, DC: Organización Panamericana de la Salud; 2000 (OPAS - Publicación científica n° 576).

BARDACH, E. *A practical guide for policy analysis. The eightfold path to more effective problem solving*. New York: Chatham House, 2000.

\_\_\_\_\_. *Los ocho pasos para el analisis de Politicas Publicas*. Mexico: Centro de Documentacion y Docencia Económicas, 1998.

BARRETO, S.M. et al. Análise da estratégia global para alimentação saudável, atividade física e saúde da OMS. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, Brasília DF, v.14, n.1, p.41-68, 2004.

BATISTA FILHO, M. *Da fome à segurança alimentar: retrospecto e visão prospectiva*. Caderno de Saúde Pública, v.19, n.4, p.872-873, 2003.

BOCCHI, C.P. Segurança alimentar e nutricional no Orçamento e PPA. *Boletim de imprensa CONSEA*. Brasília, setembro 2008. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/consea>>. Acesso em: 10 out. 2008.

BOOG, M.C.F. Educação Nutricional: presente, passado e futuro. *Revista de Nutrição da PUCCAMP*. v.10, n.1, p.5-19, 1997.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Disponível em [http://www.anvisa.gov.br/alimentos/gordura\\_trans.pdf](http://www.anvisa.gov.br/alimentos/gordura_trans.pdf)>. Acesso em: 03 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório Nacional Brasileiro – Cúpula Mundial da Alimentação – Roma*, 1996. Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual 2008-2011: projeto de lei. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. *Política nacional de alimentação e nutrição*. Brasília, 1999.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. *Relatório final das oficinas macrorregionais de capacitação em alimentação e nutrição para profissionais da atenção básica*. Brasília, 2002.

\_\_\_\_\_. Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. *Programa Fome Zero*. Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. *Considerações do Ministério da Saúde sobre a Pesquisa de Orçamento Familiar 2002-2003*. Brasília, 2004a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. *Estudo de Caso Brasil – 32ª Sessão SCN/ONU*. Brasília: MS/CGPAN, 2005a. [Série G: Estatísticas e Informações em Saúde].

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. *Saúde Brasil 2006: uma análise da situação de saúde no Brasil*, Brasília, 2005b.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.346 de 15 set. 2006. *Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional*. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia de assuntos jurídicos. Brasília, 2006a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. *Guia alimentar da população brasileira*. 2006 b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Plurianual 2008-2011* projeto de lei. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil* promulgada em 05 out. 1988. Organização do texto Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Crisitina Vaz dos Santos Windt e Lívia Céspedes. 41.ed. São Paulo: Saraiva, 2008. 368 p.(coleção Saraiva de Legislação).

BURLANDY, L.; MAGALHÃES, R.; MALUF, R. *Construção e promoção de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional no Brasil: aspectos produtivos, de consumo e de políticas públicas*. [relatório de pesquisa]. Rio de Janeiro: 2006.

BURLANDY, L. Losan: campo fértil para novas conquistas. *Boletim IBASE* [Boletim eletrônico] 2006. [citado em 18/07/2007]. Disponível em <<http://www.ibase.br/modules.php?name=Conteudo&pid=1469>>. Acesso em: 03 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. *Comunidade solidária e os programas de alimentação e nutrição*. focalização e parcerias. 2003, 307 fl. Tese (Doutorado em Ciências na área de saúde pública) - Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), Escola Nacional de Saúde Pública, Rio de Janeiro.

CAMPOS, G.W. de S. *Reforma da reforma: repensando a saúde*. São Paulo: HUCITEC, 2006. 220 p.

CANDEIAS, N.M.F. Conceitos de educação e de promoção em saúde: mudanças individuais e mudanças organizacionais. *Rev.Saúde Pública*, 31(2): 209-13, 1997.

CANESQUI, A.M. Alimentação e cultura. *Revista de Saúde Pública*, v.22, n.3, p.207-216, 1988.

CARNOY, M. *Estado e teoria política*. 11.ed. Campinas: Papyrus, 2005. 339 p.

CARVALHEIRO, J.da R. Os desafios para a saúde. *Estudos Avançados*. [online]. v.13, n.35, p.7-20. 1999. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010340141999000100002&script=sci\\_arttext&tlng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010340141999000100002&script=sci_arttext&tlng=en)>. Acesso em: 18 set. 2008.

CARVALHO, D.B.B. *Sagesse et désordre: le vécu quotidien des enfants de la rue au Brésil – Signes d'un mouvement social*. Paris, 1992. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade de Paris. 1992.

\_\_\_\_\_.; et al. *Mapeamento das iniciativas de vigilância, prevenção e controle de doenças crônicas não transmissíveis no Brasil, 1999-2005: subsídios para a formulação de uma política nacional de vigilância integrada*. Brasília, 2005. 159p. Trabalho não publicado.

CASTRO, J. *Geografia da fome: o dilema brasileiro pão ou aço*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. 318p.

COITINHO, D.C. et al. *Condições nutricionais da população brasileira: adultos e idosos*. Ministério da Saúde, Brasília: INAN, 1991.

COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS DA ONU. *Comentário Geral n.º 12: o direito humano à alimentação*. 1999. Disponível em: <<http://www.abrandh.org.br/downloads/Comentario12.pdf>>. Acesso em: 24 maio 2007.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). *Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional*. Brasília: Positiva, 2004a.

\_\_\_\_\_. *Conferência Nacional de Segurança Alimentar*, Brasília, 1994.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA)/ SECRETARIA EXECUTIVA NACIONAL DA AÇÃO DA CIDADANIA. *I Conferência Nacional de Segurança Alimentar*. Revisão de James A. Segurado Paranyba, Brasília 1995.

\_\_\_\_\_. *II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: relatório final*, Brasília, 2004 b.

\_\_\_\_\_. Ata da IX Reunião do CONSEA de 26 abr. 2005. p 10. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. *Encontro Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - II conferência + 2: documento - síntese das contribuições dos estados*. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. *III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: documento base*, Brasília, 2007a.

\_\_\_\_\_. *III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: relatório final*, Brasília, 2007b.

COSTA, A.B.; ROCHA, E.G. Segurança alimentar: sua previsão constitucional. *Notícia do Direito Brasileiro*, Brasília, n.13, 2006.

COUTINHO, C.N. Representação de interesses, formulação de políticas e hegemonia. In: TEIXEIRA, SF. (org.). *Reforma sanitária: em busca de uma teoria*. São Paulo: Cortez/ABRASCO; 1989.

\_\_\_\_\_. *Dualidade de poderes: Estado revolução e democracia na teoria marxista*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

\_\_\_\_\_. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. 320p.

CUNHA, E.P.; CUNHA, E.S.M. Políticas públicas sociais. In: CARVALHO, A. et al. (org.). *Políticas públicas*. Belo Horizonte: UFMG/PROEX, 2003.

DAGNINO, R. et al. Metodologia de análise de políticas públicas. In: *Gestão estratégica da inovação: metodologia para análise e implementação*. Taubaté: Cabral Universitária. 2002. Disponível em: <<http://www.campus-lei.org/salactsi/rdagnino1.htm>>. Acesso em: 01 abr. 2007.

DEMO, P. Novos paradigmas em política social. In: CARVALHO, D.B.B. de; DEMO, P.; SOUSA, N.H.B. de (orgs.). *Novos paradigmas da política social*. Brasília: Unb, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2002.

DRAIBE, S.M. *Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas*. 2001. Mimeo.

DYE, T.R. *The policy analysis*. Alabama: The University of Alabama Press, 1976.

FAGNANI, E. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964-92. *Cadernos FUNDAP*, n.21, p.59-102, 1999.

FAO. FAOSTAT web page. Statistics database. Rome: Food Agriculture Organization – FAO.

FARIA, C.A.P. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.18, n.51, p.21.29, 2003.

FERNANDES, F. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 5.ed. São Paulo: Globo, 2006. 504p.

FONTANELLE, I.A. *O nome da marca: McDonald's, fetichismo e cultura descartável*. São Paulo: Boitempo, 2002. 363p.

FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. (FBSAN). *Regimento do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional*. Disponível em: <<http://www.fbsan.org.br/regimentointerno.doc>>. Acesso em: 10 out. 2008.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexão referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, IPEA, n.21, 2000, p.212-258.

FRIEDMANN, H.; McMICHAEL, P. Agriculture and the state system. *Sociologia Ruralis*, n.29, p.93- 117, 1989.

GALLO, E.; NASCIMENTO, P.C. Hegemonia, bloco histórico e movimento sanitário. In: FLEURY, S.M.T. (org.) et al. *Reforma sanitária: em busca de uma teoria*. São Paulo: Cortez/ABRASCO, 1989.

GARCIA, R.W. Reflexos da globalização na cultura alimentar. *Revista de Nutrição*, Campinas, v.16, n.4, p.483-492, 2003.

GERSCHMAN, S. Sobre a formulação de políticas sociais. In: FLEURY, S.M.T. et al. (org.). *Reforma sanitária: em busca de uma teoria*. São Paulo: Cortez/ABRASCO, 1989.

GIL, A.C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1991.

GOMES JÚNIOR, N.N. *Segurança alimentar e nutricional como princípio orientador de políticas públicas no marco das necessidades humanas básicas*. 2007. 339 f. Tese (Doutorado em Política Social) - Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade de Brasília, Brasília.

GRAMSCI, A. *Escritos políticos*. v.I. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

GRAZIANO, J.; TAKAGI, M. Fome Zero: política pública e cidadania. In: ROCHA, M. (org.). *Segurança alimentar um desafio para acabar com a fome no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. 190 p.

HALL, P. The role of interests, institutions and ideas in the comparative political economy of industrialized nations. In: LICHBACH, M.I.; ZUCKERMAN, A.S. *Comparative Politics: rationality, culture and structure*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p.174-207.

HASS, P. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, v.46, n.1, p1-35, 1992.

HIRAI, W.G.; ANJOS, F.S. Estado e segurança alimentar: alcances e limitações de políticas públicas no Brasil. *Revista Virtual Textos & Contextos*, n.8, p.1-19, 2007.

IANNI, O. *Classe e nação*. Petrópolis: Vozes, 1986.

IMMERGUT, E.M. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.30, ano 11, 1986.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa de orçamentos familiares 2002-2003: análise da disponibilidade alimentar e estado nutricional no Brasil*. Rio de Janeiro, 2004a.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa nacional de amostragem domiciliar: segurança alimentar*. Rio de Janeiro, 2004 b. (suplemento)

\_\_\_\_\_. *Pesquisa de orçamentos familiares 2002-2003: antropometria e análise do estado nutricional de crianças e adolescentes no Brasil*. Rio de Janeiro, 2006.

INSTITUTO DE CIDADANIA. *Projeto Fome Zero: uma proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil*. Versão 3, 2001.

INSTITUTO DE ECONOMIA AGRÍCOLA (IEA). *Novos rumos nas negociações internacionais: texto*. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br/out/verTexto.php?codTexto=1324>>. Acesso em: 22 out. 2008.

INSTITUTO DE ESTUDOS SÓCIO ECONÔMICOS (INESC). *Segurança alimentar no âmbito do Mercosul e do Parlasul*. Política Agrária, Nota Técnica n.144. Brasília, 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Cadernos Comunidade Solidária. *Segurança alimentar e nutricional no Brasil*, v.2, 1996.  
INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO (INAN). Ministério da Saúde. *Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição: relatório final*. Brasília, 1986.

JUNQUEIRA, L.A.P. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. *Saúde e Sociedade civil*, São Paulo, v.13, n.1, p.25-36, 2004.

KINGDON, J.W. *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Longman, 1995.

L'ABBATE, S. As políticas de alimentação e nutrição no Brasil: I. Período de 1940 a 1964. *Revista de Nutrição da PUCCAMP*, Campinas, v.1, n.2, p.87-138, 1988.

LABRA, M.E. Análise de políticas, modos de *policy-making* e intermediações de interesses: uma revisão. *PHYSIS - Revista de Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro, n.9, v.2, p.131-166, 1999.

LAGE, O. *Seis anos de trabalho pela cidadania*. Disponível em: <[http://www.consea.mg.gov.br/documentos/seis\\_anos\\_trabalho\\_pela\\_cidadania.pdf](http://www.consea.mg.gov.br/documentos/seis_anos_trabalho_pela_cidadania.pdf)>. Acesso em: 04 abr. 2006.

LEÃO, M.; CASTRO, I.R.R. Políticas públicas de alimentação e nutrição. In: KAC, G.; SICHIERI, R.; GIGANTE, D.P. (org.). *Epidemiologia nutricional*. Rio de Janeiro: Fiocruz/Atheneu, 2007. 580 p.

LINDBLOM, C. E. *O processo de decisão política*. Tradução de Sérgio Bath, Brasília: Editora UNB, 1981.

LÖWY, M. *Ideologias e ciência social: elementos para uma análise marxista*. 17.ed. São Paulo: Cortez, 2006. 127p.

MADELEY, J. *O comércio da fome*. Petrópolis: Vozes, 2003.

MALUF, R. Segurança alimentar e desenvolvimento econômico na América Latina: o caso do Brasil. *Revista de Política Econômica*, v.15, n.1, 1995.

MALUF, R.S.; MENEZES, F. 2003. *Caderno de segurança alimentar*. Disponível em: <<http://www.cpda.ufrj.gov.br>>. <[http://www.projetomemoria.art.br/JosuedeCastro/\\_index.html](http://www.projetomemoria.art.br/JosuedeCastro/_index.html)>. Acesso em: 15 out. 2008.

MALUF, R.; MENEZES, F.; VALENTE, F. Contribuição ao tema de segurança alimentar no Brasil. *Cadernos de Debate*, n.4, p.66-88, 1996.



MALUF, R. *Segurança alimentar e fome no Brasil: 10 anos da Cúpula Mundial de Alimentação*. Rio de Janeiro: CERSAN/CPDA/UFRRJ, 2006. [Relatório Técnico, 2].

\_\_\_\_\_. *Segurança Alimentar e Nutricional: conceitos fundamentais*. Petrópolis: Vozes, 2007. 174 p.

MARQUES, E. C. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: REVAN/FAPESP, 2000. 352p.

MENEZES, F. Food sovereignty: a vital requirement for food security in the context of globalization. *Development*, v.44, n.4, p.29-33, 2001.

\_\_\_\_\_. Discurso do Senhor Presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, na cerimônia de sanção da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, Palácio do Planalto em 15 set. 2006.

MERRIEN, F.X. *L'Etat Providence*. Paris: PUF, 2000.

MÉSZAROS, I. É preciso recuperar o sentido da educação. *Brasil de Fato*, São Paulo, ano 4, n.169, p.8, 26 maio 2006.

MINAYO, M.C.S. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 6.ed. São Paulo: Hucitec/Rio de Janeiro: ABRASCO, 1999. 406p.

MINAYO, M.C.S.; ASSIS, S.G.; SOUZA, E. R (orgs.). *Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2005. 244 p.

MODERNE, F. La dignité de la personne comme principe constitutionnel dans les constitutions portugaise et française. In: MIRANDA, J. (org.). *Perspectivas constitucionais: nos 20 anos da Constituição de 1976*. Coimbra: Ed.Coimbra, 1997. v.I.

MONTAÑO, C. *Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2003. 288p.

MONTEIRO, C.A. (org.) *Os velhos e os novos males da saúde pública no Brasil: a evolução do país e suas doenças*. São Paulo: HUCITE/NUPENS, 1995.

\_\_\_\_\_. Segurança alimentar e nutrição. In: BRASIL. Ministério da Saúde. *Saúde no Brasil contribuições para agenda de prioridade de pesquisas*. Brasília, 2004.

MÜLLER, P.; SUREL, Y. *A análise das políticas públicas*. 2.ed. Pelotas: EDUCAT, 2004. 156p.

NETTO, J.P. Notas sobre a reestruturação do Estado e a emergência de novas formas de participação da sociedade. In: Carvalho D.B.B.; DEMO P.; SOUZA, N.H.B. (orgs.). *Novos paradigmas da política social*. Brasília: UnB, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2002.

NOGUEIRA, M.A. *As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA JUNIOR, M. *O financiamento da área social e do sistema único de saúde*. Temas em debate. Disponível em: <<http://www.datasus.gov.br/cns/temas/Financiamento>>. Acesso em: 18 nov. 2007.

OLIVEIRA, S.P.; THÉBAUD-MONY, A. Estudo de consumo alimentar: em busca de uma abordagem multidisciplinar. *Revista de Saúde Pública*, n.31, v.2, p.201-208, 1997.

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION (FAO). Informe de La XXX Conferência Regional de La FAO para América Latina y el Caribe. Brasília: FAO, 2008.

ORTIGOZA, S. A. O fast food e a mundialização do gosto. *Revista Cadernos de Debate*, Campinas, v.5, p.21-45, 1997.

OSZLAK, O.; O'DONNELL, G. *Estado y políticas estatales em America Latina: hacia una estratégia de investigacion*.1976. (documento CEDES/G/E/ CLACSO).

PALIER, B.; SUREL, Y. Les "trois I" et l'analyse de L'État en action. *Revue Française de Science Politique*. v.55, n.1, Fév/2005. Paris: Presses de Sciences Po, 2005. p.7-32. Tradução livre e não autorizada.

PASQUINO, G. Grupos de presión. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N. (orgs.). *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI, 1985.

PELIANO, A.M.M. A Política Nacional de Alimentação e Nutrição. Breve retrospectiva Histórica. *Caderno NESP Economia e Nutrição - contribuição para um debate/ CEAM / Núcleo de Estudos em Saúde Publica*. Brasília: Ed. da UnB, ano 1, n.2, 1998.

PEÑA, M.; BACALLAO, J. La obesidad em la pobreza: um problema emergente em las Américas. ORGANIZACION PANAMERICANA DE LA SALUD (OPAS). *La obesidad em la pobreza: un nuevo reto para la salud pública*. Washington, D.C., 2000.

PEREIRA, P.A. Perspectivas teóricas sobre a questão social no Serviço Social. *Temporális*, Porto Alegre, n.7, p.112-122, 2004. (Porto Alegre: ABEPSS)

\_\_\_\_\_. A metamorfose da questão social e reestruturação das políticas sociais. *Capacitação em serviço social e política social, módulo 1: política social*. Brasília: CFESS/ABEPSS/CEAD/NED-UNB, 1999.

\_\_\_\_\_. Política Social, cidadania e Neoliberalismo: reflexão sobre a experiência brasileira. In: CARVALHO, D.B.B. de; DEMO, P.; SOUSA, N.H.B. de (Orgs.). *Novos paradigmas da política social*. Brasília: UnB, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2002.

PEREIRA, R.A.; SANTOS, L.M.P. A dimensão da insegurança alimentar. *Revista de Nutrição*, v.1, suplemento, p.7-13, 2008.

PESSANHA, L. *Experiências públicas para a garantia do direito ao alimento*. Escola Nacional de Ciências Estatísticas. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. [textos para discussão].

\_\_\_\_\_. *Segurança alimentar como princípio orientador de políticas públicas: implicações para o caso brasileiro*. 1998. (Tese de doutorado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

PINHEIRO, A.R.de O.; GENTIL, P. *A Iniciativa de Incentivo ao consumo de Frutas, Verduras e Legumes (F, L&V): uma estratégia para abordagem intersectorial no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA - Brasil)*. texto para discussão. Brasília: Ministério da Saúde; 2005. Disponível em: <<http://dtr2004.saude.gov.br/nutricao/documentos.php>>. Acesso em: 16 jan. 2005.

PINHEIRO, A.R.de O. A alimentação saudável e a promoção da saúde no contexto da segurança alimentar e nutricional. *Saúde em Debate*, 2005, 29: 125-139.

PINHEIRO, A.R.de O.; CARVALHO, D.B.B. de. Estado e mercado: adversários ou aliados na implementação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição? Elementos para um debate sobre medidas de regulamentação. *Rev.Saúde e Sociedade*. São Paulo, v.17, n.2, p.170-183, 2008.

PINTO, I.C.de M. *Ascensão e queda de uma questão na agenda governamental: o caso das Organizações Sociais da Saúde na Bahia*. 2004. 237f. Tese (Doutorado em Administração) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

PORTO, S.I. *Supermercados: a nova realidade. Como intervir?* Porto Alegre: trabalho não publicado, 1994. 9p.

POULANTZAS, N. *O Estado, o poder e o socialismo*. São Paulo: Cortez; 2000.

ROSANVALLON, P. *A crise do Estado-providência*. Belo Horizonte: Inquérito, 1997. (Coleção Perspectivas).

ROTHSTEIN, B. Political Institutions: an overview. In: GOODIN, R.E.; KLINGEMANN, H.D. *A new handbook of political science*. New York: Oxford University Press 1998. p.133-166.

RUANO, O. Contribuição ao debate para a construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN. *Jornal MDS*, Brasília, 2009.

RUAS, M.G. *Análise de política públicas: conceitos básicos*. In: RUAS, M.G.; M.I.V. (orgs.). *O estudo da Política: tópicos selecionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SANTOS, J.V. *Prevalência de insegurança alimentar em famílias de Pelotas, RS e estado nutricional das pessoas que vivem em insegurança alimentar*. 2008. 84f. Dissertação (Mestrado em Epidemiologia) – Centro de Pesquisas Epidemiológicas, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas.

SANTOS, L.A. Educação alimentar e nutricional no contexto das práticas alimentares saudáveis. *Revista de Nutrição*, v.18, n.5, p.681-692, 2005.  
SCHEJTMAN, A. *Economia política de los sistemas alimentarios em América Latina*. Santiago: FAO/CEPAL, 1994.

SILVA, A.A. As relações do estado – sociedade civil e as formas de regulação social. In: *Capacitação em serviço social e política social: módulo 2: política social*. p.57 - 71. Brasília: CFESS/ABEPSS/CEAD/NED-UNB, 1999.

SILVA, J.R.S. *Segurança alimentar, produção agrícola familiar e assentamento de reforma agrária no Maranhão*. 2006. 217f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) - Curso de Pós-Graduação em Políticas Públicas, São Luís.

SILVA, L.I.L.; GOMES DA SILVA, J. *Política Nacional de Segurança Alimentar*. São Paulo: Governo Paralelo, 1991.

SILVA, L.I.L. Discurso do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de abertura da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Olinda - PE, Teatro Guararapes em 17 de março de 2004. [Internet] [acesso 2008 setembro 14]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Consea/tatic/noticias/conferencia\\_lula.pdf](http://www.planalto.gov.br/Consea/tatic/noticias/conferencia_lula.pdf)>. Acesso em: 18 ago. 2006.

SILVA, M.O. et al. Comunidade solidária: contradições e debilidades do discurso. In: SILVA, M.O. (coord.) *Comunidade Solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2001. p.71-92.

\_\_\_\_\_. Teorias explicativas sobre a emergência e o desenvolvimento do *welfare state*. *Política e Trabalho*, v.15, p.29-42, setembro, 1999. Disponível em: <http://chip.cchla.ufpb.br/ppgs/politica/15-silva.html>. Acesso em: 22 jul. 2005.

SILVA, R.C.dos S. *Medicamentos excepcionais no âmbito da assistência farmacêutica no Brasil*. [Mestrado] Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública; 2000. 215p.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n.16, 2006, p.20-45.

STÉDILE, J.P. O movimento social e as políticas públicas para o campo. In: ROCHA, M. *Segurança alimentar: um desafio para acabar com a Fome no Brasil*. São Paulo: Perseu Abramo, 2004.

\_\_\_\_\_.; BALDUÍNO, Dom T. *Soberania alimentar e a agricultura*, 2008. [artigo eletrônico do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra] Disponível em: <<http://www.mst.org.br/mst/pagina.php?cd=5921>>. Acesso em: 25 nov. 2008.

TAPIA, R.B.J.; GOMES, E.R. Idéias, interesses e mudanças institucionais. *Tempo Social*, v.20, n.1, 2008.

VALENTE, F.L.S. *Direito humano à alimentação: desafios e conquistas*. São Paulo: Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_. *Fome e desnutrição determinantes sociais*. São Paulo: Cortez, 1989.

\_\_\_\_\_. Do combate à fome à segurança alimentar e nutricional: o direito à alimentação adequada. *R. Nutr. PUECCAMP*, Campinas, 10 (1): 20-36, jan./jun.1997.

\_\_\_\_\_. *Inserção de componentes de alimentação e nutrição nas políticas governamentais e na estratégia nacional de desenvolvimento: Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO*. Brasília. 1996 (Relatório Final).

VASCONCELOS, F.A.G. A Política social de alimentação e nutrição no Brasil: acumulação de capital e reprodução da fome/desnutrição. *Rev.Saúde Debate*, v.13, n.23, p.42-49, 1988.

\_\_\_\_\_. Acumulação de capital, corrupção e fome. *Rev.Saúde Debate*, v.18, n.39, p.48-52, 1993.

\_\_\_\_\_. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. *Revista de Nutrição*, Campinas, v.18, n.4, p.439-457, 2005.

VIACAVA, F.; FIGUEIREDO, C.M.P.de; OLIVEIRA, W.A. *A desnutrição no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1983.

VIANNA, M.L.T.W. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil*. Rio de Janeiro: REVAN/IPUERJ-UCAM, 2000. 288 p.

VILAÇA MENDES, E. (org.) *Distrito Sanitário o processo social de mudanças das práticas sanitárias do Sistema Único de Saúde*. São Paulo: Hucitec/Rio de Janeiro: Abrasco, 1994.

VOGEL, E. *Ferramenta para relatórios e análise de conjunto de casos*. Observatório de Políticas relativas a DCNT. Montreal, Canadá, 2005.

WEIR, M. Ideas and the politics of bounded innovation: In: STEINMO, S.; THELEN, K. (orgs.) *Structuring politics: historical institutionalism in Comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

WILDAVSKY, A. *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. Boston, 1979.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *World Health Report*. Genebra, 2002.

\_\_\_\_\_. *Diet, Nutrition and the Prevention of Chronic Diseases*. Report of a Joint WHO/FAO Expert Consultation. Technical Report Series No. 916. Geneva, 2003. Disponível em: <<http://www.who.int/hpr>>. Acesso em: 02 set. 2005.

**ANEXO**

**ANEXO A – Lei Nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**

**Presidência da República**  
**Casa Civil**  
**Subchefia para Assuntos Jurídicos**  
**LEI Nº 11.346, DE 15 DE SETEMBRO DE 2006.**

Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**CAPÍTULO I**  
**DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 1º 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.

Art. 2º A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a Segurança Alimentar e Nutricional da população.

§ 1º A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais.

§ 2º É dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade.

Art. 3º A Segurança Alimentar e Nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

Art. 4º 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;

II – a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos;

III – a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social;

IV – a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população;

V – a produção de conhecimento e o acesso à informação; e

VI – a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País.

Art. 5º A consecução do direito humano à alimentação adequada e da Segurança Alimentar e Nutricional requer o respeito à soberania, que confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos.

Art. 6º O Estado brasileiro deve empenhar-se na promoção de cooperação técnica com países estrangeiros, contribuindo assim para a realização do direito humano à alimentação adequada no plano internacional.



## CAPÍTULO II

### DO SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Art. 7º A consecução do direito humano à alimentação adequada e da Segurança Alimentar e Nutricional da população far-se-á por meio do SISAN, integrado por um conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, afetas à Segurança Alimentar e Nutricional e que manifestem interesse em integrar o Sistema, respeitada a legislação aplicável.

§ 1º A participação no SISAN de que trata este artigo deverá obedecer aos princípios e diretrizes do Sistema e será definida a partir de critérios estabelecidos pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA e pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, a ser criada em ato do Poder Executivo Federal.

§ 2º Os órgãos responsáveis pela definição dos critérios de que trata o § 1º deste artigo poderão estabelecer requisitos distintos e específicos para os setores público e privado.

§ 3º Os órgãos e entidades públicos ou privados que integram o SISAN o farão em caráter interdependente, assegurada a autonomia dos seus processos decisórios.

§ 4º O dever do poder público não exclui a responsabilidade das entidades da sociedade civil integrantes do SISAN.

Art. 8º O SISAN reger-se-á pelos seguintes princípios:

I – universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada, sem qualquer espécie de discriminação;

II – preservação da autonomia e respeito à dignidade das pessoas;

III – 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; e

IV – transparência dos programas, das ações e dos recursos públicos e privados e dos critérios para sua concessão.

Art. 9º O SISAN tem como base as seguintes diretrizes:

I – promoção da intersetorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não governamentais;

II – descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo;

III – monitoramento da situação alimentar e nutricional, visando a subsidiar o ciclo de gestão das políticas para a área nas diferentes esferas de governo;

IV – conjugação de medidas diretas e imediatas de garantia de acesso à alimentação adequada, com ações que ampliem a capacidade de subsistência autônoma da população;

V – articulação entre orçamento e gestão; e

VI – estímulo ao desenvolvimento de pesquisas e à capacitação de recursos humanos.

Art. 10. O SISAN tem por objetivos formular e implementar políticas e planos de Segurança Alimentar e Nutricional, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da Segurança Alimentar e Nutricional do País.

Art. 11. Integram o SISAN:

I – a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, instância responsável pela indicação ao CONSEA das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar, bem como pela avaliação do SISAN;

II – o CONSEA, órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República, responsável pelas seguintes atribuições:

a) convocar a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com periodicidade não superior a 4 (quatro) anos, bem como definir seus parâmetros de composição, organização e funcionamento, por meio de regulamento próprio;

b) propor ao Poder Executivo Federal, considerando as deliberações da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, incluindo-se requisitos orçamentários para sua consecução;

c) 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;

d) definir, em regime de colaboração com a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, os critérios e procedimentos de adesão ao SISAN;

e) instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos e entidades congêneres de Segurança Alimentar e Nutricional nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, com a finalidade de promover o diálogo e a convergência das ações que integram o SISAN;

f) mobilizar e apoiar entidades da sociedade civil na discussão e na implementação de ações públicas de Segurança Alimentar e Nutricional;

III – a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, integrada por Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da Segurança Alimentar e Nutricional, com as seguintes atribuições, dentre outras:

a) elaborar, a partir das diretrizes emanadas do CONSEA, a Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, indicando diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua implementação;

b) coordenar a execução da Política e do Plano;

c) articular as políticas e planos de suas congêneres estaduais e do Distrito Federal;

IV – os órgãos e entidades de Segurança Alimentar e Nutricional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e

V – as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN.

§ 1º A Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional será precedida de conferências estaduais, distrital e municipais, que deverão ser convocadas e organizadas pelos órgãos e entidades congêneres nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, nas quais serão escolhidos os delegados à Conferência Nacional.

§ 2º O CONSEA será composto a partir dos seguintes critérios:

I – 1/3 (um terço) de representantes governamentais constituído pelos Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da Segurança Alimentar e Nutricional;

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

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

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

§ 4º A atuação dos conselheiros, efetivos e suplentes, no CONSEA, será considerada serviço de relevante interesse público e não remunerada.

### CAPÍTULO III DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 12. Ficam mantidas as atuais designações dos membros do CONSEA com seus respectivos mandatos.

Parágrafo único. O CONSEA deverá, no prazo do mandato de seus atuais membros, definir a realização da próxima Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a composição dos delegados, bem como os procedimentos para sua indicação, conforme o disposto no § 2º do art. 11 desta Lei.

Art. 13. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 15 de setembro de 2006; 185º da Independência e 118º da República.

LUIZ INÁCIO Lula DA SILVA

*Patrus Ananias*

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 18.9.2006.