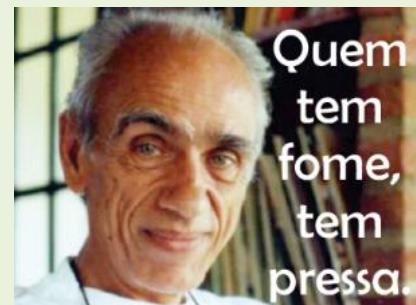


TEXTO 02

Política Pública de SAN e a sua Inserção na Política Pública de Assistência Social

Nas últimas décadas, as discussões acerca da Segurança Alimentar e Nutricional/SAN tem suscitado diversos questionamentos e reflexões, principalmente ao tratar da necessidade de políticas públicas permanentes e de grande alcance para combater radicalmente uma das dimensões mais urgentes e complexas da exclusão social: **a fome**. A fome se apresenta resultante da miséria e da pobreza extrema, que se apresenta como demonstração mais imperativa de um quadro que é permeado por sucessivas exclusões.



FONTE: Google Imagens

Josué de Castro já denunciava que, no Brasil, o problema da fome é um problema de natureza ética e política. Não há outra forma de explicar que ainda hoje encontramos milhares de indivíduos com dificuldade ou impossibilidade de acesso a alimentos, capazes de "matar" a fome e nutrir o corpo.

Neste contexto, o que está em jogo é que o Direito Humano a Alimentação Adequada/DHAA não passa apenas por uma reflexão referente ao acesso, mas também sobre as condições concretas que permeiam a produção dos alimentos e a configuração dos mercados. Reconhece-se, por exemplo, a necessidade de transferência direta de renda às mulheres, devido a desigualdade que ainda marca a participação delas no mundo do trabalho, assim como a responsabilização muitas vezes exclusiva do cuidado com as crianças, as dificuldades que encontram para o acesso à terra, entre outras.

A maioria dos pesquisadores e estudiosos da área têm chamado a atenção para a necessidade de repensar o modelo de desenvolvimento econômico e social na perspectiva de orientar os esforços para a redução das desigualdades e respeito à diversidade cultural e ambiental. Nenhuma política ou programa poderá enfrentar a fome e a desnutrição de maneira isolada, descontextualizada e alheia às demandas sociais. Cada contexto local apresenta potencialidades e desafios próprios para garantir o melhor acesso aos alimentos em quantidade e qualidade adequadas a cada fase do ciclo da vida. Em alguns locais, a melhoria da qualidade da água

consumida pela população pode ter profundo impacto na redução da desnutrição. Em outros, o desafio pode ser eliminar as desigualdades de gênero, implementar um Banco de Alimentos ou repartir de maneira mais justa a terra. Também não podemos esquecer o impacto negativo da propaganda de alimentos ultra processados para o público infantil e que tende a ampliar problemas nutricionais. Portanto, as políticas públicas devem ser implementadas de maneira a respeitar tais características e desafios de cada contexto e favorecer a participação cívica, a intersetorialidade e a equidade. Com isso, é possível alcançar mudanças efetivas (MAGALHÃES, 2017).

A tarefa que se impõe é a de aprofundar o debate sobre a natureza do mercado capitalista, fonte de opressão, exclusão e exploração da economia camponesa e da agricultura familiar e, ao mesmo tempo denunciar e combater a padronização alimentar imposta pelos conglomerados que atuam no setor agroindustrial e os interesses do agronegócio (MOREIRA, 2010).

Em relação a isto, a questão que está posta diz respeito à soberania alimentar nacional:

Direito de todos os povos em decidir de forma autônoma suas políticas de produção, distribuição e consumo de alimentos de forma a garantir o direito humano à alimentação adequada, com o devido respeito à suas culturas e métodos populares de produção dos alimentos.



FONTE: Google Imagens

A multidimensionalidade deste campo, cujo espectro vai do campo a cidade, da produção ao consumo, da desnutrição à obesidade, passando pelas doenças ligadas à alimentação inadequada e à baixa qualidade dos alimentos, requer respostas bastante complexas e se torna um desafio no campo das políticas públicas.

A SAN envolve múltiplas dimensões e acaba tendo incidência em setores e atividades diversos, pois traz para o centro do debate o desafio das ações intersetoriais, que devam tratar das dimensões culturais, sociais e ambientais relacionadas aos alimentos e à alimentação:

O que se come e como se come, em cada sociedade, não se define apenas por escolhas individuais, mas é expressão da interação simultânea de um conjunto de elementos, dentre eles o sistema de produção e distribuição de alimentos; assim como o conhecimento sobre as formas possíveis de preparação e consumo, que, por sua vez, dependem do acesso e da renda; dos hábitos alimentares daquela sociedade; das leis que regem o mercado de trabalho; das relações familiares; do

comércio internacional; da ação do Estado para garantir o direito das pessoas a alimentar-se, entre outros (SILIPRANDI, 2004, p.2).

Para a população em geral, a principal forma de aquisição dos alimentos se dá através da compra destes no mercado, e neste caso a reflexão que se processa no campo do Direito Humano a Alimentação Adequada/DHAA não acontece dissociada de ações estruturantes, com vistas a efetivar os diretos relativos à cidadania. À falta de renda, ou outra forma capaz de assegurar o acesso para satisfazer o mínimo necessário às famílias, o Estado deve assumir seu lugar e encontrar caminhos para a realização deste direito.

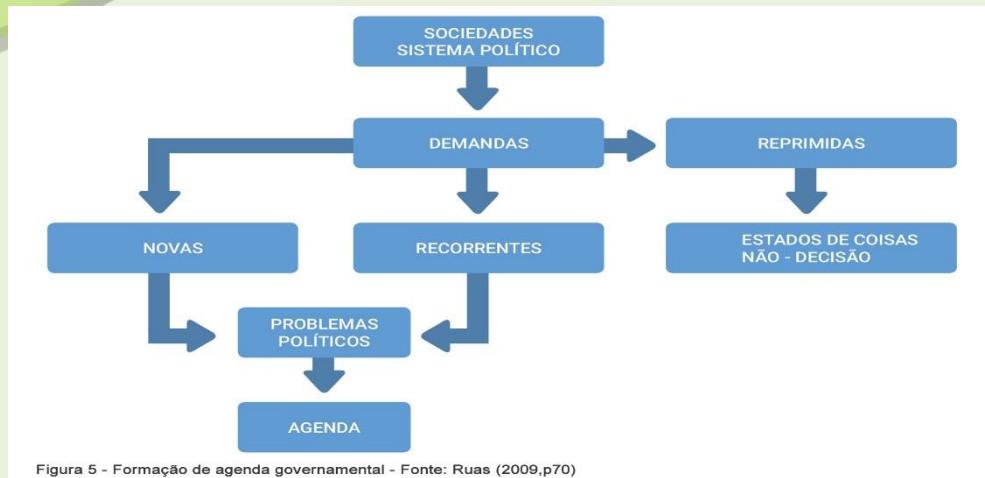
Para refletir sobre este desafio, vamos retomar a conclusão a que chegamos sobre a afirmação feita no início do **Texto 1**:

"José está em situação de insegurança alimentar":

[...] a resposta a situação de insegurança [de José] passa pelo acesso ao alimento, mas também, e essencialmente, pelo olhar atento às suas chances de vida, as circunstâncias sociais de sua existência. Em síntese a fome de José é política.

Ao nos referirmos a **Fome** de José a partir de uma perspectiva política, estamos apontando para duas dimensões principais: que ela deve ser tratada enquanto problema com status político (da ordem não do individual, mas do coletivo) e que o seu enfrentamento está diretamente vinculado a ação do Estado, através de políticas públicas (ou do Estado em ação).

A fome é um conceito amplo, não se resume à falta absoluta de alimentos, mas também às restrições qualitativas. Paradoxalmente o crescimento da obesidade expressa uma face da fome e da má nutrição na medida em que há, para além do excesso de calorias, fortes desequilíbrios nutricionais e frequentemente falta de alimentos protetores na dieta. **Fome e pobreza** não são sinônimos, mas claramente são condições fortemente associadas. Assim, em contextos onde existem desigualdades sociais de gênero, educação, étnicas, ocupacionais etc., sem dúvida estão também ameaçadas as chances de equilíbrio alimentar e superação da fome (MAGALHÃES, 2017)



É preciso portanto que a insegurança alimentar do José seja percebida como algo que diz respeito à população, portanto não é particular do José. A fome, como dissemos no **Texto 1**, foi entre nós historicamente construída, expressão escandalosa da descomunal desigualdade. Durante muito tempo foi tratada como parte de um **estado de coisas**, onde a decisão do Estado foi a "não decisão", ganhando status de **demandas reprimidas**, vinculada a práticas específicas, episódicas, do campo da caridade, voluntariado e do assistencialismo.



FONTE: <http://gnosisbrasil.com/artigos/a-caridade-universal/>

Quando considerada sob o status de **problema político**, a fome requer a formulação de "agenda" pública à ação. Nesta perspectiva nos aproximamos mais uma vez de Josué de Castro, para quem a fome só poderia ser combatida através do Estado (CASARIL e CASARIL, 2011).

Desta maneira, os esforços realizados nos últimos anos para realizar o combate à fome através de políticas de segurança alimentar e nutricional procuraram enfrentar a grande questão posta por Josué de Castro em Geografia da fome, quando denunciou que "a fome não é resultado das intempéries ou caprichos da natureza, mas um fenômeno social, político, criação do homem, portanto responsabilidade dos próprios homens e não da natureza". (CASTRO, 2001, p. 63).

Nesta perspectiva, as interfaces entre as políticas de segurança alimentar e as desenvolvidas no campo da assistência social apontam para a necessidade de uma reflexão

sobre as garantias socioassistenciais, reconhecendo que a fome e/ou insegurança alimentar está associada ao cotidiano das famílias que vivenciam situações de vulnerabilidade e risco, tais como desemprego, de jovens sem possibilidades de entrar para o mercado de trabalho, de mulheres em ocupações precárias ou em tempo parcial, dos despossuídos/as da terra e dos meios de produção, da falta de uma legislação mais efetiva de controle da publicidade e propaganda, da liberação política do usos de agrotóxicos, entre outros. Bem como demanda ações que garantam a participação, mobilização e controle por parte da sociedade, maior interessada que estas questões tornem-se prioridade na agenda pública.

De forma geral, é no reconhecimento deste quadro que se inicia a trajetória da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional que possui, entre seus marcos principais, a instituição do Programa Fome Zero em 2003, no início do primeiro mandato do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

O Fome Zero teve originalmente quatro eixos de articulação: **Acesso ao alimento; Fortalecimento da agricultura familiar; Geração de Renda; Articulação mobilização e controle social.** Um desenho inovador, envolvendo ações interministeriais, com a participação de estados e municípios. Neste caso, o território é compreendido como espaço geográfico adicionado de poder, no qual os sujeitos se reconhecem enquanto portadores de identidade cultural, social e política.

Cabe destacar que a coordenação entre diferentes setores governamentais relaciona-se com o grau de integração e segmentação do processo decisório, o que é um desafio em uma sociedade como a nossa com um histórico de ações amplamente segmentadas, considerando os conflitos políticos em torno da alocação dos bens públicos. Como os principais problemas não são confinados a uma única área, o desafio é lidar com diferenciação e integração. Em algumas medidas, essa é a proposta de políticas como a de SAN e da Assistência Social.



FONTE: Ministério do Desenvolvimento Social

Para compreender como se deu este processo, tomamos do trabalho de Elisabetta Recine e Marília Leão (2010) os principais marcos da construção das políticas que buscam materializar o DHAA no Brasil:

- Em 1986 a **I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição** como desdobramento da 8a Conferência Nacional de Saúde, que teve o tema a Luta pelo direito à saúde e reconhecimento da alimentação como direito intrinsecamente ligado à vida e à saúde;
- Criação do primeiro **CONSEA** no governo Itamar Franco em 1993, com posterior extinção durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso com o argumento da criação do Conselho Comunidade Solidária; Por iniciativa do CONSEA e do movimento da Ação da Cidadania, realizou-se em 1994, em Brasília, a primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que foi definida como um componente estratégico de governo: **um conjunto de princípios, políticas, medidas e instrumentos que assegurem permanentemente o acesso de todos os habitantes em território brasileiro aos alimentos, a preços adequados, em quantidade e qualidade necessárias para satisfazer as exigências nutricionais para uma vida digna e saudável bem como os demais direitos da cidadania**. Neste mesmo período, 1994/2002, algumas conquistas foram obtidas, entre elas: a criação, em 1988,



do **Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN)** e, em 2002, da **Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos- ABRANDH**;

- c) Em 2003, a **recriação do Consea Nacional**;
- d) Em 2004, a realização da **II Conferência Nacional de SAN**, concomitante ao lançamento do **Programa Bolsa Família**;
- e) Criação do **Programa de Aquisição de Alimentos/PAA**, em 2005;
- f) Aprovação da **LOSAN (Lei Orgânica de SAN)**, em 2006 - Reconhece a alimentação enquanto direito fundamental; Cria o SISAN para assegurar o DHAA no Brasil; Define os integrantes dos SISAN; Reafirma obrigações do Estado de respeitar, proteger, promover e prover a alimentação adequada; Institucionaliza a Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Institui a necessidade de haver instrumentos de monitoramento e exigibilidade do DHAA;
- g) Realização da **III Conferência** em 2007;
- h) Em 2008, o Brasil assume compromisso com a “**1ª meta do milênio**” de reduzir até 2015 à metade a fome e a pobreza;
- i) Em 2009, aprovação de lei sobre o **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**, destinando 30% dos recursos federais do programa para aquisições locais da agricultura familiar;
- j) Aprovação, em 2010, da **emenda constitucional** que inclui a “alimentação” entre os direitos fundamentais.

Em alguma medida, a trajetória iniciada com o Programa Fome Zero no combate à Fome representa um processo de amadurecimento e avanço das políticas sociais no Brasil. Partindo-se da compreensão de que o Programa caracteriza-se enquanto uma estratégia a ser impulsionada pelo governo federal no sentido de assegurar o DHAA, foram priorizadas as pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos como condição para a erradicação da pobreza extrema, bem como para a conquista da cidadania da população mais vulnerável (SCHIOCHET , 2010).

Segundo Schiochet (2010), tal concepção fundamentava-se no reconhecimento de que a insegurança alimentar é resultado de uma configuração social que tem como base a pobreza,

associada às desigualdades sociais. Tais situações demandavam que os objetivos e estratégias do Fome Zero viabilizassem o combate à fome atacando a pobreza de forma integrada, no sentido de romper a condição de isolamento e fragmentação individual através da inserção dos/as beneficiários/as do programa no curso de alguma cadeia produtiva geradora de riqueza, formando um círculo virtuoso de mais autonomia e igualdade.

Para isso, inicialmente a principal estratégia foi a garantia de acesso a renda através da transferência de renda às famílias, através do PBF, como forma de garantir o DHAA para todos/as os/as brasileiros/as independentemente de disporem ou não de meios de acesso à alimentação. No entanto, desde o início já se tinha a compreensão de que a transferência de renda direta às famílias deveria ser caracterizada no campo das ações emergenciais, mas que eram necessárias ações mais radicais para a superação das bases estruturais geradoras da condição de insegurança alimentar e nutricional (SCHIOCHET, 2010).

Neste sentido, desde o início fica delineado que o programa deveria se fundamentar numa perspectiva integradora, abrangente e permanente, uma vez que o que estava em jogo era o futuro do país, do ponto de vista dos direitos humanos, da proteção das crianças, da valorização e do respeito às mulheres, das condições de trabalho, da consciência da participação política.

Segundo Santarelli e Moreira (2010), gestores do MDS que participaram da construção da Política Nacional de SAN durante os dois governos Lula, a Lei Orgânica da segurança alimentar e Nutricional - LOSAN, além de criar o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, definiu os contornos gerais de seu funcionamento através dos princípios, diretrizes integrantes da política e do sistema, a citar: Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional- CNSAN, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional- CONSEA e a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional- CAISAN. De forma geral, este desenho da política, além de inédito no país do ponto de vista da gestão governamental, procura romper com o “setorialismo” até então característico na administração pública.

Trata-se de um sistema público, que possibilita a **gestão intersetorial e participativa** e a articulação entre os entes federados para a implementação das políticas promotoras da

segurança alimentar e nutricional, numa perspectiva de complementaridade e otimização das potencialidades de cada setor.

No caso do combate à fome a estruturação de uma política pública é o resultado de um processo histórico de múltiplos enfrentamentos na sociedade. A forma de se perceber o problema e de se construir uma narrativa sobre ele é uma das expressões destas disputas cotidianas, entre atores (indivíduos, grupos, organizações e coletividades) com interesses bastante complexos. Estes embates dizem respeito a forma de tratamento que será dado para os conflitos resultantes de formas muito distintas de apropriação de recursos escassos, geralmente identificados como riqueza, poder e prestígio e todos os seus instrumentos.

Por exemplo, quando um grupo de trabalhadores sem-terra ocupa uma propriedade rural, com a finalidade de provocar sua desapropriação, temos uma situação de conflito. A possibilidade do uso da violência, própria do conflito, é um dos elementos que o diferenciam da competição. Quando o conflito envolve o uso da violência, dizemos que as partes estão em situação de confronto, cujo ponto crítico é a guerra. O conflito é próprio da vida coletiva. Porém, para que a sociedade possa sobreviver e progredir, o conflito deve estar dentro de limites administráveis. Ou seja: embora nós, indivíduos, possamos divergir, competir, e entrar em conflito, precisamos evitar o confronto. Para tanto é necessário que haja alguns consensos em relação às regras e aos limites necessários ao bem-estar coletivo. Nada disso acontece naturalmente, pois o consenso significa a existência de um acordo entre os membros de uma coletividade, quanto a princípios, normas, valores, objetivos ou meios. Os consensos não ocorrem naturalmente, nem são automáticos: precisam ser construídos (RUAS, 2014, p. 14)

A construção destes consensos no entanto é um desafio. De um lado, há um movimento de individualização das questões, a fome é de José, no máximo de seus parentes, tem a ver com as escolhas e comportamentos de José (discurso meritocrático), para resolver a situação eu preciso ter alguma ação específica para José.

De outro, há a redução das ações dos outros atores sociais a partir de sucessivas simplificações, que não necessariamente precisam ser reais ou expressivas do conjunto de determinada realidade, porque o que se busca é desqualificação da legitimidade da situação do outro, e não a sua problematização. Vejamos alguns exemplos:

“As pessoas estão tendo mais filhos para receber o bolsa família”

“Não se acha mais ninguém para trabalhar por causa do bolsa família, quis assinar a carteira de Maria e ela não quis, para não perder o bolsa família”

“Tem muito desvio no programa, eu conheço um vizinho da minha tia que não precisa, tem casa de aluguel e recebe o benefício”

As narrativas acima são repetidas reiteradamente, e é através delas que a sociedade sistematiza a sua avaliação do programa, da política, do Estado e de todo um conjunto de indivíduos e famílias. Usam sua percepção sobre um caso para a avaliação do todo. Fazem parte da mesma métrica de tomar a insegurança alimentar de José invariavelmente como Fome, não sendo necessário ter decisões políticas que alterem a arquitetura de distribuição de poder na sociedade. Cada centavo investido é percebido como gasto, não como investimento, portanto sem nenhum retorno para a sociedade. A construção destas narrativas diminuem e deslegitimam a condição de cidadania do outro.



FONTE: Google Imagens

Este tipo de má-fé da sociedade frente a algumas expressões da questão social, se de um lado está presente desde a nossa formação social, através da indiferença moral frente “uma classe inteira de indivíduos, não só sem capital cultural nem econômico em qualquer medida significativa, mas desprovida [...] das precondições sociais, morais e culturais que permitem essa apropriação” (SOUZA, 2016), por outro é reatualizada cotidianamente por atores cujo interesse é o da manutenção desta desigualdade de poder. Desde os patrões que

preferem que o tratamento para a insegurança vivenciada por José se resolva via acesso a alimento, e não através de aumento do salário, da patroa a quem não interessa o reconhecimento da empregada doméstica enquanto trabalhadora, a bancada ruralista a quem serve muito bem a narrativa de que os índios não querem mais saber de plantar, que o MST é um movimento de “invade terras, quebra tudo, para depois vender”.

A atual crise econômica e política vivenciada no **Brasil**, coloca em xeque este processo de institucionalização da política e de mudanças que vinham sendo vivenciadas nas relações sociais. Após ter saído do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas – ONU, há três anos, é real a possibilidade de a fome e a insegurança alimentar voltarem a aumentar.

Segundo a pesquisadora Rosana Magalhães, o Banco Mundial tem projetado um aumento da pobreza extrema no país e se estima que até 10% da população terá uma renda per capita inferior a 1,25 dólar por dia neste ano. “O IBGE também reforça essa tendência, apontando que a quantidade de pessoas com renda inferior a 25% do salário mínimo tem crescido desde 2015. Em uma economia monetarizada como a nossa e frente à precariedade dos equipamentos públicos e fragilidade dos chamados buffers, ou seja, mecanismos de suporte social para ‘amortecer’ os impactos da crise econômica, é possível que a fome e a desnutrição voltem a ameaçar a população”, adverte (MAGALHÃES, 2017)

VERGONHA

Brasil pode voltar ao Mapa da Fome. ONU faz campanha pela segurança alimentar

Tema volta com força a campanhas da ONU e preocupa entidades no Brasil, como a Fiocruz. Desemprego e cortes nos programas Bolsa Família e de Aquisição de Alimentos podem recolocar país no mapa da fome

por Redação RBA | publicado 14/03/2018 08h37

FONTE: Google Imagens

No contexto de recessão econômica e aumento do desemprego em que vivemos desde 2015, é possível que a pobreza extrema cresça, e com ela a insegurança alimentar e nutricional.

Apesar dos avanços das últimas décadas, o Brasil continua sendo um país extremamente desigual. Nossas políticas públicas permanecem apresentando baixa efetividade e pouco impacto redistributivo. O processo recente de desmonte das políticas sociais e a desresponsabilização do Estado para com a questão social revelam o grande



desafio que precisamos enfrentar a fim de garantir um futuro mais equitativo para as novas gerações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CASARIL, CASARIL, K. B. B.; CASARIL, C. C. **A fome para Josué de Castro e a discussão sobre a segurança alimentar no Brasil**. Volume 13 – Número 18 – Jul/Dez 2011 – pp. 145-171

CASTRO, Josué. **Geografia da Fome**: o dilema brasileiro: pão ou aço. São Paulo: Brasiliense, 2001.

ECODEBATES. **Aumenta a fome e a insegurança alimentar no Brasil**: entrevista com a pesquisadora da FIOCRUZ Rosana Magalhães, 2017. Disponível em:<<https://www.ecodebate.com.br/2017/07/19/aumenta-fome-e-insegurança-alimentar-no-brasil/>>. Acesso em: 20 de junho de 2018.

MOREIRA, Crispim. **Soberania Alimentar e Fome Zero**. In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. Fome Zero: Uma história Brasileira. Brasília, DF: MDS, Assessoria Fome Zero, v.2, 2010. p. 48-59.

_____ ; SANTARELLI, Mariana. **Da lei à Mesa**: A construção Institucional da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. Fome Zero: Uma história Brasileira. Brasília, DF: MDS, Assessoria Fome Zero, v.2, 2010. p.14-26

RECINE. Elisabetta; LEÃO. Marília. **O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Fome Zero**. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Fome Zero: Uma História Brasileira. – Brasília, DF: MDS, Assessoria Fome Zero, V. 2, 2010.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. 3. ed. rev. atua. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014. 130p.

SCHIOCHET, Valmor. **Fome Zero**: Uma política de inclusão no mundo do trabalho. In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. Fome Zero: Uma história Brasileira. Brasília, DF: MDS, Assessoria Fome Zero, v.2, 2010. p. 229-239.

SILIPRANDI, E. **Políticas de segurança alimentar e relações de gênero**. Cadernos de Debate, Campinas, v. XI, p. 38-57, 2004.

SOUZA, Jessé. **A ralé brasileira**: quem são e como vivem. Ed. UFMG, 2016.