

Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico
Evento: XX Jornada de Pesquisa

A TRAJETÓRIA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL¹

Volmir Ribeiro Do Amaral², Tiago Reginaldo Zagonel³, Cleusa De Souza Willers⁴, Juliana Carla Persich⁵, David Basso⁶.

¹ Pesquisa realizada no Mestrado em Desenvolvimento da Unijuí

² Mestrando no Programa de Pós-Graduação Strictu Sensu Mestrado em Desenvolvimento – UNIJUI

³ Mestrando no Programa de Pós-Graduação Strictu Sensu Mestrado em Desenvolvimento – UNIJUI. Bolsista UNIJUI

⁴ Mestranda no Programa de Pós-Graduação Strictu Sensu Mestrado em Desenvolvimento – UNIJUI, Bolsita FAPERGS

⁵ Mestranda no Programa de Pós-Graduação Strictu Sensu Mestrado em Desenvolvimento – UNIJUI, Bolsita CAPES-PROSUP

⁶ Professor Doutor no Mestrado em Desenvolvimento da UNIJUI

1. INTRODUÇÃO

Este estudo aborda a trajetória da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil, onde busca evidenciar as principais evoluções teórico-conceituais desta temática, bem como analisa as diferentes incursões do tema na agenda governamental brasileira, em especial, nas três últimas décadas. O estudo conclui que a SAN no Brasil está no caminho da consolidação como uma política pública permanente e que se mostra cada vez mais estratégica ao processo de desenvolvimento.

2. METODOLOGIA DA PESQUISA

A metodologia deste estudo privilegia a análise de aspectos qualitativos, configurando-se como uma pesquisa exploratória de cunho bibliográfica, sendo que a revisão literária é utilizada para fins de subsidiar a construção analítica da trajetória da SAN no Brasil nos termos propostos.

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

3.1 A segurança alimentar e nutricional nas décadas de 1980 e 1990

Preocupações com a alimentação e a nutrição no Brasil são evidenciadas desde os anos de 1930, entretanto, o termo segurança alimentar surge apenas em meados dos anos de 1980, com a elaboração do documento “Segurança alimentar: proposta de uma política de combate à fome”, em 1985, por profissionais ligados ao Ministério da Agricultura e com a realização da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (I CNAN) em 1986. Em um contexto de efervescência social, vivido pelo país na década de 1980, o debate sobre SAN é fortalecido. Neste período, o entendimento e as propostas de SAN estão mais associados ao abastecimento alimentar, isto é, atender as necessidades alimentares da população e garantir a autossuficiência nacional na produção de alimentos.

A década de 1990 no Brasil foi marcada pela hegemonia política neoliberal, onde se verifica uma retração nas políticas sociais e de segurança alimentar. Alguns programas ligados à alimentação e nutrição foram desativados ou sofreram grandes cortes em seus orçamentos, num contexto de enxugamento da máquina pública (IPEA, 2014). A sociedade civil organizada reage e pressiona os

Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico
Evento: XX Jornada de Pesquisa

governos pela implantação de políticas nas áreas sociais e de SAN. Dentre outras mobilizações, em 1993 deflagra-se a “Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida”, liderada pelo sociólogo Herbert de Souza. Além de alertar a sociedade brasileira sobre a magnitude do problema da fome e da pobreza, um dos desdobramentos dessa mobilização foi, em abril de 1993, a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), através do qual se busca um mecanismo de governança compartilhada entre governo e sociedade civil na área da SAN (PINHEIRO, 2009).

O debate em torno da SAN no Brasil ganha maior visibilidade com a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (I CNSA) em 1994, com o processo preparatório à Cúpula Mundial de Alimentação (CMA) de 1996, em Roma e com a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN) em 1998. O documento do Brasil levado à CMA de 1996 expressa um entendimento mais abrangente sobre o tema.

Segurança Alimentar e Nutricional significa garantir a todos acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis. Contribuindo assim, para uma existência digna em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 13).

Observa-se uma formulação que aborda aspectos como o acesso universal aos alimentos em qualidade, disponibilidade, regularidade e estímulo a práticas alimentares saudáveis, questões já presentes no debate internacional sobre o tema. A discussão deste período também aponta a concentração da renda e da terra como principais causas à existência da fome e da miséria no país (IPEA, 2008), o que, por consequência, leva a uma intensificação do debate em torno da necessidade de mudanças estruturais, onde fica mais claro que a SAN não tem a ver só com distribuição de alimentos, mas principalmente, com prover a população dos meios necessários para garanti-la.

Em termos de governo federal ocorrem algumas mudanças significativas entre 1995 e 2002 na área da SAN. O Consea nacional deixa de existir neste período, implantando-se em seu lugar o Conselho do Programa Comunidade Solidária (TURPIN, 2008). Este programa representa a principal estratégia do governo à época no combate à fome e à pobreza. É um período em que as discussões e iniciativas envolvendo a SAN numa perspectiva mais abrangente e intersetorial são deixadas de lado em detrimento de abordagens mais pontuais e assistenciais.

Na avaliação do Ipea (2014), a temática da SAN nas décadas de 1980 e 1990 não chegou a se constituir numa efetiva prioridade governamental, permanecendo ligada a estruturas e programas sem autonomia de recursos, sem critérios claros de acesso, com institucionalidade frágil e sujeita a muitas discontinuidades. Contudo, percebe-se no período avanços significativos na elaboração teórico-conceitual sobre o tema e na sensibilização social, aspectos que auxiliarão muito a formalização e implantação de ações mais eficazes posteriormente.

3.2 A segurança alimentar e nutricional com a estratégia do Projeto Fome Zero

Com a mudança no governo federal em 2002 e um envolvimento maior da sociedade civil, as discussões em torno do combate à fome e à pobreza ganham novo impulso no Brasil. A partir de

Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico
Evento: XX Jornada de Pesquisa

2003 inaugura-se um novo ciclo de políticas públicas sobre segurança alimentar e nutricional no país (IPEA, 2014). A criação do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa, atualmente MDS); a retomada do Consea nacional e das conferências na área, assim como a implantação do Programa Fome Zero (PFZ), simbolizam este novo olhar que a SAN adquire no país.

Além das propostas de combate à fome trazida pelo PFZ, ele também apresenta um conceito sobre o tema.

Segurança Alimentar e Nutricional é a garantia do direito ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais e nem o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis. Todo país deve ser soberano para assegurar sua segurança alimentar, respeitando as características culturais de cada povo, manifestadas no ato de se alimentar. É responsabilidade dos Estados Nacionais assegurarem este direito e devem fazê-lo em obrigatoria articulação com a sociedade civil, cada parte cumprindo suas atribuições específicas (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 15).

Percebe-se que este conceito além de reafirmar questões importantes, presente nas elaborações anteriores, aborda outros quatro importantes aspectos relacionados a SAN: (1) a necessidade dos países serem soberanos a fim de assegurar uma alimentação adequada à sua população; (2) desenvolver sistemas de produção mais sustentáveis, capazes de garantir maior qualidade de vida à atual e às futuras gerações; (3) coloca a responsabilidade do Estado em garantir o direito à alimentação, sendo esta a primeira vez, no Brasil, que a SAN é colocada como uma atribuição do Estado e um direito dos cidadãos e; (4) chama a atenção para a necessidade de uma articulação do poder público com a sociedade civil, num trabalho integrado, onde cada um assume responsabilidades específicas.

Em parceria com a sociedade civil e num trabalho mais abrangente e intersetorial, o governo brasileiro desencadeia neste período ações que conduzem a SAN a outros patamares. A aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), através da Lei nº 11.346/2006, assim como a instituição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar Nutricional (Sisan) e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) são medidas que apontam para uma institucionalização da SAN como uma política pública permanente.

A introdução de um conceito de SAN na Lei nº 11.346, bem como a inclusão na Constituição Federal, através da Emenda Constitucional nº 64/2010, da alimentação como um direito social, representa não só um grande avanço institucional, como também alinha a abordagem brasileira na perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

A Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), considera que o país vem obtendo resultados positivos no combate a insegurança alimentar e a desnutrição. “O Brasil realizou grandes avanços na governança da segurança alimentar e nutricional ao longo da última década. Avanços significativos na diminuição da pobreza e da fome demonstram o êxito dessa abordagem intersetorial, participativa e bem coordenada” (FAO, 2014, p. 9).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico
Evento: XX Jornada de Pesquisa

Observa-se que o Brasil manteve iniciativas na área da SAN, mais ou menos organizadas e em níveis de intensidade que variaram de acordo com cada período histórico, mas que foi em especial a partir da última década que este tema atingiu novos patamares teórico-conceituais, onde houve uma ampliação e complexificação do conceito, e maior efetividade prática como uma política pública.

Analisando a trajetória da SAN no Brasil e seus avanços institucionais (arranjos legais, políticas públicas, governança na área etc), percebe-se que o país está caminhando para uma consolidação de suas políticas públicas nesta área. Um dos maiores méritos do Brasil foi ter priorizado ultimamente a questão da SAN na agenda governamental. A opção em colocar o problema da fome e da pobreza na agenda política nacional, tratando-os como temas inadiáveis, de maneira integrada a uma estratégia de inclusão social, de desenvolvimento econômico e de soberania nacional vem se mostrando como uma decisão adequada.

Ao analisar a trajetória da SAN no Brasil, percebe-se claramente que os avanços mais significativos neste tema são decorrentes da ação do Estado e, quando este consegue criar um ambiente de governança na área e interage mais com a sociedade civil, esses avanços tendem a se tornarem mais profundos e duradouros.

Palavras-chave: Combate à Fome; Segurança Alimentar e Nutricional; Políticas Públicas; Projeto Fome Zero.

REFERÊNCIAS

FAO - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA. O estado de segurança alimentar e nutricional no Brasil: um retrato multidimensional. Brasília: FAO, 2014.

INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. Versão 3. São Paulo: Instituto Cidadania, 2001.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Políticas sociais: acompanhamento e análise, Brasília: Ipea, v. 1, n. 17, 2008.

_____. A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e consolidação. Texto para Discussão nº 1953, Brasília: Ipea, 2014.

PINHEIRO, Anelise Rizzolo de Oliveira. Análise histórica do processo de formulação da política nacional de segurança alimentar (2003-2006): atores, idéias, interesses e instituições na construção de consenso político. 2009. 234f. Tese (Doutorado em Política Social)- Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília.

Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico

Evento: XX Jornada de Pesquisa

TURPIN, Maria Elena. A alimentação escolar como vetor de desenvolvimento local e garantia de segurança alimentar e nutricional. 2008. 160f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico)- Instituto de Economia da UNICAMP, São Paulo.