

## A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL

Dione Chaves de Macedo<sup>1</sup>  
Estelamar Maria Borges Teixeira<sup>2</sup>  
Marlene Jerônimo<sup>3</sup>  
Ozeni Amorim Barbosa<sup>2</sup>  
Maria Rita Marques de Oliveira<sup>4</sup>

### Resumo

Esta revisão mostra a trajetória para a construção do atual conceito de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, pontuando os eventos e acontecimentos sociais e políticos que direta ou indiretamente nortearam esse processo e estabeleceram limites e prioridades para as políticas sociais. O principal marco histórico deste conceito foi o primeiro inquérito alimentar realizado no Brasil por Josué de Castro, que na década de 1930 levanta e caracteriza a fome como um problema político. Daí por diante, instalam-se várias iniciativas governamentais de combate ao problema, mas todas sem continuidade. Em 1985, o Ministério da Agricultura lança uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar, a construção dessa política ganha certa envergadura a partir da realização da I conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, e da apresentação do Plano Nacional de Segurança Alimentar ao presidente Itamar em 1993, culminando com a criação da Ação pela Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela vida. Em 1999 o Ministério da Saúde aprova a Política Nacional de Alimentação e Nutrição. Em 2003, o Programa Fome Zero do governo federal institui várias ações de combate a insegurança alimentar no país. Em 2006, aprova-se a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) que cria o Sistema Nacional de Segurança alimentar e Nutricional (SISAN).

**Palavras-chave:** Segurança alimentar; Desenvolvimento; Políticas de alimentação.

### Introdução

A aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) em cinco de dezembro de 2006, além de permitir uma ampla discussão em relação à Segurança Alimentar e nutricional, possibilitou a instauração do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), dentro de uma perspectiva brasileira de Segurança Alimentar e nutricional sustentável, que vem sendo discutida desde 1939.

Este artigo tem por objetivo traçar uma linha do tempo, que abordará a Segurança Alimentar e Nutricional desde sua concepção até os dias atuais, pontuando eventos e/ou

---

<sup>1</sup> Doutoranda do Curso de pós-graduação em Solos - UNESP – Jaboticabal – SP.

<sup>2</sup> Doutorandas do Curso de pós-graduação em Alimentos e Nutrição – UNESP – Araraquara – SP.

<sup>3</sup> Coordenadora do Curso de Tecnologia em Alimentos IFTriângulo – Campus Uberaba /MG.

<sup>4</sup> Professora Assistente Doutora do Departamento de Educação do Instituto de Biociências da Universidade Estadual Paulista – UNESP - Botucatu.

acontecimentos sociais e políticos que direta ou indiretamente nortearam seu conceito. Será mostrado que a evolução do atual conceito de Segurança Alimentar ocorreu em meio às propostas políticas de cada período, tomou forma na I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em 1994, e foi legitimado pela LOSAN.

### **O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)**

A garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada é condição primeira para o exercício da cidadania. No relatório especial para a ONU (BRASIL, 2002) consta que:

O direito à alimentação adequada é um direito humano inerente a todas as pessoas de ter acesso regular, permanente e irrestrito, quer diretamente ou por meio de aquisições financeiras, a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes, correspondentes às tradições culturais do seu povo e que garanta uma vida livre do medo, digna e plena nas dimensões física e mental, individual e coletiva.

O DHAA constitui-se em um dos Direitos humanos fundamentais previstos no ordenamento jurídico nacional e internacional, como na Declaração Universal dos Direitos Humanos, no Pacto Internacional de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais e na Convenção Internacional dos Direitos da Criança. De tal forma que essas normas internacionais reconhecem o direito de todos à alimentação adequada e o direito fundamental de toda pessoa a estar livre da fome, como pré-requisito para realização de outros direitos humanos (VALENTE et al., 2007).

Na Constituição Federal, o Direito à alimentação, ainda que não tenha sido mencionado no seu art. 6º, que trata dos direitos sociais, o mesmo é previsto por meio de interpretação sistemática de diversos artigos da mesma. Ainda nesse contexto, além de prevista em suas obrigações constitucionais, a obrigação do Estado brasileiro de respeitar, proteger e realizar o direito à alimentação, em articulação com os outros direitos humanos, foi incorporado à legislação nacional quando da ratificação do Pacto Internacional de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais em julho de 1992 sob a forma de decreto legislativo (Decreto nº 591).

Em setembro de 2000 foi realizada em Nova York a Cúpula do Milênio das Nações Unidas, com a participação dos Chefes de Estado. O objetivo foi discutir e elaborar documentos que abrangeriam temas sociais tais como a redução da extrema pobreza e da fome; a universalização da educação fundamental; a redução da mortalidade infantil, materna e baixo peso ao nascer; a redução do HIV/AIDS e doenças endêmicas e a promoção da sustentabilidade.

A incorporação da nutrição nos objetivos, prioridades e metas foi reconhecida como fundamental para que o desenvolvimento e a superação da pobreza sejam alcançáveis e alcançados.

Objetivos do Milênio de responsabilidade específica da Nutrição:

Reduzir o número de pessoas subnutridas à metade do nível atual até 2015.

Reduzir à metade a proporção de pessoas que passam fome, também até 2015.

Realização progressiva do direito humano à alimentação adequada.

### **Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)**

A preocupação com a Segurança Alimentar aparece pela primeira vez na Idade Média e volta em pauta na Europa a partir da Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Nessa época o seu conceito tinha estreita ligação com o conceito de segurança nacional e com a capacidade de cada país produzir sua própria alimentação, de forma a não ficar vulnerável a possíveis embargos, cercos ou boicotes devido a razões políticas ou militares (SANTOS, 2007).

A partir da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e, em especial, a partir da Constituição da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945, o conceito se fortalece a custos de divergentes interesses. No seio das recém-criadas organizações intergovernamentais (FAO e outros), já se podia observar a tensão política entre os organismos que entendiam o acesso ao alimento de qualidade como um direito humano e aqueles que entendiam que a Segurança Alimentar seria garantida por mecanismos de mercado (Instituições de Bretton Woods, tais como o Fundo Monetário Internacional - FMI e o Banco Mundial, dentre outros). Essa tensão era um reflexo da disputa política entre os principais blocos em busca da hegemonia (LEHMAN, 1996).

Após a Segunda Guerra a Segurança Alimentar foi hegemonicamente tratada como uma questão de insuficiente disponibilidade de alimentos. Em resposta foram instituídas iniciativas de promoção de assistência alimentar.

### **Histórico da assistência alimentar no Brasil**

Voltando um pouco no tempo, após a primeira guerra mundial foi criado comitê de Higiene da Sociedade das Nações, que foi o ponto de partida para determinações das estratégias e recursos disponíveis para atender e garantir as necessidades alimentícias básicas do ser humano (ONU, 2008).

No Brasil em 1938 são elaborados os primeiros inquéritos alimentares, coordenados por Josué de Castro<sup>2</sup>, análises pioneiras e clássicas sobre o fenômeno da fome no Brasil. Foi a partir das conclusões destes estudos que se criou o Serviço Central de Alimentação, pelo decreto lei nº1. 469 de 1 de agosto de 1939 (MALUF et al. 1996).

Em 1940 o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) absorveu o Serviço Central de Alimentação, com o objetivo de “melhorar a alimentação do trabalhador e, conseqüentemente sua resistência orgânica e capacidade de trabalho mediante a progressiva nacionalização dos seus hábitos alimentares com baixo custo.” (ANDRADE, 2008).

Do SAPS originaram-se muitos dos programas de assistência alimentar hoje vigente: Restaurantes Populares, Merenda Escolar, Auxílio-doença, Postos de Venda a Preços de Custo, Serviço de Visitação Domiciliar (SILVA, 1995).

Em 1942, foi criada a Coordenação da Mobilização Econômica (CME), que incluía um Serviço Técnico de Alimentação Nacional, com o objetivo de orientar a produção agrícola e industrial de alimentos e racionalizar a produção agropecuária e a comercialização, além de prestar assistência técnica à indústria por meio de um laboratório de tecnologia de alimentos (SILVA, 1995).

Em 1945, foi instalada a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), com funções de definir a Política Nacional de Alimentação, estudar o estado de nutrição e os hábitos alimentares da população, acompanhar e estimular as pesquisas relativas às questões e problemas de alimentação, trabalhar pela correção de defeitos e deficiências da dieta brasileira, estimulando e acompanhando campanhas educativas contribuindo para o desenvolvimento da indústria de alimentos desidratados (SILVA, 1995).

Em janeiro de 1946 fundou-se o Instituto Nacional de Nutrição (INN), que incorporou o Instituto de Tecnologia Alimentar criado em 1944. A nova entidade era dividida em quatro seções: Pesquisa Biológica, Pesquisa Social, Educação Alimentar e Patologia Clínica (SILVA, 1995).

Em 1952, elaborou-se o plano Conjuntura Alimentar e Problemas de Nutrição no Brasil abrangendo inquéritos nutricionais, expansão da merenda escolar, assistência alimentar a adolescentes, programas regionais, enriquecimento de alimentos básicos, apoio à indústria de alimentos, dos quais sobreviveu apenas a campanha da merenda escolar em função do êxodo rural, sendo o mesmo controlado pelo Ministério da Educação a partir de 1955 (ANDRADE,2008).

---

<sup>2</sup> Um dos fundadores da Food and Agriculture Organization (FAO) .

A Companhia Brasileira de Alimentos – COBAL foi criada em 1962 para participar da execução dos planos e programas de abastecimento oferecidos pelo governo, que previa a comercialização de gêneros, para suprir áreas insuficientemente atendidas, competindo com o regime privado (BRASIL, 1962).

Em 1972 foi Criado Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), vinculado ao Ministério da Saúde, com o objetivo de formular uma Política de Alimentação e Nutrição para garantir a qualidade dos alimentos destinados ao consumo no país e a promoção de práticas saudáveis para prevenir e controlar distúrbios nutricionais e propiciar o acesso universal aos alimentos (ARRUDA, 2007).

A Conferência Mundial de Alimentação, de 1974, estabeleceu que a garantia da Segurança Alimentar teria que passar por uma política de armazenamento estratégico e de oferta e produção de alimentos (BATISTA FILHO, 1993). O enfoque, nesta época, estava preponderantemente no produto e não no ser humano, ficando a dimensão do direito humano em segundo plano. Foi neste contexto que a Revolução Verde intensificou-se, inclusive no Brasil, com um enorme impulso na produção de soja (ARRUDA, 2007). Essa estratégia aumentou a produção de alimentos, mas, paradoxalmente, fez crescer o número de famintos e de excluídos, pois o aumento da produção não implicou aumento da garantia de acesso aos alimentos (SILVA, 1995, MALUF et al. 1996, ANDRADE, 2008).

Em 1976 foi criado o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – PRONAN (ARRUDA, 2007). Sua atuação foi orientada junto à oferta e demanda de alimentos. Concentrando as suas ações em três frentes (SILVA, 1995):

- a) suplementação alimentar;
- b) racionalização dos sistemas de produção e comercialização de alimentos;
- c) atividades de complementação e apoio.

A partir dos anos 80, os ganhos contínuos de produtividade na agricultura continuaram gerando excedentes de produção e aumento de estoques, resultando na queda dos preços dos alimentos (BATISTA FILHO, 2003). No entanto, estes excedentes alimentares passaram a serem colocados no mercado sob a forma de alimentos industrializados, sem que houvesse a eliminação da fome (VALENTE 2004). Nessa década, reconhece-se que uma das principais causas da insegurança Alimentar da população era a falta de garantia de acesso físico e econômico aos alimentos, em decorrência da pobreza e da falta de acesso aos recursos necessários para a aquisição de alimentos, os quais sejam a renda e a terra (COSTA; PASQUAL, 2006). Assim, o conceito de Segurança Alimentar passou a ser relacionado com a

garantia de acesso físico e econômico de todos - e de forma permanente - a quantidades suficientes de alimentos (SILVA, 1995).

No final da década de 80 e início da década de 90, o conceito de Segurança Alimentar passou a incorporar também a noção de acesso a alimentos seguros (não contaminados biologicamente ou quimicamente); de qualidade (nutricional, biológica, sanitária e tecnológica), produzidos de forma sustentável, equilibrada, culturalmente aceitável e também incorporando a idéia de acesso à informação (BETTO, 2004). Essa visão foi consolidada nas Declarações da Conferência Internacional de Nutrição, realizada em Roma, em 1992, pela Food and Agriculture Organization (FAO) e pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Agrega-se definitivamente o aspecto nutricional e sanitário ao conceito, que passa a ser denominado Segurança Alimentar e Nutricional (VALENTE 1997).

Em 1987, na 8ª seção do Comitê de Segurança Alimentar adotaram a seguinte definição: “Segurança Alimentar deve ter propósitos específicos: assegurar a produção alimentar adequada, conseguir a máxima estabilidade no fluxo de tais alimentos e garantir o acesso aos alimentos disponíveis por parte de quem necessita” (TEIXEIRA; HONORATO, 2008. p. 30)

Segundo Galeazzi (1996), integram-se nesta definição quatro tipos de manifestações do problema alimentar:

Os problemas conjunturais de disponibilidades agregada, que se referem à presença de lacunas cíclicas entre os níveis de produção e demanda alimentar.

Os problemas cíclicos ou estacionários de acesso que se referem à presença de dificuldades ocasionais que enfrentam determinadas famílias para satisfazer seus requerimentos nutricionais básicos.

Os problemas estruturais de disponibilidade agregada, que se referem à presença de lacunas entre produção e demanda.

Os problemas estruturais de acesso que se referem à presença, em determinados setores sociais, de uma lacuna sistemática entre necessidades nutricionais e a renda disponível para o consumo alimentar.

O entendimento de Segurança Alimentar como sendo “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” foi proposto em 1986, na I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição e consolidado na I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em

1994 (PACHECO, 2003). É importante perceber que esse entendimento articula duas dimensões bem definidas: a alimentar e a nutricional. A primeira se refere aos processos de disponibilidade (produção, comercialização e acesso ao alimento) e a segunda diz respeito mais diretamente à escolha, ao preparo e consumo alimentar e sua relação com a saúde e a utilização biológica do alimento. É importante ressaltar, no entanto, que o termo Segurança Alimentar e Nutricional, somente passou a ser divulgado com mais força no Brasil após o processo preparatório para a Cúpula Mundial de Alimentação, de 1996, e com a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), em 1998 (HIRAI & ANJOS, 2007). De acordo com Burlandy (2006), o Fórum Brasileiro é composto por redes de organizações da sociedade civil, fóruns estaduais, regionais e indivíduos que atuam no campo da SAN. Criado em 1998 e inserido em redes internacionais, como Fórum Global de SAN; Rede Internacional DHAA e Aliança Mundial para Nutrição e Direitos Humanos.

Durante o governo Collor de Mello de 1990 a 1992, houve um desmantelamento das áreas de alimentação e nutrição extinguindo quase todos os programas dessa área, apenas três mantiveram-se na agenda política: o Programa de Combate ao Bócio Endêmico e o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) - no âmbito do setor saúde - e o Programa de Alimentação do trabalhador (PAT), sob gestão do Ministério do Trabalho.

No Brasil, em 1991, divulgou-se a proposta de uma Política Nacional de Segurança Alimentar elaborada pelo “Governo Paralelo”, visando gerar propostas alternativas de descentralização que seriam fundamentais para a obtenção da segurança alimentar, pois favorecia a participação e controle social das ações governamentais (MALUF, 1996). Isso considerando que a descentralização em muitos casos é mais eficiente, além de ser inevitável face à dimensão e às diferenças regionais do país. A proposta do “Governo Paralelo” teve um impacto inicial restrito, porém, ao ser aceita no início de 1993, pelo Governo Itamar Franco como uma das fundamentações para a instalação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), contribuiu para a definitiva introdução da questão agroalimentar e da fome como temas prioritários na agenda política nacional (MALUF, 1996).

A matriz da proposta do “Governo Paralelo” era a mesma da versão de 1986, agora sem limitar a Segurança Alimentar ao tema do abastecimento e da problemática agrícola. As origens da carestia e da fome eram atribuídas ao desemprego e à pobreza, agravadas pelas políticas recessivas dos anos 80 (MALUF, 1996). Afirmava que a modernização e a ampliação da capacidade de produção e distribuição de alimentos no Brasil, com ganhos expressivos de eficiência, não resultaram, com poucas exceções, no barateamento relativo dos alimentos e, portanto, pouco contribuiu para a ampliação do acesso aos mesmos, pelos

segmentos de menor renda da população. Daí a forte ênfase dada à retomada do crescimento econômico, com recuperação do emprego e dos salários, e a implementação de políticas de regulação dos mercados como condicionantes da segurança alimentar (VALENTE, 1996).

Tornada um objetivo estratégico de governo Itamar, a Segurança Alimentar nuclearia as políticas de produção agroalimentar (políticas agrária, de produção agrícola e agroindustrial), comercialização, distribuição e consumo de alimentos, com uma perspectiva de descentralização e diferenciação regional (SILVA, 1995). Em paralelo, ocorreriam as ações emergenciais contra a fome. Fariam parte, ainda, as ações governamentais de controle da qualidade dos alimentos e estímulo a práticas alimentares saudáveis. A ampliação do conceito de segurança alimentar, incorporando a garantia de acesso a alimento seguro (controle de qualidade dos alimentos) e em condições adequadas a seu aproveitamento, antecipava os resultados da I Conferencia Internacional sobre Nutrição, realizada em Roma, em 1992.

A propósito, desde o início dos anos 90, ampliou-se bastante a adoção da noção de Segurança Alimentar como referência das políticas nos vários níveis da administração pública no Brasil, isto é, nos organismos estaduais e municipais de agricultura e abastecimento (MALUF, 1996).

No governo do Presidente Itamar Franco foi implantada a Política de Segurança Alimentar, quando em 18 de abril de 1993, junto à Ação da Cidadania, foi lançado o Plano de Combate à Fome e a Miséria, como uma nova proposta de combate à problemática social, seguindo os princípios da descentralização, solidariedade e parceria entre o Estado e a sociedade (BURLANDY, 2003; VASCONCELOS, 2005).

A Ação da Cidadania foi um o movimento inspirado pelo sociólogo Herbert de Souza (o Betinho), e articulado por vários setores da sociedade civil brasileira. Ele baseava-se na compreensão de que cabe à cidadania instituir a lógica da solidariedade e, também apontar o rumo ao Estado e ao mercado. A resposta foi maciça, diversificada social e geograficamente e surpreendente em sua capacidade de inovação. Tratava-se de uma mobilização que combinava uma radical descentralização para dar lugar à iniciativa dos comitês locais da cidadania e a parceria entre eles, com governos, empresas, etc. Formaram-se cinco mil comitês operando em todo o país e, segundo levantamento de um dos principais institutos de pesquisa do país, soube-se que mais de 90% dos brasileiros acima de 16 anos aprovaram a campanha e 30% tiveram algum nível de participação nela (MALUF, 1996, p.4).

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar - CONSEA - foi criado em abril de 1993, como órgão de aconselhamento da Presidência da República. Compunha-se de Ministros de Estado e representantes da sociedade civil, sendo uma forma bastante inovadora de parceria na busca de soluções para o problema da fome e da miséria no país. Por certo, foi uma experiência marcada por tensões, mas também com um número significativo de



iniciativas, entre as quais a busca de tornar a Segurança Alimentar uma prioridade (SILVA, 1995).

O CONSEA realizou a primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar (CNSA) em julho de 1994. A CNSA resultou de um processo de mobilização social nacional em torno da questão alimentar e da conscientização do agravamento da fome no país (MALUF, 1996). Essa I Conferência produziu uma declaração política e um documento programático com as condições e requisitos para uma Política Nacional de Segurança Alimentar, conforme será detalhado mais adiante (PACHECO, 2003). Nessa I Conferência Nacional de Segurança Alimentar foi lançada a proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar, na qual o conceito de Segurança Alimentar encontra-se estreitamente vinculado aos direitos sociais e à consolidação da cidadania. Os encaminhamentos resultantes podem ser resumidos nas seguintes propostas (RENAULT, 1995):

1. Ampliar as condições de acesso à alimentação e reduzir seu peso no orçamento familiar.
2. Assegurar a saúde, nutrição e alimentação a grupos populacionais determinados.
3. Melhorar a tecnologia dos alimentos e seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis.

A experiência do CONSEA durou até o final do ano de 1994, quando o governo presidido por Fernando Henrique Cardoso lançou o Programa Comunidade Solidária (BRASIL, 2002). A interrupção da breve experiência do CONSEA prejudicou sua consolidação e o aprofundamento da proposta política. Assim, seus êxitos foram limitados, sobretudo, ao caráter de transição do Governo Itamar, a zelosa resistência dos controladores da política econômica, a novidade do tema e a frágil atuação dos seus próprios conselheiros (SILVA, 1995).

A Comunidade Solidária foi uma proposta do Governo Federal que surgiu em 1993 e que tinha como propósito, a parceria entre os três níveis de governo: federal, estadual e municipal e a sociedade em suas diversas formas de organização e expressão, sendo uma estratégia de articulação e coordenação de ações do governo no combate à fome e à pobreza, não se tratando mais de um programa (PACHECO, 2003). A parceria e a descentralização que caracterizam a proposta do programa Comunidade Solidária, não permitem a elaboração de um modelo único de atuação. Segundo Peliano et al. (1995), tratava-se de um processo extremamente dinâmico construído coletivamente com a proposta de introduzir na esfera pública, novas formas de gerenciamento de programas sociais, evitando clientelismo, a centralização, a superposição e fragmentação das ações e a pulverização dos recursos, eliminando a ineficiência, a descontinuidade e o desperdício.

Em 1998 teve início o processo de formulação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (BRASIL, 1999) e, em 1999 ela é aprovada pelo Conselho Nacional de Saúde como elemento integrante da Política Nacional de Saúde. Os eixos de ação, definidos na I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional realizada em 1994, foram estratégicos para a construção da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), muito dos quais foram incorporados entre suas diretrizes. São eles: produção e acesso a uma alimentação de qualidade; necessidade de programas de alimentação e nutrição para grupos populacionais nutricionalmente vulneráveis; controle de qualidade dos alimentos; promoção de hábitos alimentares e estilos de vida saudável (VALENTE, 1996; 2002).

Além disso, O PNAN inova ao firmar a promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) como fundamento de suas ações e aponta para a necessidade de criação de uma política abrangente de Segurança Alimentar e Nutricional (VASCONCELOS, 2005).

A partir de 2000, o governo de Fernando Henrique Cardoso adota programas de transferência direta de renda como estratégia para assistir à população carente. Fundamentada na experiência do Programa Bolsa Escola - adotada pelo governo federal com base na experiência bem sucedida implantada no Distrito Federal (1994-1998) pelo então governador Cristóvam Buarque – a Área Técnica de Alimentação e Nutrição propõe o Programa Bolsa Alimentação para atendimento às crianças menores de seis anos, gestantes e nutrizas de baixa renda (SILVA; CARVALHO, 1995). O Programa Bolsa Alimentação foi eficaz tanto em relação aos seus aspectos técnicos (definição de beneficiários, implantação, protocolo de seguimento e monitoramento) quanto em termos de impacto.

Em 2003, Luis Inácio Lula da Silva é eleito Presidente da República, estabelecendo como objetivo prioritário de sua gestão a Segurança Alimentar e Nutricional e o combate à Fome. Lançou o projeto Fome Zero que é, em 2009, uma estratégia impulsionada pelo governo federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos. Tal estratégia se insere na promoção da Segurança Alimentar e Nutricional buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome. Atua a partir de quatro eixos articuladores: acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda e articulação, mobilização e controle social.

Em 23 de janeiro de 2004, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) - para promover o desenvolvimento social e combater a fome visando à inclusão e a promoção da cidadania, garantindo a Segurança Alimentar e Nutricional, uma renda mínima de cidadania e assistência integral às famílias.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) tem a missão de coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a execução dos programas de transferência de renda, como o programa Bolsa Família, bem como aprovar os orçamentos gerais do Serviço Social da Indústria (SESI), do Serviço Social do Comércio (SESC) e do Serviço Social do Transporte (SEST).

Em março de 2004, realizou-se a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar Nutricional em Recife, na cidade de Olinda, apontando diretrizes para a Segurança Alimentar no país, em busca da construção conjunta de ações de governos e da sociedade civil.

Enquanto proposta de política pública, os temas abordados na Conferência envolveram diferentes setores e ações ligadas à: produção; comercialização; controle de qualidade dos alimentos; direitos do consumidor e o direito a informações sobre produtos alimentícios; acesso ao alimento e sua utilização no nível familiar, inclusive nas relações com o estado de saúde, articulando a questão alimentar e nutricional, incluindo o estímulo a práticas alimentares saudáveis e o respeito a diversidades culturais e a dimensão de gênero (ARRUDA, 2007).

Coerentemente, entre os primeiros atos de seu governo, Lula reinstalou o CONSEA, com a missão de ampliar o debate setorial sobre essa temática e convocar a II Conferência de SAN, que deliberou pela criação, em setembro de 2006, da Lei Orgânica para a Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN (BRASIL, 2006).

A LOSAN é resultado de uma grande mobilização que envolveu a sociedade, o Governo e o Parlamento.

A LOSAN “estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas à assegurar o direito humano à alimentação, visando a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda; conservando assim a biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos; promovendo a saúde, a nutrição e a alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social (Lei nº 11.346, de 15 /09, 2006).

Com esta lei foi possível instaurar o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), permitindo uma ampla discussão em relação à Segurança Alimentar e Nutricional. O desafio posto ao governo e à sociedade desde a LOSAN é a construção nacional do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional, de tal forma que se estabeleça uma rede nacional capaz de garantir a almejada segurança alimentar e nutricional.

### **Centro de Referência de Alimentação e Nutrição no Estado de Minas**

O Estado de Minas Gerais realizou quatro conferências estaduais. Em março de 2007, ocorreu a 4ª Conferência Estadual, a qual priorizou a confecção de um plano estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, definindo suas prioridades e procedendo a sua revisão. Para a efetivação da política estadual de segurança alimentar e nutricional sustentável, propõe-se duas prioridades: 1ª) Apoio à Reforma Agrária e ao fortalecimento da Agricultura familiar. Configurando assim ações específicas nesta prioridade: Diagnósticos, pesquisa, Capacitação e Controle SOCIAL. Tendo uma das ações específica nesta prioridade, a Implantação dos Centros de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável; 2ª) O Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável - CRESANS é um espaço de vivência da cidadania e de convivência social que, através de pesquisas, bancos de dados, integração de ações, mobilização social, formação e capacitação, se dedica à promoção da cidadania e participação social pelo Direito Humano à Alimentação Adequada de forma conjunta com as Comissões Regionais de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável – CRSANS e em conformidade com as diretrizes da lei 15.982, de 2006.

O processo de discussão e construção de um projeto mineiro para os CRESANS vem sendo desenvolvido pelo CONSEA-MG juntamente com um fórum de instituições de ensino superior, públicas e privadas, com assessoria do Instituto Harpia Harpiya. Tal processo prevê levantamento das ações de SANS em instituição de ensino superior; aprofundamento acerca de o tema Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável e proposição de ações conjuntas com as CRSANS, a fim de potencializar produção de informação relacionada à SANS. Foram discutidas as principais demandas e temas para apoio das instituições de ensino superior, quais sejam: Capacitação de agentes em SANS; realização de diagnósticos locais de SANS; desenvolvimento de tecnologias de produção e; metodologias participativas. As diretrizes do programa estão pautadas no acesso aos alimentos e a serviços públicos, educação alimentar e capacitação, pesquisas estudos e qualidade dos alimentos. Os CRESANS atuarão nos seguintes eixos: pesquisa, banco de dados e informação; formação e capacitação de agentes sociais; mobilização política, participação popular e controle social com estímulo à intersetorialidade; ampliação do acesso a bens e serviços públicos; desenvolvimento de metodologias participativas de elaboração, monitoramento e avaliação de políticas públicas voltadas para a Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável.

## Considerações Finais

Assim se verifica que as perspectivas de Segurança Alimentar e Nutricional dependem da compatibilização do crescimento econômico com a equidade social, baseada em proposições de médio e longo prazo que intervenham na realidade dos respectivos sistemas agro-alimentares.

Cabe ao governo e à sociedade proporcionar à população que sofre de insegurança alimentar meios concretos para construir sua própria capacidade para alimentar-se, com dignidade, estabelecendo um modelo de desenvolvimento humano sustentável, que se traduza em estratégias nacionais integradas de promoção de Segurança Alimentar e Nutricional; educando esta sociedade para cidadania, promovendo assim seus direitos e a soberania alimentar.

Enfim, manter a Segurança Alimentar na agenda política do governo, dependerá, em grande parte, da capacidade da sociedade civil em manter viva esta discussão e aprofundando esta discussão técnica no âmbito dos organismos governamentais e da parceria.

## Referências

ANDRADE, Sonia Lucia Lucena Sousa de. Curso de formação continuada para agentes de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável. **Histórico de movimentos de SANS no Brasil**, 2008. Disponível em: [www.consea.mg.gov.br/siteconsea/Arquivos/Proposta%20curso%202008.pdf](http://www.consea.mg.gov.br/siteconsea/Arquivos/Proposta%20curso%202008.pdf) – Acessado em 10/02/2008.

ARRUDA, B.K.G., ARRUDA, I.K.G. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. **Rev. bras. Saúde Matern. Infant**, v.7, n.3, p 319-326, 2007.

BATISTA FILHO, Malaquias. Da fome à Segurança Alimentar retrospectiva e visão prospectiva. **Revista Saúde Pública**, v. 19, n. 4, p. 872-873, 2003.

BATISTA FILHO, Malaquias; RISSIN, Anete. Vigilância alimentar e nutricional: antecedentes, objetivos e modalidades. A VAN no Brasil. **Cad. Saúde Pública** v.9, sup.1, 1993.

BETTO, Frei (org.). **Fome Zero** – Textos Fundamentais. Rio de Janeiro, Garamond, 2004.

BRASIL, A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação no Brasil - Documento elaborado para a visita ao Brasil do Relator Especial da Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas sobre Direito à Alimentação. Brasília, março de 2002.

BRASIL, Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção a Saúde. Departamento de Atenção básica. 2ª edição revisada, Brasília, Go, 2003. Disponível em <http://nutricao.saude.gov.br/documentos/pnan.pdf>. Acesso em 14 jan. 2009.

BRASIL. Lei n° 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. Disponível em: [www.planalto.gov.br/consea](http://www.planalto.gov.br/consea)

BRASIL. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição**. Brasília: Ministério da Saúde, 1999.

BURLANDY, L. **Comunidade Solidária**: engenharia institucional, focalização e parcerias no combate à fome, à pobreza e à desnutrição. Rio de Janeiro. 2003. p. 307, Tese de Doutorado, Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP).

Coordenadoria Geral da Política Estadual de SANS - CGPSANS. Conselho de Segurança Alimentar - CONSEA-MG. Plano Estadual de segurança Alimentar e nutricional Sustentável de Minas Gerais. 2008/2011.

COSTA, Christiane. PASQUAL, Mariana. Participação e Políticas Públicas na Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. Disponível em: <http://www.polis.org.br/utilitarios/editor2>. Acessado em: 10/02/2009.

GALEAZZI, Maria Antônia M. (org.). **Segurança Alimentar e Cidadania**. Campinas, SP, Mercado de Letras, 1996.

HIRAI, Wanda Griep . ANJOS Flávio Sacco dos. Estado e segurança alimentar: alcances e limitações de políticas públicas no Brasil. <http://www.consea.mg.gov.br/siteconsea/Arquivos/Apresentacao%20Sonia%20Lucena%20I.pdf>. Acessado em 10/04/2009.

II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em Olinda: relatório final; 2004 17-20 mar.; Olinda, Pernambuco. Olinda; Ministério da Saúde; 2004.

LEHMAN, K. *Once a Generation: The Search for Universal Food Security*. Minesotta, IATP, 1996.

MALUF, Renato S.; MENEZES, Francisco e VALENTE, Flávio L. Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil. **Revista Cadernos de Debate**. v. IV, p 66-88, 1996.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) v Bulletin v3.P.7.4, Jelsoft Enterprises Ltda, 2008. Disponível em:<http://forum.g-sat.net/archive/index.php/t-168494.html>. Acessado em : 10/02/2009.

PACHECO, Maria Emília L. Segurança Alimentar e Nutricional: novas políticas para antigos problemas. **Proposta** N° 97 Jun./Ago. 2003.

PELIANO, Ana Maria T. Medeiros. RESENDE, Luis Fernando de Lara. BEGHIN, Nathalie. O comunidade solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza. **Revista Planejamento e Políticas públicas**. jan/jun, n.12, 1995.

RENAULT, David (org). I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, 1995

SANTOS, Sandra Maria Chaves dos; SANTOS, Leonor Maria Pacheco. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período de 1995-2002: 1 - Abordagem metodológica. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 5, 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2007000500005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2007000500005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 15 fev. 2009.

SILVA, Alberto Carvalho da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estudos Avançados**. v.9, n.23, 1995.

SILVA, César Roberto Leite da. CARVALHO Maria Auxiliadora de. Desenvolvimento Agrícola, Intervenção do Estado E Autocapacidade Alimentar No Brasil. Instituto de Economia Agrícola. São Paulo, 1995. (Coleção Estudos Agrícolas).

TEIXEIRA, Islandia Bezerra da Costa. HONORATO, Andréa Aleika Alves. Segurança Alimentar e Nutricional: Análise do Comércio De Alimentos em Tangará - Rio Grande do Norte. **RBPS**. v. 21, n. 1, p. 29-39, 2008.

VALENTE, F. L. S; BURITY V. Franceschini; CARVALHO, T.M.F.; **Curso Formação em Direito Humano à Alimentação Adequada**, no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: ABRANDH, nov. 2007.

VALENTE, F.L.S. **Inserção de componentes de alimentação e nutrição nas políticas governamentais e na estratégia nacional de desenvolvimento**. Brasília: FAO. 1996 [Relatório Final].

Valente, F.L.S. O direito à alimentação. In: Lima Jr JB, Zetterström L, organizadores. Extrema pobreza no Brasil: a situação do direito à alimentação e moradia adequada. São Paulo: Loyola; 2004.

VALENTE, F.L. S, **Direito Humano à Alimentação: desafios e conquistas**. Cortez Editora, São Paulo, 2002. p. 40-43.

VALENTE, F.L.S. Do Combate à Fome à Segurança Alimentar e Nutricional: o Direito à Alimentação Adequada. **Rev. Nutr.** PUCAMP. v. 10, n. 1, p. 20-36, 1997.

VASCONCELOS, F. A. G. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Rev. Nutr.** v.18, n.4, p.439-57, 2005.

## CONSTRUCTION OF A BRAZILIAN POLICY FOR FOOD SECURITY AND NUTRITION

### Abstract

This review shows a trajectory in the construction of current food security and nutrition concept in Brazil, pointing out events, social and political facts that directly or indirectly guided this process, defining limits and priorities for social policies. The main historical moment was the first food inquiry coordinated by Josué de Castro, who characterized the famine as a political issue. From that moment on, the government installed various programs to fight this problem, but all of them were discontinued. In 1985 the Ministry of Agriculture launched a proposal for a National Policy of Food Security as the construction of major

political gains with the implementation of the I National Conference on Food and Nutrition, and the presentation of the National Plan for Food Security in 1993 to President Itamar Franco, together with the creation of the Citizenship Action against Hunger, Poverty and for Life. In 1999 the Ministry of Health approved the National Politic of Food and Nutrition. In 2003, the 'Fome Zero' Program implemented several actions to fight hunger. In 2006, the Organic Law for Food Security and Nutrition (LOSAN) was established and the National System of Food Security and Nutrition (SISAN) was installed.

**Key-words:** Food security; Development; Nutritional police