



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE TECNOLOGIA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL
CURSO DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA**

RUBIA SILVA MEDEIROS

**POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E
NUTRICIONAL E O DESAFIO DA CONSTRUÇÃO DO SISAN**



João Pessoa

2013

ALUNA: RUBIA SILVA MEDEIROS

**POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E
NUTRICIONAL E O DESAFIO DA CONSTRUÇÃO DO SISAN**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Tecnologia em Gestão Pública, da Universidade Federal da Paraíba, em cumprimento às exigências para conclusão do Curso de Tecnologia em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Maurício Sardá de Faria

João Pessoa

2013

M488p Medeiros, Rubia Silva.

Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o desafio da construção do SISAN. [recurso eletrônico] / Rubia Silva Medeiros. -- 2013.

48 p. : il. color. + CD.

Sistema requerido: Adobe Acrobat Reader.

Orientador: Dr. Maurício Sardá de Faria.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação - Tecnologia em Gestão Pública) – CTDR/UFPB.

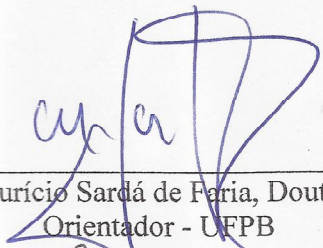
1. Políticas Públicas. 2. Segurança alimentar. 3. SISAN. I. Faria, Maurício Sardá de. II. Título.

CDU: 338.2:613.2(81)(043.3)

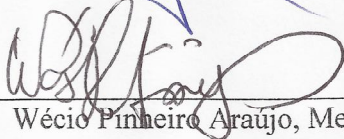
RUBIA SILVA MEDEIROS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Tecnologia em Gestão Pública, da Universidade Federal da Paraíba, em cumprimento às exigências para conclusão do Curso de Tecnologia em Gestão Pública.

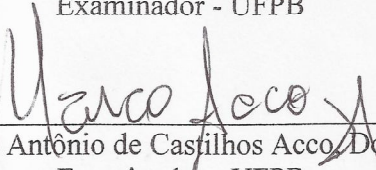
Monografia aprovada em 05 / setembro / 2013.



Maurício Sardá de Faria, Doutor.
Orientador - UFPB



Wécio Pinheiro Araújo, Mestre.
Examinador - UFPB



Marco Antônio de Castilhos Acco, Doutor.
Examinador - UFPB

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho primeiramente a Deus por ter me dado força e determinação para chegar até aqui, a minha família que sempre teve em sua base a certeza de que a educação é o único caminho que nos leva a um futuro próspero, ao meu orientador o professor Maurício Sardá, por todos os ensinamentos e pela paciência a mim dedicada.

AGRADECIMENTOS

A conclusão deste trabalho seria impossível sem a colaboração de algumas pessoas que, de diversas formas, deram sua contribuição em diferentes etapas da caminhada até aqui.

Primeiramente agradeço a Deus por esta sempre ao meu lado e nunca me faltando ou mesmo me deixando desistir.

Quero também agradecer aqui a minha família, a minha mãe que apesar do seu pouco estudo sempre nos ensinou que o único caminho para sermos melhores e termos um futuro digno era o estudo. Os meus irmãos pela força e por sempre acreditarem em mim, mas de uma forma muito especial a meu irmão Rubenísio Medeiros que foi sempre exemplo de perseverança e dedicação.

Agradecer aos mestres que a todo o momento buscaram ensinar e despertar a curiosidade de querer aprender cada vez mais. Primeiramente ao que iniciaram esse curso que lutaram para que chegássemos até aqui, Sabrina Cabral, Hélio Ramos, Nayana Ruth, Flávio Perazzo e Geraldo Magela, mas sem esquecer os que vieram depois, mas que já deixaram seu legado de conhecimento, Fernando Torres, Efrem Maranhão Filho, Maria Daniella, Marco Acco, Vanderson Carneiro, Lisandra Serafim.

Aos meus colegas de curso, que permaneceremos juntos, unidos todo esse tempo e sempre tentando um ajudar ao outro nessa caminhada, não citarei nomes para não ser injusta com ninguém, mas quero que todos saibam que contribuíram para formação.

A FCK Engenharia por ter facilitado e ajudado para a que eu conseguisse chegar ao fim.

Agradeço aos meus amigos por toda força que sempre me deram e por sempre acreditarem em mim, me encorajando a todo o momento a nunca desistir.

Um agradecimento mais que especial a minha prima, irmã, amiga, companheira das horas alegres e tristes, difíceis e fáceis, Luana Cristina Medeiros, que esteve ao meu lado em todos desde um início, nunca deixando que eu desistisse do meu sonho de concluir meu curso, mesmo nos momentos mais difíceis. Quero dar a ela meu muito OBRIGADA!

É um agradecimento especialíssimo ao meu orientador Maurício Sardá, que verdadeiramente acreditou em mim, me deu todo apoio necessário e o principal fez com que eu acreditasse em mim também, graças a ele hoje estou aqui chegando ao fim desta fase de minha vida e tenho certeza que começando uma nova. Minha admiração por ele só aumentou durante esse tempo que estivemos em orientação.

Por fim quero agradecer a mim, que perseverei, lutei e fui atrás do meu sonho, mesmo diante de tantas adversidades e dificuldades que muitas vezes pesavam na decisão de continuar, mas eu continuei e hoje estou aqui e todo o esforço foi recompensado.

"Nenhuma calamidade é capaz de desagregar, tão profundamente e num sentido tão nocivo, a personalidade humana como a fome, quando atinge os limites da verdadeira inanição."

Josué de Castro

LISTA DE ABREVEATURAS

CAISAN – Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CNA – Comissão Nacional de Alimentos
CNSAN – Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
COBAL – Companhia Brasileira de Alimentos
CONSAD – Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CRAS – Centros de Referência de Assistência Social
DECOM - Departamento de Apoio à Aquisição e à Comercialização da Produção Familiar
DEFEP – Departamento de Fomento à Promoção e à Estrutura Produtiva
DEISP - Departamento de Estruturação e Integração de Sistemas Públicos Agroalimentares
DHAA – Direitos Humanos à Alimentação Adequada
FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
INAN – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
LOSAN – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
PAIF – Programa de Atenção Integral à Família
PLANSAN – Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNAE – Programa Nacional Alimentação Escolar
PNSAN – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PRONAF – Programa de Financiamento da Agricultura Familiar
SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SAIP – Secretaria de Articulação para a Inclusão Produtiva
SAN - Segurança Alimentar e Nutricional
SEDH - Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano
SENARC – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SESAN – Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISVAN – Sistema Vigilância Alimentar e Nutricional
SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

RESUMO

Este trabalho possui como objetivo principal analisar a Política Pública de Segurança Alimentar e Nutricional, sua concepção, objetivos, instrumentos e mecanismos de gestão, procurando perceber o momento atual da implementação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional na Paraíba. Realizamos um estudo descritivo e exploratório, com abordagem predominantemente qualitativa, que procurou entender teoricamente as questões que envolvem essa política pública no Brasil, a sua articulação federativa e mecanismos de participação social. A nossa hipótese de trabalho é a de que Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional representa, no campo das políticas sociais brasileiras, um vetor de extrema importância para o enfrentamento à exclusão social Brasil, além de se constituir em uma estratégia de desenvolvimento social com geração de trabalho e renda no campo. Pôde-se perceber que as ações desencadeadas pela Política de Segurança Alimentar e Nutricional vem contribuindo para a melhoria dos indicadores sociais em diversas áreas, pois o Sistema é intersetorial e com isso consegue benefícios concretos para a população, principalmente àquelas em situação de extrema pobreza, e que atualmente se pode vislumbrar a superação da fome endêmica. Mas o estudo deixa evidente que, apesar dos avanços até aqui obtidos, ainda é necessário desenvolver e ampliar mais a política, tanto em nível nacional como no estado da Paraíba, tendo em vista o desafio da construção do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional.

Palavras-chave: Segurança Alimentar, Políticas Públicas, SISAN.

ABSTRACT

This work aims to analyze the Public Policy for Food Security and Nutrition, its conception, objectives, instruments and management mechanisms, trying to perceive the current situation of implementation of the System Food and Nutrition Security at Paraíba. A descriptive study, with a qualitative approach, which tried to sought a theoretical understand of issues that involve public policy in Brazil, its federal articulation and mechanisms of social participation. The working hypothesis is that the National Policy for Food and Nutrition Security represents, in the field of social policies in Brazil, an utmost important vector to deal social exclusion, besides being a social development strategy that generates employment and income in the countryside. It could be perceived that the actions triggered by the Policy Food Security has contributed to the improvement of social indicators in various areas, because the system is intersectoral and the tangible benefits for the population, especially those living in extreme poverty and currently a glimpse of overcoming endemic hunger could be thought as achievable. The study makes clear that, despite the progress achieved so far, it still necessary to develop and expand over this policy, both nationally and in the state of Paraíba, focus on the challenge of building up the Food Security and Nutrition System.

Key words: Food Security, Public Policy, SISAN.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
1.1 Problema de pesquisa	12
1.2 Objetivos	12
1.2.1 Objetivo Geral:	12
1.2.2 Objetivos específicos:	12
1.3 Metodologia	13
2 SEGURANÇA E SOBERANIA ALIMENTAR	14
2.1 Histórico do Conceito de Segurança Alimentar e Nutricional	14
2.2 Da Segurança à Soberania Alimentar	22
2.3 Programa Fome Zero Brasileiro	23
2.4 Direito Humano à Alimentação Adequada - DHAA	26
3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	29
3.1 Ministério Desenvolvimento Social e Combate à Fome- MDS	29
3.2 Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SESAN	31
3.3 Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA	33
3.4 Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN	34
3.5 Sistema nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN	36
3.6 O Desafio da Construção do SISAN na Paraíba	39
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	42
5 REFERÊNCIAS	45

1 INTRODUÇÃO

No mundo mais de um bilhão de pessoas passam fome e, dessas, setecentos milhões vivem da terra, através da agricultura, da pecuária, da pesca ou do extrativismo. Da terra vivem, produzem, colhem seus alimentos e mesmo assim passam fome. (MOREIRA, 2010. Pg. 48). No Brasil as estatísticas revelam que ainda há em torno de 60 milhões pessoas que não se alimentam de forma adequada. E, até bem pouco tempo, as estatísticas apontavam que 50 milhões de brasileiros passavam fome. (STEDILE; CARVALHO, 2010)

Diante essa realidade, é uma das tarefas mais importantes do gestor público o enfrentamento a esse grave problema que é a fome e a miséria da população. Trazendo essa preocupação para, mas perto de nós, podemos voltar nossos olhares para o povo brasileiro e para a situação de miséria que atravessou sua trajetória histórica nesse país, e que ainda apresenta indicadores sociais que merecem nossa atenção até que tenhamos superado as questões básicas de garantia de sobrevivência e de vida da população.

Durante um longo período não se tinha preocupação com essa parcela da população que passava fome. Um dos primeiros a levantar a voz para apontar o grave problema da fome no Brasil foi Josué de Castro, que em 1946, na sua obra Geografia da Fome, assim apresenta o problema:

“Quanto à fome, foram necessárias duas terríveis guerras mundiais e uma tremenda revolução social — a revolução russa — nas quais pereceram dezessete milhões de criaturas, dos quais doze milhões de fome, para que a civilização ocidental acordasse do seu cômodo sonho e se apercebesse de que a fome é uma realidade demasiado gritante e extensa, para ser tapada com uma peneira aos olhos do mundo.” (CASTRO, 1946. pg. 31).

Embora tenha partido do quadro geral da fome no mundo, principalmente após o agravamento proporcionado pela segunda guerra mundial, Josué de Castro estuda o problema da fome no Brasil, apontando para a estrutura social brasileira como um impeditivo da superação das desigualdades sociais. Nesse sentido, ao mesmo tempo em que aponta para o “tabu da fome”, indica para a necessidade de se enfrentar também o “tabu da reforma agrária”, como “necessidade histórica” para um novo desenvolvimento que supere a “dualidade” da estrutura social brasileira.

Ainda no livro Geografia da Fome, sintetiza o Josué de Castro:

“Nenhum fator é mais negativo para a situação de abastecimento alimentar no País do que a sua estrutura agrária feudal, com um regime inadequado de propriedade, com relações de trabalho socialmente superadas e com a não utilização da riqueza potencial dos solos. (...) A alimentação do brasileiro se mostra assim imprópria em toda a extensão do território nacional, apresentando-se em regra insuficiente, incompleta ou desarmônica, arrastando o país a um regime habitual de fome – seja de fome epidêmica, como na área do sertão, exposta às secas periódicas, a do nordeste açucareiro e da monocultura do cacau, seja de subnutrição crônica, de carências mais discretas como nas áreas do Centro e do Sul.” (CASTRO, 1946, pg. 304).

Depois que o mundo ocidental passou a encarar de frente o problema da fome, começam também a surgir discussões sobre o tema da segurança alimentar e nutricional, que assim começa a aparecer na agenda pública, transformando-se em projetos e de políticas públicas. Desde então, passa-se a buscar um melhor conhecimento sobre o problema da fome e da desnutrição no Brasil, e a identificar os desafios para a superação dessas situações.

No Brasil este desafio, identificado desde pelo menos os anos 1940, persistiu enquanto mazela histórica da sociedade brasileira durante décadas, sendo que apenas nos ano 1990 o Brasil começa a se debruçar sobre o assunto de forma mais articulada, com o surgimento dos primeiros projetos e programas contra a fome e a miséria.

De forma geral, o conceito de segurança alimentar pode ser apresentado com uma formulação simples, de fácil entendimento, que consiste em garantir que todos os cidadãos tenham acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e com regularidade ao longo do tempo para sua sobrevivência.

Posteriormente, observou-se que apenas isso não era o suficiente, e percebeu-se a necessidade de que cada país, cada região, cada localidade produzisse seus próprios alimentos, preservando suas raízes culturais e suas individualidades alimentares, com isso desenvolvendo e mantendo sua soberania alimentar.

No Brasil, durante os anos 2000, uma série de iniciativas são desenvolvidas no campo da segurança alimentar e nutricional. Destaca-se, nesse momento, o Programa Fome Zero, que tinha como objetivo maior acabar com a fome e amenizar a miséria em que vivia a população brasileira. Com o início do Governo Lula, é retomado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que passa a elaborar políticas nacionais como o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Ao mesmo tempo, no plano internacional, surge na FAO/ONU à discussão sobre

o Direito Humano à Alimentação Adequada, que é incorporado pela legislação nacional sobre Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.

Esta pesquisa foi motivada pela preocupação com o problema da fome, da miséria e com o interesse em compreender os avanços e desafios da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. Este interesse é oriundo também da minha trajetória enquanto filha de uma mãe imigrante paraibana que enfrentou com sua coragem o desafio de criar, alimentar e educar seus filhos em situações desfavoráveis.

Dada à importância do problema da fome, da sua natureza histórica e estrutural na sociedade brasileira, e tendo em vista os avanços recentes das políticas públicas de segurança alimentar no Brasil, o presente trabalho se constitui em uma análise da construção dessa política pública, dos seus diretrizes conceituais e estratégicas, sua estrutura e funcionamento no Brasil.

1.1 Problema de pesquisa

De forma geral, o problema da presente pesquisa consiste em analisar o surgimento e a construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. Além disso, pretende-se entender como essa política vai ser estruturada através da construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, e o momento atual desse sistema. Pretende-se identificar os avanços e desafios para a implantação do SISAN.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral:

O presente trabalho tem como objetivo geral analisar as Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional, seus instrumentos e mecanismos de gestão, procurando perceber o momento atual da implementação do SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

1.2.2 Objetivos específicos:

1. Identificar os principais conceitos que envolvem o tema de Segurança Alimentar e Nutricional;
2. Analisar os instrumentos da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SAN e seus mecanismos de gestão;

3. Verificar a implementação Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

1.3 Metodologia

O presente estudo é de natureza fundamentalmente descritiva e exploratória, com abordagem predominantemente qualitativa, procurando entender teoricamente as questões que envolvem as Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional e os desafios para a construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Tendo em vista a própria natureza do Curso de Tecnologia em Gestão Pública, o propósito principal foi o de realizar um aprofundamento conceitual e teórico sobre uma política pública específica, no caso a de segurança alimentar e nutricional. Trata-se, nesta medida, de um exercício acadêmico de buscar o entendimento de como se dá o processo de reconhecimento de um direito (à alimentação adequada), como esse direito se materializa em uma política pública e como essa política constrói, em parceria com a sociedade civil, seus instrumentos efetivos de execução e gestão.

Serão utilizados, fundamentalmente, documentos oficiais sobre o assunto, publicados principalmente pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, além de documentos do próprio governo. Além disso, utilizaremos material bibliográfico que trata desse tema e de políticas públicas, procurando perceber os avanços e desafios enfrentados atualmente pela política de segurança alimentar e nutricional.

Como forma de exposição, organizamos o resultado deste trabalho da seguinte maneira: após este primeiro capítulo introdutório, o conteúdo foi estruturado em três capítulos, sendo que o segundo capítulo tratará dos conceitos de Segurança e Soberania Alimentar; o terceiro abordará a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; e por fim, no quarto capítulo apresentaremos nossas considerações finais sobre o tema. As referências bibliográficas estão listadas no capítulo quinto.

2 SEGURANÇA E SOBERANIA ALIMENTAR

Neste capítulo iremos abordar, de forma introdutória, os principais conceitos que envolvem a Política de Segurança Alimentar e Nutricional, procurando contextualizar historicamente o tema e seu desenvolvimento no Brasil. Começando pelo histórico do conceito de segurança alimentar e nutricional, seguiremos para o conceito a soberania alimentar, buscando entender o que o distingue da segurança alimentar e quais as primeiras idéias para seu surgimento. Logo em seguida, veremos o surgimento do Programa Fome Zero, acompanharemos seu processo de formação, suas estruturas e os principais avanços que apresenta na construção da política pública.

2.1 Histórico do Conceito de Segurança Alimentar e Nutricional

A visão de segurança alimentar surgiu com o final da 2ª Guerra Mundial, quando a população europeia não dispunha de alimentos suficientes, que se encontravam bastantes escassos devido à devastação causada pela guerra na maioria daqueles países. Naquela época, uma das principais diretrizes estabelecidas para se buscar a promoção da segurança alimentar da população da Europa era a de que cada país deveria ter a capacidade de produzir seus próprios alimentos. Isso trouxe uma consciência de que o alimento teria uma importância muito maior do que apenas o de alimentar e secar a fome, mas alcançava o status de um problema de segurança nacional, pois um país que conseguisse produzir alimentos em quantidade suficiente para toda sua população seria um país protegido, eliminando-se a dependência em relação aos países produtores de alimentos.

Com o passar dos anos foi agregada à ideia de que a segurança alimentar envolvia muito mais áreas, além da segurança e a alimentação da população. Percebeu-se que se trata de um problema que influencia na economia, na saúde, com impactos na educação, na cultura, na produção da agricultura familiar, no meio ambiente e na sustentabilidade.

No Brasil, as primeiras ações governamentais tratando do problema da fome e do abastecimento de alimentos foram implantados ainda antes da segunda guerra mundial. Já em 1939, o governo Brasileiro cria o Serviço Central de Alimentação no IAPI – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários, do Ministério do Trabalho, que é a base da política de alimentação implementada no país, com base no binômio alimentação/educação. Logo no ano seguinte, este serviço foi substituído pelo Serviço de Alimentação da Previdência Social – SAPS, que tinha como objetivo principal “melhorar a alimentação dos trabalhadores e,

consequentemente, sua resistência orgânica e capacidade de trabalho, mediante a progressiva nacionalização dos seus hábitos alimentares.” (PELIANO, 2010. Pg.28). Essa compreensão pode levar a crer que a produtividade e a riqueza das regiões estariam vinculadas aos hábitos alimentares dos seus trabalhadores, ou seja, culpabilizando a alimentação (e os próprios trabalhadores) pela desigualdade de renda e riqueza entre as diversas regiões do Brasil.

É nesse momento que novos estudos começam a surgir no Brasil, tornando mais complexo o entendimento do problema da fome e da desnutrição. Na década de 40, a partir das questões relacionadas com a seca e suas devastadoras consequências, Josué de Castro (1946) apresenta novas perspectivas para o tratamento da fome e da desnutrição dos brasileiros, afirmando que,

“a produção de alimentos, no Brasil sempre esteve longe de dar atendimento às necessidades vitais de nossa população, apenas atendendo às necessidades solváveis, limitadas em extremo pela baixa capacidade aquisitiva de nosso povo.” (CASTRO, 1946. pg. 291).

O estudo realizado por José de Castro demonstrou ainda que a alimentação brasileira era inadequada em todo o país, abrangendo tanto o sertão nordestino, com suas secas periódicas, até as mais discretas nas áreas do centro e do sul. O problema abrangia desde a simples desnutrição até a fome epidêmica e a endêmica.

Em um país com a dimensão do Brasil, onde diferentes etnias e culturas foram se adaptando e desenvolvendo, a estrutura econômico-social ampliava-se num sentido desfavorável ao aproveitamento racional dos recursos alimentares. Cada região desenvolve sua dieta alimentar habitual baseada nos principais produtos disponíveis, que acabam por distinguirem-se em áreas (hoje poderíamos chamar de produção de alimentos conforme o bioma) alimentares, como cita em sua obra Josué de Castro:

1. Área Amazônica;
2. Área da Mata do Nordeste;
3. Área do Sertão do Nordeste;
4. Área do Centro-Sul e;
5. Área do Extremo-Sul.

No entanto, nem todas essas áreas apresentavam o problema da fome da mesma maneira, cujos casos mais agudos eram aqueles nos quais “[...] pelo menos metade da população apresenta manifestação de carência nutritiva, seja manifestações permanentes (fome endêmica), sejam transitórias (área de epidemia de fome)”. Das cinco grandes áreas brasileiras enumeradas por Josué de Castro, as duas primeiras foram classificadas como áreas de fome endêmica, ou crônica; enquanto que a área do Sertão do Nordeste é aquela que apresenta epidemia de fome, ou fome aguda intermitente. As outras duas áreas, apesar de não possuírem hábitos alimentares considerados perfeitos, não apresentaram deficiências alimentares a ponto de que a fome seja considerada coletiva. (CASTRO, 1963)

Segundo Anna Maria de Castro (2010), com o lançamento deste estudo de Josué de Castro, a comunidade científica e a sociedade começa a compreender que o fenômeno da fome não era um fato resultante das intempéries ou caprichos da natureza. De fato, muito além de um destino fruto do quadro climato-botânico das áreas estudadas na Geografia da Fome, o autor chama a atenção para o fato de o desafio a ser enfrentado dizia respeito à estrutura econômico-social do país, com suas desigualdades de acesso à renda e a terra.

Outra iniciativa no âmbito da política de segurança alimentar foi à instalação, em 1945, da Comissão Nacional de Alimentação - CNA, autarquia vinculada ao Ministério da Saúde. Depois da criação, substituição e encerramento de vários de institutos de políticas alimentares, surge, em 1962, a COBAL – Companhia Brasileira de Alimentos. Durante os governos militares, a única iniciativa nessa área foi a instituição, em 1972, do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN, que será extinto apenas em 1997.

Um dos grandes problemas apresentados pelas políticas instaladas neste período é o de que estavam voltadas apenas para a distribuição de alimentos a uma parcela específica da população, como forma emergencial para sanar a fome. Ou seja, trata-se de uma política assistencialista que focalizava o público beneficiário dentre aqueles mais pobres e miseráveis, ao invés de ser formulada como uma política universalista voltada para toda a sociedade, com problemas e abrangências diferenciadas.

Já a expressão Segurança Alimentar vai aparecer no Brasil pela primeira vez em 1986, num documento do governo federal. Em 1991, ganha projeção nacional com a divulgação de uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar apresentada pelo Partido dos Trabalhadores, no intuito de propor alternativas aos graves problemas brasileiros. Em 1993 esse tema ganhou destaque no país devido à mobilização do movimento da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. (ARANHA, 2010).

Neste período, um grande impulso será dado à difusão do tema da segurança alimentar, quando nos anos 1990 foi publicado o “Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar”, com análises sobre a questão alimentar no Brasil, indicadores da indigência e da fome desagregados por áreas metropolitanas, urbanas e rurais, e dados regionalizados sobre a produção de alimentos. Neste estudo, apontou-se para a persistência de um montante de 32 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza no Brasil, fornecendo um quadro alarmante da fome no país. (PELIANO, 2010. pg. 33)

Com a implantação do CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar, em 1993, e a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar – I CNSAN, em 1994, ocorre uma ampla discussão no país sobre o tema da segurança alimentar e nutricional da população. A Conferência teve como tema “Fome: Uma Questão Nacional” e contou com cerca de 1,8 mil participantes. Veremos adiante uma síntese das principais deliberações das quatro Conferências Nacionais realizadas até o momento no Brasil.

Ou seja, foi a partir da mobilização da sociedade que o conceito de segurança alimentar e nutricional será incorporado à agenda pública e tem início a construção de políticas públicas nessa área, colocando-se de forma objetiva o papel e a responsabilidade do Estado na estruturação dessa política no país.

O ponto primordial do conceito de segurança alimentar e nutricional é que todos os cidadãos devem ter direito ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e com regularidade para garantir a sua sobrevivência com saúde e dignidade.

Durante os governos de Fernando Henrique Cardoso, a Política de Segurança Alimentar e Nutricional pouco avançou na agenda governamental, parando praticamente na realização da I Conferência Nacional (1994), mas sua convocação havia sido realizada ainda no governo do Itamar Franco, em 1993.

É com o início do governo Lula, em 2003, que a Política de Segurança Alimentar e Nutricional vai alcançar um novo patamar no âmbito das políticas públicas, mobilizando várias áreas de governo para “erradicação da fome no Brasil”.

Inicialmente, o governo Lula cria o MESA, Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional. Logo em seguida, em janeiro de 2004, o governo reformula a Política de Seguridade Social no Brasil, criando o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, ficando este responsável pela implementação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.

Recentemente, para garantir esse direito foi instituída a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN, sancionada em 15 de setembro de 2006 - a lei 11.346/06. Segundo Anna Peliano,

“Há que ressaltar o fato de que tendo o alimento sido elevado à condição de direito constitucionalmente reconhecido, o desafio de assegurar a segurança alimentar não é mais um opção de governo, mas uma obrigação do Estado, com toda a complexidade que o tema envolve”. (PELIANO, 2010. pg.26).

Com a efetivação da LOSAN, dá-se a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar – SISAN. Ao SISAN estão integrados a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CNSAN, o CONSEA e a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN. Cabe a estas instituições a elaboração das políticas e o Plano Nacional de SAN, indicando diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumento de acompanhamento, monitoramento e avaliação. Além disso, eles coordenam, monitoram e executam a política e o plano. O CAISAN realiza a coordenação intersetorial das políticas. (SANTARELLI; MOREIRA, 2010).

O primeiro Plano de Segurança Alimentar e Nutricional foi chamado de “Fome Zero”, e envolveu diversos programas e ações governamentais, tendo como destaques: o Programa Bolsa Família, Programa de Aquisição Alimentar (PAA), Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), Programa Comunidade Tradicionais, Programa Alimentação Saudável no Ambiente Escolar, Boas Práticas de Fabricação de Alimentos, Política Nacional de Recursos Hídricos, Programa de Educação Alimentar e Nutricional, Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional, Programa Água Doce e Armazém Humanitário Internacional.

Essas ações evidenciaram o propósito do governo de integrar vários setores e iniciar a construção de rede de políticas públicas na área de segurança alimentar e nutricional, indo da educação à agricultura familiar, passando pelos recursos hídricos e pela atenção às comunidades tradicionais como os povos indígenas e comunidades quilombolas. O acesso dessas comunidades tradicionais, principalmente os quilombolas, as informações sobre a SAN passam a ser ações prioritárias da política de segurança alimentar e nutricional¹.

¹ Guia de Políticas Sociais Quilombolas: Serviços e Benefícios do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.

O desenvolvimento histórico do conceito da segurança alimentar e nutricional estrutura-se na ampliação de suas bases, desde a garantia da produção suficiente de alimentos até a sua compreensão enquanto problema intersetorial que envolve inclusive o enfrentamento à interesses historicamente estabelecidos nesse campo no Brasil. Nessa medida, deve ser entendido como um objetivo estratégico para o desenvolvimento de indivíduos e comunidades, e um desafio a ser incorporado nas políticas públicas (PINTO, 2012).

Essa retomada da política de SAN promovida pelo governo Lula vai confluir na realização da II CNSAN, realizada em 2004, que veio para consolidar o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, envolvendo os principais atores governamentais e da sociedade civil que atuam neste tema no Brasil. A II CNSAN teve como tema geral “A Construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”, demonstrando o interesse em avançar na estruturação e ampliação da política pública.

Em 2007, a III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Fortaleza, CE), apresentou como tema “Por um desenvolvimento sustentável, com Soberania e Segurança alimentar”. Neste momento, já se pode perceber que o desafio novo para a política pública passa a ser a busca da Soberania Alimentar, complemento estratégico fundamental ao tema da Segurança Alimentar.

Nessa sequência, vai ser realizada a IV CNSAN, realizada no ano de 2011 na cidade de Salvador, edição que envolveu aproximadamente 75 mil pessoas em todo o Brasil, de mais de 3.200 municípios brasileiros. O tema da IV CNSAN foi a “Alimentação Adequada e Saudável: Direito de todos”, afirmando a política de SAN como direito da população e papel do Estado.

A fim de facilitar o entendimento dos temas e avanços obtidos com as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, elaboramos o quadro abaixo para possibilitar a visualização dos principais avanços realizados.

Quadro 1 – Principais Deliberações das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional.

<i>PRINCIPAIS DELIBERAÇÕES</i>			
1994 – I CNSAN	2004 – II CNSAN	2007 – III CNSAN	2011 – IV CNSAN
Aprovam as diretrizes para uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	A Lei que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN)	Construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e para a formulação e implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN)	Fortalecer o papel regulador do Estado na proteção e promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada e da Soberania Alimentar
Ampliar as condições de acesso à alimentação e reduzir seu peso no orçamento familiar	Confirmar os Comitês Gestores (CG) existentes e garantir a criação de novos CGs, escolhidos em assembleias populares.	Incorporar os princípios e mecanismos de exigibilidade do direito humano à alimentação adequada como forma de expurgar práticas clientelistas e assistencialistas e promover a cultura de direitos	Instituir e implementar a Política Nacional de Abastecimento Alimentar (PNAA)
Assegurar a saúde, nutrição e alimentação a grupos populacionais determinados.	Efetivar a demarcação e homologação das terras indígenas e quilombolas de forma contínua	Promover a saúde e a alimentação adequada e saudável por meio da PNAN de forma integrada ao SISAN	Ampliação e progressiva e desburocratização do acesso ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)

Melhorar a tecnologia dos alimentos e seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis.	Ampliar e desburocratizar o crédito para os agricultores familiares, garantindo que ao menos 50% dos recursos de crédito rural sejam direcionados para a agricultura familiar.	Instituir processos participativos de educação em segurança alimentar e nutricional, com base nos princípios da LOSAN.	Elaborar e implementar uma Política Nacional de Educação Alimentar e Nutricional
	Consolidar e ampliar os programas de transferência de renda	Assegurar acesso universal à água de qualidade como direito humano básico de toda a população e sua preservação	Fortalecer o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional dos Povos Indígenas (SISVAN Indígena) para acompanhamento e monitoramento da situação alimentar e nutricional

Pode-se perceber que as Conferências Nacionais de SAN vão ampliando os temas e problemas a serem tratados pela política pública, partindo de diretrizes gerais até a incorporação de uma proposta de Sistema Público, ampliando a discussão sobre o papel do Estado na efetivação da Política Nacional de Segurança Alimentar até alcançar o desafio da Soberania Alimentar enquanto modelo que garanta a autossuficiência e sustentabilidade na produção de alimentos.

2.2 Da Segurança à Soberania Alimentar

Na medida em que o tema da segurança alimentar e nutricional entrou na agenda pública, a partir dos anos 1980 e 1990, com a sua institucionalização através da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em 1991, os movimentos sociais iniciaram as discussões do tema da soberania alimentar, que é um desdobramento da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Coloca-se, dessa maneira, um novo desafio para as políticas públicas nessa área.

O conceito de soberania alimentar foi introduzido em 1996 pela Via Campesina², no contexto da Cúpula Mundial sobre a Alimentação (CMA) realizada em Roma pela FAO, e significa que cada comunidade, cada município, cada região, cada povo, tem o direito e o dever de produzir seus próprios alimentos. Por mais problemas naturais que existam, em todas as partes do planeta, as pessoas podem sobreviver e se reproduzir dignamente. Para tanto, a humanidade já dispõe de conhecimento científico suficiente. (STEDILE; CARVALHO, 2010)

A soberania alimentar diz respeito ao direito que assiste aos povos de poderem decidir autonomamente suas próprias políticas e estratégias de produção, distribuição e consumo de alimentos. Essa referência vem sendo utilizada na busca de modelos sustentáveis que promovam a produção de base familiar, a aproximação da produção e do consumo de alimentos e a valorização de diversidade de hábitos alimentares. (FAO, 2009 et. al. BRASIL, 2010)

Segundo a Declaração de Nyéléni³, a soberania alimentar é um direito dos povos a alimentos nutritivos e culturalmente adequados, acessíveis, produzidos de forma sustentável e ecológica, bem como diz respeito ao direito de decidirem seu próprio sistema alimentício e produtivo. Isto coloca aqueles que produzem, distribuem e consomem alimentos no coração do sistema e da política alimentar, por cima das exigências dos mercados e das empresas. A

² A Via Campesina é um movimento social, internacional de camponeses, pequenos e médios produtores, mulher e jovens do campo, indígenas, camponeses sem terra e trabalhadores agrícolas. É representativo, legítimo e com identificação que vincula as lutas sócias dos cinco continentes. Reúne 148 organizações de 68 países.

³ DECLARAÇÃO DE NYÉLÉNY. Foro Mundial pela Soberania Alimentar. Nyéléni, Selingue, Malí. Quarta-feira 28 de fevereiro de 2007. Disponível em:
http://www.wrm.org.uy/temas/mujer/Declaracion_Mujeres_Nyeleni_PR.html

ideia de soberania alimentar remete ainda, ao mencionar o princípio da sustentabilidade, o compromisso que se estabelece com a garantia de vida das gerações futuras.

Podemos agora apresentar alguns aspectos que distinguem a proposta de segurança alimentar e nutricional relativamente à de soberania alimentar. O conceito de soberania alimentar surgiu em contraponto ao conceito de segurança alimentar, que compreende basicamente a garantia de alimentos para a população, não importa de onde vêm, como é produzida etc. Já a soberania alimentar tem a ver com alimentos saudáveis, adequado à cultura dos territórios assistidos, estimulando hábitos alimentares saudáveis, com sistemas locais, respeito ao meio ambiente etc⁴.

Crispim Moreira (2010) relata que, no Brasil, a soberania e a segurança alimentar tornaram-se princípios legais consagrados na LOSAN, três anos após início da implantação da estratégia Fome Zero, resultado da luta e da construção de um conjunto amplo e diverso de atores sociais.

Veremos agora como se deu a formação do Programa Fome Zero e com este se estrutura e vem sendo realizado no Brasil.

2.3 Programa Fome Zero Brasileiro

Em 2001 foi lançado em Brasília o Projeto “Fome Zero”, idealizado pelo Instituto Cidadania, Organização Não Governamental que à época era dirigida por Luiz Inácio Lula da Silva. Fundamentalmente, o projeto buscava resolver os problemas de insegurança alimentar da população pobre através da melhoria de renda. O esquema do projeto apresenta três níveis simultâneos de ação:

1. Nível: as políticas estruturais, voltadas para o combate as causas da fome;
2. Nível: as políticas específicas, englobando ações emergenciais, e

⁴ Disponível em: <http://www.mpabrazil.org.br/soberania>

3. Nível: as políticas locais: com ações diferenciadas conforme o tamanho do município. (TAKAGI, 2010)

Quando eleito, o Presidente Lula definiu a luta contra a fome como o eixo condutor do seu programa de governo. Em seu primeiro discurso ele afirma: “Se, ao final do meu mandato, cada brasileiro puder se alimentar três vezes ao dia, terei realizado a missão da minha vida.” (primeiro discurso do presidente eleito, em 20/10/2002). Este discurso foi o marco da implantação do Programa Fome Zero enquanto política pública. (IDEM, p. 57)

Segundo Maya Takagi, o Projeto Fome Zero buscava atacar o problema da insegurança alimentar a partir da melhoria de nível de renda da população considerada pobre, a partir de uma compreensão de que o problema da fome no Brasil está muito mais relacionado com a insuficiência de renda do que, propriamente, com a falta de oferta ou escassez de alimentos.

No ano de 2003, com Lula já na presidência da república, surge o Programa “Fome Zero” que apresenta uma nova perspectiva para o país, com uma serie de projetos e iniciativas que muda o cenário no que diz respeito à alimentação. Conforme Adriana Veiga Aranha (2010), o Programa Fome Zero foi consolidado em quatro eixos organizativos, articulados entre si:

Quadro 2 – Eixos do Programa Fome Zero.

Nº	EIXO	PROGRAMAS
1 EIXO	Acesso aos Alimentos	* Renda: Bolsa Família * Programas de Alimentação: - Alimentação Escolar (PNAE) - Alimentos aos grupos específicos - Programa de Alimentação dos Trabalhadores (PAT) * Redes de SAN locais e regionais: Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias, Feiras, Agricultura

		Urbana e Bancos de Alimentos. * Água: cisternas
2 EIXO	Fortalecimento da Agricultura Familiar	* Financiamento da Agricultura Familiar (PRONAF): - Seguro Agrícola e Seguro Safra * Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)
3 EIXO	Geração de Renda	* Qualificação Social e Profissional * Economia Solidaria e Inclusão Produtiva * Microcrédito Produtivo Orientado * Arranjos Regionais de SAN
4 EIXO	Articulação, Mobilização e Controle Social.	* Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) e Programas de Atenção Integral as Famílias (PAIF) * Conselho e Comitês de Controle Social * Educação Cidadã e Mobilização Social Doações * As Parcerias com Empresas e Entidades

O Programa Fome Zero representa a primeira tentativa de estruturação de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, que fosse além das campanhas de esporádicas de caráter meramente assistencial, com atendimentos individualizados ou momentâneos, em época de crise ou secas.

O Programa requereu um esforço inicial para a tomada de decisões políticas e escolhas que englobassem diagnósticos assertivos, planos e estratégias de ações. E, também, o Programa trouxe à tona a necessidade de aprofundamento sobre questões técnicas ligadas à produção, comercialização e conservação de alimentos, educação alimentar, preservação do meio ambiente, geração de empregos e renda, distribuição de terra e créditos de ampliação à oferta rural. (TAPAJÓS; RODRIGUES; COELHO, 2010).

Ao mesmo tempo, ganha projeção no Brasil e no mundo, o tema do Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA. O DHAA estabelece que o direito à alimentação deve ser considerado como do mesmo patamar que o direito à vida, devendo ser efetivado em lei. É o que observaremos a seguir no próximo capítulo.

2.4 Direito Humano à Alimentação Adequada - DHAA

Conforme o conceito definido por Elisabetta Recine e Marília M. Leão, Direito Humano a Alimentação Adequada é:

“O Direito Humano a Alimentação Adequada – DHAA se realiza quando todo homem, mulher ou criança tem acesso garantido e ininterrupto à alimentação adequada e suficiente, por meios próprios e sustentáveis. O DHAA está intrinsecamente ligado ao direito à vida, na medida em que a alimentação constitui-se em condição fundamental para a sobrevivência do ser humano. O DHAA é um direito humano básico, sem o qual não há cidadania, não há dignidade e nem perspectivas para o futuro. (RECINE; LEÃO, 2010. pg.38)

O Direito Humano a Alimentação Adequada começa com a luta contra a fome, mas não pode limitar-se apenas a isto, pois se não esse direito não estará sendo plenamente realizado. Os seres humanos precisam mais que ter suas necessidades de energia ou uma alimentação nutricionalmente equilibrada. Na realidade, o DHAA não deve e não pode ser entendido num sentido rigoroso ou limitado, ou seja, que o circunscreve em “recomendações mínimas de energia ou nutrientes”. A alimentação para o ser humano deve ser compreendida como processo de modificação das pessoas, abrangendo desde a constituição de uma vida saudável e cidadã. (BURITY, 2010)

Muito além da comida, o DHAA trata do direito a uma alimentação de qualidade, diversificada, nutricionalmente adequada, sem agrotóxicos ou contaminantes, o direito a acesso a informações cientificamente comprovadas e respaldadas sobre alimentação saudável e sobre alimentos seguros e adequados. Incorpora ainda o direito da população de ter acesso aos recursos produtivos, de produzir, de maneira adequada e soberana, seu próprio alimento. (IDEM, p. 19).

A partir da Cúpula Mundial da Alimentação realizada pela FAO em 1996 teve início o envolvimento ativo das sociedades na promoção do direito humano à alimentação adequada. Cinco anos depois foi realizada em Roma uma nova Cúpula Mundial da Alimentação, onde naquele momento a promoção e implementação de DHAA foram integralmente reconhecidos como obrigação do Estado. (BURITY, 2010)

Para realizar o DHAA é necessário o conhecimento das realidades locais. Onde o DHAA não tem garantia e, principalmente, onde há graves violações desse direito, é preciso ações para protegê-lo, promovê-lo e provê-lo. Não adianta falar apenas na obrigação de respeitar, quando é preciso ações para garantir esse direito. (IDEM, p. 180)

De acordo com RECINE e LEÃO (2010), no caso de violação de um direito humano, um indivíduo ou grupo pode exigir a realização desse direito nos níveis nacional e internacional. Em nível nacional, os titulares de direitos devem ter a possibilidade de exigir a realização de seus direitos por meio de instrumentos de exigibilidade de diferentes naturezas, tais como:

- Exigibilidade administrativa é a possibilidade de reclamar e exigir junto aos órgãos públicos diretamente responsáveis pelas políticas e programas relacionados à realização do programa;
- Exigibilidade política é a possibilidade de exigir a realização de direitos junto aos organismos de gestão de políticas e programas (poder executivo, conselhos de políticas públicas e poder legislativo);
- Exigibilidade quase-judicial é a possibilidade de exigir a realização de direitos junto a órgãos que não são parte do Poder Judiciário, mas que podem emitir recomendações e acionar a Justiça para a garantia de direito, tais como o Ministério Público;
- Exigibilidade judicial é a possibilidade de exigir a realização de direitos junto ao Poder Judiciário.

Como podemos perceber, há um avanço na compreensão da questão da fome e da miséria que vai além da garantia do acesso a alimentos, embora essa deve ser a preocupação básica a ser equacionada pela Política Pública de Segurança Alimentar e Nutricional. No Brasil, a partir da institucionalização da Política Nacional de Segurança Alimentar e

Nutricional, percebe-se uma ampliação no campo dos direitos, que desdobra-se na discussão sobre a conquista da soberania alimentar e a efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada, apontando para a estruturação dessa política no campo dos direitos sociais no Brasil.

O conceito de DHAA esta presente na LOSAN no seu artigo 2º e foi incluída em seu artigo 6º da Constituição Federal em 2010 através da Emenda Constitucional 64.

A partir desse capítulo abordando conceitualmente a questão da segurança e da soberania alimentar, vamos abordar no próximo capítulo a questão das Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Nesse capítulo, vamos apresentar como a política de SAN foi estruturada no Brasil, procurando identificar os principais atores governamentais responsáveis, os equipamentos públicos criados pela política e as diretrizes estratégicas emanadas dos órgãos de participação e controle social. Começaremos pela pasta responsável pela Política no governo federal, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, abordando em seguida a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN, o papel do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, as atribuições da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN, finalizando com o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN.

3.1 Ministério Desenvolvimento Social e Combate à Fome- MDS

No início do governo Lula, em 2003, foi criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome – MESA, com a intenção de coordenar a implantação das políticas de segurança alimentar, selecionar os programas e as ações na área de segurança alimentar, promover a conexão entre as instituições governamentais, acompanhar os resultados, apoiar o CONSEA e gerenciar o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

No ano seguinte, em janeiro de 2004, o MESA é substituído pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, através da Medida Provisória n. 163, que posteriormente foi transformada na Lei n. 11.868/04, com intuito de promover a inclusão social, a segurança alimentar, a assistência integral e uma renda mínima de cidadania para as famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza⁵.

Além disso, o MDS surge com a atribuição de promover a cidadania e a inclusão social dos beneficiários através de programas de transferência direta de renda, a exemplo do programa Bolsa Família, focando em atividades de saúde e educação. Compete-lhe igualmente a realização de ações estruturantes, emergenciais e sustentáveis de combate à

⁵ Disponível em: <http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao>

fome, através de ações de produção e distribuição de alimentos, de incentivo à agricultura familiar, de desenvolvimento regional e de educação alimentar, respeitando as diversidades culturais dos diversos povos brasileiros. O órgão dedica-se, ainda, na consolidação do direito à assistência social em todo o território nacional e em conferir agilidade ao repasse de verbas do Governo Federal para os estados e municípios.

O MDS centralizou as iniciativas e passou a executar uma nova estratégia de desenvolvimento de forma mais consistente, articulada e com maiores investimentos nas políticas públicas, que hoje conseguem atender dezenas de milhões de pessoas.

O Ministério trabalha com os três níveis de Governo, através do pacto federativo, contando ainda com a participação da sociedade civil, organismos internacionais e instituições de financiamento. Com isso, vem buscando estabelecer uma rede sólida de proteção e de promoção social, promoção da cidadania e redução dos índices de pobreza e extrema pobreza no país⁶.

Além do gabinete do Ministro e da Secretaria Executiva, existem mais quatro Secretarias, as chamadas secretarias finalísticas, que formam a estrutura do MDS, e são elas: Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN, a Secretaria de Articulação para a Inclusão Produtiva – SAIP e a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC. A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI e uma unidade meio, trabalhando de forma horizontal em relação às secretarias finalísticas. (TAPAJÓS; QUIROGA; PEREIRA; PINTO, 2010).

O SAGI realiza pesquisas e suplementos de pesquisas sobre temas sociais em segurança alimentar e nutricional. Através de licitação, também contrata instituições para a realização de estudos de avaliação sobre as diversas políticas, programas, serviços e ações realizadas pelo MDS. Os critérios adotados para a escolha dos programas a serem avaliados são decididos através de debates entre os diversos setores do MDS e coordenados pela SAGI. Dentre as prioridades estão os programas que ainda não foram avaliados e os que necessitam de uma reavaliação. (IDEM, p. 46).

Ainda segundo Tapajós, Quiroga, Pereira e Pinto, temos uma informação relevante para o nosso estudo:

⁶ Disponível em: <http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao>

“A institucionalização das funções de avaliação e monitoramento como parte da gestão das políticas e dos programas sociais do MDS é estratégica para o aprimoramento da capacidade institucional do Ministério no seu objetivo de construir e consolidar a rede de proteção e promoção social do País.” (TAPAJÓS; QUIROGA; PEREIRA; PINTO, 2010).

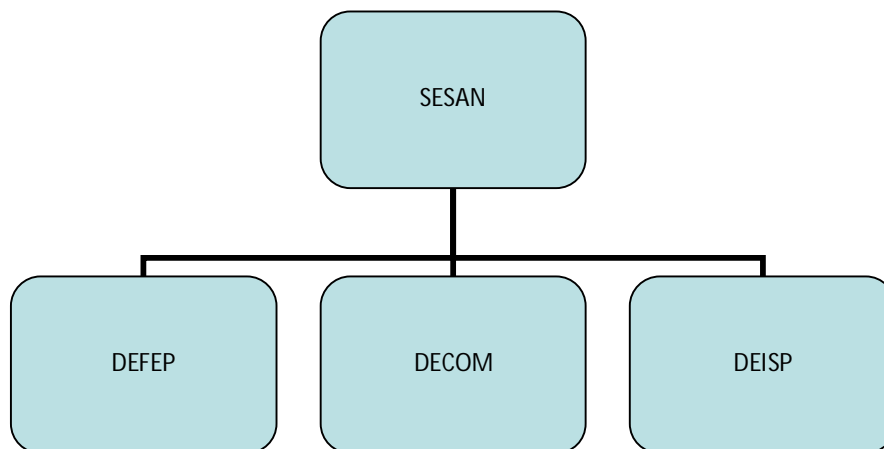
A atividade de avaliação na gestão pública representa um potente instrumento de gestão, na medida em que subsidia o planejamento, a formação, a implementação e a identificação dos efeitos de políticas, programas, ações ou serviços. Além disso, trata-se de um poderoso instrumento para monitorar e avaliar as políticas de SAN, visando mensurar a sua efetividade no combate à fome e à miséria no país.

3.2 Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SESAN

A SESAN esta vinculada ao MDS com as funções de planejar, implementar, coordenar, supervisionar e acompanhar programas, projetos e ações de SAN. As ações da SESAN estão estruturadas em três eixos:

- 1) Produção;
- 2) Comercialização e
- 3) Consumo.

Cada Departamento da SESAN é responsável por um eixo. São eles:



a) Departamento de Fomento à Produção e à Estruturação Produtiva – DEFEP:

O DEFEP tem como responsabilidade coordenar as ações de promoção à produção de alimentos e à inclusão produtiva da população situada de insegurança alimentar e nutricional. O DEFEP é responsável pela gestão dos seguintes programas: Programa Cisternas; Fomento às Atividades Produtivas Rurais; Projetos de apoio à estruturação da produção familiar; Projetos de apoio aos povos e comunidades tradicionais.

b) Departamento de Apoio à Aquisição e à Comercialização da Produção Familiar - DECOM:

O DECOM coordena as ações de apoio à produção, comercialização e distribuição de alimentos, visando à implementação de sistemas locais de abastecimentos. O DECOM é responsável pela gestão dos seguintes programas: Programa de Aquisição de Alimentos – PAA; Ação de Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos.

c) Departamento de Estruturação e Integração de Sistemas Públicos Agroalimentares – DEISP:

O DEISP possui como principal atribuição a de coordenar as ações de promoção do acesso à alimentação adequada. O DEISP é responsável pela gestão dos seguintes programas: Rede de Equipamentos Pública de Segurança Alimentar e Nutricional; Agricultura Urbana e Periurbana; Educação Alimentar e Nutricional⁷.

Entendemos ser importante a apresentação da estrutura da SESAN na medida em que é essa Secretaria a responsável pela elaboração e implementação das principais políticas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. Entender como está estruturada e os objetivos estratégicos que a orientam são fundamentais para percebermos os avanços que a política de SAN obteve nos últimos anos no Brasil. Podemos perceber que a SESAN trata de um modo social e integrados as ações no campo da SAN, procurando a efetivação de políticas

⁷ Disponível em: <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar>

universalistas com a estruturação de um Sistema Público, conferindo porém prioridade de acesso aos programas para aquelas pessoas ou famílias em situação de vulnerabilidade social, crianças, gestantes, comunidades tradicionais, trabalhadores desempregados entre outros. (DEVES; FILIPPI, 2008)

3.3 Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA foi criado pelo presidente Itamar Franco em 1993, e desativado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso em 1995. Em 2003, o CONSEA foi recriado através da Lei n. 10.683 de 28 de maio, logo no início do governo Lula. O Conselho tem caráter consultivo e de assessoria à Presidenta da República na formulação de políticas e na definição de orientações para que o país garanta o direito humano à alimentação. Pela sua natureza consultiva e de assessoramento, o Conselho não é, nem pode ser, gestor nem executor de programas, projetos, políticas ou sistemas.

No art. 3 do decreto 6.272, de 23 de novembro de 2007, descreve a formação do Conselho: “O CONSEA será composto por cinquenta e sete membros, titulares e suplentes, dos quais dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais, conforme disposto no art. 11 da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006”. O decreto relaciona os órgãos da representação governamental. Os da sociedade civil deverão ser escolhidos conforme critérios de indicação estabelecidos pela Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

No art. 2 estão definidas as competências do CONSEA, destacam-se algumas:

I - convocar a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com periodicidade não superior a quatro anos;

II - definir os parâmetros de composição, organização e funcionamento da Conferência;

III - propor à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, a partir das deliberações da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, as

diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, incluindo-se os requisitos orçamentários para sua consecução;

IV - articular, acompanhar e monitorar, em regime de colaboração com os demais integrantes do SISAN, a implementação e a convergência das ações inerentes à Política e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

V - definir, em regime de colaboração com a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, os critérios e procedimentos de adesão ao SISAN.

Os Conselhos de Políticas Públicas são instrumentos fundamentais para a efetivação da participação e do controle social das políticas públicas. Nesse caso, trata-se de um Conselho consultivo, de amplo alcance, e que tem participado efetivamente na convocação e realização das Conferências Nacionais de SAN no Brasil.

3.4 Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN

A CAISAN foi regulamentada através do decreto n. 6273/07, onde está determinado que sua finalidade é promover a articulação e a integração dos órgãos e entidades públicas, ligada a área de SAN, com a competência de monitorar e avaliar a destinação e aplicação dos recursos em ações e programas do plano plurianual (PPA) e nos orçamentos anuais; monitorar e avaliar os resultados e impactos da PNSAN; articular e estimular a integração das políticas e dos planos nos níveis estaduais e distrital; assegurar o acompanhamento da análise e encaminhamento das recomendações do CONSEA pelos órgãos de governo, apresentando relatórios periódicos; definir, ouvido o CONSEA, os critérios e procedimentos de participação no SISAN; e elaborar e aprovar o seu regimento interno⁸.

⁸ Disponível em: <http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/orgaoscolegiados/orgaos-em-destaque-caisan>. São atribuições da CAISAN: Elaborar o primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, indicando metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua execução; Coordenar a execução da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional mediante interlocução permanente entre o CONSEA e os órgãos de execução, e o acompanhamento das propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual; Gerar informações ao CONSEA, necessárias ao acompanhamento e monitoramento do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Assegurar a revisão do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional a cada dois anos, com base nas orientações dessa Câmara, nas propostas do CONSEA e no monitoramento da sua execução; Instituir e coordenar o Fórum Tripartite; Promover interlocução e pactuação com os órgãos e entidades do Governo Federal sobre a gestão e a integração dos programas e ações do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Elaborar conjuntamente com os representantes das câmaras intersetoriais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios o pacto de gestão e outros instrumentos de pactuação federativa; Disciplinar, após consulta ao CONSEA, os procedimentos necessários para a elaboração dos instrumentos de pactuação, definições quanto à composição e a forma de organização dos fóruns tripartite e bipartite, bem como os critérios e procedimentos de participação no SISAN; Formalizar

Atualmente integram a CAISAN 19 Ministérios: Ministério do Desenvolvimento Social e combate à Fome, Casa Civil, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério das Cidades, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Educação, Ministério da Fazenda, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Integração Nacional, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Pesca e Aquicultura, Secretaria Geral da Presidência da República, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, Secretária Especial de Políticas de promoção da Igualdade Racial da PR⁹. (IDEM, 2012).

Trata-se, nesse caso, de uma busca de superar a tradição setorial das políticas públicas no Brasil. A proposta de intersetorialidade das ações de SAN, que envolve as atribuições da CAISAN, nos parece fundamental no desenho dessa política pública, cuja efetividade depende a colaboração e do comprometimento das várias outras políticas executadas pelo Estado Brasileiro.

Para Renato Maluf (2007), um dos o tema da intersetorialidade possui relação com a questão da busca da equidade social, que deve permear as discussões sobre temática da SAN. A coordenação intersetorial se justifica pelo que ela colabora para melhorar a qualidade dos programas, que são levados a ultrapassar as fronteiras da análise setorial dos elementos de sua ação, fortalecer a campo da segurança alimentar e nutricional nos diversos setores de governos implicados, identificar carências ou ações faltantes e explicitar e equacionar visões distintas de programas que guardam interfaces entre si, para o quê tem papel decisivo à participação social.

Nesse sentido, a intersetorialidade se refere os aspectos que promovem a interação entre diversos órgãos ou instituições, no sentido de construir uma política pública com um

a adesão e a participação das entidades governamentais e sem fins lucrativos; Regulamentar os procedimentos e o conteúdo dos termos de adesão e dos termos de participação; Monitorar e avaliar, de forma integrada, a destinação e aplicação de recursos em ações e programas de interesse da segurança alimentar e nutricional no plano plurianual e nos orçamentos anuais; Monitorar a avaliar os resultados e impactos da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. (DE SÁ, 2012)

⁹ Disponível em: <http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/orgaoscolegiados/orgaos-em-destaque-caisan>

viés único indissociável, ou seja, que caracterize uma proposta de SAN para o país. (DEVES; FILIPPI, 2008)

Isso quer dizer que, ao abordamos o tema SAN como política pública, não podemos nos ater apenas aos aspectos nutricionais e de acesso. No Brasil o termo, ganhou o adjetivo, “nutricional”, buscando enfatizar a perspectiva intersetorial da SAN. Ela deve ser abordada de maneira mais abrangente, pois não somente está relacionada aos segmentos mais vulneráveis, é necessário refletir sobre os processos produtivos destes alimentos, e tratar da importância de saber o que se está consumindo, pois problemas de segurança alimentar podem ocorrer tanto com os ricos, quanto com os pobres. (DEVES; FILIPPI, 2008)

Daí a necessidade e a justificativa para a construção de um Sistema Público de SAN no Brasil.

3.5 Sistema nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN

O grande alicerce de afirmação e construção do Sistema Nacional de Segurança e Nutricional foi a elaboração e aprovação da LOSAN - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional - Lei n. 11.346/2006 e a aprovação da Emenda Constitucional 64/2010, que vem colocar a alimentação como direito humano, previsto no artigo 6º da Constituição Federal de 88. Essa Lei foi elaborada no II Conferencia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em Olinda/PE (2004).

“A própria LOSAN ficou fortalecida em seu objetivo maior de criar o SISAN com o objetivo de assegurar o direito humano à alimentação adequada. Contudo, com a aprovação da emenda constitucional, a sociedade e o Estado brasileiro se colocaram diante do desafio de fazer a lei virar realidade.” (MALUF, 2010).

O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional projeta-se enquanto um sistema público de gestão intersetorial e participativa, que possibilita a articulação entre diversos setores, os três níveis de governo, assim como com a sociedade civil organizada, para a implementação e execução das políticas de segurança alimentar e nutricional. O Sistema tem em sua composição a participação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, da Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional, os órgãos e

entidades de segurança alimentar e nutricional da União, Estados, do Distrito Federal e Municípios e as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse em aderir ao SISAN.

ESTRUTURA DO SISAN



O art.11º, § 2º do Decreto nº 7.272/2010 detalha os requisitos mínimos para a adesão do dos Estados, Distrito Federal e município, sejam eles:

I – Instituição de Conselhos Estadual, Distrital e Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional;

II – Instituição da Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional, instância governamental; e

III – Compromisso de elaboração do Plano Estadual, Distrital ou Municipal Segurança Alimentar e Nutricional, no prazo de um ano a partir da assinatura do termo de adesão ao Sistema Nacional de Segurança e Nutricional.

A construção do Sistema Nacional de Segurança e Nutricional se dá com a mobilização e a participação social, como mostra Renato Maluf,

“Estar assentado numa construção conjunta estado-sociedade civil é um requisito ainda necessário no caso da segurança alimentar e nutricional – SAN, cuja aceção se desenvolveu, no Brasil, tendo a intersectorialidade dos programas e ações públicas e a participação social como elementos constitutivos. De fato, veremos que intersectorialidade e participação social se alimentam, reciprocamente, nas dinâmicas políticas em âmbito nacional e, principalmente, local.” (MALUF, 2010)

A intersectorialidade é uma das principais características do Sistema Nacional de Segurança e Nutricional. O desafio que se põe na implantação de políticas públicas de carácter intersectorial é a superação da dialéctica setorial, abrangendo o trabalho conjunto e complementar de diversos profissionais, em vários níveis. Ao articular setores com distintos desempenhos, o sistema que se está erguendo é, portanto, um instrumento que tem o intuito de ordenar jurídica e institucionalmente as ações de segurança alimentar e nutricional no país.

A ênfase na intersectorialidade do Sistema Nacional de Segurança e Nutricional faz o sistema ainda mais abrangente e participativo. E busca fazer com que a segurança alimentar e nutricional não seja apenas mais um programa de distribuição de alimentos. Para MALUF (2010), o sistema de SAN apresenta três novidades:

- a) No estatuto atribuído ao SAN como objetivo permanente incluído entre aqueles orientadores de estratégia;
- b) Na amplitude das dimensões consideradas levando a programas e ações intersectoriais; e
- c) Na importância atribuída à participação social.

O primeiro objetivo do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - 2012/2015 é a institucionalização no território nacional do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e de seus mecanismos de gestão, participação e controle social, garantindo a sua consolidação, o seu financiamento e a estruturação da capacidade institucional de planeamento, execução e monitoramento do Plano Nacional de Segurança

Alimentar e Nutricional para, por meio do Plano Nacional e dos Planos Estaduais e Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional, realizar o Direito Humano à Alimentação Adequada no âmbito nacional e internacional.

3.6 O Desafio da Construção do SISAN na Paraíba

Para concluirmos este capítulo, vamos apresentar alguns contornos gerais da construção do Sistema Estadual de Segurança Alimentar na Paraíba – SESAN. Trata-se de uma abordagem ainda preliminar sobre os desafios contemporâneos da construção do SESAN no nosso estado. A intenção original era a de diagnosticar a construção do Sistema no estado e identificar os principais avanços e desafios. Uma vez que tal objetivo se mostrou inviável, restringimos essa seção a uma descrição preliminar do sistema, nos seus aspectos formais, tendo em vista o objetivo de trazer para uma realidade mais próxima a política de SAN.

Vale registrar, inicialmente, que a Lei n. 8.706, sancionada em 27 de Novembro de 2008 pelo governo estadual, criou o Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional da Paraíba (SESAN-PB), e instituiu uma Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN-PB). Inicialmente, o CAISAN-PB será integrado por diversas secretárias de Estado, seguindo as mesmas diretrizes formuladas em nível nacional.

O art. 1º da referida Lei, define os componentes do SESAN-PB como sendo:

- I. A conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional instância responsável pela indicação ao CONCEA-PB das diretrizes e prioridades da política e do plano Estadual de Segurança Alimentar, bem como pela avaliação do SESAN;
- II. O CONCEA-PB, órgão de assessoramento imediato ao Governo do Estado, vinculado ao Gabinete do Governador;
- III. A Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional integrada por Secretários de Estado e Assessores responsáveis pelas pastas afetas à definição da segurança alimentar e nutricional.

Em outras palavras, trata-se de trabalho conjunto entre Governo e Sociedade. (SESAN-PB, 2008). Em parceria com os demais integrantes do Sistema, o SESAN-PB tem como objetivo articular, formular, acompanhar e monitorar a implantação e a convergência de

ações inerentes à Política e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Além disso, tem a missão de dar apoio, mobilizar e estimular a sociedade civil para a discussão e implantação de ações de públicas de Segurança Alimentar e Nutricional integrados ao governo.

De acordo com a LOSAN-PB, o SESAN tem com base as seguintes diretrizes:

1. Promoção da intersetorialidade das políticas, programas e ações governamentais ou não;
2. Descentralização e articulação das ações
3. Monitoramento da situação alimentar e nutricional;
4. Articulação entre o orçamento e gestão e;
5. Estímulo ao desenvolvimento da pesquisa e à capacitação de recursos humanos.

Para apoiar a implantação do SISAN no estado da Paraíba, a SEDH firmou um convênio com o MDS, tendo em vista a realização de ações para a difusão do tema no estado e garantir o funcionamento das ações previstas pelo CONSEA-PB.

Quadro 3 - Síntese do Convênio da SEDH com MDS para Apoio à Implantação do SISAN no Estado da Paraíba.

SINTESE DO CONVÊNIO DA SEDH COM MDS PARA APOIO À IMPLANTAÇÃO DO SISAN NO ESTADO DA PARAÍBA			
Nº CONVÊNIO	OBJETIVO	VIGÊNCIA	CONVENIENTE
095/2009	- Difusão do conteúdo da LOSAN - PB e operacionalização das instancias programas e ações de SAN; - Implantação da LOSAN Estadual	30/04/2011	Secretaria do Estado de Desenvolvimento Humano (SEDH)

Os desafios estaduais para a implantação do SISAN na Paraíba são imensos. Segundo o presidente do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA-PB), Arimatéria Souza, existem mais de 600 mil pessoas passando fome no estado da Paraíba, devido ao recebimento de rendas irrisórias ou que não recebem renda, sendo privadas de uma

alimentação de qualidade, em quantidade satisfatória e com regularidade. Segundo o presidente do CONSEA-PB, “o nosso desafio é estimular a criação de políticas públicas para aumentar a produção de alimentos na Paraíba e garantir a inserção dos que não estão integrados aos programas de assistência do governo federal”, observou¹⁰.

A adesão oficial da Paraíba ao SISAN se deu durante a IV CNSAN, que foi realizada em novembro de 2011, em Salvador/Bahia.

Um ano depois da criação SESAN-PB, foi instituída a Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN/PB), em 19 de setembro de 2012, pelo decreto n. 33.311/2012, ficando estabelecida a determinação das competências da CAISAN-PB, como a de elaborar, coordenar, monitorar e avaliar a implementação da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

O que se pode perceber, a partir dessas informações preliminares, é que já está em marcha a construção do Sistema Nacional de SAN, para o qual a participação e o comprometimento dos estados e dos municípios é fundamental. Se levarmos em consideração que a construção de um Sistema Público requer a participação efetiva dos entes federados (União, estados e municípios), tanto na elaboração das estratégias como no financiamento das ações, a construção do Sistema pelos estados deve ser considerada como um desafio dos mais importantes, pois será o elo fundamental de ligação entre as ações emanadas do plano federal com a realidade dos municípios em sua diversidade.

Embora não possamos afirmar ou discorrer sobre o funcionamento do SESAN-PB, podemos sugerir que sua sustentação institucional já foi efetivada, e o ritmo da sua implementação dependerá da vontade política do governo estadual e da capacidade de mobilização e pressão da sociedade civil.

¹⁰ Ao falar sobre os desafios do SESAN-PB, na III Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em Lagoa Seca/PB em setembro de 2011. Disponível em: <http://www.asbraer.org.br/noticias.php?n=26561>

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na última década, são evidentes os esforços governamentais e da sociedade civil para o enfrentamento ao problema da fome no Brasil. A partir do discurso de posse do Presidente Lula da Silva, em 2003, quando expressou seu objetivo de garantir alimentação a todos os brasileiros, as políticas de segurança alimentar e nutricional ganharam projeção e espaço institucional no governo federal, induzindo movimentos semelhantes nos estados e municípios.

De lá para cá, alguns avanços foram obtidos no combate a essa mazela histórica da sociedade brasileira: a fome. Dados recentes apontam que, entre os brasileiros em situação de extrema pobreza, com renda de até um quarto de salário mínimo, foi identificada a maior redução, em números absolutos, da insegurança alimentar grave. De 2004 para 2009, o número de pessoas nesta situação caiu de 8,4 milhões para 4,4 milhões – redução de 48%. No período, a quantidade de pessoas extremamente pobres em quadro geral de insegurança alimentar (leve, moderada ou grave) diminuiu de 27,2 milhões para 14,3 milhões – recuo de 47%¹¹

Talvez não seja possível afirmar que essa mudança significativa nos indicadores sociais seja fruto somente da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Porém, em tratando de uma realidade multifaceda e diversificada, sem dúvida que a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o conjunto de políticas sociais implementadas na última década contribuíram para esses resultados.

Iniciamos o estudo fazendo um breve histórico da SAN e vendo alguns conceitos relacionados a esse tema, como o da soberania alimentar, distinguindo-o relativamente ao conceito de segurança alimentar e nutricional, por se tratar de uma nova visão do direito ao alimento, agora não sendo mais apenas a garantia ao alimento, mas também envolvendo direito de garantir a produção, o armazenamento, a distribuição e o consumo do seu próprio alimento. A soberania alimentar vem para garantir isso, vem enfatizar a agricultura familiar, os pequenos e médios produtores, o pescador artesanal, vem tirar a idéia de que alimento é mercadoria e introduzir noção que ele é um direito humano. Isso possibilitaria avançar para

¹¹ Segurança Alimentar e Nutricional – Plano Brasil sem Miséria. Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome. Governo Federal Brasil País Rico é País sem Pobreza.

uma proposta de desmercantilização da política de SAN, superando a ideia de que os alimentos são mercadorias ou commodities.

Procuramos conhecer o conceito de Direito Humano à Alimentação Adequada, que surge em 1996, na Cúpula Mundial sobre a alimentação e mostra que todos os seres humanos devem ter acesso garantido e ininterrupto a alimentação adequada e em quantidade suficiente, produzidos no próprio território e de forma sustentável. Para um dos maiores especialistas do assunto, Jean Ziegler, o massacre de famintos no mundo não se deve ao destino ou ao acaso: “por trás de cada vítima [da fome] há um assassino.” Daí a necessidade de inscrição da alimentação adequada como um direito dos cidadãos. O que começou a ser pautado no Brasil nos últimos anos.

A fome é a situação primordial que levantou todos esses pensamentos e os olhares de tanta gente para esse problema. Restando ainda milhões de pessoas passando fome pelo mundo, os governos vêm se dedicando a estudar formas de resolver ou pelo menos amenizar este problema, que envolve não apenas a questão alimentar, mas, sobretudo a dignidade humana. Vemos que no Brasil nos últimos anos essa situação tem melhorado, devido a um vasto número de programas empregados pelo governo federal.

O Programa Fome Zero, representou um primeiro esforço integrado de enfrentamento à questão da fome e da miséria no Brasil, e trabalhando com o princípio da intersetorialidade envolveu diversas áreas de governo nesse esforço conjunto por melhores condições de vida. Com a chegada do Programa Fome Zero é retomado o CONSEA, implementado o SISAN, junto com ele surge a CAISAN e a SESAN é criada no MDS para a coordenação e implementação das políticas no plano federal. Essa firme decisão e ação do Estado induziram ações correlatas nos demais entre federados.

Procuramos conhecer o processo de implementação do SISAN e qual a estrutura do SESAN-PB, que já tem em sua composição o CONSEA-PB e a CAISAN-PB. Com a adesão da Paraíba ao SISAN, caminha-se no estado para a criação da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Neste caminho, acompanha-se às diretrizes nacionais, ao mesmo tempo em que vão sendo incorporados elementos e diretrizes próprias da realidade, nossos problemas locais, com a possibilidade de surgirem soluções novas.

Embora sejam importantes as iniciativas recentes de construção de Sistemas Públicos no Brasil, como o SISAN, ainda persistem imensos desafios para a superação da

desigualdade. Cabe lembrar que a abrangência e a profundidade do problema da fome no país mantêm elevados os desafios para as políticas públicas. Nesse sentido, João Pedro Stedile e Horacio Martins de Carvalho, vozes da sociedade civil nesse tema, são enfáticos ao afirmarem que,

“Ainda que o número de brasileiros que passam fome no Brasil tenha diminuído com essas ações, as causas do problema não foram afetadas e, portanto, persiste a gravidade. As estatísticas revelam que ainda há ao redor de 60 milhões de brasileiros que não se alimentam adequadamente, ainda que não sintam fome endêmica.” (STEDILE; CARVALHO 2010, pg. 153).

Em fim, nosso intuito inicial de conhecer em profundidade uma política pública e a construção de um Sistema Público revelou um universo imenso de novas questões e problemas que não puderam ser abordadas neste momento. Ficamos tentadas a investigar, por exemplo, os seguintes temas:

- qual o papel efetivo desempenhado pelas organizações da sociedade civil na construção da política?

- que tipo de relações são ou podem ser estabelecidas entre o Sistema de SAN e os demais sistemas públicos, principalmente de Assistência Social e Saúde?

- qual a capacidade dos pequenos municípios paraibanos de elaborar e implementar os seus Sistemas Municipais de SAN?

São questões que nos parecem decisivas para qualquer política que pretenda erradicar ou pelo menos amenizar a fome e a miséria do país, mas que devem ser enfrentadas na construção das políticas sociais e da democracia no Brasil.

5 REFERÊNCIAS

4ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - Alimentação Adequada e Saudável: Direito de todos, Relatório Final, 2011 - disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_alimentar_IV/relatorio_preliminar_4_conferencia_seguranca_alimentar_nutricional.pdf acessado em: 22/08/2013

ARANHA. Adriana Veiga. Fome Zero: A Construção de uma Estratégia de Combate à Fome no Brasil. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Fome Zero: Uma História Brasileira. – Brasília, DF: MDS, Assessoria Fome Zero, V.1, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome MDS/Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN/Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome no Brasil: Balanço e Desafios. – Brasília, DF: MDS; Secretaria de Avaliação da Informação, 2010.

BURITY. Valéria... [et. al.]. Direito Humano à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar e Nutricional – Brasília, DF: ABRANDH, 2010.

CASTRO. Anna Maria de. Trajetória do Combate à Fome no Brasil. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Fome Zero: Uma História Brasileira. – Brasília, DF: MDS, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010.

CASTRO. Josué de. Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço. (Clássicos das Ciências Sociais no Brasil). Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984.

DECRETO Nº 33.311, DE 19 DE SETEMBRO DE 2012. Dispões sobre a instituição as competências, a composição e o funcionamento da Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional da Paraíba – CAISAN/PB. Diário Oficial do Estado da Paraíba DOEPB de 20/09/2012, Pg. 9. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/44312240/doepb-20-09-2012-pg-9> acessado em: 24/08/2013.

DECRETO Nº 6.272, DE 23 DE NOVEMBRO DE 2007. - Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos, Dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA. 2007.

DEVES. Otávio Diel; **FILIPPI.** Eduardo Ernesto. A Segurança Alimentar e as Experiências das Políticas Agro-Alimentares Locais no Fortalecimento da Agricultura Familiar. IV Congresso Internacional de la Red Sial. Argentina, Mar Del Prata. 2008. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/587.pdf> - acessado em 17/08/2013

II CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. “A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”, Relatório Final, 2004 – Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/consea/biblioteca/publicacoes/relatorio-final-ii-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional> **ACESSADO EM 22/08/2013** acessado em: 22/08/2013.

III CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - Por um desenvolvimento sustentável, com Soberania e Segurança alimentar, Relatório Final, 2007 – Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/consea/biblioteca/publicacoes/relatorio-final-iii-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional> acessado em: 22/08/2013.

MACEDO. Dione Chaves de; **TEIXEIRA,** Estelamar Maria Borges; **JERÔNIMO,** Marlene - A Construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. Rev. Simbio-Logias, V.2, n.1, Maio/2009. Disponível em: http://www.ibb.unesp.br/Home/Departamentos/Educacao/Simbio-Logias/A_Construcao_da_Politica_de_Seguranca.pdf acessado em: 22/08/2013.

MALUF. Renato S. Construção do SISAN, Mobilidade e participação social. - BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Fome Zero: Uma História Brasileira. – Brasília, DF: MDS, Assessoria Fome Zero, v. 2, 2010.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Sistema Nacional De Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN: Diagnóstico de Implantação no Âmbito Estadual. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/eventos/seguranca-alimentar-enutricional/oficina-nacional-de-apoio-ao-sisan-nos-estados/sobre-oevento/Diagnostico%20SISAN%20nos%20Estados.pdf> – acessado em 18/08/2013

MOREIRA. Crispim. Soberania Alimentar e 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.

PARAÍBA. Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional da. Noções Básicas – SESAN-PB. Lei nº 8.706 de 27/11/2008.

PELIANO. Anna. Fome Zero: Uma História Brasileira. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Fome Zero: Uma História Brasileira. – Brasília, DF: MDS, Assessoria Fome Zero - V.1, 2010.

PINTO. Fernanda Cristina de Lima. Segurança alimentar nutricional no estado de Pernambuco: situação e análise de fatores geográficos e socioeconômicos associados. Tese (doutorado em nutrição). 126p. – Recife. UFPE, 2012.

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.

SÁ. Roberta Martins de. O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN. Secretaria-Executiva da Câmara Internacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN, 2012. Disponível em: <http://www.redesans.com.br/redesans/wp-content/uploads/2012/10/O-SISTEMA-NACIONAL-DE-SEGURAN%C3%87A-ALIMENTAR-E-NUTRICIONAL-SISAN-roberta.pdf> acessado em: 25/08/2013.

SA. Roberta. Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – O que Todos Nós Temos a Ver com isso?, 2010. Disponível em: <http://www.slowfoodbrasil.com/textos/noticias-slow-food/391-politica-nacional-de-segurana-alimentar-e-nutricional-o-que-todos-ns-temos-a-ver-com-isso-i>

SANTARELLI. Mariano; **MOREIRA,** Crispim. Fome Zero: Uma História Brasileira. Brasília, DF - V.2, 2010.

STEDILE. João Pedro; **DE CARVALHO,** Horacio Martins. Soberania alimentar: uma necessidade dos povos. Fome Zero: Uma História Brasileira. Brasília, DF - V.3, 2010.

TAKAGI. Maya. A implantação do Programa Fome Zero no Governo Lula. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Fome Zero: Uma História Brasileira. – Brasília, DF: MDS, Assessoria Fome Zero, V.1, 2010.

TAPAJÓS. Luziele; **QUIROGA.** Júnia; **PEREIRA.** Fernando; **Alexandro.** **PINTO.** O Processo de Avaliação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional entre 2004 e 2010: a Experiência do MDS. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Fome Zero: Uma História Brasileira. – Brasília, DF: MDS, Assessoria Fome Zero, V. 3, 2010.

TAPAJÓS. Luziele; **RODRIGUES.** Monica; **COELHO.** Maria Francisca Pinheiro. Desafios Sociais no Brasil em 2003: Da Exclusão à Cidadania. BRASIL. Ministério do

Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Fome Zero: Uma História Brasileira. – Brasília, DF: MDS, Assessoria Fome Zero, V. 1, 2010.

ZIEGLER. Jean. Fome e direitos humanos, 2008. Artigo disponível em: <http://www.ecodebate.com.br/2008/04/19/fome-e-direitos-humanos-artigo-de-jean-ziegler/> - acessado em 03/09/2013.

SITES:

FAO. Disponível em: <https://www.fao.org.br/q870mpmesnrsf.asp> - acessado em 29/07/2013.

IPEA. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19152 - acessado em 18/08/2013.

MDS. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao> - acessado em 10/08/2013.

MDS. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar> - acessado em 17/08/2013.

MPA. Disponível em: <http://www.mpabrazil.org.br/soberania> - acessado em 27/07/2013.