

**Estado e segurança alimentar:  
alcances e limitações de políticas públicas no Brasil<sup>o</sup>**  
**(State and food security: reaching and limits of public policies in Brazil)**

Wanda Griep Hirai\*  
Flávio Sacco dos Anjos\*\*

**Resumo** – Este texto reúne alguns elementos para ampliar a compreensão em relação às recentes discussões sobre a temática da segurança alimentar, que se tornou um desafio mundial desde a Declaração de Roma, em 1996. Procura-se apresentar breves aspectos conceituais e históricos, bem como a construção do conceito que se amplia ao incorporar elementos, além da noção de abastecimento que lhe deu origem. Por fim, apresentam-se alguns dados da última PNAD (2004) sobre segurança alimentar no Brasil, os quais apontam o impacto da insegurança alimentar, cuja expressão mais severa é a fome.

**Palavras-chave** – Estado. Segurança Alimentar. Políticas Públicas.

**Abstract** – This paperwork intends to assemble elements to enhance the comprehension of the current discussion about the Food Security, which became a global challenge since the Roma's Declaration in 1996. It also presents brief conceptual aspects and historical aspects, as well the composition of the concept that has gained new elements besides of its original idea, derived from the idea of supply. Moreover, data from last PNAD (2004) about the Food Security in Brazil are shown, emphasizing the impact of a lacking of Food Security, whose more serious expression is hunger.

**Key words** – State. Food security. Public policy.

### **Introdução**

Embora o direito à alimentação tenha sido consagrado como um direito humano, e apesar de todo o avanço tecnológico e científico que permite a produção abundante de alimentos, convive-se ainda hoje com 816 milhões de pessoas distribuídas em todos os cantos do mundo sob situação de insegurança alimentar (BELIK, 2001).

---

<sup>o</sup> Artigo recebido em 12.03.2007. Aprovado em 16.08.2007.

\* Docente da Universidade Católica de Pelotas, Pelotas/RS, Brasil. Assistente Social Doutoranda em Serviço Social da PUCRS. E-mail: wanda.hirai@gmail.com.

\*\* Professor do Departamento de Ciências Sociais Agrárias e dos Programas de Pós-Graduação em “Sistemas de Produção Agrícola Familiar” (Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel) e “Ciências Sociais” (Instituto de Sociologia e Política) da Universidade Federal de Pelotas, Pelotas/RS, Brasil. Pesquisador II do CNPq. Doutor em Sociologia (Universidade de Córdoba, Espanha); E-mail: flaviosa@ufpel.edu.br.

No Brasil, a Política de Segurança Alimentar adquiriu ampla visibilidade apenas nos anos de 1990, quando seus objetivos centrais voltaram-se não apenas à questão do suprimento das necessidades alimentares da população e auto-suficiência nacional na produção agroalimentar, mas diante da incorporação de outros aspectos relativos ao acesso aos alimentos, carências nutricionais e qualidade dos alimentos. A introdução dessas dimensões fez com que seus objetivos se estendessem, de forma que hoje se vê como “um direito para todas as pessoas o acesso regular e permanente de alimentos em quantidade e qualidade suficiente, sem comprometer a atenção a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis” (IBGE, 2006, p.22). Apesar dos avanços em termos da importância que o tema encerra, o que se verifica, tanto em nível mundial como em nível nacional, é que os objetivos de redução de insegurança alimentar não estão sendo atingidos no ritmo esperado, gerando enorme incerteza em relação às reais condições de aplacar seus efeitos e as causas que a produzem. Assim sendo, este texto discute aspectos relacionados à construção do conceito de segurança alimentar e a forma com que essa se configura como política na sociedade brasileira, enfocando algumas das propostas levadas a efeito por organismos internacionais envolvidos na questão.

As inúmeras implicações, tanto do ponto de vista científico quanto na perspectiva da intervenção estatal, fazem desse assunto matéria obrigatória no marco de um processo essencialmente multidimensional de análise e reflexão.

## **1 Segurança alimentar: aspectos históricos e conceituais**

As questões atinentes ao escopo da Segurança Alimentar passaram a figurar como grandes desafios no ideário das sociedades civis e na agenda dos poderes públicos. Em sua fase mais importante, na Europa, no Pós-Segunda Guerra, estabeleceram-se políticas continentais para que as garantias ao acesso à alimentação pudessem ser mantidas nas mais diversas situações, até mesmo durante conflitos internacionais (GALEAZZI, 1996). No entanto, a expressão Segurança Alimentar começou a ser referida logo após a Primeira Guerra Mundial, quando essa traumática experiência deixou claro que um país poderia dominar outro através do suprimento alimentar e que isso poderia tornar-se uma arma poderosa, principalmente, se países menos desenvolvidos não dispusessem de meios para atender sua própria demanda. Nesse sentido, o abastecimento alimentar adquiria um significado de segurança nacional, apontando para a necessidade de formação de estoques “estratégicos” de

alimentos, fortalecendo a idéia de que a soberania de uma nação dependia de sua capacidade de autoprovisão de alimentos e de matérias-primas. Portanto, o termo segurança alimentar é de origem militar e vinculava a questão alimentar exclusivamente à capacidade de produção. Segurança alimentar significava, sobretudo, soberania.

Em 1943, quando milhões de europeus tiveram sua infra-estrutura agrícola destruída pelas guerras, discutia-se a constituição da ONU (Organização das Nações Unidas) e do FMI (Fundo Monetário Internacional) e, junto com essa discussão, havia uma proposta de criar uma organização multigovernamental para o incentivo da agricultura e alimentação. Decorrente dessa idéia, realizou-se, nesse mesmo ano, a I Conferência Internacional sobre o tema, em Hot Spring, Arkansas, EUA. Mas a proposta de garantir um mecanismo de cotas e ajuda alimentar, semelhante ao do FMI, para que cada país pudesse reerguer sua produção alimentar de forma soberana não foi aceita. Entretanto, como resultado de um amplo debate, cria-se em 1945 um organismo denominado Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO).

A idéia inicial sobre Segurança Alimentar, que estava essencialmente ancorada na produção de alimentos, manteve-se até a I Conferência Mundial de Segurança Alimentar promovida pela FAO, em 1974.

Já em 1996, mais de 180 nações participaram da Cúpula Mundial da Alimentação, as quais se comprometeram em diminuir pela metade, até o ano 2015, o índice de pessoas subnutridas no mundo. Foram concebidos dois grandes documentos: a Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar Mundial, listando sete compromissos que os governos participantes iriam assumir para elevar o nível de segurança alimentar, e o complementar plano de ação da Cúpula Mundial da Alimentação, listando objetivos específicos para alcançar as metas consubstanciadas na declaração. Todas as nações envolvidas concordaram e subscreveram a declaração, coincidindo em relação à urgência na adoção de medidas, devendo-se para isso implementar ações nas distintas esferas de atuação (local, regional, comunitária). Essas ações implicam iniciativas relacionadas, no âmbito educativo e político, ao combate à fome e à insegurança alimentar.

Esse compromisso foi renovado em Roma, no dia 11 de junho de 2002, pelos mesmos 182 países signatários da declaração anterior. No marco do documento final da Cúpula Mundial da Alimentação, cinco anos depois, os chefes de estado e de governo evidenciaram a necessidade de renovar os esforços de organizações internacionais, da sociedade civil e do setor privado, no sentido de atuar de modo ainda mais incisivo com vistas a pôr fim à tragédia que alcança atualmente mais de 800 milhões de pessoas em todo o mundo (BELIK, 2003).

A definição clássica adotada pela FAO estabelece que a segurança alimentar representa um estado no qual todas as pessoas, durante todo o tempo, possuam acesso físico, social e econômico a uma alimentação suficiente, segura e nutritiva, que atenda a suas necessidades dietárias e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável (BELIK, 2003, p. 23).

Percebe-se que esse conceito é bastante amplo, pois comporta elementos que afetam não somente a disponibilidade de alimento, mas também a sua qualidade nutritiva. Enfatiza os aspectos do acesso, qualidade e suficiência, valorizando os hábitos alimentares adequados, ao mesmo tempo em que situa a segurança alimentar e nutricional como condição basilar de cidadania.

Com efeito, trata-se de um conceito que vem sendo objeto de novos significados. Desde a I Conferência Mundial de Alimentação, realizada pela FAO em 1974, houve a incorporação de novos elementos ao seu conteúdo, cabendo ressaltar que um dos avanços coincide com o fato de minimizar o enfoque centrado apenas na qualidade do alimento em si (*safety food*). A partir daí, começa-se a dar importância às questões relacionadas às formas de acesso por parte do conjunto da população (produção e distribuição) ou o que se conhece como *food security*. No que tange a essa questão, faz-se necessário lembrar que a década de 1970 foi marcada pela escassez dos estoques mundiais de alimentos, vislumbrando-se na Revolução Verde o caminho insofismável para reverter esse quadro, tendo em vista o potencial de inovações tecnológicas capazes de incrementar exponencialmente a oferta de alimentos e de matérias-primas. Esse movimento teve início nos anos de 1950 nos Estados Unidos, espalhando-se pelos demais continentes no decorrer das duas décadas subseqüentes.

Admitia-se à época que incrementos sucessivos da produtividade agrícola seriam capazes de resolver o problema da fome nos países em desenvolvimento. Ao longo dos anos, e inclusive nos dias atuais, a agricultura da Revolução Verde passou a sofrer inúmeras críticas. No curso desse processo, vem sendo questionada a sustentabilidade de uma tecnologia voltada à monocultura, altamente dependente do uso de fertilizantes, pesticidas e insumos não-renováveis, de alto custo, e geradora de inúmeros impactos ambientais.<sup>1</sup> Embora a produção mundial de alimentos tenha crescido consideravelmente, esse fato não garantiu o desaparecimento da fome e da desnutrição. Reforçou-se, assim, o entendimento de que tais mazelas eram decorrentes, não da falta de alimentos, e sim dos problemas relativos ao acesso e distribuição.

---

<sup>1</sup> Sobre os danos provocados pela Revolução Verde no Rio Grande do Sul, ver: CAPORAL (2003).

No início dos anos de 1980, novos temas reclamam renovada atenção, particularmente os que afetam as vinculações entre produção agroalimentar, desenvolvimento rural e desenvolvimento agrícola. Percebe-se que a fome não é tanto uma consequência de uma produção alimentar insuficiente, mas sim da marginalização econômica de certas populações (CHONCHOL, 2005, p. 3).

Diante dessa questão, cabe destacar o interessante livro “Aid as a Obstacle”, no qual os autores referem que os programas levados a cabo pelos países ricos no âmbito dos países pobres, e que deveriam cumprir com o desiderato de aplacar a fome e a insegurança alimentar, tem por meta, além dos objetivos humanitários, a redução dos próprios estoques alimentares. Essa atitude afirma politicamente o poder dessas nações, tendo como principal consequência a desestruturação dos sistemas produtivos locais, no âmbito dos países que foram objeto desses programas. Nesse estudo, Lappé e seus colegas (1980) revelam algumas das causas do fracasso dos programas de ajuda internacional desencadeados desde o final da II Guerra Mundial.

No bojo desse importante debate, a FAO apresentou, em 1983, um novo conceito de Segurança Alimentar que se baseava em três grandes objetivos: a oferta adequada de alimentos, a estabilidade da oferta e do mercado dos alimentos e a segurança no acesso dos alimentos ofertados. Nesse sentido, em 1986, o Banco Mundial definiu Segurança Alimentar como “o acesso por parte de todos, durante todo o tempo, em quantidade suficiente de alimentos para viver uma vida ativa e saudável”. Dessa forma, mais do que a disponibilidade de alimentos, a capacidade de acesso por parte dos povos assume o status de questão crucial para a segurança alimentar. A partir de então, ela aparece associada à garantia de poder aquisitivo da população, crescimento econômico, redistribuição de renda e redução de pobreza (VALENTE, 1995).

Referindo-se à questão da fome e da produção de alimentos, Amartya Sen destaca que a fome relaciona-se também ao funcionamento de toda economia e, mais amplamente, à ação das disposições políticas e sociais que podem influenciar direta ou indiretamente o potencial das pessoas para adquirir alimentos e obter saúde e nutrição. Assim, políticas governamentais coerentes devem funcionar no sentido de permitir uma ativa participação de partidos políticos, organizações não-governamentais e demais instituições que atuam no sentido de criar as condições para que o diálogo entre atores sociais se estabeleça em torno a esses mesmos objetivos. Nesse contexto,

Subnutrição, fome crônica e fomes coletivas são influenciadas pelo funcionamento de toda a economia e de toda a sociedade – não apenas pela produção de alimentos e de atividades agrícolas [...] os alimentos não são distribuídos na economia por meio da caridade ou de algum sistema de compartilhamento automático. O potencial para comprar os alimentos tem que ser adquirido. [...] as pessoas passam fome quando não conseguem estabelecer seu “intitlamento” sobre uma quantidade suficiente de alimentos (SEN, 2000, p.190).

Para que ocorra esse “intitlamento”, há necessidade de: (1) dotação de recursos produtivos e riquezas, as quais têm preço no mercado, sendo que para boa parte da humanidade a única dotação significativa é a força de trabalho; (2) possibilidades de produção, considerando que essas condições são determinadas pelo uso da tecnologia disponível e a capacidade das pessoas em organizar seus conhecimentos para usá-los de forma efetiva e (3) condições de troca: consistem no potencial para comprar e vender bens e a determinação dos preços relativos de diferentes produtos. Sendo a força de trabalho o recurso de maior parte disponível no âmbito da humanidade, o mercado de trabalho é crucial, visto que diante de uma crise econômica alguns serviços podem ser muito mais afetados do que outros. Nesse sentido,

As fomes coletivas podem ocorrer mesmo sem nenhum declínio na produção ou disponibilidade de alimentos. Um trabalhador pode ser levado a passar fome devido ao desemprego, combinado com a ausência de um sistema de seguridade social que forneça recursos como seguro-desemprego. [...] Uma fome coletiva pode sobrevir apesar de um nível geral elevado ou até mesmo de um “pico” na disponibilidade de alimentos (SEN, 2000, p. 194; aspas no original).

No itinerário da consolidação do atual conceito de Segurança Alimentar percebe-se, ao final dos anos de 1980 e início de 1990, a incorporação sucessiva de outras noções, tais como: alimento seguro, pressupondo que o mesmo esteja livre de contaminação biológica ou química; qualidade do alimento, reunindo atributos relacionados aos aspectos nutricionais, biológicos e da tecnologia de produção; balanceamento da dieta, informação e opções culturais, considerando os hábitos alimentares da população-alvo das políticas públicas. Outrossim,

Passa-se também a considerar a questão da equidade e da justiça, especialmente no que tange às relações éticas entre a geração atual e as futuras gerações, o uso adequado e sustentável dos recursos naturais, do meio ambiente e do tipo de desenvolvimento adotado. Entrou em pauta a discussão dos modos-de-vida sustentáveis. O direito à alimentação passou a se inserir no contexto do direito à vida, à dignidade, à autodeterminação e à satisfação de outras necessidades básicas (VALENTE, 1995, p. 3).

A Conferência Internacional sobre Nutrição, conjuntamente promovida pela ONU e FAO, realizou-se em 1992, contando com a presença de 159 países e dos líderes da Comunidade Econômica Européia, e teve como corolário a elaboração da Declaração Mundial sobre a Nutrição. Todas as nações que participaram da conferência coincidiram no entendimento de que a fome e a desnutrição são inaceitáveis e que o acesso a alimentos nutricionalmente adequados e seguros é um direito de cada pessoa. Um plano de ação foi concebido com vistas ao combate à fome e ao aumento da segurança alimentar no âmbito dos domicílios. A isso agregaram-se outras questões correlatas, como as que afetam a assistência básica à saúde (abastecimento de água, saneamento e saúde pública) e o cuidado promovido nos domicílios aos membros da família (carinho, atenção, preparo do alimento, aleitamento materno, estimulação psicossocial, informação, educação).

Em nível internacional, emergiu um movimento em defesa da Segurança Alimentar como um direito básico e que chamava atenção para cinco grandes aspectos:

- A questão da Segurança Alimentar deve ser entendida como um direito humano básico (*entitlement*) à alimentação e à nutrição.
- Este direito deve ser garantido por políticas públicas e privadas.
- O papel do Estado é o de proteger o exercício desses direitos.
- A fundamentalidade da participação ativa e atuação da sociedade civil, nas situações e circunstâncias em que o Estado é incapaz de agir.
- A necessidade de romper com a tendência de opor o mercado e o Estado, entendendo que cada setor tem seu papel, cabendo à sociedade civil o compromisso de mediá-los (VALENTE, 1995).

Seguindo os debates sobre Segurança Alimentar, a Cúpula Mundial de Alimentação reuniu-se em Roma em 1996, tratando da questão e destacando:

A pobreza é uma causa importante de insegurança alimentar, e o progresso sustentável em sua erradicação é fundamental para melhorar o acesso aos alimentos. Os conflitos, o terrorismo, a corrupção e a degradação do meio ambiente contribuem também consideravelmente para a insegurança alimentar. É preciso esforçar-se para conseguir uma maior produção de alimentos, incluindo os alimentos básicos. Isso deve realizar-se no contexto da utilização sustentável dos recursos naturais, da eliminação de modelos de consumo e produção não-sustentáveis, particularmente nos países industrializados, e da estabilização no prazo mais curto possível da população mundial. Reconhecemos a contribuição fundamental das mulheres para a segurança alimentar, sobretudo nas zonas rurais dos países em desenvolvimento, e a necessidade de garantir a igualdade entre o homem e a mulher. Para reforçar a estabilidade social e contribuir na correção da

excessiva taxa de migração do campo para as cidades que muitos países enfrentam, será também necessário considerar prioritária a revitalização das áreas rurais (DECLARAÇÃO MUNDIAL DE ROMA, 1996, p. 1-2).

Nesse documento ressalta-se a importância dos governos, a quem cabe garantir políticas que promovam a paz, a estabilidade social, política e econômica, a equidade e igualdade entre os sexos. A fome é vista como uma ameaça para as sociedades e para a própria estabilidade da comunidade internacional. Evidencia-se também a necessidade de investimentos em pesquisas e infra-estrutura para garantir a segurança alimentar, associando-os à geração de emprego e renda e promoção do acesso equitativo aos recursos produtivos e financeiros. Destaca-se, ainda, o papel fundamental dos agricultores, pescadores, povos das florestas, populações indígenas e suas comunidades. Por fim, o documento assume compromissos direcionados a ações nacionais e internacionais orientadas no sentido de:

- a) Garantir um ambiente político, social e econômico que promova ações de erradicação da pobreza, a participação plena e equitativa dos homens e mulheres e a sustentabilidade da segurança alimentar;
- b) Aplicar políticas que melhorem o acesso físico e econômico de todos, em todos os momentos, a alimentos suficientes, nutricionalmente adequados e seguros;
- c) Adotar políticas, práticas participativas e sustentáveis de desenvolvimento alimentar, agrícola, pesqueiro, florestal e rural para assegurar o abastecimento alimentar de cada nação;
- d) Promover políticas de comércio mundial justo e orientado para o mercado;
- e) Prevenir o enfrentamento de catástrofes naturais e emergências de ordem humanitária para fomentar a reabilitação, a recuperação, o desenvolvimento e a capacidade para satisfazer necessidades futuras;
- f) Promover a destinação, utilização e otimização dos recursos públicos e privados para fortalecer os recursos humanos, os sistemas alimentares, agrícolas, pesqueiros e florestais sustentáveis e o desenvolvimento rural em áreas de baixo e alto potencial.
- g) Aplicar e vigiar as medidas, dando seguimento ao Plano de Ação em todos os níveis, em cooperação com a comunidade internacional.

Considera-se importante a manifestação desses compromissos, em que pese o fato de que no início de 2002 a FAO organizou uma nova Conferência com o nome de “Cúpula + 5”, na qual se constatou que a meta para 2015 estava muito distante de ser atingida. Para o

Diretor Geral da FAO, Jaques Dióf, o progresso em reduzir a fome no mundo paralisou, e em consequência da fome, ainda morrem anualmente seis milhões de crianças com até 5 anos de idade. Para reduzir o número de famintos, é necessário atingir 24 milhões de pessoas ao ano. O que se observa, no entanto, é que, entre os anos de 1998-2000, esse número atingiu apenas 2,5 milhões (FAO, 2002). Esses dados revelam que as políticas de combate à fome, em nível internacional, prescindem de resultados mais significativos, visto que para isso se necessita sobretudo de ampla vontade política de todos os países envolvidos diante desses imperativos.

Constata-se que o binômio pobreza/fome está profundamente interconectado, embora esses conceitos sejam equivocadamente vistos como intercambiáveis e de igual conteúdo e significado. A fome é a manifestação mais crítica da pobreza. É interessante observar que em relação aos investimentos necessários para a diminuição da pobreza no mundo, Jeffrey Sachs, Diretor do Instituto da Terra da Universidade Columbia e assessor especial do então secretário-geral da ONU, Kofi Annan, para as metas de desenvolvimento de milênio, refere:

A verdade é que agora o custo é provavelmente pequeno em comparação com qualquer medição relevante [...] o que é mais importante, a tarefa pode ser executada dentro dos limites que o mundo rico já empenhou: 0,07% do produto nacional bruto do mundo de renda alta, meros Us\$ 10 de renda. Todo o incessante debate sobre assistência ao desenvolvimento [...] diz respeito, na verdade, a menos de 1% da renda do mundo rico (SACHS, 2005, p. 331).

Seguindo em sua análise, Sachs<sup>2</sup> aponta duas grandes razões para justificar a existência desse quadro. A primeira relaciona-se à diminuição da quantidade de miseráveis,<sup>3</sup> estimada pelo Banco Mundial em 1,1 bilhão de pessoas, o que corresponde a um quinto da população mundial. Há duas gerações atrás essa proporção estava perto da metade e há uma geração atrás, estava em torno de um terço. No entender desse autor, a “proporção da população mundial que ainda está atolada na miséria é, em termos relativos, administrável” (SACHS, 2005, p. 332).

De acordo com Sachs, ao referir-se à “miséria administrável” diz que se tem a sensação de que houve um total afastamento da dimensão ética necessária para compreender que a miséria provoca um estado de desvalorização social do sujeito perante o mundo e a sociedade, e o mais grave, denota a banalização desse fenômeno. O valor numérico indicado torna invisível a verdadeira dimensão do cotidiano de aproximadamente 816 milhões de

<sup>2</sup> As demais razões aludidas podem ser encontradas em Jeffrey Sachs (2005).

<sup>3</sup> Para o Banco Mundial, o critério utilizado para determinar a quantidade de miseráveis no mundo é a renda de US\$ 1 por dia, sendo que o mesmo banco utiliza a renda 2 US\$ por dia para medir a pobreza moderada (SACHS, 2005, p. 47).

pessoas atingidas pela privação constante de alimentos e desenha uma realidade onde a coexistência das forças essenciais do ser social e sua negação demonstram as contradições do sistema capitalista.

A segunda razão apontada por Sachs para justificar esse quadro é assim manifestada:

A meta é acabar com a pobreza extrema, não com toda a pobreza, e ainda menos, equiparar as rendas mundiais ou acabar com a distância entre ricos e pobres. Isso pode acabar acontecendo, mas, para tanto, os miseráveis terão que ficar ricos graças aos próprios esforços. Os ricos podem ajudar muito os pobres dando alguma assistência para arrancá-los da armadilha da pobreza que agora os aprisiona (SACHS, 2005, p. 332).

Essa concepção, perfeitamente ajustada à ideologia neoliberal, transfere a responsabilidade de sair da pobreza ao próprio indivíduo, ignorando completamente que o “homem torna-se um ser que dá respostas precisamente na medida em que, paralelamente ao desenvolvimento social e em proporção crescente, ele generaliza, transformando em perguntas seus próprios carecimentos e suas possibilidades de satisfazê-los” (LUKÁCS, 1978, p. 5). Isso requer que o homem tenha, antes de tudo, condições materiais concretas de trabalho que assegurem sua capacidade de reprodução social. De acordo com Marx, o trabalho é o fundamento ontológico-social, o qual permite a humanização do homem e o refinamento de suas faculdades (BARROCO, 2001).

Acredita-se, assim, que “sair da armadilha da pobreza” pressupõe interrogar-se a respeito de quem a criou e quais são os interesses implicados em sua real extinção. Isso talvez seja um dos fatores que justifique os resultados de programas de combate à pobreza e à fome propostos pelos organismos internacionais estarem muito aquém do esperado, já que a pobreza de 1,1 bilhão de seres humanos é considerada por Sachs como “perfeitamente administrável”.

## **2 Política de segurança alimentar no Brasil**

A luta contra a fome no país não é recente. No pós-guerra, o médico brasileiro Josué de Castro mapeou a fome no Brasil e “suas idéias foram decisivas para a instituição do salário mínimo, que estabeleceu uma cesta de 12 alimentos, que comprometeria 50% da estimativa salarial e atenderia a 100% das recomendações de calorias, proteínas, sais minerais e vitaminas” (BATISTA FILHO, 2003, p. 1).

Na década de 1970, cria-se o INAN (Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição) com o objetivo de formular uma política de alimentação e nutrição, inserida na proposição do I Plano Nacional de Desenvolvimento, o qual integrava o I PRONAN (Programa Nacional de Alimentação e Nutrição). A abrangência de suas ações incluía o sistema de produção e distribuição<sup>4</sup> de alimentos básicos e o fornecimento de suplementação alimentar a parcelas de população de baixa renda. Cabe frisar que:

A intenção era de que o Estado atuasse junto à população mais pobre enquanto não houvesse uma melhoria na distribuição de renda que reconhecidamente constava nos textos oficiais como modo de resolver o problema de desnutrição no país. Em contrapartida, a distribuição mais equitativa da renda vai sendo postergada em razão da conjuntura de crise do país, que reproduz as condições do capitalismo internacional, com inflação e desemprego (FELICIELLO; GARCIA, 1996, p. 225).

No entanto, as primeiras referências à Segurança Alimentar, enquanto política pública, surgem ao final de 1985 através do Ministério da Agricultura, que prevê uma “Política Nacional de Segurança Alimentar” visando atender às necessidades alimentares da população e atingir a auto-suficiência nacional na produção de alimentos. Formulada por uma equipe de técnicos, a convite do Ministério da Agricultura, ela trouxe consigo, à época, poucos desdobramentos. A utilização da noção de segurança alimentar limitava-se até então em avaliar o controle do estado nutricional dos indivíduos, sobretudo a desnutrição infantil, sob a égide da Vigilância Sanitária (MALUF, 1996, p. 2). A proposta de elaborar uma política de Segurança Alimentar também contemplava a criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar que deveria ser presidido pelo Presidente da República e composto por Ministros de Estado e representantes da Sociedade Civil. Esse tema foi retomado durante a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, realizada em 1986, a qual colocava a alimentação como um direito básico.

O conceito de Segurança Alimentar ampliava-se incorporando às esferas de produção agrícola e do abastecimento as dimensões do acesso aos alimentos, das carências nutricionais e da qualidade dos alimentos. Começava-se então a falar de Segurança Alimentar e Nutricional (VALENTE, 1995, p. 2).

Em 1991, o Partido dos Trabalhadores, articulado à época em torno ao Governo Paralelo,<sup>5</sup> elaborou uma conjunto de medidas na Política de Segurança Alimentar,

<sup>4</sup> O abastecimento e distribuição de alimentos são tratados pelos autores em Belik, Silva e Takagi (2001).

<sup>5</sup> O Governo Paralelo foi criado em 1991 por Luis Inácio Lula da Silva para acompanhar as ações da administração de Fernando Collor de Mello após as eleições de 1989.

fundamentada na proposta de 1986, agora sem limitar a segurança alimentar ao tema do abastecimento e da problemática agrícola. Porém, essa proposta, quando encaminhada ao Governo Collor, não foi acolhida, sendo reapresentada ao governo de Itamar Franco, em 1993, havendo sido aceita como base para subsidiar a elaboração do Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria, bem como a criação do CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar) no mesmo ano. O movimento desencadeado pela “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida” assumiu uma dimensão nacional, inspirada em razões de ordem ética e na importância da solidariedade. Seu mérito foi o de denunciar a existência de 32 milhões de miseráveis nos campos e nas cidades do país.

Sob a liderança do sociólogo Herbert de Souza, desencadeia-se a Campanha contra a Fome, e com o apoio do CONSEA, realiza-se a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar em julho de 1994, durante a qual se obtém uma declaração política e um documento pragmático com as condições e requisitos para consolidar uma Política Nacional de Segurança Alimentar. A experiência do CONSEA, contudo, durou apenas até o final de 1994, quando o governo substituiu essa iniciativa por ações do Programa Comunidade Solidária. A extinção do CONSEA e a criação do Conselho Consultivo da Comunidade Solidária acarretaram a indefinição da Política Nacional de Segurança Alimentar, afetando amplos setores da sociedade como os pequenos e médios produtores rurais e urbanos, deixando, assim, de cumprir as diretrizes básicas anteriormente formuladas.

Observa-se uma nova fragmentação das políticas públicas de combate à fome. Essa divisão resultou, por exemplo, na extinção do INAN, em 1997, e na manutenção do programa de distribuição de cestas básicas de forma instável e sujeito ao calendário eleitoral. O PCA (Programa Comunidade Ativa), criado em 1999, voltava-se para os municípios de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), sendo que até 2001 apenas 157 municípios haviam sido atendidos, contra a previsão inicial de 1000 até o final do ano 2000, quando o governo federal cortou do orçamento a verba para o PRODEA que distribuía cestas básicas para a população-alvo desta política. A justificativa oficial alicerçou-se no entendimento de que “o caráter assistencial do programa não contribuiu para a redução da pobreza e, além disso, a distribuição de cestas vindas de fora não ajuda a melhorar a economia dos municípios”. Depois disso, passa-se então para uma “nova estratégia”: a de gradativamente transferir às famílias beneficiadas por algum programa social para os “novos programas” criados em 2001, como o “Bolsa-Alimentação” e o “Bolsa-Escola”, os quais foram implantados em 2001 pelo Ministério da Educação com recursos provenientes do Fundo de Combate à Fome. Nesse contexto, o valor dessa bolsa era bem menor do que o das cestas

básicas distribuídas pelo PRODEA, sendo muito menor ainda se comparado com as que deram origem ao programa nas prefeituras de Campinas, Porto Alegre e Distrito Federal (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001, p. 23).

Percebe-se, assim, que durante o governo Fernando Henrique existiram duas tendências nas políticas de combate à fome e insegurança alimentar. A primeira direcionou-se ao esvaziamento das políticas universais, substituindo-as por políticas compensatórias e localizadas, com alcance limitado e baixos resultados. A segunda tendência consistiu na substituição de programas baseados na distribuição de bens por um valor mensal em dinheiro, variando de R\$ 15,00 a R\$ 20,00 por mês. Nenhuma dessas tendências concedeu primazia a fatores determinantes para se alcançar as diretrizes da segurança alimentar como é o caso da diminuição da concentração das riquezas, que, como é sabido, agrava o quadro de extrema desigualdade social no país e, em conseqüência, a fome e insegurança alimentar.

## 2.1 A política de segurança alimentar a partir da criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

As políticas estruturais podem modificar as bases sociais e culturais das populações consideradas em situação de risco nutricional. Mediante o desenvolvimento de mecanismos que permitam o acesso a ativos de produção e educação, torna-se possível garantir a melhoria de renda, em bases permanentes, para as populações excluídas (BELIK, 2003).

O Ministério Extraordinário de Combate à Fome e Insegurança Alimentar (MESA)<sup>6</sup> foi criado em 23 de janeiro de 2004 pelo Presidente Lula e sua missão era a de coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a execução dos programas de transferência de renda como o Bolsa-Família, bem como aprovar os orçamentos gerais do Serviço Social do Comércio, do Transporte e da Indústria. Era o responsável pelas políticas nacionais de desenvolvimento social, segurança alimentar e nutricional, de assistência social e de renda e cidadania do país, sendo também o gestor do Fundo Nacional de Assistência Social.

Os programas de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), que sucedeu ao extinto MESA, são iniciativas do Fome Zero que buscam erradicar a fome e suas conseqüências imediatas para o conjunto da população mais pobre. Na prática, são ações e programas que seguem os preceitos da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, envolvendo a atuação dos governos estaduais,

---

<sup>6</sup> O Ministério Extraordinário de Combate à Fome e à Insegurança Alimentar (MESA) foi posteriormente substituído pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) como resultado de uma série de

ministérios e sociedade civil em geral. Essas iniciativas visam contribuir para a superação dos desafios e o alcance da estratégia de desenvolvimento no conjunto do país. Os programas da SESAN (Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) são: acesso à alimentação, à educação para a alimentação saudável; gestão da política de segurança alimentar e nutricional; construção de cisternas; programa de aquisição de alimentos; programa do leite; restaurante popular; cozinha comunitária e popular; banco de alimentos e colheita urbana; hortas comunitárias; consórcio de segurança alimentar e desenvolvimento local, (CONSADs); educação alimentar; apoio a comunidades quilombolas; apoio a comunidades indígenas e atendimento emergencial. Todos esses programas contemplam distintos projetos, sendo que o Programa Fome Zero possui um conjunto de 25 políticas e 60 programas que atendem a três dimensões: estruturais, específicas e locais.

Entende-se por segurança alimentar e nutricional “a garantia do acesso diário à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade suficientes a todo o cidadão brasileiro, em especial aos mais pobres” (SESAN, 2004). Essa visão atende os princípios da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos realizada em Viena em 1993, quando o direito à alimentação passou a ser incorporado aos demais direitos do homem, estabelecidos na Carta dos Direitos Humanos de 1948. Os demais elementos como a quantidade, qualidade e regularidade também estão em consonância com o compromisso assumido pelo Estado Brasileiro na Cúpula Mundial de Alimentação, de 1996, já referida anteriormente.

Percebe-se que há uma forte determinação para que a Política de Segurança Alimentar e Nutricional se volte para a integração de seus objetivos com as demais políticas sociais promovidas pelo MDS. O reconhecimento de que a insegurança alimentar tem como causa a falta absoluta ou relativa de poder aquisitivo de aproximadamente um terço da população brasileira representa a possibilidade de pensar essa política de forma diferente e de tratá-la também com novos olhares. Cabe ressaltar que, em termos de acompanhamento dessa política, o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão divulgou, recentemente, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), a qual permitiu investigar as condições dos domicílios em relação à segurança alimentar, propiciando a construção de indicadores para a medida direta daquela condição. “É a primeira vez que esse indicador é observado em âmbito nacional [...] e os resultados obtidos oferecem o perfil de segurança alimentar no Brasil [...], sendo ampliado o potencial explicativo dos indicadores construídos” (IBGE, 2006, p.13). Percebe-se que a PNAD 2004 representa um instrumento consistente de

---

transformações implementadas com vistas a contornar dificuldades relacionadas com a implementação de políticas públicas pelo Governo Lula.

pesquisa e informação, capaz de subsidiar estudos para as diferentes áreas de conhecimento, dentre elas, o Serviço Social, profissão que atua diretamente com os problemas decorrentes da insegurança alimentar e análise sobre a eficácia dos programas sociais implantados nesse âmbito.

## 2.2 Alguns resultados quanto à segurança alimentar, segundo dados da PNAD 2004

A pesquisa revela que em 65,2% de aproximadamente 52 milhões de domicílios particulares brasileiros, estimados para 2004, residiam pessoas em situação de Segurança Alimentar (SA).<sup>7</sup> Desse conjunto fazem parte pessoas que efetivamente tiveram acesso nos 90 dias prévios à data da entrevista aos alimentos em quantidade e qualidade adequadas e que sequer se sentiam na iminência de sofrer qualquer restrição no futuro próximo. Significa um contingente equivalente a 109 milhões de pessoas ou 60,2% do total. Por outro lado, nos outros 34,8% dos domicílios, considerados em situação de insegurança alimentar (IA), residiam, aproximadamente 72 milhões de pessoas (39,8% do total), as quais viviam em unidades domiciliares submetidas à insegurança alimentar leve, moderada ou grave. A mesma fonte indica que em 12,3% e 6,5% deles vivem pessoas com insegurança alimentar moderada e grave, respectivamente. Isso significa que, apesar de todos os esforços no que tange à política de segurança alimentar e nutricional implantada nos últimos anos, esse fenômeno atinge um universo de 39,5 milhões de pessoas, o que supera a população da Argentina, equivalente a cerca de 35 milhões de habitantes.

Outro fator apontado pela pesquisa é que no meio rural brasileiro há maior prevalência domiciliar de insegurança alimentar grave ou moderada, sendo que cerca de 9,5 milhões de moradores rurais convivem com restrição quantitativa de alimentos e 3,4 milhões convivem com a experiência da fome. No Sul do Brasil, a incidência de insegurança alimentar no âmbito da população rural é menos intensa do que no Norte-Nordeste do país, atingindo, segundo a mesma fonte, 12,3% da população com insegurança alimentar, ou seja, 1.053.100 pessoas. Não obstante, torna-se igualmente importante examinar as causas que produzem esse quadro. Alguns estudos realizados recentemente identificaram razões históricas que contribuem para produzir esse cenário, os quais repercutem até os dias atuais. Nesse contexto:

---

<sup>7</sup> Segundo o IBGE (2006, p. 27), considera-se Segurança Alimentar: o acesso ao alimento em quantidade e qualidade suficientes sem preocupação de ausência em um futuro próximo. Insegurança Alimentar Moderada é a limitação de acesso quantitativo aos alimentos e Insegurança Alimentar Grave é a situação de fome pela qual passam as pessoas quase todos os dias.

Na retórica do Estado desenvolvimentista da era Vargas e das transformações subseqüentes, os agricultores foram duramente penalizados por produzirem farinha e serem relegados a meros produtores de cereais [...] simultaneamente foi sendo esvaziado um dos esteios da tradição camponesa do Brasil meridional [...] o que chamamos de mito da “autonomia camponesa”, com o abandono de muitas práticas vinculadas ao autoconsumo (hortas, pomares, criação de pequenos animais e transformação caseira (SACCO DOS ANJOS 2005, p. 17; aspas no original).

A insegurança alimentar das populações rurais expressa também a desigualdade que permeia as relações sociais no âmbito da produção agrícola. Muitas seriam as análises necessárias para discutir a questão do acesso à terra e aos meios de produção, mas não é esse o objetivo deste trabalho.

Quanto às regiões pesquisadas pela PNAD 2004, a desigualdade regional é confirmada mais uma vez, apontando o Norte e Nordeste como regiões em que a insegurança alimentar grave apresentou proporções mais elevadas na zona rural, enquanto que no Sul e Centro-Oeste ocorreu o inverso, havendo sido detectada a insegurança alimentar grave em maiores proporções nas áreas urbanas. No Nordeste a insegurança alimentar grave atinge respectivamente 17,1% e 13,2% da população residente no âmbito rural e urbano. Na região Norte, ela incide sobre 14,4% da população rural e 12,7% na população urbana. Na região Sul, a incidência de situações de insegurança alimentar grave é de apenas 2,6%.

No que se refere à raça, constatou-se que a insegurança alimentar atinge 11,5% da população negra ou parda e cai para 4,1% entre os brancos, o que demonstra também a desigualdade econômica entre as raças. Cabe ainda destacar que a insegurança alimentar não só se manifesta pela ausência dos alimentos, mas também pelo seu uso inadequado, o que se comprova nos dados de 2002-2003 da POF (Pesquisa de Orçamentos Familiares).

Segundo essa fonte, existem 38,8 milhões de brasileiros com excesso de peso, dos quais 10,5 milhões são considerados obesos (BELIK, 2006). Esse fato denota a complexidade da questão relativa à Segurança Alimentar, seus múltiplos enfoques e os atuais desafios para a construção de políticas que atendam às dimensões implicadas, bem como à natureza interdisciplinar dessa questão.

Esses dados evidenciam parte de um quadro deveras complexo, o qual requer uma aproximação cada vez mais rigorosa por parte dos instrumentos de mensuração, de forma a oferecer a real expressão da fome e de insegurança alimentar no contexto de um país repleto de desequilíbrios regionais. É o conhecimento dessa realidade que nos permite reformular os instrumentos de intervenção estatal, visando reduzir esse grave problema que se estende, em maior ou menor grau, por todas as regiões do Brasil.

### **Considerações finais**

A luta contra a fome no mundo tem mobilizado diferentes organismos internacionais através do tempo. O surgimento da Declaração Mundial da Alimentação, em conferência realizada em Roma no ano de 1996, coincidiu com um apelo enfático por parte do Diretor Geral da FAO para que se empreendesse uma corrida contra o relógio, a fim de reduzir pela metade o número de desnutridos até o ano 2015.

O tema da segurança alimentar, na acepção dos autores do presente artigo, não pode ser abordado sem que se considere o funcionamento de uma sociedade construída sob o império da lógica capitalista, marcada pela brutal desigualdade social, no qual a disponibilidade e o acesso à alimentação é dificultado pela concentração dos meios de produção. Parte-se aqui da premissa de que se torna crucial oferecer condições mínimas que permitam aumentar os graus de liberdade às estruturas de ascensão social por parte da população mais pobre. Percebe-se que o Brasil, no plano diplomático-institucional, segue estritamente as determinações emanadas das grandes arenas mundiais de decisão em torno das noções de segurança alimentar, incorporando os elementos que ampliam o seu conceito e escopo temático.

Entretanto, somos do entendimento de que as políticas públicas adquiriram visibilidade apenas na década de 1990, quando a sociedade brasileira passava por um momento no qual o Estado havia reduzido consideravelmente seu nível de protagonismo diante do ajuste fiscal imposto pelos organismos multilaterais. A desativação de um importante espaço de articulação e interlocução – o CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar) – acarretou sérios prejuízos à população-alvo de programas que foram extintos ou substituídos por outros de menor alcance, o que denota a opção pelo desenvolvimento econômico, desvinculando-o do social.

Parte-se do suposto de que a criação de um Ministério que prioriza o combate à fome não garante a eficácia das medidas preconizadas. Considera-se que os indicadores divulgados pelo IBGE permitem dimensionar os problemas da insegurança alimentar e sua manifestação mais severa que é a fome. Sabe-se que muito ainda há por se fazer para tornar mais efetiva a Política de Segurança Alimentar, pois os fatos indicam a redução das situações de insegurança alimentar num ritmo muito aquém do esperado. No início do governo Lula, existia um contingente de aproximadamente 44 milhões de pessoas convivendo com a insegurança alimentar, montante que se viu reduzido para 39,5 milhões como resultado da ação estatal.

Pode-se concluir que em termos percentuais não houve uma grande transformação e que a insegurança alimentar não pode ser atribuída à falta de alimentos e sim às condições que assegurem o seu acesso, seja na forma de programas de transferência de renda, seja via produção de alimentos para o autoconsumo, tanto no campo quanto na cidade. O fato da fome e da insegurança alimentar atingirem as populações rurais é sumamente importante e pode estar associado ao desprestígio que acomete as famílias rurais em relação a produzirem para atender a suas próprias necessidades de consumo. Essa e outras questões devem servir de base para que o Estado e a sociedade civil atuem no sentido de ampliar e qualificar o papel das políticas públicas de longo prazo, sem perder de vista ações emergenciais e formação de recursos humanos para atuar nessa área, especialmente, no âmbito do serviço social.

### Referências

- BATISTA FILHO, Malaquias. Da fome à Segurança Alimentar retrospectiva e visão prospectiva. *Revista Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 4, p. 872-873, jul./ago. 2003.
- BARROCO, Maria Lúcia Silva. *Ética e Serviço Social: fundamentos ontológicos*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- BELIK, Walter. As várias dimensões da Fome. *Jornal da Unicamp*, 12 a 25 jun. 2006, p. 2.
- BELIK, Walter; SILVA, José Graziano da; TAKAGI, Maya. *Políticas de Combate Fome*. São Paulo: Perspectiva. v. 15. n. 4, 2001, p. 119-129.
- BRASIL, IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. Situação alimentar no mundo, 2001. Disponível em: <[www.ibase.org.br](http://www.ibase.org.br)>. Acesso em: 5 jan. 2005.
- BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE. *Segurança Alimentar: 2004*. Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.
- CAPORAL, Francisco Roberto. Superando a revolução verde: a transição agroecológica no RS. *Revista Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável*, v. 3, n. 3, p 70-85, 2002.
- CASTRO, Josué de. *Geografia da fome: o dilema brasileiro, entre o pão e o aço*. 10. ed. São Paulo: Brasiliense, 1967.
- CHONCHOL, Jaques. A soberania alimentar. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 33-48, 2005.
- DECLARAÇÃO MUNDIAL DE ROMA.
- Disponível em: <[www.feedingminds.org/level3/lesson3/WFSdecl\\_pt.htm](http://www.feedingminds.org/level3/lesson3/WFSdecl_pt.htm)>. Acesso em: 18 jun. 2006.
- FAO. *O progresso em reduzir a fome parou virtualmente*. Disponível em: <[www.fao.org/english/new](http://www.fao.org/english/new)>. Acesso em: 18 jun. 2006.
- FELICIELLO, Domenico; GARCIA, Rosa Wanda Dies. Cidadania e solidariedade: as ações contra a miséria. In: GALEAZZI, Maria Antonia (Org.). *Segurança alimentar e cidadania; as contribuições das universidades paulistas*. Campinas, São Paulo: Mercado de Letras, 1996.
- KAUTSKY, Karl. *A questão agrária*. 3. ed. São Paulo: Proposta, 1980.
- LAPPÉ, M. Frances; COLLINS, Joseph; KINLEY, Davis. *Aid as obstacle: twenty questions about our foreign aid and the hungry*. Institute for Food and Development Policy, Califórnia, USA, 1981.

LUKÁCKS, Georg. *As bases ontológicas do pensamento e da atividade do homem. Temas de ciências humanas*. Trad. C. N. Coutinho. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1978.

MALUF, Renato S.; MENEZES, Francisco; VALENTE, Flávio L. Contribuição ao tema segurança alimentar no Brasil. *Revista Cadernos em Debate*, NEPA, UNICAMP, p. 66-88, 1966.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um estado para a sociedade civil: temas éticos da gestão democrática*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SACHS, Jeffrey. *O fim da pobreza: como acabar com a miséria mundial nos próximos anos*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SACCO DOS ANJOS, Flávio; CALDAS, Nádia Velleda; GODOY, Wilson Itamar. Agricultura familiar e segurança alimentar: estudo de caso sobre o autoconsumo no Rio Grande do Sul. In: *Anais do XII Congresso Brasileiro de Sociologia*, 2005. (CD-ROM)

SACCO DOS ANJOS, Flávio. *Agricultura familiar, pluratividade e desenvolvimento rural no sul do Brasil*. Pelotas: EGUFPel, 2003.

SEN, Amarya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YASBECK, Maria Carmelita; GIOVANI, Geraldi di. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2004.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. *A evolução, conceito e o quadro da segurança alimentar dos anos 90 no mundo e no Brasil*. Disponível em: <[www.sept.pr.gov.br/conselhos/consea/artigos](http://www.sept.pr.gov.br/conselhos/consea/artigos)>. Acesso em: 4 abr. 2006.