

Fundação Escola de Sociologia Política de São Paulo
Fundação Perseu Abramo

João Augusto de FREITAS

O SISTEMA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – SISAN:
O DESAFIO DA INTERSETORIALIDADE E DA PARTICIPAÇÃO
SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA

São Paulo
2014

Fundação Escola de Sociologia Política de São Paulo
Fundação Perseu Abramo

João Augusto de FREITAS

**O SISTEMA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL
(SISAN): O DESAFIO DA INTERSETORIALIDADE E DA
PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA
PÚBLICA**

Trabalho de conclusão de curso da Escola de Sociologia e Política da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo/ Fundação Perseu Abramo para obtenção do título de especialista em Gestão de Políticas Públicas.

Orientador: Otávio de Souza

São Paulo
2014

Autor: João Augusto de FREITAS

O Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN): O desafio da intersectorialidade e da participação social na construção de uma política pública

Conceito:

Banca Examinadora:

Professor(a)
Assinatura:

Professor(a)
Assinatura:

Professor(a)
Assinatura:

Data da Aprovação: ____/____/____

AGRADECIMENTOS

A todos os conselheiros e conselheiras do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e aos gestores e gestoras da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por terem sido fundamentais no debate em torno da construção do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

Ao meu Tutor, Otávio de Souza, pelas orientações concedidas sempre com celeridade.

RESUMO

Este trabalho apresenta a constituição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) no Brasil, a partir da eleição do presidente Lula em 2003, e o caminho percorrido para a construção de uma nova governança para a oferta de políticas públicas capazes de iniciar um novo ciclo virtuoso para a eliminação progressiva da fome e da pobreza, ao enfrentar os entraves do governo departamentalizado e impulsionar a participação social. Relata como o Brasil tem encontrado soluções originais para eliminar a fome e a pobreza, creditando no Estado a obrigação de implementar políticas públicas que garantam os direitos fundamentais do ser humano: direito a renda mínima, alimentação, saúde, educação, moradia e trabalho. Descreve o processo de formulação de um sistema público destinado a respeitar, proteger, promover e prover o direito humano à alimentação adequada. Destaca as contribuições que as organizações da sociedade civil, os movimentos sociais e os gestores públicos vêm adotando para o enfrentamento da fome e da pobreza e para a promoção da soberania alimentar e nutricional, com foco na intersectorialidade das políticas públicas e na participação social. O presente trabalho investiga quais os aspectos de gestão e de políticas públicas foram mais determinantes para a obtenção dos resultados positivos. E como resultado, observou-se que os avanços obtidos pelo Brasil na luta contra a fome e a pobreza foram alcançados por meio da luta social e da decisão política de um estadista de implementar políticas públicas adequadas que incluem a perspectiva do aperfeiçoamento da democracia brasileira e reafirmam os princípios do direito humano à alimentação saudável, da intersectorialidade das ações de segurança alimentar e nutricional e da participação social. No que se refere à instituição do SISAN, resta avançar no comprometimento efetivo dos governos estaduais e municipais, por meio do fortalecimento do pacto federativo, respaldado na promulgação, pelo Congresso Nacional, da Emenda Constitucional nº 64/2010 incluindo a alimentação entre os direitos sociais previstos na Constituição Federal.

Palavras-chave: fome; pobreza, políticas públicas; alimentação adequada.

ABSTRACT

Este trabalho apresenta a constituição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) no Brasil, a partir da eleição do presidente Lula em 2003, e o caminho percorrido para a construção de uma nova governança para a oferta de políticas públicas capazes de iniciar um novo ciclo virtuoso para a eliminação progressiva da fome e da pobreza, ao enfrentar os entraves do governo departamentalizado e impulsionar a participação social. Relata como o Brasil tem encontrado soluções originais para eliminar a fome e a pobreza, creditando no Estado a obrigação de implementar políticas públicas que garantam os direitos fundamentais do ser humano: direito a renda mínima, alimentação, saúde, educação, moradia e trabalho. Descreve o processo de formulação de um sistema público destinado a respeitar, proteger, promover e prover o direito humano à alimentação adequada. Destaca as contribuições que as organizações da sociedade civil, os movimentos sociais e os gestores públicos vêm adotando para o enfrentamento da fome e da pobreza e para a promoção da soberania alimentar e nutricional, com foco na intersectorialidade das políticas públicas e na participação social. O presente trabalho investiga quais os aspectos de gestão e de políticas públicas foram mais determinantes para a obtenção dos resultados positivos. E como resultado, observou-se que os avanços obtidos pelo Brasil na luta contra a fome e a pobreza foram alcançados por meio da luta social e da decisão política de um estadista de implementar políticas públicas adequadas que incluem a perspectiva do aperfeiçoamento da democracia brasileira e reafirmam os princípios do direito humano à alimentação saudável, da intersectorialidade das ações de segurança alimentar e nutricional e da participação social. No que se refere à instituição do SISAN, resta avançar no comprometimento efetivo dos governos estaduais e municipais, por meio do fortalecimento do pacto federativo, respaldado na promulgação, pelo Congresso Nacional, da Emenda Constitucional nº 64/2010 incluindo a alimentação entre os direitos sociais previstos na Constituição Federal.

Keywords: fome; pobreza, políticas públicas; alimentação adequada.

SUMÁRIO

1 Introdução	8
2 Objetivos e Escopo	11
3 Método	13
4 Segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada no Brasil: O caminho percorrido	14
5 As origens do Fome Zero	17
6 O grande desafio brasileiro: Erradicar a fome e a desigualdade social.....	19
7 Uma nova governança para a garantia do direito à alimentação	21
8 A participação social nas políticas públicas de segurança alimentar e nutricional .	23
9 A segurança alimentar e nutricional: Conceitos e concepções no Brasil	28
10 Da estratégia Fome Zero ao Programa Brasil sem Miséria.....	32
11 Resultados e lições aprendidas da experiência brasileira	36
Referências Bibliográficas	39

1 Introdução

O Brasil tem obtido resultados promissores no combate à fome e à pobreza. O presente trabalho relata o caminho percorrido para a construção de uma nova governança à oferta de políticas públicas capazes de iniciar um ciclo virtuoso para a eliminação progressiva da fome e da pobreza, ao enfrentar os entraves do governo departamentalizado e impulsionar a participação social.

O texto relata como o Brasil tem tentado encontrar soluções originais para a eliminação da fome e da pobreza, creditando no Estado a obrigação de implementar políticas públicas que garantam os direitos fundamentais do ser humano: direito a renda mínima, alimentação, saúde, educação e trabalho.

O processo da redemocratização do País, iniciado em meados da década de 1980, foi fundamental para forjar as relações, atualmente existentes, entre o Estado e a sociedade civil. A Constituição Federal aprovada em 1988 assegurou direitos sociais, civis e políticos que forçaram o Estado brasileiro a assumir a necessidade de reorganizar sua estrutura e governança para o cumprimento de suas novas obrigações. Além disso, a Constituição de 1988 possibilitou novas formas de participação em políticas públicas, por meio de conselhos e de controle social das políticas, permitindo ainda parcerias entre o setor público e o setor privado sem fins lucrativos. Uma nova arena para o diálogo social foi constituída.

Várias experiências de governança e de participação social foram surgindo a partir de governos democráticos e populares locais (municipais e estaduais) nos anos 1980 e 1990, exigindo-se uma reformulação mais profunda, ampliando-se os conceitos dos diversos setores governamentais e sua correspondente ação governamental. A sociedade civil sempre esteve presente e foi protagonista neste processo de reconstrução e ampliação das instituições públicas com vistas aos direitos conquistados. O Instituto Cidadania, então dirigido pelo operário Luiz Inácio Lula da Silva, o Instituto Brasileiro de Análise Socioeconômica, coordenado nos anos 1980 por Herbert de Souza (o Betinho), entre outras organizações sociais, foram estratégias na luta pelo Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável no Brasil. Essas experiências sociais foram levadas para o aparelho de Estado Central no início do século XXI, a partir da eleição do presidente Lula.

A abordagem sistêmica e intersetorial foi a opção de diversos setores, possivelmente por facilitar a regulação da articulação interfederativa – federal,

estadual e municipal – e a gestão intersetorial, em que se podem definir claramente os papéis e as responsabilidades de cada um, com a preservação da autonomia de cada ente federado. A adoção de um “sistema nacional” para a oferta das políticas públicas também veio atender a tendência nacional de compreender os diversos setores da sociedade de maneira interdependente e indivisível. Para nós, brasileiros, surge um conceito de segurança alimentar e nutricional – construído socialmente – e, em seu sentido mais abrangente, é resultante da realização do direito à alimentação (acesso regular e permanente a alimentos), sem comprometer outros direitos como habitação, saúde, educação, renda, meio ambiente, trabalho, transporte, emprego, lazer, liberdade, acesso e posse da terra.

O Projeto Fome Zero, adotado pelo Governo Lula a partir de 2003, colocou o combate à fome e à pobreza como prioridade política e abriu espaço para a construção de instrumentos legais que assegurassem a continuidade das políticas e programas dirigidos aos mais pobres. A promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), em 2006, criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) sustentado em princípios fundamentais: a intersetorialidade na elaboração e execução das ações e a participação social, fortalecendo as relações federativas com intuito de garantir e proteger o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Importa ressaltar que a LOSAN tem forte abordagem de direitos humanos, o que coloca a dignidade do ser humano e seu apoderamento no centro das discussões sobre políticas públicas e reforça as relações entre governos e sociedade civil. Foram lançadas aí as bases para que a Constituição Federal incluísse o direito à alimentação entre o rol dos demais direitos sociais já assegurados, o que veio a acontecer em 2010.

O SISAN tem como mandato organizar e fortalecer as instâncias do Estado Brasileiro, superando a gestão em “caixinhas” e criar espaços formais para a participação social via Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) para a formulação, execução e monitoramento das políticas públicas do campo da soberania e segurança alimentar e nutricional. O trabalho em tela apresenta o modo de funcionamento e as inter-relações existentes entre as instâncias de governança do sistema e a participação social. Apresenta também os instrumentos legais que constituem o marco de referência que rege o direito humano à alimentação adequada no país.

Entre as principais lições aprendidas deste processo histórico estão: (i) a importância da pactuação participativa de conceitos e princípios; (ii) a adequação da opção por uma abordagem sistêmica e intersetorial, como forma de garantir o direito humano à alimentação adequada e de promover a segurança alimentar e nutricional; (iii) o papel relevante da sociedade civil garantido por meio de espaços formais para o diálogo social (CONSEA); (iv) a importância de o Estado colocar a proteção dos direitos humanos acima dos interesses do mercado; (v) a necessária prática da articulação intersetorial na concepção e na gestão das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional que envolve saúde, educação, assistência social, desenvolvimento agrário, meio ambiente e outras áreas; (vi) o papel estratégico das mulheres na luta pela garantia da soberania alimentar na conservação e no manejo sustentável dos recursos naturais; e (vii) o respeito e a garantia dos princípios de etnodesenvolvimento na formulação e implementação das políticas públicas para povos indígenas, população negra e comunidades tradicionais.

Em que pese os indiscutíveis avanços obtidos ao longo dos últimos 13 anos no País, muitos desafios permanecem na agenda brasileira. A desigualdade social existente é incompatível com o atual nível de desenvolvimento econômico. O número de pessoas que ainda vivem em vulnerabilidade social e que não têm acesso a todos os programas públicos aos quais têm direitos é alto. Além disso, verifica-se nos setores conservadores um recorrente esforço de enfraquecimento e de criminalização das organizações públicas governamentais e de movimentos sociais que lutam por justiça social e ambiental, o que contribui para fragilizar a democracia brasileira.

O trabalho conclui que os avanços obtidos pelo Brasil na luta contra a fome e a pobreza foram alcançados com a conjunção dos interesses do governo e da sociedade civil, numa construção coletiva, participativa e democrática. A continuidade das principais políticas públicas que contribuíram com tais avanços é a condição imperativa, como também a reunião de forças políticas e sociais para a superação dos desafios que ainda se colocam à frente da completa eliminação de todas as formas de violações de direitos e da desigualdade social.

2 Objetivos e Escopo

O Brasil vem se diferenciando ao estabelecer políticas públicas efetivas para a ampliação do acesso à alimentação adequada, para a redistribuição da renda e para a criação de oportunidades às famílias e pessoas socialmente vulnerabilizadas.

Diante disso, o presente trabalho tem como objetivo descrever o processo de formulação de um sistema público destinado a respeitar, proteger, promover e prover o direito humano à alimentação adequada; e destacar as contribuições que as organizações da sociedade civil, os movimentos sociais e os agentes públicos vêm adotando para o enfrentamento da fome e da pobreza e para a promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional, com foco na intersectorialidade e na participação social.

A sociedade brasileira é profundamente desigual, originada na própria história do País, exemplificada pela elevada concentração da propriedade de terra, que vem dos primórdios da colonização e persiste até nossos dias. Também se destaca o legado do passado escravocrata na discriminação da população negra e dos povos indígenas. Um contingente significativo de pobres vivendo em condições de muita precariedade sempre esteve entre as manifestações de desigualdade no País, que até um passado recente era incapaz de oferecer condições dignas de vida para o conjunto da população.

O presente trabalho se propõe a fazer um breve resgate histórico para demonstrar que o inconformismo de parcela da sociedade brasileira com o quadro acima descrito resultou no atual estágio de organização política e social do país no campo da segurança alimentar e nutricional. O trabalho apresenta os avanços obtidos nesse campo e, sobretudo, demonstra que as organizações sociais contribuíram decisivamente para a construção participativa da governança atualmente existente nesta área. O texto apresenta a trajetória da formação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), conforme hoje estabelecido, que se origina na militância e no empenho de lideranças políticas, sociais e intelectuais na luta contra a fome e pela defesa dos direitos humanos, que tiveram como principal ponto de partida o processo de redemocratização da sociedade brasileira na década de 1980.

O SISAN busca estruturar as instâncias do Estado Brasileiro e criar espaços formais para a participação social via conselhos de políticas públicas, denominados de Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), que, por sua vez, devem apresentar proposições para formular, executar, avaliar e monitorar as ações oriundas das políticas públicas. Importa ressaltar que esta construção tem sido acompanhada de uma abordagem de direitos humanos, que tem permitido, simultaneamente, a articulação intersetorial do governo brasileiro com os movimentos sociais na gestão das políticas públicas. A abordagem de direitos tem sido grande aliada da democracia, por colocar a dignidade do ser humano e seu apoderamento no centro das discussões sobre políticas públicas e nas relações entre governos e sociedade civil. Esta abordagem instrumentaliza indivíduos e grupos para a luta por seus direitos individuais e coletivos, o que os fazem mais aptos a exercerem a cidadania.

Ao longo deste trabalho, serão descritas as características das atuais instâncias de governança que constituem o SISAN, tais como a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a rede de CONSEAs (nacional, estaduais e municipais) e a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), que reúne vinte ministérios do Governo Federal para um trabalho intersetorial de formulação, execução e monitoramento das ações de Segurança Alimentar e Nutricional. Será descrito como esses espaços se organizam para enfrentar os desafios e os setores hegemônicos do mercado que ameaçam ou violam o direito humano à alimentação adequada. O texto também apresenta os instrumentos que constituem o marco legal que rege o direito humano à alimentação adequada no Brasil.

3 Método

Este trabalho, fruto da parceria desenvolvida com o CONSEA e a CAISAN, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome foi elaborado e fundamentado por meio de pesquisa bibliográfica em artigos, manuais, publicações e livros, os quais deram consistência aos argumentos desenvolvidos ao longo da pesquisa.

Além disso, utilizou-se também como fundamento os dados de duas plenárias nacionais do CONSEA em Brasília – reunião de conselheiros e conselheiras da sociedade civil e do governo brasileiro – e de três reuniões do pleno executivo da CAISAN – reunião entre gestores de vinte ministérios que analisam e encaminham de maneira intersetorial as ações de segurança alimentar e nutricional.

Por fim, utilizou-se ainda entrevistas a conselheiros(as) do CONSEA e a membros do pleno executivo da CAISAN com vistas a levantar informações para o trabalho desenvolvido.

4 Segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada no Brasil: O caminho percorrido

A constituição do SISAN não foi uma decisão política apenas do governo, mas sim um processo partilhado com a sociedade civil, resultante de duas décadas de mobilização e luta social. É uma construção que combina participação institucional com mobilização autônoma das organizações e redes sociais. A sociedade civil, há muitos anos, defende conceitos e propostas que culminaram no atual desenho do SISAN, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e compartilhado com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).

Mobilizações populares ocorreram em torno do tema da fome, da reflexão e crítica aos modelos de produção agrícola existentes, do abastecimento de alimentos e dos programas públicos de alimentação e nutrição. Foram muitas as tentativas de formulação de planos e políticas públicas, mesmo em momentos adversos da vida econômica e política do País (PELIANO, 2010). Mas foi, sem dúvida, o trabalho pioneiro de Josué de Castro que deu partida ao debate sobre o problema da fome e pobreza no Brasil como uma questão social e política nos anos 1940. Desde então, compreendeu-se o problema da alimentação como um complexo de manifestações simultaneamente biológicas, econômicas e sociais e que a erradicação da fome dependia, sobretudo, da decisão política de fazê-lo. Ele alertou que a fome não era simplesmente um problema de saúde pública (carência de nutrientes) ou problema restrito à área social (políticas assistencialistas).

Josué de Castro foi o primeiro intelectual que denunciou a fome como um produto do subdesenvolvimento e de um modelo econômico que de maneira perversa perpetuava as péssimas condições de vida, as altas taxas de desnutrição entre crianças e adultos derivadas da pobreza e do consequente acesso insuficiente à água potável e à alimentação adequada, que afetava a maioria da população brasileira (CASTRO, 2005). Josué teve coragem para enfrentar o tema da fome, o que até então era um tabu no Brasil e em muitas partes do mundo.

Foi a partir de diagnósticos feitos por ele, ainda nos anos 1940-50, que os primeiros serviços de alimentação coletiva foram criados, que o salário mínimo foi

instituído no País e que foi criada a “Campanha da Merenda Escolar”, que viria a se transformar no atual Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

No ano de 1964, o Brasil sofreu um golpe de Estado que instaurou uma ditadura militar que durou 20 anos (1964 a 1984). Esse período foi marcado pelos sucessivos presidentes militares que operavam um regime autoritário, antidemocrático e uma dura repressão à liberdade individual e coletiva. Nesse tempo, houve massiva supressão dos direitos civis e políticos considerados básicos, como o direito de votar, a liberdade de expressão, a liberdade de imprensa, de organização política, entre outros. Na década de 1970, período chamado de “Milagre Brasileiro”, houve grande crescimento econômico, mas, do ponto de vista social, não houve mudança significativa, visto que a riqueza gerada não alcançou as camadas mais pobres da população. A justificativa econômica do regime era que seria necessário fazer o “bolo crescer” para só depois dividi-lo, mas o que ocorreu foi o acirramento da desigualdade social e a ampliação de políticas públicas de caráter assistencialista e compensatório. O Brasil se tornou um dos países mais desiguais do mundo.

O conjunto de violações de direitos, a forte repressão do regime e a situação de pobreza em que vivia a maioria da população brasileira forjaram, nessa época, forte indignação e motivação por grupos da sociedade civil e partidos populares que lutavam para mudar essa realidade. Apesar de os canais de reivindicação de participação social estarem muito limitados, havia resistência por meio de movimentos sociais que se organizavam nas periferias das grandes cidades, sindicatos e entidades de classe, militantes e políticos ligados a setores de esquerda, grupos religiosos e também de grupos ligados às universidades. Assim, o período de maior repressão política e social foi também um período de grande mobilização da sociedade civil brasileira, pelo fim da ditadura, por eleições diretas e pela restauração da democracia.

No início da década de 1980, aprofundaram-se as lutas políticas por democracia e direitos, que confluíram, a partir do ano de 1985, para a transição da ditadura militar a um governo civil, período no qual a sociedade civil organizada lutou ativamente pelo restabelecimento do Estado de Direito. Não há dúvida de que a mobilização popular e a pressão exercida por diversos segmentos da sociedade civil organizada foram essenciais para que o processo de redemocratização tivesse êxito.

A emergência de um amplo movimento social contra a fome e pela segurança alimentar e nutricional, desde uma perspectiva de cidadania, foi parte desse processo.

O período de elaboração da Constituição Federal de 1988 foi um dos momentos de maior riqueza e pluralidade de debates já vivenciados no Congresso Nacional, com a participação de centenas de grupos de interesses, de organizações do campo e das cidades, de lideranças e movimentos sociais, sindicatos, entidades de classe, setores público e privado, igrejas, povos e comunidades tradicionais.

A Constituição Federal de 1988 é um dos mais importantes frutos dessa luta e o seu texto reflete a importância central dada à democracia e à participação social naquele cenário político. Exemplos disso são os diversos dispositivos constitucionais de canais institucionais de participação social, que recomendam a realização de referendos, plebiscitos, iniciativas populares de leis e audiências públicas. Nessa mesma direção, instituíram-se, posteriormente, o orçamento participativo e os conselhos setoriais de políticas públicas em diversas áreas de governo.

Esse histórico da luta social pela democracia brasileira (ainda hoje em construção progressiva) nos relembra que, se hoje vivemos em uma sociedade mais democrática, temos liberdade de voto, de expressão, de organização e de participação pública, isto se deve à luta e à participação social de muitos que deram até suas vidas a esta causa. Deve servir, também, para nos lembrar de que a sociedade mobilizada, politizada, apoderada e organizada é capaz de mudar a realidade e de ajudar na construção de políticas públicas eficientes e eficazes.

5 As origens do Fome Zero

No início da década de 1990, após a derrota dos partidos de esquerda na eleição de 1989, um grupo de militantes organizou o chamado “Governo Paralelo”, coordenado pelo futuro presidente Lula, que tinha como objetivos monitorar as ações do governo então eleito e apresentar propostas alternativas julgadas mais adequadas ao projeto de reconstrução da nação brasileira. Entre elas, destacou-se a proposta de uma Política Nacional de Segurança Alimentar para o Brasil, apresentada para a sociedade em 1991, com o objetivo de “garantir a segurança alimentar, assegurando que todos os brasileiros tenham, em todo o momento, acesso aos alimentos básicos de que necessitam”. Lula falava que o povo brasileiro tinha o direito de fazer pelos menos três refeições ao dia. O documento fazia referência à criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, tendo servido de base para a primeira e breve experiência de um CONSEA que funcionou entre 1993 e 1994 na gestão do Presidente Itamar Franco e extinto em 1995 por Fernando Henrique Cardoso (SILVA, 1991).

Posteriormente, iniciativa semelhante coube ao Instituto Cidadania, organização não governamental dirigida por Luiz Inácio Lula da Silva que, frente ao agravamento da situação de pobreza e vulnerabilidade social aprofundada pela crise econômica e aumento do desemprego no final dos anos 1990, contou com contribuições de centenas de especialistas e militantes da sociedade civil. O documento elaborado foi intitulado de Projeto Fome Zero, vindo a converter-se no programa de governo de mesmo nome, implementado desde os primeiros dias do Governo Lula, a partir de 2003 (TAKAGI, 2010).

O Projeto Fome Zero partiu da constatação de que o País tinha até então um contingente de 44 milhões de brasileiros (28% da população) vulnerável à fome e que ainda não tinha uma política pública de segurança alimentar e nutricional (TAKAGI, 2010). Considerava, ainda, que a fome que assolava esta parcela da população estava muito mais relacionada à falta de acesso à alimentação por insuficiência de renda do que à indisponibilidade de alimentos, uma vez que o País já produzia muito acima das necessidades de consumo alimentar *per capita* da sua população.

Todas essas propostas foram intensamente debatidas durante toda a década de 1990 e início dos anos 2000, sendo, efetivamente, retomadas em 2003, após o

lançamento do Fome Zero, estratégia do Governo Lula para o combate à fome. No mesmo ano foi recriado o CONSEA. A II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em Olinda (PE), em 2004, teve como lema “Pela construção de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional” (MALUF, 2010).

6 O grande desafio brasileiro: Erradicar a fome e a desigualdade social

Como já mencionado, a sociedade brasileira caracteriza-se por elevada desigualdade social e contingente significativo de pobres vivendo em condições de muita precariedade, entre os quais milhões abaixo da linha da indigência e sem os meios suficientes para sua alimentação. O Brasil sempre foi um exemplo do paradoxo representado pela ocorrência de fome e da desnutrição em escala massiva ao lado de um pujante setor produtor e exportador de alimentos.

Muitos indicadores sociais melhoraram ao longo das últimas décadas, com mais intensidade e consistência desde os primeiros anos da década de 2000. Entre os anos de 2004 a 2009, a parcela da população brasileira vivendo em famílias com renda mensal igual ou maior do que um salário mínimo *per capita* subiu de 29% para 42%, passando de 51,3 a 77,9 milhões de pessoas (BRASIL/IPEA, 2011). A população nas faixas de renda correspondentes aos extremamente pobres, pobres e vulneráveis decresceu em número absoluto. O estrato com maior redução relativa (44%) foi o dos extremamente pobres, caindo de 15,1% para 8,4% entre os anos de 2004 e 2009. Houve um crescimento real do rendimento médio *per capita* de 22% no mesmo período, fenômeno que ocorreu em todas as regiões brasileiras, sendo mais expressivo no Nordeste, região considerada a mais pobre do país. A primeira Meta de Desenvolvimento do Milênio (ODM/ONU) consiste em reduzir até 2015 a extrema pobreza à metade dos índices existentes em 1990. No caso do Brasil, esse objetivo foi alcançado em 2006 (de 22,1% em 1990 para 10,8% em 2006) e, portanto, com quase uma década de antecedência (BRASIL, SAE, 2011).

Em grande parte, o acentuado crescimento na renda dos mais pobres é resultado do aperfeiçoamento e da boa focalização dos programas de transferência de renda do Brasil, em particular do Programa Bolsa Família (PBF). O PBF é um programa de transferência direta de renda com condicionais nas áreas de saúde e educação, que inclui famílias em situação de extrema pobreza de até R\$ 70 e em situação de pobreza com renda mensal por pessoa de R\$ 70,01 até R\$ 140. Os principais marcos legais do programa são: a Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e o Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004 (mds.gov.br/bolsafamilia).

Os avanços podem também ser demonstrados pela evolução de alguns indicadores sociais: melhorias na escolaridade com aumento do número médio de

anos de estudo da pessoa de referência das famílias, que subiu de 5,2 anos em 1992 para 7,4 anos em 2008; redução da mortalidade infantil que, entre 1990 e 2008, caiu de 47,1 para 19 óbitos para cada mil nascidos vivos (redução de cerca de 60% em 18 anos); queda expressiva da desnutrição em crianças menores de cinco anos, ainda que persistam desigualdades regionais, de raça e étnicas importantes.

Um desafio ainda longe da sua solução está relacionado aos povos indígenas, porque são marginalizados e têm reais dificuldades para acessar políticas públicas essenciais (acesso à terra e território, saúde, educação, previdência, entre outras). Outro aspecto da desigualdade a ser considerado é a questão de gênero: as mulheres ainda são as mais afetadas pela pobreza extrema, analfabetismo, falhas do sistema de saúde, conflitos e violência sexual.

Em geral, as mulheres recebem salários menores pela mesma atividade profissional que os homens, têm presença reduzida nas principais instâncias decisórias, encontram-se em maior número na economia informal, além de enfrentarem dupla jornada de trabalho (pelo trabalho doméstico). As mulheres agricultoras familiares e camponesas, que sabidamente contribuem decisivamente para a produção de alimentos, têm também o seu trabalho invisibilizado e sofrem forte discriminação quando tentam participar e ter voz ativa no núcleo familiar e na comunidade. É reconhecido que, entre os pobres, mulheres e crianças rurais são em geral os grupos mais afetados pela desnutrição, devido à distribuição desigual do alimento dentro da família e ao excesso de trabalho (agrícola e doméstico) (SILIPRANDI, 2004).

7 Uma nova governança para a garantia do direito à alimentação

Em 2003, foi restabelecido o CONSEA, cuja composição conta com representantes governamentais e com participação majoritária da sociedade civil. A partir daí, retomou-se com afinco o debate entre governo e sociedade civil sobre a segurança alimentar e nutricional e a alimentação como um direito humano. A necessidade de avançar na construção institucional que contemplasse o enfoque intersetorial nas ações de governo e o papel atribuído à participação social impulsionaram o processo. A partir de então, foram elaboradas e adotadas as bases legais e institucionais que respeitam, protegem, promovem e proveem o direito humano à alimentação adequada.

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), aprovada em 2006, é o principal instrumento que legisla sobre o tema no país e que define a criação do SISAN, com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada. Ela é a carta que mostra os caminhos que a nação deve seguir no campo da segurança alimentar e nutricional, ao estabelecer os princípios do sistema: universalidade, equidade, autonomia, participação social e intersetorial, transparência.

A LOSAN recomendou a elaboração de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e de um Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN). A Política é a expressão mais prática e operacional das diretrizes emanadas pela LOSAN, uma vez que apresenta os procedimentos para sua gestão, mecanismos de financiamento, monitoramento e avaliação da ação do Estado. Já o Plano de Segurança Alimentar e Nutricional é a peça de planejamento da ação do Estado, que contém programas e ações a serem implementadas, bem como as metas quantificadas e o tempo necessário para sua realização. O Plano dialoga ainda com o orçamento público, pois nele está definido o quanto e como se pretende aplicar os recursos (I PLANSAN, 2012-2015, CAISAN/MDS).

O SISAN é um sistema público que reúne os diversos setores de governo para a coordenação das políticas que têm o objetivo comum de promover a segurança alimentar e nutricional e o acesso digno à alimentação a toda a população. O Brasil tem trilhado o caminho de gerenciar políticas públicas a partir do enfoque de sistemas integrados e articulados para garantir direitos humanos, sempre contemplando a participação social na formulação, implementação e controle das ações públicas.

São instâncias do SISAN:

- A Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – instância que se reúne a cada quatro anos para indicar ao CONSEA as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de SAN, bem como para avaliar o SISAN.
- O CONSEA – órgão de assessoramento imediato do Presidente da República.
- A Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) – integrada por Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da SAN.
- Os órgãos e entidades de Segurança Alimentar e Nutricional da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.
- As instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestam interesse na adesão e que respeitam os critérios, princípios e diretrizes do SISAN.

O Sistema, a Política e o Plano são como peças de uma mesma engrenagem que juntas procuram dar sentido concreto aos princípios da Constituição Federal e da LOSAN, no que se refere à realização do direito humano à alimentação adequada. O sistema é o elemento estruturante da composição, propiciando a articulação entre os setores nas instâncias respectivas e a relação entre as esferas federal, estadual, distrital e municipal. O sistema ganha corpo com as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, elementos basilares de sua estrutura que vêm a ser o aspecto mais relevante, pois tratam da ação pública chegando, de fato, até a comunidade, saindo dos gabinetes da burocracia estatal para mudar a vida dos titulares de direito.

Considerando a complexidade e a diversidade das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, fica evidente a importância da abordagem sistêmica, uma vez que ela permite mais racionalidade, visão integrada dos problemas da população, economicidade na medida em que evita a superposição de programas e facilita a convergência das ações dos diferentes setores.

A Política e o Plano de segurança alimentar e nutricional são elementos que tornam realidade a ação organizada do sistema: permitem a compreensão mais exata

do que será feito, como será feito, quem são os atores públicos responsáveis e quais são as suas obrigações, quem são os atores sociais (titulares de direito das políticas), quando será feito e com que recursos humanos, materiais e financeiros.

Foi um fato importante no marco legal do SISAN a aprovação da Emenda Constitucional nº 64 pelo Congresso Nacional, em 2010, ao incluir a alimentação entre os direitos sociais de todo brasileiro, ao lado da educação, da saúde, do trabalho, da moradia, entre outros. A alimentação como um direito constitucional exige do Estado a revisão de suas ações relacionadas à segurança alimentar e nutricional e políticas de seguridade social e a forma como são desenvolvidas.

A alimentação, como um direito constitucional, exige uma abordagem que reafirme o direito de cada pessoa de ser “titular” – e não simplesmente “beneficiário” – de políticas públicas voltadas para o alcance da segurança alimentar e nutricional. Ou seja, as pessoas que têm, por qualquer motivo, dificuldade de acesso ao alimento adequado têm agora direitos garantidos na Constituição Federal, e o governo pode ser responsabilizado se esse direito não for atendido (ABRANDH, 2012).

8 A participação social nas políticas públicas de segurança alimentar e nutricional

O Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional é composto por uma plenária (conselheiros e conselheiras), um presidente, um secretário executivo, comissões

temáticas permanentes e grupos de trabalho. A plenária constitui a instância máxima deliberativa do conselho, sendo composta por todos os membros do conselho, titulares ou suplentes, representantes da sociedade civil e do governo, conforme proporção explicada adiante. O pleno é reunido em sessões ordinárias a cada bimestre e extraordinárias, quando necessário. Cada membro no exercício da titularidade tem direito a voz e a um voto no conselho, enquanto os suplentes e convidados/observadores têm direito apenas a voz.

Esse é um importante exercício de democracia participativa que pressupõe a participação social na construção das políticas públicas do país. Neste se verifica um processo de aprendizagem que requer o aprimoramento da capacidade propositiva das representações da sociedade civil que participam de conselhos e conferências. Exige-se, também, dos representantes de governos a disposição para que suas ações sejam apresentadas e avaliadas em espaços públicos institucionalizados de participação social como os conselhos setoriais de políticas públicas. Os conselhos dão visibilidade aos distintos setores sociais, possibilitam a emergência de diferentes visões e interesses e também salientam os conflitos existentes, as divergências polarizadas não apenas entre governo e sociedade, mas também em seu interior.

O CONSEA tem especificidades na sua constituição e atuação. A primeira delas deriva do enfoque intersetorial da segurança alimentar e nutricional, que requer uma localização institucional do conselho que favoreça a interlocução entre os diversos setores de governo, bem como uma representação igualmente diversa dos setores sociais. Esta compreensão levou à localização do CONSEA na Presidência da República, que expressa a prioridade política conferida ao enfrentamento da fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional. Nessa mesma direção segue a proposição de situar os CONSEAs estaduais e municipais junto ao gabinete do chefe do Executivo da esfera de governo respectiva (Governador de Estado ou Prefeito Municipal).

Outra peculiaridade é a adoção de um critério de representação que busca compensar a desigual relação entre o estado e as organizações da sociedade civil, de modo que o CONSEA Nacional é composto por uma maioria de dois terços de seus membros representando a sociedade civil e um terço, os diversos setores de governo. Hoje, integram o CONSEA dezenove Ministros de Estado e trinta e oito representantes da sociedade civil, aos quais se junta uma dezena de observadores representando

organismos internacionais e outros conselhos nacionais. Igualmente importante para a autonomia do Conselho, o Presidente (ou Presidenta) do CONSEA é escolhido entre os representantes da sociedade civil, ficando a Secretaria Geral a cargo do Ministério que concentra o maior número de ações relacionadas com a segurança alimentar e nutricional, a saber, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Essa composição vem sendo adaptada aos CONSEAs estaduais e municipais.

O CONSEA tem o estatuto de conselho de assessoramento do/a Presidente/a da República, de modo que suas deliberações têm caráter propositivo, isto é, elas não são mandatórias ao Executivo. Essa delicada questão, por vezes, é alvo de controvérsia, cabendo explorar alguns dos aspectos envolvidos pelo que eles ensinam sobre os desafios colocados para a participação social em políticas públicas. No caso das políticas de segurança alimentar e nutricional, pode-se argumentar que o estatuto de conselho consultivo se deve à pretensão do exercício da intersectorialidade na formulação, implementação e avaliação dos programas correspondentes. Desse modo, a aparente limitação do caráter consultivo abre a possibilidade de apresentar proposições, emanadas desde a Presidência da República, para as mais distintas áreas de governo que contam, quase todas, com seus próprios dispositivos de participação social.

O êxito em fazer a perspectiva intersectorial de segurança alimentar e nutricional possibilitou a incorporação, no CONSEA, de parcela significativa dos setores de governo representados por seus respectivos ministérios. Mais do que o número de ministérios, uma política nacional de segurança alimentar e nutricional engloba parte considerável dos programas e ações de um governo, os quais, por sua vez, possuem seus próprios espaços de deliberação, quase sempre com participação social na forma de conselhos setoriais de políticas públicas. Torná-las mandatórias implicaria atribuir às deliberações do CONSEA precedência questionável sobre outros espaços de deliberação igualmente legítimos, inclusive, alguns deles com mais experiência e maturidade institucional.

Nesse marco institucional, a efetividade das proposições formuladas pelo CONSEA depende não apenas da consistência e fundamentação dos seus conteúdos, mas sobretudo de fatores localizados no campo da política, como a estreita relação com os anseios da sociedade e a busca de coordenação com os demais espaços de participação social. Os avanços na delimitação e nos dispositivos

de funcionamento de um sistema intersetorial de segurança alimentar e nutricional têm que ser construídos num complexo processo de diálogo e negociação entre as instâncias dos distintos setores de governo envolvidos, bem como buscando o envolvimento das organizações e redes sociais de diversos campos.

A capacidade do CONSEA de incidir sobre as políticas públicas não é exclusivamente determinada por sua natureza de conselho consultivo. De fato, o conteúdo, base social e força política de suas resoluções é que definem se estas se imporão. Para tanto, as posições defendidas pelo conselho devem ter respaldo significativo na sociedade, pois a existência de conselhos não exclui a mobilização social. Ao contrário, a experiência brasileira mostra que a eficácia dos CONSEAs – de fato, dos conselhos de políticas públicas em geral – é maior quando há organização autônoma da sociedade civil que deles participa e capacidade de pressão das redes e movimentos sociais. Ao mesmo tempo, o conselho deve possuir capacidade apurada de negociação, de forma a chegar a propostas possíveis de serem aprovadas e aplicadas.

O CONSEA, desde 2003, tem sido o espaço de concertação de planos, programas e ações de segurança alimentar e nutricional. O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e a proposta de elaboração de um Plano de Safra específico para a agricultura familiar foram exemplos de avanços nos debates ocorridos no interior do CONSEA. Foi instituído um grupo de trabalho composto pela sociedade civil e governo para elaborar a proposta da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, cujo texto contemplou todos os conceitos, os princípios e a ótica dos direitos humanos por anos defendidos pela sociedade civil organizada no campo da segurança alimentar e nutricional.

A atuação conjunta do governo e sociedade, no interior do CONSEA, e na negociação direta com então Presidente da República, Lula, foi decisiva para iniciar a recuperação do valor *per capita* da alimentação escolar do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), assim como teve importante participação na elaboração da proposta de uma nova e avançada legislação para esse programa. Foram, também, aprofundadas propostas para o aperfeiçoamento do Programa Bolsa Família. Destaca-se também o forte debate em torno da elaboração do I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2012-2015), em execução.

A segurança alimentar e nutricional encontrou uma plataforma política que possibilitou à sociedade civil e ao governo federal espaços de diálogo e encontros que deram visibilidade ao tema e às distintas visões a respeito, contribuindo na elaboração das políticas públicas. Coube ao CONSEA, juntamente com o governo Lula, a retomada da mobilização e a construção de uma agenda pública da segurança alimentar e nutricional no Brasil, com a implementação de um conjunto de programas nessa área.

Os espaços híbridos de encontro entre o Estado e a sociedade civil, como é o caso do CONSEA, não são exatamente espaços de parceria, pois muitas vezes envolvem tensões e conflitos, com a consequente busca dos consensos possíveis. Existe uma baixa participação da iniciativa privada e, inclusive, de alguns movimentos sociais, mas nem por isso deixa de ser um espaço que adquiriu reconhecimento crescente no país. Está colocado frente ao permanente desafio de aperfeiçoar os procedimentos de consulta e indicação dos representantes a sociedade civil visando a conferir maior legitimidade social e diversidade em termos das várias dimensões da segurança alimentar e nutricional, dos setores sociais e regiões do país.

9 A segurança alimentar e nutricional: Conceitos e concepções no Brasil

A construção brasileira contemporânea, valendo-se de contribuições recolhidas no debate internacional sobre a fome, caminhou na direção de colocar a segurança alimentar e nutricional como um objetivo de ações e políticas públicas relacionadas com os alimentos e a alimentação, sejam elas de iniciativa governamental ou não governamental. A construção coletiva dentro do SISAN e a articulação da sociedade civil com setores progressistas, democráticos e populares no Governo Federal e no Congresso Nacional conseguiram ampliar o conceito de segurança alimentar e nutricional.

As definições de segurança alimentar e nutricional são suscetíveis a distintas acepções e meios para sua efetivação, envolvendo um evidente componente de disputa ao ser utilizada para fundamentar proposições de política pública. A diversidade de compreensões e os conflitos nesse campo envolvem governos, organismos internacionais, representantes de setores produtivos, organizações da sociedade civil e movimentos sociais, entre outros. Diferenças de visão não impedem, no entanto, a construção de consensos ou acordos, ainda que parciais, visando a implementar ações e políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, como já ocorre no Brasil.

A segurança alimentar e nutricional consagrada na Lei Orgânica, aprovada em 2006 e regulamentada pelo Presidente Lula em 2010, por meio do Decreto nº 7272, está assim definida:

Segurança alimentar e nutricional é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis.

Esta definição saiu de um encontro do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, em 2003, sendo, posteriormente, aprovada na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional realizada em Olinda-PE, em 2004. Ela recolhe contribuições dos movimentos sociais e governos democráticos e populares ao longo do processo de desenvolvimento do conceito no Brasil desde os anos 1980.

Assim definida, a “**segurança alimentar e nutricional**” converte-se em objetivo público de estado, estratégico e permanente, característica que a coloca entre as categorias nucleares das opções de desenvolvimento de um país. A formulação brasileira desde cedo acrescentou o adjetivo “**nutricional**” à expressão mais utilizada como “**segurança alimentar**”. Desse modo, pretendeu-se interligar os enfoques socioeconômico e de saúde e nutrição que estiveram na base da evolução dessa noção expressando a perspectiva intersetorial. Outra peculiaridade é englobar numa única noção duas dimensões, de fato inseparáveis, que são a disponibilidade de alimentos e a qualidade desses bens, sem diferenciar a disponibilidade física (segurança alimentar) da qualidade dos alimentos para o seu consumo (segurança dos alimentos). A junção de ambas as dimensões permite questionar os modelos predominantes de produção e consumo e as referências de alimentação saudável.

Compreende-se a segurança alimentar e nutricional como um objetivo de ações e políticas públicas cuja formulação, implementação e monitoramento devem refletir dois princípios fundamentais, que são o direito humano à alimentação adequada e saudável e a soberania alimentar. A vinculação a esses princípios e a intersetorialidade das ações diferenciam esse enfoque dos usos correntes da expressão “**segurança alimentar**” por alguns governos e organismos internacionais e, sobretudo, por representações empresariais vinculadas às grandes corporações de produção e processamento de alimentos industrializados.

A noção de “**segurança alimentar e nutricional**” inscreve-se no campo do direito de todo cidadão e cidadã de estar seguro(a) em relação aos alimentos e à alimentação nos aspectos da suficiência (proteção contra a fome e a desnutrição), qualidade (prevenção de males associados à alimentação) e adequação (apropriação às circunstâncias sociais, ambientais e culturais). Uma alimentação é adequada quando, para além de uma “ração nutricionalmente balanceada”, colabora para a construção de seres humanos saudáveis, conscientes de seus direitos e deveres e de sua responsabilidade para com o meio ambiente e com a qualidade de vida de seus descendentes (ABRANDH, 2012).

O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) deve ser assegurado por meio de políticas de segurança alimentar e nutricional, vale dizer, ela é de responsabilidade do Estado e da sociedade. O DHAA está expresso na LOSAN, art. 2º, 2006, da seguinte maneira:

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.

Quando se considera a ordem internacional, o objetivo da segurança alimentar e nutricional se defronta com questões de soberania, usualmente, abordadas na perspectiva da soberania nacional. Embora importante, esta referência é insuficiente seja para diferenciar os interesses que convivem no interior dos países – afinal, estes não são blocos homogêneos – seja para enfrentar os desafios postos pela construção de um sistema alimentar global. Mais promissora é a noção de soberania alimentar que vem sendo difundida principalmente pelos movimentos sociais, desde meados da década de 1990. Ela expressou o avanço da articulação social no plano internacional, em resposta à conformação de um sistema alimentar global sob controle de grandes corporações, num contexto em que os Estados nacionais perdiam capacidade de formular políticas agroalimentares soberanas, sobretudo, com a edição do neoliberalismo nos anos 1980 e 1990.

O Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar realizado em Havana, Cuba, em 2001, definiu a 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.

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional contemplou a perspectiva da soberania alimentar conforme formulação reproduzida a seguir:

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 consumo de alimentos.

A promoção da segurança alimentar e nutricional requer, portanto, o exercício soberano de políticas relacionadas com os alimentos e à alimentação que se sobreponham à lógica mercantil estrita – isto é, à regulação privada – e incorporem a perspectiva do direito humano à alimentação. Desse modo, estabelece-se a conexão entre um objetivo de ações e políticas públicas (segurança alimentar e nutricional) e

um princípio (soberania alimentar) que o qualifica. Soberania alimentar implica também que as políticas adotadas em seu nome, particularmente pelos países com poder para tanto, não comprometam a soberania de outros países.

Esse risco está presente nos termos dos acordos internacionais (sobre comércio, investimentos, propriedade intelectual, biodiversidade, etc) e no desmonte de políticas de promoção e proteção de setores domésticos e do patrimônio nacional. O comércio internacional não é necessariamente, fonte confiável para a promoção da segurança alimentar e nutricional e seu papel deve estar subordinado às estratégias de desenvolvimento dos países (BRASIL/MRE, 2006-2010).

A segurança alimentar e nutricional é um objetivo que expressa um direito que concerne a toda a população, tem natureza estratégica e deve ser buscado de forma permanente com base no exercício de políticas soberanas. Os processos de desenvolvimento econômico ligam-se à questão alimentar por motivos de ordem ética, econômica e política, e esta questão influi de forma decisiva no padrão de equidade social de uma sociedade. A maneira como os países enfrentam os vários componentes da questão alimentar pode contribuir ou dificultar que esses processos promovam equidade social e melhoria sustentável da alimentação e da qualidade de vida de sua população.

O enfoque da segurança alimentar e nutricional busca ampliar o acesso aos alimentos, ao mesmo tempo em que questiona padrão inadequado de consumo alimentar, sugere formas mais equitativas, saudáveis e sustentáveis de produzir e comercializar os alimentos e requalifica as ações dirigidas para os grupos populacionais vulneráveis ou com requisitos alimentares específicos. Essas três linhas de ação convertem a busca da segurança alimentar e nutricional num parâmetro para as estratégias de desenvolvimento de um país, como também o são o desenvolvimento sustentável e a equidade social.

O acesso aos alimentos engloba não apenas comer regularmente, mas também comer bem, com alimentos de qualidade e adequados aos hábitos culturais e regionais, com base em práticas saudáveis e que preservem o prazer associado à alimentação. Essa perspectiva aplica-se também para os indivíduos ou grupos com maior vulnerabilidade à fome, pois não se trata de assegurar-lhes qualquer alimento. Além disso, o acesso regular aos alimentos pode não representar uma condição de segurança alimentar e nutricional caso o custo da alimentação comprometa o acesso

aos demais componentes de uma vida digna como a educação, a saúde, a habitação e o lazer. Essa é uma questão relevante em países com elevada desigualdade social como o Brasil.

Pelo lado da oferta de alimentos, a produção de grandes quantidades de alimentos e um abastecimento adequado não demonstram que o país esteja contemplando os requisitos da segurança alimentar e nutricional, tanto em termos imediatos quanto numa perspectiva de longo prazo. Isto depende do modo como os alimentos são produzidos, comercializados e consumidos, já que o enfoque da segurança alimentar e nutricional considera os aspectos locais, sociais, culturais e ambientais envolvidos nesses processos. A oferta de alimentos não está dissociada da condição social das populações e das relações que elas mantêm com a cultura e o ambiente.

10 Da estratégia Fome Zero ao Programa Brasil sem Miséria

A relação entre o objetivo da segurança alimentar e nutricional e as estratégias de desenvolvimento, peculiar ao enfoque brasileiro, visa a retirar o Programa Fome Zero do campo das políticas meramente compensatórias ou setoriais para convertê-

lo em política de Estado. O importante é eliminar a fome ao mesmo tempo em que se eliminam as condições de geração da desigualdade social, tais como a baixa escolarização, a falta de acesso aos serviços de saúde, o não acesso à moradia, terra, energia elétrica, água e saneamento, entre outras condições essenciais da sociedade em que vivemos.

O governo do presidente Lula, iniciado em 2003, representou um período político oportuno, abrindo uma ampla janela de oportunidades que possibilitou o encontro dos interesses da sociedade civil com os objetivos de um plano de governo que pretendia incorporar essa perspectiva. A criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional e Combate à Fome (MESA) – depois transformado no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) – incorporando toda a política de transferência de renda, a assistência social e ainda ações de inclusão social produtiva – marca a definição do combate à fome como prioridade do Estado e um conjunto de medidas e políticas que são organizadas de forma transversal aos ministérios. A agenda da sociedade civil, construída historicamente no processo de mobilização social e política, encontrou um fértil campo de diálogo com a Estratégia Fome Zero, que contou com a participação de vários setores sociais em sua própria construção.

Transformado em programa governamental desde a primeira gestão do presidente Lula (2003 a 2010), o Fome Zero visava a articular políticas e programas públicos para combate à fome com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, adotando a perspectiva da transversalidade e intersectorialidade das ações nas três esferas de governo e a participação social. Organizou a ação do Estado em quatro eixos: acesso aos alimentos, geração de renda, fortalecimento da agricultura familiar e articulação, mobilização e controle social.

Adotando o enfoque da “**vulnerabilidade à fome**” ou da “**exposição à insegurança alimentar e nutricional**” medida pelo nível de renda, o Fome Zero estimou seu público potencial em 44 milhões de pessoas (27,8% da população total do país). Dada as dificuldades verificadas na mensuração da fome, indigência e da pobreza, decidiu-se proceder a uma estimativa de “população vulnerável à fome” em função da renda disponível, a partir dos dados da PNAD de 1998. Eram 9,2 milhões de famílias (21,9% do total) distribuídas nas regiões metropolitanas (19,1%), áreas

urbanas não metropolitanas (25,2%) e áreas rurais (46,1%); dos chefes dessas famílias, 64% eram de cor parda ou preta (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

A lista, a seguir, revela a concepção ampla e intersectorial que orientou a Estratégia Fome Zero:

Eixos, Programas e Ações da Estratégia Fome Zero

1. **Acesso aos Alimentos:** Programa Bolsa Família (PBF); Alimentação Escolar (PNAE); Distribuição de Vitamina A e Ferro; Alimentos aos grupos populacionais específicos, Educação Alimentar e Nutricional; Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN); Programa de Alimentação dos Trabalhadores (PAT); Restaurantes Populares; Cozinhas Comunitárias; Bancos de Alimentos; Feiras Populares e Agricultura Urbana.
2. **Fortalecimento da Agricultura Familiar:** Financiamento da Agricultura Familiar (PRONAF) com Seguro Agrícola e Seguro Safra; Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).
3. **Geração de Renda:** Qualificação Social e Profissional; Economia Solidária e Inclusão Produtiva; Microcrédito Produtivo Orientado; Arranjos Regionais de SAN: Conselhos de Desenvolvimento Rural, CONSADs e Territórios da Cidadania.
4. **Articulação, Mobilização e Controle Social:** Centros de Referências em Assistência Social (CRAS) e Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF); Conselhos de Políticas Públicas (CONSEAs e outros Conselhos e Comitês de Controle Social); Educação Cidadã e Mobilização Social; Doações Fome Zero e Parcerias com Empresas e Entidades (Fonte: ARANHA, AV. Fome Zero: a construção de uma estratégia de combate à fome no Brasil, In: Coleção FOME ZERO: uma história brasileira, vol. I. Brasília, 2010, p. 74-95).

O advento do governo Dilma Rousseff, em 2011, trouxe a perspectiva de ampliar o foco das ações governamentais que, orientadas no governo Lula pela eliminação da fome, passaram a buscar a erradicação da miséria ou extrema pobreza no Brasil. Assim, já nos primeiros dias do novo governo, anunciaram-se as ações da nova estratégia intitulada de Programa Brasil sem Miséria (BSM). O programa visava focar as ações para a faixa dos extremamente pobres que ainda não conseguiram sair desta condição, apesar de todos os esforços da estratégia Fome Zero. A pobreza engloba múltiplas dimensões e tem formas diversas de manifestação, de modo que é bastante heterogêneo o universo dos que podem ser considerados pobres no Brasil ou em qualquer outra sociedade. É importante ressaltar que o acesso aos alimentos ainda deve ter um enfoque prioritário, pois as condições de acesso à alimentação estarão sempre entre os parâmetros que aferem as condições de existência dos indivíduos, famílias ou grupos sociais, em particular, daqueles em extrema pobreza.

O BSM se valeu da legitimidade social e da experiência de integração nas políticas públicas já alcançadas no Brasil, pela promoção da SAN, à luz dos princípios da soberania alimentar e do direito humano à alimentação adequada e saudável. O

País dispõe do primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) com vigência no período 2012-2015 (articulado com o PPA do mesmo período), lançado pelo governo Dilma em agosto de 2011, a partir de decreto presidencial assinado pelo ex-presidente Lula. Em março de 2014, ocorreu a IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que publicou o primeiro balanço do PLANSAN 2012-2015 e constatou, pelo trabalho técnico realizado pela CAISAN, que, no Governo Dilma, o orçamento para os programas e ações de SAN deu um salto considerável para 78 bilhões de reais (MDS/CAISAN, 2014).

11 Resultados e lições aprendidas da experiência brasileira

Dentre os diversos fatores presentes na longa trajetória brasileira, destacam-se como resultados e lições aprendidas, tanto nas conquistas quanto nos desafios ainda por enfrentar, o seguinte:

- Enraizamento social de conceitos e princípios construídos em processos participativos, englobando atores dos mais variados setores sociais e campos temáticos, não governamentais e governamentais, posteriormente consagrados nos marcos legal e institucional.
- Desenvolvimento de uma abordagem intersetorial e sistêmica da soberania e segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação, com vistas a desenhar programas e ações integrados que deem conta dos múltiplos fatores que determinam a condição alimentar e nutricional dos indivíduos, famílias e grupos sociais.
- Decisão política do governo federal, seguida por vários governos estaduais e alguns governos municipais, de colocar a fome e a segurança alimentar e nutricional entre as principais prioridades na agenda governamental, localizando o CONSEA em nível supraministerial (ou supra-setorial) e conferindo suporte orçamentário e institucional aos respectivos programas públicos.
- Participação social na formulação, implementação, monitoramento e controle das políticas públicas, superando os enfoques tecnocráticos tradicionais, simultaneamente à construção de capacidades entre as organizações da sociedade civil para ir além de demandas e projetos específicos. A possibilidade de participação social tem contribuído para a progressiva superação da visão de que as organizações da sociedade civil não têm condições de contribuir com o desenho e a implementação de políticas públicas, sendo então tais tarefas exclusivas do Estado, por meio de seus representantes eleitos.
- Busca permanente de transparência e responsabilização (*accountability*), para o que tem sido fundamental à vontade política, e de capacitação técnica para realizar o monitoramento e controle social das ações públicas,

como o exemplificam as metodologias desenvolvidas por gestores públicos e conselheiros da sociedade civil, de indicadores da realização do direito à alimentação, de monitoramento do orçamento público e do desenho e gestão dos programas.

- Enfrentamento da questão do acesso das organizações sociais aos fundos públicos, de modo transparente e com controle social, em razão do papel estratégico cumprido pelas organizações da sociedade civil na execução de programas públicos e no apoio a experiências significativas levadas a cabo pelas organizações sociais.

Por fim, os avanços obtidos pelo Brasil na luta contra a fome e a pobreza foram alcançados por meio da luta social e pela decisão política de um estadista de implementar políticas públicas adequadas e que incluem a perspectiva do aperfeiçoamento da democracia brasileira e reafirmam os seguintes princípios:

- A alimentação adequada e saudável reconhecida como direito humano e obrigação do Estado.
- A soberania e a segurança alimentar e nutricional entendida como eixo estratégico do desenvolvimento socioeconômico do país.
- A participação social garantida por meio de espaços formais para o diálogo social.
- O fortalecimento do papel regulador do Estado, que deve colocar a proteção dos direitos humanos acima dos interesses do mercado.
- A prática da intersetorialidade (diálogo permanente entre os setores) na concepção e na gestão das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional.
- O papel estratégico das mulheres na luta pela garantia da soberania alimentar, na conservação e no manejo sustentável dos recursos naturais.
- O respeito e garantia dos princípios de etnodesenvolvimento na formulação e implementação das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, universais ou específicas, para povos indígenas, população negra e povos e comunidades tradicionais.

- Formulação e implementação de políticas afirmativas de combate ao racismo e à discriminação, em especial aquelas dirigidas à eliminação das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero.

A paz, o bem-estar social, a eliminação da fome, da pobreza e de todas as formas de discriminação e racismo dependem do aprofundamento da democracia participativa e da redistribuição de renda e do poder, condição necessária para assegurar o direito humano à alimentação adequada e a soberania e segurança alimentar e nutricional de uma nação.

No que se refere à instituição do SISAN, resta avançar no comprometimento efetivo dos governos estaduais e municipais, por meio do fortalecimento do pacto federativo, respaldado na promulgação, pelo Congresso Nacional, da Emenda Constitucional nº 64/2010, incluindo a alimentação entre os direitos sociais previstos na Constituição Federal. Esta significativa conquista deve ser seguida pela criação, fortalecimento e garantia de mecanismos de exigibilidade do direito humano à alimentação adequada em coordenação com o sistema de políticas públicas dos direitos humanos e com os demais sistemas sociais no país (saúde, assistência social, educação, desenvolvimento agrário e ambiental, entre outros).

Referências Bibliográficas

ABRANDH. Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos. **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Valéria Burity et al. Brasília, 2010.

_____. Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos. In: **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional**. Conteúdos do curso a distância disponíveis na plataforma eletrônica de ensino a distância. Brasília, 2012.

ARANHA, A. V. Fome Zero: a construção de uma estratégia de combate à fome no Brasil. **Coleção Fome Zero: uma história brasileira**, vol. I. Brasília, 2010. pp. 74-95.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – IPEA. Mudanças recentes na pobreza brasileira. **Comunicação**, Brasília, n. 111, ago. 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Caderno SISAN 01/2011: estruturando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, 2011.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Coordenação Geral das Ações Internacionais de Combate à Fome – CGFOME. **Cooperação Humanitária Internacional: balanço 2006-2010**. Brasília.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. **A construção do SUS: história da reforma sanitária e do processo participativo**. Brasília, 2006.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). Barros, R.; Mendonça, R.; Tsukada, R. **Portas de saída, inclusão produtiva e erradicação da extrema pobreza no Brasil**. Brasília, 2011.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

CONSEA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **A segurança alimentar e nutricional e o direito à alimentação adequada no Brasil**. Indicadores e Monitoramento: da constituição de 1988 aos dias atuais. Brasília, 2010.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio**. Suplemento de Segurança Alimentar. Rio de Janeiro, 2010.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero**: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. São Paulo, 2001.

LEÃO, M. M.; CASTRO, I. Políticas públicas e alimentação e nutrição. In: KAC, G.; SICHIERI, R.; GIGANTE, D.P. **Epidemiologia nutricional**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

MALUF, R. Construção do SISAN, mobilização e participação social. **Coleção Fome Zero**: uma história brasileira, vol. II. Brasília, 2010, p. 27-37.

MENEZES, F. Mobilização social e participação da sociedade civil. **Coleção Fome Zero**: uma história brasileira, vol. I. Brasília, 2010, p. 120-32.

PAIM, J.S. **Reforma sanitária brasileira**: contribuição para a compreensão e crítica. Salvador: Eduufba/Rio de Janeiro, 2008.

PELIANO, A.M. Lições da história: avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. **Coleção Fome Zero**: uma história brasileira, vol. I. Brasília, 2010, p. 26-41.

SILVA, L.I. **Política nacional de segurança alimentar e nutricional**. São Paulo, Governo Paralelo, 1991.

TAKAGI, M. A implantação do Programa Fome do governo Lula. **Coleção Fome Zero**: uma história brasileira, vol. I. Brasília, 2010, p. 54-73.