

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS,  
LETRAS E ARTES DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS PROGRAMA DE PÓS-  
GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS.

ANA LÚCIA KRAIEWSKI

**Caracterizando a Política de Segurança Alimentar e Nutricional:** Uma análise  
a partir da experiência no município de Nova Esperança - PR

Maringá

2017

ANA LÚCIA KRAIEWSKI

**Caracterizando a Política de Segurança Alimentar e Nutricional: Uma análise a partir da experiência no município de Nova Esperança - PR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Departamento de Ciências Sociais, Centro de Ciências Humanas da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Área de Concentração: Sociedade e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Geovanio Edervaldo Rossato

Maringá  
2017

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**(Biblioteca Central - UEM, Maringá, PR, Brasil)**

K89c Kraiewski, Ana Lúcia  
Caracterizando a política de segurança alimentar e nutricional : uma análise a partir da experiência no município de Nova Esperança - PR / Ana Lúcia Kraiewski. -- Maringá, 2017.  
131 f. : il. color., grafs.

Orientador: Prof. Dr. Geovanio Edervaldo Rossato.  
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2017.

1. Fome - Gestão - Nova Esperança, PR. 2. Segurança alimentar e nutricional - Nova Esperança, PR. I. Rossato, Geovanio Edervaldo, orient. II. Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Departamento de Ciências Sociais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. III. Título.

CDD 21.ed. 363.8

AMMA-003428

ANA LÚCIA KRAIEWSKI

**Caracterizando a Política de Segurança Alimentar e Nutricional: Uma análise a partir da experiência no município de Nova Esperança - PR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Departamento de Ciências Sociais, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais pela Comissão Julgadora composta pelos membros:

**COMISSÃO JULGADORA**

Prof. Dr. Geovanio Edervaldo Rossato  
Universidade Estadual de Maringá (Presidente)

Prof. Dr. Fagner Carniel  
Universidade Estadual de Maringá

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ana Patrícia Pires Nalesso  
Universidade Estadual de Londrina (UEL)

Aprovada em: 30/03/2017

Local de Defesa: campus da Universidade Estadual de Maringá

*Dedicatória*

*À Deus, meu refúgio e sustento, fonte de misericórdia e amor eterno.*

*Aos meus pais Ana e Arnaldo (in memoriam),  
que são meu amparo e motivo para chegar até aqui.*

*Aos meus tios, Aparecida, José e Leonildes e  
meu irmão Adriano pelo apoio constante.*

*Ao meu namorado Henrique, por todo o amor,  
companheirismo, apoio e doação dispensados  
incondicionalmente durante todo esse tempo.*

## AGRADECIMENTOS

“É tão bom poder te adorar meu coração se alegra em tua presença. É tão bom poder te encontrar, correndo pros teus braços quero me lançar e quase não me aguento de vontade de gritar” (Adriana Arydes).

“Volta pro amor de Deus, volta pros braços do Pai, Ele te espera e quer te dar vestes novas”. (Samuel Ferreira).

Essas duas canções acima foram as que mais me aproximaram de Deus nesses últimos dois anos, que me acompanharam nas idas e vindas das aulas do mestrado dentro da circular. Meu agradecimento em especial é para Deus, que me deu a força a providência e o sustento necessários em cada etapa e momento da minha vida, do mestrado e dessa pesquisa. Toda honra a ELE que é digno de louvor.

À minha mãe Ana, que entendeu as minhas ausências, que reza e me ama mesmo quando não mereço e que é o principal motivo da minha caminhada. Ao meu pai Arnaldo (*in memoriam*) que é meu intercessor e fonte de inspiração. Ao meu namorado Henrique que compartilhou todos os momentos do mestrado, inclusive os mais difíceis e não se cansou de estar presente e ser meu refúgio.

Ao meu orientador, Professor Geovanio, que acreditou incondicionalmente em mim sem me conhecer previamente e nesse trabalho. Me acolheu com toda paciência e sabedoria em todas as circunstâncias, entendendo os meus limites e possibilidades, me incentivou e me fez crescer nesse período com seu suporte, respeito e conhecimentos.

Aos professores do programa de pós-graduação em Ciências Sociais que contribuíram de forma brilhante com todo esse processo. Ao Professor Antonio Ozaí da Silva que por uma delicada circunstância, prontamente aceitou nos últimos instantes perto da banca de qualificação assumir o posto de membro titular da banca, demonstrou com esse nobre gesto todo o comprometimento profissional, amizade e companheirismo para com seus pares e para comigo. Ao Professor Fagner Carniel por aceitar participar das bancas de qualificação e defesa que com sua leitura atenta e suas sugestões enriqueceu a construção dessa pesquisa. As Professoras Simone e Meire pelas ricas contribuições ao longo desse processo.

À professora Ana Patrícia Pires Nalesso que desde a graduação me estimula e encoraja a conquistar sonhos que jamais poderia imaginar alcançar, como esse do mestrado. Uma pessoa que passou por um grande desafio de vida nesses últimos tempos, mas que venceu e ultrapassou seus próprios limites para mais uma vez contribuir em mais esse momento da minha vida. Obrigada por aceitar participar da banca de defesa e por sempre me presentear com seu carinho e amizade que são essenciais.

Aos meus amigos, amigas e irmãos de grupo de oração, equipe de trabalho que tanto me

apoiaram e rezaram por mim nesse percurso. Não seria possível chegar ao fim dessa jornada sem a ajuda, compreensão e carinho de todos vocês. Obrigada Brenda, Fernanda, Fernando, Jakson, João Paulo e Juliana (João Francisco) pela escuta atenta e cuidados dedicados principalmente nesse período da minha vida. Também a minha colega de trabalho a psicóloga Maria Aparecida e a Stefany que pelo carinho e proximidade com o tema da pesquisa não mediram esforços em disponibilizar ajuda, preocupação e troca de conhecimentos. Obrigada Adriana, Bel, Cleide, Jessica, Rubya e Vanessa por todo o suporte. Não é possível citar a todos, mas vocês são um tesouro em minha vida.

À minha amiga Juliana Doronin que conheci ainda como aluna não-regular do mestrado em 2011, bem no início do caminho que percorri para chegar até aqui. Quando pensei que não conseguiria, me encorajou a tentar novamente e encarar meus próprios limites. Desejou e quis estender essa conquista do mestrado que ela alcançou também em minha vida.

À toda a turma do mestrado 2015, aprendi muito com cada um(a), deixaram marcas em minha vida. Obrigada pelo carinho Isadora, Lílian, Miriã e Raony, jamais esquecerei todo o apoio e conforto que vocês me proporcionaram em cada conversa e companhia.

Aos secretários municipais do município de Nova Esperança que aceitaram o desafio de contribuir com este trabalho.

Não é possível citar todos os nomes daqueles que me apoiaram e ajudaram de uma forma ou de outra nesse período. Uma coisa é certa, não seria possível chegar aqui sozinha e o meu sentimento é da mais profunda gratidão a cada uma dessas pessoas.

*“Enquanto os homens exercem seus podres poderes  
Morrer e matar de fome, de raiva e de sede  
São tantas vezes gestos naturais.”*

*Caetano Veloso*



## **Caracterizando a Política de Segurança Alimentar e Nutricional: Uma análise a partir da experiência no município de Nova Esperança - PR**

### **RESUMO**

Este trabalho analisa a temática da caracterização da política pública de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), a partir da experiência no município de Nova Esperança/PR, na perspectiva dos secretários municipais de Assistência Social, Educação e Saúde, do período de 2013 a 2016. Sendo assim, parte-se do pressuposto que a Segurança Alimentar e Nutricional se realiza de forma distinta nos municípios, segundo as especificidades dos mesmos, as quais são: modelo de gestão, nível de importância na agenda dos secretários municipais, movimentos sociais, indicadores de pobreza e a característica da produção de alimentos. A pesquisa traz elementos macros e micros pertinentes às causas e pseudocausas sobre a existência da fome e os recursos utilizados historicamente para combatê-la que foram assumidos pelo Estado frente ao desenvolvimento de ações de segurança alimentar no Brasil e no município de Nova Esperança, localizado na região noroeste do estado do Paraná. Este trabalho é qualitativo, de cunho exploratório, e utilizou como corpus, para a coleta de dados, a entrevista com roteiro semiestruturado junto aos secretários municipais das políticas de Saúde, Educação e Assistência Social do município de Nova Esperança. A escolha metodológica deu-se pela percepção que a Segurança Alimentar e Nutricional é intrinsecamente intersetorial e o estudo de caso realizado aponta para o fato que as secretarias de atuação dos interlocutores são as principais promotoras dos programas de segurança alimentar no referido município analisado. A análise conclui que o entendimento sobre o conceito de segurança alimentar e nutricional está se consolidando e, paulatinamente, dedica-se não apenas em garantir quantidades de alimentos e nutrientes necessários à superação da fome, mas, também, em garantir a qualidade desses alimentos. Logo, percebeu-se que há um hiato no que se refere à intersetorialidade, e que as principais dificuldades apontadas em nível local pelos sujeitos da pesquisa na implantação dos programas de SAN foram à burocracia, a frágil estrutura física e de recursos humanos exclusivos para a SAN e o comprometimento entre todos os setores.

**Palavras-chave:** Fome. Gestão. Segurança alimentar e nutricional. Município de Nova Esperança, PR.

## **Characterizing the Food and Nutrition Security Policy: An analysis based on experience in the municipality of Nova Esperança - PR**

### **ABSTRACT**

This work analyzes the characterization of the public policy of Food and Nutrition Security (SAN), based on experience in the municipality of Nova Esperança / PR, from the perspective of the municipal secretaries of Social Assistance, Education and Health, from 2013 to 2016. Therefore, it is assumed that Food and Nutrition Security is carried out in a different way in the municipalities, according to their specificities, which are: management model, level of importance in the list of duties of municipal secretaries, social movements, indicators of poverty and the characteristic of food production. The research brings the pertinent elements the causes and pseudo-causes on the existence of hunger and the resources historically used to combat it that were assumed by the State in the development of food security actions in Brazil and in the municipality of Nova Esperança, located in the Northwest of the state of Paraná. This work is qualitative, exploratory, and used as corpus, for data analysis, the interview with a semi structured script with the municipal secretaries of the policies of Health, Education and Social Assistance of the municipality of Nova Esperança. The methodological choice was due to the perception that the Food and Nutrition Security is intrinsically intersectional and the study points out that the secretaries of action of the interlocutors are the main promoters of the food security programs in the analyzed municipality. The analysis concludes that the understanding of the concept of food and nutritional security is consolidating and is dedicated not only to ensuring the quantity of food and nutrients needed to overcome hunger, but also to guarantee the quality of these foods. Therefore, it was noticed that there is a gap with respect to intersectoriality, and that the main difficulties pointed out at the local level by the subjects of the research in the implantation of SAN programs were bureaucracy, the fragile physical structure and exclusive human resources for the SAN and the commitment among all sectors.

**Keywords:** Hunger. Management. Food and nutrition security. Municipality of Nova Esperança, PR.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIA – Associação Brasileira das Indústrias de Alimentos

AMUSEP – Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense

BM – Banco Mundial

CAAE - Certificado de Apresentação para Apreciação Ética

CADÚNICO – Cadastro Único para Programas Sociais Federais

CAISAN – Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional

CECAD - Consulta e Extração de Informações do Cadastro Único

CEP - Comitê de Ética em Pesquisa

COCAMARE – Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis de Nova Esperança

COMSEA – Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional

CMSAN – Conferência Municipal de Segurança Alimentar

CNA – Comissão Nacional de Alimentação

CNS - Conselho Nacional de Saúde

CNSAN – Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

COPEP - Comitê Permanente de Ética em Pesquisa com Seres Humanos

CORESAN – Comissão Regional de Segurança Alimentar e Nutricional

DHAA – Direito Humano a Alimentação Adequada

EAN – Educação Alimentar e Nutricional

EMATER – Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural

ENDEF – Estudo Nacional da Despesa Familiar

FAO – Food And Agriculture Organization (sigla em inglês)

FMI – Fundo Monetário Internacional

IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

INAN – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição

IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LOSAN – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

MDSA – Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário

MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC – Ministério da Educação

MI SOCIAL - Indicadores de Desenvolvimento Brasileiro da Gestão da Informação

MME – Ministério de Minas e Energia  
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos  
PAM – Programa Alimentar Mundial  
PB - Plataforma Brasil (PB)  
PBA – Programa Banco de Alimentos  
PBF – Programa Bolsa Família  
PCC – Programa Cozinha Comunitária  
PCFM – Plano de Combate à Fome e a Miséria  
PFZ – Programa Fome Zero  
PNAE – Programa de Alimentação Escolar  
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PNAN – Política Nacional de Alimentação e Nutrição  
PNLCC – Programa Nacional de Leite para as Crianças Carentes  
PNSAN – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PRP – Programa Restaurante Popular  
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
PRONAN – Programa Nacional de Alimentação e Nutrição  
ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio  
ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável  
OMC – Organização Mundial do Comércio  
OMS – Organização Mundial da Saúde  
ONU – Organização das Nações Unidas  
SAGI - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação  
SAN – Segurança Alimentar e Nutricional  
SUAS – Sistema Único de Assistência Social  
SENARC - Secretaria Nacional de Renda de Cidadania  
SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido  
UEM - Universidade Estadual de Maringá

## SUMÁRIO

<b>Introdução.....</b>	<b>14</b>
<b>1. Capítulo I - A fome no mundo e a disponibilidade de alimentos .....</b>	<b>24</b>
<b>2. Capítulo II – A Segurança Alimentar e Nutricional.....</b>	<b>45</b>
2.1 - A Segurança Alimentar Pós-Constituição Federal de 1988 .....	49
<b>3. Capítulo III - O Programa Bolsa Família: Desafios, Limites e Contribuições na garantia da Segurança Alimentar e Nutricional.....</b>	<b>58</b>
3.1 O PBF no município de Nova Esperança: um perfil das famílias .....	65
<b>4. Capítulo IV: A gestão da Segurança Alimentar e Nutricional no município de Nova Esperança.....</b>	<b>86</b>
Categoria I: A Concepção da Política Social de Segurança Alimentar .....	88
Categoria II - A Implementação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional e a Intersetorialidade em Nível Local.....	95
<b>5. Considerações Finais.....</b>	<b>103</b>
<b>Referência Bibliográfica .....</b>	<b>107</b>
<b>APÊNDICE I - Principais Programas de SAN de acordo com o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional .....</b>	<b>111</b>
<b>APÊNDICE II: Programas de Segurança Alimentar e Nutricional município de Nova Esperança e Secretarias/órgãos responsáveis.....</b>	<b>125</b>
<b>APÊNDICE III - Termo De Consentimento Livre e Esclarecido .....</b>	<b>129</b>
<b>APÊNDICE IV - ROTEIRO DE ENTREVISTA.....</b>	<b>131</b>
<b>APÊNDICE V – Autorização de Uso de Dados .....</b>	<b>132</b>

## Introdução

A alimentação é uma necessidade primordial para a vida humana, assim, “(...) salvo raras exceções, um homem pode viver normalmente três minutos sem respirar, três dias sem beber e três semanas sem comer. Não mais. Então começa a agonia.” (ZIEGLER, 2012, p. 20).

Sem o alimento, o ser humano é atingido em suas diversas áreas, pois a fome traz danos morais, psicológicos, sociais e físicos, podendo levar ao extremo que é a morte, dessa forma:

(...) dolorosa é a morte pela fome. A agonia é longa e provoca sofrimentos insuportáveis. Ela destrói lentamente o corpo, mas também o psiquismo. A angústia, o desespero e um sentimento de pânico de solidão e de abandono acompanham a decadência física. (ZIEGLER, 2012, p. 20).

Tal realidade se apresenta como algo inaceitável, visto que não é algo natural, apesar de haver diversas pseudoexplicações sobre as causas da fome e até mesmo a naturalização dessa problemática que se estabeleceu como soberana em muito tempo em nossa sociedade.

Desde a obra Geografia da Fome, de Josué de Castro, os mitos sobre a fome vêm sendo esclarecidos; evidenciando-se que a permanência da fome, seja em nível mundial, regional ou local, trata-se de uma escolha política e econômica, ou seja, não se trata de um fenômeno natural, mas é produzido pelo próprio homem. Desta forma:

A fome não é mais que uma expressão – a mais negra e a mais trágica expressão do subdesenvolvimento econômico. Expressão que só desaparecerá quando for varrido do país o subdesenvolvimento econômico, com o pauperismo generalizado que este condiciona. O que é necessário por parte dos poderes públicos é condicionar o desenvolvimento e orientá-lo para fins bem definidos, dos quais nenhum se sobrepõe ao da emancipação alimentar do povo. É dirigir a nossa economia tendo como meta o bem-estar social da coletividade. Só assim teremos um verdadeiro desenvolvimento econômico que nos emancipe de todas as formas de servidão. (CASTRO, 1967, p. 290).

Para explicar a fome no mundo, Castro (1967) recorre frequentemente à palavra “artificial”. A subalimentação, afirma, e a má nutrição são “artificiais”, no sentido primeiro do “artefato” – fenômenos criados inteiramente pelas condições experimentais, pela atividade humana.

A colonização, a monopolização da terra, a monocultura são suas primeiras causas. Elas são responsáveis, simultaneamente, pela baixa produtividade e pela distribuição desigual das colheitas.

Para tanto, Ziegler mostra que:

No começo da história humana, a apropriação do alimento era o feito do macho mais forte, quando a mulher e a criança tinham dele uma necessidade absoluta. Mas o tempo em que as necessidades irredutíveis dos homens se confrontavam com uma quantidade insuficiente de bens para satisfazê-las está hoje superado. O planeta está saturado de riquezas. Portanto, não há nenhuma fatalidade. E se um bilhão de indivíduos padecem de fome, não é por causa de uma produção alimentar deficiente, mas do açambarcamento, pelos mais poderosos, dos frutos da terra. (ZIEGLER, 2012, p. 245).

Com base em Castro (1967), ao longo do século XX, no Brasil, o governo se encontrava no dilema do “Pão ou Aço”. Investir em Pão seria amenizar os efeitos do subdesenvolvimento econômico e atingir a população mais desfavorável, mantendo inalterada a estrutura perversa que faz com que a condição de miséria se perpetue. O Aço seria o investimento em setores da economia, em detrimento do Pão, que alavancaria a economia nacional com perspectiva de mudança econômica.

Historicamente, o investimento no “Aço” sempre foi a escolha predileta dos economistas. Essa injeção de recursos ocorreu em setores já desenvolvidos, perpetuando a perspectiva de manutenção das disparidades regionais e de toda a estrutura onde permanece a miséria da grande maioria da população. Em suma, os lucros continuam indo para uma pequena e privilegiada parcela da população.

Ao entrarmos no terreno de Segurança Alimentar e Nutricional, podemos observar a existência de ações e estratégias de combate à fome em âmbito nacional e internacional que se encontra em processo de expansão desde os anos 2000 e vem se fazendo presente, gradativamente, na agenda dos gestores dos municípios brasileiros.

A partir do momento em que se tem como prioridade de governo uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional, intensificam-se as discussões sobre as condições de miserabilidade da população e também sobre as possibilidades de enfrentar tais condições. É nesse contexto que se desenha os primeiros contornos fortes de combate à fome.

Mas a luta de combate à fome requer uma análise ampla e crítica capaz de promover um debate tanto sobre a questão da quantidade e da distribuição dos alimentos, como também sobre as condições nutricionais dos mesmos, pois a garantia de uma alimentação adequada envolve os quesitos quantidade e qualidade.

Por certo que esse debate social e crítico aponta que devemos questionar a estrutura do modelo capitalista, uma vez que intrinsecamente a ele encontramos a questão social, enquanto expressão da produção coletiva e apropriação privada da riqueza.

Dessa forma, é possível indicar que a insegurança alimentar vivenciada por significativa parcela da população é uma das expressões sociais negativa da realidade

contemporânea capaz, potencialmente, de alavancar grandes tensões e conflitos sociais e políticos.

Mediante ao exposto da persistência da fome enquanto expressão da questão social<sup>1</sup> contemporânea, é possível vislumbrar no Brasil esforços que desenham passos e ações importantes direcionados ao seu combate, sobretudo, durante o período de 2003 a 2016, quando a SAN ganhou destaque na agenda governamental nacional, resultando na implantação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN).

Diante desse quadro nacional, meu interesse acadêmico pela SAN iniciou-se durante meu percurso de estudos na graduação em Serviço Social, na Universidade Estadual do Paraná, campus de Paranavaí (UNESPAR/FAFIPA).

Desde o primeiro ano de estudo, realizei estágio dentro do Programa Bolsa Família (PBF), no município de Nova Esperança/PR. Foram dois anos de experiência, realizando cadastramento e auxiliando a gestora do PBF em diversas atividades relacionadas ao programa.

No segundo ano da graduação, tive a participação em um projeto de extensão intitulado: “Fique Sabendo!”. Esse projeto aconteceu durante o ano de 2008, em parceria com o curso de Serviço Social, da Faculdade do Noroeste Paranaense (FANP/UNIESP), localizada na cidade de Nova Esperança, PR.

O protejo tinha como objetivo trabalhar os hábitos saudáveis e a qualidade de vida, com os alunos de uma turma do quarto ano do ensino fundamental, de período integral, de uma escola municipal de Nova Esperança.

Uma vez por semana durante, todo o ano de 2008, no período vespertino, nosso grupo de alunas e duas professoras das referidas Instituições de Ensino Superior (IES) aplicava, de maneira dinâmica, temas sobre hábitos saudáveis para melhor qualidade de vida. Entre os temas mais trabalhados com os alunos estava a alimentação saudável.

Posteriormente, nos anos de 2009 e 2010, quando estava no terceiro e quarto ano do curso de Serviço Social, fiz estágio curricular, na Secretaria Municipal de Assistência Social de Nova Esperança, e participei de forma expressa na execução do Programa Compra Direta<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Segundo Netto (2001, p. 45) O desenvolvimento capitalista produz, compulsoriamente, a “questão social”- diferentes estágios capitalistas produzem diferentes manifestações da “questão social”. A “questão social” é constitutiva do desenvolvimento do capitalismo. A análise de conjunto que Marx oferece n’O capital revela, luminosamente, que a “questão social” está elementarmente determinada pelo traço próprio e peculiar da relação capital/trabalho – a exploração.

<sup>2</sup> De acordo com o Ministério da Agricultura (MDA), o Programa Compra Direta é uma modalidade do PAA voltado à aquisição da produção da agricultura familiar, quando os preços de mercado estão baixos ou quando há necessidade de atendimento de demandas por alimentos para populações em condição de insegurança alimentar, ajustando a disponibilidade de produtos às necessidades de consumo.



Concomitantemente, em 2010, no Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), juntamente com a minha colega de turma Keury Aparecida Sestari Pereira, pesquisei sobre a construção da Política Nacional de Segurança Alimentar na região da Associação dos Municípios do Noroeste Paranaense (AMUNPAR), indo a campo em três municípios da referida região.

Em 2011, tornei-me funcionária pública municipal, atuando como assistente social, no município de Nova Esperança, e, por dois anos, dessa vez, como profissional, auxiliei na execução do Programa Compra Direta e, durante os anos de 2013 a 2016, estive na função de gestora municipal do Cadastro Único e Programa Bolsa Família, período que compreende o percurso desta pesquisa.

Essas experiências acadêmicas e profissionais da Assistência Social na área de SAN deram-me a oportunidade de perceber a importância política, econômica e social do tema e despertou-me a necessidade de continuar pesquisando-o de modo a contribuir tanto para a melhoria de minha atividade profissional quanto para o desenvolvimento humano e cidadão de grupos vulneráveis socialmente, em nosso país.

Desde minha pesquisa junto ao TCC, enquanto aluna e profissional, especialmente, na atuação na gestão do PBF, pude perceber a importância dos gestores como atores do processo de implantação e implementação das políticas públicas.

Entre os atendimentos com as famílias e suas vulnerabilidades sociais e a intermediação entre a implantação de ações, programas e projetos de uma política pública com os secretários municipais, pude identificar uma lacuna de que há, intrinsecamente, um campo de lutas e de disputas de interesses entre as vontades políticas e a garantia de direitos, e um constante esforço dos técnicos em demonstrar a importância das políticas sociais e seus impactos na vida das famílias e no desenvolvimento do município.

Para tanto, torna-se mais viável e factível quando os gestores de todo o território nacional, efetivamente, assumem implantar e executar uma política pública. Em especial, a segurança alimentar e nutricional cujo condão é o de combater a fome.

Não é comum encontrar pesquisas que foquem na visão de secretários municipais, pois, em sua maioria, são pessoas que estão exercendo um cargo político, indicado pelo prefeito do município em que atua e acabam não sendo o público preferencial dessas pesquisas.

Frequentemente, os estudos buscam entender a concepção daqueles que se utilizam das políticas públicas, ou seja, seus usuários e/ou os técnicos que estão planejando ou executando as ações em seu cotidiano.

Sem dúvidas tais pesquisas, historicamente, têm aportado ricas contribuições para as

políticas públicas em geral e, de especial modo, para a área da SAN.

Entretanto, para além das referidas pesquisas, quero contribuir de forma inovadora, ao lançar luzes ao olhar dos secretários municipais, partindo do pressuposto de que são atores determinantes para a gestão local das políticas públicas; consolidando-se, cada vez mais, como responsáveis diretos pelo planejamento, implantação e implementação de uma agenda voltada a executar (com sucesso) políticas sociais públicas.

Para tanto, a pesquisa se dispõe a acessar o cotidiano do espaço em que atuo profissionalmente, no que se refere à gestão da política pública de SAN, na busca de compreender com profundidade a realidade do município de Nova Esperança, de modo a somar e contribuir com outras pesquisas realizadas a nível local.

Cabe ressaltar que, no cenário brasileiro, o estado do Paraná vem se destacando na construção da PNSAN, em especial no que se refere aos marcos legais. A Lei Federal nº 11.346/06, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada é do ano de 2006 e o Paraná, em 2008, promulga a Lei 1.5791/08, instituindo, no âmbito do Estado do Paraná, a Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional.

Em 2013, um ano após a aprovação do primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar, o Paraná lança o Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, tendo como pano de fundo o fato de haver na sua base econômica a forte presença de agricultores familiares.

Dessa maneira, a presente pesquisa se delimita geograficamente ao município de Nova Esperança focando, sobretudo, na visão dos secretários municipais das políticas de Saúde, Educação e Assistência Social, constituindo-se enquanto principais sujeitos investigados.

Em face dessas escolhas, a pesquisa parte de uma problematização inicial: para os secretários municipais das Políticas de Assistência Social, de Educação e de Saúde, do município de Nova Esperança, os programas de Segurança Alimentar e Nutricional estão na agenda pública como uma das prioridades?

Presume-se que a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional se realiza localmente, de forma distinta, em cada município, segundo: especificidades da mesma, modelos de gestão, níveis de importância e reconhecimento dados à área na agenda dos secretários municipais; organização dos movimentos sociais locais; indicadores de pobreza; e característica da produção de alimentos (urbana, rural, etc.).

Em síntese, a presente pesquisa tem como objetivo geral entender de modo mais amplo, profundo e crítico a execução da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, no município

de Nova Esperança, compreendo-a, sobretudo, a partir da atuação e da visão dos secretários municipais de Assistência Social, Educação e Saúde, no período de 2013-2016, o qual abarca o percurso inteiro (início e fechamento) de uma gestão municipal e das referidas pastas.

De igual modo, dito período tem grande relevância para a análise em questão, pois, segundo a ONU, o Brasil saiu do Mapa Mundial da Fome e realizaram-se, em 2015, as conferências municipais de Segurança Alimentar e a 5ª Conferência Nacional de SAN.

Quanto aos objetivos específicos, destacam-se: A) Entender as causas da fome; apreender o processo histórico de segurança alimentar e nutricional no Brasil; e B) Compreender as características de segurança alimentar, no que se refere ao modelo de gestão, nível de importância na agenda dos secretários municipais e a intersetorialidade no município de Nova Esperança/PR.

Júnior e Júnior (2011) nos mostram a importância de cada fase de uma pesquisa. O primeiro momento se dá com a pesquisa bibliográfica, seguido da observação dos fenômenos e da coleta de informações e dados que não seriam possíveis apenas com a pesquisa bibliográfica.

Dessa forma, o presente trabalho fez um estudo de caso, utilizando-se também de uma pesquisa empírica realizada por meio de trabalho de campo, com entrevistas semiestruturadas e levantamento de dados secundários.

Sobre a metodologia de pesquisa, evidenciamos a existência de duas dimensões principais: a quantitativa (QUANTI) e a qualitativa (QUALI). Essas dimensões possuem características próprias e o pesquisador, de acordo com o olhar adotado, utiliza-se de uma ou de outra ou de ambas, de modo a realizar uma pesquisa “quanti/quali”.

Para Martins (2004, p. 293), “o uso de uma metodologia ou de outra dependerá muito do tipo de problema colocado e dos objetivos da pesquisa”.

De acordo com a abordagem adotada, esta pesquisa optou pelo viés qualitativo, dado a impossibilidade de quantificar os objetivos buscados na investigação. Para Godoy:

(...) hoje em dia a pesquisa qualitativa ocupa um reconhecido lugar entre as várias possibilidades de se estudar os fenômenos que envolvem os seres humanos e suas intrincadas relações sociais, estabelecidas em diversos ambientes. Algumas características básicas identificam os estudos denominados “qualitativos”. Segundo esta perspectiva, um fenômeno pode ser melhor compreendido no contexto em que ocorre e do qual é parte, devendo ser analisado numa perspectiva integrada. Para tanto, o pesquisador vai a campo buscando “captar” o fenômeno em estudo a partir da perspectiva das pessoas nele envolvidas, considerando todos os pontos de vista relevantes. Vários tipos de dados são coletados e analisados para que se entenda a dinâmica do fenômeno. Partindo de questões amplas que vão se aclarando no decorrer da investigação, o estudo qualitativo pode, no entanto, ser conduzido através de diferentes caminhos. (GODOY, 1995, p. 21).

Deste modo, após a sistematização do levantamento bibliográfico, realizou-se uma investigação empírica, por meio de um trabalho de campo de cunho exploratório. Nesse momento, deu-se a coleta de dados no espaço investigado, recolheu-se informações e análises junto aos atores e sujeitos investigados escolhidos e aplicou-se, ao mesmo tempo, questões teóricas recabadas no curso do trabalho.

De acordo com Minayo, a pesquisa de campo, “constitui-se numa etapa essencial da pesquisa qualitativa, que a rigor não poderia ser pensada sem ele” (MINAYO, 1994, p. 105).

Segundo Lakatos e Marconi (2003), as pesquisas de campo de cunho exploratório são investigações empíricas que têm o objetivo de formular questões que atendem a três finalidades, sendo elas: desenvolver hipóteses; familiarizar o pesquisador com o fenômeno para a realização de uma pesquisa futura; e clarear conceitos.

Diversos instrumentos de coleta de dados podem ser utilizados, como entrevista, observação participante, análise de conteúdo, entre outros. Utilizou-se, assim, como técnica de coleta de dados, a entrevista com roteiro de questões abertas semiestruturadas alinhadas com as questões relacionadas à fome, à política de segurança alimentar e nutricional, no município de Nova Esperança.

Para tanto, o roteiro de entrevista foi previamente construído e aplicado junto aos secretários das políticas de Assistência Social, Educação e Saúde do município de Nova Esperança.

A técnica da entrevista vem sendo constantemente utilizada, proporcionando maior profundidade para a pesquisa. Ribeiro define a entrevista como:

A técnica mais pertinente quando o pesquisador quer obter informações a respeito do seu objeto, que permitam conhecer sobre atitudes, sentimentos e valores subjacentes ao comportamento, o que significa que se pode ir além das descrições das ações, incorporando novas fontes para a interpretação dos resultados pelos próprios entrevistadores. (RIBEIRO, 2008, *apud*, JÚNIOR; JÚNIOR, 2011, p.239).

De acordo com Rosa e Arnoldi (2011), a entrevista proporciona algumas possibilidades em relação às outras técnicas de coleta de dados. Essas vantagens se apresentam da seguinte maneira: grande riqueza informativa, devido a seu caráter aberto com questionamentos semiestruturados; proporciona ao entrevistador interação mais direta, personalizada, flexível e espontânea e cumprem uma função estratégica na previsão de erros, pois prevê os enfoques, as hipóteses e outras orientações úteis, de acordo com a demanda do entrevistado.

Os sujeitos entrevistados foram escolhidos em razão da Política Nacional de

Segurança Alimentar e Nutricional definir-se como uma política intersetorial e transversal, ou seja, presente, portanto, em diversas áreas e segmentos e perpassando de forma distinta e complementar a cada uma, na busca da erradicação da fome no Brasil.

Deve-se destacar que o combate à fome e a luta por uma alimentação adequada é complexa. Por isso as políticas para a área não podem dar-se de modo isolado e, ao fim e ao cabo, envolvem vários setores de governo e segmentos da sociedade.

Por essa razão, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), ao caracterizar a PNSAN, afirma:

(...) intersetorialidade significa uma série de ações articuladas e coordenadas, utilizando os recursos existentes em cada setor (materiais, humanos, institucionais) de modo mais eficiente, direcionando-os para ações que obedeçam a uma escala de prioridades estabelecidas em conjunto. Se os diferentes setores do governo e da sociedade agirem isoladamente, não teremos uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional efetiva. (CONSEA, 2006).

Assim, no município de Nova Esperança, é possível verificar que as Secretarias Municipais de Assistência Social, Educação e Saúde se destacam na construção da Segurança Alimentar; razão pela qual as entrevistas foram aplicadas aos respectivos secretários em exercício, responsáveis por cada pasta.

Deve-se ressaltar que os sujeitos da pesquisa são atores de extrema importância para a consolidação de programas, serviços e projetos. Em suas áreas de atuação, ao mesmo tempo, incorporam interesses e compromissos da agenda pública, motivo pelo qual suas equipes precisam apontar para as necessidades de enfrentamento que emanam das questões sociais. Trata-se de um campo de disputas que transita entre a garantia de direitos sociais e interesses governamentais diversos.

Desse modo, quando gestores públicos de relevância, no caso em questão, os secretários municipais, não estão suficientemente envolvidos e/ou convencidos da importância do desenvolvimento de ações em determinadas áreas e segmentos, isso dificulta e até mesmo inviabiliza, em grande parte, a implantação e implementação de políticas públicas destinadas às mesmas.

Por isso, pesquisar a compreensão de ditos sujeitos sobre a área da SAN, trata-se de tarefa acadêmica proeminente, pois sem o aval dos mesmos não há como as equipes técnicas executarem ou efetivarem uma política pública de relevância. Dessa forma, é preciso estabelecer prioridades nas agendas governamentais e, ao fim e ao cabo, a definição efetiva das mesmas é atribuição desses gestores.

Assim, partir das falas desses sujeitos, delimitou-se duas categorias de análises. Uma abarcou a concepção de política social de segurança alimentar. A segunda enfocou a implementação da política de segurança alimentar e a intersectorialidade a nível local.

Segundo Gomes as categorias são:

(...) empregadas para estabelecer classificações. Nesse sentido, trabalhar com elas significa agrupar elementos, ideias ou expressões em torno de um conceito capaz de abranger tudo isso. Esse tipo de procedimento, de um modo geral, pode ser utilizado em qualquer tipo de análise em pesquisa qualitativa. (GOMES, 1994, p. 70).

As entrevistas coletadas foram analisadas dentro dessas categorias, levando em consideração o levantamento bibliográfico, a minha experiência profissional e os aspectos teóricos e empíricos, específicos e locais, que o trabalho de campo apresentou.

Tendo em vista os aspectos observados, o primeiro capítulo discute as causas da fome apresentadas ao longo da história. Trata-se de uma reflexão necessária para uma maior compreensão do objeto de pesquisa em questão, o qual aborda organizações dedicadas ao combate à fome e o modo como a questão é encarada a partir do sistema capitalista, em especial, em sua versão neoliberal, cujo foco é o lucro e não a justa e adequada produção e distribuição dos alimentos.

No segundo capítulo, o foco recai diretamente sobre a realidade brasileira, cuja acentuada desigualdade social e a profunda pobreza de parte significativa da população o caracteriza enquanto um país periférico do sistema econômico internacional, o que faz da fome uma realidade nacional, vivenciada por gerações.

Assim, apesar do Brasil, na última década de 2003 até o primeiro trimestre de 2016, ter alcançado diversos avanços sociais, que o levou a sair do mapa mundial da fome da ONU e ser considerado mundialmente como modelo em estratégias, ações e programas de segurança alimentar e nutricional, a fome, ainda, se faz presente no país e tende a se aprofundar, haja vista, que a partir do ano de 2016, caminhamos rumo a retrocessos sociais na área, a partir de um desmonte de direitos e garantias então conquistadas.

O terceiro capítulo destaca o Programa Bolsa Família (PBF) por ser um dos principais programas de combate à fome e distribuição de renda, o qual atinge o maior número de famílias no município de Nova Esperança, lócus da pesquisa.

Esse capítulo traça o perfil socioeconômico e territorial dos beneficiários no referido município, por meio da construção de gráficos, através da coleta de dados disponibilizado pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), do Consulta e Extração de

Informações do Cadastro Único (CECAD), do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), bem como, por meio da Folha de Pagamento gerada pela Caixa Econômica Federal, para melhor compreendermos o alcance desse programa e da segurança alimentar em nível local. Pontuamos que desde maio de 2016 o MDS passou a ser denominado de Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA).

Alguns desses dados são privativos da gestão da Assistência Social e somente foram acessados após a devida autorização da responsável pela pasta e usados de acordo com os regulamentos éticos de pesquisa.

A ênfase no PBF permite entender sua grande relevância para a população brasileira de baixa renda e sua grande importância para a segurança alimentar dentro do município de Nova Esperança, cujos dados trazem elementos sólidos para aprofundar o conhecimento do tema em nível local.

Por fim, o quarto capítulo descreve o lócus da pesquisa, ou seja, o município de Nova Esperança, momento em que realiza-se a análise das entrevistas coletadas junto aos secretários municipais das políticas de Assistência Social, Educação e Saúde do município de Nova Esperança, classificadas nas duas categorias de análise, anteriormente citadas.

A pesquisa traz cinco apêndices. O primeiro são registros de todos os programas de Segurança Alimentar e Nutricional do Brasil, com a vinculação dos Ministérios responsáveis, de acordo com o documento intitulado: O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, produzido pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), que é uma organização das Nações Unidas.

O segundo apêndice traz a relação de todos os programas de Segurança Alimentar e Nutricional existentes no município de Nova Esperança, indicando as secretarias municipais responsáveis por cada programa. O intuito é o de produzir um panorama dos programas de SAN e deixar documentados tais programas, os quais, na atual conjuntura política e econômica, poderão ser desmantelados.

O terceiro é o modelo do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) que foi apresentado e assinado anterior à entrevista pelos sujeitos da pesquisa; o quarto traz o roteiro da entrevista aplicada e o quinto e último apêndice é o modelo da autorização do uso de dados secundários do PBF e CadÚnico.

## 1. Capítulo I - A fome no mundo e a disponibilidade de alimentos

A alimentação é uma das principais necessidades humanas e trata-se de um fator que move o cotidiano das pessoas em busca da sobrevivência. A falta de alimentação que acarreta a fome é uma das facetas mais cruéis da nossa sociedade e nenhuma justificativa ou motivo pode ou deve ser simplesmente aceito. Mas, esse fenômeno social existe e é preciso ser amplamente combatido, visto que, dentro do sistema econômico capitalista vigente, a fome gera lucros.

Para Jean Ziegler ex-relator especial sobre o direito à alimentação na Organização das Nações Unidas (ONU):

Até meados do século passado, a fome era como um tabu: o silêncio cobria os túmulos, o massacre era fatal. Como a peste na Idade Média, a fome era considerada como um flagelo insuperável, de tal natureza que a vontade humana, diante dela, nada podia fazer. (ZIEGLER, 2012, p. 77)

Já Ricardo Abramovay (1985), em seu livro: “O que é fome?”, mostra-nos que o economista inglês Thomas Robert Malthus desenvolveu, na primeira metade do século XIX, a perspectiva de uma futura crise global de fome, como resultado do crescimento demográfico humano.

Para Malthus, enquanto a produção agrícola de alimentos cresceria em “progressão aritmética” (o crescimento da população humana por sua vez aumentaria em “progressão geométrica”). O pensamento malthusiano naturalizou o fenômeno e gerou um conformismo frente às mortes e às penúrias causadas e, de especial modo, anestesiou a consciência da burguesia.

Ziegler, ao se referir ao pensamento de Malthus, afirma:

Rapidamente, suas teses se difundiram por toda a Europa. Está claro que a ideologia malthusiana servia admiravelmente aos interesses das classes dominantes e às suas práticas de exploração. Permitia, também, resolver outro conflito aparentemente insuperável: conciliar a “nobreza” da missão civilizadora da burguesia com as fomes e as mortes que provocava. Aderindo à visão de Malthus - os sofrimentos causados pela fome e a destruição de milhares de pessoas eram efetivamente espantosos, mas obviamente necessários para a sobrevivência da humanidade -, a burguesia apaziguava seus próprios escrúpulos. (ZIEGLER, 2012, p. 80 e 81).

Para Abramovay (1985), atualmente, as perspectivas de análise neomalthusianas aplicadas ao problema da fome chegam a duas premissas. A primeira é de que, se há falta de alimentos, é devido ao excesso de pessoas. Nesse caso, a alta taxa demográfica ou a superpopulação faz com que países (pobres) padeçam pelo problema da fome.

A segunda premissa, à raiz da primeira, conclui, portanto, que o controle demográfico seria a saída para a crise alimentícia. Nesse caso, ao invés de defenderem os efeitos



“saneadores” de guerras e crises econômicas que consomem vidas e supostamente equilibraria a demografia, os novos defensores dessa perspectiva apoiam o controle da taxa de natalidade dos pobres, pois são os que não podem arcar com o ônus de sua alimentação.

Podemos observar que a questão da fome, por muito tempo, esteve ligada com a produção de alimentos que, por sua vez, representa para uma Nação grande influência de poder e soberania.

Nesse sentido, para Morgenthau (2003), os recursos naturais têm grande influência no poder de uma Nação em relação à outra, considerando os alimentos como o mais elementar dentre esses recursos. Desse modo:

Um país que seja auto-suficiente, ou quase, em comida já conta com uma grande vantagem inicial sobre qualquer outro que, para não se exaurir de inanição, tenha de importar os alimentos que não produz, embora mal tenha condições materiais para adquiri-los. É por essa razão que o poderio e, em tempos de guerra, a própria existência da Grã-Bretanha - que antes da Segunda Guerra Mundial só produzia cerca de 30% dos alimentos consumidos nas Ilhas Britânicas - sempre dependeram de sua capacidade de manter abertas ao tráfego as rotas marítimas nas quais teriam de ser transportados os suprimentos de comida vitais. Sempre que a sua capacidade de importar alimentos esteve ameaçada, como ocorreu durante os dois conflitos mundiais, devido às incursões de submarinos e aos ataques aéreos, o próprio poder da Grã-Bretanha esteve em risco, e a sua própria sobrevivência como uma nação ficou em perigo. (MORGENTHAU, 2003, p. 220)

Sobre a relação entre fome e a autonomia de uma nação, Ziegler destaca:

(...) Adolf Hitler investiu tanta energia criminosa para esfaimar os povos europeus quanto na afirmação da superioridade racial dos alemães. Sua estratégia da fome tinha um duplo objetivo: assegurar a autosuficiência alimentar da Alemanha e subjugar as populações ao *Reich*. (ZIEGLER, 2012, p. 96,97)

Portanto, quando a Nação não é autossuficiente em alimentos, ela está suscetível no campo da política internacional, deixando-a em xeque em relação ao seu poder e soberania. Para ilustrar o caso, Morgenthau utiliza-se do exemplo da Índia. Este país, antes da chamada revolução verde, passou por um período de insuficiência de alimentos, causada, segundo o autor, por dois motivos: “o aumento da população em ritmo mais veloz que o do acréscimo de alimentos, e a insuficiência de exportações com que pagar a compra de comida necessária para cobrir o déficit.” (MORGENTHAU, 2003, p. 221).

Nesse período, a fome, nesse referido país, produziu-lhe não apenas um problema social, ante a impossibilidade de cumprir com o direito básico à alimentação, mas também causou forte impacto em sua política externa, ou seja, a insuficiência de alimentos colocou a Índia em uma situação política vulnerável diante das outras Nações, em especial das Nações potências.

Essa lógica pode ser observada de maneira mais frequente nos países periféricos, como nos mostra Morgenthau:

Essa mesma observação pode ser aplicada com ênfase particular às nações do Terceiro Mundo que vivem continuamente sob a ameaça da fome e da realidade da subnutrição, sem poderem contar com a maioria dos outros recursos que costumam integrar o poder nacional os chamados "casos perdidos", que se limitam a esperar que a generosidade internacional os ajude a sobreviver até a próxima crise de fome. (MORGENTHAU, 2003, p. 222).

Nesse caso, o cenário se torna preocupante quando os países subdesenvolvidos se tornam continuamente compradores de alimentos, não só de produtos industrializados, mas também de cereais produzidos e comercializados basicamente por um único vendedor, os Estados Unidos.

Como alegado, um país pode utilizar-se dos alimentos como se fosse uma arma política (não militar). Abramovay (1985) lembra a suspensão da importação de alimentos ao Chile, após a eleição de Salvador Allende, e o fim do embargo após o golpe capitaneado pelo General Pinochet. “Num mundo em que um confronto generalizado significaria possivelmente o extermínio da espécie, os instrumentos de dominação não diretamente militares adquirem importância fundamental”. (ABRAMOVAY 1985, p. 108).

Assim, os especialistas no tema constataam que a questão da fome, para além da premissa de suprir a necessidade em alimentos para o povo de uma Nação, representa o *quantum* de seu poder e autonomia frente às demais; razão pela qual o fenômeno da fome é visto não apenas como uma questão social, mas trata-se, ademais, de um problema nacional.

No caso do Brasil, tal questão pode passar despercebida por vivermos em um país de vanguarda quanto à produção mundial de alimentos, com condições favoráveis de solo e clima, entre outros fatores que influenciam na produção e na comercialização de alimentos.

Mas a realidade política mundial aponta para o fato de que a alimentação trata-se de um recurso natural do qual parte do poder e da autonomia de uma nação se fundamentam. Esse aspecto é tão forte que um dos primeiros entendimentos sobre a Segurança Alimentar se deu dentro de um contexto de guerra:

(...) uma compreensão mundial sobre Segurança Alimentar começou a se formatar. Isso aconteceu quando ao final da I Guerra Mundial (que ocorreu de 1914 a 1918), preocupados com as devastações e prejuízos produzidos pelo conflito – inclusive na produção e disponibilidade de alimentos – as partes envolvidas perceberam que a provisão de alimentos tinha assumido uma importância de *segurança nacional* e mesmo internacional. (CONTI; RANGEL, 2008, p. 19, grifos do autor).

Dessa maneira, a questão da fome no cenário internacional começou a ser fortemente fomentado a partir da I Guerra Mundial, desdobrando-se em diversos acordos internacionais,

tais como: “comércio internacional, desenvolvimento da agricultura, ajuda humanitária, entre outros. Esse processo ampliou bastante as dimensões do debate, o que auxiliou a entender a problemática da fome como algo complexo e de causação múltipla”. (SILVA, 2014, p. 9).

Nesse contexto, foi criada, em 16 de outubro de 1945, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – *Food and Agriculture Organization* (FAO) –, instalada em Roma com o fim de debater e promover diversas estratégias em âmbito internacional sobre o combate à fome. Segundo Ziegler (2012, p.83), a tarefa da FAO é a de “desenvolver a agricultura de víveres e velar pela igual distribuição do alimento entre os homens”.

Vale destacar que o Brasil, desde a sua criação, vem se destacando na FAO, tanto que seu atual diretor-geral, pelo segundo mandato, é o brasileiro José Graziano da Silva, que foi responsável pelo desenho e pela implementação do programa “Fome Zero”, no Brasil. José Graziano é formado em Agronomia, com Mestrado em Economia Rural e Sociologia, pela Universidade de São Paulo (USP) e Doutorado em Ciências Econômicas, pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

Com base em Ziegler (2012), em 10 de dezembro de 1948, na Assembleia Geral na ONU, reuniu-se, na cidade de Paris, os seus 64 Estados-membros das Nações Unidas, momento em que adotaram, por unanimidade, a **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, a qual, em seu artigo 25º, contemplou o direito à alimentação com um dos direitos do homem.

Posteriormente, em 1963, deu-se a criação do Programa Alimentar Mundial (PAM) encarregado da ajuda de urgência; e, em 1966, a ONU aprovou dois Pactos Universais de Direitos Humanos. Um pacto intitulado como Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o outro como Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, cujo artigo 11º faz a exegese do direito à alimentação, que estabelece:

O direito à alimentação é o direito a ter acesso regular, permanente e livre, diretamente ou por meio de compras monetárias, a um alimento qualitativo e quantitativamente adequado e suficiente, que corresponda às tradições culturais do povo de que é originário o consumidor e que lhe assegure uma vida psíquica e física, individual e coletiva, livre de angústia, satisfatória e digna. (ZIEGLER, 2012, p. 18).

Nesse período, o problema da fome estava ligado intimamente à capacidade da produção de alimentos e, ainda, a alguns fatores, dentre eles, às devastações das Guerras Mundiais que ocasionaram o esvaziamento dos estoques dos países.

Esse problema foi debatido na I Conferência Mundial de Segurança Alimentar (1974), conforme Maluf e Menezes:

O entendimento de que a questão alimentar está estritamente ligada à capacidade de produção manteve-se até a década de setenta. Na Ia. Conferência Mundial de Segurança Alimentar, promovida pela FAO, em 1974, em um momento em que os estoques mundiais de alimentos estavam bastante escassos, com quebras de safra em importantes países produtores, a ideia de que a Segurança Alimentar estava quase exclusivamente ligada à produção agrícola era dominante. Isto veio, inclusive, a fortalecer o argumento da indústria química na defesa da Revolução Verde. Procurava-se convencer a todos, de que o flagelo da fome e da desnutrição no mundo desapareceria com o aumento significativo da produção agrícola, o que estaria assegurado com o emprego maciço de insumos químicos (fertilizantes e agrotóxicos). A produção mundial, ainda na década de setenta, se recuperou embora não da mesma forma como prometia a Revolução Verde e nem por isto desapareceram os males da desnutrição e da fome, que continuaram atingindo tão gravemente parcela importante da população mundial. (MALUF; MENEZES, 2000, p. 1).

Acerca da revolução verde, Abramovay (1985) afirma que foi um dos maiores fracassos de produção alimentícia em grande escala associada ao aprofundamento de dependência dos países pobres para com os desenvolvidos.

Ainda, sobre a revolução verde, destaca Abramovay (1985) que, após a Segunda Grande Guerra, os países desenvolvidos ofereceram aos países pobres programas que buscavam aumentar sua produtividade agrícola baseada na introdução de novos meios de cultivo e em sementes modificadas em laboratório.

A proposta foi largamente aceita e com resultados iniciais bons quanto ao aumento na produtividade. No entanto, as sementes produzidas em laboratório logo sofreram baixas vertiginosas de produtividade, em face de pragas surgidas naturalmente nas áreas onde se davam os cultivos, diferentemente, das sementes naturais da região.

Frente a isso, a solução encontrada, segundo o referido autor, foi a importação em massa dos países periféricos de implementos, principalmente agrotóxicos, que combateriam as pragas e manteriam a produtividade das lavouras. Com isso, os lucros obtidos na venda de implementos nos EUA para países pobres saltaram de 22 milhões de dólares, em 1960, para 143 milhões, em 1973.

Para Abramovay (1985), o resultado da revolução verde nos países subdesenvolvidos foi o agravamento da situação da subnutrição, pois uma saída encontrada para a manutenção das lavouras que necessitavam constantemente de implementos agrícolas foi a abertura de linhas de crédito.

No entanto, tais linhas de crédito agraciaram, sobretudo, os grandes latifundiários, deixando de ser oferecidas, de igual modo, aos pequenos agricultores, cuja produção voltava-se, principalmente, à produção de alimentos.

Esses últimos, sem as mesmas oportunidades e sem condições de competir no mercado, foram obrigados a vender e a deixar suas propriedades, via de regra, incorporadas por grandes proprietários que deixavam de produzir alimentos para produzir commodities voltados a abastecer o mercado capitalista mundial.

O fenômeno promoveu, no século XX, umas das maiores migrações em massa do campo para a cidade, sobretudo, nos anos de 1970. Ademais, um dos resultados direto disso foi a produção de grandes áreas urbanas, locais onde, atualmente, mais impera a subnutrição no Brasil.

Esse sistema de mercado que, ao fim e ao cabo, prioriza a exportação de produtos e o capital por meio da exportação de alimentos deixa de se preocupar com a fome acentua o cenário de dependência. Para Ricardo Abramovay (1985):

Longe de se constituir um fenômeno natural, resultante da escassez absoluta de alimentos, a fome é um fato de ordem social: ele decorre, nos nossos dias, de uma forma de organização social onde os extremos da miséria e da opulência tocam-se permanentemente. Alimentos há para todos, mas estão mal distribuídos; terras à disposição de quem queira produzir não faltam, mas encontram-se abandonadas; safras abundantes nascem nos países famintos, mas para rumarem imediatamente aos portos de exportação: em suma, é o que vimos até aqui. (ABRAMOVAY, 1985, p. 84).

Após a década de 1970, o debate da fome pode sair dessa lógica de explicação para a qual o aumento da produção agrícola bastaria para sua erradicação. Enfim, a análise se ampliou de uma mera visão economicista e estendeu-se à arena político-social, entendendo a questão não apenas como um problema da oferta suficiente de alimentos, mas o acesso adequado à mesma, em especial, por parte da população em situação de vulnerabilidade social, minudenciando a estreita relação entre fome e pobreza.

Para Abramovay (1985), diferentemente daquilo que os neomalthusianos pensavam, a produção agrícola aumentou em uma escala superior ao previsto. Assim, frente à existência de uma quantidade de alimentos capaz de alimentar a todos humanos indistintamente, em relação à taxa populacional, produção e população não são as maiores causas do problema da fome.

De acordo com Ricardo Abramovay (1985), o Quarto Inquérito Mundial sobre Agricultura e Alimentação, de 1974, promovido pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura (FAO), constatou que a quantidade de alimentos produzida é suficiente para fornecer uma dieta adequada para todos os habitantes do planeta.

Frente a este quadro, pergunta-se: qual é a real causa da fome? Por que o fenômeno existe globalmente? Para Abramovay (1985), a explicação está no fato de que, entre os milhões de famintos e a atual fartura de alimentos disponível a todo o planeta, há a ausência de dinheiro

que exclui parte considerável da população mundial desse mercado, impedindo-os de se alimentar de forma adequada.

Para tanto, Contini et al. (2010), a partir do caso brasileiro, apresentam os benefícios causados pelo aumento da produção agrícola e a entrada de tecnologias no campo:

(...) o aumento da produção agropecuária no Brasil nas últimas décadas indica uma resposta positiva da produção diante do aumento da população, representando, assim, um bom indicador no contexto da preocupação com a segurança alimentar. Os autores verificaram crescimento de 3,66% ao ano na produção brasileira de arroz, milho, feijão, soja e trigo entre 1975 e 2010. Com a modernização agrícola brasileira, cujo estímulo inicial deu-se em meados da década de 1960, foi possível alcançar forte industrialização do campo, com resultado no aumento significativo da produtividade da terra, do trabalho e do capital, principalmente nos últimos 30 anos (CONTINI et al., 2010, *apud*, COSTA, 2013, p. 662).

O aumento da produção dos alimentos de hoje significa haver não somente alimentos à disposição e satisfatórios em relação ao número da população; para além dessa premissa, como nos mostra Maluf e Menezes (2000), o aumento da produção de alimentos, aliado a técnicas ambientais adequadas, proporciona a queda dos valores dos mesmos, impactando no gasto mensal das famílias, em especial, as famílias em situação de vulnerabilidade social e econômica que em geral são as que mais sofrem com a insegurança alimentar. Para Maluf e Menezes (2000):

(...) o principal pressuposto da segurança alimentar, a saber, dispor de poder de compra para adquirir alimentos em quantidade e qualidade adequadas, porém, de um modo que reduza o peso relativo dos gastos com alimentação na renda familiar. Este objetivo depende dos instrumentos que promovem a elevação da renda monetária e sua distribuição equânime (emprego-trabalho, salários e outras rendas do trabalho, e tributos). Contudo, ele depende também do custo relativo dos alimentos, pois este último é um dos principais determinantes da renda real das famílias, principalmente, dos estratos de menor renda. Iniciativas para reduzir os custos da alimentação incluem o aumento da produtividade agrícola com base em técnicas social e ambientalmente adequadas, a redução do elevado nível de perdas, o enfrentamento de gargalos na infra-estrutura (sic) de transporte e armazenamento, e a aproximação de produtores e consumidores em mercados regionais. (MALUF; MENEZES, 2000, p. 11)

Dessa maneira, conclui-se que não é somente a produção suficiente de alimentos que influencia a situação de fome ou não, outros fatores são determinantes, como renda, trabalho e políticas públicas. Esses fatores trazem para o cenário da discussão sobre a fome questões mais aprofundadas e de difícil resolução, pois dependem de diversos atores, vontades e interesses, tornando o combate à fome um assunto complexo. Para Sen (2010),

(...) a produção de gêneros alimentícios é uma das variáveis que pode influenciar a prevalência da fome e da insegurança alimentar, uma vez que o preço dos alimentos ao consumidor é afetado pela magnitude da produção de alimentos. No entanto,

ressalta o autor, o potencial das pessoas para adquirir alimentos e obter saúde e nutrição depende não apenas da produção de alimentos e expansão agrícola, mas também do funcionamento de toda a economia e da ação das disposições políticas e sociais. (SEN (2010), *apud*, COSTA, 2013, p. 664).

Mas vale destacar que a referida complexidade se amplia à medida que o combate à fome trata-se de uma luta por uma alimentação adequada, a qual requer sua oferta em quantidade e qualidade adequadas a toda a população.

Portanto, atrelada à produção de alimentos está a questão da qualidade desses, visto que os interesses de mercado, do grande capital do agronegócio e de multinacionais da indústria agro alimentar influenciam no custo dos alimentos que consumimos, apostando em produtos processados, modificados geneticamente, que resistem às pragas e ao transporte de longas distâncias, em detrimento, via de regra, da qualidade.

Essa lógica afeta a agricultura familiar que perde competitividade e mercado, forçados, muitas vezes, a adequarem-se às novas formas modernas de produção e manejo com o fim de subsistirem.

Enfim, guiado pelo lucro, criou-se um modelo de produção de alimento que gera fome, pobreza, desigualdade, impactos ambientais e baixa qualidade. Maluf e Menezes (2000) nos mostram que:

Um primeiro ponto diz respeito à qualidade dos alimentos e sua sanidade. Ou seja, todos devem ter acesso a alimentos de boa qualidade nutricional e que sejam isentos de componentes químicos que possam prejudicar a saúde humana. Estes dois elementos são da maior importância em um contexto atual que favorece o desbalanceamento nutricional das dietas alimentares, bem como o envenenamento dos alimentos, em nome de uma maior produtividade agrícola ou com a utilização de tecnologias cujos efeitos sobre a saúde humana permanecem desconhecidos. (MALUF; MENEZES, 2000, p. 02).

Com base em Abramovay (1985), os alimentos podem ser divididos, grosseiramente, em três grupos: proteínas, vitaminas e minerais, podendo alguns alimentos serem ricos em algumas substâncias e pobre em outras. A ausência de alguma dessas substâncias em uma alimentação pode gerar, com o tempo, danos ao corpo, visto que cada uma delas tem efeitos sobre seu bom funcionamento.

Desta forma “(...) a subalimentação provém da falta de calorías e a má nutrição, da carência em matéria de micronutrientes vitaminas e sais minerais. Vários milhões de crianças de menos de dez anos morrem anualmente de má nutrição aguda e severa”. (ZIEGLER, 2012, p. 39).

Isso faz com que se crie a chamada “fome parcial” ou “específica”. Segundo Abramovay (1985), definida como a carência de alguma das citadas substâncias no organismo em razão da

ingestão de alimentos “pobres” em algum desses nutrientes, a partir de uma dieta irregular de **monotonia** ou **desequilíbrio** alimentar.

Em suma, uma pessoa pode consumir um total de calorias que excede a quantidade gasta ao longo do dia, mas, se esses alimentos forem “pobres” em nutrientes (proteínas, vitaminas e/ou minerais), ao longo do tempo, pode ser vitimizada à raiz de doenças graves, constituindo-se em uma ingestão irregular de nutrientes que atualmente é uma das facetas mais discretas da subnutrição.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) fixa em 2.200 calorias diárias o mínimo vital para um adulto. Abaixo desse mínimo, o adulto não consegue reproduzir satisfatoriamente a sua própria força vital. Para a ONU, a má nutrição se caracteriza como:

Para designar a má nutrição, as Nações Unidas utilizam habitualmente a expressão “*silent hunger*” – “fome silenciosa” No entanto, as vítimas clamam. De minha parte prefiro falar “fome invisível”, imperceptível ao olhar do médico. Uma criança pode apresentar um corpo aparentemente bem alimentado, com peso correspondente ao das crianças de sua idade e, apesar disso, estar corroída pela má nutrição estado perigoso que, como a falta de calorias, pode levar à agonia e à morte. Mas essas mortes consecutivas não se contabilizam, como dissemos, nas estatísticas da fome da FAO, que só consideram as quilocalorias disponíveis. (ZIEGLER, 2012, p. 40).

Portanto a má nutrição provoca problemas físicos, psicológicos, mentais e morais, pode até levar à morte involuntária ou por meio de suicídio. “Uma família excluída do acesso regular a uma alimentação suficiente e adequada é uma família destruída. As dezenas de milhares de camponeses que se suicidaram, na Índia, nos últimos anos, são a trágica encarnação dessa realidade”. (Ziegler, 2012, p. 42).

Ziegler (2012) classifica o fenômeno da fome em duas formas:

A fome estrutural é própria das estruturas de produção insuficientemente desenvolvidas dos países do Sul. Ela é permanente, pouco espetacular e se reproduz biologicamente: a cada ano, milhões de mães subalimentadas dão à luz milhões de crianças deficientes. A fome estrutural significa destruição psíquica e física, aniquilação da dignidade, sofrimento sem fim.

A fome conjuntural, em troca, é altamente visível. Irrompe periodicamente nas telas da televisão. Ela se produz quando, repentinamente, uma catástrofe natural gafanhotos, uma seca ou inundações assolam uma região ou uma guerra destrói o tecido social, arruína a economia, empurra centenas de milhares de vítimas aos acampamentos de pessoas deslocadas no interior do país ou de refugiados para além das fronteiras. Nessas circunstâncias, não se pode semear nem colher. São destruídos os mercados, as estradas são bloqueadas e as pontes bombardeadas. As instituições estatais deixam de funcionar. Para os milhões de vítimas amontoadas nos acampamentos, a última salvação está no Programa Alimentar Mundial (PAM). (ZIEGLER, 2012, p. 24).

Para o autor, em momento de uma “crise prolongada”, as consequências da fome estrutural e da fome conjuntural aparecem, sejam pelas catástrofes naturais, pelo ataque de gafanhotos, e desestruturam a economia, fragilizando toda a sociedade e as instituições. Assim:



(...) a insegurança alimentar é a manifestação exterior mais evidente dessas crises prolongadas. Tais crises nunca são idênticas, mas sempre apresentam algumas características comuns:

- *A longa duração.* O Afeganistão, a Somália e o Sudão, por exemplo, vivem em situação de crise desde os anos 1980 vale dizer: há três décadas;
- *Os conflitos armados.* A guerra pode afetar uma região relativamente isolada do país (como em Uganda, no Níger, no Sri Lanka, durante os anos 2000-2009) ou, diferentemente, pode engolfar todo o país (caso recente da Libéria e de Serra Leoa);
- *A fragilização das instituições.* As instituições públicas e a administração ficam extremamente debilitadas, seja por causa da corrupção de dirigentes e quadros técnicos, seja como consequência da desintegração do tecido social provocada pela guerra. (ZIEGLER, 2012, pgs. 43,44, grifos do autor).

Esse cenário de fome atinge em especial três grupos de pessoas considerados pela FAO como os mais vulneráveis, “(...) os pobres rurais (*rural poors*), os pobres urbanos (*urban poors*) e as vítimas das catástrofes”. (ZIEGLER, 2012, p. 25). O autor destaca os dois primeiros grupos.

O primeiro grupo, os pobres rurais, constitui-se, por exemplo, de

trabalhadores migrantes sem terra ou arrendatários superexplorados pelos proprietários. Assim, no Norte de Bangladesh, os arrendatários muçulmanos devem entregar a seus *land lords* [senhores da terra] indianos, que vivem em Calcutá, quatro quintos da sua colheita. Outros se têm a terra, não possuem títulos de propriedade suficientemente sólidos. É o caso dos posseiros do Brasil, que ocupam pequenas superfícies de terras improdutivas ou vagas, fazendo uso delas sem possuir documentos que provem que elas lhes pertencem. Outros, ainda, se possuem terra própria, a dimensão e a qualidade desta são insuficientes para que possam alimentar decentemente a sua família. (ZIEGLER, 2012, p. 26).

O segundo grupo, os pobres urbanos, abrange uma das parcelas mais vulneráveis, pobres e famintas do mundo, posto que: “nas *callampas* de Lima, nos *slums* de Karachi, nas *smoke mountains* de Manila ou nas favelas de São Paulo, as mães de família, para comprar alimentos, têm de se limitar a um orçamento familiar muito restrito”. (ZIEGLER, 2012, p. 31).

Segundo Abramovay (1985), para se traçar um mapa mundial da fome, bastaria, com exceção dos Estados Unidos, apontar quais países foram colônias ao longo de sua história. O fato é que ainda persiste a perspectiva de que os bens produzidos devem obedecer às regras ou às necessidades contemporâneas do mercado (e, outrora às da metrópole colonial) ao invés de se ater às necessidades e às carências locais. “O mercado só tem ouvidos para o tilintar do vil metal, nunca para o ronco surdo da fome”. (ABRAMOVAY, 1985, p. 75).

Por esta razão, em 2011, a FAO estimou que oitenta países se encontravam na situação de insegurança alimentar. Ziegler (2012), por sua vez, nos apresenta as regiões mais afetadas pela fome, entre o período de 2009 e 2010:

Em cifras absolutas, a região que contabiliza a maior quantidade de esfaimados é a Ásia e o Pacífico, mas, com uma baixa de 12% (de 658 milhões em 2009 para 578 milhões em 2010), ela registrou a melhoria mais significativa em 2010. É na África Subsaariana que o percentual de pessoas subalimentadas, nessa data, permaneceu a

mais alta 30% em 2010, isto é, quase uma pessoa em cada três. (ZIEGLER, 2012, p. 36).

No ano de 2009, em Roma, realizou-se a terceira Cúpula Mundial da Alimentação. Havia muitos chefes de Estado do hemisfério sul, “(...) entre tantos, Abdelaziz Bouteflika (Argélia), Obasanjo (Nigéria), Thabo Mbeki (África do Sul) e Luiz Inácio Lula da Silva (Brasil). Os chefes de Estado ocidentais brilharam pela ausência”. (ZIEGLER, 2012, p. 64); a qual não foi recebida nem pela mídia nem pelos países do Sul:

Esse desprezo absoluto dos Estados mais poderosos do planeta por uma conferência mundial que tinha por objetivo dar fim à insegurança alimentar de que são vítimas cerca de um bilhão de pessoas, marginalizadas e subalimentadas, chocou a mídia e a opinião pública dos países do Sul. (ZIEGLER, 2012, p. 64).

Essa referida indiferença por parte dos países ricos aponta para o pouco interesse que possuem em de fato combater a fome e se ocupar com discussões, proposições e ações em relação ao assunto. Ao que parece, a permanência da fome em nível global trata-se de mais uma faceta em prol da dominação e da exploração dentro do sistema capitalista.

É grande a discrepância política e econômica entre os países hegemônicos e os países periféricos, fato que rende aos primeiros maior concentração de riqueza, esses que por sua vez representam poucos e privilegiados países.

(...) as prováveis características e tendências centrais da ordem mundial, nas duas primeiras décadas do século XXI, farão com que prossiga a concentração crescente de riqueza, de poder militar e de conhecimento que aprofundará e consolidará o fosso que existe entre um pequeno grupo de países altamente desenvolvidos, poderosos e coordenados entre si e uma enorme periferia de Estados pobres, fracos e descoordenados, vítimas da violência e de crescente anomia, cuja soberania será cada vez mais fragilizada, mas que serão cada vez mais numerosos demograficamente. (GUIMARÃES, 2001, p. 26)

As consequências e amarras causadas pela lógica da hegemonia das grandes potências recaem diretamente na população dos países periféricos, ou seja, em nome de interesses e posturas assumidas a contento das grandes potências, a grande massa da população sofre com as injustiças sociais.

Sobre isto, Ziegler (2012) apresenta dados de acordo com o Banco Mundial:

Em 2009, o Banco Mundial anunciava que, na sequência da crise financeira, o número de pessoas vivendo na “extrema pobreza” (ou seja, com menos de 1,25 dólar por dia) aumentaria muito rapidamente em mais 89 milhões. Quanto às “pessoas pobres”, dispondo de uma renda diária de menos de dois dólares, seu número crescerá em mais 120 milhões. Tais previsões foram confirmadas. Estes novos milhões de vítimas vieram somar-se às vítimas da fome estrutural comum. (ZIEGLER, 2012, p. 59).

Ziegler (2012) denomina as sociedades transcontinentais privadas da agroindústria como **inimigos jurados do direito à alimentação**. Tratam-se de atores decisivos para as estratégias das organizações internacionais, bem como dos governos ocidentais, entendendo que:

(...) a fome constitui, de fato, uma tragédia escandalosa; ela se deve à produtividade insuficiente da agricultura mundial - os bens disponíveis não atendem às necessidades existentes -; assim, para combater a fome, é preciso incrementar a produtividade, o que só é possível sob duas condições: primeira, uma industrialização levada ao limite, mobilizando um máximo de capital e as tecnologias mais avançadas (sementes transgênicas, pesticidas eficazes etc.) e eliminando, como corolário, a miríade de pequenas explorações reputadas “improdutivas” da agricultura familiar e de víveres; segunda, a liberalização tão completa quanto possível do mercado agrícola mundial. (ZIEGLER, 2012, p. 122).

Quando o assunto é a fome, por uma questão estratégica de política humanitária, todos os países indistintamente, seja hegemônico ou não, demonstram preocupação e vontade de eliminar o problema.

Mas a questão central, que se coloca por trás de “intenções boas” e da “boa disposição”, está nas formas ou nas estratégias adotadas de combate à fome. Nesse caso, a forma assumida pelos Estados Unidos se dá do seguinte modo:

Nos Estados Unidos, tem-se uma informação perfeita dos danos causados pela fome nos países do Sul. Como todos os Estados civilizados, os Estados Unidos pretendem combatê-la. Mas, segundo o seu ponto de vista, somente o livre mercado poderá vencer o flagelo. Potencializada ao máximo a produtividade da agricultura mundial pela liberalização e pela privatização, o acesso a uma alimentação adequada, suficiente e regular para todos ocorrerá automaticamente. O mercado enfim liberado derramará, como uma chuva de ouro, seus favores sobre a humanidade. (ZIEGLER, 2012, p. 122).

Para a solução neoliberal estadunidense, o livre mercado e a privatização são os elementos centrais para que a humanidade viva o seu apogeu de bem-estar e qualidade de vida.

Mas, a partir dessa lógica liberalizadora, é presumível que a harmonia social e econômica não acontece em larga escala. Assim, aceita-se ou naturaliza-se, implicitamente, o fato de que uma parcela significativa da população vulnerabilize-se e sofra as consequências do jogo neoliberal, do livre mercado e do monopólio.

Para Ziegler, essa luta não é justa:

Sobre um mesmo ringue de boxe reúnem-se Mike Tyson, campeão mundial dos pesos-pesados, e um desempregado bengali subalimentado. O que argumentam os aiatolás do dogma neoliberal? A justiça está garantida, uma vez que as luvas de ambos são iguais, que o tempo de combate é o mesmo para ambos, que o espaço para o confronto é único, que as regras do jogo são as mesmas. Então, que ganhe o melhor! O árbitro, imparcial, é o mercado. O absurdo do dogma neoliberal salta à vista. (ZIEGLER, 2012, p. 133).

Diante da conjuntura neoliberal, Ziegler (2012), aponta outros grandes inimigos do direito à alimentação, considerando-os uma aberração. São eles: a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM).

Dessa forma, o FMI trabalha incessantemente para que os feitos neoliberais se consolidem. Dentre suas fainas, está a de: “abrir os mercados do Sul às sociedades transcontinentais privadas da alimentação. Por isso, no hemisfério sul, o livre-comércio carrega o rosto repugnante da fome e da morte”. (ZIEGLER, 2012, p. 135).

Vejamos o exemplo do Haiti:

O Haiti é hoje o país mais miserável da América Latina e o terceiro país mais pobre do mundo. Ali, o alimento de base é o arroz. (...). Desde inícios dos anos 2000, o governo haitiano teve de gastar um pouco mais de 80% dos seus escassos recursos para pagar suas importações de alimentos. E a destruição da rizicultura provocou um êxodo rural massivo, com o superpovoamento de Porto Príncipe e de outras grandes cidades do país, acarretando a desintegração dos serviços públicos. Logo a sociedade haitiana se viu abalada, debilitada e mais vulnerável que antes sob o efeito dessa política neoliberal. E o Haiti tornou-se um Estado mendicante, submetido à lei do estrangeiro. (ZIEGLER, 2012, p. 135 e 136).

Ao se discutir as causas e os impactos da fome, outro aspecto a ser considerado, segundo Abramovay (1985), reside no fato que a sociedade atual é uma das mais carnívoras da história. Mas essa preferência alimentar não se trata de uma opção inocente, pois escamoteia um preocupante quadro diretamente relacionado à questão da fome no mundo.

Grande parte dos alimentos consumidos pelos animais que serão comercializados no mercado de carnes não vem de pastagens, como o caso do gado, mas da ração produzida à base de cereais que poderia ser utilizada diretamente para o consumo humano.

Assim, três gramas de trigo representam doze calorias, mas, ao serem utilizadas na fabricação da ração, produz ao final apenas uma grama de proteína animal e um valor calórico inferior. Dessa forma:

Portanto, eis aí um outro grande problema do consumo em grande quantidade de produtos de origem animal. Nos países desenvolvidos, e cada vez mais nos subdesenvolvidos, um bife não é simplesmente um bife: ele é uma forma concentrada, reduzida e encarecida sob a qual se escondem inúmeros alimentos que poderiam matar a fome de muitos homens. Para que você tenha uma ideia das dimensões internacionais deste fenômeno, basta mencionar o fato de que os animais dos países ricos consomem entre 1/4 e 1/3 da produção mundial de cereais. Isto é muito ou pouco? É simplesmente mais da metade do consumo total de cereais dos países pobres. Isso, apesar do fato de nós, nações subdesenvolvidas, possuímos 75% da população mundial. (ABRAMOVAY, 1983, p. 90).

Isso, em países desenvolvidos, tem causado o aumento no consumo de carnes e gorduras, principalmente, em sua forma industrializada, conseqüentemente, há o aumento, ano a ano, no número de obesos e pessoas com problemas cardíacos em todo o mundo. A alimentação

desbalanceada, ora pela simples falta de calorias, ora pelo excesso de gorduras, tem consequências graves para a saúde da população.

Com base nos estudos de Ziegler (2012), há, ainda, outra questão que agrava o quadro da fome no mundo, consistente na produção de dois rentáveis produtos para o mercado, o bioetanol e o biodiesel.

Tais produtos chamados de **ouro verde**, apesar de complementarem os montantes de lucro advindos do petróleo (**ouro negro**), demandam a utilização de grandes áreas de plantio, degradando o solo utilizado; ao mesmo tempo, dificultam a produção de alimentos, em face da criação de um monopólio agroalimentar.

O referido monopólio, chamado por Ziegler (2012) de trustes, vem se justificando a partir do discurso que se faz necessário substituir energia fóssil pela vegetal, com a finalidade de lutar urgentemente contra a degradação do clima e contra danos ao meio ambiente. Essa nova estratégia de mercado contribui para o aumento da fome no mundo, especialmente, no continente africano, diretamente afetado pela mesma.

Assim, “Nigéria, Etiópia, África do Sul, Marrocos, Argélia e na África Ocidental, ao sul de uma linha que une Dakar a Bamako e Ouagadougou. Atualmente, cerca de quinhentos milhões de hectares das terras aráveis africanas estão afetados pela degradação dos solos”. (ZIEGLER, 2012, p. 185). Da mesma forma que:

O tanque de um carro de tamanho médio que funciona com bioetanol se enche com cinquenta litros de combustível. Para produzir cinquenta litros de bioetanol, é preciso destruir 358 quilos de milho. No México e na Zâmbia, o milho é o alimento básico - com 358 quilos de milho, uma criança da Zâmbia ou do México vive um ano. A Anistia Internacional resume o que penso: “Agrocarburos: tanques cheios e barrigas vazias.” (ZIEGLER, 2012, p. 190).

No Brasil, a principal matéria-prima para produzir agrocarburos é a cana de açúcar, cujo cultivo vem produzindo um monopólio produtivo, sobretudo, em face do chamado Programa Nacional do Álcool (Proálcool), responsável pela produção de bioetanol, em benefício do capital nacional e de grupos estrangeiros. Ademais, o manejo da cana de açúcar está associado tanto a formas ecologicamente danosas de exploração da terra, quanto ao uso desumano da força de trabalho.

Mas, além dos barões brasileiros do açúcar, o Proálcool beneficia evidentemente as grandes sociedades transcontinentais estrangeiras - que têm por nome Louis Dreyfus, Bunge, Noble Group, Archer Daniels Midland -, os grandes grupos financeiros pertencentes a Bill Gates e George Soros, bem como os fundos soberanos da China. Segundo um relatório da ONG Ethical Sugar, a China e o estado da Bahia assinaram um acordo que permite à primeira instalar, até 2013, vinte usinas de etanol no Recôncavo Baiano. (ZIEGLER, 2012, p. 194).

Essa situação gerada pelos “barões” brasileiros do açúcar e fomento da produção de cana de açúcar pelo Proálcool acentua a insegurança alimentar no país, ao passo que a alimentação básica da maioria da população precisa ser importada e as condições de vida dos trabalhadores da cana de açúcar se configuram em total precariedade e exploração.

Nas plantações de cana-de-açúcar (sic) do Brasil, ainda subsistem hoje, com frequência, práticas semelhantes às da escravidão existente até 1888. O trabalho do corte da cana é extremamente árduo. O trabalhador é pago por tarefa. Tem como único instrumento de trabalho seu machado e dispõe, se o capataz é piedoso, de luvas de couro para proteger suas mãos das escoriações. O salário-mínimo legal raramente é respeitado nos campos. (ZIEGLER, 2012, p.196).

Dessa maneira, “(...) essa reorientação da agricultura no sentido de um modelo capitalista monopolístico deixa pelo caminho aqueles que não tinham meios para se equipar com máquinas, comprar insumos, terras etc. e assim se lançar à cultura intensiva da cana”. (ZIEGLER, 2012, p. 193).

Ao final, a raiz dessa lógica produtiva, monopolista e de agronegócio fez que, entre 1985 a 1996, 5,4 milhões de camponeses fossem expulsos de suas terras e que ocorresse a desaparecimento de 941.111 pequenas e médias explorações agrícolas, o que revela um contexto rural extremamente desfavorável tanto à subsistência dos pequenos agricultores, quanto à segurança alimentar do país, posto que:

A monopolização exacerba as desigualdades e fomenta a pobreza rural (mas também a urbana, em consequência do êxodo rural). Por outro lado, a exclusão dos pequenos proprietários põe em perigo a segurança alimentar do país, uma vez que eles são a garantia de uma agricultura de víveres. (ZIEGLER, 2012, p. 194).

De acordo com Abramovay (1985), outra dificuldade para se obter uma maior produção de alimentos frente ao combate à fome reside em uma equação de mercado básica: maior produção significa menor preço. Dessa maneira:

Atualmente, as duzentas maiores sociedades do ramo agroalimentar controlam cerca de um quarto dos recursos produtivos mundiais. Tais sociedades realizam lucros geralmente astronômicos e dispõem de recursos financeiros bem superiores aos dos governos da maioria dos países onde elas operam. Exercem um monopólio de fato sobre o conjunto da cadeia alimentar, da produção à distribuição varejista, passando pela transformação e a comercialização dos produtos, do que resulta a restrição das escolhas de agricultores e consumidores. (ZIEGLER, 2012, p.117).

Por outro lado, uma pesquisa do Estudo Nacional da Despesa Familiar (ENDEF), primeira investigação no país na década de 70, ao apurar os hábitos alimentares dos brasileiros, descobriu que, majoritariamente, os produtos consumidos nas casas das pessoas com maior poder aquisitivo eram os mesmos produtos encontrados em quantidade muito menor na casa dos

mais pobres, ou seja: arroz, feijão, óleos, açúcar, gorduras, carnes, ovos e leite (ABRAMOVAY, 1985).

Pesquisas como essa desmontam a equivocada tese da culpabilização individual do pobre pela fome, isso porque para muitos o pobre não se alimenta adequadamente porque não escolhe adequadamente seus alimentos.

No entanto, a referida pesquisa aponta para outra direção: o pobre não se alimenta “bem” por faltar-lhe dinheiro para comprar os produtos em quantidade suficiente, isso em razão de seus baixos rendimentos e não pelo desconhecimento de quais produtos seriam adequados à alimentação de sua família.

Frente a todo esse contexto, das razões e consequências da fome no mundo, Ziegler (2012) faz uma dura crítica a atual posição da ONU. Ressalta que a ONU, em sua criação em 1941, estava ligada diretamente à luta contra a fome, mas, em face de sua incapacidade em responder assertivamente às reais necessidades de alimentação do povo, adjectiva-a de “dinossauro burocrático”.

Dentro da política externa dos países, o processo se dá através de interesse político, que, por sua vez, protege os interesses econômicos, envolvendo os grupos e outros atores que concentram o poder, como exemplo o Conselho de Segurança da ONU.

(...) do ponto de vista político internacional, a concentração de poder se verificou no seio da ONU, principal organismo político internacional, pela “desaparição” na prática da Assembléia Geral, organismo de natureza democrática, e pela concentração de poder no Conselho de Segurança, cuja natureza é oligárquica. (GUIMARÃES, 2001, p. 05).

A seara política e econômica internacional é dominada por interesses de minorias privilegiadas que perpassam as decisões de uma organização mundial de países, a ONU, que se diz lutar por direitos e garantias individuais e coletivas.

Trata-se de um paradoxo que se evidencia, por exemplo, na FAO e no PAM criados, respectivamente, em 1945 e 1963, ambos trazem em seu bojo importantes estratégias de combate à fome no mundo.

O PAM, como dito anteriormente, tem a tarefa prioritária de ajuda humanitária de urgência. Nos anos de 2009 e 2010, por exemplo, “(...) a ajuda beneficiou prioritariamente três populações específicas: as vítimas das inundações no Paquistão, da seca no Sahel e do terremoto do Haiti. Os alimentos foram comprados, em sua maioria, na Etiópia, no Vietnã e na Guatemala”. (ZIEGLER, 2012, p. 150).

No total, as ações da PAM ajudaram, em 2010, cerca de noventa milhões de adultos e

crianças esfaimados, envolvendo cerca de 10.000 trabalhadores, das quais a maioria, 92%, trabalham em campo, junto às vítimas.

Dentro da ONU, o PAM goza de grande independência. É dirigido por um conselho de administração composto por representantes de 36 Estados-membros. Sua missão é:

Definida pela Assembleia Geral da ONU, a atribuição do PAM é, muito precisamente, “eliminar a fome e a pobreza no mundo, respondendo às necessidades de urgência e apoiando o desenvolvimento econômico e social. O PAM deve visar particularmente a reduzir a taxa de mortalidade infantil, a melhorar a saúde das mulheres grávidas e a lutar contra as carências de micronutrientes”. Assim, mais além da ajuda alimentar de urgência, o PAM garantiu - até 2009 - as refeições escolares de 22 milhões de crianças dos países mais pobres. (ZIEGLER, 2012, p. 150).

Para Ziegler (2012), a FAO se encontra enfraquecida ao ter que travar embates com a política agrícola mundial fortemente influenciada, como vimos, pelo Banco Mundial, FMI, OMC entre outras sociedades privadas que controlam o mercado mundial agroalimentar e as decisões de diversos governos.

Diante disso, a FAO perde apoio político e recursos suficientes para agir:

(...) esses governos se desinteressam pela FAO, reduzem seu orçamento e boicotam as conferências mundiais sobre segurança alimentar organizadas em Roma. Cerca de 70% dos poucos recursos da FAO destinam-se, hoje, ao pagamento de funcionários. Dos 30% restantes, 15% financiam os honorários de uma miríade de “consultores” externos. Apenas 15% do orçamento destinam-se à cooperação técnica, ao desenvolvimento agrícola do Sul e à luta contra a fome. (ZIEGLER, 2012, p. 171).

Em face dessa realidade, em setembro de 2000, representantes de 146 Estados-membros da ONU se reuniram em Nova York para “inventariar as principais tragédias que afligem a humanidade no umbral do novo milênio - fome, pobreza extrema, água poluída, mortalidade infantil, discriminação das mulheres, AIDS, epidemias etc”. (ZIEGLER, 2012, 247).

Dessa reunião “metas” que foram deliberadas por meio do denominado **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)**, em cuja declaração as Nações se comprometeram, em parceria global, com oito objetivos para a redução da pobreza, a serem realizados até 2015.

O primeiro desses objetivos propôs erradicar a extrema pobreza e a fome:

O objetivo atual da ONU é reduzir à metade, até 2015, o número de pessoas castigadas pela fome. Tomando solenemente essa decisão em 2000 trata -se do primeiro dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), a Assembléia Geral da ONU, em Nova York, teve como referência o ano de 1990. Portanto, é o número de famélicos de 1990 que deve ser reduzido à metade. (Ziegler, 2012, p. 23).

Na busca por se cumprir com as 8 metas da ODM, concluiu-se que bastaria um investimento, entre 2000 a 2015, de cerca de oitenta bilhões de dólares, valor que não seria tão difícil de ser alcançado, pois “bastaria recolher um imposto anual de 2% sobre o patrimônio dos



1.210 multimilionários que existiam em 2010”. (Ziegler, 2012, p. 247).

No Brasil, chama a atenção, dentro do mercado do agronegócio, a situação da agricultura familiar. Nesse caso, um número expressivo de agricultores familiares são responsáveis por uma produção de alimentos, em larga escala, oferecendo melhor qualidade dos produtos aliada a uma maior preservação do meio ambiente e da cultura local. Assim:

No campo, o chamado agronegócio é considerado por muitos a expressão da modernidade no setor rural. No entanto, a maior parte dos alimentos consumidos pela população é produzida pelos agricultores familiares. Agricultores estes, homens e mulheres, que sofrem uma constante pressão dos mecanismos que alimentam o processo de concentração de riqueza, propriedade e poder na sociedade brasileira. Assim, confrontar a estrutura agrária do país implica contestar o próprio modelo de desenvolvimento que privilegia, entre outras coisas, a grande propriedade, o mercado externo e a desregulamentação do trabalho na cidade e no campo. (WEISSHEIMER, 2006, p. 133).

Portanto, em razão disso:

Uma das consequências perversas desta hegemonia foi que mais de 1 milhão de famílias de agricultores deixaram o campo no Brasil na década de 1990. Além disso, ocorreu uma destruição intensa de empregos agrícolas, com aumento de concentração da terra, do capital e, conseqüentemente, do poder político. A reforma agrária foi expulsa do campo e o agronegócio tornou-se o símbolo da modernidade, alimentando um modelo agrícola altamente concentrador de renda, voltado para o mercado externo e com um grande potencial destruidor do meio ambiente. Neste contexto, assinalou Rogério Mauro, a reforma agrária passou a ser tratada como uma mera política compensatória ou, pior, acabou engolida por movimentos de contrarreforma agrária. Mesmo diante de tantas adversidades, os movimentos sociais do campo conseguiram ajudar a trazer a reforma agrária de volta ao debate internacional. O futuro da experiência brasileira, sintetizada no PNRA, é visto com um misto de expectativa e preocupação. (WEISSHEIMER, 2006, p. 146, 147)

Em virtude disso, a declaração apresentada pela Via Campesina ao Conselho de Direitos Humanos da ONU, em março de 2011, adverte:

Os camponeses e camponesas representam cerca de metade da população mundial. Mesmo no mundo da tecnologia de ponta, as pessoas comem alimentos produzidos por camponeses e camponesas. A agricultura não é apenas uma atividade econômica, mas está intimamente ligada à vida e à sua sobrevivência sobre a Terra. A segurança da população depende do bem-estar dos camponeses e camponesas e da agricultura sustentável. A fim de proteger a vida humana, é importante respeitar e implementar os direitos dos camponeses. Na realidade, a violação contínua desses direitos ameaça a vida humana e o planeta. (ZIEGLER, 2012, p. 250).

O desperdício trata-se de outro fator que favorece a fome no mundo e em nosso país, pois há um alto índice de comida que vai para o lixo. Nesse caso, verifica-se que:

(...) no início do século XXI, cerca de 14 milhões de brasileiros ainda passam fome.

Mais de 72 milhões de pessoas vivem em situação de insegurança alimentar. Ao mesmo tempo, o país desperdiça cerca de R\$ 12 bilhões todos os anos com alimentos que vão parar no lixo. (WEISSHEIMER, 2006, p. 65).

O desperdício é praticado em todo o processo da produção de alimentos até chegar à população, que também possui parcela de responsabilização nesse quesito. Dessa forma, soma-se o desperdício aos fatores determinantes da fome em nosso país.

O desperdício ocorre também na ponta da produção. Na agricultura, estima-se que cerca de 20% da produção é desperdiçada nos processos de colheita mecanizada, transporte e distribuição. (...) Por fim, o desperdício ocorre ainda dentro das casas. Ainda segundo a estimativa da Secretaria da Agricultura de São Paulo, cerca de 30% de toda a comida comprada por uma dona-de-casa acabam indo para o lixo. Especialistas do setor de coleta urbana avaliam que cada morador das cidades produz aproximadamente um quilo de lixo por dia. Algo entre 50% e 70% desse lixo é composto por alimentos. Temos assim uma combinação escandalosa de desigualdades sociais históricas, desequilíbrios regionais, concentração de renda, discriminação e desperdício. (WEISSHEIMER, 2006, p. 74).

Pensar no combate à fome, oferecendo alimentos em quantidade e qualidade adequadas, requer uma reflexão e uma construção de estratégias de médio e longo prazo. Posto que, para a garantia futura do direito à segurança alimentar, será necessário expandir o potencial de produção e de qualidade dos alimentos, frente a condições climáticas mais instáveis, territórios das áreas para os plantios agrícolas reduzidos e, sobretudo, frente a uma lógica de mercado que prime pelo lucro, em detrimento de ações efetivamente humanitárias.

Assim, à luz dos dados e referenciais teóricos utilizados, é possível conjecturar possíveis caminhos para que a fome seja efetivamente combatida. Para tanto, a ONU considera que a segurança alimentar e nutricional deve ter prioridade política como pré-requisito para a erradicação da fome.

Por outro lado, autores como Ziegler (2012) destacam que é primordial combater a corrupção entre os dirigentes dos países do hemisfério sul, a venalidade, o gosto pelo poder e o dinheiro que os cargos que ocupam podem lhes ofertar. “Onde a corrupção viceja, os países são vendidos aos predadores do capital financeiro mundializado, que podem então dispor do que quiserem”. (ZIEGLER, 2012, p. 148).

Para a ONU, a redução da fome pode ser alcançada com:

A redução da fome exige uma abordagem integrada que deve incluir os seguintes elementos: investimentos públicos e privados para aumentar a produtividade agrícola; melhor acesso a insumos, terra, serviços, tecnologias e mercados; medidas para promover o desenvolvimento rural; proteção social para os mais vulneráveis, incluindo o reforço da sua capacidade de resistência a conflitos e desastres naturais; e programas de nutrição específicos, em especial, para resolver as deficiências de micronutrientes em mães e crianças menores de cinco anos. (ONU, 2014, p. 01).

Para Abramovay (1985), além da distribuição de renda que permitiria aos pobres alçarem melhores níveis de alimentação, em termos de quantidade e qualidade, é necessário uma mudança no modelo alimentar da nossa civilização. Menos cereais deveriam ir para a alimentação de rebanhos e mais para os homens.

Nessa luta, Ziegler (2012), por outro lado, destaca o papel das organizações sociais, as quais devem permanecer a postos no combate à insegurança alimentar.

A ruptura, a resistência e o apoio dos povos aos contrapoderes são indispensáveis em todos os níveis. Global e localmente. Na teoria e na prática. Aqui e acolá. São necessários atos de vontade, concretos, como aqueles em que estão engajados os sindicalistas camponeses de Ross Béthio, do Benim, da serra de Jotocán, na Guatemala, ou ainda os rizicultores de Las Pavas, na Colômbia. (ZIEGLER, 2012, p. 249).

Portanto para a fome há solução, pois, atualmente, se trata de um fenômeno criado pelo homem. Assim, há senderos possíveis razão pela qual, apesar de todo o cenário desfavorável apresentado, a fome no mundo foi reduzida, mas persistem diferenças marcantes entre as regiões, como aponta o relatório da ONU sobre o Estado da Insegurança Alimentar no Mundo: “a região da América Latina e Caribe registrou o maior progresso geral para o aumento da segurança alimentar, enquanto que os avanços foram modestos na África Subsaariana e na Ásia Ocidental, regiões afetadas por desastres naturais e conflitos”. (ONU, 2014, p. 01).

Neste relatório, José Graziano da Silva, diretor geral da FAO, revela que a América Latina e Caribe ganharam destaque no combate à fome através da execução de estratégias de segurança alimentar que fortaleceram a proteção social e o Brasil é um dos protagonistas desse processo, por meio da oferta de programas como o “Fome Zero”.

“Em 2005, foi lançada a Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome, inspirada no Programa Fome Zero do Brasil e, em seguida, todos os países da região se apropriaram desta iniciativa. Desde o início, a FAO apoiou esta iniciativa, colaborando com os governos, com os parlamentos e com atores não estatais. Ao longo dos anos os países da América Latina e o Caribe formularam estratégias de segurança alimentar mais inclusivas e fortaleceram a proteção social, depois de se conscientizarem de que um simples aumento da produção não era suficiente para acabar com a fome. Estes esforços ajudam a explicar o sucesso que a América Latina e o Caribe estão tendo na luta contra a fome”. (José Graziano da Silva, apud, ONU 2014, p. 03).

Em setembro de 2015, a ONU lançou novos desafios sobre os **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Tratam-se de novas metas a serem cumpridas pelos países do mundo, entre 2016 e 2030, constituído de 17 Objetivos de **Desenvolvimento Sustentável**

**(ODS).**

Os dois primeiros objetivos são: 1) acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; 2) acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e a melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.

Para a ONU, um dos principais ensinamentos históricos é de que a fome e a insegurança alimentar são problemas complexos, multidisciplinares que exigem o compromisso e a ação de diversos setores da sociedade.

Dentre as diversas realidades analisadas no mundo para a construção do Relatório da ONU de 2014, um aspecto em comum sobressaiu-se para o combate à fome, por conseguinte:

(...) todos abordaram a insegurança alimentar aumentando ao mesmo tempo a produtividade agrícola (e os correspondentes investimentos), fomentando o desenvolvimento rural e facilitando o acesso a uma alimentação adequada para os necessitados. (ONU, 2014, p.6).

Algumas condições essenciais são apontadas pela ONU para que haja eficácia nas intervenções governamentais, são elas: compromisso político constante com a segurança alimentar; garantia de continuidade das políticas de segurança alimentar, inclusive nas mudanças de governo; participação efetiva de todos os atores-chave nos processos das políticas; adoção de amplas estratégias para incrementar a segurança alimentar; melhoria da coordenação entre os diferentes ministérios, secretarias e organizações; instituição de marcos jurídicos para capacitar e exigir mútuas responsabilidades aos governos nacionais e outros parceiros; e melhoria das capacidades e competências pertinentes aos governos para a elaboração e a aplicação de programas e políticas de segurança alimentar mais eficazes.

Diante do exposto, sobre a fome, seus atenuantes e a disponibilidade dos alimentos, nota-se a existência de pseudojustificativas sobre a existência e a permanência desse fenômeno na humanidade. O fato é que, atualmente, há suficiente produção para alimentar a todos indistintamente, no entanto, ainda existem quase 795 milhões de pessoas subalimentadas no planeta, de acordo com o último Relatório sobre a Insegurança Alimentar no Mundo (SOFI 2015).

Com efeito, indica-se que a fome está intimamente ligada com a falta de acesso da população aos alimentos, caracterizando-se como um problema político e econômico, de natureza social e não individual.

## 2. Capítulo II – A Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil

A fome é uma das facetas negativas geradas pela desigualdade social produzida pelo sistema capitalista, a qual, em países como o Brasil, assume proporções alarmantes, dada à alta concentração de renda e de terras.

Nesse cenário, no Brasil, a implementação de políticas de combate à fome assume relevância *sui generis*, ao ajudar a amenizar índices sociais tão negativos, relativos à insegurança alimentar.

Historicamente, desde o chamado “Estado Novo”, surgido com a ascensão do presidente Getúlio Vargas ao poder, se veem ações voltadas à garantia de uma melhor alimentação às classes mais vulneráveis socialmente.

Sobre as ações do período varguista, Silva (2014, p. 17) nos diz que:

Com relação às ações e estruturas diretamente ligadas à temática alimentar criadas pelo governo Vargas, as primeiras foram implementadas por meio das instituições de previdência social da época. Em 1939, foi criado o Serviço Central de Alimentação (SCA), no âmbito do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (Iapi). No ano seguinte, houve uma evolução com a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), ligado ao Ministério do Trabalho, em substituição ao Serviço Central. Porém, a nova estrutura do SAPS entrou em crise a partir da destituição de Getúlio Vargas em 1945, até ser extinta em 1962. (SILVA, 2014, p. 17).

Nesse período, destaca-se o estudioso, político e militante Josué de Castro. À época, ele denunciava a fome que assolava o povo brasileiro e o mundo e defendia ações específicas de combate à mesma.

Foi um militante valoroso no combate à fome, reconhecido mundialmente. Afirmava que a fome não resultava de questões geográficas e naturais, mas de questões políticas. Ou seja, a fome, para Casto, era produzida pelo próprio homem e por ele deveria ser abolida.

Em *Geopolítica da fome*, desde o seu primeiro capítulo, o autor demonstra que, se a fome pode ser relacionada e imputada, por uma parte, às condições geográficas, ela é, de fato e antes de tudo, uma questão de política. A continuidade de sua existência não se deve à morfologia dos solos, mas à prática dos homens. (Ziegler, 2012, p. 88, grifo do autor).

Seus estudos desmistificaram diversas ideias em torno das quais a fome era socialmente aceita, justificada e naturalizada. Ziegler (2012, P.86), ao se referir a esse legado de Castro, afirma:

Ele igualmente pôde demonstrar que não era a superpopulação dos campos e das cidades a responsável pela progressão da fome, mas justamente o contrário: os muito

pobres multiplicavam seus filhos pela angústia diante do amanhã; as crianças, que queriam tão numerosas quanto possível, constituíam uma espécie de segurança no Futuro - se sobrevivessem, ajudariam seus pais a viver e, sobretudo, a envelhecer sem morrer de fome. (ZIEGLER, 2012, p. 86).

Josué de Castro tinha uma visão ampla sobre as reais causas e consequências da fome para a sociedade brasileira, de especial, para a sua região, o Nordeste. Assim, foi capaz de denunciar, com sabedoria e competência, preconceitos vigentes em sua época, justificadores de desigualdade e mazelas sociais, entre elas a fome.

*Documentário do Nordeste* retomava e desenvolvia a argumentação de um pequeno texto, mais antigo, de 1935, *Alimentação e raça*, que demonstrava a falsidade da tese (dominante nos meios políticos e intelectuais brasileiros) segundo a qual os afro-brasileiros, os índios e os caboclos eram preguiçosos, pouco inteligentes e avessos ao trabalho - e, portanto, subalimentados - por causa de sua raça. As classes dirigentes brasileiras brancas estavam cegas por seus preconceitos raciais. (ZIEGLER, 2012, p. 87, grifos do autor).

Em sua grande obra clássica, “Geografia da Fome” (1967), trouxe para o centro da discussão a fome como produto de fatores socioeconômicos, razão pela qual não poderia ser naturalizada.

Para Castro, a fome é consequência de um passado colonial, marcado por fatores como: A) a luta entre agrupamentos humanos, aqui presentes, desde a colonização; B) a agressividade do meio que suscita comportamentos poucos harmônicos; e C) a inabilidade do colonizador, representante da ganância e busca destrutiva por lucros. Segundo Castro (1967),

A aventura desdobrada, em ciclos sucessivos de economia destrutiva ou, pelo menos, desequilibrante da saúde econômica da nação: o do pau-brasil, o da cana-de-açúcar, o da caça ao índio, o da mineração, o da “lavoura nômade”, o do café, o da extração de borracha e, finalmente, o de certo tipo de industrialização artificial, baseada no ficcionismo das barreiras alfandegárias e no regime de inflação. É sempre o mesmo espírito aventureiro se insinuando, impulsionando, mas logo a seguir corrompendo os processos de criação da riqueza do país. (CASTRO, 1967, p 265).

No entanto, outras questões contribuiriam para o agravamento do cenário social brasileiro, como, por exemplo, a opção econômica pela agricultura extensiva em detrimento de uma cultura de subsistência, que abasteceria o mercado interno e, principalmente, representaria mudança na forma de exploração da terra e da mão de obra.

Para Josué de Castro (1967), no final do século XIX, o poder central republicano se consolidou, porém de forma débil, sem poder para enfrentar os interesses dos grandes senhores de terras, impossibilitando de se democratizar socialmente o país.

Para Castro (1967), a opção econômica pelas grandes propriedades e suas commodities deu a falsa impressão de haver progresso, à raiz do crescimento econômico de alguns, processo

denominado pelo autor de “progresso de fachada”, pois não houve distribuição de renda, mas sua concentração.

Para Josué de Castro (1967), inexistia uma política para o desenvolvimento regional, por meio da qual o estado regularia as disparidades regionais, deixando de aprofundar as contradições entre as regiões mais ricas e as mais pobres do país.

Nesse caso, sobretudo, até a metade do século XX, era notório o investimento maciço do governo, em regiões já estruturadas, como o Sudeste e Sul do país, em detrimento do Norte e Nordeste que concentrava, à época, mais de um terço da população brasileira.

Castro, em sua obra, trata, ainda, sobre o tema da reforma agrária, considerado um tabu político, em países como o Brasil, pois ascende o reacionarismo de elites temerosas em perder privilégios. Para o autor, a reforma agrária era uma necessidade, um “imperativo nacional” ao desenvolvimento, pois a mudança da estrutura fundiária nacional ajudaria a todos, tanto econômica quanto socialmente.

Ziegler (2012) aponta para a lucidez política de Josué de Castro. Ele era personalidade mundial reconhecida por suas obras e militância, porém, sabia que os diversos governos de plantão, com seus acordos com grandes conglomerados burgueses não iriam realizar ações concretas em relação ao combate à fome. Por isso percorreu diversas partes do mundo para debater pessoalmente o tema, acreditando, no caso brasileiro, na força transformadora da sociedade civil organizada:

Graças à sua experiência, Castro conhecia perfeitamente a influência, frequentemente determinante, exercida pelos trustes agroalimentares sobre os governos dos Estados. Estava persuadido de que os governos, por mais que os cobrissem com condecorações, prêmios e medalhas, nada fariam de decisivo contra a fome. Por isso, depositou todas as suas esperanças na sociedade civil - no Brasil, as Ligas Camponesas, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e os sindicatos dos trabalhadores rurais deveriam ser as forças motrizes da mudança; no plano internacional, criou, em 1957, a Associação Mundial da Luta contra a Fome (ASCOFAM). A partir de 1950, percorreu incansavelmente o mundo: a Índia, a China, os países andinos e do Caribe, a África, a Europa - foi a todos os lugares onde um governo, uma universidade ou um sindicato o convidaram. (ZIEGLER, 2012, p. 91).

Disso tudo, deduz-se que a fome, tal como demonstra Josué de Castro, é produto, via de regra, no Brasil e no mundo, de uma política que empobrece a muitos para enriquecer a poucos. Por isso, o fenômeno da fome, interligada umbilicalmente ao da pobreza, unidos a espaços de exclusão, nos quais a pobreza se vincula.

Não é por acaso que o trabalhador que passa fome ganha pouco, é analfabeto, mora em um barraco, não tem dinheiro em casa, tem irmão desempregado, tem pai operário ou lavrador migrado. Essas associações [...] são sociais, históricas e é dessa

forma que devem ser estudadas” (VALENTE, 1989, p. 78).

Dessa maneira, é importante e necessário para o amplo debate sobre a fome, tratá-la dentro da questão da segurança alimentar de forma a ampliar dito conceito. De acordo com Silva: “com a realização da Conferência Internacional de Nutrição, organizada pela FAO, em 1992, incorporou-se o aspecto nutricional e sanitário ao conceito de segurança alimentar, passando a ser adotado como SAN”. (Silva, 2014, p. 13).

Essa ampla compreensão da SAN extrapola preceitos conceituais tradicionais sobre a fome e permite transcender, no combate à fome, ao paradigma assistencialista que historicamente marcou a assistência social.

Desse modo, a partir do combate à fome, pode-se construir uma política pública crítica que efetivamente elimine a insegurança alimentar vivida por grupos socialmente vulneráveis, combatendo, ao mesmo tempo, parte de suas causas. Silva (2014) sinaliza que:

A afirmação conceitual da SAN nesse contexto vai muito além de uma mera questão de nomenclatura. Ao se dizer segurança alimentar e nutricional, está-se afirmando o caráter fundamental que a alimentação, em quantidade e qualidade, tem para a garantia da sobrevivência humana. Sob essa ótica, o direito à alimentação adequada é encarado como um direito humano básico, e não uma mera ação assistencial do Estado que estará sujeita às vontades políticas dos governantes ou de arranjos favoráveis. Isto é, a própria afirmação do conceito foi um fator delimitador da luta política pela inclusão do direito à alimentação adequada no rol de obrigações do Estado, como condição de cidadania. (SILVA, 2014, p. 14).

No Brasil, ao longo da história, a política sobre alimentação e segurança alimentar criou ações tímidas, pontuais, de curta duração e pouco articuladas entre os diversos setores societários. Apenas em 1952, foi elaborado o I Plano Nacional de Alimentação e Nutrição.

Para comandar as políticas de alimentação, foi constituída em 1945 a Comissão Nacional de Alimentação (CNA). A CNA foi responsável pela elaboração do I Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, em 1952, a partir de um diagnóstico conduzido pela própria CNA sobre os hábitos alimentares e o estado nutricional da população brasileira. A CNA foi extinta em 1972, sendo substituída pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan), criado por meio da Lei no 5.829. O Inan foi considerado um dos “projetos de impacto” do governo militar – tendo como presidente à época o general Médice – na área da assistência alimentar, e instituiu um conjunto de programas direcionados às populações em situação de vulnerabilidade social (PINHEIRO (2009), *apud*, SILVA, 2014, p.18).

Posteriormente, na década de 1970, foram criados dois programas de relevância para a área. Porém, tiveram curta duração, à raiz de uma frágil operacionalização que levou ao seu mau funcionamento.

Na década de 1970, dois novos programas marcaram o avanço da ação



governamental nessa área. Em 1973, foi lançado o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan), por meio do DL no 72.034. O Pronan era composto por doze subprogramas, advindos de diversas estruturas de governo. Porém, devido a dificuldades de operação e irregularidades constatadas em auditorias realizadas pelo Inan, sua vigência durou somente até 1974. No ano seguinte, a partir de um convênio firmado entre o Inan e o Ipea, montou-se uma equipe para subsidiar a elaboração do II Pronan, com base nos delineamentos estabelecidos no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), entre 1975 e 1979 (ARRUDA e ARRUDA, (2007), *apud*, SILVA, 2014, p. 19).

Na década de 1980, após a ditadura, em face da efervescência dos movimentos sociais voltados a redemocratizar o país, a segurança alimentar ganhou novos aliados e se fortaleceu no combate à fome e à desnutrição.

Nesse contexto, o presidente José Sarney lançou

(...) o Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes (PNLCC), por meio do DL no 93.120, em 1986. A execução do PNLCC, ou Programa do Leite como popularmente era conhecido, se dava com a distribuição de tíquetes para que famílias carentes pudessem adquirir 30 litros de leite mensais no comércio local. O programa recebeu uma série de críticas por parte de especialistas, que enfocavam seu caráter clientelista e centralizado (por parte do governo federal), além de ser isolado e desarticulado de outras políticas. (SILVA, 2014, p. 22).

Segundo Silva (2014), o PNLCC, entre outros programas relacionados à alimentação, foi desativado, em 1992, no governo do presidente Fernando Collor, que promoveu diversos outros cortes orçamentários para a área.

Desse modo, no Brasil, a política de combate à fome, seguia seu curso “normal” com um ciclo curto de vida, sem continuidades ou melhorias para estruturas criadas. Mas, nesse período, também houve uma conquista para a área. Ainda que teórica, deu-se por forte pressão popular. Trata-se da adoção, no Brasil, do novo conceito da SAN para efeitos de formulação de políticas sociais, segundo tratativas internacionais.

Oficialmente, esse avanço teórico se deu VIII Conferência Nacional da Saúde, em 1986. A partir desse encontro, a SAN passa a ser entendida como:

A garantia, a todos, de condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades básicas, com base em práticas alimentares que possibilitem a saudável reprodução do organismo humano, contribuindo, assim, para uma existência digna (1a CNSA, *apud*, SILVA, 2014 p. 23).

## 2.1 - A Segurança Alimentar Pós-Constituição Federal de 1988

A partir da redemocratização brasileira, com o fim da ditadura militar de 1964, as ações sobre segurança alimentar receberam um impulso significativo por parte do Estado e foram tomando forma de política pública.

Para tanto, houve muitos debates e lutas protagonizadas por organizações sociais sobre o combate à fome: “à época, destacava-se o Movimento Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, sob a liderança do sociólogo Herbert de Souza” (SILVA, 2014, p. 25, grifo meu), os quais vão culminar na formação, em 1993, do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) “integrado por ministros e representantes da sociedade civil”. (RIBAS, 2009, p. 03, grifo meu).

O Conselho aprovou suas primeiras diretrizes na I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em 1994, de forma a promover:

(...) um redesenho da estratégia governamental de atuação nessa área, inaugurando uma forma de “gestão compartilhada entre governo e sociedade civil para dialogar e construir conjuntamente alternativas, ações, projetos e políticas que visem à garantia da SAN no Brasil” (PINHEIRO, *apud*, SILVA, 2014, p. 24).

Ainda, durante o período do presidente Itamar Franco (1992 a 1995), algumas ações foram realizadas na seara da segurança alimentar e nutricional. Dentre elas, se destaca o Plano de Combate à Fome e à Miséria (PCFM), como forma de enfrentar o problema à lógica de articulação entre as três esferas de governo, juntamente com a sociedade civil e movimentos sociais. Assim:

A perspectiva da SAN no governo Itamar era permitir uma ação em duas frentes: em termos estratégicos, ser o fio condutor para a articulação das políticas agrícolas e de reforma agrária sob uma ótica mais descentralizada; e no plano mais imediato, garantir a operacionalização de ações emergenciais contra a fome, sem descuidar do devido controle da qualidade dos alimentos e o estímulo a práticas alimentares saudáveis (MACEDO, *apud*, SILVA, 2014, p. 24).

A partir de 1995, com o início do mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) e o aprofundamento do projeto neoliberal de gestão e governo, o CONSEA foi extinto. Desse modo, diversas ações de combate à fome e à pobreza foram substituídas pelo “Programa Comunidade Solidária”. Assim, “programas e estruturas de governo ligadas à temática da alimentação também foram desativados ou sofreram graves cortes em seus orçamentos, no contexto do enxugamento da máquina pública”. (SILVA, 2014, p. 22).

Dessa forma, nota-se que, com o avanço neoliberal durante as duas gestões do chamado governo de FHC, as políticas sociais e, em especial, as de combate à fome e à insegurança alimentar sofreram retrocesso em relação aos avanços conquistados em governos anteriores.

Na era FHC, o que fez de forma hegemônica foi o uso de uma lógica de governo de terceirização, ou seja, de transferência de responsabilidades estatais para o setor privado, por meio de parcerias público/privado.

Tal lógica aprofundou o caráter histórico de descontinuidade, de fragmentação e de seletividade típicas das prestações sociais oferecidas no Brasil, o que não contribuiu para o enfrentamento direto e eficaz de questões de graves problemas como a pobreza, a miséria e a fome.

Com o fim do governo de FHC, o partido dos trabalhadores (PT) chegou ao governo por meio do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2011), a partir do qual diversas medidas políticas de cunho social foram tomadas.

Dentre essas ações, na área do combate à fome, destacou-se o Programa “Fome Zero” (PFZ), por meio do qual o Brasil se destacou mundialmente, ao cumprir o primeiro objetivo de desenvolvimento do milênio, resultante em erradicar a extrema pobreza e a fome.

O programa Fome Zero tem o objetivo de erradicar a fome, no Brasil, garantindo à população brasileira o direito de realizar três refeições diárias, um desafio bastante complexo diante da realidade brasileira. Dessa forma:

O desenho institucional do PFZ foi elaborado contando com consultas a representantes do governo federal, da sociedade civil e de governos estaduais e municipais, que resultou na Medida Provisória (MP) nº 103, de 1º de janeiro de 2003. Entre as principais alterações institucionais estão: i) a recriação do Consea, como órgão de assessoramento do presidente da República; ii) a criação de uma assessoria especial na Presidência da República para cuidar do processo de mobilização popular para o combate à fome; e iii) a criação de um Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), ligado à Presidência da República para formular e implantar políticas de segurança alimentar (TAGAKI, 2010, *apud*, SILVA, 2014, p. 32).

Durante a era de governo do presidente Lula, o CONSEA foi reativado. Em seguida, em 2004, realizou-se a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), com o tema “A construção de uma política nacional de SAN”. Essa conferência foi um marco para a segurança alimentar no país, pois aconteceu após dez anos da I Conferência Nacional de SAN.

Posteriormente, em 2007, se deu a III CNSAN com o tema: “Por um desenvolvimento sustentável com soberania e SAN”. Em 2011, a IV CNSAN foi realizada em Salvador/BA e o tema foi: “Alimentação Adequada e Saudável: Direito de Todos” e, em novembro de 2015, realizou-se a V CNSAN, em Brasília, com o tema: “Comida de Verdade no Campo e na Cidade”.

Por meio destas conferências, foi possível avançar na construção dos marcos legais de segurança alimentar permitindo que as ações de segurança alimentar fossem estruturadas como políticas de estado e não apenas políticas de um governo, em específico. Vale destacar que uma política de estado dificulta a descontinuidade de programas e ações, em face das

mudanças de governos, de interesses e de vontades.

Nesse sentido, destaca-se a Lei 6.047, de 15 de setembro de 2006, conhecida como a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). Trata-se, para a área da segurança alimentar e nutricional, da maior conquista legal, até os dias atuais, tida como um instrumento jurídico que consagrou **“uma visão abrangente e está pautado pelos princípios do direito humano à alimentação – o que já era apontado na PNAN, aprovada pelo Ministério da Saúde em 1999, - e à soberania alimentar”** (IPEA, *apud*, SILVA, 2014, p. 50, grifo meu).

A LOSAN, ao organizar as ações de garantia alimentar, pontua:

Art. 2º A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

§ 1º A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais.

§ 2º É dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano.

Art. 3º A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. (Brasil, 2006, p. 3,4).

A LOSAN também regulamentou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), dispondo:

Art. 11. Integram o SISAN:

§ 2º O CONSEA será composto a partir dos seguintes critérios:

I. 1/3 (um terço) de representantes governamentais constituído pelos Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional;

II. 2/3 (dois terços) de representantes da sociedade civil, escolhidos a partir de critérios de indicação aprovados na Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; e

III. observadores, incluindo-se representantes dos conselhos de âmbito federal afins, de organismos internacionais e do Ministério Público Federal.

§ 3º O CONSEA será presidido por um de seus integrantes, representante da sociedade civil, indicado pelo plenário do colegiado, na forma do regulamento, e designado pelo Presidente da República. (BRASIL, 2006, p. 09).

A partir desse processo, a PNSAN é elaborada, representando outro marco legal de relevância para a consolidação da política da SAN, como política de Estado. Maluf (2014), ao comentar sobre a importância da PNSAN, destaca:

(...) trata-se de um processo gradativo, dado o ineditismo da coordenação interescalar e intersetorial que como tem como objetivos: i) melhorar a qualidade dos programas que são induzidos a ultrapassar as fronteiras do diagnóstico setorial dos objetos de sua ação; ii) fortalecer a área da SAN nos diversos setores de governo implicados; iii) identificar carências ou ações faltantes; e iv) explicitar e equacionar visões distintas de programas que guardam interfaces entre si, para os quais tem papel decisivo a participação social. (MALUF, *apud*, SILVA, 2014, p. 53).

Outra grande conquista para a área, que foi fruto de uma resolução aprovada na II CNSAN, foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 64, de 24 de fevereiro de 2010, que altera o artigo 6º, da Constituição Federal de 1988, para incluir a alimentação como direito social e reconhecendo-o como um direito humano fundamental:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, **a alimentação**, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (CF, 1988, p. 08, grifos meus).

Deve-se asseverar que a construção desses marcos legais, tão importantes para a consecução de uma política de Estado voltado ao combate efetivo da fome no Brasil, não se deu de modo linear, mas percorreu um caminho de lutas e de conflitos de interesses.

Apesar da participação popular, o grande capital e seus interesses econômicos de mercado, de modo geral, se insurgiram de forma contrária a esses avanços e conquistas. Sobre isso, quando da aprovação da LOSAN, destaca-se, a título de exemplo:

(...) Associação Brasileira das Indústrias de Alimentos (Abia), que possuía assento no próprio Consea, solicitou à Câmara dos Deputados a retirada de pauta do projeto da Losan. Além da Abia, grupos ligados ao agronegócio, às multinacionais do setor de alimentos, às redes de supermercado e aos grandes centros de distribuição, também manifestaram visões diferentes daquelas previstas no texto da nova lei. (PINHEIRO, *apud*, SILVA, 2014, p. 52).

Mas, por fim, em diante às dificuldades políticas enfrentadas, no governo Lula, a SAN foi definida como o dever constitucional do Estado em garantir alimentação a toda população, em quantidade e qualidade adequada. Isso se configurou legalmente como um divisor de águas, ao entender a SAN como uma condição básica de cidadania.

O CONSEA nos aponta que a questão da fome é complexa e apenas um setor ou segmento trabalhando e combatendo, isoladamente, essa questão social não logrará enfrentá-la efetivamente.

Dessa forma, no desenvolvimento de ações de SAN, deve-se primar necessariamente pelo caráter da intersetorialidade. Por isso, a PNSAN define:

(...) intersetorialidade significa uma série de ações articuladas e coordenadas,

utilizando os recursos existentes em cada setor (materiais, humanos, institucionais) de modo mais eficiente, direcionando-os para ações que obedecem a uma escala de prioridades estabelecidas em conjunto. Se os diferentes setores do governo e da sociedade agirem isoladamente, não teremos uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional efetiva. (CONSEA, 2006).

Entre os anos de 1990 e 2014, caiu em 84,7% a população de brasileiros em situação de subalimentação e, de acordo com a ONU, em 2014, o país, pela primeira vez, saiu do mapa mundial da fome, no mesmo ano se encontrava na 33ª posição no Índice Global de Segurança Alimentar<sup>3</sup> (Global Food Security Index - GFSI), segundo o chamado Fator de Ajuste de Preços.

Esse índice é produzido pela *Economist Intelligence Unit* (EIU) em parceria com a DuPont, com base em estudos de especialistas internacionais em política agrícola e alimentar. O índice vai analisar o impacto das mudanças de preços sobre a capacidade de um país de arcar com o custo dos alimentos.

Os diversos programas existentes de Segurança Alimentar e Nutricional, no Brasil, envolvem diversos ministérios presidenciais e a integração entre diversas políticas, no sentido de garantir a intersectorialidade das ações.

Nesse sentido, a seguir, resumidamente, destacam-se, segundo CONTI (2009), alguns dos principais programas ligados à SAN existentes até o presente momento.

1) O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA):

O PAA, também chamado de “Compra Direta”, é um programa de compra direta de alimentos produzidos por agricultores familiares e distribuídos a entidades civis sem fins lucrativos que os redistribuem às pessoas que vivem em situação de insegurança alimentar. Tem por objetivo estimular a pequena produção agropecuária familiar, através da compra do produto sem licitação, obedecendo um critério referencial de preço de mercado, não devendo ser nem superior, nem inferior. (CONTI, 2009, p. 43).

2) O Programa Restaurantes Populares (PRP): tratam-se de “unidades de alimentação e nutrição que contribuem na promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada ao produzir e distribuir refeições saudáveis aos trabalhadores urbanos em situação de insegurança alimentar ou que possuem renda insuficiente para se alimentar de outras formas.” (CONTI 2009, p. 43).

3) O Programa de Cozinhas Comunitárias (PCC): tem como objetivo ampliar a oferta de refeições visando à qualidade nutricional. Por isso, se configura como:

(...) uma espécie de mini-restaurantes populares que contribuem para a inclusão

---

<sup>3</sup> O Índice Global de Segurança Alimentar avalia a acessibilidade econômica, a disponibilidade, a qualidade e a segurança dos alimentos e sistemas de alimentação, em 109 países. O ajuste se baseia, em parte, na variação trimestral dos preços da cesta de commodities alimentícias da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (*Food and Agricultural Organization* - FAO). Disponível em: <http://foodsecurityindex.eiu.com>. Acesso: junho de 2016.

social, bem como para o fortalecimento da ação coletiva e da identidade comum. Estes equipamentos públicos são fornecidos pelo MDS em parceria com as prefeituras. Podem ser instalados em municípios com mais de 50.000 habitantes e devem atender exclusivamente famílias carentes que estejam devidamente cadastradas, contribuindo, assim, no processo de conscientização alimentar e inserção social. Cada unidade deve viabilizar uma produção mínima em torno de 200 refeições diárias. (CONTI, 2009, p. 44).

4) O Programa Bancos de Alimentos (PBA): seu objetivo é o de valorizar e aproveitar os alimentos preservando seu valor nutritivo. Assim:

Este programa arrecada os alimentos que estejam em condições adequadas para o consumo humano, através da articulação com a rede convencional de comercialização, armazenagem e processamento de alimentos. Após a análise, classificação e embalagem, os alimentos são destinados às entidades sem fins lucrativos que fazem a distribuição (em forma de refeições diárias) gratuita para as pessoas em situação de vulnerabilidade alimentar e nutricional. Em muitos municípios os Bancos de Alimentos fornecem alimentos aos Restaurantes Populares e às Cozinhas Comunitárias, numa estreita relação de parceria. (CONTI, 2009, p. 44).

5) O Programa de Agricultura Urbana visa produzir alimentos nos espaços urbanos de forma comunitária. Para tanto:

As ações do Programa visam consolidar a cultura da agricultura urbana, melhorando o auto-abastecimento alimentar das famílias e comunidades engajadas, conscientizando sobre a importância da melhoria da dieta alimentar e da renda complementar proveniente da venda dos alimentos produzidos. Portanto, é um programa que visa a produção familiar de alimentos para o autoconsumo, podendo o excedente ser comercializado para melhorar a renda familiar. Inicialmente este programa está voltado aos municípios das regiões metropolitanas, mas há demandas crescentes para que ele seja expandido para cidades menos populosas e pequenas. (CONTI, 2009, p. 45).

6) O Programa Cisternas vem atender a uma realidade específica do semiárido brasileiro, diante da existência de uma população que sofre com a falta de água. O programa tem obtido sucesso, em especial, na região Nordeste do país.

A cisterna é uma tecnologia popular para a captação e armazenamento de água da chuva e é vista como um componente fundamental para garantir a Segurança Alimentar e Nutricional para as famílias de baixa renda. Representa uma solução de acesso a recursos hídricos para a população rural do semiárido brasileiro que sofre com os efeitos das secas prolongadas. As famílias colaboram na construção das cisternas, recebem capacitação sobre manejo da água e cuidados com a cisterna e são selecionadas e mobilizadas por meio de comissões ou conselhos municipais. O programa conta com o trabalho de uma ampla rede de articulação e mobilização social, constituída por cerca de 750. (CONTI, 2009, p. 45-46).

7) O Programa Feiras e Mercados Populares consiste na criação de “estruturas públicas que visam facilitar a comercialização dos produtos agropecuários, artesanatos e das

agroindústrias dos agricultores familiares, assentados e acampados da reforma agrária”. (CONTI, 2009, p. 46). Fomenta-se, assim, o consumo de alimentos saudáveis pela população de baixa renda e pelas famílias contempladas pelo Programa Bolsa Família.

8) O Programa Educação Alimentar e Nutricional, por sua vez, “busca promover a Segurança Alimentar e Nutricional através de ações educativas que conduzem a práticas alimentares mais adequadas, estimulando a autonomia das pessoas e combatendo o desperdício”. (CONTI, 2009, p. 47).

9) O Programa de Distribuição de Cestas de Alimentos a Grupos Específicos visa garantir o atendimento aos grupos populacionais determinados, de maneira emergencial, por meio da distribuição de cestas alimentares:

Podem receber este benefício as pessoas acampadas em processo de reforma agrária, povos indígenas, quilombolas, comunidades de terreiro, atingidos por barragens, marisqueiras, caranguejeiras e outros. A indicação das pessoas que recebem o auxílio é definida pelos órgãos parceiros da ação que representam os segmentos atendidos (FUNAI, FUNASA, MDA, INCRA, FCP, SEPIR, SEAP, MAB). (CONTI, 2009, p. 47).

10) O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): seu objetivo é o de proporcionar um cardápio adequado, nutricionalmente, para os alunos e alunas em todas as escolas públicas do país, de modo a contribuir para a segurança alimentar e para o aprendizado.

Sua operacionalização é a seguinte:

Ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) cabe efetuar a transferência dos recursos aos estados e municípios, que têm a obrigação de dar suporte técnico e administrativo, mas também são desafiados a complementar e ampliar os recursos provindos do Governo Federal. Com a aprovação da Lei 11.947/2009, este programa se reveste de uma importância estratégica no âmbito da Segurança Alimentar e Nutricional. Pois, a lei obriga o gestor público a adquirir, pelo menos, 30% de toda a alimentação consumida nas escolas da agricultura familiar. Como o número de estudantes da rede pública ultrapassa a 47 milhões, a demanda por produtos alimentícios da agricultura familiar está aumentando significativamente e, com isso, dinamiza toda a cadeia produtiva, desde a produção até o consumo de alimentos saudáveis. Este programa mobiliza vários ministérios e órgãos públicos na viabilização das condições para a sua implementação abrangente a partir da nova lei. (CONTI, 2009, p. 47).

11) O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) vem em apoio à agricultura familiar. Em 2010, cresceu em 500% o volume de crédito fortalecendo e melhorando, sensivelmente, a vida das populações do campo.

O PRONAF visa dar apoio financeiro através de diversas modalidades de crédito às atividades agropecuárias dos agricultores familiares. Deste modo, este é um



programa governamental abrangente e acessível que ajuda a dinamizar a produção geral e de alimentos, já que a agricultura familiar é responsável pela produção de quase 80% da produção de alimentos no Brasil. Para acessar ao programa os agricultores precisam fazer a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) e, a partir daí, serão enquadrados em uma ou mais modalidades de financiamento de suas atividades agropecuárias e de investimento na propriedade familiar. (CONTI, 2009, p. 47).

Por último, nesses destaques, há:

12) O Programa Bolsa Família (PBF): em síntese, segundo Conti (2009), o PBF trata-se de:

(...) um programa de transferência condicionada e direta de renda pelo Governo Federal. É apontado como “carro-chefe” das políticas sociais do Governo e unificador de diversas políticas sociais de superação da pobreza. Atualmente atende 12 milhões de famílias em todos os municípios brasileiros. Esta transferência de renda visa garantir a dignidade humana e a Segurança Alimentar e Nutricional da população em situação de vulnerabilidade alimentar, nutricional e social. (CONTI, 2009, p. 49).

Os programas de transferência de renda representam uma conquista significativa para as políticas públicas de segurança alimentar, ao proporcionar impacto positivo imediato na redução da pobreza absoluta.

Por isso, o capítulo a seguir trata, especificamente, do PBF, por tratar-se de uma significativa ação de combate à fome de abrangência nacional.

Vale destacar, por fim, que, dentre os apêndices, estão os quadros 01, 02, 03, 04, 05, 06, 07 e 08, nos quais são elencados, pela relevância nacional, aproximadamente, 50 ações e programas de SAN sob a responsabilidade de vinte Ministérios, de acordo com o PNSAN. Cada quadro representa uma das oito diretrizes da Política de Segurança Alimentar e Nutricional.

### **3. Capítulo III - O Programa Bolsa Família: Desafios, Limites e Contribuições na garantia da Segurança Alimentar e Nutricional**

Como afirmou-se, anteriormente, a seguir o Programa Bolsa Família (PBF) será apresentado e analisado de forma mais detalhada, a partir de um capítulo específico.

Como visto, trata-se de um programa de transferência de renda que mais impacto positivo produziu na redução da pobreza e da desigualdade absoluta, na história recente da política social brasileira.

Como se sabe:

A tendência histórica de concentração de renda e de propriedade no Brasil é um dos principais obstáculos a serem enfrentados. Países com renda per capita similar à brasileira têm 10% de pobres em sua população, enquanto nós estamos na casa dos 30%. Segundo dados oficiais, cerca de 55 milhões de brasileiros vivem em situação de pobreza. Destes, cerca de 22 milhões em indigência. No debate sobre os desafios para a superação deste quadro, a relação entre política econômica e políticas sociais ocupa um lugar central. (WEISSHEIMER, 2006, p. 10).

Desse modo, sobre o início dos programas de transferência de renda, no Brasil, temos que, na década de 1990, implantaram-se programas, tais como o “Bolsa Alimentação”, do Ministério da Saúde, que visava ao atendimento de crianças menores de 6 anos e gestantes de baixa renda; o “Vale Gás”, do Ministério de Minas e Energia (MME), e a “Bolsa Escola”, do Ministério da Educação (MEC). (SILVA, 2004, p.30).

Nesses moldes, cada programa de transferência de renda, inclusive, os supramencionados, era pensado separadamente, ou seja, haviam “seus próprios critérios de elegibilidade, banco de dados de beneficiários e estratégias de implementação, impediu uma articulação mais efetiva entre eles e outras ações em curso para o combate à pobreza e a garantia da segurança alimentar no Brasil.” (SILVA, 2004, p.30). Posteriormente, no início dos anos de 2000, tais programas foram unificados em um só.

Nascia, assim, no governo do Presidente Lula, o Programa Bolsa Família (PBF).

Em outubro de 2003, por meio da Medida Provisória nº 132, convertida na Lei nº 10.386/2004, foi criado o Programa Bolsa Família (PBF), que unificou os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência condicionada de renda então existentes. Estas ações, até essa data, possuíam regras específicas, basearam-se em algum ponto em registros administrativos independentes e acabaram tendo, via de regra, escala reduzida, permitindo, assim, lacunas e sobreposições de cobertura (COTTA e PAIVA, 2010, *apud*, PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013, p. 25).

O PBF ao buscar, efetivamente, reduzir desigualdades sociais e regionais, em um país

com altas desigualdades e instituições democráticas recentes e frágeis, se enfrentam muitos desafios.

Segundo Samuel Guimarães, o Brasil tem:

(...) cerca de 14 milhões de pessoas convivendo com a fome e mais de 72 milhões em situação de insegurança alimentar (segundo pesquisa divulgada no dia 17 de maio pelo IBGE). O grupo mais afetado por essa situação de insegurança é composto por mulheres negras que vivem no Nordeste, um quadro que resume o conjunto de desigualdades presentes no Brasil. O Programa Bolsa Família é um reconhecimento da importância desse tema, destaca o embaixador. Ele traça um paralelo com a outra ponta do espectro social no país. Ao mesmo tempo em que milhões de brasileiros enfrentam diariamente o drama da fome, o Brasil possui a segunda maior frota de aviões e helicópteros particulares do mundo. (...) Entre outras coisas, pelo fato de que estes desafios devem ser enfrentados em um ambiente democrático, o que não é nada fácil, considerando as disparidades sociais e regionais que marcam o Brasil. (GUIMARÃES *apud* WEISSHEIMER, 2006, p. 18-19).

O PBF vem na perspectiva em conjunto com as políticas sociais, em especial, com a sua vinculação dentro do tripé da Seguridade Social (Saúde, Educação e Assistência Social) com a política pública da Assistência Social na busca em alcançar uma parcela da população mais vulnerável social e econômica e que ainda não possuíam reconhecimento por parte do Estado.

Assim:

(...) pessoas que estavam fora do alcance das políticas sociais e que viviam em situação de grande pobreza passaram a ser beneficiadas por uma rede de proteção social inédita em suas vidas – e inédita no Brasil. E para quem não tinha praticamente nada, ter algum avanço de renda, mesmo que pequeno, já causa um grande impacto na vida. (WEISSHEIMER, 2006, p. 12).

Por meio de equipamentos socioassistenciais, o PBF alcança o seu público-alvo em estreita relação com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é recente, datando de 2005, e é a partir dele que o PBF passa então a atuar no nível local. São os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), a unidade básica do SUAS, que passam a ser a porta de entrada para o conjunto dos programas que envolvem o PBF. Com isto, o PBF, apesar de contar com uma secretaria própria no interior do MDS, é transladado para o âmbito da assistência social. (COHN, 2013, p. 459).

O PBF corrobora para o combate à fome no Brasil, cujas diretrizes emanam princípios tais como o de enfrentamento à pobreza; a desigualdade social; a proteção social, não contributiva; a proteção social à família; a intersetorialidade; a gestão descentralizada e inclusão social. Desse modo, o PBF promove impacto direto nas condições de vida das famílias em situação de vulnerabilidade social ao:

- Combater a fome e incentivar a segurança alimentar e nutricional;
- Promover o acesso das famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza à rede de serviços públicos, em especial os de saúde, de educação e assistência social;
- Apoiar o desenvolvimento das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;
- Enfrentar a pobreza e a desigualdade social; e
- Incentivar órgãos e instâncias do poder público a atuarem de forma articulada na promoção e implementação de políticas sociais, que visem contribuir para a superação da condição de pobreza das famílias atendidas pelo Programa. (MDS, 2015, p. 10).

O PBF é gerido pelo MDSA, mas sua gestão, como um todo, é repartida entre os entes federados. Ademais, estrutura-se a partir da intersectorialidade, em razão de suas condicionalidades; é controlado e fiscalizado socialmente por meios dos Conselhos Municipais de Assistência Social, bem como na operacionalização do cadastro único realizada pela Caixa Econômica Federal.

Dessa forma:

(...) o programa é gerido pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em parceria com os estados e municípios. As prefeituras são responsáveis pelo cadastramento das famílias e pela atualização da base de dados do Cadastro Único. Além disso, devem acompanhar o cumprimento das condicionalidades do benefício, além de promover ações complementares destinadas ao desenvolvimento autônomo e sustentado das famílias pobres do município. Quais são essas condicionalidades? As famílias devem participar de ações no acompanhamento de saúde e do estado nutricional dos filhos, matricular e acompanhar a frequência escolar das crianças no ensino fundamental e participar de ações de educação alimentar. Com base nas informações do Cadastro Único elaborado pelas prefeituras, o MDS seleciona as famílias a serem beneficiadas. O controle social sobre o programa é exercido mediante a constituição de Comissões Municipais intersectoriais e paritárias. A Caixa Econômica Federal (CEF) é o agente operador do cadastro e do pagamento dos benefícios. (WEISSHEIMER, 2006, p. 26).

Vale destacar que o PBF potencializou o CadÚnico transformando-o em um importante banco de dados sociais de diagnóstico e mecanismo de criação e apoio a programas sociais e serviços municipais, estaduais ou federais. Neste sentido, não há como desvincular o PBF do Cadastro Único (CadÚnico).

Dessa maneira:

O Cadastro deve, por princípio, ser o registro administrativo no qual se baseia uma gama de políticas sociais e, neste sentido, pode e deve ser entendido como algo maior do que o Bolsa Família. Ao mesmo tempo, entretanto, sabe-se que o esforço para a construção de um registro administrativo do porte do CadÚnico só seria viabilizado se houvesse um forte programa usuário. Este programa foi o Bolsa Família. (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013, p. 30).

Além disso:

(...) o CadÚnico, que teve sua expansão e consolidação ancorada na trajetória de expansão do PBF, em 2011 ampliou sua utilização para mais de dezoito programas do governo federal (Minha Casa Minha Vida, Programa Bolsa Verde, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC, Tarifa Social de Energia Elétrica, Telefone Popular, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, entre outros),<sup>5</sup> constituindo-se na porta de entrada para o acesso à boa parte das políticas sociais brasileiras, justamente aquelas voltadas para a parcela da população historicamente com menor visibilidade para a política pública. (CAMARGO, 2013, p. 160).

As famílias elegíveis para o PBF, de acordo com o MDSA, são as que se encontram em situação de pobreza e de extrema pobreza. Essa caracterização se dá pelo critério da renda familiar *per capita*, ou seja, a renda mensal por cada membro e/ou pessoa, membro da família analisado.

Assim, o MDSA considera as famílias em extrema pobreza com renda per capita mensal igual ou inferior a R\$ 85,01 e as famílias em situação de pobreza com renda mensal entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00. Dessa maneira, os benefícios se configuram da seguinte forma:

- Benefício básico: esse benefício é dado às famílias que vivem em situação de pobreza ou de extrema pobreza, ou seja, as famílias que contam com uma renda mensal de até R\$ 85,00 por pessoa. Nesses casos o valor do auxílio concedido é de R\$ 85,00 por mês.
- Benefício variável – este benefício é oferecido às famílias que possuam em sua composição mulheres grávidas, mães que se encontram em fase de amamentação e/ou crianças e adolescentes até os 15 anos de idade. O valor de cada um desses benefícios é de R\$ 39,00 e cada família pode obter até 5 dele por mês, chegando aos R\$ 195,00. Ou seja, se uma família possuir uma mulher gestante e uma criança de 12 anos, por exemplo, essa família tem direito a receber dois benefícios no valor de R\$ 39,00 cada um.
- Benefício variável do Jovem – benefício mensal pago a até 2 jovens inscritos por grupo familiar, paga R\$ 46,00 por jovem cadastrado no grupo familiar mensalmente. (MDSA, 2016).

As famílias beneficiárias recebem o PBF diretamente, via o chamado cartão Bolsa Família, que tem como titular o responsável familiar do cadastro único e o recurso recebido, em geral, é gasto em alimentação.

Segundo o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), em 2014, 87% das famílias investiam o PBF em alimentação, fato que aponta para a relevância do PBF na segurança alimentar e nutricional.

De acordo com a MDS **“com o recurso transferido diretamente a família há a possibilidade de maior autonomia desta em definir como utilizar os recursos financeiros, conforme as suas necessidades e sem a interferência de nenhuma instituição ou agente governamental”**. (MDS, 2015, p. 12, grifo meu).

Uma pesquisa realizada pelo IBASE, publicada em junho de 2008, intitulada:

Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das Famílias Beneficiadas, entrevistou, de maneira quantitativa, 5 mil titulares do cartão Bolsa Família, em 229 municípios brasileiros do Nordeste, Centro-Oeste, Norte, Sudeste e Sul. Além disso, entrevistou, de maneira qualitativa, 170 titulares, em 15 grupos focais, entre junho e julho de 2006, englobando gestores municipais do programa e membros de instâncias de controle social, em 15 cidades de cinco estados (MS, PR, PA, PE, RJ), constatando o seguinte:

#### **USO DOS RECURSOS E GASTOS COM ALIMENTAÇÃO:**

De acordo como os (as) titulares, o dinheiro do PBF é gasto principalmente com (a partir de múltipla escolha, com opção de até três respostas):

- Alimentação – 87%** (no Nordeste chega a 91% enquanto no Sul a 73%);
- 2. Material escolar – 46% (no Norte chega a 63,5% enquanto no Nordeste a 40%);
- 3. Vestuário – 37%;
- 4. Remédios – 22%;
- 5. Gás – 10%;
- 6. Luz – 6%;
- 7. Tratamento médico – 2%;
- 8. Água – 1%;
- 9. Outras opções – menos de 1%.

As famílias beneficiadas pelo PBF gastam, em média, R\$ 200 mensais com alimentação o que representa 56% da renda familiar total.

Quanto mais pobre a família maior a proporção da renda gasta com alimentação. (IBASE, 2008, p. 5, grifos meus).

Ainda, a referida pesquisa perguntou aos titulares do benefício sobre o que ocorreu com a alimentação da família após o recebimento do PBF. Segundo os mesmos, a diária básica familiar aumentou, em 74%, a quantidade de alimentos que já consumiam; 70%, da variedade e 63% da compra de alimentos que as crianças gostam.

Mas a pesquisa revela que, apesar do PBF alcançar resultados positivos quanto a aumento, variedade e melhoria da alimentação das famílias, ainda permanece um alto índice de famílias em situação de insegurança alimentar:

21%, representando 2,3 milhões de famílias encontra-se em situação de insegurança alimentar grave (fome entre adultos e/ou crianças da família); outros 34% (ou 3,8 milhões de famílias) estão em situação de insegurança alimentar moderada (restrição na quantidade de alimentos na família). Apresentam insegurança alimentar leve, onde não há falta de alimentos, mas preocupação em relação ao consumo no futuro, 28% (ou 3,1 milhões de famílias), e 17% (ou 1,9 milhão de famílias) estão em situação de segurança alimentar e nutricional. (IBASE, 2008, p. 8).

Nesse sentido, segundo a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), os domicílios são classificados em quatro categorias:

(...) segurança alimentar (SA), insegurança alimentar leve (IA leve), insegurança alimentar moderada (IA moderada) e insegurança alimentar grave (IA grave).  
INSEGURANÇA ALIMENTAR LEVE: Ocorre quando há preocupação com a falta de alimentos no futuro próximo e quando ocorrem arranjos domésticos para que os alimentos durem mais.

INSEGURANÇA ALIMENTAR MODERADA: Ocorre quando há o comprometimento da qualidade da alimentação, buscando manter a quantidade necessária. Neste nível de insegurança, inicia-se a redução da quantidade de alimentos entre os adultos.

INSEGURANÇA ALIMENTAR GRAVE: Ocorre quando há a restrição da quantidade de alimentos, levando à situação de fome entre adultos e crianças. (WEISSHEIMER, 2006, p. 43).

Dessa maneira, o PBF é um protagonista quando se pensa em segurança alimentar e nutricional. Contribui para o acesso à alimentação e para o combate a um grave problema do país, a mortalidade infantil.

Tereza Campello, ex-ministra do MDS, ao tratar do PBF, afirma que:

(...) o programa integrou-se ao esforço de construção de uma política de segurança alimentar e nutricional, tendo proporcionado melhora efetiva no acesso dos segmentos mais vulneráveis aos alimentos. O aumento nos gastos em alimentação das famílias beneficiárias foram tanto maiores quanto maior era sua situação de insegurança alimentar. Entre os impactos mais relevantes, pode-se lembrar a redução da prevalência de baixo peso ao nascer, um dos principais fatores associados à mortalidade infantil. (CAMPELLO, 2013, p. 18).

No entanto, na medida em que a mortalidade infantil vem sendo superada, a obesidade surge como outro problema intimamente ligado à questão da qualidade dos alimentos.

Em um acompanhamento sobre a saúde dos beneficiários do PBF, constatou-se:

Ao analisar os dados do estado nutricional de crianças beneficiárias do PBF, observa-se que a baixa estatura e o excesso de peso configuram importantes

problemas a serem enfrentados. Em 2011 cerca de 14,5% das crianças que tiveram o estado nutricional avaliado no acompanhamento das condicionalidades de saúde apresentaram baixa estatura, enquanto que 16,4% apresentaram excesso de peso. (JÚNIOR; JAIME; LIMA, 2013, p. 98).

Na busca por ampliar o programa Fome Zero, em junho de 2011, foi lançado o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) que ampliou e incrementou alguns benefícios e ações complementares ligadas ao PBF. Nesse sentido, foi criado o Benefício de Superação da Extrema Pobreza, “destinado às famílias que continuavam com renda familiar per capita igual ou inferior a R\$ 70,00 após o recebimento dos benefícios “tradicionais” do programa. Trata-se de um típico benefício do tipo *top up*, que complementa a renda familiar até que ela atinja um determinado patamar”. (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013, p. 39). Desde meados de 2016, a superação do valor é de R\$ 85,00 por pessoa.

Para tanto, o Brasil Sem Miséria:

(...) é organizado em três grandes eixos de atuação. O eixo de garantia de renda é relativo às transferências monetárias para alívio imediato da situação de extrema pobreza; o eixo de inclusão produtiva oferece oportunidades de qualificação, ocupação e renda ao público-alvo do plano, no meio urbano e no rural; e o eixo de acesso a serviços públicos provê e amplia a oferta de serviços, induzindo o atendimento prioritário a quem mais precisa. Tudo isso é perpassado pela estratégia de busca ativa, concebida para encontrar e cadastrar famílias em extrema pobreza que, a despeito dos esforços de inclusão dos últimos anos, ainda não estão no CadÚnico. A ideia é que o poder público vá até estas famílias “invisíveis” aos olhos do Estado, sem esperar que elas façam o movimento de procurá-lo. (CAMPELLO, 2013, p. 21).

Pelo positivo impacto causado no cotidiano e na renda das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza do Brasil, o PBF tem um custo baixo para o orçamento nacional. Assim, “mesmo com toda a evolução orçamentária dos últimos anos, ainda custa apenas 0,5% do PIB”. (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013, p. 36). De acordo com o MDS, durante o período de 2003 (ano de sua criação) até o ano de 2015, o programa já tirou 36 milhões de pessoas da situação de extrema pobreza.

Em de 2016, o PBF completou 13 anos de existência e tem pela frente muitos desafios a serem superados e avanços a serem realizados, a fim de colaborar para a redução das desigualdades sociais rumo à construção de uma sociedade mais justa, sem fome.

Dentre os desafios a serem enfrentados, em um cenário político geral, o PBF encontra-se em meio a uma disputa hegemônica de forças antagônicas divididas entre o arauto de um estado neoliberal *versus* representantes de um estado social.

Este contexto, Cohn (2013) chama de síndrome da queda de braço.



Ao que tudo indica o PBF, como de resto todas as políticas sociais que fazem parte do nosso sistema de proteção social, ainda sofre da síndrome da queda de braço entre duas forças antagônicas presentes em nossa sociedade e no cenário político mais amplo: aquela que defende o Estado mínimo, e, portanto, a focalização das políticas sociais, neste caso ganhando protagonismo a dimensão técnica que “bem focalize os programas”, pois todo o resto seria desperdício. E aquela que defende a matriz da seguridade social, com políticas universais e calcadas nos direitos sociais. Esse movimento entre as duas concepções no interior da sociedade e do Estado continua sendo pendular, ousando levantar-se a hipótese aqui de que na atual conjuntura infelizmente o que vem ganhando força é a primeira dessas matrizes. (COHN, 2013, p. 463).

Uma efetiva transformação social é complexa e requer tempo. Desse modo, muitos problemas precisam ser resolvidos para que haja a garantia de uma alimentação adequada, bem como, para que a ampliação dos benefícios alcance a população em situação de miséria, pobreza e insegurança.

Em adição, apesar das alterações recentes em benefícios e da inclusão da meta de fim da miséria, e, portanto, da ênfase em “efetividade”, ainda subsistem problemas importantes: a despeito dos ajustes nominais, o valor real do benefício básico vem caindo desde o início do programa (mas, o valor real do benefício para as crianças pequenas aumentou com o Brasil Carinhoso, o que indica uma recalibragem – Osorio e Souza, 2012). A boa nova sobre o alvo de eliminação da miséria deve ser saudada com prudência, pois a linha de pobreza de R\$ 70,00 é muito baixa, o que exclui um grupo de pessoas em situação um pouco melhor, mas ainda desprovido de recursos para comprar alimentos em quantidade e qualidade adequada. (KERSTENETZKY, 2013, p. 472).

Como o trabalho trata de um estudo de caso, a seguir analisaremos o PBF no município de Nova Esperança, iniciando pelo perfil das famílias beneficiárias. Com esses dados, é possível entender as características da segurança alimentar sob o olhar local.

### 3.1 O PBF no município de Nova Esperança: um perfil das famílias

Para melhor avaliar a Política de Segurança Alimentar e Nutricional, no município de Nova Esperança, foi construído o perfil sociodemográfico e econômico dos beneficiados pelo PBF, a partir dos critérios de renda, localidade das moradias e vulnerabilidades mais recorrentes.

O município de Nova Esperança formalizou a aceitação do PBF através do termo de adesão para a sua implantação, em 18 de outubro de 2005, publicada em 04 de novembro de 2005. Até o ano de 2008, o atendimento do PBF era realizado na Secretaria Municipal de Assistência Social.

Desde 2008, tanto o posto do CadÚnico, quanto o PBF ficam em um mesmo espaço físico, localizado no único Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) do município, o

que facilita o atendimento das famílias, pois os encaminhamentos e o acompanhamentos ocorrem de maneira mais integrada entre as equipes, evitando o deslocamentos das famílias de um local a outro.

O programa conta com uma sala para atendimento e gestão e outra sala para os arquivos físicos relativos aos cadastros das famílias. A equipe do PBF é composta por uma gestora, com formação em Serviço Social, e dois operadores do CadÚnico, um com formação em Pedagogia e o outro em Administração. Trata-se de uma equipe do CadÚnico/PBF com pessoal insuficiente para atender toda a demanda do município e distritos, haja vista que, mensalmente, são atendidas, em média, 300 pessoas, com atualização de cadastros, cadastros novos, verificação do motivo do não recebimento do benefício, informações e encaminhamentos. Além disso, a equipe deve realizar visitas domiciliares, elaborar relatórios, pareceres e reuniões descentralizadas com as famílias, nos bairros e distritos em que residem.

Há, ainda, uma coordenação intersetorial municipal do PBF, composta pelas coordenadoras do PBF, em cada área de atuação do tripé das condicionalidades: Educação, Saúde e Assistência Social. O objetivo é integrar as diversas áreas para que possam melhorar a assistência às famílias beneficiárias do PBF e direcionar os gastos do recurso federal, destinado à gestão do PBF, por meio do Índice de Gestão Descentralizado do PBF (IGD-PBF).

A cobertura do número de beneficiários no município de Nova Esperança está acima da estimada, ou seja, para o IBGE, no censo de 2010, o número de famílias com o perfil de PBF era de 945 e de famílias de baixa renda com perfil para o CadÚnico (famílias com renda *per capita* até meio salário mínimo ou que ganham até dois salários mínimos de renda total mensal) era de 2.110. Lembrando que a inscrição da família no CadÚnico não garante a seleção automática e imediata ao PBF.

No município de Nova Esperança, em abril de 2016 (colhemos os dados referente a esse período, pois foram esses utilizados na construção dos gráficos abaixo), o total de famílias inscritas no Cadastro Único foi de 3.384, dentre as quais 1.066 são beneficiárias, com um total de 3.769 pessoas. Essas famílias recebem benefícios com valor médio de R\$ 122,36. A quantidade de famílias beneficiárias representa uma cobertura de 114,4 %, superando assim a cobertura da estimativa de famílias pobres segundo o IBGE.

Com os índices do IBGE extrapolados, a entrada de novas famílias no PBF se dá de maneira lenta. Dessa maneira, em média 10 famílias são contempladas com PBF mensalmente. Isso gera uma longa espera das famílias que têm o perfil do PBF e estão inscritas no CadÚnico para iniciar o recebimento do benefício.

A quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família, no Brasil, no ano de 2016, foi

de 13.969.391 e, no Estado do Paraná, foi de 391.621. O Valor médio do benefício, no Brasil, é 161,26 e, no Paraná, é de 138,33.

Dessa maneira, foram construídos gráficos a partir de dados do CadÚnico para programas sociais e da Folha de Pagamento, referente ao período de abril de 2016, que compõem a base de dados da Caixa Econômica Federal existentes para a extração de dados do Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico (CECAD) e da Data Social, ambos da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI/MDS).

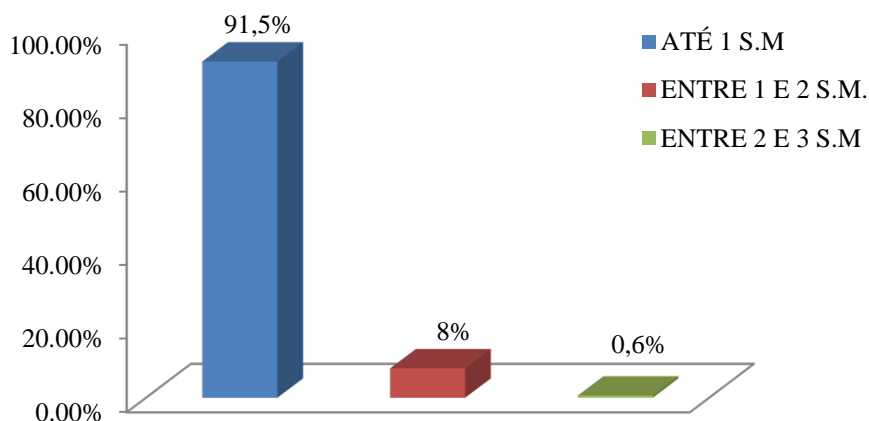
O acesso a essas bases de dados foi autorizado pela técnica responsável da Secretaria Municipal de Assistência Social, responsável pela gestão municipal do SUAS. O período de abril de 2016 corresponde aos dados mais recentes, disponíveis para acesso, no momento da pesquisa, a partir dos quais foram contempladas as seguintes variáveis: Faixa da renda total da família; Grupos tradicionais e específicos; Faixa da renda familiar *per capita*; Função principal do responsável familiar; Pessoa sabe ler e escrever; Pessoa frequenta a escola; Faixa etária; Cor ou raça; Situação de rua; Grau de instrução; Sexo e Localidade.

Para a construção e a leitura dos gráficos elaborados relacionados ao município de Nova Esperança, é importante pontuar que, quando o gráfico apontar para dados familiares, o cálculo do sistema de informação toma por base a totalidade de 1.066 famílias; ao mesmo tempo, quando sinalizar para dados pessoas, tomará por base a totalidade de 3.769 pessoas.

Nesse sentido, no gráfico 1, pode-se observar que a predominância da renda total das famílias cadastradas no CadÚnico, no município de Nova Esperança, é de até um salário mínimo. Esse dado diz que a abrangência do programa está em famílias consideradas extremamente pobres, as quais mais sofrem com a fome.

De acordo com o Banco Mundial (2015), o número de pessoas em situação de extrema pobreza, no Brasil, caiu 64%, entre 2001 e 2013, passando de 13,6% para 4,9%. Na América Latina, esse índice baixou de 6,2% para 5,6%, entre 2012 e 2015. Em números absolutos, significa dizer que 7,4 milhões de pessoas melhoraram suas condições socioeconômicas de vida.

**Gráfico 1:** Faixa de renda das famílias beneficiárias do PBF - município de Nova Esperança.



**FONTE:** SAGI/CECAD, 04/2016. S.M.= Salário Mínimo  
Gráfico produzido pela autora para fins da pesquisa

Ainda, dentro do panorama da renda das famílias beneficiárias do PBF, no gráfico 2, no que se refere à faixa de renda familiar *per capita*, os dados desenharam a seguinte realidade: 43,1%, com renda entre R\$77,01 até R\$ 154,00, 35,1%, com a renda de até R\$77,00 e 21,9% entre R\$154,01 até ½ salário mínimo.

De acordo com o MDS, são consideradas famílias extremamente pobres aquelas em que a renda *per capita* é de até R\$77,00, e famílias pobres aquelas com a renda *per capita* entre R\$77,01 e R\$154,00; com valores vigentes até o período de abril de 2016, mês mais recente e disponível no sistema para a coleta de dados durante a presente pesquisa. No mês de julho de 2016, esses valores foram incrementados para R\$85,00, para a linha de extrema pobreza e R\$170,00, para a linha de pobreza.

Dessa maneira, o gráfico acima revela que, no município de Nova Esperança, a quase totalidade das famílias beneficiárias do PBF (91,5%) se encontram dentro da linha de pobreza, enquanto 8% estão em situação de extrema pobreza. Nesse caso, a maioria das famílias que se encontram dentro dessa faixa de renda *per capita* de até R\$ 85,00 possuem seus membros inseridos no mercado de trabalho como trabalhadores temporários na área rural, no cultivo de laranja, mandioca e cana-de-açúcar. Grande parte das mulheres se inserem no cultivo do fumo.

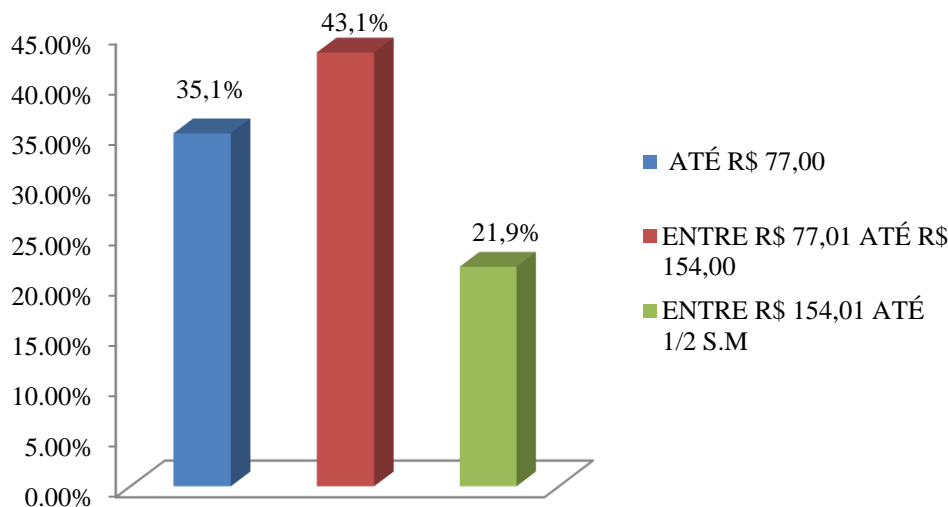
Esses trabalhos, apesar de proporcionarem contrato em carteira de trabalho, são de caráter temporário, acarretando que considerável parte do ano essas mulheres fiquem desempregadas ou vinculadas ao mercado informal de trabalho, realizando atividades laborais esporádicas, popularmente chamadas de “bicos”, situação que as expõem a uma situação de vulnerabilidade social mais extrema.

Esse cenário acentua a importância do PBF no combate à fome no município de estudo, pois significa a garantia de uma renda mínima que proporciona às referidas famílias acesso imediato a alimentação durante os períodos em que se encontram sem renda fixa, por meio do trabalho.

Dentro desse contexto, se insere o *slogan* do sociólogo Herbert José de Sousa, o “Betinho”: “Quem tem fome, tem pressa”. Não há como esperar ter a criação de um posto de trabalho ou emprego para se matar a fome. Trata-se de uma necessidade humana diária, de caráter emergencial.

Sem renda imediata, não há como ter acesso à alimentação em tempo real, razão pela qual os programas de transferência direta de renda para famílias que padecem de fome ganham maior importância a cada dia, frente a um modelo de sociedade que aprofunda a desigualdade econômica.

**Gráfico 2:** Faixa de renda familiar *per capita* das famílias beneficiárias do PBF – município de Nova Esperança.



**FONTE:** SAGI/CECAD, 04/2016. **S.M.**= Salário mínimo.  
Gráfico produzido pela autora para fins da pesquisa

De acordo com o MDS, desde 2014, segundo o Guia de Cadastramento de Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos, o CadÚnico identifica 16 grupos populacionais com características socioculturais e/ou situações específicas de vida. São os denominados grupos tradicionais e específicos, que se classificam em: ciganos, extrativistas, pescadores artesanais, pertencentes à comunidade de terreiro, ribeirinhos, agricultores familiares, assentados da

reforma agrária, beneficiários do programa nacional de crédito fundiário, acampado, atingidos por empreendimentos de infraestrutura, presos do sistema carcerário, catadores de material reciclável.

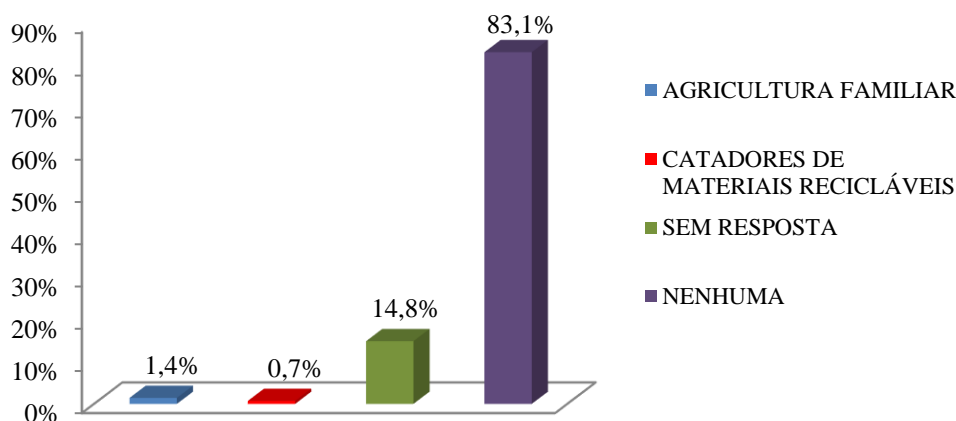
No gráfico 3, destacamos apenas os grupos tradicionais e específicos, que apresentam representatividade no município de Nova Esperança. Como se vê, a maioria (83,1%) não se define ou se enquadra em nenhum desses grupos. Quanto à variável “sem resposta” 14,8% correspondem às famílias que não responderam essa questão, na entrevista para o CadÚnico. Destaca-se, ainda, que 1,4% são agricultores familiares. Trata-se de um percentual baixo, ao se comparar esse dado com o gráfico 4, onde 9,4% dos beneficiários vivem em área rural.

O município de Nova Esperança possui uma única Vila Rural fora do perímetro urbano. No local, reside a maioria dos agricultores familiares cadastrados no CadÚnico, em razão de produzirem hortaliças, verduras, legumes, frutas, sucos, pães, bolachas, macarrão caseiro, salgados e massas em geral e serem as principais famílias fornecedoras para o programa Compra Direta no município. Além disso, comercializam seus produtos em feiras locais e regionais.

Existem outras famílias rurais constantes no CadÚnico e beneficiários do PBF que residem em sítios e em espaços rurais. Nesses locais se dá o manejo da sericultura. Como afirmado, anteriormente, Nova Esperança é conhecida como a “Capital Nacional do Casulo da Seda”.

Em média, de acordo com a EMATER, há 199 produtores de sericultura e 303 barracões estão em atividade. A produção total corresponde a 15% da produção de casulos no estado do Paraná. Trata-se uma atividade produtiva que auxilia na sobrevivência do pequeno produtor rural e da agricultura familiar, no município.

**Gráfico 3:** Grupos tradicionais e específicos de Famílias Beneficiárias do PBF - município de Nova Esperança.

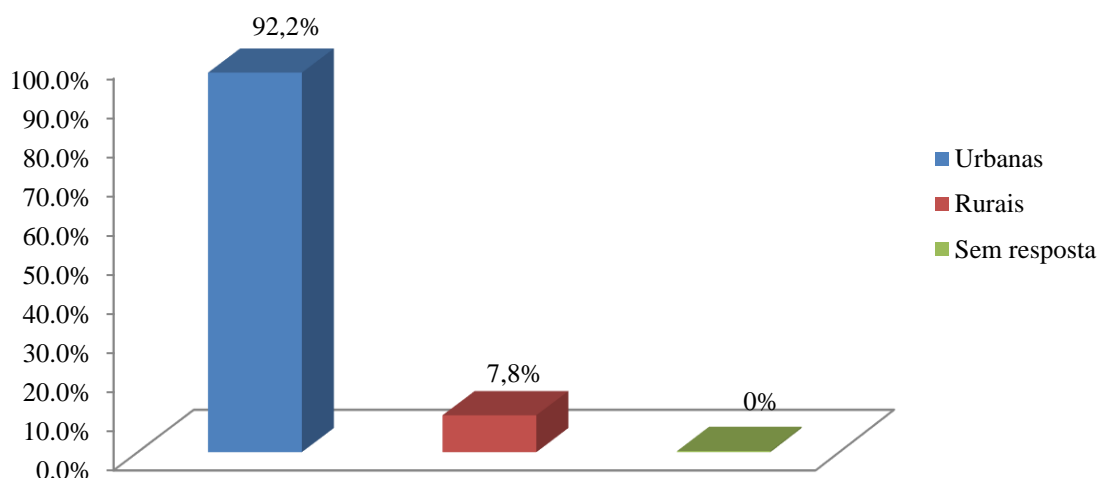


O gráfico 4 trata sobre a situação do domicílio. O termo é utilizado pelo CadÚnico, no momento da entrevista familiar. O objetivo é identificar se o local onde está situada a família tem, em sua maioria, características urbanas ou rurais.

Nesse caso, no município de Nova Esperança, pode-se perceber a predominância (92,2%) de famílias beneficiárias do PBF domiciliadas na área urbana. É importante destacar que o município de Nova Esperança possui dois Distritos (Barão de Lucena e Ivaitinga) e as famílias que residem nos distritos são cadastradas como domicílio em área urbana.

Nesse sentido, apesar das atividades rurais supracitadas, no gráfico 3, a maior parte dos beneficiários do PBF, no município, se encontram em área considerada urbana. Em especial, na situação dos distritos, algumas famílias moram ao redor dos mesmos em áreas rurais e se utilizam dos serviços públicos existentes em cada distrito.

**Gráfico 4:** Situação do domicílio das famílias beneficiárias do PBF - Município de Nova Esperança.



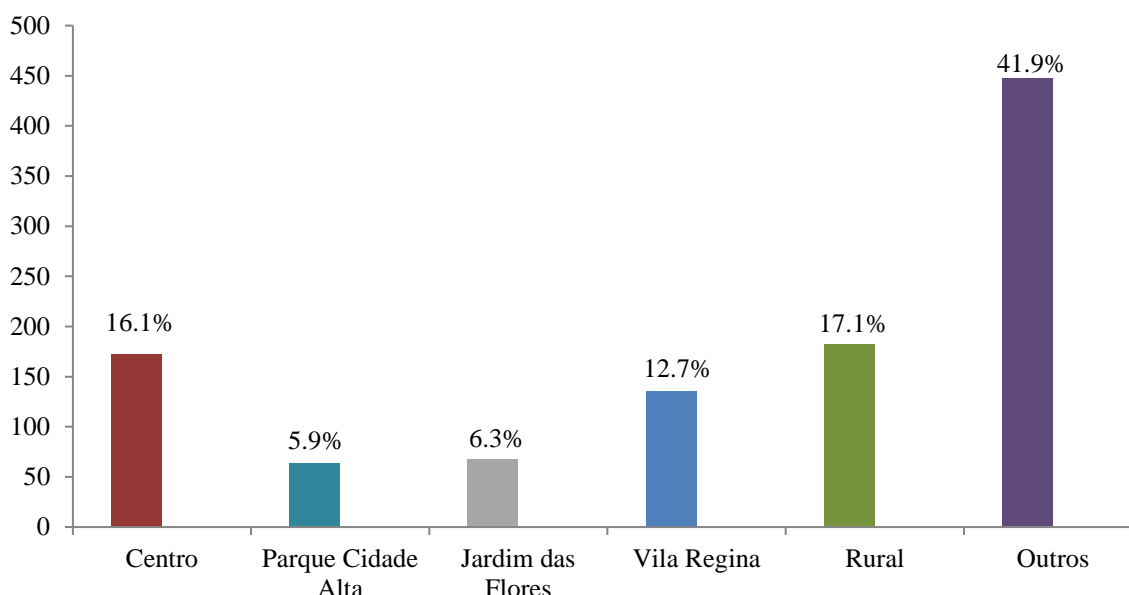
**FONTE:** SAGI/CECAD, 04/2016

Gráfico produzido pela autora para fins da pesquisa

O gráfico abaixo, de número 5, complementa o gráfico acima. Os dados foram extraídos manualmente, da folha de pagamento, referente ao mês de abril de 2016. Foram separados todos os endereços das famílias beneficiárias do PBF, de acordo com o bairro a que pertencem. Nesse caso, na cidade, o gráfico dá destaque, especificamente, aos quatro bairros com maior número de beneficiários urbanos, enquanto a categoria “outros” engloba os demais bairros da cidade. Por outro lado, classificou-se como rural os endereços pertencentes à área rural (estradas, sítios e chácaras), incluindo os dois Distritos (Barão de Lucena e Ivaitinga).

Dentre os quatro bairros urbanos, o maior percentual está no centro, com 172 famílias beneficiárias do PBF, representando 16,1% do território da área urbana do município. É importante destacar que, no município, a divisão territorial traz diversas áreas intituladas como centro. Porém, essas áreas estão próximas aos bairros e distantes da área central da cidade, na qual há a concentração do comércio, bancos, prédios particulares e públicos e demais serviços que separam e dão vida às categorias centro e periferia, tão comuns em sociedades desiguais e capitalistas.

**Gráfico 5:** Famílias beneficiárias do PBF, segundo a territorialidade - Município de Nova Esperança.



**FONTE:** Folha de Pagamento – Caixa Econômica Federal, 04/2016.  
Gráfico produzido pela autora para fins da pesquisa

Por meio do mapa abaixo, elaborado pelo programa Philcarto, a partir de dados do IBGE, a cor vermelha demonstra as áreas de maior concentração de chefes de família, com a renda de até meio salário mínimo, as quais coincidem com as áreas onde há o maior número de famílias beneficiárias do PBF.

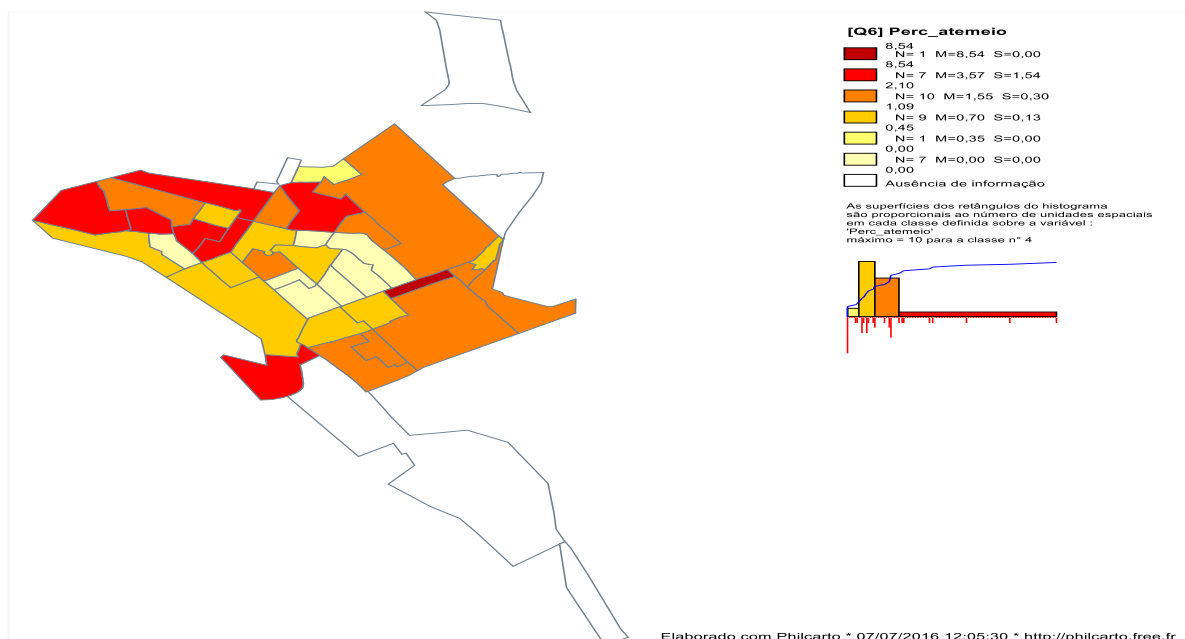
Nesse caso, em comparação com os dados obtidos no gráfico 5, percebe-se que os bairros Vila Regina tem 135 famílias beneficiárias (12,7%), do total de beneficiários do PBF; Jardim das Flores tem 67 famílias (6,3%) e Parque Cidade Alta tem 63 famílias (5,9%). Trata-se de bairros que apresentam os maiores números de chefes de família, com a renda de até meio



salário mínimo e onde predominam a existência de famílias beneficiárias do PBF.

Com isso, pode-se ver que o PBF atinge famílias localizadas em áreas de maior vulnerabilidade social do município. Nota-se que essas pessoas sofrem com baixo acesso a serviços públicos, em seus bairros, enfrentando dificuldades em saneamento básico, infraestrutura e habitação. As crianças e adolescentes, em sua maioria, são atendidas pelos serviços da rede governamental e não governamental, porém, faltam espaços descentralizados que absorvam toda a demanda para o atendimento socioeducativo, de cultura, lazer e esporte.

Nesses bairros, há a existência de tráfico e uso de drogas e de diversos tipos de violências, como a intrafamiliar, física e sexual, muito comum em mulheres e crianças. Há segregação e preconceito étnico-raciais e econômicos e o desemprego é comum.



No gráfico 6, os dados são extraídos do Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico (CECAD) e trazem a variável “saber ler e escrever”, segundo resposta dada pelo entrevistado para o preenchimento do CadÚnico.

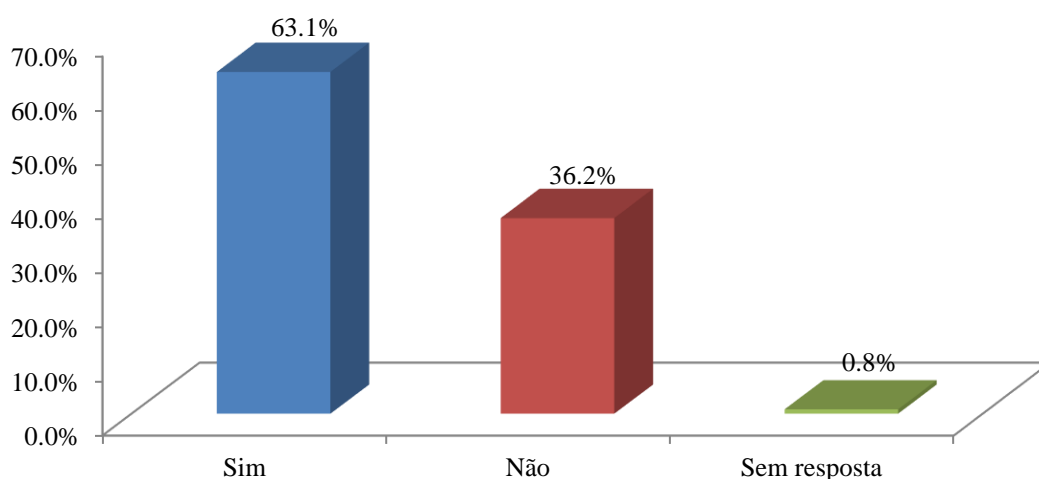
Segundo os dados colhidos, 63,1% declararam saber ler e escrever, representando a maioria dos beneficiários do PBF, o que não significa que estejam frequentando a escola que é objeto do gráfico de número 7.

Nesse gráfico 6, é importante considerar que se trata da categoria “pessoas”, ou seja, se refere a todos os membros da família. Dessa forma, segundo os dados, constata-se que a maioria

das pessoas beneficiárias estão dentro da faixa etária de crianças e adolescentes (zero a doze anos), público que tem maior acesso a alfabetização.

A maioria das pessoas, que dizem não saber ler e escrever (36,2%), compõe o grupo de adultos e idosos, que não tiveram acesso e condições de serem alfabetizados na idade adequada, o qual é alvo de busca da Secretaria de Educação para frequentarem a Educação de Jovens e Adultos (EJA). A equipe da educação, em parceria com a assistência social, vem somando esforços para encontrar mecanismos de motivação e facilitação para a inserção desse público na escola.

**Gráfico 6:** Pessoas Beneficiárias do PBF que sabem ler e escrever - Município de Nova Esperança.



**FONTE:** SAGI/CECAD, 04/2016

Gráfico produzido pela autora para fins da pesquisa

O gráfico de número 7 traz a variável da pessoa beneficiária que frequenta a escola. Nesse caso, nota-se que a maioria dos beneficiários (44,7%) não frequentou a escola, até abril de 2016. Trata-se de um percentual socialmente preocupante, pois o dado se refere a adultos que terminaram o ensino fundamental e médio, mas também se reporta àqueles que não conseguiram concluir os períodos de estudo da educação básica, fundamental e média, bem como, aponta para o fato de haver adolescentes e jovens, entre 15 a 17 anos, evadidos da escola.

Em encontros da rede de proteção à criança e ao adolescente, a evasão escolar trata-se de uma pauta constante. As causas apontadas são diversas: drogas, repetência ao longo da vida, negligência familiar, falta de condições de vida etc.

A evasão escolar rompe com a possibilidade dos adolescentes e jovens ingressarem no ensino superior, o que impacta negativamente sua futura condição de vida e contribui para continuidade das disparidades sociais; fato que afeta, sobretudo, a população negra.

O PBF faz da frequência escolar uma condicionalidade da educação. Por essa razão, o trabalho da gestão intersetorial do PBF, no município, vem intensificando o acompanhamento familiar dessas famílias, pois a evasão escolar é consequência de um conjunto de fatores que atinge as famílias e colocam todos os membros em situação de risco.

Muitos dos envolvidos na proteção da criança e do adolescente acreditam que o cancelamento do benefício do PBF, para as famílias cujos adolescentes não apresentam a frequência escolar, basta para a resolução desse fenômeno. Porém, a resolução disso é mais complexa que o simples desligamento do PBF e ainda precisam de discussões, análises e propostas de soluções mais aprofundadas e amplas.

Por outro lado, 36,3% de beneficiários estão frequentando a escola, na rede pública. Esse dado nos remete ao fato de que esses beneficiários também estão acessando outro programa de relevância para o Brasil e para o município, o programa da merenda escolar.

De acordo com o MI Social - Indicadores de Desenvolvimento Brasileiro do Departamento da Gestão da Informação da SAGI/ MDS, o total de jovens beneficiários do PBF, no município de Nova Esperança, com perfil de educação (jovens de 16 a 17 anos) acompanhados pela área de educação do município, em novembro de 2016, era de 210 jovens. O acompanhamento da educação se dá no registro bimestral da frequência escolar dos alunos e alunas da rede pública e privada que são beneficiários do PBF no Sistema Presença do MEC, sendo exigido o percentual de minimamente 75% de frequência do aluno de 16 a 17 anos e 85% para a faixa etária de 06 a 15 anos.

Desses jovens, 167 foram registrados com a frequência acima de 75% que é a margem exigida para o acompanhamento da frequência escolar; 43 abaixo de 75% e 60 jovens sem informação de frequência escolar, que são considerados pela área da educação de **não localizados**, ou seja, não foram encontrados pelas escolas públicas e privadas do município na relação de seus alunos. Esse caso dos **não localizados**, em sua maioria, sinaliza que esses jovens se encontram fora da escola e esse público exige ações de busca ativa e de acompanhamento de maneira intersetorial das três áreas de atuação do PBF: Assistência Social, Educação e Saúde.

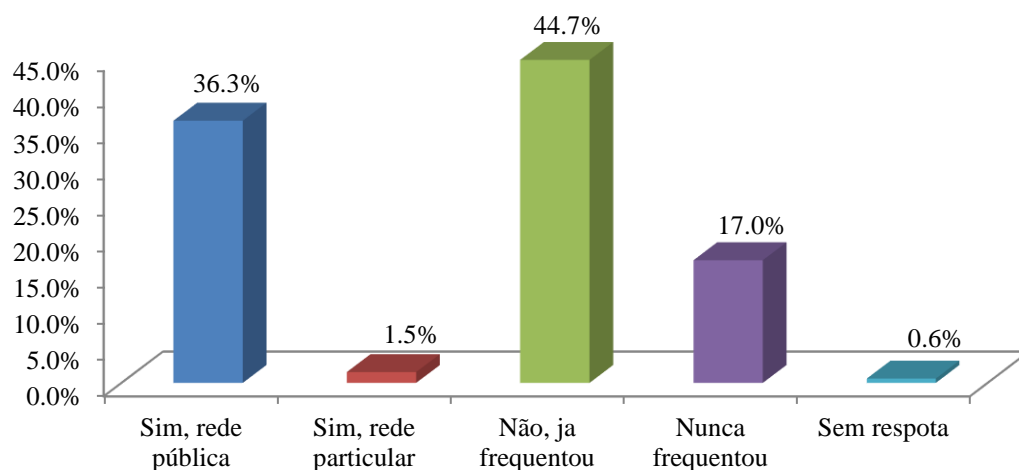
A mesma fonte mostra, para a faixa etária de 06 a 15 anos de idade, que, no mesmo período, havia no total 1.077 alunos beneficiários do PBF acompanhados pela educação. Com registro de frequência acima de 85%, o número foi de 1.056; com registro de menos de 85% foi de 21 alunos e sem frequência escolar foi de 60 crianças/adolescentes.

Tais informações permitem vislumbrar que a maioria dos beneficiários do PBF que estão frequentando a escola são crianças, adolescentes, na faixa de 06 a 15 anos. Isso leva, novamente, a concluir que o programa caminha para a manutenção desse público nas escolas. Busca-se, portanto, romper um ciclo de pobreza para as novas gerações e nos leva a perceber que esse público está acessando, ao menos, uma refeição diária dentro das escolas regulares e de até três refeições para os que frequentam escolas em períodos integrais.

Além disso, o gráfico 7 diz que 17% dentre os beneficiários do PBF nunca frequentou a escola; percentual que representa o mesmo público de inserção do EJA, supracitado no gráfico anterior.

Esse alto percentual de não escolarizados aponta para uma das formas de exclusão e desigualdade social no Brasil. Por isso, uma das condicionalidades para o recebimento do PBF é a frequência escolar. Sabe-se que a escolarização regular de crianças e adolescentes possibilitam a interrupção de um ciclo geracional da pobreza.

**Gráfico 7:** Pessoas beneficiárias do PBF que frequentam a escola - Município de Nova Esperança.

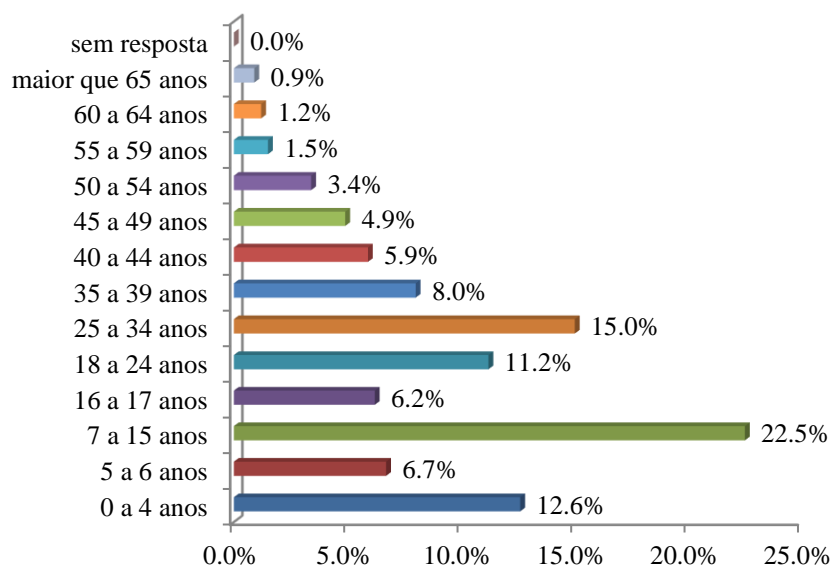


**FONTE:** SAGI/CECAD, 04/2016

Gráfico produzido pela autora para fins da pesquisa

O gráfico 8, por sua vez, traz dados sobre a faixa etária dos beneficiários do PBF. Nesse caso, em Nova Esperança, a maior parte (22,5%) está na faixa de 7 a 15 anos. É importante ressaltar que esse dado trata da totalidade dos beneficiários do PBF (3.769), de acordo com o CECAD, ou seja, contabiliza-se não apenas os responsáveis pelas famílias, mas todos os membros da casa (domicílio) para onde o benefício é direcionado.

**Gráfico 8:** Pessoas beneficiárias do Programa Bolsa Família, segundo a faixa etária - Município de Nova Esperança.



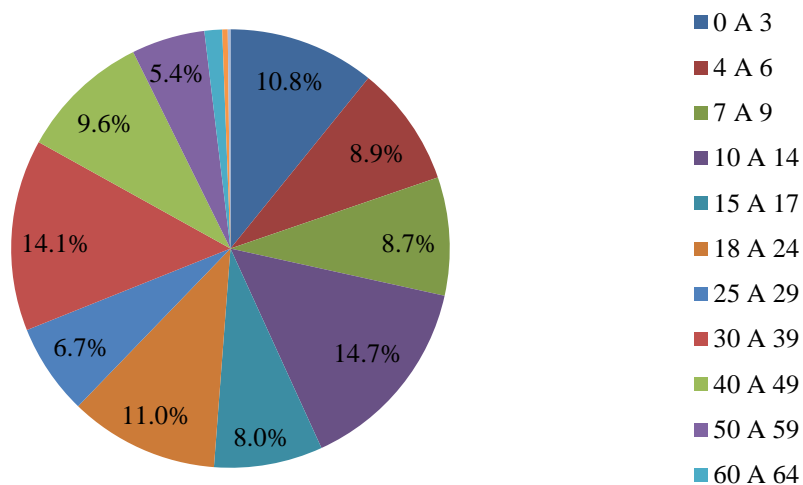
**FONTE:** SAGI/CECAD, 04/2016.

Gráfico produzido pela autora para fins da pesquisa

Neste caso, é possível verificar que o benefício variável vinculado às crianças e aos adolescentes entre 0 a 15 anos, cujo valor atual desde meados de 2016 é de R\$39,00, atinge a maior cobertura de beneficiários no município, o que é corroborado pelos gráficos 9 e 10 que expressam essa mesma realidade em níveis estadual e nacional, respectivamente.

Desse modo, o gráfico 9, abaixo, mostra que, no estado do Paraná, a maior parte dos beneficiários do PBF (14,7%) está na faixa etária de 10 a 14 anos. Percentual que é idêntico em nível nacional (ver gráfico 10) e muito similar ao do município de Nova Esperança, que foi de 22,5% na faixa de 7 a 15 anos.

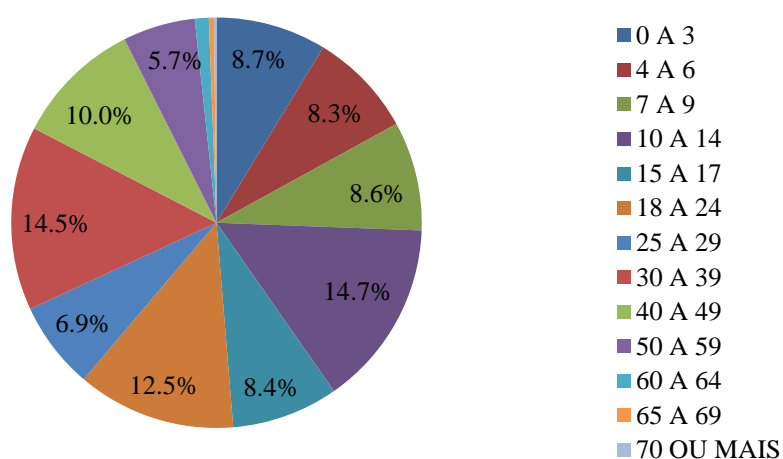
**Gráfico 9:** Pessoas beneficiárias do PBF, segundo faixa etária - Estado do Paraná.



**FONTE:** DATA SOCIAL/SAGI 2016  
Gráfico produzido pela autora para fins da pesquisa

No que se refere a nível nacional, o dado predominante é idêntico com a porcentagem de 14,7% na faixa etária de 10 a 14 anos, conforme o gráfico 9.

**Gráfico 10:** Pessoas beneficiárias do PBF, segundo faixa etária - Brasil.



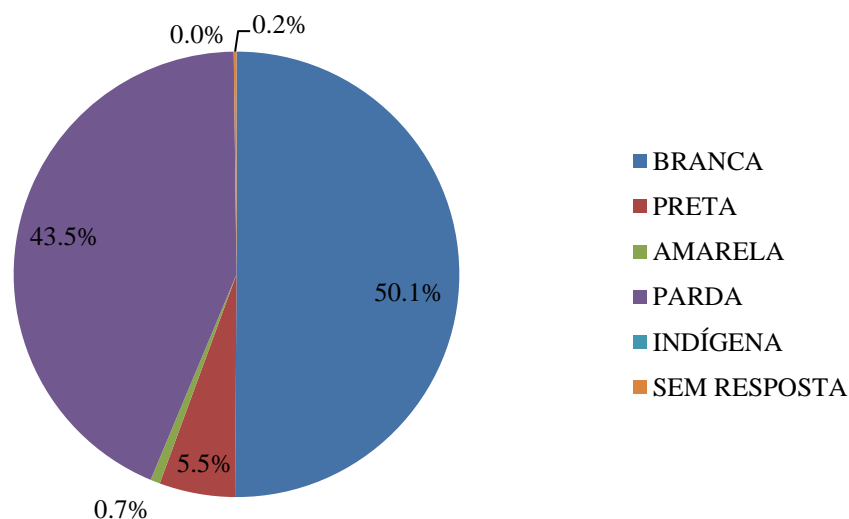
**FONTE:** DATA SOCIAL/SAGI 2016  
Gráfico produzido pela autora para fins da pesquisa

Por meio dos gráficos 8, 9 e 10, percebe-se que a proteção contra a insegurança alimentar, em todas as esferas administrativas (municipal, estadual e nacional) está alcançando crianças e adolescentes, permitindo que toda uma geração seja beneficiária de programas e políticas públicas que aliam renda, alimentação e educação. É início da construção de uma sociedade menos desigual, ameaçada pelo possível desmonte das políticas públicas e sociais recentemente conquistadas, orquestrada pelo avanço de políticas neoliberais, após a era dos presidentes Lula e Dilma.

O gráfico 11 aborda a variável correspondente à cor/raça dos beneficiários do PBF, no município de Nova Esperança. Os dados apresentados se encontram no CadÚnico, o quais são coletados de modo mais subjetivo, por meio de uma auto declaração feita pelo Responsável Familiar para o entrevistador do cadastro, a partir do modo como o indivíduo se identifica.

Dessa maneira, no município, a maior porcentagem (50,1%) correspondente à cor/raça branca, seguido da raça negra (43,5%, parda e 5,5%, preta) e 0,7% para a amarela.

**Gráfico 11:** Pessoas beneficiárias do PBF, segundo a cor/raça - Município de Nova Esperança.



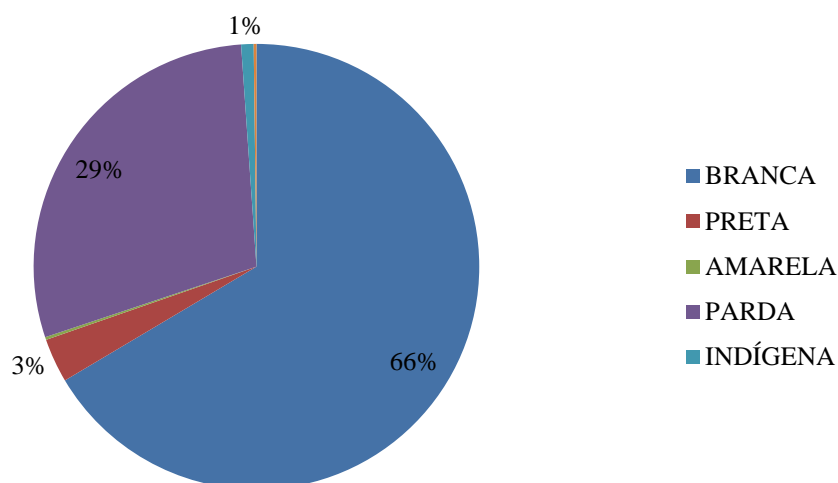
**FONTE:** SAGI/CECAD, 04/2016.  
Gráfico produzido pela autora para fins da pesquisa

Podemos observar, no gráfico 12, a seguir, que, no estado do Paraná, os percentuais são parecidos com os percentuais do município de Nova Esperança para a cor/raça, com 66% branca, 29% parda e 3% preta.

Sobre raça/cor, vê-se que o gráfico 12 mostra que o percentual do município de Nova

Esperança corresponde ao do Estado do Paraná, onde a maioria (66%) da população se declara branca; 32%, negra (29%, parda e 3% preta). Dados que diferem da realidade do país, onde a maior parte da população beneficiária do PBF se declara parda (67,7%), de acordo como gráfico 13.

**Gráfico 12:** Pessoas beneficiárias do PBF, segundo cor/raça - Estado do Paraná.



**FONTE:** DATA SOCIAL/SAGI 2016  
Gráfico produzido pela autora para fins da pesquisa

Nesse sentido, se compararmos esses dados com a população geral do país, percebe-se que a população parda, que ficou com a maior porcentagem entre os beneficiários do PBF no Brasil, representa o segundo grupo populacional do país com 45% do total, de acordo com a última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), de 2014, divulgada em novembro de 2015, pelo IBGE.

Na distribuição entre as grandes regiões do Brasil, predominaram as pessoas que se declaram de cor branca, nas regiões Sul e Sudeste e, nas demais regiões, Norte, Nordeste e Centro-Oeste, a maioria da população se declara parda.

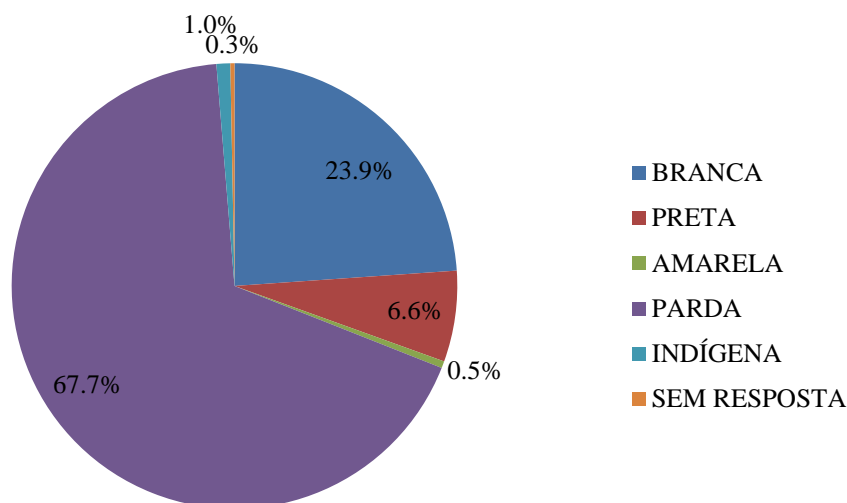
De acordo com o IBGE, mais da metade da população brasileira é de negros (pretos e pardos) alcançando a porcentagem de 54%, onde, de cada dez pessoas, três são mulheres negras. A definição de pardo é uma agregação na definição de negros.

Uma pesquisa do MDS, realizada em 2014, apontou que, das 14 milhões de famílias beneficiárias PBF, 73% são de negros e pardos e 68% delas são chefiadas por mulheres negras. Sabemos que a desigualdade social é mais latente para a população negra no Brasil, que historicamente sofre com a segregação social e, portanto, são maior público também dos



programas sociais. Assim, o PBF também está atingindo essa parcela dos brasileiros e servindo como estratégia para amenizar a desigualdade social.

**Gráfico 13:** Pessoas beneficiárias do PBF, segundo a cor/raça – Brasil.



**FONTE:** DATA SOCIAL/SAGI 2016  
Gráfico produzido pela autora para fins da pesquisa

O gráfico 14 traz a variável sexo. Nesse caso, mostra que 54,2% dos(as) beneficiários(as) do programa bolsa família do município de Nova Esperança são do sexo feminino.

Ressalta-se que, de acordo com o Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, que dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, em seu artigo 6º inciso III, o **“cadastramento de cada família será vinculado a seu domicílio e a um responsável pela unidade familiar, maior de dezesseis anos, preferencialmente mulher”**.

Assim, por meio de uma coleta manual de dados constantes na lista da folha de pagamento do mês de abril de 2016, do município de Nova Esperança, viu-se que, dentre um total de 1.066 beneficiários(as) do PBF, 45 tinham responsáveis familiares pessoas do sexo masculino e 1.021 do sexo feminino.

Dessa forma, a maior vinculação do domicílio para o recebimento do PBF está com as mulheres; fato que se insere em um amplo contexto de busca pelo empoderamento financeiro das mulheres e reflete em uma política de direcionamento ao poder de decisão feminino quanto ao gasto dos recursos do benefício.

Para tanto, o gráfico 14 traz dados de todos os membros beneficiários das famílias do PBF, no município, e não somente o(a) responsável familiar do cadastro. Mas a prevalência segue sobre o sexo feminino.

Esse dado sobre a relação de gênero, presente no PBF, é assunto de diversas pesquisas. As percepções são variadas. Há pesquisas que se debruçam em verificar a sobrecarga familiar, na figura da mulher, levando em consideração que lhe é atribuída mais uma responsabilização, bem como significa a reafirmação dos chamados “atributos femininos” que recaem sobre as mulheres, dentro de nossa sociedade capitalista/patriarcal.

Outros estudos dizem que o direcionamento para as mulheres quanto ao controle financeiro do benefício do PBF dá maior autonomia às mulheres e garante ao programa maior eficácia quanto ao uso dos recursos ofertados o que, possivelmente, explique porque o benefício seja majoritariamente usado na alimentação, segundo a pesquisa do IBASE, anteriormente citada.

A maior competência e habilidade feminina quanto ao direcionamento dos gastos familiares, talvez, residam no fato, entre outros, de que são as mulheres, em sua ampla maioria, as que assumem a guarda dos filhos, em separações entre os casais. Acrescenta-se, ainda, a este fato, a figura das avós, as quais, em muitos casos, assumem cuidar de netos frente aos problemas dos pais ou até mesmo em caso de abandono dos mesmos. Do ponto de vista da segurança alimentar, é positivo privilegiar a titularidade às mulheres, pois estudos confirmam o direcionamento dos gastos para a alimentação.

Considerando a nível local, existem mais aspectos positivos do que negativos nesse ponto, pois o maior número de famílias beneficiárias do município se configura como monoparental, chefiadas por mulheres. Dessa forma, cria-se a garantia de uma renda mínima para essas famílias impactando na segurança alimentar das mesmas.

Outro ponto a ser analisado nesse aspecto, a nível local, são as situações de violência doméstica. As mulheres que se encontram nessa situação sofrem diversas fragilidades e uma delas é a econômica, causando uma dependência com o agressor.

Com o acesso ao PBF como titulares, as mulheres iniciam um processo de empoderamento e de abandono dessa situação, como foi o caso de uma beneficiária no município, que relatou para a equipe do PBF que estava sofrendo violência doméstica e, com o recebimento do benefício, conseguiu, a princípio, adquirir coisas para ela e sua filha que seu marido não comprava e, com o passar do tempo, teve forças para separação e saída da situação de violência doméstica.

Nesse caso relatado em um dos atendimentos do PBF, podemos perceber que o benefício

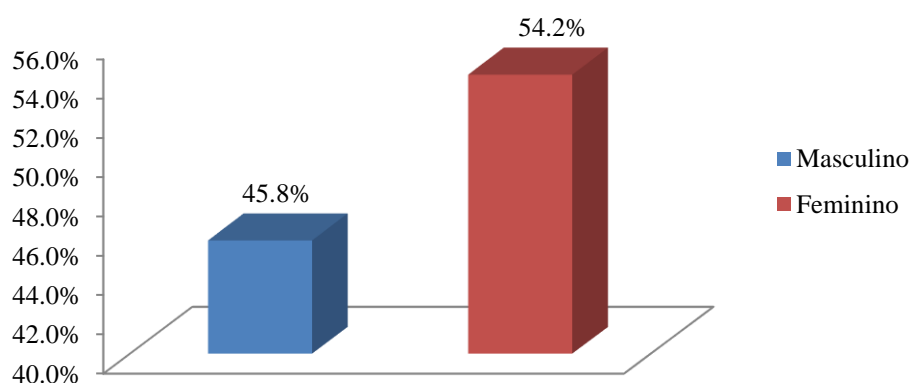
auxiliou essa mulher a sair da situação de violência, proporcionou a confiança de uma renda mínima, deu empoderamento para essa mulher.

Quando falamos em empoderamento das mulheres também há outras situações que não são de violência, mas que requerem um olhar atento, que é a maneira pela qual as famílias se organizam e isso está presente quando tratamos com o trabalho social com famílias. Para gerar proteção e cuidado com os membros da família, por diversas vezes, quem acaba não indo para o mercado de trabalho e se dedicando a esses cuidados são as mulheres.

Além disso, um estudo realizado em 2012, pelo MDS, juntamente com o pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), revelou um aumento no uso de contraceptivos pelas mulheres, indicando que aumentou sua força quanto a decisão da maternidade e estimulou a procura de trabalho, visto que a oferta de uma renda mínima familiar, por meio do PBF, oferece maiores condições básicas para se procurar um emprego, tal como poder pagar a passagem de ônibus ou poder preparar a documentação necessária para a referida solicitação.

Dessa forma, acredita-se que o empoderamento de mulheres se trata de uma trajetória longa de luta social e o incentivo dado às mulheres enquanto titulares de um programa de transferência condicionada de renda, caracteriza-se apenas como uma ajuda nesse processo de conquista.

**Gráfico 14:** Pessoas beneficiárias do PBF, segundo o sexo - Município de Nova Esperança.



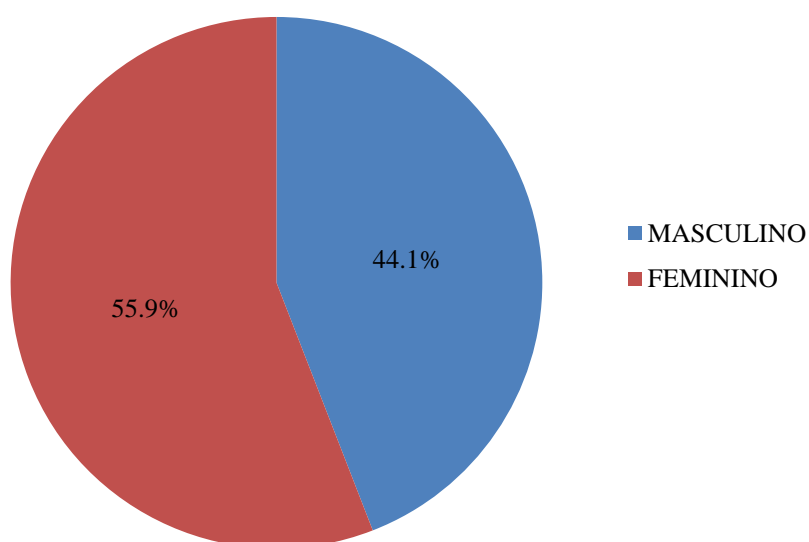
**FONTE:** SAGI/CECAD, 04/2016

Gráfico produzido pela autora para fins da pesquisa

Os gráficos 15 e 16 se referem respectivamente ao critério de sexo no estado Paraná e no

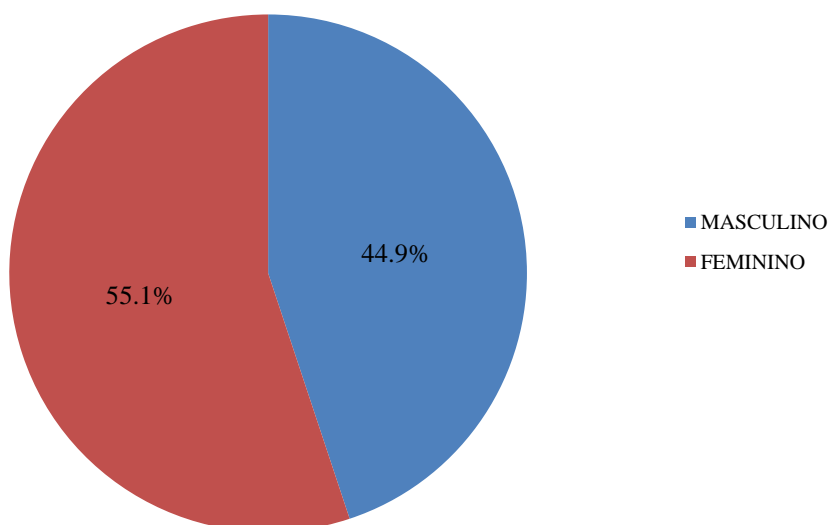
Brasil, nos quais a maioria dos beneficiários é do sexo feminino, tal como se viu no município de Nova Esperança.

**Gráfico 15:** Pessoas beneficiárias do PBF, segundo sexo - Estado do Paraná.



**FONTE:** DATA SOCIAL/SAGI 2016  
Gráfico produzido pela autora para fins da pesquisa

**Gráfico 16:** Pessoas beneficiárias do PBF, segundo sexo – Brasil.



**FONTE:** DATA SOCIAL/SAGI 2016  
Gráfico produzido pela autora para fins da pesquisa

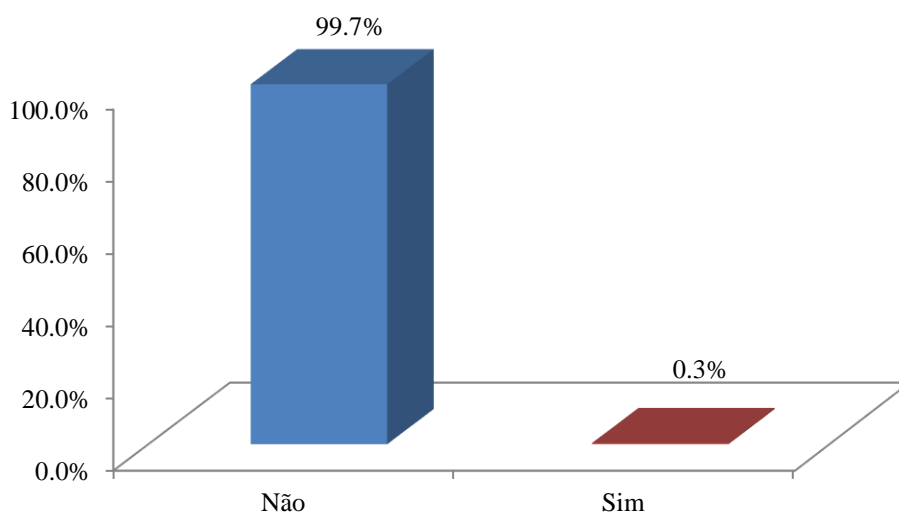
O gráfico 17 demonstra que apenas 0,3% dos beneficiários do PBF, no município, estão na condição de morador de rua. O município conta, para o atendimento aos moradores de rua, com o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), que realiza o cadastro e os encaminhamentos para esse público.

O baixo índice de moradores de rua como beneficiários do PBF se explica ante o fato de que o município se caracteriza como um local de passagem, momento que, às vezes, se dá o cadastramento.

O município não oferece o serviço de abrigo, por isso as pessoas em situação de rua, ao passarem por Nova Esperança, seguem adiante e se deslocam, via de regra, às cidades de Paranaíba ou Maringá, a fim de abrigarem-se.

Além disso, há beneficiários do PBF residente de rua, em Nova Esperança, cujas famílias vivem no local. Nesse caso, o fenômeno se explica por conta da drogadição. Tais beneficiários acabam permanecendo nas ruas até que as equipes multidisciplinares e intersetoriais consigam realizar os devidos encaminhamentos. Enquanto isso, o PBF é uma garantia de renda mínima para a alimentação dos mesmos.

**Gráfico 17:** Pessoas beneficiárias do PBF, em situação de rua - Município de Nova Esperança.



**FONTE:** SAGI/CECAD, 04/2016

Gráfico produzido pela autora para fins da pesquisa

Em síntese, a partir dos dados apresentados, vê-se que, dentre as características do perfil socioeconômico e das condições de vida dos beneficiários do PBF, no município de Nova

Esperança, pode-se pontuar que o programa abrange parte da população que se encontra em situação de exclusão social, com baixa faixa de renda, de escolaridade e em um ambiente de insegurança alimentar.

Desse modo, o PBF traz um complemento de renda de extrema importância para as famílias beneficiárias, por garantir mínimos sociais necessários para sua subsistência, dentre os quais garante minimamente o direito à alimentação.

Nesse caso, percebe-se que a faixa etária predominante, entre a totalidade de beneficiários(as) no município, se dá entre 7 e 15 anos, cujo acesso ao PBF é uma garantia mínima de alimentação e de uma escolaridade que, além de oferecer melhores condições futuras de vida, ao poder interromper um ciclo intergeracional de pobreza, lhes oferece maior segurança alimentar, por meio da oferta da merenda escolar.

Assim, ao se combater a fome, combate-se a pobreza, pois, como vimos, uma caminha ao lado da outra. A falta de renda e de acesso a bens e serviços causa, como consequência direta, a fome. Realidade que está sendo combatida, gradativamente, por meio de programas, como o PBF.

#### **4. Capítulo IV: A gestão da Segurança Alimentar e Nutricional no município de Nova Esperança**

O município de Nova Esperança está localizado na região Noroeste do Estado do Paraná. Tem 26.615 habitantes, segundo censo do IBGE 2010, e sua densidade demográfica é de 66,27 hab/Km<sup>2</sup>.

O município é conhecido como a Capital Nacional da Seda, em decorrência do grande desenvolvimento da sericultura. O índice GINI do município é de 0,4693 e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,722. (IPARDES, 2016).

Nova Esperança pertence à Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense (AMUSEP), classificado de acordo com a Política Nacional de Assistência Social como um município de pequeno porte II, ao apresentar uma população entre 20.001 a 50.000 habitantes. Vale frisar que a quantidade de habitantes é um fator determinante no desenho de implantação dos programas de PNSAN.

Alguns passos e conquistas de SAN no município de Nova Esperança se deram durante a pesquisa. O ano de 2015 foi marcado por dois importantes avanços para a área: A) criação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Nova Esperança (COMSEA-NE), por meio da lei nº 2.468 de 15 de junho de 2015; e B) a I Conferência Municipal de Segurança

Alimentar e Nutricional (I CMSAN).

A I CMSAN ocorreu em 17 de junho de 2015, promovida pela Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS). Seu tema central foi “Comida de verdade no campo e na cidade: por direitos e soberania alimentar”, em conformidade com a deliberação do CONSEA. Seu objetivo geral foi o de “ampliar e fortalecer os compromissos políticos para a promoção da soberania alimentar, garantindo a todas e todos o direito humano à alimentação adequada e saudável, assegurando a participação social e a gestão intersetorial no Sistema, na Política e no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”. (CONSEA, 2015)

Participaram da I CMSAN 135 pessoas (27 homens; 108 mulheres), dentre as quais 45 eram representantes governamentais e 90 não governamentais e da sociedade civil.

Ainda, dentre os presentes estavam o Prefeito Municipal, os secretários municipais da Assistência Social, da Educação, da Agricultura e da Saúde; o Presidente da Câmara Municipal; representantes das entidades socioassistenciais, tais como: Associação Divina Providência, Associação Ninho da Águia, Comunidade de Assistência Bom Pastor; Asilo e APAE; representantes da Pastoral da Criança; Cooperativa de Catadores Materiais Recicláveis (COCAMARE); agricultores familiares e usuários dos serviços socioassistenciais; gerente da EMATER e o chefe do Núcleo Regional da SEAB/Maringá.

A palestra teve como título “Comida de verdade no campo e na cidade: por direitos e soberania alimentar”, a cargo do conferencista, Sr. José Sergio Righetti, técnico do Instituto EMATER e integrante da Comissão Regional de Segurança Alimentar e Nutricional (CORESAN/Maringá), que ressaltou a importância da conferência, da participação dos gestores municipais e da sociedade civil para o fortalecimento do SISAN.

Formaram-se três grupos específicos de acordo com os eixos temáticos: 1- Comida de verdade: avanços e obstáculos para a conquista da alimentação adequada e saudável e da soberania alimentar; 2- Dinâmicas em curso, escolhas estratégicas e alcances da política pública; 3- Fortalecimento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Na plenária final, foram apresentadas as propostas elaboradas aprovadas por todos e todas as presentes, bem como foram referendados os delegados para participarem da IV Conferência Regional de Segurança Alimentar e Nutricional, no município de Maringá/PR, e apresentado os integrantes do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Nova Esperança (COMSEA-NE).

Em 25 de julho de 2016, aconteceu a primeira reunião do COMSEA-NE com a posse dos Conselheiros e da mesa diretora formada pela Presidência, Vice-presidente, Primeiro e Segundo Secretário. A presidência a cargo da COCAMARE de Nova Esperança.

O apêndice, com o quadro 09, apresenta os programas de Segurança Alimentar e Nutricional desenvolvidos no município de Nova Esperança e indica as respectivas secretarias/órgãos responsáveis pelos mesmos.

Dessa maneira, passaremos para a análise das entrevistas realizadas com os sujeitos da pesquisa, sendo eles os Secretários Municipais de Assistência Social, Educação e Saúde do município de Nova Esperança. As entrevistas estão divididas em duas categorias de análise: a primeira trata-se da concepção da política social de segurança alimentar e a segunda sobre a implementação da política de segurança alimentar e nutricional e a intersectorialidade em nível local.

#### Categoria I: A Concepção da Política Social de Segurança Alimentar

Considerando que a Política de Segurança Alimentar em nível nacional se organiza a partir dos direitos sociais conquistados pela Constituição Federal de 1988, cuja implementação em nível local se dá por meio de diferentes arranjos políticos de acordo com as especificidades de cada município, entendemos ser decisivo identificar a concepção de segurança alimentar dos secretários municipais que, ao fim e ao cabo, estão à frente da organização e da operacionalização das principais políticas sociais setoriais locais.

Sobre a implementação e o norteamto da segurança alimentar no município de Nova Esperança, temos que as secretarias de Assistência Social, de Saúde e de Educação estão à frente desse processo político; razão pela qual decidiu-se por entrevistar os respectivos secretários responsáveis pelas referidas pastas.

Por questões éticas não serão nominados os referidos secretários para resguardar suas identidades. Dessa forma, para sinalizar cada fala, denominamos de Interlocutora “A”, para a Secretaria de Assistência Social; Interlocutora “E”, para a Secretaria de Educação e Interlocutor “S”, para a Secretaria de Saúde.

Para a coleta das entrevistas, foram pré-agendados encontros em diferentes datas no local de trabalho de cada sujeito da pesquisa. Por conta da agenda de um dos secretários, foram necessários dois retornos para finalizar as entrevistas coletadas, de modo geral, por meio de uma excelente receptividade e disposição dos entrevistados.

As entrevistas foram gravadas e cada participante assinou o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), em anexo.

Ademais, a pesquisa foi submetida e aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa



(CEP), da Universidade Estadual de Maringá (UEM), contato com o Certificado de Apresentação para Apreciação Ética (CAAE), nº 47508315.1.0000.0104 e possui protocolo de pesquisa envolvendo seres humanos junto ao Comitê Permanente de Ética em Pesquisa com Seres Humanos (COPEP), por meio da Plataforma Brasil (PB), conforme preconiza a Resolução nº 466, de 12 de dezembro de 2012, do Conselho Nacional de Saúde (CNS).

Antes de se analisar as concepções sobre a política de segurança alimentar, a partir das falas dos secretários municipais de Assistência Social, Educação e Saúde de Nova Esperança, sobre as entrevistas, destacamos que:

A) A Secretária de Assistência Social tem 30 anos, assumiu a pasta em dezembro de 2015 e sua entrevista deu-se em janeiro de 2016. Nasceu no município de Nova Esperança, tem graduação em Serviço Social, pela Faculdade do Noroeste Paranaense, hoje denominada de FANP/UNIESP. Possui especialização em Trabalho Social com Famílias, pela Universidade Estadual do Paraná, campus de Paranavaí (UNESPAR/FAFIPA). Tem experiência anterior sobre Política de Assistência Social, tendo sido, por sete anos, coordenadora do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), em Nova Esperança. Não é filiada a nenhum partido político. Foi a terceira a ser entrevistada.

B) A Secretária de Educação tem 57 anos. Professora de matemática e ciências há mais de quinze anos, no município de Nova Esperança. Possui especializações na área de metodologia do ensino, psiconeuropedagogia e educação especial. Assumiu a referida pasta no início de 2013. É filiada ao Partido Social Democrata (PSD). Foi a primeira secretária a ser entrevistada.

C) O Secretário de Saúde tem 61 anos. Formado em Engenharia Agrônoma. Sua carreira profissional se deu a partir de experiências em gestão de empresas e cooperativas. Assumiu a Secretaria de Saúde em 2014. É filiado ao Partido da República (PR). Foi a segunda entrevista realizada.

Todos os entrevistados, ao serem indagados sobre o que é segurança alimentar, demonstraram o entendimento de que se trata de um direito à alimentação, ressaltando os aspectos de quantidade e qualidade dos produtos consumidos.

Além disso, a Interlocutora “E” demonstrou preocupação com um cardápio específico para as crianças, devido à fase de crescimento em que se encontram. Segundo a mesma:

Segurança alimentar, eu acho que é reservar o direito né, quando eu penso em segurança, reservar o direito de assim... de o direito de fazer com que as crianças né tenham o alimento de acordo com o cardápio específico né com seu crescimento. (Interlocutora E).

Essa preocupação da interlocutora “E” expressa seu trabalho na Secretaria de Educação, onde seu contato com a segurança alimentar se dá de forma mais intensa por meio da merenda escolar, entendendo ser o município responsável pela alimentação em escolas dos ensinos iniciais e fundamentais.

O interlocutor “S”, ao definir segurança alimentar, trouxe outro aspecto, remetendo-se às especificidades da área da saúde, associando, nesse caso, a segurança alimentar às atividades de promoção da saúde, com práticas alimentares saudáveis. Nesse caso, nota-se que todos os entrevistados definem a segurança alimentar em consonância ao que prevê a LOSAN.

Tal fato aponta para algo importante quanto à implantação dessa política pública, haja vista que um eficaz conceito sobre a SAN é fundamental para se evitar reducionismos quanto ao trato desse direito social.

Desse modo, a sociedade em geral pode compreender que as pessoas têm direito a uma alimentação permanente, algo que seja adequada tanto na quantidade como na qualidade.

À clareza dessa concepção e sua reafirmação em prol da implantação de uma efetiva PNSAN, ganha destaque atual, sobretudo, em países como o Brasil, que no momento vivencia um retrocesso social, político e econômico capaz de colocá-lo novamente no mapa da fome da ONU.

A ex-ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Tereza Campello, uma das idealizadoras do Programa Bolsa Família, em uma entrevista, em outubro de 2016, à revista Carta Capital, avalia a situação política, econômica e social do país e alerta que, com a Emenda Constitucional aprovada pelo Congresso Nacional, que prevê o congelamento de gastos públicos por vinte anos, ameaça de especial modo o conjunto de políticas sociais, que permitiu, nos últimos anos, a melhoria de vida de milhares de pessoas socialmente vulneráveis.

Segundo a ex-ministra, há grande risco de se retroceder nas políticas sociais, especialmente, no campo da Assistência Social, por esse campo estar em fase de consolidação, dada a recente criação do SUAS; fato que atinge diretamente programas de SAN, visto que muitos são executados a partir dessa área, incluindo os de transferência de renda.

Existe a real possibilidade do Brasil voltar ao mapa da fome da ONU, Campello nessa entrevista afirma que, quando “você não erradica a fome, ela pode voltar a qualquer momento, basta descuidar dessa situação”.

Esse fato coloca o problema em estado permanente de vigilância, pois importantes

avanços na SAN foram consolidados, recentemente, inclusive quanto à definição e à ampliação de seu conceito; razão pela qual é relevante ter-se uma lúcida e coerente definição, por parte dos secretários municipais, em acordo com o que determina a LOSAN.

Posteriormente, os entrevistados foram indagados sobre quais políticas públicas devem intervir no combate à fome, momento em que cada um desenhou a seu modo sua resposta.

Na resposta, a interlocutora “A” levou em consideração o âmbito intersetorial, ressaltando as áreas de Assistência Social, Educação, Saúde e Agricultura. Destacou alguns programas que fazem parte de outras secretarias e não a de atuação da mesma, tais como: a merenda escolar bem como o acompanhamento nutricional:

Olha, em Nova Esperança, podemos falar sobre o que nós temos aqui. As políticas públicas que devem intervir, eu acredito a Assistência Social, é todo esse trabalho que a gente desenvolve em alguns pontos que eu posso explicar. A educação com a merenda escolar é a saúde que entra com a parte nutricional, para a erradicação da mortalidade infantil, a questão da desnutrição, orientação as gestantes, o pré-natal, e a agricultura, falo por aqui, eu acho que são essas políticas públicas que deveriam intervir no combate à fome. (Interlocutor A).

A interlocutora “A”, em sua resposta, conseguiu reconhecer as diferentes políticas públicas que intervêm no combate à fome. Ao que parece, trata-se de um reflexo do esforço demandado pela Política de Assistência Social, para que haja um trabalho intersetorial, o qual vê as pessoas como sujeitos de direitos e entende que o exercício da proteção social deve se dar em sua totalidade, motivo pelo qual as demandas apresentadas pela população só podem ser superadas com um trabalho integrado entre os diversos setores. Dessa forma, a equipe técnica da Assistência Social se responsabiliza por articular a efetivação desse trabalho intersetorial.

Ainda, queremos dar notoriedade a uma percepção que fica nas entrelinhas, ou seja, um aspecto que permeia a atuação de gestores públicos, que é a importância dos cargos de secretariado ser ocupados por pessoas com formação profissional na área de atuação da política pública que representa, por aliar conhecimento técnico com a posição política, que o cargo exige, felicitando o avanço de conquistas de direitos.

A Interlocutora “E” não cita as políticas públicas que devem intervir no combate à fome. Ela dá destaque à preservação do recurso financeiro já existente para a segurança alimentar, que vem diretamente para os programas de SAN, para o município para atender as famílias para, posteriormente, buscar ampliar tais recursos.

A fala da Interlocutora “E” reconhece a necessidade e a importância da manutenção, continuidade, ampliação e melhoria dos programas de combate à fome com enfoque

econômico, ao dizer que é preciso garantir maior financiamento para os mesmos.

Apesar de não citar quais são as políticas públicas necessárias para o combate à fome (quesito central da questão formulada), a Interlocutora “E” toca em um ponto sensível e determinante da questão, referente ao orçamento e ao financiamento dos programas. Como se sabe, os programas de SAN demandam, em sua maior parte, recursos federais, que se diluídos impedem o município de atender seu público-alvo.

A visão da Interlocutora “E” reforça politicamente a garantia da manutenção dos recursos já conquistados, dado o retrocesso político, econômico e social, em marcha, desde o ano de 2016.

Acerca da questão, o Interlocutor “S” declarou que as políticas públicas de combate à fome estão afeitas às áreas da educação, da agricultura e da saúde, formando, segundo o mesmo, um “tripé ideal” para o sucesso da segurança alimentar e nutricional. O Interlocutor “S”, ao identificar tais áreas, demonstra o entendimento de que diversas áreas, bem como a intersetorialidade, entre as mesmas, são necessárias para o sucesso dos programas de SAN.

Vale destacar que, em sua resposta, o entrevistado não reconheceu a Assistência Social como parte necessária integrante de seu rol de políticas públicas para o combate à fome, deixando de ver que, na assistência social, é executado o maior número de programas de SAN, no município de Nova Esperança.

Na fala Interlocutor “S”, evidencia-se o fenômeno da invisibilidade da assistência social, o qual suscita algumas reflexões:

A) No atual momento, qual é a importância e o papel da assistência social para a Segurança Alimentar?

B) Os programas de Segurança Alimentar são conhecidos e reconhecidos enquanto ações de combate à fome?

C) A visão assistencialista dos programas que envolvem a Assistência Social foi superada?

Diante desses questionamentos, vale destacar que o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e seus trabalhadores sociais espalhados nos milhares de municípios, por meio dos CRAS, CREAS e demais equipamentos socioassistenciais, executam, de maneira expressiva, a PNSAN no Brasil, motivo pelo qual a SAN se viu desenvolvida e fortalecida em todo o país.

Dessa maneira, reconhecer os avanços da SAN, no últimos anos, no Brasil, significa reconhecer a ação desenvolvida a partir da criação da SUAS, ainda que muito falta ser feito, no sentido de difundir a segurança alimentar e a assistência social como um direito de todos, desmistificando ranços impregnados por um passado assistencialista histórico da assistência

social.

Na sequência, indagou-se aos entrevistados se os programas de segurança alimentar e nutricional são válidos e viáveis. Nesse caso, as respostas foram positivas, em unanimidade.

A Interlocutora “A”, em sua fala, trouxe elementos para corroborar sua posição quanto à viabilidade dos programas de SAN. Atestou pela validade desses programas pelo fato de atender as famílias mais vulneráveis, proporcionando às mesmas acesso a uma alimentação saudável. Como exemplo, citou o caso do programa da cesta básica, por se tratar de um benefício eventual regulamentado em lei municipal. Demonstrou, inclusive, seu interesse em melhorar esse benefício, por meio da inserção de produtos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), apontando para a viabilidade de integração entre diferentes programas de afetos à SAN.

Ademais, a entrevistada reiterou a importância da merenda escolar e do programa Compra Direta, tanto pela aquisição de produtos saudáveis, redistribuídos a entidades socioassistenciais, equipamentos de saúde e APAE, quanto pela valorização da agricultura familiar:

(...) e também um ponto muito importante que eu acho são os produtores, os agricultores, por que isso fortalece a agricultura familiar, esses agricultores, porque se nós é não tivéssemos eles como nós teríamos nossas verduras, nossas frutas e legumes, então eu acho que também o compra é em específico vem para fortalecer os agricultores eu acho muito legal. (Interlocutora A).

O PAA, que engloba o programa Compra Direta, que adquire e distribui produtos exclusivamente advindos de agricultores familiares, o qual, além de proporcionar uma alimentação de maior qualidade, fortalece a agricultura familiar local. Atualmente 30% dos recursos repassados da merenda escolar deverão ser investidos na compra de produtos da agricultura familiar.

Além do fortalecimento da agricultura familiar, com impacto direto na renda das famílias, existe um aspecto muito importante, intrínseco a essa fala, referente ao respeito à diversidade cultural, na medida em que a alimentação adequada também é um reflexo da cultura local, previsto como uma das características de segurança alimentar na LOSAN. Mas, diante da fala dessa entrevistada, não se pode deixar de mencionar que PAA, de igual modo que muitos outros programas, correm o risco de desaparecer.

O Decreto Presidencial nº 8.889, de 26 de outubro de 2016, extinguiu o Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor, da Secretaria de Agricultura Familiar. Esse

departamento foi o responsável pela criação e implantação do PAA. Caso o PAA seja extinto, haverá mais um retrocesso que terá impacto direto no atendimento às famílias mais vulneráveis, principal público do PAA e dos programas de SAN, como ressaltou a Interlocutora “A”.

Outro importante aspecto levantado pela Interlocutora “A” está no trabalho executado na área de saúde, através do serviço de educação e orientação alimentar e nutricional, com foco em gestantes que são beneficiárias do PBF e também por meio do acompanhamento das crianças, como parte das condicionalidades da área da saúde. Esse trabalho levado a cabo, mediante ações programáticas integradas, aliadas ao PBF, levou o Brasil a combater a mortalidade infantil.

(...) mostram que o PBF tem desempenhado um papel significativo na redução da mortalidade infantil, geral e por causas relacionadas com a pobreza, como desnutrição e diarreia, nos municípios brasileiros nos últimos anos. O efeito foi mantido mesmo após o ajuste para covariáveis socioeconômicas e para a cobertura do PSF. O aumento da cobertura municipal do PBF, da sua duração e da cobertura da população-alvo reforçaram o impacto do programa. O efeito do PBF foi mais forte quando, além de uma elevada cobertura municipal, foi mantida uma cobertura total da população-alvo de famílias pobres durante quatro anos ou mais. Quanto aos fatores envolvidos na cadeia causal de redução da mortalidade, foi mostrado que o PBF reduziu substancialmente as taxas de hospitalização em menores de cinco anos e aumentou a cobertura vacinal e as consultas pré-natais. (RASELLA, et al. 2013, p. 252).

O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) revelou que, de 1990 a 2015, o Brasil reduziu em 73% a mortalidade infantil e, em 2013, a ONU confiou esse avanço ao programa PBF.

A fala da Interlocutora “A” aponta para o potencial dos programas de SAN. Assim, no combate à fome, pode-se, ingenuamente, imaginar que toda e qualquer ação é “bem-vinda”, válida e viável, porém, denota-se que as ações devem ser guiadas por princípios capazes de alcançar resultados efetivos.

Sobre essa questão, a Interlocutora “E” reiterou sua posição com véis orçamentário e burocrático. Demonstrou que os programas são viáveis e válidos, mas advogou pela dificuldade financeira de expansão dos mesmos. Relatou a dificuldade em lidar com recursos engessados, “carimbados”, advindos das esferas nacional e estadual, como é o caso da merenda escolar, um programa por meio do qual o município recebe um determinado valor. Nesse caso, se o município quiser expandir tal valor, precisa aumentar o número de alunos, ou seja, os recursos acabam sendo insuficientes para atender a demanda local ou até mesmo para qualificar o trabalho ofertado.

Para o Interlocutor “S”, os programas de SAN são válidos e viáveis por focarem na

qualidade dos alimentos e propõe que se deveriam etiquetar os produtos com informações nutricionais de modo que a população saiba o que consome.

O Interlocutor “S”, portanto, valida a viabilidade desses programas, a partir da segurança que os produtos desses programas oferecem, por meio de uma produção saudável, como informações nutricionais que podem estar expostas junto aos mesmos aos seus usuários.

## Categoria II - A Implementação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional e a Intersetorialidade em Nível Local

Atualmente, a PNSAN se desenvolve a partir de diferentes áreas, por meio de diversas ações e programas, dentre os quais destacam-se: Programa Bolsa Família, Restaurantes Populares, Bancos de Alimentos, Feiras e Mercados Populares, Cozinhas Comunitárias, Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Compra Direta, Programa de Alimentação Escolar, também ações de educação alimentar e nutricional, entre outros.

Em cada caso, há contextos e regras específicas, motivo pelo qual cada município os implanta de acordo com seu tamanho, ou seja, com a área territorial de cada município e do porte, que é definido de acordo com sua população.

O programa do Restaurante Popular, por exemplo, destina-se a municípios com mais de 100 mil habitantes. Tem como objetivo reduzir o número de pessoas em situação de insegurança alimentar, por meio da implantação e modernização de restaurantes públicos populares, que oferecem refeições subsidiadas e saudáveis, a preços acessíveis.

O Programa de Alimentação Escolar (PNAE), conhecido como “merenda escolar”, por sua vez, trata-se do maior e mais antigo programa de alimentação escolar do mundo. Conta com repasses financeiros federais e seu alcance é nacional, ao atender alunos e alunas de toda a rede pública de educação básica brasileira (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, regulares ou não).

Nesse caso, a fala dos interlocutores entrevistados (de modo geral) demonstra pouca compreensão da PNSAN em sua amplitude. Isso porque, ao defenderem o direito à alimentação, expressam uma visão corporativa afeta à abrangência política da pasta a qual se vinculam, ou seja, apresentam uma visão em prol da efetivação da garantia de alimentação por meio da efetivação de programas vinculados à PNSAN, mediante ações políticas locais restritas à secretaria a qual estão à frente do comando.

Desse modo, quando indagados sobre quais são os programas e as políticas públicas de segurança alimentar que existem no município, apenas a Interlocutora “A” citou diversos

programas, inclusive, os que não estão diretamente ligados ao seu secretariado.

É os programas existentes em Nova Esperança hoje, dentro da Segurança Alimentar, aqui na Secretaria de Assistência Social nós temos o PAA que seria o Compra Direta, apesar de estar meio parado aí, mas nós temos o Compra que eu acho muito bacana que vem os produtos dos Agricultores Familiares, e nós aqui da Secretaria somos responsáveis pela distribuição desses produtos, nas entidades governamentais e não governamentais e o compra nós estamos aí é contentes que previsto o início agora para março e aqui em Nova Esperança nós recebíamos pães, verduras, frutas, muçarela, sucos, mais ou menos isso. Nós temos também um benefício eventual que é a cesta básica alimentar que nós atendemos média de cento e vinte famílias mês, famílias cadastradas pelo CRAS. É na educação nós temos a merenda escolar né, e na saúde os postos e a vigilância sanitária né, que fiscaliza a qualidade dos produtos fornecidos para esses programas e quais as políticas que trabalham né com a segurança alimentar, hoje que eu tenho conhecimento a Assistência Social, a Saúde e a Educação. (Interlocutora A).

Segundo a Interlocutora “A”, existem inúmeros programas de segurança alimentar, mas se recorda, no momento da entrevista, apenas dos citados em sua fala. Percebe-se, ainda, que a entrevistada reconhece, no município, que política pública de SAN é levada a cabo pelas áreas de Assistência Social, Saúde e Educação; o que é positivo tanto do ponto de vista intersetorial, quanto pelo reconhecimento da política de segurança alimentar.

Isso porque a identificação, em nível local, de quais são os programas e as políticas públicas existentes e por quais áreas políticas tramitam garantem maior possibilidade de articulação intersetorial e de consolidação das ações de SAN, no município.

A intersetorialidade, como dito, é própria da segurança alimentar e nutricional. Muitos são os programas afetas a muitas áreas políticas e setores técnicos, motivo pelo qual conhecer e identificar os programas de SAN e suas áreas de abrangência trata-se de passo primordial para a execução da política de segurança alimentar, em todos os âmbitos, particularmente, no que tange ao municipal.

Sobre isso, a Interlocutora “E” afirma saber que as áreas da assistência social e da saúde englobam programas da segurança alimentar, porém não cita nenhum programa referente às mesmas. Em sua fala, ela se atém, apenas, a citar programas relacionados à educação vinculados, portanto, ao seu secretariado.

Nesse caso, ao tratar sobre o funcionamento do programa da merenda escolar, se refere a um valor repassado por aluno, por meio do qual alimentos são adquiridos e distribuídos a toda a rede municipal de ensino.

Relata, a entrevistada, que o município de Nova Esperança possui duas escolas integrais com três refeições diárias: café da manhã, almoço e café da tarde; e seis escolas parciais, com



duas refeições diárias: café de manhã e à tarde.

Além disso, há as turmas da Educação de Jovens e Adultos (EJA), nas quais é oferecido o jantar e, seis centros municipais de educação infantil (CMEIS), em regime integral, com quatro refeições diárias: café da manhã, almoço, café da tarde e café ao final da tarde.

Segundo a Interlocutora “E”, tais recursos recebidos são insuficientes para a demanda alimentar dos alunos, devendo o município complementá-los com recursos próprios.

Ao longo da entrevista, percebe-se que a Interlocutora “E”, em diferentes perguntas, insistiu na insuficiência de recursos destinados ao município, para a execução dos programas de SAN. A questão da falta de investimento, levantada pela Interlocutora “E”, possivelmente, trata-se de uma lacuna a nível local, quanto à execução dos programas e ações de SAN, dada a carência de investimentos de recursos públicos, em áreas sociais, aliado ao fato que os trabalhos relacionados à SAN, executados, em última instância, pelo poder municipal, que ao final têm de encontrar meios próprios para a sua viabilização.

Já o Interlocutor “S” destacou apenas sua área de atuação. “Eu tenho conhecimento assim só na saúde, nas demais secretarias eu não tenho”. Neste caso, há um aspecto preocupante, pois, anteriormente, quando indagado sobre quais políticas públicas deveriam intervir no combate à fome, citou a Educação, a Saúde e a Agricultura como um “tripé ideal”.

Assim, o Interlocutor “S” reconhece a necessidade de haver um trabalho intersetorial para um adequado ou ideal desenvolvimento dos trabalhos relacionados à SAN, mas, ao mesmo tempo, desconhece, em sua territorialidade local, quais são os programas em andamento e em quais áreas estão diretamente afeitos. Isso, a nosso ver, representa um risco quanto à construção e à perseverança da PNSAN, em nível local.

Por outro lado, deve-se dizer que isso se explica, em parte, porque a conquista da intersetorialidade aplicada a políticas sociais está em processo de construção, sobretudo, nos programas de SAN, cuja estrutura, inclusive, a legal vem sendo desenvolvida ao longo última década. Nesse sentido, vale retomar a Maluf (2010). Ele reconhece dita realidade ao apontar para a existência:

(...) de um processo gradativo, dado o ineditismo da coordenação interescalar e intersetorial que como tem como objetivos: i) melhorar a qualidade dos programas que são induzidos a ultrapassar as fronteiras do diagnóstico setorial dos objetos de sua ação; ii) fortalecer a área da SAN nos diversos setores de governo implicados; iii) identificar carências ou ações faltantes; e iv) explicitar e equacionar visões distintas de programas que guardam interfaces entre si, para os quais tem papel decisivo a participação social. (MALUF, apud, SILVA, 2014, p. 53).

Dessa forma, a intersetorialidade aplicada à segurança alimentar é elemento essencial,

situado para além de uma simples integração de áreas ou setores entre si.

Trata-se, enfim, de uma *conditio sine qua non* para o combate à fome e à insegurança alimentar, ao reconhecer a fome e a pobreza como problemas multidimensionais, que implica esforços de setores e atores sociais diversos para o alcance de soluções, estratégias e tecnologias capazes de oferecer à população mais vulnerável do país uma alimentação adequada.

Em seguida, os entrevistados foram indagados se ainda existia fome no município de Nova Esperança. Para a Interlocutora “E”, não existia fome a nível local, justamente, em razão das políticas e programas socioassistenciais existentes no município, sobretudo, em face do atendimento da assistência social à população em situação de vulnerabilidade social. Vale ressaltar que ela deu sua resposta sem respaldo em nenhum dado oficial.

Os programas de combate à fome e de segurança alimentar e nutricional são executados por mais de 18 ministérios do poder executivo federal, dentre os quais há um protagonismo por parte do MDS e, conseqüentemente, do SUAS, cuja estrutura se dedica especificamente a atender pessoas e famílias vulneráveis. Neste sentido: “A criação do MDS, em janeiro de 2004, proporcionou uma base institucional firme e uma liderança para as políticas antipobreza”. (BARRIENTOS, 2013, p. 419).

Ao mesmo tempo, a Interlocutora “E” frisa que existe um rol de políticas públicas de atenção às famílias de baixa renda, o que aponta para uma forte associação entre fome e pobreza, ou seja, entre a falta de renda e o acesso à alimentação, em quantidade e qualidade, para essa parcela da população.

A referida entrevistada utiliza o termo “um pouco excluídas” para as famílias atendidas pela Assistência Social. Assim, demonstra, a nosso ver, uma preocupação quanto ao modo de se referir aos coletivos mais empobrecidos.

É importante reconhecer que vivemos em uma sociedade capitalista que exclui direitos básicos, da maior parte da população, em detrimento de altos lucros para poucos privilegiados.

Nesse sentido, vale reverberar que os problemas sociais, entre eles a fome, via de regra, não apresentam causas individuais, mas estruturais. Por isso, todos os envolvidos devem ter uma postura crítica e, sobretudo, solidária para com os menos favorecidos do sistema e vulneráveis às mazelas que nos assolam.

É inadmissível que em nome do agronegócio, dos grandes lucros a uma mínima parcela da população, a cultura da subsistência e a agricultura familiar, sejam desestabilizadas e a fome agravada.

A onda neoliberal se intensifica, nacional e internacionalmente. Diante disso, em curto prazo, pode haver uma radicalização de uma crise que perdura desde nossos primórdios.

Cabe reafirmar: não basta haver suficiência de alimentos para todos. A superação efetiva da fome requer a superação de problemas como desemprego, renda digna, aliados a políticas públicas socialmente eficientes, por meio de um estado amplo, forte, capaz de controlar politicamente a ganância econômica de uma plutocracia oligárquica urbana e rural, neoliberal. Por isso, o combate à fome é assunto complexo.

Para Sen (2010):

(...) a produção de gêneros alimentícios é uma das variáveis que pode influenciar a prevalência da fome e da insegurança alimentar, uma vez que o preço dos alimentos ao consumidor é afetado pela magnitude da produção de alimentos. No entanto, ressalta o autor, o potencial das pessoas para adquirir alimentos e obter saúde e nutrição depende não apenas da produção de alimentos e expansão agrícola, mas também do funcionamento de toda a economia e da ação das disposições políticas e sociais. (SEN (2010), *apud*, COSTA, 2013, p. 664).

Quanto aos Interlocutores “A” e “S”, ao contrário, há fome no município, respectivamente em torno “de cinco por cento” e de “meio a um por cento”. Dizem isso apesar de não possuírem nenhum dado oficial ou institucional que corrobore com o dado, indicando quantitativo, grupo, local etc.

Nesse caso, a afirmação de que há fome no município, por parte de dois secretários municipais, à frente de pastas diretamente ligadas à criação e à operacionalização de programas do SAN, cria a necessidade de apuração, por meio de pesquisa capaz de identificar e mapear a suposta insegurança alimentar vivida por parte dos municípios.

Ao mesmo tempo, dita pesquisa deve avaliar a qualidade dos programas de SAN existentes localmente, a fim de que toda a população se isente da fome, com quantidade e qualidade adequadas.

Ao final, aos entrevistados, indagou-se sobre as possíveis dificuldades locais, quanto à implantação dos programas de SAN. Nesse caso, as falas levaram a três distintas respostas, pois cada uma delas apontaram para dificuldades alojadas em sua própria área de atuação.

A Interlocutora “A” destacou, por exemplo, o problema da interrupção de programas. Citou o caso do programa Compra Direta, cuja burocracia operacional prejudica os usuários do programa. Relata, ainda, a necessidade de melhorar o local de recebimento dos produtos e a falta de equipamentos adequados para o armazenamento dos mesmos, questão que requer urgente solução com o fim de melhorar a prestação desse serviço social programático.

A Interlocutora “E”, por sua vez, chama a atenção, pela terceira vez, para a questão do

financiamento dos programas. Dessa vez, de maneira incisiva, destaca o engessamento dos recursos provenientes de outras esferas de governo, em especial, os de âmbito federal, destinados a ações específicas.

Já o Interlocutor “S”, para além dos entraves burocráticos, aponta como dificuldade aquilo que denominou de “cultura política”, quanto ao real comprometimento dos agentes e partes envolvidas na implantação e desenvolvimento dos programas de SAN.

É, o programa é, por ser uma entidade pública né, sempre tem mais dificuldades né, muita burocracia e também a cultura política faz com que é tenha um pouco mais de dificuldade, mas tem que haver comprometimento né das partes porque, e atitude também para fazer as coisas acontecer, então dificuldade a gente vai ter, mas esse é um ponto de extrema importância, e tem que fazer acontecer, dificuldade sempre vai ter. (Interlocutor S).

Essa visão acrescenta um quesito crítico à análise, que vem ao encontro de um problema inicial e central suscitado pela presente pesquisa, a saber: para os secretários municipais das Políticas de Assistência Social, de Educação e de Saúde, os programas de Segurança Alimentar e Nutricional estão na agenda pública como uma das prioridades no município de Nova Esperança?

Nesse caso, a devida prioridade suscitada se dá quando o combate à fome é incorporado na agenda dos gestores públicos locais, gerando um real e necessário “comprometimento das partes”. Sobre isso, temos que, historicamente, a construção da segurança alimentar e nutricional, no Brasil, era marcada por programas e ações descontínuos, em face dos distintos governos de plantão.

A I e a II Conferências Nacionais de SAN foram realizadas, respectivamente, em 1994 e 2004, ou seja, ocorreu uma lacuna de dez anos de uma para outra, o que se torna um agravante negativo para implantação das ações e programas de SAN.

A III e a IV Conferências Nacionais de SAN ocorreram, respectivamente, em 2007 e 2011. Percebe-se aí um avanço, pois, elas aconteceram dentro de um período de quatro anos entre uma e outra, dando o caráter de continuidade nas ações, rumo à construção de uma política pública.

Em 2015, com a realização da V Conferência Nacional, ocorreu o processo de expansão das Conferências Municipais de SAN, fortalecendo a discussão sobre esse tema também a nível local, em cada município, e, por conseguinte, ampliando e fortalecendo o controle social nessa área, por meio da criação de Conselhos Municipais de SAN nos locais ainda inexistentes.

Sobre isso, a Interlocutora “A” afirma:

Sim, eu acredito que sim claro, é inclusive nós realizamos neste ano a I Conferência de Segurança Alimentar do município, e teve uma participação muito bacana da população, nós ficamos muito contentes por ter sido a primeira o pessoal veio participou trouxe ótimas propostas e formamos o conselho, mas ele não está em pleno funcionamento algumas questões de estrutura e recursos humanos, mas foi montado e a experiência com a Primeira Conferência Segurança Alimentar foi muito bacana aqui em Nova Esperança. (Interlocutora A).

Na maioria dos municípios do Brasil, em 2015, foram realizadas suas primeiras Conferências Municipais. Percebe-se que, após dez anos da instituição da LOSAN, é que os municípios conseguiram executar suas conferências e fomentar a nível local a participação social com a instituição dos conselhos municipais de SAN, para a implantação, implementação e fiscalização dos programas e ações de Segurança Alimentar e Nutricional. Apesar de ainda se ter muitos avanços a serem conquistados, esse foi um passo importante para os municípios e para a instituição da PNSAN.

A fala dessa interlocutora nos permite entender a falta de estrutura de recursos humanos que afeta a área, levando em consideração que o conselho municipal de SAN, após sua criação, ainda não esteja em pleno funcionamento.

Mas a massiva participação de diversos setores da sociedade e do poder público, na I Conferência Municipal de SAN, em 2015, abriu, em Nova Esperança, um leque de informações para o público presente, fato valioso para se elevar a qualidade da política de Segurança Alimentar e Nutricional, em nível local; momento em que foi possível visualizar a forte ligação entre a política de Segurança Alimentar e Nutricional com a área da Assistência Social.

Isso porque, tal como evidenciado, a organização, a mobilização e o custeio desta conferência ficaram a cargo da Secretaria Municipal de Assistência Social responsável, ainda, por organizar relatórios, estrutura física, material e humana para o funcionamento do Conselho Municipal de SAN.

Por tudo isso, a Interlocutora “E” apontou a realização da Conferência Municipal como um ato “muito importante”, “uma forma de conscientizar a população” sobre as efetivas formas de se combater a fome.

Nesse sentido, a Conferência se caracterizou como uma via coletiva de informação e formação, um momento ímpar de discussão sobre a segurança alimentar e nutricional local, que poderá, a curto e médio tempo, proporcionar avanços efetivos para a política de SAN municipal, na medida em que sensibilizou os presentes, deixando-os cientes da seriedade do problema e de quanto isso afeta negativamente nossa vida em sociedade.

Na Conferência, o palestrante iniciou a palestra com a seguinte reflexão: “podemos precisar de um advogado uma vez na vida, de um médico uma vez no ano e de um agricultor precisamos três vezes ao dia”. Nesse caso, a ideia básica era demonstrar o quão importante para nossas vidas é valorizar a produção de alimentos saudáveis.

Ao se construir, durante a Conferência Municipal de SAN, propostas em conjunto com os diversos atores presentes, pude, como participante, verificar a angústia dos agricultores familiares para com a valorização e o fomento dos seus trabalhos.

Fato que aponta, ainda, para a falta de estrutura, de organização e de apoio governamental, entre outros fatores voltadas ao fortalecimento e sobrevivência da agricultura familiar, no município.

Por essa razão, o Interlocutor “S”, apesar de não ter tido a oportunidade de estar presente na referida Conferência, salientou que a Conferência demonstra a importância de se dialogar sobre alimentação com a população, pois é preciso garantir a total segurança e a garantia alimentar da população.

## 5. Considerações Finais

Podemos perceber, ao longo deste trabalho, que a fome foi encarada por muito tempo como algo natural, dada à indisponibilidade de alimentos. Contudo, desde a introdução de novas tecnologias no campo, a produção de alimentos se tornou suficiente para alimentar a todos indistintamente; sem embargo, a fome persiste como um problema social mundial.

Nesse sentido, os estudos de Josué de Castro (1967) ganham destaque de forma pioneira. O estudioso demonstra que é possível combater a fome, por ela não ser um fenômeno natural, mas humanamente produzido.

Desse modo, se existe fome no mundo (atualmente), isso se dá por uma opção política guiada por interesses socioeconômicos que beneficiam a uns e prejudicam a muitos. Assim, a causa da fome, portanto, não está na oferta de alimentos, mas, na impossibilidade de acesso aos mesmos, isso por parte, sobretudo, de países e pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade política e social frente a países e classes sociais mais ricas e abastadas.

Diante disso, se torna pujante entender que a fome atinge parte considerável dos países do mundo e, dentro destes, afeta diretamente uma parte específica da população, caracterizada como econômica e socialmente mais débil. A raiz de uma insuficiência de renda que não dá acesso adequado a um item básico de sobrevivência humana, a alimentação. Modernamente, esse fenômeno é produzido, especialmente, pelo modelo capitalista de sociedade, de modo, por sua vertente neoliberal, que aprofunda as desigualdades, ao avassalar direitos sociais de muitos em prol da obtenção de lucros para alguns.

Por essa razão, a história e o avanço vivenciado, no Brasil, da conquista da segurança alimentar e nutricional para todos é marcada por contradições, ao se dar através de lutas, conflitos e jogos que resultaram em pequenos avanços seguidos de retrocessos, vinculados a programas sociais que apresentaram descontinuidades, dependendo do momento histórico e social vivido e de interesse governamental do grupo que hegemoniza o poder.

Embora a insegurança alimentar sempre se faça presente entre a população, historicamente, a resolução é relegada à caridade e não vista como política pública. A cesta básica, por exemplo, era e pode ainda ser vista como ajuda e não um elemento da política pública de SAN.

Nesse sentido, para que o combate à fome e à insegurança alimentar avance e ultrapasse o plano do discurso, o tema deve ser inserido, efetivamente, na agenda pública.

Acerca da história da construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, temos os anos 2000, que foram decisivos para a estruturação dos aparatos legais, ações,

programas e equipamentos de Segurança Alimentar e Nutricional. Por isso, atualmente, o Brasil colhe bons frutos, mesmo que de maneira embrionária.

Mas a luta pela conquista e permanência de direitos sociais, no Brasil, deve ser permanente, frente às frequentes ameaças de retrocessos, tal como o que se vive nesse momento. Como se sabe, coetaneamente, vive-se um cenário político que traz à tona outro projeto de sociedade, o aprofundamento neoliberal, que objetiva dismantelar conquistas sociais alcançadas, sobretudo, na última década.

Nesse sentido, há, no momento, um risco real de retrocesso da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, em razão do iminente desmonte de estruturas que sustentam seus programas. Esse é o caso, por exemplo, da extinção do Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor, da Secretaria de Agricultura Familiar, conforme Decreto nº 8.889 de 26 de outubro de 2016.

Ainda, com a aprovação, no final de 2016, da emenda constitucional que cria um teto para os gastos públicos (a PEC 55), a restrição de recurso para serviços sociais será grande e quase certamente levará o país a voltar para o mapa mundial da fome da ONU, levando milhões de brasileiros a retornarem e/ou experimentarem a insegurança alimentar.

Em uma investigação mais específica sobre o tema, a partir de uma inserção participante no cotidiano e análise da política local de SAN, percebe-se que o entendimento sobre o conceito de segurança alimentar e nutricional está se consolidando e avançando.

Nesse caso, a fala dos sujeitos entrevistados, na pesquisa, aponta para a emergência de uma consciência política que requer a garantia do direito à alimentação a todos, por meio de uma política de SAN que garanta alimentos em quantidade e qualidade adequadas.

Nesse caso, a introdução do quesito qualidade na luta por uma alimentação digna, por parte de gestores do poder executivo municipal, responsáveis diretos pela execução de programas locais de SAN, representa, a nosso ver, um avanço à implementação da PNSAN.

A imersão local, no cotidiano da execução de políticas de SAN, no município de Nova Esperança, demonstra, ainda, a falta de intersetorialidade no desenvolvimento dos programas relacionados à área.

Nesse caso, os gestores entrevistados, apesar de reconhecerem a necessidade da intersetorialidade para o sucesso da implantação e do desenvolvimento de programas de SAN, lograram identificar apenas os programas afetos às suas respectivas áreas de atuação.

Esse desconhecimento, a nosso ver, por parte dos maiores responsáveis políticos pelos programas de SAN, pode comprometer a intersetorialidade e, conseqüentemente, a efetiva execução dos mesmos.



Como se discutiu ao longo da pesquisa, os gestores políticos devem ter a clara consciência de que a fome e a pobreza, via de regra, se relacionam diretamente e trata-se de problemas multidimensionais.

Portanto, apenas um setor, área ou pasta não conseguirá esforços suficientes para combater isoladamente esse fenômeno. Isso requer que a referida compreensão se objetive ou se materialize, no terreno prático, de modo a criarem um trabalho articulado entre as áreas.

Por isso, diferentes gestores, ao reconhecer e identificar a existência de programas de SAN, em nível local, mesmo de forma geral, representam a possibilidade (mínima) de articulação entre as distintas áreas que representam.

Mas deve-se reconhecer que esse trabalho de articulação, mesmo em municípios de pequeno porte, como o caso de Nova Esperança, trata-se de um processo diário de difícil construção, pois o trabalho em rede requer a integração entre equipes de trabalho diferentes que possuem diversas outras responsabilidades, fato que dificulta o repasse de conhecimentos e a realização de práticas conjuntas.

Por outro lado, dentre as maiores dificuldades apontadas pelos interlocutores da pesquisa encontradas na implantação e execução dos programas de SAN, destacou-se os requisitos burocráticos criados em nível nacional, que impedem com frequência a resolução de problemas e a melhoria da prestação do serviço, por meio de soluções “caseiras” e criativas, devido à débil estrutura física, à falta de recursos humanos, exclusivos e específicos, ao valor insuficiente dos repasses, bem como, às difíceis possibilidades de ampliação dos trabalhos. Por fim, um dos interlocutores destacou o “comprometimento entre as partes” como fator determinante para a melhoria das atividades.

A partir disso, percebe-se que a SAN, no município de Nova Esperança, está em processo de estruturação, ainda que exista diversos programas, em diferentes secretarias municipais, e dos secretários entrevistados acreditarem na validade e viabilidade dos programas, demarcando o início de novos olhares no que se refere a SAN. Mesmo assim, não há uma secretaria ou departamento específico para a SAN, o que ocorre é a centralização disso na secretaria de Assistência Social, que, ao se encontrar sobrecarregada, dificulta a articulação com as outras. Ou seja, deve haver uma pasta específica para poder existir mais articulação política de gestão.

Constatou-se, ainda, que a realização da I Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional foi fator determinante no que tange aos avanços da SAN, em Nova Esperança. A Conferência deu visibilidade política ao tema, tanto para o setor público, quanto para a sociedade civil, a qual deflagrou a criação efetiva do Conselho Municipal de SAN.

A atuação do conselho ainda é tímida. Encontra-se em sua fase inicial de instalação e funcionamento, mas, em curto prazo, poderá reforçar a luta por avanços da SAN, no município, estabelecendo maior controle social e visibilidade aos programas.

Por fim, a pesquisa, em relação à PNSAN e à execução de seus programas em nível local, aponta para a necessidade de se ter uma postura crítica e de vigilância, a fim de garantir que os avanços alcançados não retrocedam frente à iminência de prática neoliberal, que ao fim e ao cabo, penalizará a população mais vulnerável.

O contexto local, apesar de suas especificidades, não está deslocado do nacional. Por isso, diante da atual realidade, todos devem seguir e dar continuidade à construção da Segurança Alimentar e Nutricional, por meio de estudos, de pesquisas e/ou de engajamento profissional, no campo do combate à fome.

Nesse sentido, acredita-se que a análise realizada nesta pesquisa aponta para a importância dos representantes do poder público, em especial, a nível local, estarem atentos, conscientes e dispostos a executarem a SAN de modo intersetorial, integrando suas equipes técnicas, de modo a se articularem a fim de se qualificarem, constantemente, para a construção de uma política pública capaz de erradicar a fome em nosso país, oferecendo adequadamente a todos e todas alimentos em quantidade e qualidade suficientes para a constituição de uma vida humanamente digna aos mais vulneráveis.

## Referência Bibliográfica

ABRAMOVAY, Ricardo. **O que é a fome**. 3ª Edição. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.

BARRIENTOS, Armando. Transferências de renda para o desenvolvimento humano no longo prazo. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**, Brasília: Ipea, 2013. P. 417-433.

BETTO, Frei. A fome como questão política. In: \_\_\_\_\_ **Fome Zero: textos fundamentais**. 1. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2004, p.21-31.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 18 set. 2006.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Manual de Gestão do Programa Bolsa Família. Disponível em: <[ftp://ftp.mds.gov.br/externo/ead/outros/arquivos\\_a\\_enviar/MIOLO%20%20Manual\\_Gestao\\_Bolsa\\_Familia\\_18082015%20-%20print.pdf](ftp://ftp.mds.gov.br/externo/ead/outros/arquivos_a_enviar/MIOLO%20%20Manual_Gestao_Bolsa_Familia_18082015%20-%20print.pdf)>. Acesso em: 04 de mar. 2016.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Política Nacional de Alimentação e Nutrição / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Básica. – 1. Ed., 1. reimpr. – Brasília: Ministério da Saúde, 2013.

CAMARGO, Camila Fracaro. Perfil socioeconômico dos beneficiários do programa bolsa família: o que o cadastro único revela? In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013, p. 157-177.

CAMPELLO, Tereza. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013, p. 15-24.

CAMPELLO, Tereza. A chance de o Brasil voltar ao Mapa da Fome é enorme. **Carta Capital**. 26 out. 2016. Entrevista à Tory Oliveira. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/tereza-campello-a-chance-de-o-brasil-voltar-ao-mapa-da-fome-e-enorme>>. Acesso em: 04 dez. 2016.

CASTRO, Josué de. **Geografia da Fome** (o dilema brasileiro: pão ou aço). Editora Brasiliense. 1967. Cap. VI. 263-291.

COHN Amélia. Desafios de uma Trajetória de Êxito: Dez Anos do PBF. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013. P. 455-466.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/Consea/exec/index.cfm>>. Acesso em: 02 mar. 2016.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Disponível em: <<file:///C:/Users/admin/Downloads/Regimento%205%20CNSAN%20corrigido.pdf>>. Acesso em: 21 de fev. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Lei de Segurança Alimentar e Nutricional. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/cartilha-losan-portugues>>. Acesso em: 16 mar. 2016.

CONTI, Irio Luiz; RANGEL, Sheila Pereira. Segurança e soberania alimentar na perspectiva do direito humano à alimentação adequada. **Caderno de Formação**. IFIBE – Instituto Superior de Filosofia Berthier, Passo Fundo/RS, 2008.

CONTI, Irio Luiz. **Segurança alimentar e nutricional**: noções básicas. Irio, Passo Fundo: IFIBE, 2009.

COSTA, Lorena Vieira et al . Produtividade agrícola e segurança alimentar dos domicílios das regiões metropolitanas brasileiras. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília , v. 51, n. 4, p. 661-680 - 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010320032013000400003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010320032013000400003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 11 de janeiro de. 2016.

FAO. O Índice Global de Segurança Alimentar. Disponível em: <<http://foodsecurityindex.eiu.com>>. Acesso: 10 de jun de 2016.

GODOY, Arilda Schimidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n.2, p. 57-63, 1995.

GOMES, Romeu. A análise de dados em pesquisa qualitativa. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro Inserção Internacional do Brasil. **Economia e Sociedade**. p. 1-31. Caderno. No.17. Campinas: 2001

IBASE. Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das Famílias Beneficiadas – 2008 – Documento Síntese.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em: 23 out. 2016.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/index.php>. Acesso em: 10 de fev. 2016.

JÚNIOR Álvaro Francisco de Britto; JÚNIOR Nazir Feres. A utilização da técnica da entrevista em trabalhos científicos. **Evidência**, Araxá, v. 7, n. 7, p. 237-250, 2011.

JÚNIOR, Helvécio Miranda Magalhães; JAIME, Patrícia Constante; LIMA, Ana Maria

Cavalcante de. O papel do setor saúde no programa bolsa família: histórico, resultados e desafios para o sistema único de saúde. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**, Brasília: Ipea, 2013. p. 93-108.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. Aproximando intenção e gesto: bolsa família e o futuro. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**, Brasília: Ipea, 2013, p. 467-480.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. - São Paulo: Atlas, 2003.

MALUF, R. S.; MENEZES, F. **Caderno Segurança Alimentar**. Publicado em 2000. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/alimentacao/tconferencias.html>>. Acesso em 10 de jan. de 2016.

MARTINS, Heloisa Helena T. S. **Metodologia qualitativa de pesquisa**. Universidade de São Paulo Educação e Pesquisa, São Paulo, v.30, n.2, p. 289-300, maio/ago. 2004.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Balanço das Ações do plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANSAN 2012-2015 Brasília, DF: Secretaria-Executiva da CAISAN, 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php#Visão Geral](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php#Visão%20Geral)>. Acesso em: 29 de mar. 2016.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-paa/compra-direta-da-agricultura-familiar>>. Acesso em: 18 ago. 2016.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2014/setembro/brasil-sai-do-mapa-da-fome-das-nacoes-unidas-segundo-fao>>. Acesso em: 2015.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O Desafio do Conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 3 ed. Rio de Janeiro: HUCITEC-ABRASCO, 1994.

MORGENTHAU, Hans J. **A Política entre as Nações**. A luta pelo poder e pela paz. Tradução de Oswaldo Biato. Brasília: Editora da Unb, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, Ipri, 2003, p.199-295.

NETTO, José Paulo. Cinco Notas a Propósito da “Questão Social”. In: **Revista Temporalis**. nº 3. ABEPSS, 2001.

ONU. O Estado de Insegurança Alimentar no Mundo 2014. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i4037o.pdf>>. Acesso em: 26 de jun. 2016.

PAIVA, Luis Henrique; FALCÃO, Tiago e; BARTHOLO, Letícia. Do Bolsa Família ao Brasil sem miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013. P. 25-46.

PNUD - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/03/mulheres-chefiam-93-das-familias-atendidas-pelo-bolsa-familia>>. Acesso em: 10 de jun. 2016.

POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS/2004. Resolução 145/2004. Brasília: CNAS, 2004.

RASELLA, Davide et. al. Efeitos do programa bolsa família sobre a mortalidade em crianças: uma análise nos municípios brasileiros. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**, Brasília: Ipea, 2013. P. 247-262.

RENATO, S. Maluf. Ações públicas locais de abastecimento alimentar. Pólis Papers. 5. 1999. pólis. Assessoria, formação e estudos.

RIBAS, Leonardo F. O. Histórico e conceito de segurança alimentar e nutricional sustentável. **Módulo II**. 2009. Disponível em: <<http://www.consea.org.br/siteconsea/Arquivos/Apostila%20Prof%20Leonardo%20Ribas%20Modulo%20II.pdf>>. Acesso em: 28 de março de 2016.

ROSA, Maria Virgínia de Figueiredo P. do Couto; ARNOLDI, Marlene Aparecida Gonzales Colombo. A Entrevista na pesquisa qualitativa: mecanismo para validação dos resultados. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.

SILVA, Sandro Pereira. A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e consolidação. **Texto para discussão** /Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. - Brasília: Rio de Janeiro: Ipea , 2014.

UNICEF - FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/09/onu-brasil-cumpre-meta-de-reducao-da-mortalidade-infantil>>. Acesso em: 15 de jul. 2016.

VALENTE, Flávio. Em busca de uma educação nutricional crítica. In: VALENTE, Flávio Luís. (Org.). **Fome e desnutrição: determinantes sociais**. São Paulo: Cortez, 1989.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

ZIEGLER, Jean. **Destrução massiva Geopolítica da fome**. Tradução de José Paulo Netto. Preparação de Tiago José Risi Leme. São Paulo: Cortez Editora, 2012.

**APÊNDICE I - Principais Programas de SAN de acordo com o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**

**Quadro 1:** Descrição dos principais programas e ações de SAN e Ministérios Responsáveis de acordo com a diretriz 1 da Política Nacional de SAN.

<b>Diretriz 1 – Promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável</b>	<b>Programa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Ministério responsável</b>
	Programa Bolsa Família	É um programa de transferência direta de renda, direcionado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o País, de modo que consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. O programa busca garantir a essas famílias o direito à alimentação e o acesso à educação e à saúde. (MDS, 2016)	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS)
	Benefício de Prestação continuada	O Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) é um benefício individual, não vitalício e intransferível. Instituído pela Constituição Federal de 1988, ele garante a transferência de 1 (um) salário mínimo à pessoa idosa, com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, e à pessoa com deficiência de qualquer idade, que comprovem não possuir meios de se sustentar ou de ser sustentado pela família. (MDS, 2016)	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS)
	Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), implantado em 1955, contribui para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem, o rendimento escolar dos estudantes e a formação de hábitos alimentares saudáveis, por meio da oferta da alimentação escolar e de ações de educação alimentar e nutricionais. São atendidos pelo Programa os alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o	Ministério da Educação - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (MEC/FNDE)

		poder público), por meio da transferência de recursos financeiros. (FNDE, 2016)	
	Programa de alimentação do trabalhador	O Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) foi instituído pela Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976 e regulamentado pelo Decreto nº 5, de 14 de janeiro de 1991, que priorizam o atendimento aos trabalhadores de baixa renda, isto é, aqueles que ganham até cinco salários mínimos mensais. Este Programa, estruturado na parceria entre Governo, empresa e trabalhador, tem como unidade gestora o Departamento de Segurança e Saúde no Trabalho da Secretaria de Inspeção do Trabalho. (MTPS, 2016)	Ministério do Trabalho (MTE)
	Equipamentos de SAN – bancos de alimentos, cozinhas comunitárias, restaurantes populares	<p>- O Banco de Alimentos recolhe alimentos perecíveis doados por uma diversidade de empresas e sobre uma rigorosa fiscalização sanitária chegando à população que necessita. (BETTO, 2004, p. 28).</p> <p>- As Cozinhas Comunitárias são Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição destinados ao preparo de refeições saudáveis, variadas e saborosas, que são distribuídas gratuitamente ou a preços acessíveis à população em situação de vulnerabilidade social, garantindo a esse público o Direito Humano à Alimentação Adequada. Cada uma delas está comprometida com a produção mínima de 100 refeições por dia, durante pelo menos cinco dias por semana, sempre respeitando as características culturais e hábitos alimentares da região. Atualmente, são 407 unidades que funcionam em 22 estados brasileiros, servindo cerca de 87 mil refeições diárias. (PORTAL BRASIL, 2016)</p> <p>- Restaurantes Populares são estabelecimentos administrados pelo poder público que se caracterizam pela comercialização de refeições prontas,</p>	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS)



		<p>nutricionalmente balanceadas, originadas de processos seguros, preponderantemente com produtos regionais, a preços acessíveis, servidas em locais apropriados e confortáveis, de forma a garantir a dignidade ao ato de se alimentar. São destinados a oferecer à população que se alimenta fora de casa, prioritariamente aos extratos sociais mais vulneráveis, refeições variadas, mantendo o equilíbrio entre os nutrientes (proteínas, carboidratos, sais minerais, vitaminas, fibras e água) em uma mesma refeição, possibilitando ao máximo o aproveitamento pelo organismo, reduzindo os grupos de risco à saúde. (MDS, 2004)</p>	
	Distribuição de cestas de alimentos a grupos vulneráveis específicos	<p>A Ação de Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos é uma ação emergencial que tem o objetivo de entregar cestas de alimentos para famílias de determinados segmentos sociais que estão em situação de insegurança alimentar e nutricional. (MDS, 2016)</p>	<p>Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS)</p>

**Quadro 2:** Descrição dos principais programas e ações de SAN e Ministérios Responsáveis de acordo com a diretriz 2 da Política Nacional de SAN.

<p><b>Diretriz 2 - Promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica, de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos.</b></p>	<p>Programa nacional de Fortalecimento da agricultura Familiar</p>	<p>Apoio financeiro a atividades agropecuárias ou não-agropecuárias, para implantação, ampliação ou modernização da estrutura de produção, beneficiamento, industrialização e de serviços, no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas, de acordo com projetos específicos. Destina-se a promover o aumento da produção e da produtividade e a redução dos custos de produção, visando à elevação da renda da família produtora rural. (BNDES, 2016)</p>	<p>Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)</p>
	<p>Abastecimento de</p>	<p>Os mercados institucionais são uma</p>	<p>Ministério do</p>

	mercados institucionais pela agricultura Familiar	oportunidade de comercialização dos produtos da agricultura familiar. Geram renda aos produtores e promovem a segurança alimentar dos brasileiros por meio dos programas de Alimentação Escolar (PNAE) e o de Aquisição de Alimentos (PAA). (MDA, 2016)	Desenvolvimento Agrário/ Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome/ Ministério do Desenvolvimento Agrário / Companhia Nacional de Abastecimento (MDA, MDS, MAPA/CONAB)
	Programa de aquisição de alimento (PAA) e compra dos 30% da agricultura Familiar pelo PNAE	O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA possui duas finalidades básicas: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar. Para o alcance desses dois objetivos, o Programa compra alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, e os destina às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial e pelos equipamentos públicos de alimentação e nutrição. O PAA também contribui para a constituição de estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares e para a formação de estoques pelas organizações da agricultura familiar. (MDA, 2016)	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) e Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)
	Ações de abastecimento	Tratar do abastecimento alimentar implica conferir destaque aos aspectos relacionados com o acesso aos alimentos pelos diversos segmentos da população, tendo presente sua conexão com a disponibilidade dos alimentos, vale dizer, com a sua produção e comercialização. (MALUF, 1999, p 01)	Implementadas por iniciativa de administrações municipais e organizações não governamentais
	Rede de Fortalecimento do comércio Familiar de	- A função básica da REFAP é induzir e promover a disseminação e aplicação de conceitos do associativismo, visando reunir	Programa de Modernização do Mercado Hortigranjeiro/

	<p>Produtos Básico (REFAP) e Programa de modernização do mercado Hortigranjeiro (PROHORT)</p>	<p>grupos de unidades varejistas em Centrais de Negócios. A sua execução é realizada por meio das unidades operacionais da Conab, instaladas nas diversas Unidades Federativas. (CONAB, 2016)  - O PROHORT, instituído pela Portaria MAPA nº 171/05, vem promovendo o desenvolvimento e a reestruturação do sistema por meio da integração de banco de dados e da troca de informações, possibilitando uma visão sistêmica do setor; além de estratégias para a revitalização e modernização das CEASAs e do setor hortigranjeiro. (CAISAN, 2013)</p>	<p>Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento/  Companhia Nacional de Abastecimento (PROHORT)  (MAPA/CONAB)</p>
	<p>Política de garantia de preços mínimos (PGPM;PGPM-AF e PGPMBIO) e formação de estoques públicos</p>	<p>A PGPM busca garantir ao produtor rural uma receita mínima por unidade de produto e, com isso, assegurar o abastecimento interno de alimentos. Isto quer dizer que o governo atua, preferencialmente, nos momentos em que os preços são desfavoráveis, havendo pouca interferência quando o mercado permanece equilibrado, reduzindo a volatilidade dos preços agrícolas, especialmente nos períodos de safra, quando tendem a ser mais baixos e, eventualmente, inferiores ao preço mínimo estabelecido. (CAISAN, 2013)</p>	<p>Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento/  Companhia Nacional de Abastecimento (MAPA/CONAB)</p>
	<p>Fomento a atividades produtivas rurais</p>	<p>No âmbito do Plano Brasil Sem Miséria, o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, lançado em 2011, é uma ação que visa a estimular a geração de trabalho e renda e a promover a segurança alimentar e nutricional de famílias que vivem em áreas rurais e se encontram em situação de extrema pobreza. É destinado às famílias de agricultores, silvicultores, aquicultores e de povos e comunidades tradicionais, como quilombolas, indígenas, extrativistas e pescadores artesanais. (CAISAN, 2013)</p>	<p>Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS)</p>
	<p>Fortalecimento da</p>	<p>O Plano Nacional de Agroecologia e</p>	<p>Ministério do</p>

	agroecologia e Plano nacional de agroecologia e Produção orgânica	Produção Orgânica (Planapo) é uma política pública do Governo Federal criada para ampliar e efetivar ações para orientar o desenvolvimento rural sustentável. Articular e implementar programas e ações indutoras da transição agroecológica, da produção orgânica e de base agroecológica, como contribuição para o desenvolvimento sustentável, possibilitando à população a melhoria de qualidade de vida por meio da oferta e consumo de alimentos saudáveis e do uso sustentável dos recursos naturais. (MDA, 2016)	Desenvolvimento Agrário (MDA)
	Conservação, manejo e uso sustentável da agrobiodiversidade	Em relação às estratégias de conservação e uso sustentável da biodiversidade, destaca-se o amplo processo de articulação entre o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) com vistas a implantar reservas genéticas para a conservação in situ de variedades crioulas e parentes silvestres das principais espécies de plantas cultivadas em Unidades de Conservação. Essa estratégia pode ser decisiva para a integração dos esforços de conservação da biodiversidade e dos recursos genéticos. (CAISAN, 2013, p. 61)	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)
	Assistência técnica e extensão rural	Para o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o principal objetivo dos serviços de assistência técnica e extensão rural (Ater) é melhorar a renda e a qualidade de vida das famílias rurais, por meio do aperfeiçoamento dos sistemas de produção, de mecanismo de acesso a recursos, serviços e renda, de forma sustentável. (MDA, 2016)	Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)
	Seguro da agricultura Familiar	O Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), ofertado em todo o país e disponível para aqueles agricultores que contratarem financiamento de	Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)

		custeio agrícola do PRONAF. (CAISAN, 2013, p. 54)	
	Garantia-safra	O Garantia-Safra que tem como objetivo garantir renda mínima para agricultores familiares com perda sistemática da produção, por motivo de seca ou excesso de chuvas, na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), majoritariamente, semiárida. (CAISAN, 2013, p. 54)	Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)
	Reforma agrária	Um dos principais determinantes da SAN é a questão do acesso a terra. É necessário consolidar as políticas de reforma agrária, acesso a terra e o processo de reconhecimento, demarcação, regularização e desintrusão de terras/territórios indígenas e quilombolas e de demais povos e comunidades tradicionais. (CAISAN, 2013, p. 114)	Ministério do Desenvolvimento Agrário/ Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (MDA/INCRA)
	Autonomia econômica das mulheres rurais	As ações de fortalecimento das organizações produtivas de trabalhadoras rurais, de forma a viabilizar o acesso das mulheres às políticas públicas de apoio à produção e à comercialização, também merecem destaque. (CAISAN, 2013, p. 59)	Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)
	Vigilância sanitária	Controle a regulação de alimentos	Ministério da Saúde/ Agência Nacional de Vigilância Sanitária/ Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. (MS/ANVISA e MAPA)

**Quadro 3:** Descrição dos principais programas e ações de SAN e Ministérios Responsáveis de acordo com a diretriz 3 da Política Nacional de SAN.

<b>Diretriz 3 - Instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e Formação nas Áreas de segurança</b>	Educação alimentar e nutricional	As ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN) vem se consolidando como uma das principais estratégias para a promoção da alimentação adequada e saudável nas diretrizes da PNSAN. Entre seus resultados potenciais identificam-se a contribuição na prevenção e controle das Doenças	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome/Ministério da Saúde (MDS E MS)
--	----------------------------------	---	--

<b>alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada.</b>		Crônicas não Transmissíveis (DCNT) e deficiências nutricionais, bem como a valorização das diferentes expressões da cultura alimentar, o fortalecimento de hábitos regionais, a redução de desperdício de alimentos, a promoção do consumo sustentável e da alimentação saudável. (CAISAN, 2013, p. 69)	
	Guia alimentar da população brasileira	O Guia Alimentar é um instrumento estratégico de educação alimentar e nutricional e contribui para implantação da diretriz de Promoção da Alimentação Adequada e Saudável da Política Nacional de Alimentação e Nutrição. (CAISAN, 2013, p. 70)	Ministério da Saúde (MS)
	Projeto educando com a Horta escolar	O objetivo deste é promover ações educativas e curriculares, dinamizadas a partir do conhecimento sobre gastronomia, SAN e sustentabilidade ambiental, formando agentes multiplicadores com 64 horas de formação presencial e 40 horas de formação virtual. (CAISAN, 2013, p. 71)	Ministério da Educação - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (MEC/FNDE)
	Formação de agentes de educação e capacitação de conselheiros da alimentação escolar	Auxilia em ações de formação, pesquisa e extensão, de maneira a consolidar a política de segurança alimentar e nutricional no ambiente escolar. (CAISAN, 2013, p. 71)	Ministério da Educação - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (MEC/FNDE)
	Programa saúde na escola	O Programa Saúde na Escola (PSE), Programa intersetorial do MS e do MEC instituído em 2007, contribui para o fortalecimento das ações voltadas ao desenvolvimento integral dos educandos e fortalece a relação entre escolas e UBS para o enfrentamento das vulnerabilidades que comprometem o desenvolvimento e a saúde integral de crianças, adolescentes, jovens e adultos. (CAISAN, 2013, p. 90)	Ministério da Educação - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e Ministério da Saúde (MEC/ FNDE E MS)
	Pesquisa em SAN		Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI)

**Quadro 4:** Descrição dos principais programas e ações de SAN e Ministérios Responsáveis de acordo com a diretriz 4 da Política Nacional de SAN.

<p><b>Diretriz 4 - Promoção, universalização e coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional Voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais.</b></p>	Regularização fundiária de terras indígenas e quilombolas	A regularização fundiária das comunidades quilombolas, por meio da delimitação, reconhecimento, indenização das benfeitorias e imóveis, desintrusão e titulação dos territórios quilombolas é um procedimento intrinsecamente complexo e o governo reconhece como um grande desafio. (CAISAN, 2013, p. 79)	Ministério do Desenvolvimento Agrário / Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária / Fundação Nacional do Índio (MDA/INCRA E FUNAI)
	Política nacional de gestão ambiental e territorial de terras Indígenas (PNGATI)	A PNGATI busca compatibilizar políticas específicas de crédito, apoio técnico, formação de indígenas/oportunização de trabalhadores indígenas nas ações relativas ao uso sustentável da biodiversidade que tenham como foco a segurança e soberania alimentar e nutricional e a geração de renda. (CAISAN, 2013, p. 79)	Ministério da Justiça/ Fundação Nacional do Índio (MJ/FUNAI)
	Saúde indígena	O acompanhamento é feito mensalmente pelas Equipes Multidisciplinares de Saúde Indígena e realizado através da busca ativa de crianças e gestantes durante visitas domiciliares, pesagens coletivas e outros atendimentos. (CAISAN, 2013, p. 84)	Ministério da Saúde (MS)
	Programa de fomento às atividades produtivas rurais	No âmbito do Plano Brasil Sem Miséria, o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, lançado em 2011, é uma ação que visa a estimular a geração de trabalho e renda e a promover a segurança alimentar e nutricional de famílias que vivem em áreas rurais e se encontram em situação de extrema pobreza. É destinado às famílias de agricultores, silvicultores, aquicultores e de povos e comunidades tradicionais, como quilombolas, indígenas, extrativistas e pescadores artesanais. (CAISAN, 2013, p. 59)	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS)
	Plano nacional de desenvolvimento	Resulta de um esforço para integrar e ampliar as ações voltadas para os	Secretaria de Políticas de Promoção da

	sustentável dos Povos e comunidades tradicionais de matriz africana	povos e comunidades tradicionais de matriz africana, no âmbito do Governo Federal. (Brasília, 2013, p. 12)	Igualdade Racial (SEPPIR)
--	---	--	---------------------------

**Quadro 5:** Descrição dos principais programas e ações de SAN e Ministérios Responsáveis de acordo com a diretriz 5 da Política Nacional de SAN.

<b>Diretriz 5 - Fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde (MS)</b>	Política nacional de alimentação e nutrição	A Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) tem como propósito a melhoria das condições de alimentação, nutrição e saúde da população brasileira, mediante a promoção de práticas alimentares adequadas e saudáveis, a vigilância alimentar e nutricional, a prevenção e o cuidado integral dos agravos relacionados à alimentação e nutrição. (BRASÍLIA, 2013, p. 21)	Ministério da Saúde (MS)
	Brasil carinhoso	O lançamento da Ação Brasil Carinhoso em 2012 representou um aprofundamento na estratégia do BSM de combate à extrema pobreza, compreendendo um conjunto de ações nas áreas de assistência social, saúde e educação, tais como: o repasse adicional aos municípios referente às crianças de 0 a 48 meses participantes do PBF matriculadas em creches públicas ou conveniadas; o aumento de 66% no valor repassado para alimentação escolar e a expansão da oferta de medicamentos e serviços da rede de atenção básica voltada à primeira infância. (CAISAN, 2013, p. 37)	Ministério da Saúde (MS)
	Estratégia intersetorial de controle e prevenção da obesidade	Visando à redução da obesidade na infância e na adolescência e a detenção do crescimento da obesidade em adultos. A elaboração deste Plano ocorreu no âmbito da CAISAN, com participação do CONSEA e da OPAS/OMS. (CAISAN, 2013, p. 90)	Ministério da Saúde (MS)
	Saúde da família	Atenção nutricional na rede de atenção à saúde.	Ministério da Saúde (MS)
	Regulamentação da publicidade de	Atualmente, a Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº	Ministério da Saúde (MS)



	alimentos	<p>24/2010 regulamenta a oferta, propaganda, publicidade, informação e outras práticas correlatas cujo objetivo seja a divulgação e a promoção comercial de alimentos considerados com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional. Tal resolução foi contestada judicialmente e a Advocacia Geral da União (AGU) recomendou sua suspensão.</p> <p>A Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) tem apelado para reverter a decisão, além de acompanhar a tramitação dos Projetos de Lei que tratam do assunto e encaminhando pareceres técnicos com manifestações e sugestões de inclusões e/ou alterações nos textos propostos. (CAISAN, 2013, p. 93)</p>	
	Estratégia alimentar e amamenta Brasil	A EAAB visa à qualificação do processo de trabalho dos profissionais da atenção básica para fortalecer ações de promoção do aleitamento materno e da alimentação complementar para crianças menores de dois anos de idade. (CAISAN, 2013, p. 91)	Ministério da Saúde (MS)
	Atenção nutricional da rede de atenção à saúde	Implica em investimento na atenção nutricional. (CAISAN, 2013, p. 93)	Ministério da Saúde (MS)
	Vigilância alimentar e nutricional	Os primeiros esforços para delineamento da Vigilância Alimentar e Nutricional (VAN) no Brasil surgiram na década de 70, porém, os marcos legais que incluíram a VAN no SUS e instituíram o SISVAN foram publicados em 1990. A agenda de VAN do público infantil foi reforçada nos serviços de saúde com a criação do PBF, em 2003, e a expansão das ações ocorreu a partir de 2004, quando o MS passou a recomendar o acompanhamento do estado nutricional em todas as fases do curso da vida.	Ministério da Saúde (MS)

		A Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), atualizada em 2011, reforça o amplo conceito de VAN, que subsidia o planejamento da atenção nutricional e das ações relacionadas à promoção da saúde e da alimentação adequada e saudável nas esferas de gestão do SUS. (CAISAN, 2013, p. 95)	
--	--	---	--

**Quadro 6:** Descrição dos principais programas e ações de SAN e Ministérios Responsáveis de acordo com a diretriz 6 da Política Nacional de SAN.

<b>Diretriz 6 - Promoção do acesso universal à Água de qualidade e em quantidade suficiente</b>	Programa de cisternas – para consumo e produção de alimentos	Um dos principais programas iniciados em 2003 foi a construção de cisternas no Semiárido, por meio de parceria entre governo e sociedade civil, representada pela Articulação do Semiárido (ASA). O papel desempenhado por cerca de 780 mil cisternas implementadas na última década tem sido fundamental para minimizar os efeitos da forte seca que atinge a região atualmente e que vem afetando o abastecimento de água e os sistemas produtivos locais. Além da universalização do acesso à água no Semiárido, o Programa está sendo implementada em outras regiões, como forma inclusive de enfrentar os impactos da desertificação, consequência das mudanças climáticas que ocorrem no mundo atualmente. (CAISAN, 2013, p. 97)	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome/ Ministério da Integração Nacional (MDS e MI)
	Saneamento básico em comunidades rurais	Implementação de medidas estruturais e estruturantes em áreas rurais e comunidades tradicionais, que assegurem a ampliação do acesso, a qualidade e a sustentabilidade das ações e serviços públicos de saneamento básico. (FUNASA, 2016)	Ministério da Saúde/ Fundação Nacional de Saúde/ Ministério do Desenvolvimento Agrário/ Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (MS/FUNASA, MDA/ INCRA)

**Quadro 7:** Descrição dos principais programas e ações de SAN e Ministérios Responsáveis de acordo com a diretriz 7 da Política Nacional de SAN.

<p><b>Diretriz 7 - Apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada em Âmbito internacional e a negociações internacionais.</b></p>	<p>Cooperação em SAN – principalmente sul-sul – humanitária e técnica</p>	<p>A Cooperação Técnica caracteriza-se pelo desenvolvimento de capacidades, pela transferência e compartilhamento de conhecimentos e tecnologias nacionais com possibilidade de adaptação a outras realidades, pela ênfase na capacitação de recursos humanos, pelo emprego de mão de obra local e pela concepção de projetos que reconheçam as peculiaridades de cada país. Realiza-se com base na solidariedade que marca o relacionamento do Brasil com outros países em desenvolvimento e baseia-se na relação entre Governos, respeitando a cultura e as instituições locais. (CAISAN, 2013, p. 104)</p>	<p>Ministério das Relações Exteriores (MRE E ÓRGÃOS FEDERAIS)</p>
---	---	---	---

**Quadro 7:** Descrição dos principais programas e ações de SAN e Ministérios Responsáveis de acordo com a diretriz 7 da Política Nacional de SAN.

<p><b>Diretriz 8 – Monitoramento da realização do DHAA.</b></p>	<p>Implementação da matriz multidimensional de indicadores de SAN</p>	<p>Construção do Sistema Nacional de Indicadores em Direitos Humanos coordenado pela SDH/PR. A proposta é sistematizar dados existentes, identificar necessidades de novos dados e criar indicadores que possibilitem aos formuladores de política, do governo e da sociedade civil monitorar a realização progressiva dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais (DESC). (CAISAN, 2013, p. 111)</p>	<p>Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN)</p>
	<p>Monitoramento da violação do DHAA</p>	<p>Comissão Especial de Monitoramento de Violação do DHAA, instituída em maio de 2005, no âmbito do Conselho de Defesa da Pessoa Humana (CDDPH). Sua criação foi o resultado de um longo processo de negociação entre a presidência do CONSEA e a SDH/PR, com a ativa participação do Grupo de Trabalho de DHAA do Ministério Público Federal e da Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação Adequada, Água e Terra Rural. Ela representa um marco de inovação nas atividades do CDDPH, voltado para a</p>	<p>Secretaria Especial de Direitos Humanos (SDH)</p>

		<p>promoção dos direitos humanos, sendo a primeira Comissão Especial dedicada ao monitoramento da realização de direitos econômicos e sociais, culturais e ambientais no âmbito do próprio Conselho e também no Brasil. (CAISAN, 2013, p. 111)</p>	
--	--	--	--

**Fonte:** O ESTADO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL Um retrato multidimensional - RELATÓRIO 2014 – FAO 2014

**APÊNDICE II: Programas de Segurança Alimentar e Nutricional município de Nova Esperança e Secretarias/órgãos responsáveis.**

**Quadro 9:** Os programas de Segurança Alimentar e Nutricional município de Nova Esperança e Secretarias/órgãos responsáveis.

<b>Programa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Secretaria (s)/órgãos Responsáveis</b>
Programa Bolsa Família (PBF)	É um programa de transferência direta de renda, direcionado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o País, de modo que consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. O programa busca garantir a essas famílias o direito à alimentação e o acesso à educação e à saúde. (MDS, 2016)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS);</li> <li>• Secretaria de Educação;</li> <li>• Secretaria de Saúde</li> </ul>
Programa Leite das Crianças (PLC)	Neste contexto, o Programa Leite das Crianças - PLC tem por objetivo auxiliar o combate à desnutrição infantil, por meio da distribuição gratuita e diária de um litro de leite às crianças de 06 a 36 meses, pertencentes a famílias cuja renda per capita não ultrapassa meio salário mínimo regional, além do fomento à agricultura familiar, proporcionando geração de emprego e renda, a busca pela qualidade do produto pela remuneração equivalente, a inovação dos meios de produção e a fixação do homem no campo. (LEITE DAS CRIANÇAS PARANÁ, 2016).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS);</li> <li>• EMATER;</li> <li>• Secretaria de Saúde</li> </ul>
Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) – Compra Direta	O Compra Direta é uma modalidade do PAA voltado à aquisição da produção da agricultura familiar, quando os preços de mercado estão baixos ou quando há necessidade de atendimento de demandas por alimentos para populações em condição de insegurança alimentar, ajustando a disponibilidade de produtos às necessidades de consumo. O valor máximo de comercialização nesta modalidade por agricultor familiar, por ano civil, é de R\$ 8 mil (até oito mil reais). (MDA, 2016)	Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS);

	Os alimentos adquiridos pela modalidade do Compra Direta em Nova Esperança são destinados às entidades socioassistenciais que são registradas no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). Alcança as pessoas em situação de insegurança alimentar e fortalece a agricultura familiar.	
Projeto Horta do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)	<p>É Um projeto para atender as famílias que participam no CREAS, CRAS e no CAPS, que sofrem algum tipo de exclusão, e/ou são vitima de alguma violência ou que tiverem seus direitos violados e/ou ameaçados por vivências de violência física, psicológica, negligência, abandono, violência sexual (abuso e exploração), situação de rua, trabalho infantil, práticas de ato infracional, fragilização ou rompimento de vínculos, afastamento do convívio familiar, dentre outras.</p> <p>Com o objetivo de cultivo de uma horta de plantio de verduras e plantas medicinais, que é acompanhado pela equipe CREAS com a coordenação da psicóloga Maria Aparecida em parceria com o Centro de Referência em Agricultura Urbana e Periurbana (CERAUP) da Universidade Estadual de Maringá (UEM), no espaço físico ao lado do CREAS.</p> <p>Atualmente participam do projeto 23 famílias, os encontros das famílias, equipe do CREAS e CERAUP são as terças-feiras a cada quinze dias. Os produtos da horta são destinados às próprias famílias que participam do projeto ajudando assim na garantia alimentar desse público que se encontra em situação de vulnerabilidade social e econômica.</p> <p>Juntamente com este projeto ocorre um curso de agroecologia com encontros bimestrais em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a Biolabore (Cooperativa de Trabalho e Assistência Técnica do Paraná) onde técnicos trabalham temas relacionados a agroecologia, formação humana, equilíbrio, terra, a produção de</p>	CREAS - Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS)

	biofertilizantes, comida entre outros assuntos em forma de roda de conversa. Esses encontros são abertos a comunidade e também aos feirantes do município.	
Assistência técnica e extensão rural	(Ater) é melhorar a renda e a qualidade de vida das famílias rurais, por meio do aperfeiçoamento dos sistemas de produção, de mecanismo de acesso a recursos, serviços e renda, de forma sustentável. (MDA, 2016)	EMATER
Programa nacional de alimentação escolar (PNAE)	O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), implantado em 1955, contribui para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem, o rendimento escolar dos estudantes e a formação de hábitos alimentares saudáveis, por meio da oferta da alimentação escolar e de ações de educação alimentar e nutricionais. São atendidos pelo Programa os alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público), por meio da transferência de recursos financeiros. (FNDE, 2016) Dessa forma são atendidos todos os alunos dos seis centros de Educação Infantil e oito escolas municipais. Em conformidade com a legislação vigente a compra para o PNAE se dá com a aquisição de 30% da agricultura Familiar.	Secretaria de Educação
Programa Saúde da Família	O Programa de Saúde da Família é a estratégia definida pelo Ministério de Saúde (MS) para oferecer a atenção básica com abrangência nacional implementado ao longo dos últimos anos no país. Tem como objetivo ampliar o acesso aos serviços de saúde, oferecendo saúde gratuita e baseado na comunidade (Brasil, 2001). Tem estreita relação com o PBF, visto que as equipes do PSF acompanham as famílias beneficiárias do PBF em especial de crianças e gestantes, bem como realizam o trabalho de orientações no âmbito da educação alimentar e nutricional.	Secretaria de Saúde

Benefício da cesta básica	Benefício eventual fornecido através do atendimento socioassistencial pela equipe do Centro de Referência de assistência Social (CRAS) para pessoas ou famílias incapacitadas para o trabalho e/ou em situação de vulnerabilidade social e emergências. São disponibilizadas 180 (cento e oitenta) cestas básicas por mês.	Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS)
---------------------------	--	---

**Fonte:** Documentos e pesquisas em cada local



### **APÊNDICE III - Termo De Consentimento Livre e Esclarecido**

#### **TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Gostaríamos de convidá-lo a participar da pesquisa intitulada A GESTÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR: Uma análise a partir da experiência de Nova Esperança - PR, que faz parte do curso Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais - Mestrado e é orientada pelo Prof. Dr. Geovanio Edervaldo Rossato da Universidade Estadual de Maringá (UEM). O objetivo da pesquisa é identificar o processo de construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no município de Nova Esperança. Para isto a sua participação é muito importante, e ela se daria da seguinte forma, através de uma entrevista gravada com um questionário já anteriormente formulado pelos pesquisadores com perguntas relacionadas à Segurança Alimentar e Nutricional no município de Nova Esperança dentro da sua área de atuação como secretário (a) da Secretaria Municipal de Assistência Social. Informamos que poderão ocorrer possíveis desconfortos no que se refere ao caráter intelectual e social, visto que, as perguntas se tratam de programas que envolvem a coletividade através da Política de Segurança Alimentar que ainda é uma Política nova e em implantação em todo o Brasil e que poderá demonstrar a que passo se encontra a implantação e implementação de tal política no município através dos resultados das entrevistas. Se algum tipo de desconforto ou risco se fizerem reais a equipe da pesquisa se compromete a estar atento e disposto a proteger e resguardar a integridade do sujeito da pesquisa intervindo de maneira direta adequando ou até mesmo suspendendo o estudo. Gostaríamos de esclarecer que sua participação é totalmente voluntária, podendo você: recusar-se a participar, ou mesmo desistir a qualquer momento sem que isto acarrete qualquer ônus ou prejuízo à sua pessoa. Informamos ainda que as informações serão utilizadas somente para os fins desta pesquisa, e serão tratadas com o mais absoluto sigilo e confidencialidade, de modo a preservar a sua identidade. As gravações serão utilizadas apenas para a transcrição das respostas do sujeito, sendo arquivadas até o final da pesquisa em sigilo nos equipamentos dos pesquisadores. Os benefícios esperados são indiretos e de caráter coletivo, pois, a pesquisa poderá contribuir para o avanço da Política de Segurança Alimentar no município de Nova Esperança/PR em especial nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social. O retorno para os gestores e para o município de Nova Esperança poderá acontecer com a entrega da versão final da pesquisa para o acervo público das Secretarias Municipais de Saúde, Educação e Assistência Social, podendo servir de material de apoio para as equipes técnicas de tais Secretarias Municipais, contribuindo para novas ações a serem implantadas no que tange a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Caso você tenha mais dúvidas ou necessite maiores esclarecimentos, pode nos contatar nos endereços abaixo ou procurar o Comitê de Ética em Pesquisa da UEM, cujo endereço consta deste documento. Este termo deverá ser preenchido em duas vias de igual teor, sendo uma delas, devidamente preenchida e assinada entregue a você.

Além da assinatura nos campos específicos pelo pesquisador e por você, solicitamos que sejam rubricadas todas as folhas deste documento. Isto deve ser feito por ambos (pelo pesquisador e por você, como sujeito ou responsável pelo sujeito de pesquisa) de tal forma a garantir o acesso ao documento completo.

Eu,..... declaro que fui devidamente esclarecido e concordo em participar VOLUNTARIAMENTE da pesquisa coordenada pela aluna do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – Mestrado, Ana Lúcia Kraiewski.

\_\_\_\_\_ Data:.....

Assinatura ou impressão datiloscópica

Eu, Ana Lúcia Kraiewski (nome do pesquisador ou do membro da equipe que aplicou o TCLE), declaro que forneci todas as informações referentes ao projeto de pesquisa supra-nominado.

\_\_\_\_\_ Data:.....  
Assinatura do pesquisador

**Qualquer dúvida com relação à pesquisa poderá ser esclarecida com o pesquisador, conforme o endereço abaixo:**

**Nome: Ana Lúcia Kraiewski**

**Endereço: Rua Guairacá - 859**

**(telefone/e-mail): 44 9833 5066/ aluciakr@hotmail.com**

## **APÊNDICE IV - ROTEIRO DE ENTREVISTA**

### **SEGURANÇA ALIMENTAR NO MUNICÍPIO DE NOVA ESPERANÇA/PR**

**Ana Lúcia Kraiewski**

**Sujeitos da Pesquisa: Secretários Municipais de Assistência Social, Educação e Saúde do município de Nova Esperança.**

#### **QUESTIONÁRIO ABERTO**

- 1.** O que é segurança alimentar?
- 2.** Existe fome no município? Em que porcentagem?
- 3.** Quais são as políticas públicas que devem intervir no combate a fome?
- 4.** Quais os programas de Segurança Alimentar existentes no município? Quais as políticas setoriais que trabalham com a segurança alimentar no município?
- 5.** Quais as dificuldades na implantação dos programas?
- 6.** É importante a implantação da Política de Segurança Alimentar e da Conferência Municipal de Segurança Alimentar? Justifique.
- 7.** Os programas de segurança alimentar são válidos e viáveis? Por quê?

## APÊNDICE V – Autorização de Uso de Dados



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA ESPERANÇA – PR  
**CRAS – Centro de Referência de Assistência Social**  
Avenida Brasil, n°. 660. Centro.  
Fone: (44) 3252-1207



### AUTORIZAÇÃO DE USO DE DADOS

Declaramos para os devidos fins, que cederemos à pesquisadora Ana Lúcia Kraiewski o acesso à base de dados da Folha de Pagamento do Programa Bolsa Família, do Cadastro Único para Programas Sociais Federais (CADÚNICO), da Consulta e Extração de Informações do Cadastro Único (CECAD) e do MI Social da SAGI - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, para serem utilizados na pesquisa: A GESTÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR: Uma análise a partir da experiência de Nova Esperança – PR, que está sob a orientação do/a Prof. Dr. Geovanio Edervaldo Rossato.

Esta autorização está condicionada ao cumprimento da pesquisadora aos requisitos da Resolução 466/12 e suas complementares, comprometendo-se a mesma a utilizar os dados pessoais dos sujeitos da pesquisa, exclusivamente para os fins científicos, mantendo o sigilo e garantindo a não utilização das informações em prejuízo das pessoas e/ou das comunidades.

Antes de iniciar a coleta de dados a pesquisadora deverá apresentar o Parecer Consubstanciado devidamente aprovado, emitido por Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos, credenciado ao Sistema CEP/CONEP.

---

Adriana Martins Luiz Bittiol  
Técnica responsável pela Gestão do SUAS