

**ENSAIO: O BRASIL E A
SEGURANÇA ALIMENTAR E
NUTRICIONAL**

EXPEDIENTE

Ensaio: O Brasil e a Segurança Alimentar e Nutricional

PREFEITURA DE SANTO ANDRÉ

Carlos Grana – Prefeito

Oswana Fameli – Vice-prefeita

Realização

SECRETARIA DE ORÇAMENTO E PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO – SOPP

Alberto Alves de Souza – Secretário

Elaboração

DEPARTAMENTO DE INDICADORES SOCIAIS E ECONÔMICOS – DISE

Daniel Bicudo Veras

Kelli Freitas Galante

Marcelo de Jesus Phintener

Maria Cristina Machado de Lima

Renata Moré

Santo André, 2016

*Brilhar para sempre,
brilhar como um farol
brilhar com brilho eterno.
Gente é para brilhar
(...)*

*Este é o meu slogan
e o do sol.*

Vladimir Maiakóvski (1893-1930)

GLOSSÁRIO

AGF – Aquisição do Governo Federal

ATER – Assistência Técnica Rural

ASCOFAM – Associação Mundial de Luta contra a Fome

BRICS – Sigla que se refere aos países emergentes membros que a fundaram (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), que juntos formam um grupo de cooperação política, econômica e cultural

CAISAN – Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional

CDAF – Compra Direta da Agricultura Familiar

CDS – Compra com Doação Simultânea

CGEP – Coordenadoria Geral de Equipamentos Públicos do MDS

CNSAN – Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CIBRAZEN – Companhia Brasileira de Armazenamento

CO – Contrato Público de Opção de Venda

COBAL – Companhia Brasileira de Alimentos

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CPR-Estoque – Modalidade do PAA operada pela CONAB que possibilita às organizações da agricultura familiar obter recursos para formar estoques de produtos próprios para consumo humano

CRAS – Centro de Referência da Assistência Social

CRAISA – Companhia de Abastecimento de Santo André

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

DATASAN – Dados sobre contexto e programas de Segurança Alimentar e Nutricional

DECOM – Departamento de Apoio à Aquisição e à Comercialização da Produção Familiar

DEFEP – Departamento de Fomento à Produção e Estruturação Produtiva

DEISP – Departamento de Estruturação e Integração de Sistemas Públicos Agroalimentares

DHAA – Direito Humano à Alimentação Adequada

FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

FETRAF-SUL – Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar-Sul

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

INAN – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Avançada

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

LOSAN – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra

ODS – Objetivos (do Milênio) de Desenvolvimento Sustentável

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador

PEP – Prêmio para Escoamento do Produto

PEPRO – Prêmio Equalizador pago ao Produtor

PGPM – Política de Garantia de Preços Mínimos

PLANSAN – Plano Nacional de Segurança Alimentar

PMA – Programa Mundial de Alimentos

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNGAT – Programa Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas

PNSAN – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

PROHORT – Programa Brasileiro de Comercialização do Mercado Hortigranjeiro

PRONAF – Programa Nacional de Agricultura Familiar

REDESAN – Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição

SA – Segurança Alimentar

SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

SAN – Segurança Alimentar e Nutricional

SESC – Serviço Social do Comércio

SESAN – Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SIAS – Secretaria de Inclusão e Assistência Social – Santo André

SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SISVAN Indígena – Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional Indígena

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

Apresentação

Introdução

- 1. A Fome e Segurança Alimentar e Nutricional – definições**
- 2. A contribuição de Josué de Castro nos estudos sobre a fome**
- 3. Breve histórico brasileiro – o século XX até 2002**
- 4. O Brasil sem Miséria e a Segurança Alimentar e Nutricional – a partir de 2003**
- 5. Resultados e desafios**
- 6. Considerações Finais**

APRESENTAÇÃO

Para reverter o quadro de insegurança alimentar e nutricional faz-se necessária a adoção de políticas sociais e econômicas voltadas à redistribuição da renda e da riqueza, prevendo a negociação soberana dos acordos internacionais de direito à terra e acesso à água, o direito ao trabalho com dignidade e a salários justos, o direito à educação e aos serviços de saúde e o próprio direito à alimentação.

Até os anos 2000, o tema da fome predominava como tema central das políticas relacionadas à alimentação e à desigualdade social, passando a ser tratado com o início da gestão Lula também como um desafio de saúde pública no âmbito nacional. Dessa forma, o período que se inicia em 2003 oferece um amplo material para estudo de resultados e potencialidades das políticas implantadas no Brasil, sendo também de fundamental importância para o dimensionamento e avaliação das políticas públicas municipais, inclusive no que diz respeito à conjugação de esforços de diferentes setores públicos e privados. Seguindo essa lógica, o presente documento se propõe a realizar uma abordagem em território nacional, fornecendo diretrizes e instrumentos para a abordagem na escala municipal.

Santo André possui histórico importante de trabalho no tema, tendo comemorado 15 anos de existência do Banco de Alimentos na cidade em 2015. Com a reformulação deste serviço realizada a partir de 2013 e amplo potencial de ampliação das políticas de segurança alimentar e nutricional, conjugadas às outras políticas sociais consolidadas na cidade, este estudo se configura como insumo às políticas sociais voltadas para a superação da pobreza, com centralidade no combate à fome.

Introdução

O presente documento traz, em seu item 1, a definição de fome e suas implicações na realidade brasileira. Nesta discussão merecem destaque o pensamento de Josué de Castro e sua contribuição (item 2). Ainda no item 1 é discutida a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), e o que tem sido feito neste sentido desde os anos de 1940, culminando na influência do brasileiro José Graziano nos anos de 2000, e evidenciando a postura de destaque do Brasil sobre o tema. Voltando um pouco mais no tempo, os anos de 1990 haviam visto iniciativas mais focadas na fome, como a Campanha contra a Fome do sociólogo Herbert de Souza (o Betinho) e o Comunidade Solidária da então primeira-dama Ruth Cardoso. Era uma época em que as ONGs eram valorizadas como agentes do combate à fome. A partir de 2003, entretanto, por uma série de ações promovidas pelo Estado, nos mandatos de Lula e de Dilma Rousseff, os indicadores vieram a apontar melhorias na saúde e segurança alimentar da população.

Em seguida, o item 3 destaca as diretrizes das políticas de SAN, com destaque para o PLANSAN, e as políticas propriamente ditas. Dentre estas políticas, o apoio à agricultura familiar, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição (REDESAN) foram importantes. Os restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos são os equipamentos que fazem parte desta Rede, a exemplo do Banco de Alimentos, que visa combater tanto o desperdício quanto a fome.

Em seguida há uma reflexão a respeito da complexa relação entre interesses de empresas e do Estado, seu impacto na saúde alimentar da população, e influência destes interesses na cultura alimentar, bem como as diretrizes e conceitos que sustentam as políticas públicas em vigor (item 4).

Por fim, o item 5 traz um olhar aprofundado sobre os dados de redução da fome, desnutrição e mortalidade infantil no Brasil nas últimas décadas e os desafios relativos a temática em discussão.

1. A Fome e Segurança Alimentar e Nutricional – definições

Há diversas suposições e crenças sobre a fome, como as de que os males provocados por flagelos naturais são inevitáveis, e que a própria organização das sociedades comporta desigualdades. Entretanto, aponta MAYER (1984), um flagelo só é inevitável quando permanece em mistério. A fome constitui tabu e em geral os países continuam escondendo suas situações de miséria o quanto podem. Ela continua motivo de luta de 795 milhões de pessoas no mundo.

Ainda que o número de famintos tenha se reduzido (no período 1990-1992 eram mais de um bilhão, 216 milhões a mais que hoje) a situação da fome continua alarmante. De acordo com Durán (2015) a fome mata, por dia, mais do que malária, AIDS e tuberculose juntas). Mas qual seria a verdadeira dimensão da fome? Fome, desnutrição e pobreza são problemas de natureza distinta e que demandam soluções próprias, ainda que compartilhem causas e vítimas.

Dos três problemas, a pobreza talvez seja o mais fácil de definir, correspondendo à condição de não satisfação de necessidades humanas elementares como comida, abrigo, vestuário, educação, assistência à saúde, entre outras (MONTEIRO, s.d.). Certas definições operacionais de pobreza levam em conta a renda (monetária e não monetária) das famílias e uma linha de pobreza (nível crítico de renda), baseada no custo estimado para aquisição das necessidades básicas.

A desnutrição está relacionada às deficiências que podem decorrer tanto do aporte alimentar, insuficiente em energia e nutrientes, como determinado pelo inadequado aproveitamento biológico dos alimentos ingeridos, geralmente motivado pela presença de doenças, em particular doenças infecciosas. Como todas as doenças, as deficiências nutricionais podem ser diagnosticadas, por meio de exames clínicos e laboratoriais. Por serem, universalmente, mais vulneráveis as deficiências nutricionais, as crianças são habitualmente escolhidas como grupo indicador da presença da desnutrição na população, admitindo-se que o percentual de crianças com retardo de crescimento, a primeira e mais precoce manifestação de desnutrição na infância,

propicie uma excelente indicação da magnitude da desnutrição em uma dada coletividade.

Ainda segundo MONTEIRO (s.d.), a fome seria o problema mais difícil de definir. A fome crônica, permanente, ocorre quando a alimentação diária, habitual não propicia ao indivíduo energia suficiente para a manutenção do seu organismo e para o exercício de suas atividades cotidianas. As dificuldades técnicas na medição confiável sobre a ingestão alimentar habitual dos indivíduos e suas correspondentes necessidades energéticas, tornam difícil a mensuração direta da extensão da fome ou da deficiência energética crônica em uma população. De modo mais prático, essa aferição é feita a partir da avaliação das reservas energéticas dos indivíduos. E mais especificamente avaliando-se a relação entre seu peso e sua altura, admitindo-se que o percentual de indivíduos com insuficiente relação peso/altura, emagrecidos, portanto, expresse razoavelmente bem a magnitude da deficiência energética crônica ou da fome na população.

Desta forma reflete-se que um indivíduo poderá ser pobre, sem ser afetado pelo problema da fome bastando que sua condição de pobreza se expresse por carências básicas, outras que não a alimentação (geralmente as necessidades alimentares têm precedência sobre as demais).

A fome é uma situação de insegurança alimentar decorrente da produção de alimentos e do funcionamento da economia como um todo (IPEA, 2010). Um lugar de alta produção agrícola não implicará que as pessoas não passarão fome e um lugar de pessoas pobres não necessariamente pressupõe que a economia seja fraca. O uruguaio Eduardo Galeano (1990) destacou a pobreza do homem como resultado da riqueza da terra, justamente na direção contrária de onde a lógica nos levaria.

Como destaca MAYER (1984), três importantes etapas nos ajudam a entender a forma como a necessidade por alimentos tem sido vista no nível biológico:

- 1) Século XVIII: Lavoisier mostra que nada se cria nada se perde tudo se transforma. Consumimos fragmentos de seres vivos, que por sua vez, são

combustíveis. Assim, as necessidades alimentares tornam-se calculáveis em termos de calor (que se desprende de sua combustão) – em calorias.

- 2) Século XIX: os químicos descobrem que o organismo não sabe fabricar elementos químicos. Precisa encontrá-los na natureza. A alimentação torna-se quimicamente definida.
- 3) Século XX: a descoberta de que os seres vivos são químicos incompletos. Os seres vivos precisam encontrar as moléculas necessárias na natureza, pois a falta de certas substâncias causa problemas ao organismo.

Sobre o fenômeno da fome, certos preconceitos muitas vezes adquirem status de explicação. O escritor e jornalista mexicano Francisco Bulnes, em fins do século XIX e influenciado por ideias de hierarquia social, procurou explicar diferenças dos grupos culturais da humanidade por tipo de alimentação: a raça do trigo, a raça do milho e a raça do arroz. Qual seria a superior? Em seu livro “El Porvenir de las Naciones Hispano-Americanas ante las conquistas de Europa y Estados Unidos” (de 1889), Bulnes responde à pergunta demonstrando que só a raça do trigo é capaz de atingir altas etapas de civilização, condizendo com teorias evolucionistas da época (CASTRO, 1984).

Destacando o problema socioeconômico da estrutura política, Josué de Castro (1984) identifica causas da subalimentação endêmica no Brasil, como consequência de seu passado histórico, mais precisamente originadas no período de sua colonização. O Brasil apresenta história de grupos humanos sempre em luta (quase nunca em harmonia), com os quadros naturais e tais hostilidades são quase sempre iniciadas por inabilidade do elemento colonizador, indiferente a tudo que não significasse vantagem direta. Como resultado, houve ciclos sucessivos de economia destrutiva, como no caso dos ciclos de pau-brasil, cana-de-açúcar, escravização de indígenas, mineração, lavoura nômade, café, borracha e industrialização artificial (barreiras alfandegárias e regime de inflação). Em todos esses momentos da história há a presença do “fique rico”¹, além do excesso centralizador do poder. É da realidade colonial que Galeano (1990) tira

¹ Trata-se do desejo pelo enriquecimento individual por parte do colonizador, sem alguma intenção de desenvolver a colônia ou restituir-lhe o que foi retirado. A postura mais comum nas colônias de exploração.

elementos para sua formulação: o modelo era de expansão da agricultura extensiva de exportáveis, e não-agricultura intensiva de subsistência.

Após o período de colonização, mesmo as políticas de urbanização perpetuaram a fome. Por exemplo, durante a República, a política de fachada levou ao surto de urbanização e ao quase abandono do campo. Por trás de aparentes progressos, quase sempre permaneceram no Brasil: o latifúndio improdutivo, o sistema de grande plantação escravocrata, o atraso, a ignorância, o pauperismo e a fome.

Um dos grandes problemas identificados por Castro (1984) é uma filosofia de desenvolvimento que sempre buscou desenvolver mais o já desenvolvido, ao invés de integrar áreas marginais como o Nordeste e a Amazônia. No dilema entre o pão e o aço², na maioria de sua história, o Brasil escolheu o aço e, como mostra a FAO (2014), no país ainda predomina a produção agrícola voltada à exportação: agroindústria e grandes propriedades, ou seja, a mesma lógica implantada desde a colonização.

Segundo Helene, Marcondes e Nunes (2002), no que diz respeito aos tipos de fome; a fome crônica – o primeiro estágio da fome - refere-se à privação constante de nutrientes, ou seja, o indivíduo convivendo com a falta parcial, precária ou quase nula de uma alimentação adequada necessária para sanar suas necessidades vitais. O segundo aspecto, de acordo com os autores, trata da fome aguda, e esta é a face mais cruel da fome, pois leva o indivíduo à morte, ou seja, a fome aguda é decorrente da crônica, pois intensifica a falta de alimentos. A partir deste entendimento, podemos afirmar que a garantia do direito ao acesso à alimentação é garantia de vida.

O conceito de fome também pode ser ampliado no nível político. Soares (1974) diferencia “fome física e fome política”. Enquanto a primeira se refere à situação sanitária e biológica da população, a segunda é uma situação política viciada pela marginalização das maiorias, que experimentam passividade e não participação nos negócios públicos, sobretudo entre 1930 e 1945 no Brasil. O autor ainda reforça que, no Brasil, alguns estados conquistaram autonomia financeira por inserção privilegiada

² Tal dilema consiste na difícil escolha de prioridades que muitas vezes os governos devem fazer. O pão representa a justiça social e combate das desigualdades, e já a ênfase no desenvolvimento econômico é simbolizada pelo aço. A escolha seria pressuposto de exclusividade de um sobre o outro?

no setor agroexportador, e dessa forma concentrando um sistema de poder. Assim, o país se caracteriza por marcadas diferenças regionais e conseqüente desenvolvimento desigual.

Dentre as conclusões a que chega Castro (1984), destacam-se o progresso comprometido pela fome, fortemente marcante na história do Brasil; a dualidade da civilização brasileira: estrutura integrada e próspera *versus* estrutura agrária e arcaica, dualidade responsável pela persistência da fome.

Há o peso das relações de trabalho superadas e a não-utilização da riqueza potencial do solo; abastecimento alimentar insuficiente por: baixos índices de produtividade agrícola, e insuficientes meios de transporte e armazenagem; dificuldades de abastecimento alimentar adequado de muitos por causa de inflação; ignorância e má aplicação das escassas disponibilidades financeiras para uma dieta inadequada, apesar dos esforços dos programas de educação alimentar; e expansão industrial do país sem paralelo incremento da produção agrícola.

A alimentação do brasileiro é definida como imprópria, insuficiente, incompleta e desarmônica, tornando a fome fator primordial da lenta integração econômica no país e causando alarmantes índices de mortalidade, doenças infecciosas, incapacidade para o trabalho e baixa longevidade. “Nenhum plano de desenvolvimento é válido, se não conduzir em prazo razoável à melhoria das condições de alimentação do povo” (CASTRO, 1984, p. 304).

Hoje, progressos têm sido alcançados, como o reconhecimento do direito humano à alimentação, consolidado no Artigo 6º. da Constituição de 1988. O combate à fome resultou nas estratégias de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e prescinde do entendimento de que a pobreza é multidimensional. Apesar da questão de que a insuficiência de renda é importante, outros determinantes também são importantes como os territórios de baixo dinamismo econômico, baixo grau de escolaridade, qualificação, acesso precário à alimentação, bem como as oportunidades produtivas e aos serviços públicos.

Segundo especialistas, existem trinta definições para SAN, sendo o conceito adotado pela II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (de 2004) o de realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base boas práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam social econômica e ambientalmente sustentáveis. Como abordado no item 5, o conceito da fome sofreu transformações históricas ao longo das últimas décadas e apresenta variações regionais.

Na atualidade ainda persistem mitos a respeito da fome no mundo. Por exemplo, o de que não há comida suficiente para alimentar a população mundial – o que leva à proposição de soluções meramente técnicas e simplistas.

De acordo com o Programa Mundial de Alimentos (PMA) da ONU existe comida suficiente no mundo para alimentar a todos, o que só faz destacar o caráter político e social do problema. Sendo assim, a solução passa por produção e distribuição mais justas, sustentáveis e eficientes. Além disso, a agricultura familiar - principalmente em países em desenvolvimento - precisa ser incentivada para que tenha acesso a mercados. Outro preconceito recorrente atribui a fome, fundamentalmente a secas e desastres naturais. Trata-se de um mito porque existem sistemas de irrigação e estradas que são feitas para vencer as limitações climáticas e fatores ambientais. De fato, a natureza constitui apenas um dos fatores e a tecnologia, em muitos casos, ajuda a contornar o problema.

Alguns também atribuem a fome à escassez na oferta de produtos nos supermercados – mas perde-se de vista a questão do acesso. Ela é central, e acaba por nortear políticas de transferência de renda. Existe também um preconceito de que a África é a grande região de fome do mundo. Entre os famintos do mundo, entretanto, mais da metade vive na Ásia-Pacífico; e mesmo nos Estados Unidos há 50 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar. Além disso, é possível monitorar e prever a fome.

Muitos acreditam que a fome é um evento extraordinário - como em emergências e desastres – mas estes representam apenas 8% dos casos. Daí a importância de programas de alimentação escolar, que auxiliam num processo que é de longa duração. Enfim, as concepções equivocadas tornam o debate nebuloso e é preciso ir além delas (HIEROPHANTE MAGAZINE, 2011).

2. A contribuição de Josué de Castro nos estudos sobre a fome

“Denunciei a fome como flagelo fabricado pelos homens, contra outros homens”.
- Josué de Castro³.

“Metade da humanidade não come, e a outra não dorme com medo da que não come”.
- Josué de Castro (1984).

Josué de Castro, pensador e ativista pernambucano, teve notável trajetória de combate à fome e a desigualdades ao longo da vida. O médico, nutrólogo, professor, geógrafo, cientista social, político e escritor era um cidadão do mundo, mas que nunca deixava de olhar para o Nordeste. Foi indicado três vezes ao Prêmio Nobel: duas vezes para o Nobel de Medicina (1954 e 1963) e uma vez para o Nobel da Paz (1970).

Após sua graduação em medicina no Rio de Janeiro, voltou ao Recife, onde atuou como médico. Em 1932 publicou; “Inquérito sobre as condições de vida das classes operárias no Recife”, pesquisa que mostrou que a baixa produtividade dos trabalhadores mestiços, negros e indígenas não era preguiça e sim fome. Dessa forma, tais limitações não estavam associadas à origem étnica, desbancando explicações simplistas e racistas.

A obra “Geografia da Fome”, publicada inicialmente em 1946 (CASTRO, 1984) foi traduzida e publicada em mais de 25 países, denunciando a fome como resultado da má distribuição de riquezas – e não da escassez de alimentos. Posteriormente, seu livro “Geopolítica da Fome” ganhou o Prêmio Franklin Delano Roosevelt, em de 1952, também com ampla repercussão internacional.

³ Apud ARGENTA, 2015: 30.

Nascido em Recife-PE em 1908, Castro conta em suas memórias, “Homens e Caranguejos”, de 1967, o quanto aprendeu no mangue pernambucano, considerado por ele como sua Escola de Sorbonne. Foi lá que o autor conheceu a fome e teceu importantes reflexões como a comparação entre moradores a caranguejos (enlameados e famintos). Já havia escrito outras obras sobre esse ecossistema, como “O ciclo do caranguejo”, de 1935, em que relatava a fuga de uma família e os efeitos da seca. Anos depois, na década de 1990 o cantor Chico Science e o movimento “manguebeat” seriam influenciados por estas obras.

Em 1957, após trabalhar na FAO, Josué de Castro funda juntamente com o abade Pierre, a Associação Mundial de Luta contra a Fome (ASCOFAM), com o intuito de sensibilizar o mundo sobre o tema da fome e levantando questões sobre desenvolvimento humano. Em 1962, tornou-se embaixador do Brasil na ONU em Genebra, mas como apontou Alceu Amoroso Lima (1984), pagaria caro por sua sabedoria e visão política. E em 1964, com o golpe militar, Castro foi perseguido pela ditadura, sofrendo cassação e ficando exilado em Paris até sua morte, em 1973 (ARGENTA, 2015).

Em “Geografia da Fome”, CASTRO (1984) faz uma análise das carências alimentares das cinco regiões do Brasil. O livro levou ao mundo a denúncia do autor sobre a fome não como fator meramente natural, mas como um produto gerado pelas relações existentes na sociedade, relações estas de natureza econômica, política e cultural. Nesse sentido, o livro surge como promissor para o incentivo de uma ótica diferente do modo de se pensar a fome e, por consequência, a sociedade.

Antes de Castro, a fome já era estudada e entre os especialistas do tema destacavam-se Schiff, Lucciani, Turró e Cannon. Entretanto, estes estudiosos tratavam da fome em uma perspectiva individual, não considerando a dimensão coletiva e histórica do fenômeno. Como visto, era comum também estudar a questão do ponto de vista do mecanismo médico-fisiológico. Castro veio, assim, para subverter os paradigmas e concepções vigentes, e embora caracterizando a perspectiva individual e fisiológica como importantes, enfatizou que não se perdessem de vista os determinantes sociais do fenômeno. Alertou sobre o quanto eram desprezados os fatores de natureza social

e cultural – e sobre como o latifundismo agrário-feudal deformou o desenvolvimento da sociedade brasileira. O social se faz sentir por um mecanismo biológico: através de deficiência alimentar que a monocultura impõe, e através da fome que o latifúndio gera. De qualquer forma, o autor não defende o primado do biológico sobre o cultural, nem o cultural sobre o biológico.

Castro combateu a explicação de Thomas Malthus (economista inglês do século XVIII), para quem a população crescia em progressão geométrica, enquanto a produção de alimentos crescia em progressão aritmética. Para ele, tratava-se de uma visão que defendia limitar o crescimento demográfico. Castro subverteu a concepção de que se precisa reduzir artificialmente a população para melhor alimentá-la e, ao contrário, afirmava que era necessário alimentá-la melhor, partindo do elemento qualitativo (e não quantitativo) da alimentação. Inversamente, sua visão do brasileiro era de que:

Está provado que a natureza não é mesquinha e que os seus recursos são mais do que suficientes para alimentar bem todo o efetivo humano por longos anos a vir. Quem tem sido mesquinha é a condição humana, ou melhor a condição humana de nossa civilização (CASTRO, 1984 apud ARGENTA, 2015, p. 32)

O autor fez do Brasil objeto de estudo para a fome e SAN. Dentre as justificativas apresentadas para essa escolha, destacam-se as condições ideais de análise: vasto território, diferentes categorias de climas e condições excepcionais para uma larga investigação do problema de alimentação nos trópicos. Além disso, afirmou que o Brasil consistia em verdadeiro laboratório de pesquisa social sobre o tema como nenhum outro, e pela aplicação do método comparativo, permitiam-se generalizações até certo ponto válidas para outras regiões tropicais. Ademais, o Brasil está na América Latina, que também se insere como lugar de fome no mundo. O país estudado por Castro (1984) era o Brasil de 1946, tipicamente subdesenvolvido (para usar nomenclatura típica da época), de viés agrícola e resquícios dos tempos coloniais, assim como marcado pelo dilema do “pão ou aço”.

Longe de constituir uma única área geográfica alimentar, o país foi dividido por Castro em cinco áreas bem caracterizadas e distribuídas:

- 1) Amazônia
- 2) Mata do Nordeste
- 3) Sertão do Nordeste
- 4) Centro-Oeste
- 5) Extremo Sul

Nem todas a rigor são áreas de fome. Para ser assim considerada, deveria apresentar pelo menos metade da população manifestando carência de nutrição, seja de forma permanente (fome endêmica), seja de forma transitória (fome transitória). Assim, das cinco áreas brasileiras, três são nitidamente de fome: a Amazônica, a da Mata Nordestina e a do Sertão Nordestino.

Como visto, o pernambucano enfatizou a fome como questão de política social e seu trabalho serviu como uma das bases para a criação do salário mínimo, em 1940. Com Castro, o Brasil foi revelado como laboratório natural de observação da fome, e conforme Malaquias Batista Filho, professor de nutrição da UFPE, essa é a mais importante política do Brasil em termos de segurança alimentar, pois é a partir dela que ocorrem saltos em termos de patamares sociais (ARGENTA, 2015). E além disso, Castro também foi fundador do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), uma das principais instâncias de alimentação do Governo Vargas.

Valente ressalta a importância de Josué de Castro:

As primeiras sistematizações importantes sobre o tema foram desenvolvidas por Josué de Castro, cuja influência extrapolou a realidade brasileira e acabou por ter um papel importante na criação da FAO, da Campanha Mundial contra Fome e de Luta pela Paz. Josué tentou mostrar o caráter intrinsecamente político e social da fome e de suas seqüelas orgânicas, cobrando soluções de cunho social para a questão. Tentou tirar a fome de debaixo do tapete e colocá-la em debate (VALENTE, 2002: 44).

3. Breve histórico brasileiro – o século XX até 2002.

O Banco de Alimentos é uma das estratégias de promoção da Segurança Alimentar e Nutricional. A noção de segurança alimentar surgiu no Brasil, nas proximidades da Primeira Guerra Mundial (1914-1918). O alimento era visto como um mecanismo de

controle e persuasão. O entendimento da época se relacionava a capacidade de produção alimentícia suficiente para a criação de reservas, evitando a não suscetibilidade a possíveis cercos, embargos ou boicotes de fomentação política ou militar.

Na década de 1940, ocorre a criação da ONU e da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). Nesse mesmo período criam-se o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Esse período correspondeu ao Governo Getúlio Vargas, que cria o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), programa de prestação de atendimento aos trabalhadores industriais, com alimentação digna e barata e que teve Josué de Castro como um dos fundadores.

Em 1955, por meio do Decreto Federal nº. 37.106, institui-se a Campanha de Merenda Escolar (CME), que definia as atribuições de um órgão específico para incentivo da alimentação escolar, com melhor valor nutritivo e produtos ricos em proteínas e vitaminas. Em 1979, esta campanha passa a ter a nomenclatura de Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Em 1962 criadas: a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL) e a Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEN). E na década de 1970, a FAO promove a I Conferência Mundial de SAN e em 1972 é criado, no Brasil, o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), que se referia à desnutrição como uma doença social. O INAN foi extinto em 1997, pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Segundo Valente (2002), as primeiras referências sobre o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional descritas surgiram formalmente em 1985, no âmbito do Ministério da Agricultura, como resultado de diversas mobilizações da sociedade civil com objetivo de estruturar-se uma política pública para o combate a fome no país.

Em fins dos anos 1980 e início de 1990, o conceito de segurança alimentar passa a incorporar a noção de acesso a alimentos seguros (não contaminados biológica ou quimicamente); de qualidade (nutricional, biológica e tecnológica), produzidos de forma sustentável e nos estudos sobre a fome equilibrada e culturalmente aceitáveis.

Incorporou, também, a ideia de acesso à informação, com informações nutricionais dos produtos a serem consumidos.

Na década de 1990, surgiram diversas organizações da sociedade civil, com discussões e articulações sobre as propostas de SAN, a exemplo dos comitês da Ação da Cidadania contra a Fome pela Vida⁴, em 1993, e que constituíram a Campanha Contra a Fome, sob a liderança do sociólogo Herbert de Souza (mais conhecido como Betinho). Tratava-se de uma instituição sem fins lucrativos, de utilidade pública nacional e sem caráter partidário, com o objetivo de desenvolver atividades e medidas práticas contra a exclusão. Com mais de 2.000 comitês no Brasil, a Ação dava apoio a projetos de geração de emprego e renda, capacitação de lideranças comunitárias, estímulo à capacidade do cidadão em prover sustento por meio da remuneração do trabalho e programas de capacitação profissional e cultural, em prol da conquista de cidadania plena. Além disso, a ONG tinha também importantes projetos, tais como Natal sem Fome, Grupo pela Vida (apoio a pessoas com AIDS), Recicle uma Vida, Brasil sem Fome e Campanha pelo Voto Ético.

No ano de 1993, criou-se o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA⁵), por meio do Decreto Federal nº 807. De acordo com Valente (2002), neste ano, a questão da fome começou a ser visualizada de maneira prioritária pelo governo. O tema da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 1994 foi: “Fome: uma questão nacional”. Segundo o autor, o relatório final desta primeira conferência resultou na ampla conscientização de que a fome e a miséria são fatores causados pela concentração de renda e de terra. Como resultado das discussões no período, estruturou-se a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com os seguintes eixos:

- I. Reduzir o custo dos alimentos e seu peso no orçamento familiar;
- II. Assegurar saúde, alimentação e nutrição a grupos populacionais determinados;

⁴ Tendo a cidade de Salvador como local de destaque das ações, a Ação da Cidadania contra a Fome pela Vida esteve bastante ativa até meados dos anos de 2000.

⁵ Além da criação do CONSEA em 1993, vale lembrar que no mesmo ano foi sancionada a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), através da qual a Assistência Social passou a ser direito do cidadão e dever do Estado, reforçando sua importância política.

- III. Assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis.

Em 1995 é extinto o CONSEA, no início do governo de Fernando Henrique Cardoso, que cria, em seu lugar, o Conselho da Comunidade Solidária, órgão consultivo da Presidência da República, instituído pelo Decreto 1.366 de 1995. Com a justificativa de enfrentar a fome e a miséria, o Conselho passa a ser presidido pela Primeira Dama, a socióloga Ruth Cardoso, vinculado à Casa Civil da Presidência até dezembro de 2002.

Ruth Cardoso partia da concepção de que a sociedade brasileira dos anos de 1990 não estava suficientemente mobilizada para participar politicamente, daí a proposta de ampliar espaços públicos (não só estatais) para o combate à pobreza e à exclusão. O fortalecimento de ONGs e programas de voluntariado eram uma forte tendência daquela época. Como subproduto do Comunidade Solidária, o Programa Alfabetização Solidária, criado em 1997, privilegiou ações em lugares com os mais altos índices de analfabetismo, como o Norte e Nordeste do país. A concepção das ações implementadas era a da resolução dos problemas por ONGs privadas ou organizações sem fins lucrativos.

O Comunidade Solidária caracterizou-se, assim, por parcerias com o setor privado, com o discurso de suprir incapacidade financeira do Estado em atender necessidades sociais e superar as práticas assistencialistas e clientelistas vigentes. Na opinião de Peres (2005), um dos erros dessa política foi confiar demais na suposta “maturidade” da sociedade brasileira para desempenhar políticas e teve como resultado, em sua implantação, a própria descontinuidade das ações.

A Cúpula Mundial de Alimentação, através da convocação da FAO definiu, em 1996, a segurança alimentar como uma garantia a todos os cidadãos do planeta no acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer a outras necessidades essenciais. Esses compromissos pautaram-se na adoção de práticas alimentares saudáveis, visando contribuir para uma existência

digna, em um contexto de desenvolvimento integral de pessoa, com preservação das condições que garantissem uma disponibilidade de alimentos a longo prazo.

Em 2000 é criada a ONG Instituto da Cidadania, que mobilizou mais de 100 especialistas para traçar o projeto de combate à fome e a miséria, coordenados por José Graziano. Foi formado por pessoas de diversas profissões, que queriam oferecer uma contribuição pessoal e profissional para valorizar e desenvolver a cidadania no Brasil. A missão do Instituto e de seus colaboradores era a de difundir os conceitos de cidadania em todos os segmentos que formavam a nação brasileira e defendia que todo cidadão tinha seus direitos e obrigações aplicados no seu dia a dia, compreendendo que a construção de um Brasil melhor dependia da ação da sociedade. Em sintonia com seus propósitos, o Instituto de Cidadania assumiu o compromisso com a elaboração do Programa Fome Zero, encomendado por Lula ao Instituto, à época visando ser candidato à Presidência da República.

Segundo Bocchi⁶ a noção de SAN foi uma inovação trazida pelo Brasil, acrescentando a dimensão nutricional ao conceito. Na visão da coordenadora da CAISAN – Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional do Governo Federal, isto fazia toda diferença, pois sem nutrição não há segurança. A partir de 2012 a FAO passa a ser dirigida por José Graziano, favorecendo a inclusão da questão nutricional na segurança alimentar em escala planetária.

Ainda persistem certas diferenças de concepção de SAN entre a adotada internacionalmente e a do Brasil. O quadro comparativo mostra os dois diferentes sistemas de monitoramento de SAN em questão:

⁶ Palestra *Plano Nacional de Segurança Alimentar (o PLANSAN)* por Carmen Priscila Bocchi, coordenadora-geral de monitoramento das ações de segurança alimentar e nutricional da CAISAN – Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional do Governo Federal. São Paulo: SESC/ Centro de Pesquisa e Formação, 20 de outubro de 2015.

Quadro 1: Correspondências das dimensões do Sistema de Monitoramento de Segurança Alimentar e Nutricional do Brasil às Dimensões adotadas internacionalmente.

INTERNACIONAL	BRASIL
Disponibilidade	- Produção de Alimentos - Disponibilidade de Alimentos
Acesso	- Renda - Acesso à Alimentação
Utilização	- Saúde e acesso a Serviços de Saúde
Estabilidade	- Educação

Fonte: FAO, 2014.

Em alguns pontos há confluência de termos, embora no Brasil haja tendência de especificar mais em certos aspectos.

O Brasil sempre teve notável influência do setor de saúde e desde os anos de 1970 existem políticas contra a desnutrição infantil. No país, o princípio norteador da política de SAN é a intersertorialidade, atuando nisso a CONAB, estados e municípios, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Ministério da Saúde (este, com ações de educação nutricional). Além disso, no Brasil a sociedade civil é um tradicional ator na luta contra a fome, a exemplo das pastorais vinculadas a Igreja Católica e ONGs atuantes.

4. O Brasil sem Miséria e a Segurança Alimentar e Nutricional – a partir de 2003.

4.1 Conceitos, diretrizes e políticas públicas.

Vamos criar as condições para que todas as pessoas no nosso país possam comer decentemente três vezes ao dia, todos os dias, sem precisar de doações de ninguém. O Brasil não pode mais continuar convivendo com tanta desigualdade. Precisamos vencer a fome, a miséria e a exclusão social. Nossa guerra não é para matar ninguém – é para salvar vidas.

Luiz Inácio Lula da Silva
Presidente da República, Discurso de Posse, 10 de janeiro de 2003.

Com a gestão do presidente Lula, a partir de 2003, o tema de SAN voltou a ser prioridade na agenda governamental. O CONSEA foi reativado como um órgão consultivo e de assessoria da Presidência da República, para formular políticas e definir os rumos para efetivação do direito humano a alimentação adequada.

Como forma de delinear a proposta de Política de SAN para o Brasil, em 2004 realizou-se na cidade de Olinda/PE., a II Conferência Nacional de SAN. O evento contou com dois mil participantes, tendo como tema "A construção da Política Nacional de SAN". A principal deliberação decorrente desta conferência foi à promulgação da Lei Federal nº. 11.346, em 15 de setembro de 2006, a chamada Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que cria o "Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)". Além da criação do SISAN, os principais pontos desta Lei são a reafirmação das obrigações do poder público de respeitar, proteger, promover e prover alimentação adequada, o estabelecimento de instrumentos de monitoramento e exigibilidade do direito humano à alimentação adequada, institucionalizando a Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Em 2007 ocorre a III CNSAN, com o tema "Por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania Alimentar e Nutricional", realizado em Fortaleza, CE. Tal conferência teve como resultado a formulação de uma estratégia para a criação do SISAN voltada a estruturação dos eixos da soberania alimentar e nutricional, como forma de se garantir

o desenvolvimento sustentável. A comissão organizadora do evento declarou, em seu relatório final, que o objetivo da segurança alimentar e nutricional implica numa concepção de desenvolvimento socioeconômico que questiona os componentes do modelo hegemônico no Brasil e que promovem a desigualdade, pobreza e fome, além de potencializar os impactos negativos ao meio ambiente e à saúde. Nesse sentido, a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) foi orientada por seis diretrizes integradoras dos diferentes setores de governo e da sociedade civil⁷:

- Promover o acesso universal à alimentação adequada e saudável;
- Estruturar sistemas justos, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos;
- Instituir processos permanentes de educação e capacitação em segurança alimentar e nutricional e direito humano à alimentação adequada;
- Ampliar e coordenar as ações de segurança alimentar e nutricional para povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais definidos pelo decreto nº 6040/07;
- Fortalecer as ações de alimentação e nutrição em todos os níveis de atenção à saúde, de modo articulado às demais políticas de segurança alimentar e nutricional;
- Promover a soberania e segurança alimentar e nutricional em âmbito internacional.

Outro fator importante neste processo ocorreu em fevereiro de 2010, quando a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 047/2003 foi aprovada, destacando-se seu artigo 6º, que dispõe dos direitos sociais presentes na Constituição Federal Brasileira de 1988, entre eles o direito a alimentação.

O Decreto Federal nº. 7.272 de 2010, que regulamentou a Lei nº. 11.346 (LOSAN) institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), estabelecendo parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de SAN. Esse documento também dá outras providências, a saber: define a forma de gestão,

⁷ Fonte: Relatório Final 2007 da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes>.

financiamento, avaliação e controle social, e busca assegurar o direito à alimentação adequada e saudável em todo o país, conforme prevê a Constituição Federal e a LOSAN. Foi a partir daí que se geraram políticas e programas de governo voltados ao estímulo de modelos agrícolas sustentáveis e educação alimentar nutricional: ações que modificariam o Plano Nacional de SAN (FAO, 2014).

Os restaurantes populares, as cozinhas comunitárias e os bancos de alimentos integram o projeto REDESAN – Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição. A Rede é ação estratégica da Política Nacional de Segurança Alimentar, que contribui para a redução de índices de insegurança alimentar e marginalização, erradicação da pobreza, e redução de desigualdades sociais e regionais. Para corrigir um processo histórico de exploração e discriminação, foram instituídas as rede de políticas de proteção e promoção social para reduzir desigualdades e prevenir situações de risco decorrentes de pobreza, privação e acesso precário a serviços públicos. A REDESAN interfere na produção e no consumo imediato e seu funcionamento coordenado, descentralizado e conta com controle social (*accountability*).

O MDS define parâmetros de gestão, padronização e identidade – fortalecendo a estrutura de Estado e proibindo transferência de atividades à iniciativa privada; a União implanta equipamentos públicos; e os estados e municípios têm responsabilidade de gestão, comprometendo-se a garantir atendimento qualificado ao público-alvo (IPEA, 2010).

De acordo com o IPEA (2010), a intervenção estatal, com objetivo de regular sistemas, pressupõe um valor social explícito do Brasil: a garantia da possibilidade de todos contarem com o mínimo para satisfazer suas necessidades fundamentais (como alimentação). O Estado interfere em produção, abastecimento e consumo do circuito agroalimentar. Desta forma o PAA articula e estrutura as ações de SAN, apoia o fortalecimento da agricultura familiar e valoriza culturas alimentares regionais.

Comparando as regiões do país, verifica-se que o Norte tem menores quantidades de equipamentos de REDESAN. Entre os existentes, predominam os restaurantes

populares. O IPEA (2010) então sugere priorizar políticas focalizadas para reduzir desigualdades e desenvolver a região. O Sul e Sudeste, por sua vez, têm mais equipamentos em funcionamento, e nessas regiões o IPEA (op. cit.) sugere melhor distribuição de cozinhas comunitárias, restaurantes populares e bancos de alimentos para melhor execução de políticas. Nas regiões Sul e Sudeste identifica-se que os governos estaduais e municipais têm mais capacidade de gestão. A Tabela 1 apresenta dados sobre número de equipamentos públicos em funcionamento no Brasil:

Tabela 1: Número de equipamentos públicos em funcionamento, média de refeições servidas por dia e produtividade média por unidade por dia - Brasil, 2010.

Tipo de equipamento	Unidades	Média de refeições servidas por dia	Produtividade média (refeições/ unidade/ dia)
Restaurante popular	89	123.000	1.382
Cozinha comunitária	404	86.000	213

Dados CGEP/ DESAN/ SESAN/ MDS 2010 - Fonte: IPEA (2010: 247).

Verifica-se que, embora em menor quantidade, os restaurantes populares têm produtividade média mais de seis vezes maior que a das cozinhas comunitárias.

A respeito dos equipamentos de bancos de alimentos, especificamente em 2010, haviam no país, 65 unidades em funcionamento, como é possível verificar na Tabela 2.

Tabela 2: Número de unidades de bancos de alimentos em funcionamento, número médio de entidades atendidas por mês e média do volume de alimentos distribuídos por mês - Brasil, 2010.

Tipo de equipamento	Unidades	Média de entidades atendidas por mês	Média do volume de alimentos distribuídos
Banco de alimentos	65	2.600	1.570

Dados CGEP/ DESAN/ SESAN/ MDS 2010 - Fonte: IPEA (2010: 247).

O IPEA (2010) destaca, ainda, o potencial do Banco de Alimentos como importante instrumento dentro do sistema descentralizado de SAN. Sua capacidade poderia ser ampliada, por meio do repasse de recursos e modernização. Dos bancos de alimentos existentes, 52,31% estão presentes no Sudeste brasileiro e 23,08% no Nordeste. O IPEA (2010, p. 251) também comenta sobre equipamentos de REDESAN em

implantação. Em média dois anos são necessários para implantar novas unidades. Embora o Sudeste seja a região que mais concentra equipamentos públicos, o Nordeste foi palco de notável incremento de cozinhas em implantação: 67,7% delas no país estão na região.

Destacam-se dados de distribuição dos Bancos de Alimentos em implementação por região (Brasil, 2010) apresentados pelo IPEA (2010, p. 252): Norte – 8,1%; Centro-Oeste – 10,8%; Sul – 13,5%; Sudeste – 48,6%; e Nordeste – 18,9%.

Observa-se que o Sudeste continua em posição de destaque sobre Bancos de Alimentos em implantação.

Em 2011, o Plano Brasil sem Miséria tinha como objetivo erradicar pobreza extrema. Para isso articulou proteção social e políticas de promoção de igualdade de renda, de emprego, da produção familiar e da nutrição, com acesso a creches, escolas e outros serviços públicos.

Em 2011, 22 milhões de brasileiros foram retirados da extrema pobreza (FAO, 2014, grifo nosso). A FETRAF-SUL (2014), por sua vez, mostra dados de acordo de que, em 2013, o Brasil gastou R\$ 78 bilhões com programas e ações de SAN. De 2000 a 2012 os investimentos em programas sociais aumentaram 128%, e a parcela destes programas no PIB aumentou 31%. Para Eve Crowley, representante da FAO na América Latina e Caribe, o Brasil é grande exemplo para o mundo por estabelecer o combate à fome como prioridade nacional.

Apesar de priorizar a segurança alimentar, o Brasil ainda está longe do ideal de qualidade de vida almejada. A regulamentação da REDESAN tornou-se urgente e necessária com a inserção do direito à alimentação na Constituição. Estados e municípios são os principais atores da descentralização, devendo cooperar para atingir territórios remotos, aqueles com os piores indicadores. O MDS tem trabalhado com formação continuada e elaboração de materiais de orientação e formação de gestores públicos, dentre outras. Há que se destacar a participação popular no contexto de SAN, cuja ótica é dos cidadãos como protagonistas na construção e organização dos sistemas legais de SAN. Isto dá legitimidade à política e é condição para consolidar a

democracia – tanto na construção da REDESAN quanto na dos sistemas descentralizados de SAN (IPEA, 2010).

Em 2000, Santo André foi a gestão pública pioneira na implantação do Banco de Alimentos no Brasil e na América Latina. Essa estratégia veio a compor o Programa Fome Zero, três anos mais tarde, com a posse do Presidente. Desde então houve as seguintes ações: a Estratégia Fome Zero, a já referida recriação do Conselho Nacional de SAN (CONSEA), a institucionalização da política de SAN e a implementação articulada de políticas de proteção social/ fomento à produção agrícola. Nos anos 2000, a política de SAN foi impulsionada pelo reforço de marcos legais, a criação de ambiente institucional que facilitasse cooperação e coordenação entre ministérios e diferentes esferas de governo (com responsabilidades definidas), mais investimentos em agricultura familiar, etc., e envolvimento da sociedade civil (FAO, 2014).

Definida pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN (Lei 11.343 de 15 de setembro de 2006), a SAN teve como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitassem a diversidade cultural e que fossem ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. Foram também estabelecidas competências da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), tais como planejar, implementar, coordenar, supervisionar e acompanhar programas e ações de SAN. Entre os eixos de ações da SESAN destacam-se:

- 1) Produção/Departamento responsável: Departamento de Fomento à Produção e Estruturação Produtiva (DEFEP);
- 2) Comercialização/Departamento responsável: Departamento de Apoio à Aquisição e à Comercialização da Produção Familiar (DECOM);
- 3) Consumo/Departamento responsável: Departamento de Estruturação e Integração de Sistemas Públicos Agroalimentares – DEISP (MDS, 2015).

Em 20 de outubro de 2003 foi criado o programa Bolsa Família, com decisões visionárias e seus desdobramentos retiraram o Brasil do mapa da fome, em 2014. Tamanho foi êxito do Bolsa Família que serviu de modelo para políticas em diversos países, com destaque para as experiências do México, como o Prospera (UNESCO, n.d.)

e da Argentina, como o Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) e o Família por la Inclusión Social (GOLBERT, 2006). São iniciativas de políticas focalizadas para famílias de baixa renda, com apoios em inclusão e transferências de renda condicionadas. No caso argentino as críticas referem-se a problemas de geração de mecanismos de controle nos âmbitos nacional e local.

4.2 Agricultura familiar e PAA

A CONAB se destaca como importante ator do PAA e da agricultura familiar, tendo como função formular e executar políticas voltadas a regularização do abastecimento de alimentos e insumos agrícolas e empregar instrumentos para garantir sustentação de renda aos pequenos agricultores e bons preços aos consumidores. O seu principal público inclui produtores rurais, responsáveis pelo escoamento de safra e abastecimento de armazéns, pequenos varejistas, consumidores de alimentos e comunidades em insegurança alimentar e nutricional (tanto no Brasil como no exterior). A Companhia atua desde a fase anterior ao plantio até após a comercialização e se orienta pelo princípio da atuação proativa na conciliação dos interesses de produtores rurais e consumidores.

Como a colheita dura poucos meses e o consumo é o ano todo há necessidade de um acompanhamento permanente do abastecimento da população brasileira. Esse fato justifica o estoque de uma parte da produção, de forma a garantir a continuidade de abastecimento até a próxima safra. As políticas públicas também devem dar suporte ao setor privado que comercializa, e possibilita que os fluxos de comércio sejam suficientes para satisfazer as necessidades do consumidor, na safra e entressafra.

As políticas são desenhadas para atuar nos dois períodos, e as ações envolvem tanto o aspecto econômico quanto o aspecto social (Quadro 2).

Quadro 2: Aspectos privilegiados nas políticas da CONAB

Instrumentos que privilegiam o aspecto econômico	Instrumentos de cunho social
Ex.: apoio da Política e Garantia de Preços Mínimos	Para um público determinado previamente inscrito há programa governamental que visa melhorar as condições e comercialização de pequenos agricultores
Garante remuneração mínima quando preços de mercado forem abaixo do preço oficial	
Prêmios podem ser oferecidos	

Fonte: CONAB, 2014.

Os instrumentos que privilegiam o aspecto econômico e os de cunho social atuam junto ao comércio agrícola para assegurar renda compatível ao esforço. Dentre os princípios essenciais da CONAB está o mapeamento das principais culturas agrícolas (capacidade de produzir e divulgar previsões da produção agrícola nacional e internacional). Além disso, a Companhia realiza a localização das áreas de cultivo, seja quantificando/ acompanhando dinâmica do uso do solo, seja monitorando o desenvolvimento da vegetação. Ademais, destacam-se as seguintes modalidades:

- CDS – Compra com Doação Simultânea
- CDAF – Compra Direta da Agricultura Familiar
- CPR-Estoque – Apoio à Formação de Estoque pela Agricultura Familiar

Na CDS os agricultores familiares vendem produção ao governo, via CONAB, entregando o alimento diretamente a restaurantes populares, cozinhas comunitárias, bancos de alimentos, creches, escolas, asilos e abrigos. Em 2013 foram adquiridas 99 mil toneladas de alimentos, adquiridos de 33 mil agricultores. Outro dado importante é que aumentou a participação (e a renda) feminina no Programa. Cabe destacar também os instrumentos acionados de acordo com as necessidades do abastecimento público, como:

- AGF – Aquisição do Governo Federal
- CO – Contrato Público de Opção de Venda
- PEP – Prêmio para Escoamento do Produto
- PEPRO – Prêmio Equalizador pago ao Produtor

Os produtores contemplados abrangem agricultores familiares, pescadores artesanais, acampados de reforma agrária, quilombolas, indígenas, atingidos por barragens, dentre outros. Por outro lado, muitos deles, quando em situação de insegurança alimentar, também se incluem na categoria das populações vulneráveis, recebem da Companhia.

Através da PGPM (Política de Garantia de Preços Mínimos), a CONAB garante renda do produtor rural e atua com propósitos sociais (atendendo públicos inscritos em programas governamentais). Ela também intervém em certas situações com AGF (Aquisição do Governo Federal), como no caso da aquisição de milho por conta dos preços de mercado estarem baixos demais em 2013. A CONAB também recompôs estoques públicos para abastecer estados da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e houve também os Contratos Públicos de Opção de Venda para garantir renda de produtores de milho em Mato Grosso. Além disso, subsídios para cooperativas e indústrias de ração, e o PREPO (Prêmio Equalizador Pago ao Produtor), que movimentou mais de R\$ 450 milhões, nas culturas de laranja, uva e milho. Merece destaque também o programa “Venda em Balcão”, criado para atender pequenos criadores com dificuldade de adquirirem ração para os animais, seja pela alta dos preços, ou pela distância dos mercados. O PROHORT – Programa Brasileiro de Comercialização do Mercado Hortigranjeiro – visa fomentar o desenvolvimento do setor, integrando estados, municípios e agentes integrantes da cadeia de produção e de distribuição.

O CONAB faz análises sistemáticas de mercado agrícola e levantamento de safras, preços e custos de produção. São ações que subsidiam a formação de estoques e regularidade de abastecimentos, com atualização de custos de várias culturas, no verão e períodos de seca, de inverno, além de custos permanentes e regionais. A agricultura familiar, a agricultura empresarial, os produtos de sociobiodiversidade, e as aves e suínos também são contemplados. A produção agrícola é, destarte, mapeada. As práticas agrícolas também têm importância internacional.

A FAO, os BRICS e o G20 se preocupam com a qualificação de informações e conhecimentos na área de agricultura, exigindo dos Estados o fortalecimento dos

órgãos responsáveis. A CONAB recebe visitas internacionais e estabelece parceria e cooperação técnica, muitas das quais com comitativas da África e da América Latina. Tais acordos dão à CONAB experiência de transferência de conhecimento, sempre buscando superar restrições para alcançar padrões de desenvolvimento e erradicar a miséria.

Além da transferência de conhecimento, a CONAB age em assistência humanitária e os alimentos brasileiros são doados a diversos países, a partir de pedidos específicos e pontuais, feitos tanto pelos próprios governos quanto por iniciativa brasileira. Em 2013 foram doadas 26 mil toneladas de arroz e feijão para a Argélia, Bangladesh, Bolívia, Burundi, Congo, El Salvador, Equador, Etiópia, Guatemala, Honduras, Madagascar, Nicarágua, São Tomé e Príncipe, Somália, Uganda e Zimbábue (CONAB, 2014).

4.3 Agricultura Familiar

Cabe destacar a importância da agricultura familiar para a garantia da SAN. Ela gera 80% da ocupação no setor rural, respondendo por 70% dos empregos no campo e por 40% da produção agrícola. Além disso, a maior parte dos alimentos que abastecem a mesa do brasileiro (70%) vem das pequenas propriedades, segundo Daniel Balaban, do Centro de Excelência contra a Fome do Programa Mundial de Alimentos (FETRAF-SUL, 2014; FAO, 2014).

A agricultura familiar favorece o emprego de práticas produtivas ecologicamente mais equilibradas, com diversificação dos cultivos, menor uso de insumos industriais e preservação do patrimônio genético.

Em 2009, cerca de 60% dos alimentos da cesta alimentar distribuída pela CONAB originaram-se da agricultura familiar (CONAB, 2015). Se antes os pequenos agricultores largavam a terra em busca de trabalho e renda na cidade, hoje permanecem no campo, recebem capacitação técnica e têm garantia de venda dos produtos, graças às políticas de incentivo do governo nos últimos 10 anos.

O desempenho atual do Brasil constitui um marco. A FAO (2014) mostra que, entre 2003 e 2013, o crédito rural para agricultura familiar aumentou dez vezes, com investimento em apoio à agricultura familiar de R\$ 17,3 bilhões, em 2013.

Nos últimos 10 anos, o acesso à terra tem sido reforçado com a distribuição de 50 milhões de hectares para mais de 600 mil famílias, e o Plano Brasil sem Miséria reforçou este apoio (FAO, 2014).

Não é possível falar em agricultura familiar sem mencionar o tema reforma agrária, conforme já alertava Josué de CASTRO (1984), como uma necessidade histórica, além da desapropriação e redistribuição de terras. O estudioso pernambucano reforçava a importância do processo de revisão das relações jurídicas e econômicas, definido por um novo estatuto legal que propiciasse novos limites à exploração da propriedade agrária, com a mesma coragem necessária para enfrentar o tabu da fome. O autor reforçava, também, que a reforma agrária não era um “bicho-papão” maléfico que iria engolir a riqueza dos proprietários, mas que consistia na participação social benéfica de todos na atividade agrícola.

Com base em entendimento similar, o MST (2015) organizou a I Feira Nacional da Reforma Agrária, em outubro de 2015, com a participação de mais de 800 agricultores de 23 estados mais o Distrito Federal no Parque da Água Branca, em São Paulo-SP. Toneladas de alimento produzidas nas áreas de assentamentos da Reforma Agrária do País foram vendidas a preços populares, com praça de alimentação que oferecia comidas típicas das regiões e shows, intervenções culturais e seminários explicativos sobre PAA, PNAE, entre outros. O evento tinha como objetivo estreitar o diálogo campo-cidade e mostrar a importância da reforma agrária na produção de alimentos saudáveis, o que sensibilizou o público mais amplo para a questão da agricultura familiar.

4.4 O PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

O PAA é uma das principais ações estruturantes do Programa Fome Zero e também mecanismo complementar ao Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) e promove a aquisição de alimentos de agricultores familiares diretamente ou por meio de associações ou cooperativas com dispensa de licitação. Os alimentos são destinados à formação de estoques governamentais ou à doação a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional atendidas por programas sociais locais (CONAB, 2015). O Quadro 3 apresenta os objetivos do PAA.

Quadro 3: Objetivos do Programa de Aquisição de Alimentos:

Remuneração da Produção	Ocupação do Espaço Rural
Adquirir produtos oriundos da agricultura familiar na hora oportuna, por preço compensador, trazendo segurança e incentivo ao pequeno agricultor. Este passa a planejar com mais previsibilidade.	Mais estabilidade à agricultura Mais ocupação e renda ao produtor no próprio local Mais permanência e inclusão no campo Melhores condições: agricultor e família desenvolvem atividade de forma mais ampla e sistemática/ exploram meio rural com mais racionalidade
Distribuição de Renda	Combate à Fome
Onde havia atividade de subsistência tem agora geração de renda. Atenuação da secular iniquidade Garantida a circulação do dinheiro na economia local A administração pública da região tem mais arrecadação para custeio e investimento	Formação de estoques de segurança Produtos canalizados para populações em situação de risco alimentar Tais populações são da própria região da produção do alimento: - acampamentos de reforma agrária - quilombolas - indígenas - atingidos por barragens, etc. Produtos para Programas Sociais: creches/ escolas/ cozinhas comunitárias/ restaurantes populares/ entidades beneficentes Eleva-se o padrão nutricional Constroem-se vínculos comunitários
Cultura Alimentar Regional	Preservação Ambiental
O Governo valoriza a cultura regional Preserva-se a cultura alimentar local Enriquece-se a gastronomia, que pode vir a ser atrativo turístico Diversifica a gastronomia nacional	O PAA incentiva a recuperação e a preservação da agrobiodiversidade em diversas regiões. Incentiva o trabalho de organizações. Sistemas e manejos sustentáveis de cultivos para desenvolver espécies regionais são estimulados.

Fonte: CONAB, 2015.

A CONAB tem como função operacionalizar o PAA desde 2003. Seu público-alvo é composto por:

- Agricultores familiares que se enquadram no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF
- Assentados da reforma agrária
- Trabalhadores rurais sem terra acampados
- Quilombolas
- Agroextrativistas
- Famílias atingidas por barragens
- Comunidades indígenas
- Produtores familiares em condições especiais – tradicionalmente preteridos nas políticas públicas

Dentre os participantes destacam-se agricultores e suas organizações (associações, cooperativas, sindicatos, etc.), prefeituras e governos estaduais.

Como definido pela CONAB (2014), o PAA é instrumento de estruturação do desenvolvimento da agricultura familiar, acionado após etapa final do processo produtivo e no momento de comercialização. Trata-se de intervenção estatal para agricultura familiar, no sentido de melhorar as condições de comércio. Não é para regular mercado: esta seria a função da PGPM – Política de Garantia de Preços Mínimos). Como resultados do PAA, destacam-se queda da pobreza e superação da fome, sobretudo na área rural. O Programa garante mercado para a produção agrícola familiar de grupos de produtores, entre os mais vulneráveis do Brasil. As ações envolvem doação a instituições, uso na merenda e reposição de estoques governamentais.

O Programa, que recebia menos de R\$ 130.000 em 2003, em 2013 passou a receber R\$ 1,3 bilhão, o que significa crescimento de mais de dez vezes. Em 2012 mais de 185.000 agricultores participaram do programa, cada um recebendo R\$ 4 mil (FAO, 2014). Presente em 2.658 municípios, o PAA envolve capilaridade e empenho na divulgação, aumentando a confiança por parte das organizações fornecedoras. Geração de renda

para produtores familiares, aumento da produção agrícola e melhoria na alimentação de pessoas em situação de insegurança alimentar têm beneficiado os municípios. Seu objetivo é atingir 16 milhões de pessoas na pobreza extrema, isto é, que vivem com menos de R\$ 70 por mês, sendo importante para esses grupos ao garantir mais geração de renda e mais qualidade de vida. O PAA atende 3.742 unidades receptoras, com 7.981.161 atendimentos a pessoas em situação de insegurança alimentar, sendo 70% dos beneficiários, consumidores do Nordeste e Sudeste. A CONAB distribuiu 16 mil toneladas de alimentos vindos da agricultura familiar para mais de 400 instituições em 24 estados, e isto foi feito por meio de ações combinadas de compra com doação simultânea.

Até 2013, o PAA havia acumulado R\$ 3 bilhões em investimentos e beneficiado milhares de agricultores com a Compra Direta da Agricultura Familiar, adquirindo 16 mil toneladas de produtos por “CPR Estoque” e 9 mil toneladas da Compra com Doação Simultânea. Suas aquisições movimentaram R\$ 224 milhões, representando a comercialização de 120 mil toneladas de produtos, dos quais 54% eram hortigranjeiros e frutas. Cabe ressaltar que 49% dos participantes do PAA estão no Plano Brasil sem Miséria, com renda mensal inferior a R\$ 70 (CONAB, 2014).

Segundo a ministra do MDS, Tereza Campello, o apoio à agricultura familiar gera círculo benéfico nas regiões mais pobres. Em 2015 R\$ 600 milhões foram comprados de agricultura familiar, metade em parceria com a CONAB. Compra-se do agricultor familiar o alimento saudável, levando-o para quem mais precisa, àqueles que não tem SAN.

O PAA não diminuiu em 2015, e em 2016 prevê-se que vá continuar. O objetivo é manter e ampliar o Programa Nacional de Alimentação Escolar. Tratam-se de compras institucionais, e toda compra de alimento realizada pelo governo federal tem que ser da agricultura familiar (PORTAL BRASIL, 2016).

Países do continente americano e da África foram inspirados pela iniciativa brasileira, e o PAA também inclui ações internacionais, com doações emergenciais de 26 mil toneladas de arroz e feijão para países como Argélia, Bangladesh, Bolívia e Burundi. A

CONAB recebeu delegações estrangeiras visando estabelecer transferência de conhecimento por Acordos Técnicos, além de comitativas que buscavam parcerias com missões da FAO e PMA – Programa Mundial de Alimentos da ONU (CONAB, 2014).

4.5 Alimentação escolar

No documentário “Muito Além do Peso”, evidencia-se a responsabilidade da alimentação escolar no aumento da obesidade infantil, com fornecimento de carnes, salsichas e feijão processados e enlatados para as crianças em escolas de SP, com altos teores de carboidrato nas refeições (arroz ou macarrão). Como assinalado por Beirangê (2016), a alimentação escolar em SP tem passado por uma série de problemas, como denúncias de corrupção e irregularidades nas questões de distribuição e higiene.

Sobre este assunto, Carmen Bocchi descreve a realidade como sendo muito heterogênea. Na alimentação escolar a política é descentralizada, com recurso enviado para o Estado, que tem liberdade para fazer o que quiser com ele. Mesmo com políticas de incentivo de compra de alimentos orgânicos nas escolas no sentido de combater a obesidade (consumir in natura, incentivando agricultura familiar), às vezes tal aquisição é feita sem planejamento, resultando em erros e ineficiências quando da refeição.

Para a coordenadora de monitoramento de ações da CAISAN, não se trata de problemas da política em sua concepção, mas de falta de planejamento em sua execução. Para ela a solução para tal problema passa por promover capacitações nas escolas, mudar a relação criança-alimento, dentre outras ações (SESC. CENTRO DE PESQUISA E FORMAÇÃO, 2015).

Como assinalado pela FAO (2014), o Programa Nacional de Alimentação Escolar gerou redução da desnutrição. Em 2009 ele obrigou escolas públicas a destinar pelo menos 30% dos recursos repassados do governo federal para a compra de alimentos de agricultura familiar, e em 2012 haviam 43 milhões de estudantes matriculados na rede

pública; o Governo Federal investiu R\$ 3,3 bilhões em sua alimentação, complementados por estados e municípios.

Desde o início de 2013, as compras de gêneros foram incrementadas com itens de agricultura familiar, conforme Lei Federal 11.947/09, sendo o arroz orgânico um exemplo introduzido na Rede Municipal de Ensino da cidade de São Paulo, naquele ano. Com efeito, dois anos depois o Artigo 10, § 1º. da Lei Municipal 16.140/2015 estabeleceu a obrigatoriedade de inclusão de alimentos orgânicos ou de base agroecológica na alimentação escolar no caso da rede da capital paulista (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2015).

4.6 Equipamentos de Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição – REDESAN.

A questão da fome, refletida a partir do desperdício de alimentos, é um dos maiores paradoxos do Brasil. Conforme dados do Programa de Acesso a Alimentação, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, produzimos cerca de 140 milhões de toneladas de alimentos por ano e somos um dos maiores exportadores de produtos agrícolas do mundo. Ao mesmo tempo temos milhões de excluídos, sem acesso ao alimento em quantidade para assegurar a sobrevivência dos indivíduos e saúde e capacidade adequada ao desenvolvimento humano.

Somos o quarto maior exportador de alimentos do mundo; nossa agricultura consegue atender às necessidades internas e ainda gerar divisas com exportações. Ainda assim, quase um terço da população brasileira tem acesso precário a alimentos. Embora a produção de alimentos seja suficiente, estudos divulgados pelo IBGE, em meados de março de 2005, revelam que 13% da safra brasileira de arroz, feijão, milho, soja e trigo são perdidos entre o plantio, a colheita, o transporte e a armazenagem.

A concepção de Banco de Alimentos surgiu movida pela preocupação com o desperdício. Empresários do ramo alimentício sempre tiveram dificuldades para doar alimentos (excedentes e sobras) a instituições beneficentes, pois tinham que pagar

imposto sobre alimentos doados, não tinham incentivo fiscal, além de terem risco de responder a processo caso o alimento prejudicasse quem recebesse. Como resultado, restaurantes, cozinhas industriais, hotéis, entre outros, evitavam a doação preferindo descartar produtos em perfeito estado. Assim, diante da necessidade de legislação específica o SESC SÃO PAULO (s.d.) criou o Estatuto do Bom Samaritano. A ideia tomou forma em 1995 no Simpósio “O Desafio Social da Fome – A Empresa no Combate ao Desperdício”, consolidando-se, por fim, em 1996.

Aprovado, o Estatuto poderia:

- Atenuar eventual culpabilidade do doador que demonstrasse honestidade de propósitos;
- Dispensar o alimento doado a cuidados mínimos;
- Não dar liberdade excessiva que causasse doações irresponsáveis;
- Não gerar receio no doador consciente.

Os empresários ainda teriam isenção de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de máquinas, alimentos e equipamentos doados a entidades e fundações sem fins lucrativos que tivessem como finalidade a distribuição gratuita de alimentos a pessoas carentes. Entretanto, ainda hoje é mais barato destruir produtos do que arcar com IPI. Outra vantagem oferecida no Estatuto era isenção de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) às saídas de transporte de alimentos para distribuição grátis a pessoas carentes. Tratavam-se de incentivos fiscais para pessoas jurídicas doadoras, com o fornecimento de refeições gratuitas para pessoas carentes e dedução do Imposto de Renda. Haveria a redução do Imposto de Renda, também para as empresas que doassem máquinas, equipamentos e utensílios utilizados em preparo, acondicionamento e distribuição gratuita de alimentos (SESC SÃO PAULO, s.d.).

Outro processo significativo, a partir de 2004, foi a consolidação da REDESAN – Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição – como elemento da estratégia da Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Para fazer parte da REDESAN, a proposta municipal tem que considerar o Índice de Desenvolvimento Humano

Municipal (IDHM) e o percentual de insegurança alimentar do estado. A seguir, tem-se os tipos de equipamentos de alimentação.

- Restaurantes populares: equipamentos públicos de alimentação e nutrição de médio a grande porte, capazes de produzir no mínimo mil refeições por dia. Objetivam dar refeições saudáveis, a preço acessível, atuando em cidades com mais de cem mil habitantes, preferencialmente os centros urbanos.
- Cozinhas comunitárias: equipamentos públicos de alimentação e nutrição, de pequeno porte, com capacidade de produção de no mínimo 100 refeições por dia. Objetivam o preparo, a comercialização acessível e doação de refeições saudáveis em área de vulnerabilidade social. Diferem dos restaurantes populares em tamanho, infraestrutura, capacidade de atendimento e capilaridade em municípios com populações marginais (menores de cem mil habitantes).
- Bancos de alimentos: equipamentos destinados ao armazenamento e ao processamento de alimento proveniente de doações, por meio de parceiros do setor alimentício e ações governamentais, objetivando prioritariamente diminuir o desperdício e aproveitar melhor alimentos distribuídos gratuitamente, de preferência às entidades da rede de proteção e promoção social incluídos no Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social, mantido pelo MDS (IPEA, 2010).

O Banco de Alimentos usa técnicas que orientam melhor aproveitamento e diminuição de desperdício e visa a aplicação de boas práticas ambientais. Interfere com abastecimento, processamento, armazenamento e distribuição de alimentos. Promove interlocução para parceiros do mercado e do PAA – Programa de Aquisição de Alimentos – quando recebe gêneros provenientes da agricultura familiar – e quando distribui gêneros alimentícios a entidades onde estes serão consumidos.

Pelo potencial que têm, os bancos de alimentos são importantes instrumentos no sistema descentralizado de SAN, e sua capacidade ainda pode ser ampliada por repasse de recursos e por modernização. Citando dados do CGEP/ DESAN/ MDS de 2010, o IPEA (2010) ainda destaca as seguintes possibilidades:

- Aumentar o número de entidades atendidas, o que pode crescer o número de beneficiados;
- Satisfazer demandas de outros programas (PAA e Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE), que podem usar infraestrutura já instalada dos bancos de alimentos, com mais economia e eficiência.

Numa avaliação crítica sobre o Banco de Alimentos, Carmen Bocchi diz que esta não é uma estratégia unânime, sempre havendo os defensores e os que o atacam. Alimentando a controvérsia, nutricionistas reclamam da baixa qualidade da comida oferecida, que muitas vezes inclui doces, biscoitos recheados e demais guloseimas. Isto ocorre porque na verdade a tônica do Banco é combater desperdício e não combater a fome. Daí a necessidade de regular as doações, para que estas sejam criteriosas. A coordenadora da CAISAN ainda defende que o papel do Banco de Alimentos vá além do proposto, relacionando-se também a educação nutricional, reunião da comunidade e trabalho comunitário (horta, agricultura, etc.) e, assim, defende que a tônica do Banco seja mais sobre melhor aproveitamento e combate ao desperdício – e não sobre doação ou combate à fome.

As políticas sociais, sejam elas de caráter universal ou voltadas prioritariamente para a população em situação de vulnerabilidade e pobreza, abrangem diferentes campos de intervenção do Estado e precisam ser pensadas articuladamente quando da formulação de uma estratégia de intervenção voltada para o enfrentamento das situações de pobreza e fome.

5. Resultados e desafios

O enfrentamento do problema da fome implica no reconhecimento multidimensional e intersetorial do tema, que requer intensa articulação entre as políticas econômicas e sociais. O impacto de medidas de natureza macroeconômica alcança de forma substantiva as situações de fome e pobreza, em especial a distribuição da renda, ainda extremamente desigual em nosso País, a criação e manutenção de empregos e

oportunidades de trabalho, o poder de compra dos salários, particularmente os preços dos bens essenciais, dentre outros aspectos fundamentais à vida digna pautada nos direitos básicos da cidadania.

A alimentação é direito básico humano, vinculado aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (do milênio) – ODS(s). Como destacado por Durán (2015), tais objetivos consistem até 2030 em: erradicar a fome, conseguir segurança alimentar, melhorar nutrição e promover agricultura orgânica.

A FAO (2014) sustenta que o Brasil está no caminho certo na superação dos desafios, destacando avanços conquistados na redução de pobreza, fome, insegurança alimentar, desigualdade e suas causas. Além disso, destaca-se aumento do acesso a serviços públicos por meio de políticas de proteção social, geração de emprego e fortalecimento de agricultura familiar. As desigualdades regionais permanecem, mas houve melhorias na área rural e em regiões pobres, com redução de prevalência de insegurança alimentar e desnutrição infantil.

O Brasil mostrou-se capaz de mudar desigualdades históricas, com ações como controle de agrotóxicos e enfrentamento da vulnerabilidade econômica que atenuam inflação dos preços. Ademais, tem se equilibrado a produção agrícola do ponto de vista de SAN e intensificado participação política e negociação. Outro desafio consiste na superação de modelos de produção agrícola vigentes. Conforme visto, o Brasil ainda é líder mundial em importação e consumo de agroquímicos (FAO 2014, com dados de 2012) e ainda há pouca informação sobre produção orgânica e sistemas sustentáveis.

Problemas de cultura de participação política também merecem destaque. Para Carmen Bocchi faz-se necessário o fortalecimento da cultura do direito e a execução articulada do Plano (PLANSAN) entre estados e municípios. Para a coordenadora da CAISAN é fundamental criar instrumentos de “exigibilidade do direito”, para quando por exemplo, o governo se vê obrigado a suprir a privação do direito e quais instâncias poderiam ser acionadas no caso de violação do direito, a exemplo do Ministério Público. Outro desafio de gestão é cumprimento de metas.

Retomando a questão da fome e desigualdade como resultado da História, Josué de CASTRO (1984) já havia alertado sobre o dilema do “pão ou aço”: investir na obtenção de bens de consumo ou concentrar recursos na industrialização intensiva, sacrificando as aspirações de melhoria social coletiva. Para o autor pernambucano a solução não está em fazer uma escolha excludente, mas investir simultaneamente nas duas ações, coisa que poucos têm conseguido fazer com sucesso, e que ainda é parte de uma discussão atual, passados setenta anos da publicação de “Geografia da Fome”.

5.1 Obesidade: a outra face da fome

*“Gente eu tô ficando impaciente
A fome sempre é descontente
Toda fome é tão carente
Qualquer coisa que alimente
Come o amor que a gente sente come o amor que a gente sente”*
(Canção “Fome Come” do grupo Palavra Cantada)

No mundo 35 milhões de pessoas já morrem por ano devido ao consumo excessivo de açúcar, e a cada cinco crianças obesas, quatro permanecerão obesas na idade adulta.

No Brasil 33,5% das crianças têm sobrepeso ou obesidade, e 56% dos bebês já tomam refrigerante no seu primeiro ano de vida. O brasileiro come 54kg de açúcar por ano, e dentre as consequências da obesidade infantil, registram-se crianças com depressão, stress, diabetes tipo 2, certos tipos de câncer e mesmo colesterol alto.

A combinação açúcar + sal + gordura é viciante, gerando um hábito alimentar difícil de mudar e criando um consumidor fiel por toda a vida. A comida não-processada acaba ficando, em comparação, sem graça. Tudo isso, aliado ao sofisticado trabalho de marketing promocional que também atinge os pais, associando comida a brinquedos e à cultura consumista, agravando a obesidade infantil no Brasil. Se a pediatria brasileira antes se dedicava aos agravos à saúde causados pela fome, hoje se dedica aos males decorrentes da obesidade.

Existem várias formas de se entender e classificar os determinantes do processo saúde-doença. ROUQUAYROL (2003) dá um panorama de algumas delas, apresentando o esquema elaborado por Mark Lalonde, Ministro da Saúde do Canadá de 1974, que destaca: biologia humana; serviços de saúde; estilo de vida; e meio ambiente.

Em resumo: a biologia humana consiste na predisposição genética e constituição física dada pela natureza, independentemente do que faça o indivíduo; os serviços de saúde implicam na oferta e nível técnico de conhecimento e serviços disponíveis para a prevenção e tratamento de doenças e alterações de saúde, naquela época e lugar; o ambiente significa tudo aquilo que é imposto ao sujeito e sobre o qual ele não tem controle (situação de moradia, trabalho, poder aquisitivo, acesso à informação, contexto cultural); e o estilo de vida implica nas escolhas feitas entre as opções possíveis ofertadas por esse “cardápio” do ambiente (tipo de alimento, moradia, atividade física, etc. – pelo qual opta entre as alternativas apresentadas).

A questão alimentar é muitas vezes tratada como sendo exclusiva de estilo de vida, perdendo-se de vista as restrições de escolha alimentar impostas seja pelo mercado, seja pelo modelo de desenvolvimento econômico, ou mesmo pela cultura. A fome é tradicionalmente atribuída à índole preguiçosa de grupos sociais estereotipados, e a obesidade também, associada à gula e à falta de autocontrole. É uma questão com fortes determinantes sociais, mas que são frequentemente interpretadas como resultados de escolhas individuais. Não é à toa que Josué de CASTRO (1984) identifique a obesidade como a outra face da fome.

Muitos problemas decorrem da conturbada relação entre governo e indústria, estando cada parte bastante ciosa de seus interesses. Para Carmen Bocchi o diálogo tem que melhorar. Só o fato de ter diálogo, por outro lado, já é um avanço – mas certo nível de controle da Indústria é necessário. Para a coordenadora da CAISAN já há avanços na regulação do nível de sódio e açúcar presente nos alimentos, porém regular a publicidade de alimentos (sobretudo infantis) tem sido ainda tarefa muito difícil. As indústrias alimentícias barram a regulamentação, alegando liberdade de expressão e direito à informação. Um problema com o qual poucos se preocupam é o acesso que profissionais de marketing têm às crianças para enviarem-lhes seu apelo de

publicidade infantil. Muitos setores questionam até que ponto tal acesso é justo, quando o hábito adquirido pela criança ficará por muito tempo e será difícil de mudar. As corporações demonstram seu poder e organizam seu marketing como numa estratégia de guerra, porém ao invés de armamentos usam *junk food*.

Segundo a física e ativista indiana Vandana Shiva⁸ (apud RIBEIRO e SCARRETTA, 2013) há uma ditadura do alimento. Há poucas corporações controlando a cadeia produtiva, como Nestlé, Cargil, Monsanto, Pepsico e Walmart. Para ela as corporações querem se apropriar da alimentação humana e evolução das sementes (que são patrimônio da humanidade), sendo tudo feito para acabar com a agricultura familiar.

No Brasil, as pequenas fazendas produzem 80% dos alimentos consumidos no mundo, e as indústrias, por sua vez, produzem *commodities*. Apenas 10% dos grãos de milho e soja são comidos por pessoas, a maior parte sendo consumida por carros (biocombustíveis) e animais (na forma de ração). Tudo que é essencial à vida tem sido reconhecido como pertencente à sociedade (como sementes, água, etc.), mas as corporações querem enclausurar tais recursos, pensando apenas no próprio lucro e privando as comunidades locais. Ainda segundo a ativista, “... um verdadeiro livre comércio seria a liberdade para as pessoas e não a liberdade para as corporações” (RIBEIRO e SCARRETTA, 2013).

Há ainda o problema dos rótulos e falta de informação adequada, como no caso dos sucos de caixinha e refrigerantes cheios de açúcar – daí a necessidade do governo fazer cartilhas. Em vista dessa dificuldade de relacionamento, segundo nutricionistas do Ministério da Saúde, em curto prazo, não se consegue reduzir a obesidade no país, mas estes profissionais já estariam satisfeitos se fosse ao menos barrado o crescimento do problema da obesidade.

O acesso ao alimento não-saudável é ainda muito mais fácil do que o acesso ao alimento saudável, principalmente nas regiões mais remotas do país. O alimento

⁸RIBEIRO, Tatiane; SCARRETTA, Toni (2013). “Inimiga número um dos transgênicos, física indiana denuncia ditadura da indústria alimentícia”, In: Jornal Folha de São Paulo, 24 de agosto, www1.folha.uol.com.br, acessado em 27 de janeiro de 2016.

saudável continua mais caro. No caso dos transgênicos agora o governo obriga empresas e colocarem um “T” na embalagem – o que já enfrenta resistência. Os agrotóxicos, em outros países proibidos, no Brasil ainda são liberados (SESC/ CENTRO DE PESQUISA E FORMAÇÃO, 2015).

Além desses problemas há uma agricultura irresponsável, liderada pelas grandes corporações, com alta presença de agroquímicos e transgênicos. Vandana Shiva destaca o proeminente papel do Brasil no mundo no que tange à política alimentar. O Brasil tem a maior proporção de diversidade de alimentos na agricultura, forte modelo agroecológico, tradicional conhecimento popular e ciência dedicada a levar comida às pessoas. Para Shiva deveríamos transformar o atual modelo, substituindo a agroindústria pela agroecologia, a distribuição global pela distribuição local, o sistema violento pelo sistema pacífico (em conjunto com a comunidade, com solidariedade), e a indústria global pela indústria ecológica e local (RIBEIRO; SCARRETTA, 2013). Mesmo com essas dificuldades, o Brasil apresenta modelo consolidado e forte de proteção social e de política participativa. O Bolsa Família é um exemplo, ressalta Carmen Bocchi.

Um outro aspecto sobre a fome que vai além da necessidade vital da alimentação pode ser observado na literatura, especialmente nas ciências sociais, em relação ao ato de se alimentar. VALENTE (2002) afirma que a alimentação vai além da ingestão de nutrientes; trata-se de um rico ritual de criatividade, de partilha, de carinho, de comunhão e solidariedade entre os seres humanos. Essa ideia está diretamente ligada à concepção marxista, que descreve a alimentação não como um ato natural e individual, de cada sujeito, e sim como um ato social. Nessa perspectiva, segue afirmando que: “(...) ao faminto não se nega apenas o nutriente, mais sim o prazer de comer, de compartilhar as refeições com amigos e familiares, viver seus hábitos e práticas alimentares que foram construídos e reconstruídos por sua cultura e história”. (VALENTE, 2002, p. 28).

A alimentação está intrinsecamente ligada à cultura e vice-versa. Na literatura, romancistas retrataram a fome enfrentando este grande tabu. Knut Hamsun, do romance *Fome*; Panait Istrati (que retratou a fome na Romênia); Felekhov e Alexandre

Neverov, que abordaram a fome numa Rússia em convulsão; George Fink e a fome nos subúrbios cinzentos e sórdidos de Berlim; e John Steinbeck, que com “As Vinhas da Ira” mostrou a fome no país mais rico do mundo, os EUA. Charles Dickens retratou os efeitos da fome em outro centro do capitalismo, a Inglaterra⁹. Nos romances brasileiros, Rachel de Queiroz faz a crônica da fome no Nordeste: a frutificação inútil das mulheres, doença e fome, e tudo isso só para dar de comer à terra do cemitério. Oferenda de flores para anjos, e o preconceito contra a chamada “raça de tísico” (CASTRO, 1984).

No linguajar do brasileiro, CASTRO (1984) identificou como a gíria traduz a representação mental das privações alimentares. O autor chama essas gírias de “compensação dietética”.

O filme “Muito Além do Peso” dirigido por Estela Renner reflete problemas sérios de cultura concernentes a alimentação. Na atualidade, a associação entre comida e cultura consumista tem efeitos deletérios à saúde, sendo o alimento processado valorizado como diferenciador e garantidor de status. Muitas crianças já não conseguem identificar frutas e hortaliças, muitas delas têm o hábito de comer em frente à televisão. As *junk foods* se tornam o padrão, não um agrado ocasional, e o hábito criado na infância é muito difícil de mudar, garantindo o lucro por mais tempo na indústria deste tipo de alimento.

As crianças precisam ser orientadas sobre hábitos alimentares, mas ao invés de orientá-las os adultos atendem aos seus pedidos de guloseimas. A escola, por sua vez, está enfraquecida, e mesmo dentro dela a atuação é falha. Por que não ensinam educação alimentar? Por que a cantina não se constitui como espaço educativo?

As crianças passam três horas por dia na escola, e cinco horas por dia vendo televisão. Os pais estão transferindo a capacidade onírica à televisão. Estima-se que exposição à TV aumente o consumo de *junk foods* em 134%. No documentário as próprias crianças identificam falta de sentido em tudo isso. Por uma série de fatores, inclusive o medo da violência, na cultura urbana a infância perde o seu caráter lúdico e de ocupação de

⁹ ENGELS (2008), no campo da ciência, realiza clássico trabalho sobre a situação da classe trabalhadora na Inglaterra do século XIX.

espaços públicos. Para ajudar no quadro faz-se necessária uma mudança de cultura: a sensibilização de que comer é parte da vida, e do poder que o consumidor pode exercer.

O mundo dos alimentos processados é homogeneizante e indiferenciado. Está associado também ao empobrecimento cultural. No documentário é mostrado o exemplo da Comunidade Santo Antônio, tribo indígena da floresta amazônica que tem modificado seus hábitos. Tucumã, beiju e tapioca estão sendo rapidamente substituídos por refrigerantes, conservas, bolachas e macarrão instantâneo. De acordo com a FAO (2014) povos indígenas e das comunidades tradicionais apresentam dificuldades maiores. Em termos de SAN eles são sempre mais vulneráveis.

Certamente no país houve avanços no campo social, porém algumas populações não foram atingidas por eles, a exemplo da maioria da população indígena. No Brasil, como um todo, a mortalidade infantil foi reduzida em 56,1% entre 2000 a 2009, mas ainda continua mais elevada do que o restante da população do país.

Segundo o Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição Indígena 2008-2009, mais da metade das crianças indígenas entre 06 meses e 05 anos têm anemia ferropriva. De 06 a 11 meses de idade, 80%, justamente numa fase vulnerável de desmame e introdução de alimentos complementares. Além disso, 26% de crianças com menos de 05 anos têm desnutrição crônica (altura abaixo do esperado para a idade).

O MST (2015a) denuncia o genocídio de povos indígenas por parte do agronegócio do Mato Grosso do Sul. No Estado, carne, soja e cana são produzidos à custa de terras indígenas, sendo os povos guarani, kaiowá, terena e kadiwéu os mais afetados. Outra população à margem dos avanços é o grupo dos quilombolas. Entre eles há prevalência de desnutrição crônica (déficit de altura) de 18,7% em crianças de até 05 anos. Apesar das dificuldades, alguns serviços públicos importantes estão alcançando populações vulneráveis: 75% são visitados por agente comunitário de saúde; 92% têm acesso a Centro de Referência de Assistência Social; e 2/3 participam do Bolsa Família.

5.2 Combate à fome

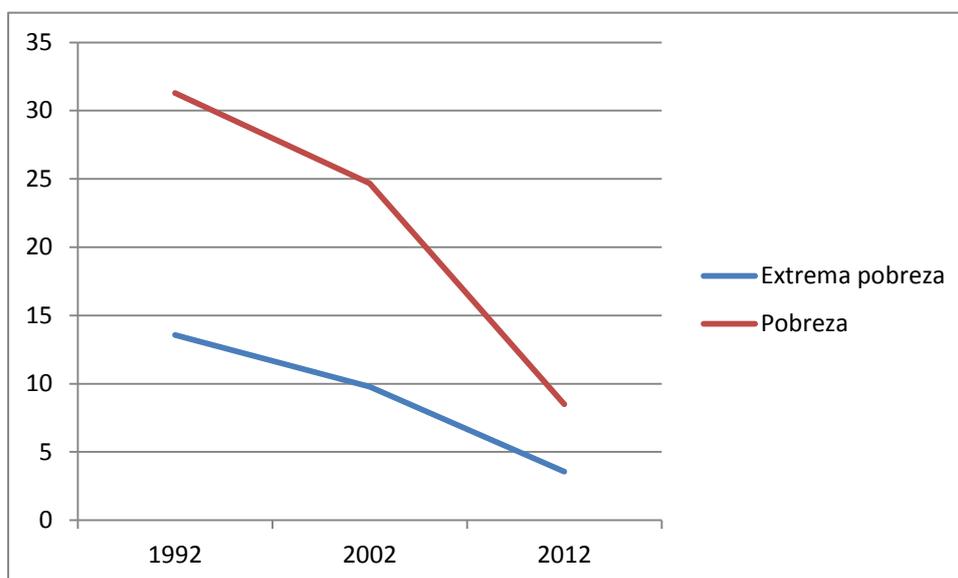
O “caminho da paz e da felicidade humana está numa economia de abundância”.

Josué de CASTRO (1984: p. 42).

São inquestionáveis os avanços no enfrentamento da fome no Brasil. Dados do PNAD, de 2004, mostravam que 72 milhões de pessoas, ou 39,8% de pessoas de domicílios particulares, conviviam com algum grau de insegurança alimentar. E entre aqueles em situação de insegurança alimentar; 39,5 milhões eram de insegurança moderada (14,1%) e 14 milhões eram de insegurança grave (7,7%). Insegurança alimentar grave, ou fome, tem que ter ocorrido “quase todos os dias”, “em alguns dias”, “em um ou dois dias” dos três meses que precediam a entrevista. Tiveram prevalência maior em domicílios com rendimento per capita de até um salário mínimo. Insegurança alimentar relaciona-se, assim, a renda domiciliar mensal per capita. Esta renda, por sua vez, relaciona-se a desigualdades econômico-sociais (IPEA, 2010).

Entre 2004 e 2009 a insegurança alimentar caiu em 25% (FAO, 2014), embora segundo a FETRAF-SUL (2014), 3,4 milhões de pessoas (1,7% da população) no Brasil tinham algum grau de insegurança alimentar. Visto que 5% é o limite para determinar se o país superou a fome, verifica-se que desde 2014 o país saiu do mapa da fome. Por isso a FAO parabenizou o governo brasileiro por passos institucionais e marcos legais que possibilitaram este avanço. No gráfico a seguir observa-se a evolução da pobreza e da extrema pobreza no Brasil, de 1992 a 2012, segundo proporções, e em intervalos de 10 anos.

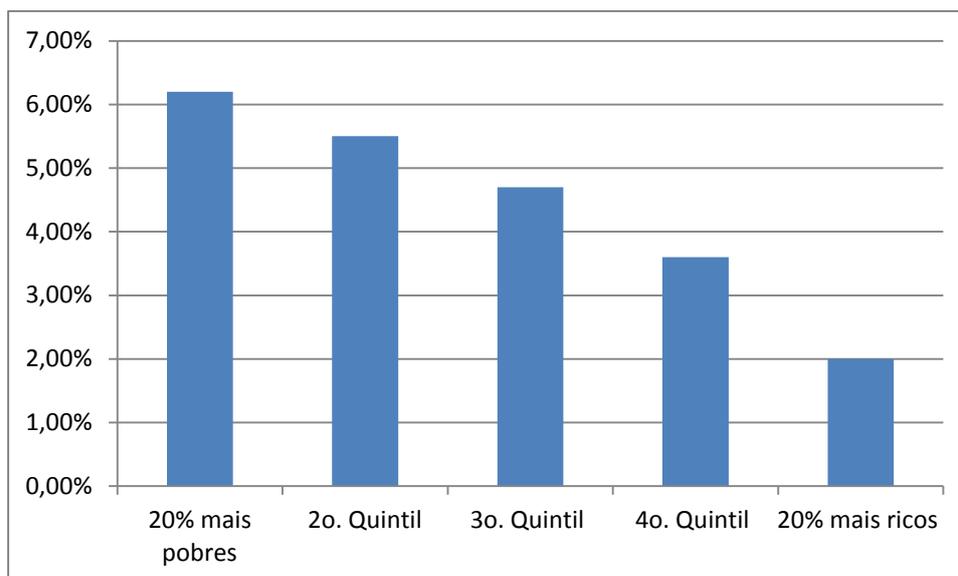
Gráfico 1: Evolução da pobreza e extrema pobreza no Brasil 1992 – 2012, segundo proporção de pobres e extremamente pobres.



Fonte: FAO 2014.

A extrema pobreza teve drástica redução. Enquanto em 1992 era de 13,57%, em 2002 atingiu a marca de 9,7% e 3,56% em 2012. Contudo, a curva descendente mais acentuada deu-se com a pobreza. Ela estava em 31,3% em 1992, indo para 24,68% em 2002, e por fim foi para 8,5% em 2012. O gráfico abaixo mostra o crescimento da renda domiciliar per capita por quintil da sociedade brasileira entre 2001 e 2012. Cada quintil equivale a 20% da sociedade brasileira, sendo o 1º. quintil o mais pobre, e o 5º. o mais rico.

Gráfico 2: Crescimento da renda domiciliar per capita por quintil no Brasil, 2001 – 2012.



Fonte: FAO, 2014. A partir de dados da PNAD/ IBGE, 2013.

Observa-se que, entre 2001 e 2012, a renda do quinto mais pobre da sociedade brasileira cresceu 6,20%, e a renda do quinto mais rico, 2%. Ou seja, a renda dos mais pobres cresceu três vezes mais rápido que a dos mais ricos. Apesar de todos os avanços, as classes menos favorecidas continuam a ter maior dificuldade quando se trata de poder de compra. Segundo a POF 2008-2009 (Pesquisa de Orçamento Familiar 2008-2009), a alimentação representava 16,1% da despesa da família brasileira. Em famílias de menor renda ia a 28,5%, e nas de maior renda, a 11%. A inflação dos preços supera a inflação do Brasil (FAO, 2014). O feito brasileiro vai em tendência contrária à do mundo. Enquanto recentes relatórios da OCDE (RADIO FRANCE INTERNATIONAL, 2015) alertam para a crescente desigualdade no mundo em níveis alarmantes, o Brasil é citado como exemplo de redução de desigualdade de renda.

A desigualdade atingiu níveis recordes na maioria dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Vale observar que o Brasil não é parte da Organização. Segundo relatório chamado *In it together – why less inequality benefits all* lançado pela Organização em Paris em 21 de maio de 2015, os exemplos mais flagrantes são os países emergentes.

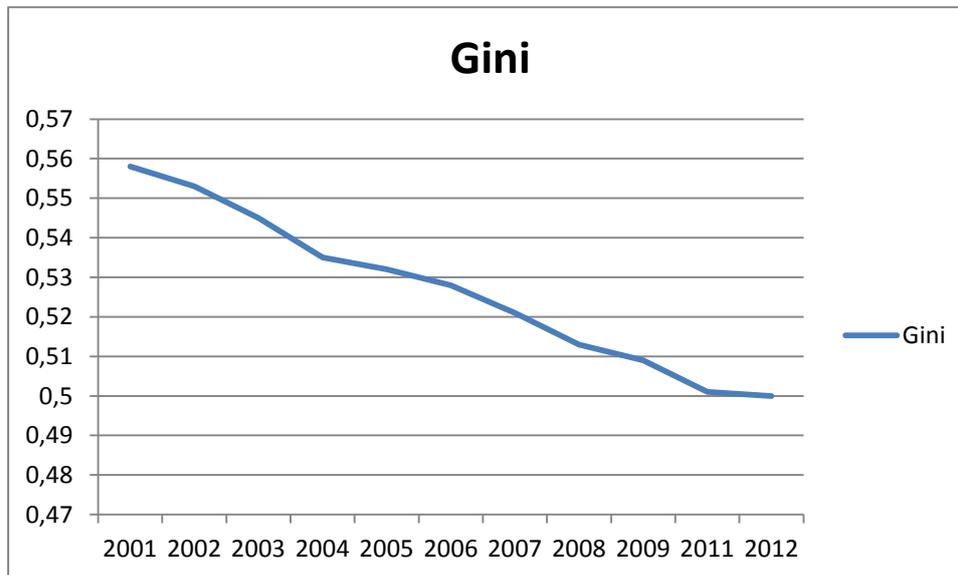
Como mostra Ángel Gurría, Secretário-Geral da OCDE, nos 34 países da OCDE, 10% dos mais ricos têm renda 9,6 vezes maior que a dos 10% mais pobres. Se na década de 1980 era 7,1 vezes, na década de 2000 passou a ser 9,1 vezes. As desigualdades mais flagrantes são sobre patrimônio (RADIO FRANCE INTERNATIONAL, 2015).

A OCDE tem consciência sobre os efeitos negativos da desigualdade. Para Gurría ela enfraquece o tecido social e compromete o crescimento econômico dos países. Entre 1985 e 2005, em 19 países da Organização, a desigualdade prejudicou o crescimento econômico em 4,7%. Frente a esta realidade a OCDE recomenda promover igualdade de gênero no trabalho, ampliar oferta de empregos mais estáveis e estimular investimentos em educação e formação contínua por toda a vida. Além disso, impostos são meio apontado pela OCDE para reparar desequilíbrio. As políticas públicas devem garantir que os mais ricos e as multinacionais paguem a maior parte dos encargos fiscais.

Entre 1995 e 2013, mais de 50% dos empregos criados nos países da OCDE caracterizaram-se por uma série de dificuldades, inclusive com desigualdade de gênero e precariedade para os jovens. Como dito, os emergentes da Organização foram os mais desiguais, como o Chile, o México e a Turquia. Entre os emergentes, a desigualdade normalmente fica acima da média dos países da OCDE.

Amplamente usado para avaliar desigualdade, o coeficiente de Gini consiste num valor entre zero e um; e quanto mais próximo de 01, mais desigual o país se enquadra. Enquanto a média dos países da OCDE é de 0,32 (a despeito de suas desigualdades internas), no Brasil o coeficiente é 0,55. Um país como a África do Sul, por exemplo, apresenta 0,70. Há evidências de redução de desigualdade desde os anos de 1990 na América Latina, especialmente no Brasil. Segundo a FAO (2014) nesse país o coeficiente de Gini é o mais baixo dos últimos 50 anos, destacando-se também que de 2003 a 2009 a redução da pobreza foi de quase 50%. Houve queda substantiva do Índice de Gini entre 2001 e 2012. Se em 2001 ele era de 0,558, em 2012 chegou a 0,50.

Gráfico 3: Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal dos domicílios particulares permanentes com rendimento, Brasil, 2001-2012.



Fonte: FAO, 2014. A partir de dados da PNAD/ IBGE, elaboração SAGI/ MDS.

Na redução de desigualdade destacam-se os programas sociais como o Bolsa Família no Brasil, o Prospera do México (UNESCO, s.d.) e o Jefes y Jefas de Hogar Desocupados da Argentina (GOLBERT, 2006). Nestes exemplos houve a diminuição da desigualdade, por meio de programas sociais e emprego, criados para alvos específicos (RADIO FRANCE INTERNATIONAL, 2015).

Em 2003 o Bolsa Família, que serviu de modelo para seus contrapartes do México e da Argentina, se constituiu em programa de transferência condicionada de renda. Sob ao condicionamento de que as crianças da família deveriam frequentar a escola e serem acompanhadas nos serviços de saúde, houve transferência de recursos preferencialmente à mãe para mais de 13,8 milhões de famílias de baixa renda.

Entre 2003 e 2013 o investimento do Programa triplicou (R\$ 25 bilhões em 2013). Investindo só 0,8% do PIB, o Bolsa Família consegue contemplar 50 milhões de pessoas (1/4 dos brasileiros), mas mesmo assim o Programa enfrenta resistências por injustificado ódio de classe que tem como alvo os beneficiários (OLIVEIRA, 2015).

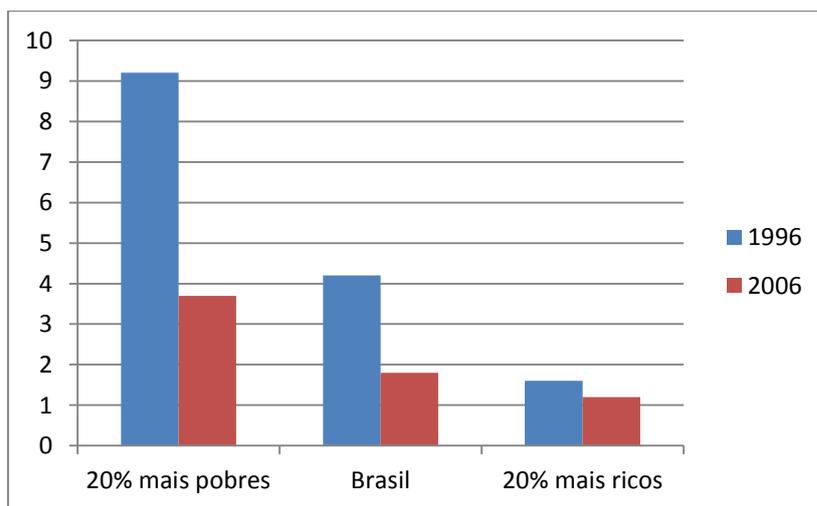
A FAO (2014) mostra as repercussões que a redução da desigualdade vem enfrentando com relação à saúde da população brasileira. Há tendência de transição no estado

nutricional da população, com redução da prevalência da desnutrição (redução do déficit de altura e peso) e aumento do sobrepeso/ obesidade.

A prevalência do excesso de peso é alta em todas as faixas de renda, mas aumenta no grupo de maior renda. De fato, conforme visto, as populações de menor renda convivem tanto com desnutrição quanto com excesso de peso. Apenas entre beneficiários do Bolsa Família (2012), metade das mulheres e 18,8% dos adolescentes tinham excesso de peso. A partir dos 05 anos de idade ocorre o aumento do excesso de peso (2008-2009). A desnutrição crônica caiu pela metade de 1989 a 2008/2009, dado visível pela redução no déficit de altura.

A desnutrição crônica (caracterizada pela baixa-estatura-para-a-idade) foi de 13,4% (em 1996) a 6,7% (em 2006), sendo a maior redução na baixa renda. Dados da FAO (2014a) mostram que a desnutrição passou de 10,7% (em 2000-2002) para menos de 5% (em 2004-2006). A seguir, gráficos sobre a evolução da prevalência da desnutrição (em suas formas aguda e crônica) em crianças menores de cinco anos do Brasil, comparando os anos de 1996 e 2006.

Gráfico 4: Prevalência da desnutrição aguda (peso abaixo do esperado para a idade) em crianças menores de 05 anos no Brasil, 1996 a 2006 (em %).

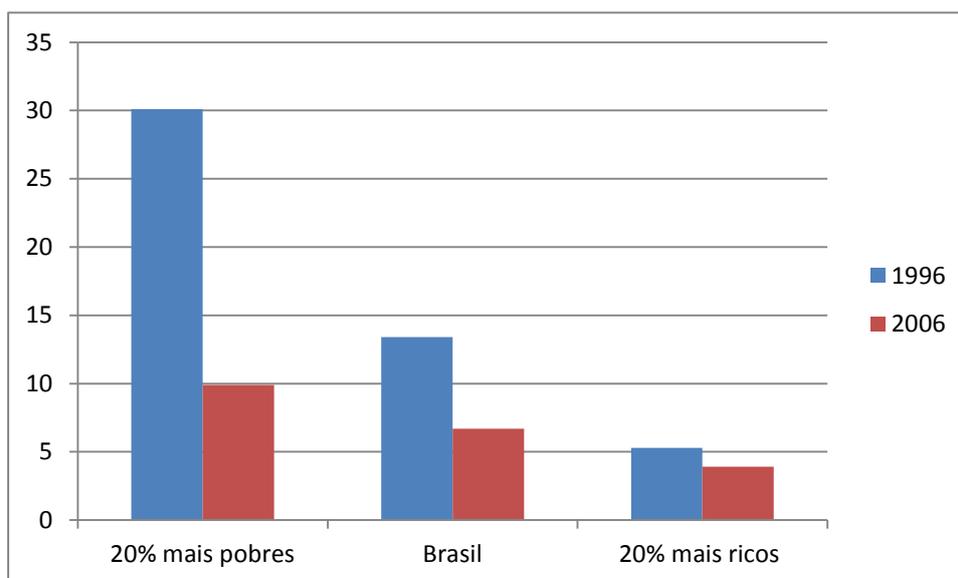


Fonte: FAO, 2014. A partir de dados do IPEA, 2014.

É inegável a redução da desnutrição aguda (peso abaixo do esperado para idade), em crianças menores de cinco anos do Brasil. Se em 1996 a porcentagem do país era de

4,2%, dez anos depois ela chegou a 1,8%. Nos 20% mais ricos do país a desnutrição aguda foi de 1,6% a 1,2%. Entretanto, no quintil mais pobre da população as mudanças se fizeram sentir mais acentuadamente. Enquanto em 1996 esse tipo de desnutrição afetava 9,2% das crianças, em 2006 a porcentagem de crianças atingidas caiu a 3,7.

Gráfico 5: Prevalência da Desnutrição Crônica (altura abaixo do esperado para a idade) em crianças menores de 05 anos no Brasil, 1996 a 2006.



Fonte: FAO, 2014.

A desnutrição crônica (altura abaixo do esperado para a idade) em crianças abaixo de cinco anos afeta mais do que a desnutrição aguda. No país, a prevalência caiu de 13,4% (em 1996) para 6,7% (em 2006) – praticamente a metade. Entre o quintil mais rico, em 1996, o percentual era de 5,3, mas em 2006 caiu para 3,9. Também neste caso a maior mudança foi sentida nos 20% mais pobres. Nesta faixa a prevalência era de 30,1% em 1996, e em 2006 era de 9,9%.

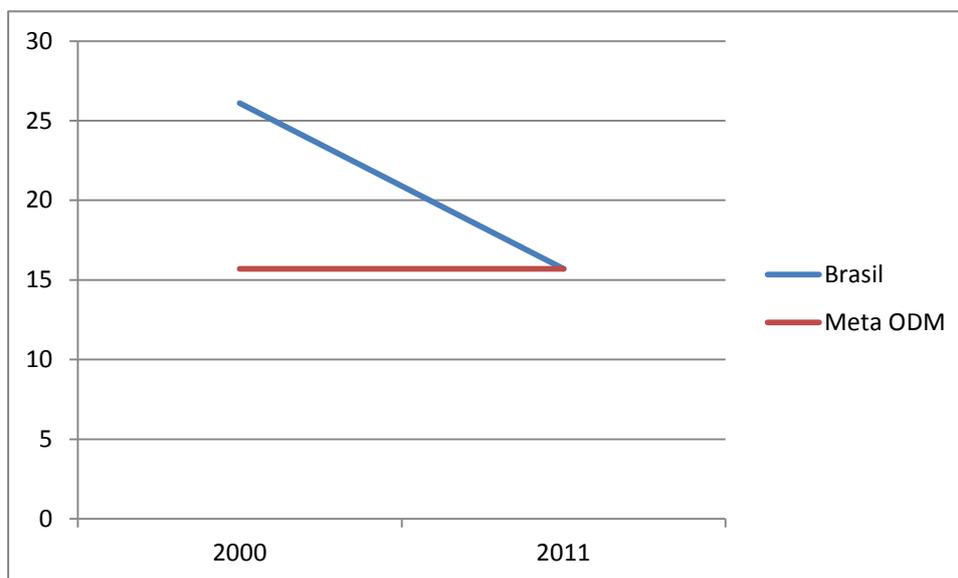
O aumento da prevalência do aleitamento materno contribuiu para a redução da desnutrição, mas apesar dos avanços, o aleitamento precisa ser reforçado, pois ainda há muito leite não-materno e baixo consumo de frutas.

Outro indicador que vem melhorando nos últimos 10 anos é a taxa de mortalidade infantil, evidenciando mais acesso a serviços de saúde e alimentação adequada. Ela caiu em todo o país, mas no Nordeste a redução foi mais acentuada; 6,6% ao ano

(FAO, 2014). O Brasil conseguiu reduzir a mortalidade infantil em 20% acima da média mundial. Dados da ONU comparam índices de 1990 aos de 2015. Enquanto a média global de redução da mortalidade infantil foi de 53%, o índice brasileiro de redução da mortalidade infantil foi de 73%. Segundo a ONU, os avanços são decorrentes de conjunto de políticas públicas, tais como acesso a vacinação e diminuição da pobreza por meio do Bolsa Família (JORNAL PONTO FINAL, 2015).

De acordo com o gráfico abaixo, ao longo dos anos, a meta do Objetivo do Milênio para mortalidade infantil está fixada em 15,7 por mil nascidos vivos. A taxa do Brasil era de 26,1 em 2000, mas o país atingiu o Objetivo do Milênio em 2011. O país antecipou em quatro anos o cumprimento da meta nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Havia a meta global de reduzir extrema pobreza à metade de 1990, e a meta brasileira rigorosa de reduzir extrema pobreza a ¼. No Brasil foram todas cumpridas, como dito anteriormente, bem antes do estipulado.

Gráfico 6: Taxa de Mortalidade Infantil no Brasil 2001-2011 (por mil nascidos vivos).



Fonte: FAO, 2014.

Quando assumiu a presidência do Brasil em 2003, Lula determinou como prioridade o cumprimento das metas do milênio. Foi enfatizada a importância da população ter acesso três refeições por dia, e no mesmo ano foi lançado o Fome Zero (FAO 2014; 2014a). Por conectar políticas macroeconômicas, sociais e agrícolas (com a criação do

CONSEA, estrutura legal e coordenação interministerial) o Programa Fome Zero foi considerado primeiro passo neste sentido. Integrando 19 ministérios, o Programa promoveu igualdade de renda, emprego, agricultura familiar e nutrição e foi apoiado pela FAO.

Outro pilar da segurança alimentar foi o Programa de Alimentação Escolar, que em 2012 atendeu 43 milhões de crianças. Posteriormente houve o Brasil sem Miséria, plano de desenvolvimento inclusivo, e o direito humano à comida foi consolidado à Constituição em 2010. Merece também destaque o fato de que no Brasil o poder de compra do salário mínimo aumentou 70%, de 2003 a 2013. Como resultado de tais políticas econômicas e sociais, houve drástica redução das taxas de pobreza e de extrema pobreza no Brasil, de 2001 a 2012, conforme verificado na tabela abaixo:

Tabela 3: Comparação de taxas de pobreza e extrema pobreza no Brasil, 2001-2012:

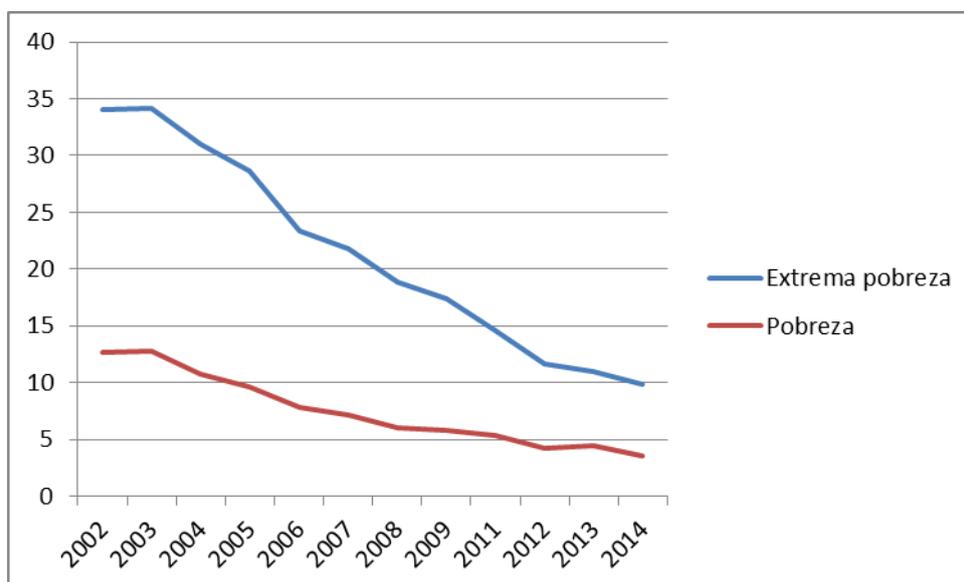
	2001	2012
Pobreza	24,3%	8,4%
Pobreza extrema	14%	3,5%

Fonte: FAO, 2014a.

Os maiores avanços ocorreram nas rendas mais baixas da população. Desde 2011 foram 22,1 milhões de brasileiros que deixaram a linha da extrema pobreza. Programas de fortalecimento da agricultura familiar foram fundamentais para o Fome Zero. No ramo de atividade, a renda média cresceu 52% de 2003 a 2011, porém persistiram diferenças regionais. Observa-se maior desigualdade no Centro-Oeste e menor desigualdade no Sul (FAO, 2014).

As desigualdades raciais também devem ser destacadas. O rendimento per capita de domicílios de pessoa de cor branca é duas vezes maior do que os de pretos e pardos. Segundo o MDS (2015), entre as famílias beneficiárias do Bolsa Família, 10,3 milhões dos responsáveis são negros (75% do total). Com o Plano Brasil sem Miséria, mais de 332 mil beneficiários negros do Bolsa Família se formalizaram como MEI (microempreendedores individuais) – compondo 63% do total, e 78% das operações de microcrédito produtivo do Programa Crescer foram realizadas por negros

Gráfico 7: Taxas de Pobreza e Extrema Pobreza da população negra PNAD/ IBGE e MEDS, 2002 a 2014.



Fonte: MDS, 2015.

O gráfico acima mostra a evolução das taxas de pobreza e de extrema pobreza da população negra, entre 2002 e 2014. Em ambos os casos houve significativa redução do ano inicial ao ano final da série. A pobreza reduziu de 12,7% para 3,6%, mas a maior redução foi na extrema pobreza. Ela foi de 34% em 2002 a 9,9% em 2014 (MDS, 2015). São 166,3 mil famílias chefiadas por negros recebendo apoio para ampliar a produção e melhorar renda. A população negra conta com apoio da Rede de Assistência Social:

- 8.107 Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), em 99,4% dos municípios brasileiros
- 2.315 unidades dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS);
- 294 Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua – Centros POP (MDS, 2015).

Ainda que em menor magnitude, a extrema pobreza ainda persiste no país e as áreas rurais, indígenas e comunidades quilombolas são onde ocorre mais fome (SESC/ CENTRO DE PESQUISA E FORMAÇÃO, 2015).

DURÁN (2015) faz recomendações e destaca desafios no combate à fome. Para a autora são necessárias respostas integradas, envolvendo mulheres e pequenos agricultores. Produtividade agrícola melhorada, crescimento econômico inclusivo e expansão da proteção social também são fatores críticos. São necessários sistemas de alimentação com melhores resultados nutricionais, que exijam menos uso da terra e que sejam mais sustentáveis e resilientes à mudança climática.

Quanto aos desafios, estes são tão grandes quanto a população. Estima-se que serão necessários 70% a mais de alimentos para cobrir a mudança estimada na demanda e na dieta. Outro problema é que o desperdício ainda ocorre, e por isso a produção e a cadeia de fornecimento devem ser reavaliadas. Qualidade é também uma questão. Erradicar a fome e extrema pobreza exigirá US\$ 267 bilhões por ano – nos próximos 15 anos, e a como obter essa quantia representa um desafio. Ademais, serão necessárias ações coletivas, como duplicar a produção de alimentos em escala global, reduzir o desperdício e experimentar alternativas alimentares (DURÁN, 2015).

A FAO (2014), por sua vez, elenca questões centrais que permanecem, como a democratização da estrutura fundiária, a discussão sobre diferentes modelos produtivos e a promoção da transição agroecológica.

Carmen Bocchi elogia a capacidade do Brasil de articular grande campanha contra a fome e na América Latina muitos copiaram o Fome Zero. Como visto, no caso brasileiro o que fez diferença foi ter políticas articuladas. Para a coordenadora da CAISAN não se combate a fome com transferência de renda, importação de alimentos, combate da mortalidade infantil e alimentação escolar, separadamente. É apenas juntas que estas ações fazem efeito (SESC/ CENTRO DE PESQUISA E FORMAÇÃO, 2015).

6. Considerações finais

Fica evidente atualidade do pensamento de Josué de CASTRO (1984), que ressalta a importância das escolhas governamentais no perfil alimentar da população. São escolhas que se referem a projetos de desenvolvimento e rumos da economia, e embora hoje o perfil de fome seja bem diferente do da época do pensador pernambucano, persiste o dilema entre o “pão e o aço”.

Os recentes números, que evidenciam redução da fome e desigualdade, mostram que a prioridade tem mudado. Além disso, se nos anos de 1990 as ONGs eram importantes agentes no processo, nos anos de 2000 o governo retoma para si a responsabilidade de combate à fome, revelando-se agente forte e efetivo. O Brasil tem destaque mundial na questão de segurança alimentar, especialmente por ter tradição de participação popular nas políticas e por ter forte influência do setor saúde – culminando na ascensão de José Graziano na FAO e na inclusão da dimensão nutricional no conceito de segurança alimentar. Essa foi uma contribuição brasileira.

Outro motivo de destaque do país é o fato de ser verdadeiro laboratório e exemplo para o mundo; um país de dimensões continentais, com diversidade de ecossistemas e de oferta de alimentos, tropical como muitos países de fome. Diretrizes detalhadas, a ênfase na agricultura familiar (valorizada como maior provedora de alimentos para o brasileiro), intervenção no mercado através do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), programas de alimentação escolar e a constituição da REDESAN, com equipamentos como cozinhas comunitárias, restaurantes populares e bancos de alimentos, bem como conselhos de participação, são medidas efetivas.

O próprio papel do Banco de Alimentos é questionado: teria sua ênfase no combate à fome ou no combate ao desperdício? De qualquer forma, o relacionamento entre o governo e as grandes corporações é complexo e não isento de conflitos. Essas tensões envolvem problemas e desafios como a da obesidade infantil, da proliferação de agroquímicos e transgênicos, e da uniformização/ padronização da cultura, levando à perda de diversidade alimentar. Contudo, é inegável constatar que a fome tem sido

combatida e que CASTRO (1984) teria ficado admirado de ver o Brasil fora do mapa da fome desde 2014.

7. Bibliografia

ARGENTA, Solange (2015). “Josué de Castro: raízes da fome” In: Revista Radis no. 158. Novembro, PP. 30-33.

BEIRANGÊ, Henrique (2016). “A caixa preta da merenda paulista”. In: Carta Capital, www.cartacapital.com.br, 14 de janeiro, acessada em 22 de janeiro de 2016.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1993). *Lei do Bom Samaritano*. Lei da Agricultura e Mercado – Lei 1993 c.182.

PORTAL BRASIL (2016). “Programa de Aquisição de Alimentos é exemplo internacional”. In: Portal Brasil, www.brasil.gov.br, acessado em 22 de janeiro de 2016.

CAISAN – CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (2015). Website Oficial da CAISAN. In: www.caisan.gov.br. Email: caisan.nacional@mds.gov.br

CASTRO, Josué de (1984). *Geografia da Fome*. Rio de Janeiro: Antares.

CONAB - COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (2014). *Balanço Social 2013*. Brasília-DF: Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB.

_____ (2015). Verbetes “Agricultura Familiar”, “PAA – Programa de Aquisição de Alimentos” e “A CONAB”. In: <http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1125&t=2> Website da CONAB, acessado em 17 de setembro de 2015.

DANTAS, S. T. et al. *Influência da danificação mecânica de embalagens metálicas na interação com o produto acondicionado: creme de leite*. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-67232011000400006, acessado em 11 de fevereiro de 2016.

DENSER, Miguel (2015). “Programa de combate ao Desperdício é premiado pelo Governo do Estado” In: www.santoandre.sp.gov.br. Santo André, Prefeitura de Santo André, 15 de outubro

DURÁN, Paula (2015). “Conseguir a segurança alimentar para todos”, In: www.envolverde.com.br, 14 de setembro, acessado em 29 de setembro de 2015.

ENGELS, Friedrich (2008). *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. Tradução de A. Schumann. São Paulo: Boitempo.

FAO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA (2014). *O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. Um retrato multidimensional*. Relatório ONU 2014. Brasília-DF: FAO.

(2014a). *The State of Food Insecurity in the World*. Rome: FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations.

FETRAF-SUL – FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA FAMILIAR – SUL (2014). “Agricultura Familiar é a Grande Responsável pelo Processo de Erradicação da Fome no Brasil, diz ONU”, In: website da Central Única dos Trabalhadores. www.cut.org.br, acessado em 23 de outubro de 2015.

BLOG FILOSOFIA DIÁRIA (2010). “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida” In: Blog Filosofia Diária, www.profmorais.wordpress.com, 21 de abril, acessado em 15 de dezembro de 2015.

RADIO FRANCE INTERNATIONAL (2015). “Brasil é exemplo de combate à desigualdade, diz relatório da OCDE”. In: RFI Português do Brasil. www.brasil.rfi.fr, 21 de maio, acessado em 22 de outubro de 2015.

GALEANO, Eduardo (1990). *As veias abertas da América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

GOLBERT, Laura (2006). *Aprendizajes del Programa de Jefes y Jefas de Argentina*. Reunión de Expertos. Gestión y Financiamento de las políticas que afectan a las familias. Buenos Aires: CEPAL-ONU, CEDES.

HELENE, Maria E. M.; MARCONDES, Beatriz; NUNES, Edelci (2002). *A fome na atualidade*. São Paulo: Scipione.

HIEROPHANTE MAGAZINE (2011). “Falta comida? ONU esclarece 11 mitos sobre a fome no mundo” In: Hierophante Magazine, <http://www.hierophant.com.br/arcano/posts/view/Alexandre/1342>, 22 de novembro, acessado em 16 de março de 2016.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA AVANÇADA (2010). “Capítulo 7 – A Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição (REDESAN) como elemento da estratégia da Política de Segurança Alimentar e Nutricional”. In: *Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas – Livro 6 – Vol. 2*. Brasília – DF: IPEA, PP. 239-255.

LIMA, Alceu Amoroso (1984). “Prefácio à décima edição”. In: CASTRO, Josué de. *Geografia da Fome*. Rio de Janeiro: Antares.

MACEDO, Dione C. et. al. (2009). “A Construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil”. In: Revista Simbiologias, 2009, http://www.ibb.unesp.br/Home/Departamentos/Educacao/SimbioLogias/A_Construcao_da_Politica_de_Seguranca.pdf, acessado em 11 de fevereiro de 2016.

MAYER, André (1984). “Prefácio à nona edição”. In: CASTRO, Josué de. *Geografia da Fome*. Rio de Janeiro: Antares.

MDS - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (2008). *Segurança Alimentar e Nutricional: Trajetória e Relatos da Construção de uma Política Nacional*. Brasília: MDS.

_____. (2009). *Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Pelo direito humano à alimentação adequada*. Ed Especial. Brasília: Gráfica Brasil.

_____. (2015). “Extrema pobreza reduz 18,1% entre pessoas negras”, In: Website do MDS, www.meds.gov.br, acessado em 24 de novembro de 2015.

MONTEIRO, C. A. (s.d.) Fome, desnutrição e pobreza: além da semântica. Disponível em : http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902003000100003, acessado em 11 de fevereiro de 2016.

MST – MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA (2015). *Primeira Feira Nacional da Reforma Agrária*. In: www.mst.org.br/feira-reforma-agraria/ acessado em 23 de outubro de 2015.

_____. (2015a). “Por que pedimos o boicote ao agronegócio do Mato Grosso do Sul” In: www.mst.org.br, 19 de outubro, acessado em 23 de outubro de 2015.

OLIVEIRA, Fátima (2015). “Disse Maiakóvski: gente é para brilhar com brilho eterno” In: Geledés – Instituto da Mulher Negra, 11 de agosto. www.geledes.org.br, acessado em 23 de outubro de 2015.

PAIXÃO, Moacyr. *Reforma Agrária – um Programa de Desenvolvimento Econômico* destaca os seguintes problemas da sociedade rural:

PERES, Thaís Helena de Alcântara (2005). “Comunidade Solidária: a proposta de um outro modelo para as políticas sociais” In: Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 5, n. 1, janeiro-junho, PP. 109-126.

JORNAL PONTO FINAL (2015). "Brasil reduz mortalidade infantil" In: Jornal Ponto Final, Ano XIX, no. 870, semana de 15 a 21 de outubro de 2015.

PREFEITURA DE SÃO PAULO (2015). *Plano de Ação para Regulamentação da Alimentação Orgânica na Rede Municipal de Ensino*. In: www.saopauloaberta.prefeitura.sp.gov.br. São Paulo: São Paulo Aberta

RIBEIRO, Tatiane; SCIARRETTA, Toni (2013). "Inimiga número um dos transgênicos, física indiana denuncia ditadura da indústria alimentícia", In: Jornal Folha de São Paulo, 24 de agosto, www1.folha.uol.com.br, acessado em 27 de janeiro de 2016.

ROUQUAYROL, Maria Zélia et al. (2003). *Epidemiologia e Saúde*. Rio de Janeiro: MEDSI.

SESC SÃO PAULO (s.d.). *O Estatuto do Bom Samaritano*. São Paulo: SESC.

SOARES, Gláucio Ary Dillon (1974). *Sociedade e política no Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional

UNESCO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (s.d.). *Programas México, Próspera*. In: Redetis: Educación, Trabajo e Inclusión Social em América Latina. www.redetis.iipe.unesco.org, acessado em 22 de outubro de 2015.

VALENTE, Luiz Schiek (2002). *Direito Humano à Alimentação: conquistas e desafios*. São Paulo: Cortez.

Filme

Muito Além do Peso. Brasil, 2012. Direção de Estela Renner e produção de Marcos Nisti. Produtora Maria Farinha