

A fome como uma questão social nas políticas públicas brasileiras

Renato Carvalheira do Nascimento*

Resumo

O objetivo do texto é traçar um breve histórico da política de combate à fome no Brasil, destacando os referenciais-chave nessa trajetória: segurança alimentar e nutricional, soberania alimentar, direito humano à alimentação adequada e alimentação saudável. Uma abordagem que ajuda a compreender as políticas públicas é a análise cognitiva que leva em consideração as representações, os referenciais e a trajetória histórica e social na sua análise. Na construção da política pública brasileira de combate à fome, esses conceitos servem de referência para as representações e ações dos atores envolvidos na construção dessa política pública no Brasil atualmente. As ações do Estado em relação à fome passaram de intervenções esporádicas e imediatas, como no caso das secas no século XIX, para intervenções contínuas e estruturais no século XX, até chegar a estratégicas e sistêmicas neste milênio. Isso por meio da Lei Orgânica

* Graduado em Sociologia (1998) e Relações Internacionais (1999), Mestre em Sociologia (2002) pela Universidade de Brasília – UnB, Assistente do Programa da FAO no Brasil (2002-2006) e Consultor da mesma organização em 2009. Atualmente é Doutorando do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – CPDAUFRRJ, Pesquisador do Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional – CERESAN/ UFRRJ e Especialista em Programas Educacionais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação do Ministério da Educação – FNDE/ MEC. Contato: renatocn@ufrj.br.

de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN e da constituição do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Análise Cognitiva; Fome.

Abstract

The paper is a brief history of the politics of hunger in Brazil, highlighting the key references along the way: food security and nutrition, food sovereignty, human right to adequate food and healthy food. One approach that helps to understand the public policy is the cognitive analysis that takes into account the representations, references and historical background and social analysis. In the construction of Brazilian public policy to fight against hunger these five concepts serve as a reference to representations and actions of the actors involved in this public policy today. The state actions related to hunger rose from sporadic interventions and immediate, such as droughts in the nineteenth century, to continuous and structures assistances in the twentieth century, until to arrive at strategic and systemic at this millennium trough the Organic Law for Food Security and Nutrition, the constitution of the System and the National Policy for Food Security and Nutrition.

Keywords: Public Policy; Cognitive Analysis; Hunger.

Introdução

O objetivo do texto é traçar um breve histórico da política de combate à fome no Brasil, destacando alguns referenciais-chave nessa trajetória. Uma abordagem que ajuda a compreender as representações e ações do Estado ao realizar políticas públicas é a análise cognitiva, setorial ou referencial¹ da escola francesa de Ciência Política, ou de Sociologia Política (MULLER, 2000).

¹ Mais que uma corrente homogênea, formam um conjunto de pesquisas e estudos que apareceram nos anos 1980 e 1990 (BOUSSAGUET; JACQUOT; RAVINET, 2006, p. 78).

Autores como Pierre Muller, Bruno Jobert, Yves Surel, Paul Sabatier e James Mahoney² contribuem para a discussão sobre políticas públicas, um campo do saber em ascensão no Brasil³. Ajudam a entender as políticas públicas a partir de um olhar sociológico, em que o conhecimento, as ideias, as representações e as crenças sociais, além do contexto histórico, político e social, fazem parte da análise.

No amplo campo de estudo das políticas públicas a variável ou “dimensão intelectual”, como as representações sociais, o conceito de referencial e a trajetória histórica, é possível de análise, como observam Bruno Palier e Yves Surel (2005). Tais elementos são possíveis de serem definidos, compreendidos como fenômenos sociais, em que constam atores específicos, campos de atuação determinados, institucionalidade própria, conflitos de interesse.

Como afirma Muller, “cada política pública é antes de mais nada uma tentativa de agir sobre um domínio da sociedade”. Essa ação sobre a sociedade passa pela definição de objetivos – diminuir despesas sociais, limitar a poluição dos automóveis ou erradicar a fome como é o caso do texto – que vão ser definidos a partir de uma representação do problema, de suas consequências e de suas possíveis soluções. Nessa perspectiva as políticas públicas são mais do que simples processos de decisão nos quais participa um certo número de atores. Elas constituem “o espaço em que uma sociedade dada constrói sua relação com o mundo, ou seja, com ela mesma” (MULLER, 2003, p. 59).

A análise cognitiva das políticas públicas busca compreender o “Estado em Ação”, preocupando-se com as respostas do aparato estatal às demandas colocadas pela sociedade, cada vez mais amplas e complexas. Essa abordagem francesa rejeita o princípio de um Estado puramente racional, que imprime sua racionalidade à sociedade de forma unívoca, onipresente, sem levar em consideração a complexidade de outras dinâ-

² Apesar de Mahoney (2001) não ser especificamente da escola francesa de análise de políticas públicas seu conceito de *Path Dependence* é bastante utilizado por ela (BOUSSAGUET; JACQUOT; RAVINET, 2006, p. 318).

³ Prova disso são os novos cursos de pós-graduação que se abrem recentemente, como por exemplo na UFRJ, UnB e outras universidades federais, e o aparecimento de um grande número de estudos, pesquisas e artigos nas áreas de Sociologia Política, Administração Pública e principalmente Ciência Política.

micar e forças que se encontram na sociedade, na própria diversidade institucional do Estado e na evolução histórica de ambos.

No fluxo contínuo de decisões e de procedimentos tomados pelo Estado diariamente, essa abordagem advoga ser possível identificar certos sentidos nesse fluxo, delimitando uma política pública. Ela é caracterizada por algumas representações e conceitos que dão sentido a esse fluxo contínuo de decisões e procedimentos, melhor traduzido por referencial, segundo essa abordagem. Como aponta Muller, o processo de construção de um referencial é uma produção de sentido (2003).

Na trajetória da política pública brasileira de combate à fome somaram-se os referenciais segurança alimentar e nutricional, soberania alimentar, direito humano à alimentação adequada e alimentação saudável. São cinco conceitos-chave, incluindo aí o de fome, que formam os referenciais para representações e ações dos atores individuais e institucionais envolvidos na construção dessa política pública no Brasil até hoje.

A análise que se faz aqui da trajetória dessa política pública, atualmente Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, busca compreender esses referenciais que nortearam e ainda norteiam a discussão sobre fome no país. São conceitos distintos, o que significa apropriações distintas da realidade e da sociedade em que se deseja intervir, quando se trata de políticas públicas.

Esses referenciais estão diretamente relacionados ao contexto e conjunturas históricas em que surgem. Para Mahoney as políticas públicas são produtos de lutas políticas e processos temporais concretos, o que remete ao conceito de dependência de trajetória. Escolhas são feitas em determinadas conjunturas e restringem as chances de trajetórias alternativas em políticas públicas. Tanto as instituições quanto os indivíduos são diretamente influenciados por essa trajetória da prática das políticas públicas, de uma sociabilidade entre os atores envolvidos. Existiria uma causalidade social dependente da trajetória percorrida observada no tempo, na história (MAHONEY, 2001).

O que vale dizer que na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, atualmente em lei, as escolhas das ações, projetos e

programas adotados muito dependeram da longa tradição brasileira nesse setor, da trajetória das instituições e da influência da prática e do pensamento de indivíduos como Josué de Castro e Herbert de Souza, o Betinho, como mostrado a seguir.

Antecedentes

Até a virada do século XIX a questão da fome não era percebida e analisada como um fenômeno social e político, como fenômeno provocado pelo homem contra o próprio homem, como afirmava Josué de Castro (1992). O Brasil colônia e o Brasil monárquico não tiveram ações efetivas de combate à fome (VILLA, 2000). A percepção sobre o fenômeno da fome como uma questão e um problema social passível de se intervir só surgiu na agenda pública brasileira no início do século XX. A fome é encarada não mais sob o ponto de vista médico-patológico e nutricional ou de forma natural, como no caso das secas, mas de forma contínua e social.

Frisa-se que eram políticas de combate à fome, porque o termo segurança alimentar só aparece no período entre guerras e no Brasil somente nos anos 1980, ganhando o termo nutricional nos anos 1990. São ações, de toda forma, que orientam as atuais representações sobre as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional – SAN.

O ano de 1909 representa um marco nas políticas públicas de alimentação e na sua institucionalidade, pois é constituído o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS, a mais antiga instituição federal com atuação no semiárido nordestino⁴, historicamente uma região marcada pelo problema da fome. Outro marco se dá em 1917, quando o setor do abastecimento sofre a intervenção do poder público por meio da criação do Comissariado de Alimentação Pública⁵.

⁴ De 1909 até 1959 foi, praticamente, a única agência governamental federal responsável pelo socorro às populações flageladas pelas secas que assolam a região.

⁵ O governo de Venceslau Brás (1914 a 1918) resolve criar o comissariado para regular o mercado de gêneros alimentícios, conturbado devido à I Guerra Mundial. O órgão tinha

A discussão sobre as políticas públicas de combate à fome toma corpo efetivamente nos anos 1920, quando higienistas, médicos e outros profissionais iniciaram um debate sistemático sobre diversos aspectos da alimentação. Em 1923, especialistas dessas áreas reuniam-se no Rio de Janeiro durante o I Congresso Brasileiro de Higiene, presidido por Carlos Chagas. A importância da alimentação em meio às discussões ocorridas nesse encontro denota que se tratava de um tópico constitutivo das preocupações da saúde pública naquele período⁶.

Outro marco do ponto de vista das políticas públicas ocorreu em 1932, com o estudo pioneiro do jovem pernambucano Josué de Castro que, após se formar em Medicina, é contratado por dois anos como médico em uma fábrica de Recife para aumentar a produtividade dos operários. Castro, então, constata o estado de penúria em que viviam, concluindo que o trabalhador habitava precariamente, se vestia mal e se alimentava pior ainda. Ampliando o estudo, surge daí o inquérito denominado “As Condições de Vida das Classes Operárias do Recife”⁷. Esse inquérito representou o primeiro desta natureza levado a efeito no país. Logo foram realizados estudos semelhantes em São Paulo, pela Escola Livre de Sociologia e Política, no Rio de Janeiro e em outros locais, todos sob os auspícios do Departamento Nacional de Saúde, que procurava estudar a alimentação do povo brasileiro. Partindo desses inquéritos, o governo Vargas institucionalizou o salário mínimo no Brasil mediante seu diploma normativo, o Decreto nº 2.162 de maio de 1940 (NASCIMENTO, 2002, p. 47).

O governo Vargas deu início a vários programas que encontramos hoje, sendo a origem de muitas de nossas políticas. Em 1940 cria o Serviço de Alimentação da Previdência Social – SAPS, ligado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio a fim de cumprir com um decreto-lei

a finalidade de controlar os estoques e tabelar os preços dos gêneros alimentícios. No entanto, a atitude gerou a insatisfação dos setores ruralistas e foi logo extinto em 1918.

⁶ Dos vinte temas oficiais escolhidos para o debate, quatro referiam-se à alimentação: princípios da fiscalização sanitária dos gêneros alimentícios, abastecimento do leite, alimentação escolar e pré-escolar e alimentação dos soldados brasileiros.

⁷ Publicado no livro *Alimentação e Raça* em 1935, o inquérito foi construído por uma metodologia que empregou cerca de quinhentos questionários sobre habitação, alimentação e vestuário com famílias operárias de três bairros da capital pernambucana: Santo Amaro, Encruzilhada e Torre. O estudo também se encontra em *Documentário do Nordeste* (1968).

que estabelecia a obrigatoriedade das empresas com mais de quinhentos empregados de instalarem refeitórios para os trabalhadores (L'ABBATE, 1982 e CASTRO, 1977). O SAPS tem vigência até 1967, deu origem ao que é hoje o Programa de Alimentação ao Trabalhador do Ministério do Trabalho e Emprego e mesmo ao Restaurante Popular do atual Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Em 1943, Josué de Castro idealiza e é designado diretor do Serviço Técnico de Alimentação Nacional – STAN⁸ que surge nesse contexto de estruturação da economia mundial bastante prejudicada com as duas guerras mundiais. Em 1945, O STAN é substituído pela Comissão Nacional de Alimentação – CNA, que Josué de Castro passa também a dirigir até 1954. Era um órgão do Conselho Federal de Comércio Exterior que tratava de dar um caráter mais permanente às atividades iniciadas pelo STAN: educação alimentar e assistência à indústria nacional de alimentos. O CNA tinha como objetivos estudar os hábitos alimentares e o estado nutricional da população brasileira; estudar e propor normas da política nacional de alimentação; e acompanhar e estimular as pesquisas relativas às questões e problemas de alimentação (NASCIMENTO, 2002).

Em 1946 Josué de Castro escrevia sua célebre obra *Geografia da Fome*, com grande repercussão nacional e internacional, mudando a forma de compreensão sobre o fenômeno, tornando-o definitivamente multidisciplinar⁹ (idem).

O atual conceito de fome

Com Josué de Castro temos o atual conceito de fome, não apenas visto como fenômeno puramente médico ou biológico, mas também social, histórico e político. Além disso, devido a uma postura mais crítica de

⁸ O STAN realizou pesquisas e experimentos na área de tecnologia alimentar e publicou o periódico *Arquivos Brasileiros de Nutrição*, a partir de 1944.

⁹ Usando uma metodologia que mescla a Geografia, a Nutrição, a Sociologia, a História, a Antropologia e a Ecologia, Josué de Castro analisou as características físico-naturais e econômico-sociais desta calamidade que ganhava particularidades em cada uma das cinco regiões que dividiu o país, em termos alimentares.

Josué de Castro que assume nos anos 1940, o conceito de fome também recebe um novo contorno: o caráter subversivo. O conceito passa a ter também um caráter crítico, como resultado direto do processo do desenvolvimento do sistema capitalista. A fome como consequência do subdesenvolvimento e ao mesmo tempo o seu motor.

Com essa postura mais arrojada, em contraste com seus primeiros escritos, Josué de Castro chega a afirmar que a fome não é mais do que a mais trágica expressão do desenvolvimento dos países mais ricos que se sustentam na exploração dos países mais pobres, provocando-lhes não só a fome quantitativa, aguda ou manifesta, mas também a fome qualitativa ou oculta.

A fome aguda – também denominada de total, global ou quantitativa – seria, então, aquela menos comum e mais fácil de ser observada. Refere-se à verdadeira inanição que em língua inglesa chama-se de *starvation*, fenômeno, em geral, limitado a áreas de extrema miséria e a contingências excepcionais.

Já o outro tipo de fome, denominada fome crônica – também conhecida como parcial, qualitativa ou latente –, refere-se a um fenômeno muito mais frequente e mais grave, segundo o escritor, pois a falta permanente de determinados elementos nutritivos, nos regimes alimentares habituais dos povos subdesenvolvidos e até de uma pequena parcela dos desenvolvidos, provoca a morte lenta de vários grupos humanos no planeta, apesar de comerem todos os dias.

Esse tipo de fome é mais perverso que a fome global, determinada pela incapacidade da alimentação diária fornecer um total calórico correspondente ao gasto energético realizado pelo trabalho do organismo, porque age sorrateiramente, sem que as pessoas percebam seu malefício. Ela é caracterizada pela ausência ou presença em quantidades exageradas de certas substâncias alimentares, tais como os sais minerais, as vitaminas, as proteínas e as gorduras. Ela é proveniente de uma má-alimentação – monotonia ou desequilíbrio alimentar – representando o aspecto qualitativo da questão. E é justamente neste aspecto das fomes parciais, em sua infinita variedade, que Castro se detém tanto em *Geografia da Fome*.

Essa fome, explica o teórico pernambucano, é fruto da nossa própria civilização que, através dos tempos, sacrificou pouco a pouco a variedade pela quantidade, restringindo o abastecimento regular das coletividades às substâncias de maior rendimento alimentar e de produção e conservação relativamente mais fáceis.

Seus escritos eram o reflexo dos acontecimentos trágicos para a humanidade que foram as duas guerras mundiais e a recessão de 1929. Assim, a partir do final da década de 1940, a questão alimentar ganhou novos contornos, tornando-se uma tarefa de Estado (MALUF, 2007, p. 30).

Nos anos 1950 e 1960, a questão alimentar passou a ser atrelada à capacidade de produção alimentar dos países no mundo, e a política brasileira pouco incluiu em sua agenda o debate sobre a fome, com raras exceções. Em 1952, foi elaborado o plano denominado Conjuntura Alimentar e Problemas de Nutrição no Brasil, abrangendo inquéritos nutricionais, expansão da merenda escolar, assistência alimentar a adolescentes, programas regionais, enriquecimento de alimentos básicos, apoio à indústria de alimentos. Deste projeto ambicioso sobreviveu apenas a Campanha Nacional da Merenda Escolar¹⁰ a partir de 1955 (SILVA, 1995).

Com a modernização da agricultura e a abertura de novas vias de acesso e novas áreas de produção a partir dos anos 1950, a ação governamental volta-se para a área da distribuição e abastecimento. Isto porque era um momento crucial de transformação do padrão de acumulação nacional. O padrão de crescimento agrícola extensivo estava, pois, em xeque. “Pela primeira vez, são tomadas medidas de intervenção direta no abastecimento em tempos de paz. Nesse sentido, vale mencionar a criação da Comissão Federal de Abastecimento e Preços – COFAP em 1951, que mais tarde abriu espaço para uma área de fiscalização (SUNAB), armazenamento (CIBRAZÉM), distribuição (COBAL) e administração de estoques reguladores (CFP). Todos esses órgãos foram lançados dez anos depois, através das leis delegadas, numa tentativa do

¹⁰ Inicialmente a alimentação escolar seria servida em escolas de alguns Estados do Nordeste para depois ser implantada no restante do Brasil. O mesmo ocorreu com a implantação do Fome Zero cinquenta anos depois. É a ação pública no campo da alimentação mais antiga do País (NASCIMENTO, 2009).

governo Goulart de recuperar o atraso existente entre as estruturas de produção e comercialização e deter a especulação” (BELIK ; GRAZIANO DA SILVA ;TAKAGI, 2001). Em 1990, COBAL, CIBRAZÉM e CFP foram unificados na Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, importante ator para a atual política de SAN no Brasil.

A fome, como questão política nacional, renova sua discussão no Brasil na crise mundial de oferta de alimentos¹¹ entre 1972 e 1974. A crise leva o governo militar a criar em 1972 o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN, órgão ligado ao Ministério da Saúde, que implantou diversas ações para combater à fome, como foi o caso do I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – PRONAN e do II PRONAN. O INAN foi considerado um marco para as iniciativas públicas no campo da nutrição (BURLANDY, 2003).

Na I Conferência Mundial da Alimentação, promovida pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO em 1974, ainda em meio à crise, a ideia da segurança alimentar e nutricional estava quase que exclusivamente atrelada à produção e preços agrícolas. Isso veio, inclusive, a fortalecer o argumento da indústria química na defesa da Revolução Verde. Procurava-se convencer de que o flagelo da fome no mundo desapareceria com o aumento significativo da produção agrícola, o que estaria assegurado com o alto emprego de fertilizantes e agrotóxicos. A produção mundial, ainda na década de 1970, se recuperou, embora não da mesma forma como prometia a Revolução Verde, muito menos acabando com a fome no mundo (MALUF ; MENEZES, 2006).

A partir daí, a discussão sobre fome teve seu foco na constatação da existência de subnutrição em caráter permanente, juntamente com a existência de grandes estoques de alimentos, seja em nível internacional seja na esfera dos Estados nacionais e suas subdivisões. O debate se voltou para a garantia da capacidade de acesso da população aos alimentos, especialmente nos países em desenvolvimento.

¹¹ Em um primeiro momento, as formulações enfatizavam os problemas de disponibilidade agregada de alimentos, particularmente os grãos básicos. No segundo, a superação da crise leva a uma situação de sobreoferta e de formação de grandes estoques (PESSANHA, 2002).

No Brasil, em 1979 inicia-se a abertura política, um importante fato que resulta na volta de vários intelectuais, militantes e ativistas de esquerda que irão criar algumas organizações não governamentais fundamentais para a construção da política atual de combate à fome. Isto é, a criação de organizações da sociedade civil estimulou a participação da sociedade na vida política do país via manifestações, pressões populares e outros mecanismos de participação social e democrática que dão novo rosto às questões de políticas públicas relativas ao setor. São fundadas importantes organizações, muitas delas tratando diretamente do tema da fome, como o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE em 1981, o Centro de Estudos e Pesquisas Josué de Castro – CJC em 1979 e a Pastoral da Criança em 1983.

Concomitantemente a esse processo de participação social e socialização da política, emergem nessa época várias obras com um crescente interesse pela questão da fome¹². Todas elas tinham como pano de fundo o porquê da fome em um país que teve crescimentos extraordinários sucessivos do Produto Interno Brasileiro – PIB na década de 1970, mas que não conseguia dividir a riqueza, o que gerava a miséria e a fome de muitos.

O enfoque da segurança alimentar e nutricional no setor público brasileiro

No período entreguerras o termo segurança alimentar surge pela primeira vez. Era percebida como uma arma poderosa, como um termo militar¹³. Tratava-se de uma questão de segurança nacional para todos

¹² *Fome, Criança e Vida* (1982) de Nelson Chaves, trazendo importantes contribuições para a relação nutrição e a questão social; *Fome: um tema proibido* (1983), coletânea de artigos de Josué de Castro organizada pela filha e socióloga Anna Maria de Castro; *Raízes da Fome* (1985), organizado por Maria Cecília de Souza Minayo a partir de trabalhos apresentados no simpósio de 1983 em homenagem aos dez anos da morte de Josué de Castro e *O Que é Fome?* (1983) do professor da USP Ricardo Abramovay.

¹³ Segundo Pessanha (2002) “os problemas de garantia de oferta de alimentação se tornam prementes e estavam associados à possibilidade de bloqueio comercial aos alimentos em conflitos internacionais. Portanto, a noção de segurança alimentar tem

os países. Apontava para a exigência de formação de estoques “estratégicos” de alimentos e fortalecia a visão sobre a necessidade de busca de autossuficiência por cada país. “Trazia, assim, um entendimento que vinculava a questão alimentar à capacidade de produção. Esta vinculação manteve-se até a década de 1970, na I Conferência Mundial de Segurança Alimentar, promovida pela FAO em 1974” (MENEZES, 1998).

O enfoque contemporâneo de segurança alimentar e nutricional – SAN no Brasil tem suas formulações oriundas de dois eventos distintos nos anos 1980: um mais técnico e outro político. O primeiro marca o nascimento no setor público do conceito de segurança alimentar formulado por técnicos e consultores engajados na elaboração do documento “Segurança Alimentar – proposta de uma política de combate à fome” para a Secretaria de Planejamento do então Ministério da Agricultura (MALUF, 2007, p. 80). A concepção assumida pelos técnicos assemelhava-se àquela que a FAO então adotava, com ênfase na autossuficiência alimentar nacional e no acesso universal aos alimentos. Nessa oportunidade também se propôs a constituição de um Conselho diretamente vinculado à Presidência da República (Instituto Cidadania, Projeto Fome Zero, 2001, p. 12), o que vem a ocorrer nos anos de 1993 e 1994, depois extinto e retomado em 2003, hoje Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA.

No segundo evento, em 1986 no governo Sarney, quando da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, um desdobramento da 8ª Conferência Nacional de Saúde, lançou-se um conjunto de proposições que também se tornaram referências permanentes, estando na origem da posterior incorporação do adjetivo “nutricional” à noção de segurança alimentar entre nós (MALUF, 2007, p. 81).

Note-se, ainda, que a conferência sugeriu a instituição de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar integrado por conselhos e sistemas nas esferas estadual e municipal, proposição que viria a ser retomada anos mais tarde¹⁴.

um forte conteúdo estratégico em sua origem; a ideia vinculava-se à ideologia da segurança nacional e às estratégias de dominação das corporações militares”.

¹⁴ Em 2004, quando ocorre a II Conferência Nacional de SAN.

Os anos 1980 foram bastante frutíferos para o setor alimentação e nutrição, principalmente devido ao processo de redemocratização e à proliferação de novas organizações da sociedade civil (associações de bairro, movimentos sociais, organizações não governamentais etc.). Essas organizações foram incorporados à nova Constituição Federal de 1988 como componentes das políticas públicas que se tornaram descentralizadas, como saúde e assistência social, de interesse direto para o setor.

Em que pese a rica experiência brasileira em programas de alimentação e nutrição, as avaliações sobre o seu desempenho até os anos 1980 não foram muito favoráveis, destacando-se os seguintes aspectos:

1. os programas, sobretudo os de distribuição gratuita de alimentos, não foram devidamente focalizados na faixa etária prioritária, nos grupos de menor poder aquisitivo e nas regiões menos desenvolvidas;
2. os recursos financeiros, ainda que gradativamente ampliados, foram insuficientes e aquém do necessário, até mesmo para atender às metas estabelecidas oficialmente. Em 1989, os 12 programas existentes absorveram cerca de US\$ 1 bilhão (PELIANO e BEGHIN, 1994);
3. os programas apresentaram descontinuidade no atendimento, inviabilizando a cobertura do déficit alimentar e nutricional dos grupos atendidos;
4. as instituições encarregadas da gestão dos programas não obtiveram o apoio político necessário para o cumprimento de suas atribuições e nem foram devidamente aparelhadas;
5. os programas federais estiveram excessivamente centralizados, observando-se a ausência de participação e controle por parte das comunidades atendidas;
6. a superposição das ações se deu em paralelo à falta de uma efetiva coordenação das ações, e o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN, órgão encarregado de tal tarefa, não recebeu do governo o respaldo necessário para exercê-la (PELIANO, 2001).

Da construção da segurança alimentar como política pública iniciada em 1909, passando por Josué de Castro em 1932, até o final dos anos 1980, a política pública de SAN tem um significado restrito e uma dimensão menor. A partir do final dos anos 1980 e início dos 1990 essa política recebe outro sentido, uma outra dinâmica é manifestada, muito em função do encontro da sociedade civil com o Estado. Mas nem sempre esse encontro foi possível.

A soberania alimentar entra em cena

Nas décadas de 1970 e 1980 o Governo Federal contava com um conjunto de vários programas de alimentação, nutrição e abastecimento que foram sendo implementados ao longo dos anos, muitos deles, superpostos. Assim é que o Governo Federal chegou ao final da década de 1980 operando 12 programas de alimentação e nutrição¹⁵. Somente para o grupo materno-infantil havia quatro programas diferentes de distribuição gratuita de alimentos, além do programa de merenda escolar. Esses programas eram operados pelo INAN e por mais três instituições do Governo Federal: Legião Brasileira de Assistência – LBA, Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária – SEHAC e Fundação de Assistência ao Estudante – FAE (PELIANO, 2001), não existindo mais nenhum desses órgãos atualmente.

No contexto internacional, surge no ano de 1988 outro referencial para o setor de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, desta vez o de soberania alimentar. A expressão soberania alimentar tem origem quando Egito, Jamaica, México e Peru, com apoio de Marrocos e Nigéria, apresentaram propostas na Rodada do Uruguai (1986-1993) para as negociações da agricultura. Pela primeira vez se falou no tema,

¹⁵ Programa de Suplementação Alimentar – PSA; Programa de Complementação Alimentar – PCA; Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares – PAIE; Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes – PNLCC; Programa de Alimentação Escolar – PAE; Projeto de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda – PROAB; Projeto de Aquisição de Alimentos Básicos em Áreas Rurais de Baixa Renda – PROCAB; Programa de Combate ao Bócio Endêmico – PCBE; Programa de Combate a Anemia Ferropriva; Programa de Combate a Hipovitaminose A; Programa de Incentivo ao Aleitamento Materno – PNIAM; e Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT.

utilizado no sentido de: (i) autodeterminação nacional do que se produzia e como se produzia; (ii) garantia de suficiente oferta a preços e disponibilidade adequados; e (iii) incentivos ao desenvolvimento rural e nacional sobre a base de aumento da produção, do consumo e da renda dos produtores (WINDFUHR; JONSÉN, 2005).

O referencial vem se desenvolvendo rapidamente desde então. Converteu-se em um ponto de referência para discursos sobre questões alimentares, especialmente entre movimentos sociais ao redor do mundo. O enfoque é um contradiscurso, uma contraproposta ao paradigma de desenvolvimento de corrente dominante fundamentado no comércio agrícola internacional liberalizado, na segurança alimentar e nutricional baseada no comércio e na produção industrial agrícola e de alimentos realizada por produtores com abundantes recursos. O marco da soberania alimentar é proteger o espaço da política local que, por trás, apresenta-se constituída por uma rede mundial de organizações não governamentais e da sociedade civil e movimentos sociais.

No Brasil, em 1989, Fernando Collor de Mello vence as eleições. O país vive, a partir de então, uma grande agitação política e social, quando foi instituído o Governo Paralelo¹⁶, que lança a proposta de uma Política Nacional de Segurança Alimentar, uma abordagem estrutural da questão da fome e da miséria, com ações de curto, médio e longo prazos.

Logo depois, em dezembro de 1992, vem a renúncia de Collor como resultado de uma grande mobilização nacional contra a corrupção de seu governo e que culmina na articulação da sociedade civil para fazer frente não só à corrupção, mas também às mazelas sociais que o Estado não mais conseguia responder, sendo a fome uma delas. O Movimento pela Ética na Política¹⁷ foi fruto do período.

A hegemonia neoliberal adotado pelo governo Collor levou a retrocessos nas políticas sociais e em boa parte dos programas de alimentação e

¹⁶ Criado pelo Partido dos Trabalhadores e outros de esquerda que perderam a eleição de 1989.

¹⁷ Em julho de 1992, no Rio de Janeiro, representantes de mais de duzentas entidades da sociedade civil criaram o Movimento Democrático pelo Fim da Impunidade, posteriormente rebatizado de Movimento pela Ética na Política (MEP), liderado por Betinho. A iniciativa culminou com o *impeachment* do então presidente Fernando Collor de Mello em setembro do mesmo ano.

nutrição, sobrando apenas o Programa de Alimentação Escolar (atualmente Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE) e o Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT. Foi o fim de importantes instituições, como a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMBRATER e o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN (extinto em 1997 pelo governo de Fernando Henrique Cardoso que também adotou princípios neoliberais em suas políticas públicas).

Frente a esse retrocesso, surgiu a mobilização social como indutor do enfrentamento da fome, com uma grande campanha nacional “Contra a Fome e a Miséria e pela Vida”, liderada por Herbert de Souza, o Betinho. A apropriação, por este movimento, da proposta de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional consagrou o tema como referência na agenda política nacional. Assim, no governo Itamar Franco (1993/94), a questão adquire nova dimensão. Impulsionada por essa mobilização nacional, com uma participação social intensa¹⁸, foi assumido definitivamente o enfoque da segurança alimentar e nutricional no país (PELIANO, 2001).

A primeira iniciativa nesse sentido foi a publicação do “Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar”¹⁹ que demonstrou um número alarmante de 32 milhões de pessoas que passavam fome na época (PELIANO, 1993). Outra iniciativa foi a elaboração do Plano de Combate à Fome e à Miséria – Princípios, Prioridades e Mapa das Ações do Governo, no qual todos os Ministérios apresentaram seus compromissos de ação. As empresas públicas, com a participação ativa de seus funcionários, se organizaram no Comitê de Entidades Públicas no Combate à Fome e Pela Vida – COEP com o objetivo de ampliar suas ações de caráter social, instituição atuante até hoje.

¹⁸ A expressiva participação da sociedade brasileira na Ação da Cidadania, também chamada de Campanha contra a Fome, é resgatada por Leilah Landim (1998), ao apresentar os resultados de uma pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística – IBOPE, em 1993, segundo a qual, à época, 68% da população brasileira maior de 16 anos declarou conhecer ou ter ouvido falar da campanha nacional contra a fome. Além disso, 32% dessa mesma população informou ter participado ou contribuído para a campanha de alguma forma.

¹⁹ Foram estudos coordenados pela socióloga Anna Maria Peliano, lançados em 1993.

Nesse início da década de 1990, a representação do fenômeno da fome nas políticas públicas sofre uma ampliação de seu significado. O referencial de segurança alimentar e nutricional incorpora a questão ambiental²⁰, questões sanitárias e de equilíbrio nutricional, refletindo a preocupação com o consumo alimentar e com os micronutrientes. Daí a incorporação na segurança alimentar do termo nutricional, fazendo-a SAN como se conhece hoje. Vale destacar também o papel dos nutricionistas nessa questão.

Dessa maneira, o referencial de SAN perde sua simplicidade e na década de 1990 passa a englobar uma série de elementos: as noções de alimento seguro (não contaminado biológica ou quimicamente); de qualidade do alimento (nutricional, biológica, sanitária e tecnológica); de equilíbrio da dieta, da informação e das opções culturais (hábitos alimentares) dos seres humanos. Tais conceitos foram surgindo em fóruns internacionais durante toda a década, conhecida como a década das conferências, e que alargaram o campo de atuação e de interesse da política de SAN no Brasil.

Vale citar o Comitê Técnico Interministerial, com a participação da sociedade civil, que elaborou o documento brasileiro para a Cúpula Mundial de Alimentação – CMA²¹, realizada em Roma em novembro de 1996. Um importante evento que retoma a questão da SAN no contexto político internacional, desembocando nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio²², em que a fome aparece como primeiro objetivo a se combater no mundo.

²⁰ A realização em 1992 da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento ocorrida no Rio de Janeiro (ECO-92) tem uma influência direta nesse processo.

²¹ Da cúpula saiu uma Declaração e um Plano de Ação objetivando o combate à fome no mundo. Os países participantes reconheceram o direito de toda pessoa a ter acesso a uma alimentação sadia e nutritiva e assumiram a meta imediata de reduzir à metade o número de pessoas atingidas pela desnutrição até 2015, com base nos números apresentados pela FAO em 1990.

²² Resultado da Declaração do Milênio da Cúpula do Milênio ocorrida em Nova Iorque em 2000. Nunca na história da ONU uma reunião contou com a presença de tantos Chefes de Estado e de Governo. A Declaração constituiu-se de oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio a serem alcançados até 2015 pelos Estados-Membros da Organização, retomando as várias conferências ocorridas na década de 1990, inclusive a CMA.

O debate sobre direito humano à alimentação adequada

Além dessas contribuições, entra em cena a questão da equidade e da justiça, especialmente no que tange às relações éticas entre a geração atual e as futuras gerações e ao tipo de desenvolvimento adotado. Discute-se o direito humano relacionado à alimentação, o direito humano à alimentação adequada. Esse direito passa a se inserir no contexto do direito à vida, à dignidade, à autodeterminação e à satisfação de outras necessidades básicas (VALENTE, 2002b). Emergiu um movimento internacional em defesa da segurança alimentar como direito humano básico, ligando a alimentação e a nutrição à cidadania (VALENTE, 2002a).

A expressão direito humano à alimentação adequada tem sua origem no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC. 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 ter acesso regular, permanente e irrestrito, quer diretamente ou por meio de aquisições financeiras, a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes, correspondentes às tradições culturais do seu povo e que garanta uma vida livre do medo, digna e plena nas dimensões física e mental, individual e coletiva.

Essa definição implica todos os elementos normativos explicados em detalhes no Comentário Geral 12 sobre o artigo 11 do PIDESC, segundo o qual: “O direito à alimentação adequada se realiza quando todo homem, mulher e criança, sozinho ou em comunidade com outros, têm acesso físico e econômico, ininterruptamente, a uma alimentação adequada ou aos meios necessários para sua obtenção”.

O PIDESC reconhece o direito a um padrão de vida apropriado, inclusive à alimentação adequada, bem como o direito fundamental de estar livre da fome. Conforme os tratados internacionais de direitos humanos, existem duas dimensões indivisíveis: o direito de estar livre da fome e da má nutrição, e o direito à alimentação adequada.

Assim, esse referencial setorial, de acordo com a abordagem cognitiva de análise de políticas públicas, vai permear o debate no setor nos anos 1990. Um debate que surge em função, entre outros fatores, do novo contexto que se abriu com o governo Collor e continuará no governo de Fernando Henrique Cardoso, isto é, de implementação de políticas neoliberais que imprimiriam no setor de SAN no Brasil o desmonte de seus mecanismos de ação. O direito à alimentação passa a ter espaço na agenda pública.

Nesse contexto, segundo Burlandy (2003) o Programa Comunidade Solidária criado no governo FHC deslocou o centro das discussões da fome e da segurança alimentar para a questão da pobreza. Além disso, frente à primazia dada à estabilidade monetária, a questão da fome foi relegada a segundo plano, fora das prioridades governamentais, completa a autora.

No âmbito da sociedade civil, em 1998 vale destacar a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional – FBSAN²³ e os processos estaduais e municipais de constituição de políticas públicas voltadas especificamente para a questão da fome. O fórum surgiu da necessidade de implementar políticas públicas de combate à fome nos governos estaduais eleitos naquele ano, em parceria com a sociedade civil, aproveitando a experiência do extinto CONSEA.

Esse fórum insere-se em redes mundiais de segurança alimentar e a atuação dessas redes teve papel relevante, por exemplo, na inclusão de um item específico – item 7.4, Direito Humano à Alimentação – no Plano de Ação da Cúpula Mundial de Alimentação e na subsequente promoção, por parte do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, de uma definição mais precisa do conteúdo do direito humano à alimentação adequada (no Comentário Geral nº 12).

²³ Hoje Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional – FBSSAN.

A partir de 1999, quando se inicia o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, a Comunidade Solidária sofreu alterações: suas atribuições originais de coordenar e de integrar ações de combate à pobreza em áreas de extrema vulnerabilidade social foram transferidas para outra instância, o Projeto Alvorada. À Comunidade Solidária coube a missão de induzir experiências de desenvolvimento local integrado e sustentável e de promover iniciativas de parceria entre Estado e sociedade.

Mantém-se, entretanto, algum interesse em SAN com a aprovação também em 1999 da Política Nacional de Alimentação e Nutrição – PNAN, no Ministério da Saúde. Uma política que não abarca outros elementos que compõem a política de SAN, como a agricultura, reforma agrária, programas de transferência de renda etc., mas que estabelece um marco para a relação saúde e alimentação.

Já no final do governo de FHC surge o Projeto Fome Zero, apresentado ao debate público em outubro de 2001. Elaborado pelo Instituto de Cidadania, sob a coordenação de José Graziano da Silva, o projeto correspondia a uma proposta que explicitava a preocupação da conjugação entre as chamadas políticas estruturais – voltadas à redistribuição de renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outras – e as intervenções de ordem emergencial, como a distribuição de cestas básicas.

O referencial contemporâneo da alimentação saudável

Apesar de a alimentação saudável estar presente nas políticas públicas desde os anos 1920 com os higienistas e também ligada à questão da educação alimentar e nutricional, também bem antiga – basta lembrar a cartilha “A Festa das Letras” de Josué de Castro e Cecília Meireles datada de 1937 – esse referencial só se efetiva após o surgimento da Política Nacional de Alimentação e Nutrição – PNAN.

Ao analisar o conceito de alimentação saudável na perspectiva das atuais políticas públicas brasileiras, Elaine Azevedo (2009) percebe que novas preocupações vêm sendo incorporadas, como a qualidade, as

condições de cultivo, os componentes socioambientais relacionados à produção de alimentos e a origem do alimento.

A autora cita as principais características de uma alimentação saudável assumida pela Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde brasileiro: 1. Respeito e valorização das práticas alimentares culturalmente identificadas: o alimento tem significações culturais diversas que precisam ser estimuladas. A soberania alimentar deve ser fortalecida por meio deste resgate; 2. A garantia de acesso, sabor e custo acessível. Ao contrário do que tem sido construído socialmente (principalmente pela mídia), uma alimentação saudável não é cara, pois se baseia em alimentos *in natura* e produzidos regionalmente (...); 3. Variada: fomentar o consumo de vários tipos de alimentos que forneçam os diferentes nutrientes necessários para o organismo, evitando a monotonia alimentar que limita o acesso de todos os nutrientes necessários a uma alimentação adequada; 4. Colorida: como forma de garantir a variedade principalmente em termos de vitaminas e minerais, e também a apresentação atrativa das refeições, destacando o fomento ao aumento do consumo de alimentos saudáveis como legumes, verduras e frutas e tubérculos em geral; 5. Harmoniosa: em termos de quantidade e qualidade dos alimentos consumidos para o alcance de uma nutrição adequada considerando os aspectos culturais, afetivos e comportamentais; e 6. Segura: do ponto de vista de contaminação físico-química e biológica e dos possíveis riscos à saúde. Destacando a necessidade de garantia do alimento seguro para consumo populacional (PINHEIRO; RECINE e CARVALHO, 2005. In AZEVEDO, 2009: 40 e 41).

A consolidação da segurança alimentar e nutricional como política, sistema e lei

Com a eleição de Lula, pela primeira vez na história do Brasil é criado um ministério com objetivo primordial de combater à fome, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome – MESA, comandado pelo mentor do projeto Fome Zero, José Graziano da Silva.

Em abril de 2003 é retomada a experiência do governo Itamar, dando-se sequência ao ciclo de conferências, com a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em março de 2004, que elegeu como patronos Josué de Castro e Herbert de Souza, o Betinho. Nela é definida a segurança alimentar e nutricional – SAN como “a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis” (BRASIL. CONSEA).

O principal resultado da Conferência é a proposta de uma lei de segurança alimentar e nutricional, que se concretiza com a sanção da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN, Lei 11.346/06, pelo presidente Lula em setembro de 2006. A lei prevê a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN. A LOSAN representa a consagração de uma concepção abrangente e intersetorial.

Como se não bastasse, outros temas também entram na agenda da construção da política de SAN, como os transgênicos, programas de transferência de renda e agricultura urbana, tornando-se foco de interesse, o que resulta no aumento das ações dessa política.

O tema da fome volta a constar na agenda política nacional de forma muito intensa. A sociedade brasileira volta-se cheia de expectativas para o Programa Fome Zero. O programa apresentou duas inflexões em relação às formulações anteriores do enfoque e da institucionalidade da política de SAN. A primeira foi dirigir as ações não só para o acesso insuficiente à alimentação pelos segmentos mais pobres da população, mas ao conjunto dela. A política de SAN torna-se um objetivo estratégico a ser perseguido por um conjunto diversificado e articulado de ações e políticas públicas. A segunda inflexão diz respeito à institucionalização que criou o MESA em detrimento de uma perspectiva de construir um órgão supraministerial, como defendido nos documentos e movimento que precederam ao Fome Zero (MALUF, 2007, p. 90).

Em 2004 o MESA é incorporado ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS como Secretaria Nacional de

Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN. O ministério também juntaria as atribuições da assistência social, antigamente ligada à previdência social, bem como o programa Bolsa-Família²⁴, que se tornou o carro-chefe do MDS.

Após a II Conferência, também em 2004, o CONSEA articula bastante com o Congresso Nacional para a aprovação da LOSAN e dá ênfase ao aumento da transferência do recurso *per capita* para a alimentação escolar. Também realiza a III Conferência Nacional de SAN em julho de 2007 em Fortaleza, que trouxe como resultado diretrizes e prioridades para a construção do SISAN e para a formulação e implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, conforme prevê a Lei 11.346/06. (MALUF, 2007).

A III Conferência só vem a consolidar os referenciais do setor de SAN no país: soberania alimentar, direitos humanos e fome, este último com uma carga política muito grande, menos técnico que segurança alimentar e nutricional. Apesar de mais impreciso, o termo fome não foi abandonado, tanto é que o principal ministério do setor chama-se Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Considerações finais

A SAN teve, portanto, três portas de entrada principais nas políticas públicas. A primeira e mais antiga, própria dos anos 1990, relacionava-se ao abastecimento alimentar, como o demonstra, por exemplo, a localização de programas municipais e estaduais de SAN no interior das secretarias ou órgãos de abastecimento. A segunda porta de entrada foi pela área de assistência ou desenvolvimento social, a partir da Constituição Federal, que organizou o setor e o dotou de recursos orçamentários estáveis. Por fim, o terceiro e último campo, o de saúde, foi em alguns momentos espelho para a luta da segurança alimentar e

²⁴ O Bolsa-Família também unificou os programas Bolsa-Escola do Ministério da Educação, o Vale-Gás do Ministério de Minas e Energia, o Bolsa-Alimentação do Ministério da Saúde e o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA ou Cartão Alimentação do MESA.

nutricional no país. O Sistema Único de Saúde – SUS representa uma institucionalidade que o setor de SAN procura seguir, pois incorpora as esferas municipais, estaduais e a federal de forma descentralizada e também participativa com as conferências e conselhos.

A disputa sobre os sentidos dos referenciais de fome e seus correlatos – segurança alimentar e nutricional, soberania alimentar, direito humano à alimentação adequada e alimentação saudável – influi sobremaneira nas atuais ações do Estado brasileiro. São conceitos ainda em construção no Brasil, com a questão da fome surgindo nas políticas públicas no início do século XX, a SAN aparecendo nos anos 1980, a soberania alimentar e o direito humano à alimentação adequada, nos anos 1990, assim como a alimentação saudável e sua longa trajetória (AZEVEDO, 2009).

Esses referenciais ainda encontram-se vigentes. O surgimento de um não significou a eliminação do outro. Os cinco referenciais convivem no setor da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, como se observa hoje no governo Lula. A fome ainda é muito utilizada no discurso político, tanto é assim que o principal programa se chamou Fome Zero, hoje Estratégia Fome Zero. O ministério também não perdeu o termo, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A SAN efetivou-se como objetivo de política, concretizando-se na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN e institucionalmente como secretaria do MDS, a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN. A soberania alimentar e o direito humano à alimentação adequada tornaram-se princípios que regem a LOSAN. Já a alimentação saudável rege toda a Política Nacional de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde.

Essa trajetória da política de SAN que envolveu a construção dos cinco referenciais faz parte, de acordo com Bruno Jobert (1992), de um “processo de aprendizagem”. Um processo que requer recursos intelectuais – informações, saber fazer, valores – que se legitimam e se institucionalizam por meio da prática, dos erros e acertos, das repetições e inovações nas políticas públicas. A maior aprendizagem da política pública do setor alimentação e nutrição no Brasil foi fruto, sem dúvida, do encontro entre a sociedade civil e o Estado. As mobilizações sociais em torno dos cinco referenciais muito contribuíram para a atual

política no setor, considerada por muitos países como exemplo a se seguir, principalmente programas como Alimentação Escolar, Bolsa-Família e Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar²⁵.

Dessa forma se operou e se opera a aprendizagem e adaptação das ações públicas ao contexto do Estado do Bem-Estar Social até os anos 1980, neoliberal nos anos 1990 e atualmente em pleno declínio dos valores neoliberais, mas sem um modelo ainda definido que o substitua. Esses três paradigmas para as políticas públicas são os referenciais globais²⁶, na abordagem cognitiva.

Jobert (1992) identifica “a virada neoliberal”, dos anos 1980, como um referencial de mercado, um referencial global que no Brasil foi vivido nos governos Sarney, Collor, Itamar e Fernando Henrique Cardoso. Mas Jobert não poderia prever o declínio dos valores neoliberais, como se observa hoje. Atualmente a intervenção do Estado passa a ser vista como importante e contrária à ideia de um “Estado mínimo”. O Estado parece retomar seu papel principal como ator no combate à fome e à insegurança alimentar e nutricional. O governo Lula redefiniu outros rumos para a política de SAN no Brasil ao trazê-la para o centro da agenda pública nacional.

Portanto, a relação entre esses referenciais globais e os referenciais setoriais fez com que as ações de políticas públicas no setor de segurança alimentar e nutricional tomassem distintos rumos, como foi demonstrado. As ações do Estado em relação à fome passaram de intervenções esporádicas e imediatas, como no caso das secas no século XIX, para intervenções contínuas e estruturais no século XX, até chegar a estratégicas e sistêmicas no início do milênio por meio da LOSAN, da

²⁵ Esses eram os principais programas que países africanos, asiáticos e americanos chegavam ao Brasil para missões via FAO entre 2003 e 2006, quando trabalhava na representação da organização no Brasil.

²⁶ O referencial global é entendido como representação que uma dada sociedade faz de sua relação com o mundo em um momento dado, percepções em torno das quais vão se ordenar e se hierarquizar as diferentes representações setoriais (MULLER, 2003, p. 65). O referencial global, juntamente com os referenciais do setor e a relação que se estabelece entre o global e o setorial, é que define o referencial de uma política pública. É nessa relação entre global e setorial que se forma uma política pública, segundo Muller (2003).

constituição do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Referências

- ABRAMOVAY, Ricardo. *O que é Fome?* São Paulo: Brasiliense, 1983.
- AZEVEDO, Elaine de. *Riscos e Controvérsias no Processo de Construção do Conceito de Alimentação Saudável: o caso da soja*. Tese de Doutorado em Sociologia Política. Florianópolis, Centro de Filosofia e Ciências Humanas da UFSC, 2009.
- BELIK, Walter; GRAZIANO DA SILVA, José F.; TAKAGI, Maya. Políticas de Combate à Fome no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 119-129, 2001.
- BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline. *Dictionnaire des Politiques Publiques*. 2. ed. Paris: Sciences Po Les Presses, 2006.
- BRASIL. CONSEA. *II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Relatório Final. Olinda, 2004
- BURLANDY, Luciene. *O Comunidade Solidária e os Programas de Alimentação e Nutrição*. Focalização e Parcerias no Combate à Fome, à Pobreza e à Desnutrição. Tese de Doutorado em Saúde Pública. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2003.
- CASTRO, Anna Maria de. *Nutrição e Desenvolvimento - Análise de uma Política*. Tese de Livre-Docência em Sociologia. Rio de Janeiro: UFRJ, 1977.
- CASTRO, Josué de; MEIRELES, Cecília. *A Festa das Letras*. (1. ed. 1937). Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996.
- CASTRO, Josué de. *Documentário do Nordeste*. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1968.
- _____. *Geografia da Fome*. 11. ed. (1. ed. 1946). Rio de Janeiro: Gryphus, 1992.
- CHAVES, Nelson. *Fome, Criança e Vida*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Editora Massangana. 1982.
- INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Fome Zero*. José Graziano da Silva, Walter

- Belik e Maya Takagi (coordenação técnica). São Paulo, outubro de 2001.
- JOBERT, Bruno. Représentations Sociales, Controverses et Débats dans la Conduite des Politiques Publiques. *Revue Française de Science Politique*. vol. 42, n. 2. pp. 219-234. Paris: Sciences Po Les Presse, 1992.
- L'ABBATE, Solange. *Fome e Desnutrição: os descaminhos da política social*. Dissertação Mestrado em Sociologia. São Paulo, Faculdade de Filosofia da USP, 1982.
- LANDIM, Leilah. Experiência Militante – Histórias das assim chamadas ONG's. In: LANDIM, Leilah. *Ações em sociedade – militância, caridade, assistência, etc.* Rio de Janeiro: NAU – Instituto de estudos da religião (ISER), 1998.
- MAHONEY, James. Path-dependent Explanations of Regime Change: Central América in comparative perspective. *Studies in Comparative International Development*, v. 36, n.1, 2001.
- MALUF, Renato Sérgio J. *Segurança Alimentar*. Petrópolis: Vozes, 2007.
- MALUF, Renato S.; MENEZES, Francisco A. F. *Caderno de Segurança Alimentar*, 2006. Disponível em: <www.dhnet.org.br>.
- MENEZES, Francisco. *Panorama Atual da Segurança Alimentar no Brasil*. Actionaid São Paulo: Encontro Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, nov. 1998.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). *Raízes da Fome*. Petrópolis: Vozes/FASE, 1985.
- MULLER, Pierre. *Les Politiques Puliques*. Paris: PUF, 2003.
- _____. L'Analyse Cognitive des Politiques Publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue Française de Science Politique*, v. 50, n. 2, 2000.
- NASCIMENTO, Renato Carvalheira do. *Josué de Castro: o sociólogo da fome*. Dissertação de Mestrado. Brasília: Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, 2002.
- _____. *Cem Anos de Josué de Castro, Cem anos de Políticas Públicas de Combate à Fome*. Texto apresentado ao Colóquio “Josué de Castro dans le XXIème Siècle”, Universidade de Paris VIII, janeiro de 2009.
- PALIER, Bruno e SUREL, Yves. Les « Trois i » et l'Analyse de l'État en Action. *Revue Française de Science Politiques*. Paris, v. 55, n. 1, p. 7-32, 2005.
- PESSANHA, Lavinia D. R. O Sentido Brasileiro da Segurança Alimentar. In: Roberto José Moreira; Luiz Flávio de Carvalho Costa. (Orgs.). *Mundo Rural e*

Cultura. 1 ed. vol. 1, Rio de Janeiro: Mauad, 2002. p. 263-283.

PELIANO, Ana Maria M.; BEGHIN, Nathalie. *A Nova Experiência Brasileira no Combate à Fome e à Miséria*. Saúde em Debate, v. 40, 1993.

_____. *Brasil: Os Programas Federais de Alimentação e Nutrição no Início da Década de 90*. Brasília: BIRD, 1994.

PELIANO, Anna Maria M. A Assistência Alimentar nas Políticas Governamentais. Brasília: *Revista de Política Agrícola*, ano X, n. 1, p. 20-26, jan./fev./mar. 2001.

_____. *O Mapa da Fome (I, II e III)*. Documento de Política, n.. 14, n.. 15 e n. 17. Brasília: IPEA, 1993.

SILVA, Alberto Carvalho da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. *Revista Estudos Avançados*, vol. 9, n. 23. São Paulo: USP, jan./abr. 1995.

TAKAGI, Maya. *A Implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. Tese (Doutorado em Economia Aplicada). Rio de Janeiro: Instituto de Economia/UNICAMP, 2006.

VALENTE, Flávio Luiz S. (Org). O Direito à Alimentação. In: LIMA Junior, Jayme Benvenuto; ZETTERSTRÖM, Lena. *Extrema Pobreza no Brasil: a situação do direito à alimentação e moradia adequada*. São Paulo: Edições Loyola, 2002a.

_____. *Direito Humano à Alimentação: desafios e conquistas*. São Paulo: Cortez, 2002b.

VILLA, Marco Antônio. *Vida e Morte no Sertão: história das secas no Nordeste nos séculos XIX e XX*. São Paulo: Ática, 2000.

WINDFUHR, Michael; JONSÉN, Jennie. *Soberanía Alimentaria: hacia la democracia en sistemas alimentarios locales*. Heidelberg, Alemanha: FIAN-Internacional e Heifer Internacional, 2005.

Artigo recebido para publicação em:

09 de setembro de 2009.

Artigo aceito para publicação em:

19 de novembro de 2009.

Como citar este artigo:

NASCIMENTO, Renato Carvalheira do. A fome como uma questão social nas políticas públicas brasileiras. *Revista IDeAS – Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade*, Rio de Janeiro – RJ, v. 3, n. 2, p. 197-225, jul./dez. 2009.