

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

BARBARA DIAS DALALANA

**O PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E
NUTRICIONAL: A CONSOLIDAÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E
NUTRICIONAL COMO PRINCÍPIO ORIENTADOR DE
POLÍTICAS PÚBLICAS**

Porto Alegre

2013

BARBARA DIAS DALALANA

**O PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL:
A CONSOLIDAÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL COMO
PRINCÍPIO ORIENTADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientador: Profª Gabriela Coelho-de-Souza

Porto Alegre

2013

BARBARA DIAS DALALANA

**O PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: A
CONSOLIDAÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL COMO
PRINCÍPIO ORIENTADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Ciências Econômicas

Aprovada em: Porto Alegre, _____ de _____ de 2013.

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a. Dra. Gabriela Coelho-de-Souza.– Orientadora
UFRGS

Prof. Dr. Leonardo Xavier da Silva
UFRGS

Prof. Dr. Marcelo Antonio Conterato
UFRGS

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, pela dedicação e amor incondicional que me guiaram para mais essa conquista.

Aos meus irmãos e sobrinhos, pelo carinho.

Aos meus amigos, por terem compreendido as minhas ausências durante os eventos nos finais de semana.

À minha orientadora, Gabriela, por ter me apresentado ao tema ao qual, com prazer, dediquei tanto tempo e estudo.

“Tantas caras tristes
Querendo chegar em algum destino
Em algum lugar
Sai das estações
Quando vai parando começa a dizer
Se tem gente com fome, dá de comer.”

Ney Matogrosso – Tem Gente Com Fome

RESUMO

O desenvolvimento da agricultura brasileira ilustra a dinâmica do modelo de desenvolvimento do país que vem sendo confrontado com uma proposição alternativa, orientada pelos princípios da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). O presente trabalho tem como objetivo geral entender as modificações que vêm ocorrendo no modelo de desenvolvimento vigente no Brasil ao incorporar os princípios da Segurança Alimentar e Nutricional propostos no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN). Como objetivos específicos: a) identificar as diretrizes do PLANSAN como eixo de um modelo de desenvolvimento alternativo; b) analisar como a continuidade de políticas sociais são fortalecidas através do PLANSAN, buscando elementos para analisar as modificações no modelo vigente de desenvolvimento que consolidam a SAN como política pública. A metodologia constou de pesquisa qualitativa, por meio de análise documental. A SAN contém princípios que orientam políticas de governo para o atendimento do direito humano à alimentação adequada (DHAA), eliminação da fome e da pobreza e soberania alimentar, lançando as bases para uma proposição alternativa do modelo de desenvolvimento do país. A evolução da discussão da SAN se consolidou através do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), cujas diretrizes orientam políticas públicas no Brasil. Uma avaliação inicial revela que a SAN vem se consolidando através de resultados positivos das políticas sociais dos últimos governos, por meio dos programas que englobam, atingindo assim os resultados propostos no PLANSAN.

Palavras-chave: Segurança Alimentar e Nutricional. Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Políticas públicas. Direito Humano à Alimentação Adequada. Soberania Alimentar.

ABSTRACT

The development of Brazilian agriculture illustrates the dynamics of the development model of the country has been faced with an alternative proposition, guided by the principles of the Food Security and Nutrition concept. This study aims to understand the overall changes occurring in the current development model in Brazil to incorporate the principles of Food Security and Nutrition proposed in the National Plan for Food Security and Nutrition. Specific objectives: a) to identify the guidelines of the Plan as a shaft alternative development model, b) analyze how the continuity of social policies are strengthened through the Plan, seeking elements to analyze the changes in the current model of development that consolidate Food Security and Nutrition as public policy. The methodology consisted of qualitative research through documentary analysis. The Food Security and Nutrition contain principles that guide government policy for the care of the human right to adequate food, elimination of hunger and poverty and food sovereignty, laying the groundwork for an alternative proposition of the development model of the country. A discussion of the evolution of Food Security and Nutrition was consolidated through the National System for Food Security and Nutrition and the National Plan for Food Security and Nutrition, whose guidelines orient public policies in Brazil. An initial assessment shows that the Food Security and Nutrition is consolidating through positive social policies of past governments, through programs that encompass, thereby achieving the results proposed in the plan.

Keywords: Food Security and Nutrition. Food Security and Nutrition National Plan. Public policy. Human right to adequate food. Food sovereignty.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BSM	Plano Brasil Sem Miséria
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CEASAS	Centrais de Abastecimento
CMA	Conferência Mundial da Alimentação
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO	Food and Agriculture Organisation
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MS	Ministério da Saúde
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PBF	Programa Bolsa Família
PFZ	Programa Fome Zero
PGPAF	Política de Garantia e Preços da Agricultura Familiar

PGPM	Política de Garantia de Preços Mínimos
PLANSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
Refap	Rede de Fortalecimento do Comércio Familiar de Produtos Básicos
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
1.1	METODOLOGIA	16
2	A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL COMO PRINCÍPIO ORIENTADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O CONTEXTO ATUAL DE DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA	18
2.1	CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SAN) E SUA RELAÇÃO COM A SOBERANIA ALIMENTAR	18
2.2	A DIVISÃO DA AGRICULTURA BRASILEIRA EM MODELOS DISTINTOS DE DESENVOLVIMENTO: o agronegócio e a agricultura familiar	24
2.3	A PROPOSTA ALTERNATIVA DE POLÍTICAS ORIENTADAS POR PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	30
3	O SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: consolidação das diretrizes da segurança alimentar e nutricional no Brasil	35
3.1	DA RECRIAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL À PROPOSTA DA LEI ORGÂNICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	35
3.2	SISTEMAS INTEGRADOS DE POLÍTICA PÚBLICA: sistema, política e plano de segurança alimentar e nutricional	37
3.3	FORMULAÇÃO DA LEI ORGÂNICA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E INSTITUIÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	39
3.4	DIRETRIZES DO PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL 2012-2015	41
4	CONSOLIDAÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL COMO ESTRATÉGIA PARA A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO	47
4.1	CONTINUIDADE DAS POLÍTICAS DE COMBATE À FOME E A POBREZA COMO ESTRATÉGIA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	48
4.2	METAS DE INCLUSÃO SOCIAL ATRAVÉS DA AMPLIAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E ASSISTÊNCIA SOCIAL DO GOVERNO FEDERAL	52
4.2.1	Programa Bolsa Família	52
4.2.2	Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	53
4.2.3	Benefício de Prestação Continuada (BPC)	53
4.2.4	Ampliação de equipamentos públicos de segurança alimentar	54
4.3	METAS DE INCLUSÃO PRODUTIVA ATRAVÉS DE PROGRAMAS E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA	55
4.3.1	Acesso ao crédito	55

4.3.2	Políticas públicas de conformação de circuitos locais de produção, abastecimento e consumo de alimentos	56
4.3.3	Assistência Técnica e Extensão Rural e diversificação da produção da agricultura família	58
4.3.4	Reforma Agrária	59
4.3.5	Iniciativas do Programa Brasil Sem Miséria	59
5	RESULTADOS ESPERADOS DO PLANSAN E A CONCLUSÃO DOS OBJETIVOS DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	60
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	63
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	65

1 INTRODUÇÃO

O recente avanço na queda da desigualdade social no Brasil, resultado de programas de combate à fome e políticas sociais voltadas para a erradicação da pobreza, vem se tornando uma conquista permanente da sociedade brasileira. Nas últimas décadas observou-se uma mudança da dinâmica social e econômica que, paulatinamente, vem conquistando direitos anteriormente negligenciados para as classes menos favorecidas. Historicamente, o recente processo redistributivo, tanto pela ampliação de políticas de transferência de renda como pelo lançamento de programas de combate à fome e outras políticas sociais, exerceu papel fundamental nos primeiros passos a caminho da equidade social e exercício pleno da cidadania da população brasileira. Da mesma forma, a queda na desigualdade de renda contribuiu ao permitir que as classes mais pobres aumentassem seu acesso a bens públicos e privados. Porém, essas conquistas foram apenas o primeiro passo em direção à construção de uma sociedade igualitária.

O problema da fome, ou a violação do direito humano à alimentação adequada, ainda é mundial e generalizado. A Organização das Nações Unidas (ONU, 2011) estima que 870 milhões de pessoas vivem em situação de insegurança alimentar permanente, ou seja, não têm acesso aos alimentos ou não os consomem de forma a suprir as necessidades nutricionais básicas do ser humano. A associação entre fome e pobreza surge do fato de que atualmente o mundo produz alimentos em quantidade suficiente, não sendo, portanto, um problema de escassez. A insegurança alimentar é generalizada em famílias mais pobres porque essas não têm acesso aos alimentos por uma questão distributiva: insuficiência de renda e desigualdade social.

No caso do Brasil, os números ainda são alarmantes: de acordo com o Plano Brasil Sem Miséria, lançado em 2011, a população extremamente pobre – que sobrevive com até 70 reais per capita mensais – totaliza 16,27 milhões de pessoas, ou 8,5% da população brasileira.

A fome e a desnutrição generalizadas, associadas à situação de pobreza ou extrema pobreza, geraram discussões internacionais em torno do problema, com a participação de líderes de diferentes nações e órgãos internacionais envolvidos no tema. É a partir das discussões em torno do problema da fome que surge o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), criado para ilustrar a situação desejável

que cumpre com o direito humano à alimentação adequada (DHAA), sem comprometer outros direitos fundamentais do ser humano. A construção do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional têm evoluído consideravelmente ao longo das últimas décadas, e a abordagem desse conceito envolve questões de problemas sociais graves, e ainda atuais, como a fome, a pobreza e desigualdade social.

Pela importância social atribuída ao conceito, a SAN tem sido o centro de discussões sobre sua melhor definição conceitual, principalmente no que diz respeito às políticas públicas voltadas para promovê-la. O processo de definição da SAN se encontra em permanente construção, para o qual contribuem organizações internacionais e governos com diferentes posições e interesses.

Resumidamente, é a partir dos anos 1970 que a questão alimentar vem tendo mais representatividade nas discussões internacionais. Nas primeiras formulações o foco encontrava-se apenas na disponibilidade como forma de garantir a oferta de alimentos básicos a nível internacional e nacional. Mais tarde, outras dimensões foram incorporadas ao conceito: o acesso aos alimentos, valores nutricionais combinadas às questões de saúde dos indivíduos, a educação alimentar e a inocuidade dos alimentos, a sustentabilidade e a estabilidade da produção e as preferências alimentares relacionadas com questões culturais ou religiosas.

A definição de SAN possui vários níveis de análise: internacional, nacional, familiar, individual e sua relação direta com a satisfação de outras necessidades básicas e com as escolhas e preferências dos indivíduos são aspecto importante ao garantir-se o direito à alimentação. A evolução do conceito de SAN tornou-o mais complexo, apresentando múltiplas dimensões a serem analisadas. Na concepção da Food and Agriculture Organisation (FAO), organismo da ONU responsável pelo debate em torno da alimentação e da agricultura, a SAN é, em suma, o acesso pleno e permanente aos alimentos, conforme preferências e necessidade nutritivas de cada pessoa. Da perspectiva dos direitos humanos, a situação indesejada – a insegurança alimentar – desrespeita o direito à alimentação do ser humano e deve, portanto, ser combatida.

Os diferentes contextos sociais e econômicos em que a insegurança alimentar ocorre geraram discussões internacionais em torno da temática da garantia à população, por parte dos governos, ao DHAA. Com origem nessas discussões, alguns países, como no caso do Brasil, começaram a tomar medidas que promovessem e tornassem obrigatória a garantia daquele direito.

Dessa forma, através de uma mobilização entre Estado e sociedade civil, o Brasil recentemente, desde 2010, incluiu na Constituição o DHAA entre os direitos que estão sob garantia do Estado, e o cumprimento destes fica sob responsabilidade do mesmo. Apesar de direito garantido pelo poder público, ainda são necessárias políticas e ações voltadas para essa garantia, visto que ainda são diagnosticadas, em diversas partes do território nacional, principalmente no Nordeste do Brasil, populações em situação de pobreza e de insegurança alimentar.

As dimensões da insegurança alimentar, demandam uma abordagem multidimensional para evitá-la: melhoria no acesso aos alimentos através de incremento de renda, melhoria nos serviços sociais como saúde e educação, e o exercício pleno da cidadania são variáveis fundamentais para atenuar essa situação. Além da abordagem em torno dos direitos humanos, a SAN também traz à tona a discussão em torno da autonomia dos países nas decisões de produção e abastecimento de alimentos em detrimento do comércio internacional, conceito conhecido como soberania alimentar.

No caso de países como o Brasil, para ter-se pleno enfrentamento da insegurança alimentar e atingir a soberania alimentar seria necessário fortalecer os modos de vida das populações rurais permitindo a que tenham condições de vida dignas, principalmente nos territórios rurais. O meio rural é onde se concentra a maior parte da população extremamente pobre: 46,7% de acordo com dados divulgados no Plano Brasil sem Miséria de 2011.

Ao mesmo tempo em que produz e oferta alimentos, a realidade rural no Brasil ainda é bastante concentradora de propriedade e de renda. Historicamente os governos no Brasil favoreceram grandes produtores e dificultaram a produção familiar e tradicional, tendo apenas recentemente democratizado o aparato estatal para os pequenos produtores rurais. Esse processo ocorre pelo papel que a agricultura de exportação assumiu e ainda exerce na política econômica brasileira, como eixo estratégico de compensações sistemáticas da balança comercial. Já o papel da agricultura familiar, responsável por grande parte dos produtos alimentares que compõe a cesta básica, vem ganhando espaço como forma de diminuir a desigualdade no meio rural, não apenas para garantir o acesso à alimentação por parte da população rural e erradicar a pobreza no campo, como também para criar uma estratégia de suprir os mercados – tanto públicos quanto privados – com alimentos adequados e saudáveis e ao alcance de toda a população.

A partir de 2003 o governo brasileiro assumiu o combate a fome e a extrema pobreza ao implementar programas sociais como o Programa Fome Zero, Programa Bolsa Família e Plano Brasil Sem Miséria. Através destes foram possíveis expressivas melhorias nas condições sociais da população em situação de insegurança alimentar, pela já mencionada queda na desigualdade social e de renda. Apesar de eficientes, críticas de teóricos da SAN como Maluf (2006), afirmam que as transferências diretas e políticas imediatistas de combate à fome não combatem a raiz do problema da insegurança alimentar, que seria a injustiça e a desigualdade social, e ainda tornam seus beneficiários dependentes permanentes dessas políticas.

O Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) constitui-se numa tentativa de dar continuidade ao processo de estreitamento das desigualdades sociais, através de uma abordagem sistêmica e multidimensional, consolidando os princípios da SAN nas políticas públicas no Brasil e as ampliando de forma que atendam permanentemente, num processo constante de monitoramento, ao DHAA. O PLANSAN é instituído a partir da institucionalização do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), um sistema de política pública que atua nas premissas da SAN. Nos últimos anos, o SISAN foi um notável avanço nas políticas sociais do Brasil no que diz respeito ao enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional. O Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) visa estender e ampliar as políticas públicas voltadas para a SAN a partir de uma abordagem sistêmica e descentralizada, de forma a atender à multidimensionalidade que o conceito abrange. Não obstante, a comunidade acadêmica da área de estudos da SAN defende a abordagem sistêmica como forma de ampliar a abrangência e escopo de políticas existentes como forma de atenuar o caráter compensatório e assistencialista das políticas sociais.

O PLANSAN impõe metas de atendimento progressivo ao direito humano à alimentação adequada, sendo o mesmo uma reformulação das políticas domésticas voltadas aos segmentos sociais e setores produtivos envolvidos na questão da segurança alimentar, que criam oportunidades de trabalho e renda no campo e nas cidades e que estimulam a ampliação ao acesso e disponibilidade de alimentos. Não obstante, o PLANSAN, além de se caracterizar pelo seu comprometimento constitucional com o direito humano à alimentação adequada, se diferencia de políticas anteriores pelo seu caráter de articulação intersetorial. A intersetorialidade

parte da premissa de que diversos ministérios e instituições governamentais estão envolvidas no PLANSAN como atores sociais ativos na questão alimentar. As metas dizem respeito a diversos indicadores, que, ao final do Plano, serão monitorados de forma que se possa, progressivamente, ter um diagnóstico da situação alimentar no Brasil.

Ao consolidar as estruturas que garantem a promoção da SAN como princípio orientador de políticas públicas combinadas com a garantia do DHAA por parte do Estado, trazem as duas questões para a dinâmica do desenvolvimento econômico. Ao organizar, sistematicamente, um arcabouço institucional que garante o DHAA e prioriza as questões de segurança e soberania alimentar do país, essas variáveis passam a fazer parte de um modelo de desenvolvimento que prioriza as questões sociais, o desenvolvimento socioeconômico da população brasileira. Apesar de ainda muito recente, a premissa da garantia dos direitos humanos fundamentais e o funcionamento do arcabouço estatal em prol dos menos favorecidos vêm emergindo e modificando as dinâmicas sociais e econômicas.

É nesse contexto que o presente trabalho tem como objetivo entender as modificações que vêm ocorrendo no modelo de desenvolvimento vigente no Brasil ao incorporar os princípios da Segurança Alimentar e Nutricional – orientados pela garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada e em conjunto com a soberania alimentar – propostos no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN). Como desdobramento deste os objetivos específicos são: a) identificar as diretrizes do PLANSAN como eixo de um modelo de desenvolvimento alternativo; b) analisar as modificações no modelo de desenvolvimento vigente ao incorporar as diretrizes da SAN, avaliando a possibilidade da SAN se consolidar como política pública.

Este trabalho é dividido em cinco partes, sendo esta introdução a primeira, seguida da metodologia. No capítulo seguinte é apresentada uma revisão bibliográfica em torno do conceito da SAN e como esse fortalece a promoção do desenvolvimento do Brasil, enfatizando sua importância na erradicação da desigualdade social meio rural. O segundo capítulo desmembra as diretrizes do PLANSAN como forma de identificá-las como eixo de um modelo de desenvolvimento alternativo. O terceiro capítulo analisa como a continuidade de políticas sociais anteriores ao SISAN ocorre nas diretrizes do PLANSAN, buscando elementos para analisar as modificações no modelo vigente de desenvolvimento que

consolidam a SAN como política pública. Por fim, são apresentadas as considerações finais deste trabalho.

1.1 METODOLOGIA

A metodologia deste trabalho se deu por pesquisa de caráter qualitativo, reunindo os principais acontecimentos em torno da discussão da SAN, combinados à análise de autores estudiosos da SAN e áreas adjacentes, sobre eventos históricos e como os mesmos afetaram, direta e indiretamente, as políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil.

Primeiramente, parte-se da construção do conceito de SAN e como o mesmo se tornou pauta de políticas. Para tal, trazemos a discussão que surge na Europa a partir do período pós-guerra em torno do tema da fome, e a evolução da SAN até o período presente. A partir da evolução das premissas que envolveram a construção do conceito de SAN entre I Conferência Mundial de Alimentação (CMA) de 1974 até a CMA de 1996, promovidas pela FAO, se contextualizará o conceito dentro da realidade brasileira.

A contextualização da SAN no Brasil começa com a defesa, por parte de Ortega (2010), de que a SAN deve se articular diretamente com políticas promotoras do desenvolvimento de territórios rurais deprimidos. Esses territórios são descritos, a partir das ideias de Delgado (2012), como divididos entre duas realidades, que o autor denomina de projetos. Um dos projetos seria voltado para o modelo de agricultura familiar e tradicional e outro para o modelo de agroexportação, afirmando que a dinâmica que ambos assumem coexistem, porém ocorrem para diferentes propósitos – a promoção do projeto da agricultura familiar e tradicional seria uma solução alternativa para o desenvolvimento do país, e intimamente envolvida com o propósito da SAN. Partindo a hipótese de que a SAN constitui a alternativa para o desenvolvimento a partir da exposição de como a mesma pode orientar políticas voltadas para o meio rural, são expostas outras políticas orientadas pelos princípios que constituem a SAN, sendo essas anteriores ao PLANSAN.

A terceira parte deste trabalho detalha como a SAN se consolidou institucionalmente no Brasil, analisando o arcabouço institucional previsto na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). De grande contribuição para construção das políticas de SAN a partir da perspectiva de um conselho

democrático e participativo, estão descritas a criação e a atuação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Discute-se as diretrizes que guiam as políticas previstas no PLANSAN e a forma como essas correspondem aos princípios da SAN ao constituírem-se em política pública. A quantidade de políticas sociais e programas de governo para erradicação da fome e da pobreza, já existentes, que se enquadraram na formulação do PLANSAN para ampliação e pleno atendimento de seus objetivos também constituem elementos de análise ao identificarmos a SAN como eixo para um modelo de desenvolvimento alternativo.

A quarta parte envolve a análise de uma série de elementos estatísticos e qualitativos, além das expectativas em torno da execução do PLANSAN. Primeiramente analisar-se-á a queda do Índice de Gini – índice que mede a desigualdade de renda dos países – na evolução recente das políticas sociais no Brasil, entre outros indicadores que convergem para a queda da insegurança alimentar e desigualdade de renda. Analisa-se, da mesma forma, as metas de inclusão social e produtiva previstas no PLANSAN como a expressão da continuidade de políticas que convergem para o objetivo da SAN e a consolidam, no Brasil, como princípio orientador de política públicas.

2 A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL COMO PRINCÍPIO ORIENTADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O CONTEXTO ATUAL DE DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA

Este capítulo tem como objetivo entender como a segurança alimentar e nutricional atua por meio de políticas públicas e como estas contribuem para o desenvolvimento econômico da população mais pobre no Brasil, podendo, inclusive, modificar a dinâmica de distribuição de renda. Para fins de análise, será introduzido, na primeira parte deste capítulo, o conceito de segurança alimentar e nutricional. Na segunda parte, falaremos da suposta divisão da agricultura brasileira em modelos distintos de desenvolvimento – o agronegócio e a agricultura familiar –, o contexto histórico em que se encontram e como esses são guiados por diferentes princípios de política pública. Na terceira e última parte, discorreremos sobre a proposta alternativa de políticas orientadas por princípios da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, tanto no desenvolvimento rural como em outras instâncias de políticas públicas.

2.1 CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SAN) E SUA RELAÇÃO COM A SOBERANIA ALIMENTAR

O conceito de segurança alimentar surge na Europa, durante o pós-guerra, como referência da Food and Agriculture Organization, órgão da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, para o momento em que a fome, causada pela falta de alimentos, surge como um problema generalizado no continente europeu. As primeiras medidas dos governos europeus diziam respeito a incentivos ao aumento da produção de alimentos em quantidades que suprissem o problema da fome. Surge, então, a chamada Revolução Verde, que se definiu em um esforço coletivo dos governos europeus para que métodos mais eficientes de cultivos aumentassem a produtividade da produção agrícola e, por consequência, a quantidade de alimentos disponíveis. A Revolução Verde se mostrou bem sucedida em eliminar, em parte, o problema da fome no continente europeu. A partir desse, esforço se reconheceu o primeiro aspecto que abrange a Segurança Alimentar e Nutricional: o da produção de alimentos (GOMES JUNIOR; ALMEIDA FILHO, 2010).

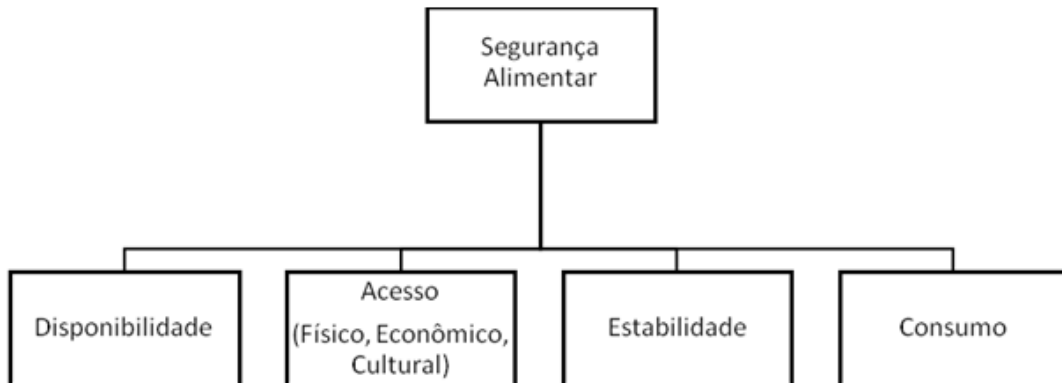
De acordo com Gomes Junior e Almeida Filho (2010), apesar do esforço bem sucedido, a segurança alimentar ainda não havia contemplado todos os seus aspectos. Na década de 1970, a experiência das quebras de safra e a forte queda na oferta de alimentos motivou a realização da I Conferência Mundial de Alimentação (CMA), promovida pela FAO, em 1974. Nesta conferência, ainda se contemplavam apenas aspectos da produção agrícola, como modernização do cultivo, fortalecimento das dinâmicas agrícolas e pesquisa agrônômica. Durante a conferência, tomou-se como prioridade a intensificação da produção de alimentos e deixou-se claro como a segurança alimentar dos países estava intimamente ligada à produção de alimentos e, por consequência, à atividade agrícola (GOMES JUNIOR; ALMEIDA FILHO, 2010).

Mesmo assim, através das décadas, a fome persistiu principalmente nos continentes em desenvolvimento, como a América Latina. A origem dos fatores causadores da fome ainda estava sendo diagnosticada na década de 1980: apesar da produção agrícola em larga escala, essa não suplantava a falta de acesso da população a esses alimentos, o que leva a FAO a propor, em 1989, que além do aumento da oferta de alimentos, seja assegurado que esses cheguem à população necessitada, agregando ao aspecto da produção o do acesso aos alimentos (GOMES JUNIOR; ALMEIDA FILHO, 2010).

Na CMA de 1996, surgem as primeiras referências à qualidade nutricional dos alimentos, em que é reforçado o direito de todas as pessoas ao acesso aos alimentos saudáveis e nutritivos (1996, apud GOMES JUNIOR; ALMEIDA FILHO, 2010). Na mesma conferência, foi estabelecido o objetivo de reduzir o número de pessoas em situação de fome e extrema pobreza (GOMES JUNIOR; ALMEIDA FILHO, 2010) que faz parte do primeiro dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), da Organização das Nações Unidas (ONU). O objetivo define como meta a redução pela metade da população com rendimento diário inferior a um dólar americano, entre 1990 e 2015, como estratégia para eliminar a fome e a extrema pobreza (ONU, 2011). Na mesma conferência, foi adicionado o termo “nutricional” ao conceito de segurança alimentar, pois foram discutidos também os aspectos qualitativos da alimentação, como qualidade nutricional e segurança dos alimentos, a importância cultural da alimentação, entre outros (GOMES JUNIOR; ALMEIDA FILHO, 2010).

Atualmente, o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional é amplamente aceito entre os países e se tornou elemento básico de políticas de governo de erradicação da pobreza e combate à fome (GOMES JUNIOR; ALMEIDA FILHO, 2010), tendo como principais componentes os aspectos elencados na figura abaixo:

Figura 1 – Componentes da segurança alimentar e nutricional



Fonte: Gomes Júnior; Almeida Filho (2010).

Além dos componentes básicos – disponibilidade, acesso, estabilidade e consumo – a SAN contempla, transversalmente a esses, subcomponentes sociais, econômicos, culturais, educacionais e de saúde como, por exemplo, participação social, distribuição de renda, acesso à educação, qualidade nutricional dos alimentos, entre outros. Esses são os fatores que demandam análises mais complexas para estabelecer os possíveis níveis desejados de SAN:

Nesse sentido, o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) apresenta uma natureza polissêmica, correspondente à amplitude de abrangência de distintos conteúdos por ele contemplados, reunindo um conjunto de significados possíveis, conforme o olhar do estudioso ou pesquisador que dele se valha para as suas reflexões (GOMES JÚNIOR; ALMEIDA FILHO, 2010, p. 25).

Os autores ainda sugerem que, para utilizar o conceito de SAN para orientação de políticas públicas, é mais fácil analisar o conceito oposto, de insegurança alimentar, dentro do contexto histórico de cada região:

Assim, todas as ações de superação da condição indesejável (insegurança), orientadas pelo princípio de SAN, são admitidas como ações relevantes. Desta forma, o foco se dá na análise das condições históricas concretas, permitindo tanto as pesquisas empíricas quanto a formulação de proposições de políticas em uma ou mais dimensões (GOMES JÚNIOR; ALMEIDA FILHO, 2010, p. 26).

Para que os objetivos de ações de superação da insegurança alimentar sejam concretizados, é necessário, portanto, que essas tenham enfrentamento multidimensional. Ou seja, que envolvam diversas frentes de atuação como o acesso aos alimentos, renda, saúde, educação e, de modo geral, todo o exercício da cidadania (ORTEGA, 2010). Ainda na CMA de 1996, reconheceu-se a pobreza como principal causadora da insegurança alimentar e estabeleceram-se os objetivos que fariam parte de um plano de ação das nações para garantir a segurança alimentar e nutricional nos níveis individual, familiar, nacional, regional e mundial, os quais estão expressos no Quadro 1:

Quadro 1 – Compromissos assumidos pelos governos signatários da Conferência Mundial de Alimentação, em 1996

1.	Garantir um ambiente político, social e econômico propício, destinado a criar as melhores condições para erradicar a pobreza e proporcionar uma paz duradoura, baseada numa participação plena e igualitária de homens e mulheres, que favoreça ao máximo a realização de uma segurança alimentar sustentável para todos;
2	Implantar políticas que tenham como objetivo erradicar a pobreza e a desigualdade e melhorar o acesso físico e econômico de todos, a todo o momento, a alimentos suficientes e, nutricionalmente adequados e seguros, e sua utilização efetiva;
3.	A adoção de políticas e práticas sustentáveis de desenvolvimento alimentar, agrícola, da pesca florestal e rural, em zonas de alto e baixo potencial, as quais sejam fundamentais para assegurar uma adequada e segura provisão de alimentos tanto em nível familiar, como nacional, regional e global, e também para combater as pragas, a seca e a desertificação, tendo em conta o caráter multifuncional da agricultura;
4.	Assegurar que as políticas de comércio internacional de alimentos e outros produtos contribuam para fomentar a segurança alimentar para todos, por meio de um sistema comercial justo e orientado ao mercado;
5.	Prevenir e estar preparado para enfrentar as catástrofes naturais e emergências de origem humana e atender às necessidades urgentes de alimentos de caráter transitório, de modo a encorajar a recuperação, reabilitação, desenvolvimento e capacidade de satisfazer necessidades futuras;
6.	Estimular uma distribuição e uma ótima utilização de investimentos públicos e privados para promover os recursos humanos, os sistemas alimentares agrícolas, pesqueiros e florestais sustentáveis e o desenvolvimento rural em áreas de alto e baixo potencial;
7	Executar, monitorar, e dar prosseguimento a este Plano de ação, em todos os níveis, em cooperação com a comunidade internacional.

Fonte: Ortega (2010, p. 197-196).

Um conceito importante que rege as políticas públicas paralelamente à segurança alimentar e nutricional é o conceito de soberania alimentar. Esse é definido pelo direito das populações de ter acesso a alimentos produzidos por métodos sustentáveis e ecológicos e de definir o seu próprio sistema de produção, distribuição e consumo de alimentos. A soberania alimentar significa, de modo amplo, priorizar os mercados locais e regionais de alimentos em detrimento do mercado internacional, de modo a valorizar a produção, distribuição e consumo da agricultura familiar, a pesca artesanal e outros métodos tradicionais de produção de alimentos, baseado na sustentabilidade ambiental, social e econômica. A soberania alimentar garante relações de troca transparentes, que não garante somente a renda, mas também implica no direito dos produtores de alimentos de utilizar e administrar seus recursos naturais e produtivos – terra, água, sementes, biodiversidade, territórios etc. – e no direito dos consumidores de ter controle sobre sua alimentação e nutrição. Esse conceito ainda envolve equidade entre gêneros, raças e classes sociais, no que diz respeito ao direito à alimentação (INTERNACIONAL PLANNING COMITEE FOR FOOD SOVEREIGNTY, 2009).

De acordo com Ortega (2010), para atender os requisitos da soberania alimentar e obter, de forma conjunta, segurança alimentar, é necessário interromper a situação de subdesenvolvimento dos territórios rurais, no caso de países dentro do contexto histórico da América Latina e do Brasil. Dados do Censo Demográfico de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), divulgados pelo Programa Brasil Sem Miséria, em 2011, trazem informações sobre o contingente populacional em extrema pobreza no Brasil, totalizando 16,27 milhões de pessoas, ou 8,5% da população brasileira. De acordo com o mesmo censo, 15,7% da população brasileira reside em áreas rurais, porém, do total da população em extrema pobreza, 46,7% vivem na área rural (BRASIL, 2011). Sendo a pobreza uma das principais causas da insegurança alimentar e essa sendo mais grave no meio rural, a ideia de desenvolver projetos de segurança alimentar voltados para o desenvolvimento rural implica não apenas na garantia de segurança alimentar daquela população, mas também melhora as condições de oferta de alimentos para toda a população. Não obstante, políticas orientadas pelos preceitos da SAN voltadas para o desenvolvimento rural geram renda e evitam o êxodo rural – uma das principais causas do desemprego, da diminuição no salário médio e elevação dos gastos sociais urbanos (ORTEGA, 2010).

Ortega (2010) esclarece que políticas de desenvolvimento rural e de segurança alimentar são diferentes, porém, complementares: o combate à insegurança alimentar é uma política para a solução de uma situação imediata, ao passo que políticas desenvolvimentistas se resumem em processos com objetivos de médio e longo prazo, e a primeira é voltada tanto para o meio urbano quanto para o rural.

Porém, a questão que ainda circunda está centrada em que medida os princípios da SAN são estratégias plausíveis no que diz respeito às políticas de desenvolvimento econômico. Políticas de segurança alimentar que contemplam o aumento da oferta de alimentos são parte importante no combate à fome, porém, não são garantia de acesso aos alimentos, sendo necessário que, em conjunto com políticas de desenvolvimento para as regiões deprimidas, enfrentem todos os aspectos que causam a pobreza e a fome. Ao elevar a produção de alimentos, eleva-se o consumo dos produtores, amplia-se a oferta, eleva-se a renda que eleva a demanda por outros bens, gerando um encadeamento positivo de ações. As políticas de desenvolvimento orientadas pela segurança alimentar podem ser a chave para superar a pobreza, principalmente nas áreas rurais, retirando grandes contingentes populacionais da situação de insegurança alimentar e extrema pobreza (ORTEGA, 2010).

Para fins de análise, é importante ilustrarmos como ocorre a dinâmica da agricultura e produção de alimentos no Brasil, e, por consequência, como o meio rural tem se desenvolvido nas últimas décadas. A partir dessa análise, é possível compreender a importância da SAN como orientadora de políticas de desenvolvimento – nesse caso, políticas para a agricultura – para o combate à extrema pobreza e à fome no Brasil e, por consequência, como essa vem melhorando as condições sociais e econômicas da população mais pobre.

2.2 A DIVISÃO DA AGRICULTURA BRASILEIRA EM MODELOS DISTINTOS DE DESENVOLVIMENTO: o agronegócio e a agricultura familiar

Para explicar a relação Estado-agricultura, é importante entender as dinâmicas que a agricultura, como setor da economia, assumiu nas últimas décadas. Delgado (2012) afirma que há “duas agriculturas” no Brasil, autodefinidas por agronegócio e agricultura familiar, sendo essa divisão praticada inclusive pelas políticas do governo, havendo dois ministérios diferentes para tratar de cada uma das realidades: o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), respectivamente.

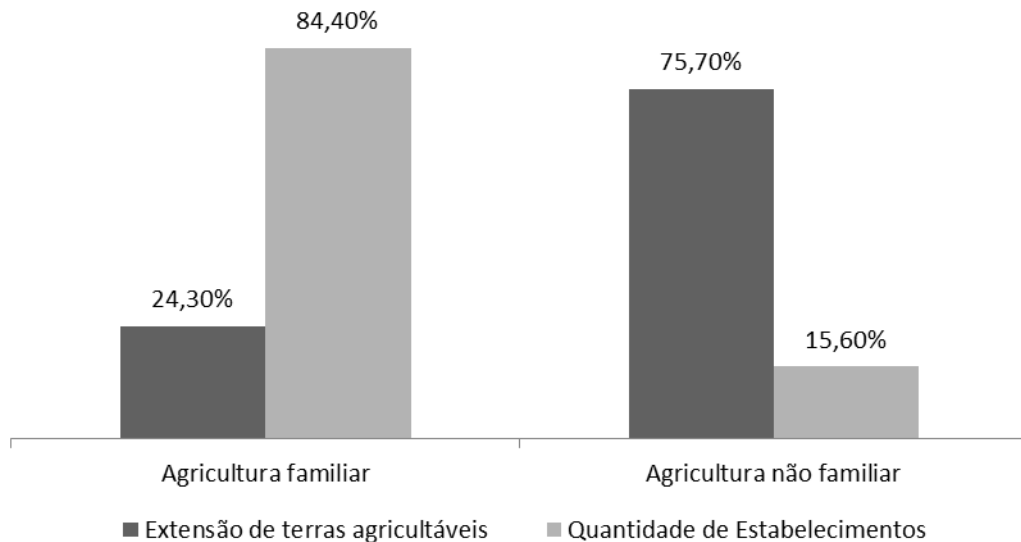
Dados do Censo Agropecuário de 2006 divulgado pelo IBGE mostram que os estabelecimentos familiares¹ representam 84,4% (4,37 milhões) das unidades agrícolas no Brasil. Porém, a grande maioria não detém a maior área cultivável, sendo esta correspondente a 24,3% (80,25 milhões de hectares) do total. Do total de 80,25 milhões de hectares, 45% são destinados a pastagens, 28% a florestas e 22% a lavouras. A agricultura familiar representa 87% da produção nacional de mandioca, 70% da produção de feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 21% do trigo e; na pecuária, 58% do leite, 59% do plantel de suínos, 50% das aves e 30% dos bovinos (IBGE, 2006). Ou seja, a agricultura familiar abastece os mercados de alimentos e tem parcela representativa na produção de itens da cesta básica.

Dados do mesmo censo demonstram que a agricultura não familiar corresponde a 807 mil estabelecimentos rurais do total dos 5,1 milhões existentes no Brasil. Apesar da parcela de 15,6% do total parecer pouco, comparada aos 4,3 milhões de estabelecimentos familiares correspondentes a 84,4% do total de estabelecimentos rurais no Brasil, os não familiares detêm 249,6 milhões de hectares, ou seja, 75,7% das áreas agricultáveis. O Censo Agropecuário de 2006 revela outro dado que converge para constatar a alta concentração fundiária na agricultura brasileira, a área média dos estabelecimentos familiares e não familiares que correspondem, respectivamente, a 18,37 hectares e 309,18 hectares. A área

¹ O IBGE se utiliza do termo estabelecimento familiar como é definido na lei que estabelece a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais: (1) que não seja maior que quatro módulos fiscais (2) que utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; (3) tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; (4) dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. Todo estabelecimento agrícola que não corresponde aos parâmetros definidos em lei é considerado não familiar (BRASIL, Lei 11.326 de 24 de Julho de 2006).

destinada à produção não familiar se divide em 45% de pastagens, 49% de matas e florestas e 17% a lavouras (IBGE, 2006). O Gráfico 1 ilustra as duas realidades:

Gráfico 1 – Extensão de terras agricultáveis e quantidade de estabelecimentos da agricultura familiar e não familiar em números relativos – Brasil, 2006



Fonte: IBGE (2006).

No que diz respeito ao contexto histórico em que essas duas realidades se encontram e o papel que vêm assumindo no desenvolvimento do país, começamos a fazer uma retrospectiva a partir da metade da década de 1980, quando o processo de redemocratização do país, em 1985, culmina na elaboração de uma nova Constituição, a de 1988. Essa década foi marcada pelas reivindicações de classes sociais que surgiam de diferentes realidades, cenário em que surgem os movimentos sociais rurais. A busca desses movimentos por maior espaço na sociedade se tornou mais forte na década de 1990, durante o fracasso dos planos de estabilização e crise financeira do Estado, que acabaram por inviabilizar a política agrícola tradicional – de coordenação do mercado interno e intervenção direta nos mercados agrícolas por parte do governo – e culminou em uma crise agrícola na mesma década. Embora os anos 1990 tenham trazido à tona as causas produtivas e sociais das minorias do campo, o cenário para a agricultura, como um todo, não era propício no início da mesma década. O fracasso dos planos de estabilização gerou instabilidade nas expectativas na economia e especulação em torno dos estoques agrícolas, intensificando o caráter especulativo dos mesmos. A crise financeira do Estado, combinada com a alta nas taxas de juros e a sistemática valorização do

câmbio no fim dos anos 1980, impossibilitaram que políticas de preços mínimos para os produtores agrícolas fossem cumpridas (DELGADO, 2012).

Durante a década de 1990 a taxa média anual de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) total foi de 1,7%, ao passo que o PIB agrícola foi de 2,5% e o PIB industrial de 0,8%. Dentro do contexto de liberalização de mercados que ocorria em 1990, os resultados relativamente melhores do PIB agrícola tendiam a trazer de volta o papel tradicional na agricultura no Brasil:

O processo de globalização mundial e a adoção de políticas neoliberais de abertura comercial e de relativa desindustrialização parecem ter induzido um retorno do Brasil ao projeto de “vocação agroexportadora”, defendido historicamente pelas elites agrárias e que vai redefinir, dessa perspectiva, o papel que a agricultura deve desempenhar na economia (DELGADO, 2012).

Entre os governos de Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso, a estratégia que antes se resumia na coordenação e intervenção dos mercados agrícolas deu espaço para a liberalização dos mercados combinada à privatização de instrumentos de coordenação política, prejudicando fortemente a agricultura e, por consequência, seu elo mais fraco – a agricultura familiar. Nessa mesma perspectiva, a agricultura para o mercado interno, principalmente a agricultura familiar, foi afetada pelas seguintes medidas do governo: i) liberalização comercial; ii) redução nos recursos das políticas agrícolas; iii) redução dos estoques públicos de alimentos de 85% para 5%; iv) queda das tarifas de importação e câmbio valorizado até 1998, que estimularam a importação de gêneros alimentares; v) queda da renda real do setor agrícola em torno de 20%; vi) aumentos nos custos financeiros dos agricultores devido à alta nos juros e escassez de crédito agrícola; vii) queda nos preços dos produtos agrícolas (DELGADO, 2012). A maior parte desses resultados deriva da política de estabilização do Plano Real baseada no tripé da âncora cambial, abertura econômica e base monetária rígida.

Já a agricultura de exportação assumiu um papel fundamental durante os anos 1990, como peça chave para gerar crescentes saldos na balança comercial para compensar a deterioração da conta de transações correntes causada pelo ajustamento externo que ocorria a partir de 1994 com o Plano Real. O papel a ser desempenhado pelo setor agroexportador na geração dessa compensação o atribuiu prioridade nas políticas setoriais a serem desempenhadas pelo governo a partir de então: a reestruturação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa),

investimentos em estrutura, principalmente para a expansão territorial e estratégica ao escoamento da produção da agricultura, e a desvalorização da taxa de câmbio real, que trouxe competitividade para o setor agroexportador (DELGADO, 2012).

A combinação das políticas do governo que favoreciam o setor agroexportador, combinada com o mercado internacional favorável, teve resultados notáveis: em 2000, as exportações da agropecuária chegaram a US\$ 20,6 bilhões, assumindo uma trajetória ascendente com US\$ 30,6 bilhões em 2003, o que representou um crescimento de cerca de 50% nesse período. No mesmo período, o PIB agrícola teve taxa média de crescimento de 4,6%, sendo que a taxa média do PIB total foi de 1,8%. No ano de 2003, a soja e o milho representaram 80% do total da produção de grãos no país. A política econômica e agrícola dos anos 1990, portanto, consolidou o agronegócio no país na década seguinte. Mais recentemente, no ano de 2003, aumentou sua participação e importância no comércio internacional por conta do aumento dos preços das commodities e o quantum de exportação (DELGADO, 2012).

Os dados apresentados ilustram como, no início dos anos 2000, o Brasil se consolidou no mercado internacional como grande produtor e exportador de commodities, incluindo alimentos, tendo a monocultura como dominante no modelo do setor agroexportador. A proposta de desenvolvimento, que favoreceu o mercado agroexportador de monoculturas, o utilizou como parte estratégica de um movimento compensatório para a política econômica, ou seja, não foi orientada por princípios baseados em direitos fundamentais, como é o caso da SAN.

Em contraste à realidade otimista do setor agroexportador durante sua evolução da década de 1980 até a de 2000, há o que Delgado (2012) denomina como projeto político democratizante, paralelo ao projeto político neoliberal que atribui àquele setor papel estratégico na política econômica. A década de 1990 impulsionou o padrão de potência agroexportadora do Brasil, ao mesmo tempo em que abriu espaço para propostas alternativas de desenvolvimento. A democratização do país a partir da promulgação da Constituição de 1988 viabilizou a participação nas instituições públicas, assim concebidas – em contraste ao conceito de instituições estatais – por buscar a descentralização de políticas setoriais e controle dos recursos sociais, da onde surgem os conselhos municipais, estaduais e nacionais, com atuação tanto no meio urbano quanto no rural, como, por exemplo, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (DELGADO, 2012);

A partir do projeto democratizante é que surge a identidade dos agricultores familiares, em meio à necessidade de democratizar o campo. Em substituição ao conceito de “pequenos produtores”, as razões pelas quais o conceito de agricultor familiar é criado se estendem desde seus aspectos políticos, envolvidos na questão sindical e de movimentos sociais, até a sua insatisfação com as políticas que favoreciam o modelo considerado oposto, do qual fazia parte o setor agroexportador. A reivindicação por maior espaço na sociedade e, por consequência, de políticas setoriais voltadas para essa classe surge dos seguintes fatos:

Algumas razões para isso são: (1) a perda de relevância política dos assalariados rurais; (2) a maior complexidade social e política dos pequenos agricultores, tanto em termos de suas demandas e mobilizações, como de suas lideranças, que passam a ganhar maior peso no sindicalismo em todo o país, através principalmente das chamadas “oposições sindicais”; (3) a progressiva decepção com a modernização da agricultura e sua incapacidade de atender às demandas desses agricultores, bem como o surgimento de várias “questões” correlatas, como a das tecnologias alternativas, da organização produtiva, da comercialização, da agroindustrialização, do meio ambiente etc., o que acelerou a percepção em torno da necessidade de um novo modelo de desenvolvimento; e (4) a intensificação da reflexão intelectual e do debate sobre a permanência, o significado e a importância econômica e social da agricultura familiar para um desenvolvimento rural mais democrático e inclusivo, tomando principalmente como referência o conhecimento da experiência europeia, que muitas assessorias e lideranças sindicais passaram a ter acesso através de intercâmbios promovidos pela Igreja e por ONGs (DELGADO, 2012, p. 101).

Paralelo ao projeto de relançamento do setor agroexportador brasileiro no mercado mundial de alimentos em meados da década de 1990, havia a recente evolução do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) no mercado interno. Através do Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996, o PRONAF surge como política setorial específica, em um programa que contemplava aspectos como a facilidade do crédito rural para os pequenos agricultores, incorporando às suas diretrizes melhorias na qualidade de vida, aprimoramento profissional e tecnológico, entre outros, em parcerias entre governos das esferas municipais, estaduais e federal (VEIGA, 1996).

A partir do primeiro mandato de Luís Inácio Lula da Silva, os projetos das duas agriculturas tiveram continuidade, com maior abertura para oportunidades para o projeto político democratizante que favoreceria a agricultura familiar nos anos que seguiram. O setor agroexportador seguiu mantendo seu papel estratégico no ajuste externo da economia brasileira, ao passo que, para os setores marginalizados no

meio rural, houve a institucionalização legal de compromissos de política direcionados a este. A criação e a promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006) e outras leis voltadas à agricultura familiar e povos e comunidades tradicionais, surgiram como apoio estatal para o problema da pobreza e da fome, bem como a respeito de reivindicações dessas classes (DELGADO, 2012). Para o autor, a criação do aparato estatal voltado para o apoio da agricultura familiar e povos e comunidades tradicionais representou o reconhecimento da importância destas para aspectos como o abastecimento alimentar doméstico e a geração de empregos e renda e preservação do meio ambiente.

A promoção da agricultura familiar, dentro da perspectiva do abastecimento doméstico, é orientada por princípios da SAN, pois essa representa a democratização do espaço rural e – assim como na abordagem da SAN – valoriza o aspecto social, cultural e ambiental da produção da agricultura familiar. Apesar de opostos, as estratégias em que o agronegócio e a agricultura familiar se posicionam não são independentes e geram conflitos no que diz respeito aos impactos sociais e ambientais que o agronegócio causa: por exemplo, o êxodo rural e esgotamento dos recursos naturais. Não obstante, há um número significativo de famílias habitantes do meio rural no Brasil que são tanto ofertantes de alimentos como também têm dificuldade de acesso a estes – de acordo com os dados que convergem para a produção da agricultura familiar e a pobreza no campo –, o que direciona políticas de apoio à agricultura familiar pelos princípios da SAN: essas colaboram tanto para a promoção do acesso aos alimentos por essas famílias quanto as posicionam no mercado de alimentos como potenciais ofertantes, gerando emprego e renda num encadeamento positivo de ações (MALUF, 2006).

A partir do pressuposto de que há conflito entre o modelo de desenvolvimento vigente, em que se posiciona o setor agroexportador guiado por princípios de política econômica, e a proposição alternativa, que é guiada pela estratégia da SAN na promoção do desenvolvimento baseado na abordagem da garantia de direitos fundamentais, seguimos com a análise da trajetória recente que a proposição da SAN seguiu, a partir de 2003.

2.3 A PROPOSTA ALTERNATIVA DE POLÍTICAS ORIENTADAS POR PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

O primeiro governo Lula foi marcado pela sua significância histórica – pela primeira vez no Brasil, um sindicalista apoiado por movimentos sociais populares assumiu a Presidência da República. Da mesma forma que o primeiro mandato de Lula foi caracterizado pela coalisão com setores mais conservadores da sociedade, a continuidade e ampliação de políticas democratizantes e distribuidoras de renda foram cumpridas. Portanto, na agricultura, o apoio e as políticas favoráveis ao agronegócio tiveram continuidade, mas, simultaneamente, a democratização do meio rural foi representada por uma série de políticas que foram criadas ou reformuladas durante o Governo Lula. A partir de então, o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) passou a direcionar seus mecanismos de política para o fortalecimento desses setores deprimidos no meio rural, consolidando as políticas direcionadas à agricultura familiar e coexistindo com o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA) (DELGADO, 2012).

Entre as políticas de SAN consolidadas a partir de 2003, está o Plano Safra para a Agricultura Familiar. Tratou-se de uma tentativa bem sucedida de ampliar os recursos financeiros para esse público através do PRONAF e articular esse a outros programas de governo voltados para a agricultura familiar orientados pela SAN. O Plano Safra para a agricultura familiar articulou-se com esferas de política pública que tinham como objetivo específico o combate à fome, como o caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Fome Zero.

A articulação do Plano Safra com o Programa PAA incentivou a produção e canalização de alimentos básicos às políticas sociais que formavam a estrutura do principal programa de combate à fome da história do Brasil. Tendo como objetivo específico a distribuição dos alimentos adquiridos pelo Estado a grupos em situação de insegurança alimentar, o PAA foi criado como um dos pilares do Programa Fome Zero, em 2003. Baseou-se na articulação entre as políticas para agricultores familiares e a políticas de aquisição coordenada pelo governo para o abastecimento do mercado institucional de alimentos, tendo se tornado uma das maiores experiências de organização descentralizada da dinâmica de produção e acesso aos alimentos:

Com essa experiência, e com sua perspectiva intersetorial, o PAA passou a ser reconhecido como um programa ímpar, pois realiza na prática a integração entre a política de segurança alimentar e nutricional e a política agrícola voltada para a agricultura familiar, o que se reflete inclusive no fato de que é executado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e pelo MDA (DELGADO, 2012, p. 114).

A articulação entre o PAA e o Plano Safra reforçou o papel da agricultura familiar como estratégia para a efetivação da SAN. Nesse contexto, surgiram novas populações, as quais os programas de desenvolvimento rural passaram a atender e adaptar-se, incluindo esses na estratégia do aumento da oferta de alimentos, gerando renda e trabalho para os mesmos.

Com a institucionalização do Plano Safra, o PRONAF se adaptou a outros grupos existentes no meio rural: foram criados o PRONAF Jovem, Mulher, Floresta, Agroecologia, Pesca, Agroindústria, entre outros. Esse desdobramento do PRONAF incentivou a ampliação do crédito, tornando os enquadramentos do programa mais flexíveis, aumentou os prazos de pagamento e diminuiu os juros dos financiamentos. Essas medidas permitiram que grupos específicos, que não se enquadravam como agricultores familiares, fossem aceitos como beneficiários: assentados da reforma agrária, ribeirinhos, extrativistas, pescadores, quilombolas, indígenas, entre outros. Os recursos aplicados a partir da instituição do Plano Safra, através do PRONAF, passaram de 2,3 bilhões, entre 2002 e 2003, para 10,7 bilhões, entre 2008 e 2009, e para 22,3 bilhões entre 2012 e 2013, multiplicando o volume de recursos investidos. Mais da metade dos recursos, entre 2002 e 2009, foi alocado na produção de alimentos (DELGADO, 2012).

Durante a crise internacional, de 2008 para 2009, o Plano Safra Mais Alimentos foi lançado pelo MDA como uma reformulação do antigo Plano Safra para garantir a produção e oferta de alimentos no longo prazo e preservar o poder de compra da população, como resposta à crise que elevou os preços das commodities no comércio internacional. As medidas do Mais Alimentos consistiam numa extensão do plano original, porém, com investimentos de longo prazo voltados à infraestrutura produtiva, irrigação, armazenagem, assistência técnica, etc. Complementarmente a estas, a Política de Garantia e Preços da Agricultura Familiar (PGPAF) garantiu os preços da produção da agricultura familiar durante a crise (DELGADO, 2012), caracterizando-se em medida de soberania alimentar assim como o investimento em estrutura produtiva para a produção de alimentos para abastecimento interno.

A SAN como princípio orientado pelo direito humano à alimentação necessita ser analisada por uma série de aspectos, iniciando-se pelos condicionantes econômicos da alimentação, esses que influenciam o acesso aos alimentos:

O principal determinante da SAN é a capacidade de acesso aos alimentos pela população, acesso que deve ser a alimentos saudáveis em termos nutricionais e adequados desde a ótica cultural, inclusive, quando proporcionado pelos programas dirigidos a indivíduos e famílias que não conseguem acessar alimentos por seus próprios meios (MALUF, 2006, p. 26).

A principal crítica de Maluf (2006) ao modelo de desenvolvimento vigente é a falta de convergência dos instrumentos de política econômica na criação de um ambiente propício ao objetivo da SAN: a garantia do direito humano à alimentação. A desigualdade de renda, o apoio irrestrito a hegemônias econômicas, como os bancos e o setor agroexportador, a exploração dos recursos naturais e a negligência em relação à reforma agrária, entre outros problemas estruturais, seriam alguns dos aspectos que impedem a geração de oportunidades de trabalho, renda e melhoria nas condições de vida da população, principalmente dos mais pobres (MALUF, 2006). A crítica se estende às políticas setoriais de combate à pobreza que, em meio a problemas estruturais maiores, não ultrapassam o caráter compensatório e se resumem a meros atenuantes dos problemas gerados pela lógica do modelo vigente de desenvolvimento.

No que diz respeito ao abastecimento alimentar, políticas voltadas para esse servem como instrumento de disponibilização de bens, nesse caso, os alimentos e a apropriação destes por parte da população. No contexto brasileiro, o abastecimento alimentar, deve, necessariamente, atender grupos específicos vulneráveis à insegurança alimentar além de englobar o comércio de alimentos e serviços de alimentação de modo geral. O abastecimento alimentar é peça fundamental de ações de segurança alimentar porque garante a soberania alimentar, ou seja, prioriza o abastecimento interno em detrimento da lógica mercantil privada. Esse também engloba políticas de preços dos gêneros alimentares, que, do pressuposto da SAN, não pode comprometer a renda do produtor nem deteriorar o poder de compra do consumidor. A estratégia nacional de abastecimento como garantia de soberania alimentar e da própria alimentação deve partir, portanto, da intervenção do Estado no mercado de alimentos (MALUF, 2006).

De modo geral, é possível afirmar que a política de abastecimento do governo deve conformar circuitos de produção e distribuição de alimentos que favoreçam os circuitos locais de modo a gerar renda para a agricultura familiar e proporcionar alimentos saudáveis e adequados à população, sem comprometer o poder de compra dos salários.

Programas de alimentação escolar e suplementação de renda têm sido instrumentos potenciais de políticas de SAN que ainda precisam ser aperfeiçoados.

O Programa Nacional de Alimentação Escola (PNAE) fornece alimentação diária a todos os alunos da rede pública de ensino. Trata-se de um instrumento de política pública de SAN no qual existe a possibilidade de direcionar sua política de aquisição de alimentos aos produtores locais e regionais, sistematicamente, criando um circuito local de produção, compra e distribuição de alimentos (MALUF, 2006).

O Programa Bolsa Família (PBF), como um programa de transferência de renda, é, sem dúvida, uma forma de acesso aos alimentos por parte dos beneficiários do programa, visto que a maior parte do benefício é geralmente gasto em alimentação. Porém, ainda é necessário associar o PBF com programas de segurança alimentar e requalificá-lo para atender grupos específicos como forma de suprir de forma mais eficiente carências alimentares de todos os beneficiários do programa. O ponto negativo desse tipo de política, mesmo que favorável ao acesso aos alimentos, é o caráter compensatório que este assume sem buscar propósitos de mudança na estrutura social que gera a necessidade permanente desse tipo de política – essa que, para os beneficiários do PBF, são a causa da pobreza e exclusão social:

A ótica dos direitos humanos que está na base da SAN, de fato, exige que programas de suplementação de renda ou alimentar sejam permanentes e com acesso universal, pois se trata do direito à vida e à cidadania, Provisória deve ser a dependência dos indivíduos e famílias e não os programas que lhes assegurariam uma existência digna mesmo em face de situações adversas. É preciso, porém, superar as formas com que esses programas são, comumente, implementados, para o quê as ações e programas compensatórios devem ser portadores de três elementos: a) educativos, em relação aos hábitos e práticas alimentares; b) organizativos, para a defesa dos direitos de cidadania; c) emancipadores, visando promover a autonomia e não a dependência dos que a eles recorrem (MALUF, 2006, p. 32).

Ações de educação alimentar e nutricional, e questões de gênero, também constituem componentes da proposta da SAN no Brasil. A educação alimentar e

nutricional consiste no conhecimento de práticas alimentares saudáveis, que respeitem a diversidade cultural da alimentação e que tenham qualidade própria para o consumo (MALUF, 2006). Ou seja, a questão da educação alimentar e nutricional consiste no direito do consumidor a práticas de alimentação que correspondam a esses três aspectos.

No que diz respeito às questões de gênero, a proposta da SAN reforça o papel da mulher como a responsável pela alimentação da família em diferentes estágios (obtenção, preparação etc.), sendo necessárias ações de educação alimentar e nutricional voltadas especificamente às mulheres. A questão de gênero também reforça o papel que a mulher rural exerce na produção de alimentos, que, da mesma forma que no meio urbano, vem assumindo de forma ascendente o papel de chefe da família e gestora dos estabelecimentos familiares agrícolas (MALUF, 2006).

O objetivo principal da Segurança Alimentar e Nutricional, por atuar em diversas frentes, vai além do âmbito das políticas setoriais de desenvolvimento de territórios deprimidos ou políticas de transferência de renda. Essa não só deve englobar todas as ações que fazem parte da agenda do combate à pobreza, à fome, e à desigualdade social, mas também deve sistematizar toda a abrangência de ações necessárias para atingir o objetivo da garantia dos direitos humanos como responsabilidade do Estado. O contexto histórico e social do Brasil vem convergindo para ações que têm combatido essa realidade perversa, porém, ainda em caráter compensatório ou meramente atenuante. Há uma série de ações que ainda precisam ser desenvolvidas de modo a qualificar o modelo de desenvolvimento orientado pelos princípios de garantia de direitos fundamentais, havendo uma possibilidade de fazê-lo através da proposta da SAN em garantir o direito humano à alimentação. A sistematização dessas políticas orientadas pela SAN surge através da instituição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) no ano de 2006, como a tentativa de englobar todos os aspectos da SAN a fim de atingir seus objetivos no Brasil.

2.3 A PROPOSTA ALTERNATIVA DE POLÍTICAS ORIENTADAS POR PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Políticas públicas de segurança alimentar e nutricional têm perseguido, na última década, objetivos que reconhecem o direito humano à alimentação e a segurança alimentar e nutricional como garantias de responsabilidade do Estado. A partir de tais políticas, este capítulo tem como objetivo identificar as diretrizes da segurança alimentar e nutricional no Brasil: como essas atuam, através de quais órgãos e o que representam no contexto atual de desenvolvimento.

Nossa análise começa com a recriação e funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), conselho ligado à Presidência da República que tem como pauta principal políticas e ações de segurança alimentar e nutricional e seu papel na elaboração da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que estabeleceu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). No segundo tópico, discutiremos de forma mais aprofundada a estrutura do SISAN como sistema integrado de políticas públicas, os instrumentos de política pública previstos neste, seus princípios e diretrizes.

3.1 DA RECRIAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL À PROPOSTA DA LEI ORGÂNICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

O restabelecimento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), a partir de 2003, foi o primeiro ato de consolidação das políticas de segurança alimentar e nutricional no Brasil. A recriação do CONSEA reconstruiu, de certa forma, o diálogo em torno dos direitos humanos, em especial, o direito humano à alimentação adequada (DHAA) no contexto da segurança alimentar e nutricional. A SAN, como já discutimos, é um tema amplo e que assume diversos aspectos – social, cultural, econômico – sendo necessária uma série de políticas que possam atender seus objetivos. Leão e Maluf (2012) afirmam que a necessidade de avançar na construção institucional que contemplates o enfoque intersetorial e o papel atribuído à participação social impulsionou esse processo de recriação do CONSEA.

O CONSEA é composto por conselheiros representantes da sociedade civil, que compõem dois terços da plenária do conselho, e de governo, que compõe um terço. Os componentes do CONSEA se reúnem a cada dois meses para votar e discutir questões de segurança alimentar e nutricional, sendo essas sessões abertas a observadores e convidados, que têm direito à fala, mas não ao voto das pautas (LEÃO; MALUF, 2012). O CONSEA promove, portanto, a participação democrática na construção de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional.

Ao fim de cada sessão, o CONSEA propõe que o executivo tome medidas de acordo com as pautas aprovadas, sendo essas deliberações não mandatárias. A efetividade do aconselhamento do CONSEA depende também de sua posição estratégica, localizado próximo à Presidência da República. De forma similar, os CONSEAs estaduais e municipais devem estar junto ao executivo que lhes compete. Em Brasília, o CONSEA está ligado a 19 ministérios, que ocupam um terço da plenária, sendo a Secretaria Geral de Responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). As outras 38 posições são de representantes da sociedade civil. Em comparação a outros conselhos ligados à Presidência da República, é possível afirmar que a ligação com os 19 ministérios é uma singularidade do CONSEA, isso porque a SAN abrange setores produtivos e da sociedade de forma extensa, a chamada intersectorialidade (LEÃO; MALUF, 2012).

Intersetorialidade se define, de acordo com Leão e Maluf (2012), por uma série de iniciativas coordenadas e articuladas entre setores, utilizando dos recursos de cada setor de forma racional e eficiente. As ações prioritárias são definidas em conjunto, e cada setor é responsável por alocar determinados recursos de acordo com as suas possibilidades. No caso das políticas públicas, a intersectorialidade impede que vários programas atuem de forma isolada, o que geralmente provoca desperdício de recursos e torna inefetivas as ações direcionadas.

Para que o executivo acate as deliberações do CONSEA, os conteúdos discutidos precisam ter substancialidade, ser convincentes e contar com certa influência política. Propostas de conselhos de qualquer espécie passam por negociação dentro do governo, logo, é fundamental que a sociedade civil as reivindique, através de movimentos sociais e organizações que tenham interesse na pauta a ser aprovada. Na experiência da segurança alimentar e nutricional, apesar de contar com o aparato estatal de política social deixado pelo Governo Lula, ainda há propostas do tema que não se efetivaram ou por não contarem com apoio político

ou por conflito de interesses, principalmente de grupos hegemônicos influentes. A atuação do CONSEA nas políticas governamentais tem exemplos bem sucedidos, como a formulação do Plano Safra para Agricultura Familiar, da criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que obteve aumento de recursos empregados *per capita* através de proposição do CONSEA de 2009 (LEÃO; MALUF, 2012).

Entre as iniciativas mais significativas do CONSEA na última década, está a formulação da LOSAN, que teve seu texto redigido por um grupo de trabalho organizado pelo CONSEA, mais adiante passando para os trâmites legais que efetivaram sua aprovação no legislativo. A LOSAN, proposta majoritariamente oriunda da sociedade civil, contemplou os princípios da SAN e instituiu o sistema integrado de política pública que trata do tema da segurança alimentar e nutricional no Brasil.

3.2 SISTEMAS INTEGRADOS DE POLÍTICA PÚBLICA: sistema, política e plano de segurança alimentar e nutricional

A prática da criação de sistemas integrados de política pública tem sido bastante comum no Brasil nos últimos anos. O SISAN é um exemplo de sistema público articulado entre diversos setores do governo para coordenação das políticas de segurança alimentar e nutricional que têm como objetivo comum garantir o direito humano à alimentação adequada, direito humano fundamental, e a soberania alimentar do país (LEÃO; MALUF, 2012). O conceito de sistema de políticas públicas em si é abstrato, porém, necessário para definir como ocorre a interação dos agentes quando o objetivo que se busca é tão abrangente quanto o da segurança alimentar e nutricional.

O SISAN, portanto, nada mais é do que a expressão da intenção do Estado de garantir a segurança alimentar e nutricional através da distribuição sistêmica de ações entre órgãos públicos determinada pela Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e organizada pelo Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN). O PNSAN é o mecanismo que define o que deve ser feito para atingir os objetivos amplos de SAN, ao passo que o PLANSAN estabelece objetivos específicos, metas e prazos, além de predeterminar as iniciativas necessárias e recursos disponíveis (LEÃO; MALUF, 2012).

O SISAN é o sistema que doutrina essas ações, guiado pelos princípios de garantia do direito humano à alimentação adequada e soberania alimentar (LEÃO; MALUF, 2012). A experiência de consolidar sistemas de política social é um grande passo para o desenvolvimento, pois reforça o papel do aparato estatal como um serviço à população, que utiliza de recursos públicos que retornam a esta em forma de direitos e bem-estar do cidadão.

A abordagem sistêmica se justifica pela complexidade de se exercer qualquer espécie de política pública em nível federal no Brasil, um país de dimensões continentais e gigantesca diversidade cultural. O sistema permite que a ação do Estado seja unificada e, ao mesmo tempo, descentralizada e que não sobreponha políticas já existentes, integrando todas as políticas de segurança alimentar e nutricional ao sistema, delegando responsabilidades aos órgãos do governo e instituições privadas que fazem parte do SISAN (LEÃO; MALUF, 2012). A própria natureza multissetorial e multidimensional da SAN justifica esse tipo de abordagem, que proporciona uma visão racional e integrada das ações de política pública e permite melhor alcance do Estado ao tentar alcançar seus objetivos.

Outro aspecto importante do SISAN é que esse atende ao direito humano à alimentação adequada, de forma que é esperado que a população seja participante ativa das suas ações e no alcance dos objetivos (LEÃO; MALUF, 2012). Nesse tipo de abordagem, não há limitação ao conceito de beneficiários, pois não se trata de política unicamente assistencial, de transferência de recursos.

Além da assistência e transferência de renda e recursos do governo, a PNSAN e o PLANSAN preveem a participação da população como titulares de seus direitos, promovendo ações que permitem a inclusão social e produtiva de toda a população brasileira, tentando abranger ao máximo a diversidade cultural e, simultaneamente, diminuir a desigualdade social. É direito e dever dos cidadãos que exijam e façam parte das ações que garantem seu acesso aos alimentos e à alimentação adequada e saudável (LEÃO; MALUF, 2012).

3.3 FORMULAÇÃO DA LEI ORGÂNICA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E INSTITUIÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

A Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) reafirma a alimentação como um direito fundamental do ser humano, sendo responsabilidade do poder público garantir esse direito a todos os seus cidadãos, provendo mecanismos de execução, controle e monitoramento da segurança alimentar e nutricional. Em referência aos acordos internacionais de segurança alimentar, dos quais o Brasil é signatário, determina a obrigação do governo de exercer o papel de colaborador internacional no combate à fome. No que diz respeito à soberania alimentar, a LOSAN define o Brasil como autônomo nas decisões de produção e consumo de alimentos, tendo direito de decidir por quais políticas de segurança alimentar e nutricional optar. A definição de segurança alimentar e nutricional está no Art. 3º do texto da LOSAN:

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 da saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006).

O Art. 4º da LOSAN institui que a segurança alimentar e nutricional abrange, entre os aspectos citados, a ampliação das condições de acesso aos alimentos por todos os meios possíveis (produção, abastecimento etc.), em especial, através da produção da agricultura familiar e tradicional, e pela geração de emprego e redistribuição de renda (BRASIL, 2006). A mesma lei sugere a criação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) como o conjunto de ações planejadas para a promoção do direito humano à alimentação adequada e institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

A LOSAN estabelece os princípios pelos quais o SISAN e, por consequência, o objetivo da segurança alimentar e nutricional, devem guiar-se, conforme Art. 8º da mesma lei:

Art. 8º O SISAN reger-se-á pelos seguintes princípios: I – universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada, sem qualquer espécie de

discriminação; II – preservação da autonomia e respeito à dignidade das pessoas; III – participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de segurança alimentar e nutricional, em todas as esferas de governo; e IV – transparência dos programas, das ações e dos recursos públicos e privados e dos critérios para sua concessão (BRASIL, 2006).

Todos os instrumentos de política pública que atuam através do SISAN devem seguir, portanto, os princípios de equidade no acesso aos alimentos, respeito aos direitos humanos fundamentais, participação popular em todas as etapas do processo e transparência de gestão dos programas. As diretrizes do SISAN determinam a forma como as iniciativas da segurança alimentar e nutricional devem atuar, de modo que essas sejam eficientes e contemplem todos os princípios do SISAN. Estas constam no Art. 9º da LOSAN:

Art. 9º O SISAN tem como base as seguintes diretrizes: I – promoção da intersetorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não governamentais; II – descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo; III – monitoramento da situação alimentar e nutricional, visando a subsidiar o ciclo de gestão das políticas para a área nas diferentes esferas de governo; IV – conjugação de medidas diretas e imediatas de garantia de acesso à alimentação adequada, com ações que ampliem a capacidade de subsistência autônoma da população; V – articulação entre orçamento e gestão; e VI – estímulo ao desenvolvimento de pesquisas e à capacitação de recursos humanos (BRASIL, 2006).

Portanto, as ações de SAN devem promover: i) intersetorialidade; ii) descentralização com articulação e colaboração das esferas envolvidas; iii) monitoramento; iv) atendimento imediato à população em situação de insegurança alimentar; v) orçamento e gestão articulados; vi) pesquisa, educação e desenvolvimento de recursos humanos na área de segurança alimentar e nutricional.

O SISAN é gerido pelo CONSEA e pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), que integra os ministérios responsáveis pela execução das políticas e pelos órgãos públicos de segurança alimentar e nutricional dos níveis de governo estaduais, distritais, municipais e da União. É possível que entidades privadas com ou sem fins lucrativos se integrem ao SISAN caso demonstrem interesse, de acordo com os princípios e diretrizes deste. A cada quatro anos, as diretrizes e prioridades do SISAN são revistas em conferência promovida pelo CONSEA, a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, no qual dois terços dos participantes são representantes da sociedade civil e um terço

do Governo (LEÃO; MALUF, 2012). Da mesma forma que a LOSAN estabelece o SISAN, essa também sugere a criação da PNSAN e do PLANSAN. Portanto, também define os instrumentos legais pelos quais o Estado atuará e será monitorado.

O PNSAN é o instrumento que distribui as funções a serem assumidas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios e detalha os procedimentos de financiamento, gestão e avaliação das ações de SAN nos três níveis de governo. Da mesma forma, sistematiza as diretrizes, coordenando a prática das políticas a serem estabelecidas. O PLANSAN exerce papel fundamental no objetivo da segurança alimentar e nutricional, pois é através dele que são definidas as metas para determinado período e é nele que são alocados os recursos do orçamento público (LEÃO; MALUF, 2012).

O PLANSAN e o PNSAN são os elementos que materializam a ação sistêmica do Estado, pois são eles que definem as ações e como essas vão ser coordenadas. Mais precisamente, o PLANSAN define quem são os atores sociais dos objetivos da segurança alimentar e quais são suas responsabilidades, na esfera governamental (LEÃO; MALUF, 2012). No PLANSAN 2012-2015, constam oito diretrizes de segurança alimentar e nutricional que, da mesma forma que as diretrizes do SISAN, estabelecem como as iniciativas do governo atuarão através desta em uma espécie de eixo experimental-estratégico do SISAN, pois concretiza as ações, cria a experiência da prática sistêmica de ação estatal e disponibiliza os resultados desse tipo de política.

3.4 DIRETRIZES DO PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL 2012-2015

O PLANSAN é implementado no primeiro governo Dilma, lançado em agosto de 2011 e com execução prevista para o período de 2012 a 2015. O Plano envolve a atuação sistêmica de diversos Ministérios com o objetivo de implantar a PNSAN e, por conseguinte, atingir o objetivo da SAN. Para compreender a amplitude da atuação do PLANSAN, precisamos analisar as oito diretrizes que o compõe.

A primeira diretriz do PLANSAN está embasada no diagnóstico de que pobreza é sintoma de insegurança alimentar e nutricional e visa assegurar o acesso à alimentação através de ações e programas que melhorem as condições de vida da

população mais pobre. A primeira diretriz reafirma a importância do acesso universal à alimentação adequada e identifica os direitos sociais e, em especial, o DHAA como promotores de desenvolvimento. De modo amplo, a mesma diretriz prevê que essa melhoria deve ser resultado de ações que facilitem o acesso à educação, saúde e assistência social, bem como a geração de renda através das transferências diretas (CAISAN, 2011a).

O objetivo principal é ampliar e aprimorar a política de transferência de renda à população em condição de pobreza, através de atuação de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em parceria com Estados, Distrito Federal e municípios. O MDS é responsável pelas transferências de renda conhecidas como Programa Bolsa Família (PBF), pelo monitoramento, controle das condicionalidades para obtenção do benefício, gestão e aprimoramento do Cadastro Único – cadastro utilizado pelo governo para identificar os beneficiários do PBF (BRASIL, 2011a).

Além de abranger toda a população com acesso aos alimentos, comprometido por insuficiência de renda, há outros públicos-alvo de ações específicas de segurança alimentar e nutricional, entre esses, estão crianças em idade escolar, idosos e pessoas com deficiência em situação de pobreza, grupos vítimas de calamidades, grupos vulneráveis à fome e trabalhadores de baixa renda.

Os idosos e pessoas com deficiência em situação de pobreza devem receber assistência social voltada para a segurança alimentar e nutricional sob a responsabilidade do MDS, no mesmo processo de ampliação e aperfeiçoamento das políticas de transferência de renda, neste caso, do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Ainda dentro do escopo do MDS, estão os grupos vulneráveis à fome e vítimas de calamidades, que contam com a atuação conjunta deste e outros Ministérios para abastecê-los com alimentos e disponibilizar equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional, de acordo com suas necessidades específicas (BRASIL, 2011a).

As crianças em idade escolar devem ter acesso à alimentação saudável dentro da escola, como instrumento de crescimento biopsicossocial e formação de práticas alimentares saudáveis. O acompanhamento das políticas de segurança alimentar e nutricional na rede pública de ensino fica a cargo do Ministério da Educação (MEC) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) de ampliar a oferta de alimentos saudáveis e adequados ao desenvolvimento de

crianças e adolescentes, de preferência oriundos da produção familiar e de comunidades tradicionais e quilombolas (BRASIL, 2011a).

O acesso à alimentação por parte dos trabalhadores de baixa renda do setor formal conta com a fiscalização das empresas cadastradas no Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) – se essas atendem aos parâmetros da segurança alimentar e nutricional para receber o benefício fiscal previsto, monitorado e concedido pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) (BRASIL, 2011a).

O objetivo amplo da segunda diretriz do PLANSAN diz respeito à soberania alimentar e o pleno funcionamento do mercado de alimentos, de forma que as decisões de produção, abastecimento e comercialização sejam racionalizadas e maximizadas. Resumidamente, promove o abastecimento e estruturação de sistemas descentralizados, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos.

A promoção da racionalização dos mercados de alimentos consiste na organização da dinâmica regional de produção, abastecimento e consumo. A descentralização do mercado de alimentos deve suprir a região à qual pertence, permanentemente, com alimentos que possibilitem hábitos saudáveis de alimentação, ao mesmo tempo em que respeite os hábitos locais e a diversidade cultural que a alimentação engloba. Para tal, são necessárias iniciativas que possuam políticas de racionalização do funcionamento dos circuitos locais de produção de alimentos. A maior parte dessas iniciativas fica sob responsabilidade do MDS, em conjunto com a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), e se resume por iniciativas de facilitação de transporte, abastecimento e comercialização de alimentos em nível regional e local. Ainda sob responsabilidade da CONAB, fica o acompanhamento de safras, a fim de subsidiar informações para a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). Essa deve ser constante e abranger todas as esferas de produção agrícola: a informação gerada pelo acompanhamento pode aperfeiçoar a alocação de recursos de políticas públicas e facilitar a comercialização e tomada de decisão dos agentes que interagem na cadeia produtiva (BRASIL, 2011a).

A CONAB é um órgão público de papel estratégico fundamental no processo de organização do mercado de alimentos. Além de garantir a efetividade da PGPM, a CONAB é responsável por formar estoques de alimentos, especialmente se de origem da agricultura familiar, de assentamentos da reforma agrária, comunidades

tradicionais, indígenas, quilombolas e de propriedades chefiadas por mulheres rurais. A formação dos estoques, além de política de soberania alimentar, ao garantir o abastecimento interno, também subsidia populações deprimidas do meio rural, garantindo que essas tenham acesso à renda e à alimentação. Além da CONAB, existem outras esferas de política pública que visam aumentar a participação daquelas populações no mercado de alimentos, como forma de inclusão social e produtiva, e como garantia de que essas possam garantir a própria segurança alimentar e nutricional. No nível ministerial, principalmente com participação do MDS e do MDA, a estratégia da inclusão produtiva também abrange medidas relativas à aquisição de alimentos no mercado institucional, capacitação profissional dos agricultores, financiamento, fomento e proteção da produção, como meios de garantir que essas populações continuem produtivas. Os serviços de assistência técnica e extensão rural, além da inovação tecnológica são mais um aspecto englobado na segunda diretriz e fica sob responsabilidade do MDA disponibilizar os instrumentos para tal.

A combinação de políticas de compras do governo, a garantia de preços mínimos, crédito e assistência técnica e extensão rural são práticas antigas do governo brasileiro que agora estão sendo democratizadas e levadas à população mais pobre do meio rural, como parte do objetivo da segurança alimentar e nutricional. O desenvolvimento rural é parte estratégica deste objetivo e está intimamente ligado à democratização do campo, combate da pobreza no meio rural e inclusão social e produtiva. Dentro da segunda diretriz, ainda seguem ações específicas para cada grupo mencionado anteriormente, além de iniciativas a favor da agrobiodiversidade, promoção da produção e consumo de pescados e de alimentos orgânicos.

A terceira diretriz tem como objetivo conscientizar a população sobre o DHAA e a SAN, para que esta entenda seus direitos e deveres e possa optar por práticas de alimentação adequadas e saudáveis, através da instituição de processos permanente de educação alimentar e nutricional, além de pesquisa e formação na área de SAN. Em ações conjuntas do MDS, Ministério da Saúde (MS) e MEC, a segurança alimentar e nutricional pode se estender nos níveis social, da saúde e educação (BRASIL, 2011a).

Além de ações da área da saúde que promovem a educação alimentar e nutricional, também propõe ações de pesquisa na área da segurança alimentar e

nutricional. As iniciativas dessa diretriz acontecem principalmente nas esferas de alcance do governo – escolas da rede pública e redes institucionais de serviços públicos –, bem como campanhas em ação conjunta com a sociedade civil e universidades.

As políticas específicas de segurança alimentar e nutricional para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais e povos indígenas estão previstas na quarta diretriz e englobam ações de: i) empoderamento e garantia de ocupação dos territórios por parte dessas populações; ii) promoção do etnodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável desses territórios; iii) respeito à agrobiodiversidade e promoção de gestão ambiental participativa; iv) assistência técnica e acesso a programas da agricultura familiar; v) acesso a políticas públicas de assistência social e serviços públicos de saúde e educação; vi) monitoramento da situação socioeconômica dessas populações. Maior parte dessas iniciativas fica sob responsabilidade do MDS, INCRA, FUNAI, Fundação Palmares e MMA, em parceria com outros ministérios.

A quinta diretriz do PLANSAN prevê um esforço coletivo de instituições públicas de saúde e vigilância sanitária na política de segurança alimentar e nutricional a fim de promover o fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis de atenção a saúde, de modo articulado às demais ações de segurança alimentar e nutricional. A responsabilidade do Ministério da Saúde, em conjunto com a ANVISA, é de controlar doenças relacionadas aos alimentos ou à alimentação, com atenção especial às doenças causadas pela insegurança alimentar, como anemia, subnutrição, entre outras, além de promover ações informativas de educação alimentar e nutricional na rede pública de saúde.

A sexta diretriz do PLANSAN promove o acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos da agricultura familiar, pesca e aquicultura. O acesso à água para populações de baixa renda, com foco na população rural de áreas isoladas, incluindo saneamento básico e água para a produção da agricultura familiar, é de responsabilidade do MDS, do MS e do INCRA. Essa medida inclui o atendimento das terras indígenas, remanescente de quilombos, assentamentos rurais e comunidades tradicionais.

A sétima diretriz do PLANSAN, analogamente à LOSAN, prevê o envolvimento da sociedade brasileira nas questões internacionais de segurança,

alimentar nutricional. Resumidamente, apoia iniciativas de soberania alimentar e promoção do DHAA no âmbito das negociações internacionais. Sob responsabilidade do Ministério das Relações Exteriores estão acordos bilaterais e multilaterais de auxílio em caso de desastres naturais e calamidades que comprometam o acesso à alimentação, ações de cooperação humanitária internacional e atuação nos foros internacionais de segurança alimentar e nutricional. Também faz menção aos acordos de segurança alimentar e nutricional do Mercado Comum do Sul (Mercosul), além de tentar integrar as políticas do PLANSAN às iniciativas de cooperação internacional, principalmente na América Latina.

A oitava e última diretriz determina que a CAISAN seja o órgão responsável pelo monitoramento dos resultados do PLANSAN e, de modo geral, no cumprimento da garantia do direito humano à alimentação adequada (DHAA). A oitava diretriz do PLANSAN faz analogia à diretriz da LOSAN que institui a obrigatoriedade de monitoramento da insegurança alimentar e nutricional por parte do governo.

De acordo com o Decreto nº 7.272 de 2010, o monitoramento e a avaliação da PNSAN, implementada através do PLANSAN, deve ser organizado pelos indicadores e informações disponíveis, da seguinte forma: i) produção de alimentos; ii) disponibilidade de alimentos; iii) renda e condições de vida; iv) acesso à alimentação adequada e saudável, incluindo a água; v) saúde, nutrição e acesso a serviços relacionados; vi) educação; vii) programas e ações relacionadas à segurança alimentar e nutricional (BRASIL, 2011a). Do primeiro ao sexto item, constam 60 indicadores, com diferentes periodicidades, distribuídos entre fontes do IBGE, dos 19 ministérios participantes do SISAN, da CONAB, entre outros. O último item que trata dos programas e ações de segurança alimentar e nutricional está em formulação dentro de Comitê Técnico do CAISAN.

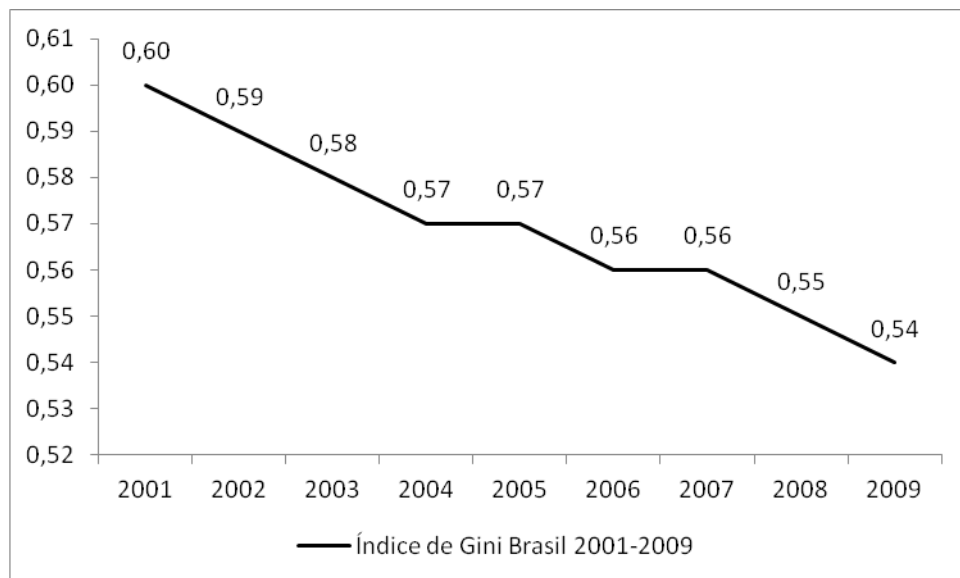
Os instrumentos de monitoramento e avaliação da PNSAN serão capazes, portanto, de verificar em que medida foi possível implantar o PLANSAN e o quão efetivas serão as iniciativas previstas. Combinada às outras sete diretrizes, o PLANSAN caminha para a execução de uma política sistemática orientada pela SAN de abrangência multisetorial. Ainda não há resultados preliminares, porém, a análise dos efeitos esperados das medidas do PLANSAN pode se consolidar no caminho trilhado na história recente em relação a programas de combate à fome e à pobreza de governos anteriores, conforme veremos no próximo capítulo.

4 CONSOLIDAÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL COMO ESTRATÉGIA PARA A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

O avanço recente do Brasil na diminuição da desigualdade social e combate à fome pode ser considerado um marco histórico na mudança da dinâmica social e econômica do país. A partir das décadas de 1990 e 2000, o governo vem ampliando o processo redistributivo através de políticas sociais, as quais assumiram um papel fundamental na diminuição da desigualdade de renda (SOUZA, 2012). Portanto, as classes sociais mais pobres vêm emergindo, aumentando seu acesso a bens públicos e privados e conquistando direitos antes negligenciados.

Na última década, o processo de distribuição de renda foi acelerado. De 2001 a 2009, observamos uma variação negativa de 0,06 (-11,1%) do Índice de Gini no Brasil, que mede o grau de desigualdade² na distribuição da renda domiciliar *per capita* entre os indivíduos (IPEA, 2011). Como podemos observar no Gráfico 1, em 2001 o coeficiente estava em torno de 0,60, caindo gradativamente até 0,54, em 2009.

Gráfico 1 – Índice de Gini – Brasil, 2001-2009



Fonte: Brasil (2010b).

Entre os fatores que cooperaram em maior proporção para a variação negativa do Índice de Gini, se destacam os programas de transferência de renda.

² O valor pode variar de zero, quando não há desigualdade, até um, quando a desigualdade é máxima (IPEA, 2011).

Além da influência da ampliação de políticas como o PBF, houve também crescimento dos rendimentos do trabalho e de pensões, em especial os vinculados ao aumento do salário mínimo (SOUZA, 2012). A tabela abaixo ilustra em que proporção esses fatores influenciaram a variação negativa do Índice de Gini:

Tabela 1 – Decomposição Dinâmica do Índice de Gini da Renda Familiar Per Capita – Brasil – 2001 - 2009

Fontes de Renda		Participação na variação do Índice de Gini (%)
Trabalho	Salário Mínimo	17,9
	Outro	45,5
Pensão	Salário Mínimo	10,5
	Outro	1,0
Bolsa Família e precursores		12,7
Benefício de Prestação Continuada (BPC)		5,7
Outro		6,7
Total		100

Fonte: Souza (2012).

Os resultados positivos na queda da desigualdade motivam a continuidade desse processo de distribuição da riqueza, para que o mesmo se sustente ao longo dos anos. Na primeira seção deste capítulo, discutiremos como políticas de combate à fome e à pobreza exerceram efeitos positivos sobre a segurança alimentar e nutricional da população. Na segunda seção, veremos os programas de governo que o PLANSAN abrange e direciona de forma que a segurança alimentar e nutricional, seja o objetivo principal com resultados adjacentes de inclusão social e produtiva, encadeando um novo ciclo de desenvolvimento econômico com política social e, por último, os resultados esperados do PLANSAN.

4.1 CONTINUIDADE DAS POLÍTICAS DE COMBATE À FOME E À POBREZA COMO ESTRATÉGIA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Entre os programas de governo de nível federal anteriores ao PLANSAN, trabalharam na temática de erradicação da pobreza e combate à fome o Programa Fome Zero (PFZ), a partir de 2003 até 2010, e o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), criado em 2011. O PFZ visava articular políticas e programas públicos para a garantia do DHAA, através de uma perspectiva de transversalidade e

intersetorialidade das ações do governo e da participação social, organizadas em quatro eixos: acesso aos alimentos, geração de renda, fortalecimento da agricultura familiar e articulação, mobilização e controle social (LEÃO; MALUF, 2012). Dentre os programas e instrumentos de política pública que faziam parte dos eixos da estratégia do PFZ, uma série deles foi incorporada para atuar nas diretrizes do PLANASAN, como, por exemplo, o PBF e PAA.

Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004/2009, referentes ao nível de segurança alimentar e nutricional da população brasileira, corroboram com o efeito positivo das políticas do PFZ. A escala utilizada³ para classificar os domicílios como em situação de insegurança alimentar (leve, moderada ou grave) e segurança alimentar, parte de um esquema de pontuação, conforme descrito na Quadro 1:

Quadro 1 – Descrição e classificação da situação de segurança alimentar:

Situação de Segurança Alimentar	Descrição	Classificação	
		Pontos de corte para domicílios:	
		Com menores de 18 anos	Sem menores de 18 anos
Segurança alimentar	Os moradores dos domicílios têm acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades especiais.	0	0
Insegurança alimentar leve	Preocupação ou incerteza quanto ao acesso aos alimentos no futuro; qualidade inadequada dos alimentos resultante de estratégias que visam não comprometer a quantidade de alimentos.	1 – 5	1 – 3
Insegurança alimentar moderada	Redução quantitativa de alimentos entre os adultos e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre os adultos.	6 – 9	4 – 5
Insegurança alimentar grave	Redução quantitativa de alimentos entre as crianças e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre as crianças; fome (quando alguém fica o dia inteiro sem comer por falta de dinheiro para comprar alimentos)	10 – 14	6 – 8

Fonte: IBGE (2010b).

³ A Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) é o método utilizado pelo PNAD para medir a insegurança alimentar, e se trata de uma escala psicométrica do acesso familiar aos alimentos (PÉREZ-ESCAMILLA; SEGALL CORRÊA, 2008).

A Tabela 2 descreve a situação de insegurança ou segurança alimentar da população brasileira, numa comparação entre os resultados observados no ano 2004 e no de 2009:

Tabela 2 – Domicílios particulares e moradores em domicílios particulares, por situação do domicílio, segundo a situação de segurança alimentar existente no domicílio – Brasil – 2004/2009

Situação de segurança alimentar existente no domicílio	Domicílios particulares (1 000 domicílios)			Moradores em domicílios particulares (1 000 pessoas)		
	Total	Situação do domicílio		Total	Situação do domicílio	
		Urbana	Rural		Urbana	Rural
2004						
Números absolutos (1 000 pessoas)						
Total	51 666	43 671	7 996	181 615	150 626	30 989
Com segurança alimentar	33 607	29 099	4 508	109 215	93 741	15 474
Com insegurança alimentar	18 035	14 550	3 485	72 326	56 815	15 511
Leve	9 321	7 711	1 610	36 877	29 920	6 957
Moderada	5 123	4 012	1 111	20 593	15 660	4 932
Grave	3 592	2 827	765	14 856	11 235	3 621
Números relativos (%)						
Com segurança alimentar	65,0	66,6	56,4	60,1	62,2	49,9
Com insegurança alimentar	34,9	33,3	43,6	39,8	37,7	50,1
Leve	18,0	17,7	20,1	20,3	19,9	22,5
Moderada	9,9	9,2	13,9	11,3	10,4	15,9
Grave	7,0	6,5	9,6	8,2	7,5	11,7
2009						
Números absolutos (1 000 pessoas)						
Total	58 646	49 882	8 764	191 693	160 948	30 744
Com segurança alimentar	40 909	35 223	5 685	126 137	107 756	18 380
Com insegurança alimentar	17 738	14 659	3 079	65 556	53 192	12 364
Leve	10 973	9 258	1 715	40 132	33 460	6 671
Moderada	3 834	3 082	753	14 258	11 160	3 097
Grave	2 930	2 319	611	11 167	8 571	2 596
Números relativos (%)						
Com segurança alimentar	69,8	70,6	64,9	65,8	67,0	59,8
Com insegurança alimentar	30,2	29,4	35,1	34,2	33,0	40,2
Leve	18,7	18,6	19,6	20,9	20,8	21,7
Moderada	6,5	6,2	8,6	7,4	6,9	10,1
Grave	5,0	4,6	7,0	5,8	5,3	8,4

Fonte: IBGE (2010b).

Os dados da tabela acima revelam que, em 2004, a população em situação de insegurança alimentar correspondia a 39,8% do total, sendo 37,7% no meio urbano e 50,1% no meio rural (IBGE, 2010b). Em 2009, a situação de insegurança alimentar não apenas apresentou melhoria nos números relativos, de 39,8% para 34,2%, como também nos números absolutos, de 72,3 milhões para 65,6 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar. No mesmo ano, a população urbana

em situação de insegurança alimentar correspondia a 33,0% e a rural a 40,2%, ambas indicando melhoria nas condições de segurança alimentar no Brasil do início ao fim do PFZ (IBGE, 2010b).

O BSM, programa lançado pelo governo Dilma, em 2011, como continuidade das políticas sociais de erradicação da fome e da pobreza, revela que 28 milhões de pessoas saíram da situação de pobreza e outras 36 milhões emergiram para a classe média desde o lançamento do PFZ (IBGE, 2010b). Apesar dos resultados positivos, o BSM diagnosticou 16 milhões de pessoas que permanecem em situação de extrema pobreza⁴ (IBGE, 2010b). A tabela abaixo contém dados que estimam o público do Brasil Sem Miséria:

Tabela 3 – População em situação de extrema pobreza, 2010

	Total de Pessoas		Urbano		Rural	
	Pessoas	%	Pessoas	%	Pessoas	%
Brasil	16.267.197	100%	8.673.845	53%	7.593.352	47%
Norte	2.584.256	17%	1.158.501	44%	1.499.951	56%
Nordeste	96.509.803	59%	4.560.486	48%	5.049.317	52%
Sudeste	2.725.532	17%	2.144.624	79%	580.908	21%
Sul	715.961	4%	437.346	61%	278.615	39%
Centro-Oeste	557.449	3%	372.888	67%	184.561	33%

(*) Domicílios particulares permanentes e ocupados.

Fonte: IBGE (2010a).

Com a finalidade de enfrentar o problema da extrema pobreza de forma mais eficiente, o BSM, com auxílio do Censo Demográfico de 2010, traça o perfil dos extremamente pobres no Brasil: i) 59% estão concentrados na Região Nordeste, totalizando 9,6 milhões de pessoas; ii) do total de brasileiros residentes no campo, 25,5% se encontra em extrema pobreza; iii) 51% tem até 19 anos de idade; iv) 40% tem até 14 anos de idade; v) 53% dos domicílios não estão ligados à rede geral de esgoto pluvial ou fossa séptica; vi) 48% dos domicílios rurais em extrema pobreza não estão ligados à rede geral de distribuição de água e não têm poço ou nascente na propriedade; vii) 71% são pretos e pardos; viii) 26% das pessoas com 15 anos ou mais são analfabetos (IBGE, 2010a).

A partir deste diagnóstico, o BSM define como seu objetivo principal a inclusão social e produtiva da população extremamente pobre através da elevação

⁴ O programa Brasil Sem Miséria define como extremamente pobre as famílias com renda familiar per capita de até 70 reais mensais (BRASIL, 2011b).

da renda per capita, ampliação do acesso aos serviços públicos, ações de cidadania e de bem estar social e ampliação do acesso às oportunidades de ocupação e renda (BRASIL, 2011b). O principal instrumento de política do BSM é o PBF, pois, através do Cadastro Único, são identificadas as populações em situação de extrema pobreza, o que possibilita que ações direcionadas de inclusão social e produtiva e de assistência social e serviços públicos possam ocorrer (BRASIL, 2011b).

Portanto, o BSM é um programa que, a partir do diagnóstico de como a pobreza ocorre mais intensamente em grupos sociais específicos, dá continuidade ao ciclo de políticas sociais originárias do primeiro governo Lula, porém, com uma abordagem mais específica. A principal expressão dessa continuidade é como o PBF, entre outros instrumentos, continuou sendo eixo das políticas de diferentes planos de governo.

No que diz respeito ao papel do PLANSAN como parte da estratégia de erradicação da pobreza e da fome – e, por conseguinte, o desenvolvimento econômico através da distribuição de renda e melhoria da qualidade de vida da população –, é válido afirmar que o exerce como eixo estratégico de política social. Mais especificamente, as diretrizes do PLANSAN contemplam metas prioritárias que envolvem, entre outros, programas de transferência de renda e inclusão social e produtiva, bem como utilizam de forma transversal instrumentos de política anteriores ao PLANSAN e de diversos ministérios. Coordenadas majoritariamente pelo MDS – o que reforça a tentativa de eliminar a pobreza como raiz da fome e desnutrição –, as metas abrangem uma série de medidas nas quais se destacam o tema da inclusão social e produtiva.

4.2 METAS DE INCLUSÃO SOCIAL ATRAVÉS DA AMPLIAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E ASSISTÊNCIA SOCIAL DO GOVERNO FEDERAL

4.2.1 Programa Bolsa Família

Integrado ao BSM e coordenado pelo MDS, o PBF é um programa de transferência direta que tem como foco as 16 milhões de famílias que vivem com até 70 reais *per capita*, atendendo atualmente 13 milhões de famílias (BRASIL, 2013). O objetivo do PLANSAN, no que diz respeito ao PBF, é de ampliar seu impacto na

erradicação da pobreza e, por consequência, melhorar o quadro alimentar e nutricional da população beneficiária. A ideia é incluir mais 1,3 milhão de crianças e adolescentes no PBF, ampliando o benefício de três para até cinco filhos, e 800 mil novas famílias, até 2013 (BRASIL, 2011a). Essas são metas previstas no BSM de 2011, reforçadas no sentido de atuar para o objetivo da segurança alimentar e nutricional através do PLANSAN. Os resultados do PBF também dependem do aprimoramento do Cadastro Único, para torná-lo mais eficiente no que diz respeito às diversidades e especificidades de cada região e aumentar o alcance de serviços públicos de saúde e educação entre os beneficiários (BRASIL, 2011a).

4.2.2 Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

Gerido pelo MEC, o PNAE tem papel fundamental no que diz respeito à educação alimentar e desenvolvimento biopsicossocial de crianças e adolescentes. A meta prevê que todos os alunos da rede pública de ensino básico devem ser atendidos pelo programa, que demanda iniciativas dos Estados e municípios na conclusão daquela. Para 2012, o orçamento previu um total de 3,3 bilhões de reais transferidos para cerca de 45 milhões de estudantes, tendo a obrigatoriedade de alocar 30% desses recursos na compra de produtos da agricultura familiar, de assentamentos de reforma agrária, de comunidades tradicionais indígenas e de comunidades quilombolas (BRASIL, 2011a). O objetivo é ampliar esse percentual não através da obrigatoriedade, mas sim através do incentivo à compra daqueles produtos.

4.2.3 Benefício de Prestação Continuada (BPC)

O Benefício de Prestação Continuada é um benefício concedido pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) de responsabilidade do MDS que concede um salário mínimo a idosos acima de 65 anos e pessoas com deficiência, tendo papel fundamental na renda e acesso aos alimentos por parte desses grupos. Atualmente, são atendidos 1,9 milhão de pessoas com deficiência e 1,7 milhão de idosos. As metas do PLANSAN pretendem incluir mais 300 mil pessoas com deficiência e 140 mil idosos em situação de extrema pobreza como beneficiários do BPC, através do Brasil sem Miséria (BRASIL, 2011a).

4.2.4 Ampliação de equipamentos públicos de segurança alimentar

Como instrumentos importantes no atendimento a populações vulneráveis à fome, estão os equipamentos públicos de segurança alimentar. Sob a responsabilidade do MDS, fica a criação de 188 novos equipamentos públicos de alimentação e nutrição até 2015, sendo esses restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos (BRASIL, 2011a). Atualmente, contamos com: i) 407 cozinhas comunitárias em 22 Estados, que atendem regiões de baixo IDH em torno dos grandes centros urbanos; ii) 67 bancos de alimentos em 66 municípios que arrecadam doações de alimentos, selecionam e distribuem à população urbana em insegurança alimentar, reaproveitando cerca de uma tonelada de alimentos por semana; iii) 89 restaurantes populares em 73 municípios, que distribuem cerca de 123 mil refeições de baixo custo para a população vulnerável à fome de grandes centros urbanos, funcionando também como garantia de alimentação saudável e adequada aos trabalhadores do meio urbano, por estarem localizados em áreas de grande movimentação (BRASIL, 2010a).

Os equipamentos públicos de segurança alimentar podem estender-se a mutirões de atendimento a populações em situação de emergência. A meta, que permanece sob responsabilidade do MDS, é atender famílias que não têm alcance aos equipamentos que estão nas áreas urbanas e estão em situação de insegurança alimentar ou mesmo que sofreram algum tipo de calamidade que os dificulta o acesso aos alimentos, todas em caráter emergencial ou imediato. O PLANSAN não deixa claro como atuará em situações emergenciais, mas calcula que cerca de 240 mil famílias serão beneficiadas pelas ações imediatistas. A ideia é basicamente incluir grupos específicos aos benefícios de transferência de renda e inclusão social e produtiva, bem como, mobilizar doações de alimentos para essas populações, por parte do governo e da sociedade civil. Esses grupos específicos constituem a população extremamente pobre do meio rural, assentados da reforma agrária, indígenas, quilombolas entre outras comunidades tradicionais e grupos que sofreram calamidades. Essas 240 mil famílias receberiam anualmente 600 mil toneladas de alimentos adquiridos pelo PAA e teriam à disposição estoques de alimentos em situações emergenciais, como desastres naturais, secas, enchentes, entre outros (BRASIL, 2011a).

4.3 METAS DE INCLUSÃO PRODUTIVA ATRAVÉS DE PROGRAMAS E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA

Trata-se de metas de apoio à produção da agricultura familiar, de assentados da reforma agrária, das comunidades quilombolas, indígenas e dos povos e comunidades tradicionais.

4.3.1 Acesso ao crédito

Criado em meados da década de 1990, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) passou por um processo de aumento e flexibilização de recursos de 2003 para 2004 com a integração a outros programas de financiamento, bem como, a inclusão de novos grupos sociais no enquadramento de acesso do programa, o que aumentou consideravelmente a quantidade de recursos disponíveis à agricultura familiar a partir desse ano (DELGADO, 2012). O PLANSAN estabelece metas para a ampliação de crédito que implicam na utilização do PRONAF como mecanismo de alcance ao público alvo do programa.

Entre as metas direcionadas para a gestão do PRONAF, se destacam o atendimento através da criação de condições de acesso ao crédito do PRONAF para três milhões de famílias da agricultura familiar e ampliação do microcrédito e concessão de crédito de custeio agrícola para mais 750 mil agricultores familiares. Desse montante, 35% estão reservados para o atendimento de mulheres rurais, e mais 70 mil atendimentos através do PRONAF Mulher (BRASIL, 2011a).

Além das metas de atendimento do PRONAF, há medidas de inclusão social no atendimento do programa através da ampliação do acesso dos assentados da reforma agrária, das comunidades quilombolas, indígenas e dos povos e comunidades tradicionais. Para ter acesso às políticas de financiamento, fomento, proteção da produção, garantia de preços e da renda, a meta é flexibilizar a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) para que essas populações tenham acesso ao programa (BRASIL, 2011a).

O PLANSAN ainda visa ampliar o acesso ao crédito para 5 mil pessoas jurídicas, empreendimentos da agricultura familiar e apoiar a formação de estoques por 45 mil agricultores familiares, organizados em pessoas jurídicas, para a

comercialização de seus produtos, sendo, no mínimo, 25 mil agricultores enquadrados nos grupos A, A/C e B do PRONAF (BRASIL, 2011a). Os grupos A, A/C e B do PRONAF correspondem a assentados da reforma agrária, nos dois primeiros grupos, e agricultores com renda bruta anual de até 6 mil reais (SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS, 2011), constituindo os grupos de baixa renda com papel fundamental na produção de alimentos.

4.3.2 Políticas públicas de conformação de circuitos locais de produção, abastecimento e consumo de alimentos

Dentre as políticas de compras públicas, o PAA se destaca por fazer parte da estratégia que promove a conformação de circuitos locais em conjunto com outros instrumentos de segurança alimentar e nutricional, como bancos de alimentos, restaurantes populares, entre outros (BRASIL, 2011a).

Para tal, o PLANSAN estabelece metas que ampliam a abrangência do PAA em todo o território nacional, e em especial na Região Norte e Nordeste. Entre as metas do PAA, estão: i) ampliar para 450 mil o número de agricultores familiares participantes do PAA, sendo, no mínimo, 57% dos agricultores participantes enquadrados nos grupos A, A/C e B do PRONAF; ii) criar a estratégia para identificar e valorizar os aspectos culturais e ambientais dos produtos oriundos de comunidades quilombolas, indígenas e demais povos e comunidades tradicionais, visando ampliar sua participação no PAA; iii) ampliar e qualificar o atendimento do PAA à rede socioassistencial e à rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição; iv) expandir a execução do PAA nos Estados da região Norte e Nordeste para 60% do total executado; v) ampliar a participação de mulheres no PAA para, no mínimo, 35% do total de agricultores familiares participantes (BRASIL, 2011a). O PAA consiste em uma série de ações públicas articuladas com o objetivo de inserir agricultores familiares no processo de aquisição de alimentos do governo para abastecimento, o chamado mercado institucional – entre 2003 e 2010, o PAA adquiriu e distribuiu três milhões de toneladas de alimentos (CONTI, 2010).

Além dessas, outras medidas visam apoiar os mecanismos de compras públicas como instrumentos de segurança alimentar e nutricional. Entre esses mecanismos estão o Art. 14 da Lei 11.947/2009, que determina que 30% dos recursos financeiros transferidos pelo governo para a alimentação escolar sejam

para a aquisição de produtos da agricultura familiar, além de ampliar o acesso dos públicos da reforma agrária, povos indígenas e quilombolas nesta e outras políticas de compras públicas (BRASIL, 2011a).

Dentre os instrumentos que conformam o circuito local de produção de alimentos, o PLANSAN também conta com políticas de preços mínimos, abastecimento, armazenagem e distribuição de alimentos.

Através da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), instrumento fundamental na garantia de comercialização da produção agrícola, o PLANSAN estabelece metas de atualizações mensais dos quadros da oferta e demanda dos principais produtos da pauta dessa política, além de adquirir 2,7 milhões de toneladas de alimentos produzidos pela agricultura familiar, assentados de reforma agrária, povos e comunidades tradicionais, por meio dessa (BRASIL, 2011a). Essas metas estabelecem relação fundamental com a continuidade da produção de alimentos, como forma de garantir o abastecimento interno e renda para o público alvo do PLANSAN. O plano ainda prevê maior abrangência da pauta de produtos do PGPM e aumento dos recursos financeiros para a execução dessa política (BRASIL, 2011a).

Entre outras medidas de garantia, estão as de armazenagem adequada dos alimentos e a sua distribuição, através da utilização de recursos públicos já existentes. A Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) deve, de acordo com metas do PLANSAN, elevar sua capacidade estática de armazenagem de 2148 toneladas para 2792 toneladas, além de elevar a sua capacidade de armazenagem de forma a assegurar sua distribuição regional dos produtos da agropecuária nacional (BRASIL, 2011a).

Nesse aspecto, as Centrais de Abastecimento (CEASAS), sob gestão da CONAB, são o instrumento chave para a melhoria da comercialização dos alimentos da agricultura familiar, de assentados da reforma agrária, das comunidades quilombolas, indígenas e dos povos e comunidades tradicionais. O PLANSAN estabelece a modernização e adequação das estruturas físicas, dos equipamentos tecnológicos e da gestão de cinco CEASAs, além de promover a inclusão de famílias em situação de insegurança alimentar na distribuição de alimentos em centrais de coleta destinados a estas. Outro instrumento reaproveitado da CONAB para o atendimento das metas do PLANSAN é a Rede de Fortalecimento do Comércio Familiar de Produtos Básicos (Refap), com a inscrição de 1300 unidades de varejo

de pequeno e médio porte para o escoamento dos produtos da agricultura familiar (BRASIL, 2011a).

4.3.3 Assistência Técnica e Extensão Rural e diversificação da produção da agricultura familiar

Outro mecanismo de apoio à agricultura familiar instituído pelo PLANSAN é a assistência técnica e extensão rural (ATER). As metas referentes a ATER visam inserir organizações agrícolas de agricultores familiares, assentados da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais no mercado privado de alimentos. De forma ampla, três milhões de famílias enquadradas nestes grupos estão previstas para receber serviços de ATER. Para que esse público seja atendido, o plano ainda conta com a qualificação de profissionais da ATER especializados no atendimento a agricultura familiar e segurança alimentar e nutricional (BRASIL, 2011a).

Dentro da premissa de atender com serviços de ATER certos grupos específicos, estão 750 mil assentados da reforma agrária e 750 mil agricultores que acessam o microcrédito (BRASIL, 2011a), como forma de estender a ação do governo para a garantia de que esses se manterão produtivos e comercializando produtos de gêneros alimentícios no mercado privado.

O plano ainda estabelece a meta de apoiar cerca de sete mil organizações da agricultura familiar com iniciativas de diversificação e organização produtiva, além da comercialização, agroindustrialização e desenvolvimento de atividades não agrícolas. Para grupos da agricultura familiar organizados em pessoas jurídicas, o PLANSAN prevê mais três mil grupos atendidos com ATER para implantar sua metodologia de produção, organização, gestão e organização. Assim como outras medidas, 30% do público atendido por ATER são mulheres rurais. A meta é atender, além dos 30% de mulheres rurais, mais 1500 organizações de mulheres com políticas integradas de crédito, comercialização e gestão de ATER, e outras 3200 organizações com ATER Setorial para Mulheres, estendendo-se para grupos produtivos de mulheres aquicultoras. Ainda em relação às políticas específicas para a mulher rural, há a capacitação de 200 técnicos para metodologia de trabalho específico para mulheres (BRASIL, 2011a).

Além das medidas de ATER, geridas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)

pretende atender 50 mil famílias em projetos de agroindustrialização e comercialização, por meio do Programa Terra Sol dentro das metas do PLANSAN (BRASIL, 2011a). O Programa Terra Sol é um programa voltado para o fomento da agroindustrialização e a comercialização por meio de consultoria especializada para assentados da reforma agrária (INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, 2011).

4.3.4 Reforma Agrária

No que diz respeito à reforma agrária, o PLANSAN prevê 200 mil assentamentos e concessão de títulos, com a criação de mais 800 projetos de assentamentos. Da mesma forma, estabelece a construção e reforma de 25 mil quilômetros de estradas dentro dos projetos de assentamento e mais 120 mil casas para as famílias assentadas (BRASIL, 2011a).

Para as famílias assentadas ainda disponibiliza crédito fundiário para 80 mil destas, além de atender 300 mil outras famílias dentro das modalidades de crédito instalação, sendo 30 mil contratos da modalidade “apoio mulher” (BRASIL, 2011a).

4.3.5 Iniciativas do Programa Brasil Sem Miséria

Entre as iniciativas do BSM que conformam-se ao objetivo da segurança alimentar e nutricional, e, por consequência, estão previstas no PLANSAN, podemos citar: i) apoiar 800 iniciativas de estruturação da produção familiar e de suas organizações coletivas; ii) atender cerca de 140 mil agricultores familiares, quilombolas, povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais em situação de *vulnerabilidade* social, através do fomento de atividades produtivas diversificadas, especialmente de alimentos, com a prática da agroecologia; iii) contratar serviços de ATER para atendimento de 253 mil famílias de agricultores familiares, assentados da reforma agrária, povos indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais com acompanhamento diferenciado; iv) distribuir sementes para 220 mil famílias; v) articular ações de fomento e estruturação das atividades produtivas dos agricultores familiares, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais através de programas de gestão ambiental, preservação da biodiversidade e apoio à agricultura familiar (BRASIL, 2011a).

5 RESULTADOS ESPERADOS DO PLANSAN E A CONCLUSÃO DOS OBJETIVOS DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

A conclusão do primeiro PLANSAN está prevista para 2015, com avaliação correspondente ao período de execução, de 2012 até 2015. A diretriz de monitoramento do PLANSAN define que esse deve apresentar melhoria em mais de 70 indicadores, divididos entre os seguintes aspectos, já apresentados anteriormente, que são: i) produção de alimentos; ii) disponibilidade de alimentos; iii) renda e condições de vida; iv) acesso à alimentação adequada e saudável, incluindo água; v) saúde, nutrição e serviços relacionados; vi) educação; vii) avaliação de programas e ações de segurança alimentar e nutricional, esse último de responsabilidade da CAISAN definir como avaliará os mesmos ao longo do plano (BRASIL, 2011a).

No que diz respeito à inclusão social e produtiva da população, fatores analisados neste capítulo, o PLANSAN dá continuidade às políticas que permitiram, na última década, que o ritmo da desigualdade e os níveis de insegurança alimentar continuassem descendentes. Porém, a abordagem da garantia de direitos fundamentais como obrigatoriedade do Estado, em especial o DHAA, se difere do caráter assistencial que as políticas de inclusão produtiva e social tinham antes da instituição do SISAN.

Apesar de não estabelecer metas para cada indicador, espera-se claramente que todos obtenham melhores resultados, de forma que a primeira experiência sirva de meta para os próximos planos. Considerando os aspectos que englobam a atuação intersetorial do PLANSAN, fica claro que o objetivo da segurança alimentar e nutricional no Brasil é, portanto, multidimensional.

A construção do conceito de segurança alimentar e nutricional, ao longo das últimas décadas, ocorreu na medida em que o problema da pobreza e da fome demonstrou suas diferentes facetas. Abrangendo aspecto de acesso, produção e distribuição dos alimentos, bem como a qualidade biológica e nutricional destes, este conceito inspirou discussões em torno do mundo todo. O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, aos poucos, assumiu papel fundamental na garantia do direito humano à alimentação adequada (DHAA) como princípio orientador de políticas para o desenvolvimento das nações. Não obstante, agregado à importância da garantia de abastecimento interno e independência na gestão da própria

produção e consumo dos alimentos, reforçou-se a soberania alimentar como perspectiva orientadora de políticas.

No que diz respeito à construção da SAN no Brasil, o contexto histórico se mostrou fundamental na implantação desse conceito. As dinâmicas produtivas e a tradição da agricultura no Brasil permitiram que o país chegasse à década de 2000 como uma das maiores potências agroexportadoras em diversos gêneros alimentícios. Abundantes, os alimentos nem sempre foram de pleno acesso a toda a população, gerando fome e pobreza, por vezes generalizada, em grande parte do território brasileiro. Baseada não apenas no enfoque da capacidade produtiva da agricultura brasileira, a abordagem da SAN trouxe à tona os problemas estruturais que geram pobreza e injustiça social, e, por consequência, a indesejada insegurança alimentar.

Dentro da temática de combater a insegurança alimentar, a criação do CONSEA foi um divisor de águas ao aprovar a LOSAN, instituindo o SISAN e a execução da PNSAN através do PLANSAN. A segurança alimentar e nutricional, sendo o princípio orientador do PLANSAN, exerce papel estratégico no desenvolvimento socioeconômico da população brasileira. A abrangência da SAN como orientada para a defesa e garantia de direitos humanos fundamentais implica na multiplicação dos fatores de inclusão produtiva e social, que provaram gerar distribuição de renda e a garantia de condições básicas de vida às classes mais pobres.

A estratégia de incluir direitos humanos fundamentais, em especial o DHAA, como justificativa de intervenção governamental, têm se mostrado eficiente em erradicar o principal sintoma da extrema pobreza: a insegurança alimentar. Mais do que justificativa para tais ações, o PLANSAN se traduz na permanência do DHAA como responsabilidade do Estado e, por consequência, de toda a sociedade civil.

A participação democrática e o esforço coletivo entre governo e sociedade civil, observados na atuação do CONSEA, reforça a dimensão do problema da fome e da extrema pobreza, e como esse é gerado por razões diversas. O sucesso em atenuar os efeitos da extrema pobreza na realidade de algumas populações levou à motivação da continuidade do processo de desenvolvimento com distribuição de renda e inclusão social.

O reaproveitamento do aparato estatal voltado para políticas públicas de populações em situações de vulnerabilidade à insegurança alimentar, bem como a

organização sistêmica de iniciativas de diversos gêneros voltadas para atingir o resultado da segurança alimentar e nutricional, tem se mostrado o caminho certo a percorrer na busca do objetivo da garantia de direitos fundamentais. Já provado o efeito positivo que as recentes políticas sociais de combate à fome e à pobreza causaram na realidade socioeconômica da população mais pobre, a abordagem de garantia de direitos fundamentais da SAN se mostra mais do que necessária para potencializar os resultados. É importante seguir o ritmo da diminuição da desigualdade social e a erradicação da fome e da pobreza das últimas duas décadas, com a finalidade de diminuir a injustiça social e construir, progressivamente, uma sociedade igualitária e democrática.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As diretrizes do PLANSAN representam uma alternativa ao desenvolvimento do país por se tratarem de aparato estatal voltado para o atendimento de direitos fundamentais da população brasileira, em especial o DHAA. As mesmas diretrizes que pertencem originalmente a PNSAN serviram de orientação para a elaboração do PLANSAN, e, de certa forma, foi possível observar certa congruência entre a capacidade do Estado de atender as metas através de órgãos e instituições públicas e o que foi instituído nas premissas da PNSAN, pois as diretrizes do PLANSAN englobam uma série de ações atribuídas a funções – já exercidas – destes mecanismos de política. A intenção de atender à multidisciplinariedade e intersectorialidade esperada das políticas públicas de SAN, portanto, reuniu diversos Ministérios e suas políticas anteriores ao PLANSAN num esforço coletivo no combate à fome e à pobreza, relançando-os para o atendimento de necessidades fundamentais da população.

A abordagem de sistematizar a ação do Estado através do SISAN seria eficiente por potencializar os efeitos das políticas sociais que, nos últimos anos, já demonstraram exercer efeito positivo sobre indicadores sociais, como foi apresentado na queda do Índice de Gini e dos níveis de insegurança alimentar. Porém, apesar de eficientes no combate à fome e à pobreza, a ação de Estado torna-se limitada se não planejada, e os problemas sociais persistem – mesmo que em nível reduzido – frente a tais limitações. Essas limitações seriam a incapacidade de eliminar a raiz da injustiça social e que programas compensatórios, como seria o PBF, perpetuariam a dependência da população mais pobre do assistencialismo do Estado. Dessa forma, a possibilidade de consolidar a SAN como política pública e como eixo de modelo de desenvolvimento voltado para a garantia de direitos fundamentais já é factível, pois – além dos resultados positivos de políticas sociais e a necessidade de ampliá-las – se reconhece, na própria Constituição, a obrigatoriedade do governo de garantir o direito humano à alimentação.

Através deste trabalho foi possível, portanto, entender como a dinâmica do desenvolvimento no Brasil vem ocorrendo, através da ampliação de políticas sociais, democratização das instituições públicas e reconhecimento da obrigatoriedade da garantia de direitos fundamentais. O reconhecimento da SAN como princípio orientador de políticas públicas foi possível através da exposição do que o conceito

abrange, as diversas frentes pelas quais deve ocorrer e sua eficiência em eliminar o problema da fome e da pobreza. A realidade brasileira ao adotar a SAN como política convergiu para a importância de se democratizar o meio rural, por esse ser tanto o maior gerador de desigualdade social quanto um potencial ofertante de alimentos saudáveis e adequados, visando atender também a soberania alimentar do país. Percebe-se também como ações anteriores ao PLANSAN já trabalhavam na temática da SAN ou para objetivos adjacentes a essa, como a distribuição de renda e apoio aos pequenos produtores agrícolas. Como já mencionado, a tentativa dos últimos governos em atender a demandas de classes sociais deprimidas se mostrou eficiente em atenuar os efeitos da injustiça social e justificou a continuidade e ampliação dessas ações.

A metodologia de revisão conceitual da SAN e exposição do modelo de desenvolvimento vigente ao utilizar da realidade desigual do meio rural para analisar os possíveis efeitos que o atendimento dos objetivos da SAN limitou-se a dados anteriores ao PLANSAN e de abrangência tanto rural quanto urbana. A tentativa de demonstrar os problemas sociais que a SAN visa eliminar utilizou-se de números e dados estatísticos, que convergem para a realidade social do Brasil, mas não a ilustram de forma plena. Ao analisarmos as diretrizes percebemos a amplitude das ações a serem monitoradas, ou seja, a identificação de uma nova dinâmica de desenvolvimento pode depender de diversos estudos e análises dos resultados esperados de cada frente de atuação. A amplitude que a análise dos efeitos do PLANSAN não desmotiva a pesquisa porque dessa forma possibilita-se que outros temas sejam estudados a partir da consolidação da SAN, não apenas relacionados à pobreza e à fome, mas a partir de outros aspectos, como, por exemplo, a educação alimentar e nutricional. O aprofundamento da questão da SAN na sociedade brasileira, ao analisarmos os resultados preliminares do atendimento do DHAA, da soberania alimentar e da SAN ao final do primeiro PLANSAN dependerá da análise de diversas áreas de estudo. Não obstante, dependerá também da população ao demandar resultados que sejam de interesse público. A construção de uma sociedade que reconhece os direitos da própria população como prioridade de política pública se dá, portanto, através da discussão dos temas de interesse, da participação social e da democracia, num processo permanente de evolução social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – 2012/2015**. Brasília: CAISAN,, 2011a.

BRASIL. Decreto nº 7272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei nº 11346 de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 ago. 2010. p.6. Disponível em: <<http://presidencia.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 1 jun. 2013.

BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de Julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 jul. 2006. p. 1.

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, DF, 18 de set. 2006. p.1. Disponível em: <<http://presidencia.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 1 jun. 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Brasil Sem Miséria, 2011**. Brasília: MDSCF, 2011b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Relatórios de Informações Sociais: Bolsa Família**. Maio 2013. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php>>. Acesso em: 1 de jun. 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Segurança Alimentar e Nutricional**. 2010a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/equipamentos/>>. Acesso em: 26 maio 2013.

BRASIL. Portal Brasil. **Renda: desigualdade – coeficiente de Gini**. 2010b. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/sobre/economia/indicadores/disoc_rdcg/indicadorview>. Acesso em: 11 maio 2013.

CONTI, I. L. (Org.). **Programa de Aquisição de Alimentos: uma inovação em políticas públicas de segurança alimentar e nutricional**. Passo Fundo: IFIBE, 2010. (GenteSAN, 3).

DELGADO, N. Agronegócio e Agricultura Familiar no Brasil: desafios para a transformação democrática do meio rural. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 15, n. 1, p. 85-129, jun. 2012. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/868/1330>>. Acesso em: 22 maio 2013.

GOMES JÚNIOR, N.; ALMEIDA FILHO, N. Segurança Alimentar e Nutricional como Princípio Ético Social de Orientação de Políticas Públicas Nacionais. In: ALMEIDA FILHO, N.; RAMOS, P. (Org.). **Segurança Alimentar**: produção agrícola e desenvolvimento territorial. Campinas: Alínea, 2010. p. 18-26.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro_2006.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Segurança Alimentar 2004/2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Terra Sol**. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/index.php/reforma-agraria-2/projetos-e-programas-do-incra/terra-sol>>. Acesso em: 26 maio 2013.

INTERNACIONAL PLANNING COMITEE FOR FOOD SOVEREIGNTY. **Définition de la Souveraineté Alimentaire**. 2009. Disponível em: <<http://www.foodsovereignty.org/FOOTER/Highlights.aspx>>. Acesso em: 23 maio 2013.

LEÃO, M.; MALUF, R. A Construção Social de um Sistema Público de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira. Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH). Brasília, DF, 2012.

MALUF, R. **Segurança Alimentar e Fome no Brasil**: 10 anos da Cúpula Mundial de Alimentação. Rio de Janeiro: CERESAN, 2006. (Relatórios Técnicos, 2).

ORTEGA, A. Segurança Alimentar, Desenvolvimento e o Enfoque Territorial Rural. In: ALMEIDA FILHO, N.; RAMOS, P. (Org.). **Segurança Alimentar**: produção agrícola e desenvolvimento territorial. Campinas: Alínea, 2010. p. 193-223.

PEREZ-ESCAMILLA, R.; SEGALL-CORRÊA, A. M. Food Insecurity Measurement and Indicators. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 21. Spl., p.15s-26s, jul./ago. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rn/v21s0/03.pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2013.

SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Cartilha de Acesso ao PRONAF**: saiba como obter crédito para a agricultura familiar 2011/2012.

Brasília: SEBRAE, 2011. Disponível em: <[http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/bds.nsf/F8D5FB4FAB4789938325771C0068DA07/\\$File/NT00044052.pdf](http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/bds.nsf/F8D5FB4FAB4789938325771C0068DA07/$File/NT00044052.pdf)>. Acesso em: 1 jun. 2013.

SOUZA, P. H. G. F. de. **Políticas Sociais e a Queda da Desigualdade no Brasil: conquistas e desafio**. Brasília: CIP-CI, 2012. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/port/IPCOnePager135.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2013.

UNITED NATIONS. The Millennium Development Goals Report. Nova York: Editora, 2011.

VEIGA, J. E. da. Política Agrícola Diferenciada. In: TEIXEIRA, Ery C.; VIEIRA, W. da C. (Org.). **Reforma da Política Agrícola e Abertura Econômica**. VIII Seminário Internacional de Política Agrícola. Viçosa: UFV, 1996. p 31-47.