



Revista Interdisciplinar do Pensamento Científico. ISSN: 2446-6778
Nº 5, volume 5, artigo nº 137, Julho/Dezembro 2019
D.O.I: <http://dx.doi.org/10.20951/2446-6778/v5n5a137>
Edição Especial

Segurança Alimentar: Alicerce de uma vida igualitária

José Vinícius Silva Machado

Assistente Social

Resumo - O presente artigo apresenta algumas reflexões sobre a análise da temática da Segurança Alimentar no contexto social dos brasileiros no transcurso da história, tratando de explicitar a temática discorrendo sobre a Questão Social, Trajetória Histórico/Política da Política de Assistência Social no Brasil e as Estratégias de Combate à Fome no País.

Palavras-chave: Segurança Alimentar; Assistência Social; Programa Fome Zero.

Abstract - This article presents some reflections on the analysis of the theme of Food Security in the social context of Brazilians throughout history, trying to explain the theme by discussing the Social Question, Historical / Political Trajectory of Social Assistance Policy in Brazil and the Strategies of Hunger Combat in the Country.

Keywords: Food Security; Social assistance; Zero Hunger Program.

O presente artigo apresenta algumas reflexões sobre a análise da temática da Segurança Alimentar no contexto social dos brasileiros, no período de Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, enquanto proposta de enfrentamento da fome por meio do Programa Fome Zero que perdurou até o Governo da Presidente Dilma Rousseff.

A questão social é um conceito que foi criado a partir do fim do século XIX, e tornou-se notório especificamente através do processo de industrialização em expansão no sistema capitalista, surge um cenário desigualdades sociais, exploração da classe operária e lutas políticas que se instala na sociedade civil, o caos imperado pela injustiça social (BENEVIDES, 2007), nesse palco de desigualdades sociais e econômicas, a questão social surge como o distanciamento de duas classes sociais, antagônicas entre si, os capitalistas buscavam o acúmulo de suas riquezas, poder, e tantas outras coisas, controladores de todo complexo de

produção do Mercado Financeiro, já aqueles que vendiam sua força de trabalho para o sistema, o operariado, apenas recebiam um determinado valor para que assim pudessem suprir suas condições básicas de subsistência (MARTINELLI, 1995).

O enfrentamento da pobreza naquela época era feito com um atendimento assistencial avaliando a disfunção pessoal, internava-se indivíduos em asilos, os pobres eram considerados como grupos especiais da sociedade, pessoas doentes e frágeis, e precisavam do que Sposati (2008) chama de *binômio de ajuda médico-social*, “A sociedade continuava a assumir organismos de solidariedade social, [...] um gesto de [...] amor ao próximo” (COUTO, 2007, p. 67).

Ianni (2001, p. 03) comenta que é na década de 1930 que em alguns estados do Brasil, passou a ser reconhecida a questão social como questão de política, então percebemos que a primeira manifestação do Serviço Social foi o CEAS (Centro de Estudos e Ação Social) criado em 1932, em São Paulo, era igreja católica que recrutava os agentes sociais formados pela ideologia Cristã da caridade, um (SPOSATI, 2008, p. 47), com isso a idéia de dar auxílio à classe necessitada, foi substituída pelas atividades de um cunho educativo, destinado a grupos específicos que eram vítimas da desigualdade social (COUTO, 2007).

A maior instituição de assistência social criada foi a LBA - Legião Brasileira de Assistência Social, em 1942, organização adjunta do Estado, e era presidida pelas primeiras damas da República, aqui começa a ocorrer uma mudança qualitativa no comportamento assistencial, com atitudes paternalistas não desprovidas de interesse econômico, logo, o Serviço Social, passou a ser visto como instrumento de ação, usado pelo Estado no enfrentando a questão social, com objetivo de “promoção social” dos indivíduos. (SPOSATI, 2008)

Na década de 1950, a assistência aparece com um novo discurso, destinada a indivíduos com problemas agudos de subsistência e a envolver a prestação de serviços sociais básicos estando resguardada pela defesa da ONU, por meio de programas de alfabetização de adulto, formação de mão-de-obra, formação social e desenvolvimento comunitário (COUTO, 2007).

Em 1964, no auge do período do golpe militar, sonho nacionalista substituído pela idéia da modernização internacional, continua a excluir classes subalternas e o

Estado reforçava a política assistencialista, tratando a questão social através repressão/assistência, causando a desmobilização social, a principal ação de defesa das políticas sociais do final da década de 1960 foi à unificação das instituições previdenciárias através do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), excluindo a representação trabalhista e a extensão da cobertura previdenciária à quase totalidade da população rural (FUNRURAL), nessa época cria-se o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), o Ministério de Previdência e Assistência Social (MPAS), o Conselho de Desenvolvimento Social (CAS) e a Instituição do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAZ) (SPOSATI, 2008).

Na década de 1980 com a ampliação da desigualdade, a pobreza foi se convertendo em tema central na agenda social (YAZBEK, 2004; BRASIL, 2008), o Brasil se instala constitucionalmente (Constituição Federal de 1988), com um sistema de Seguridade Social, e mesmo assim o Estado continuou a oferecer a assistência social como política de direitos, de uma maneira excludente (COUTO, 2007, p. 95) e a responsabilidade de tratar da questão social, foi transferida para a sociedade civil, através do terceiro setor. (YAZBEK, 2004; BRASIL, 2008).

Em plena década de 1990, nasce o neoliberalismo, acontece o avanço político, e Assistência Social brasileira foi incluída no âmbito da Seguridade Social regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social, a LOAS, efetivada em 1993, como política social pública, de caráter universal e de total responsabilidade do Estado (BRASIL, 2008), sendo pensada de modo descentralizado, com comando único em cada uma das três esferas de governo e gestão compartilhada com a sociedade civil pelos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacionais, como mecanismos de Controle Social (BRASIL, 2008).

ALIMENTAÇÃO: direito fundamental de todo cidadão

O conceito de Segurança alimentar surgiu na Europa no início do século XX entre os anos (1914 – 1918) e até o ano de 2009 não tinha incluído no artigo 6º da Constituição Federal o como um dos direitos humanos, acredita-se que o CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) ao pensar a respeito, com o apoio do MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), pela garantia deste direito na Constituição Federal, apoiaram a Ementa Constitucional (PEC) nº. 047/2003. (SOARES, 2006) (Frei Betto, 2004) (SCORZA,

2009)

Como consta na LOSAN – Lei Orgânica Alimentar de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei nº 11.346/2006), em seu artigo 2º:

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

A preocupação com a fome só foi tratada como questão política, partir de 1946 quando Josué de Castro publicou seu clássico livro *Geografia da Fome*, que dizia respeito da subnutrição de milhões de brasileiros. (BETTO, 2004).

SEGURANÇA ALIMENTAR NA HISTÓRIA

A década de 1940 algumas posições começaram a ser tomadas com a criação da Organização para a Agricultura e Alimentação da Organização das Nações Unidas (FAO/ONU) e organismos, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, “[...] ações ligadas à alimentação e à nutrição começaram a ser implementadas, por meio das instituições de Previdência Social que então se consolidavam” (JACCOUD; EL-MOOR HADJAB; CHAIBUB, 2011, p. 231).

No ano de 1972, ocorreu uma crise de escassez na produção de alimento (VALENTE, 2002). Em 1980 o problema da fome passa a ser entendido como decorrência de uma má distribuição de alimentos, (SANTOS, 1994). Já na década de 1990, o conceito é inserido na questão do direito à vida, e a primeira menção do assunto por parte da FAO foi feita na VII Conferência Alimentar em novembro de 1993. (SANT’ANA, 2008),

SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL

No Brasil o conceito se tornou algo concreto com e por intermédio dos movimentos sociais ao longo da história do país, logo é importante destacar que:

A carência alimentar dos brasileiros foi sendo observada durante o decorrer da Republica Velha e do Estado Novo. (Valente 2002, p. 43)

Arretche (2000) vai dizer que a primeira ação mais efetiva nessa área foi a

criação, em 1972, do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), órgão vinculado ao MS, que passa a ocupar ao longo dos 25 anos seguintes papel central no Governo Federal no tocante à questão da SAN, e seu objetivo era a formulação de uma Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), então o Governo Federal pôde implementar programas como: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa de Suplementação Alimentar (PSA), Programa de Complementação Alimentar (PCA); Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC) e Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT).

No início da década de 1980, após o regime ditatorial, é retomada no Brasil a luta contra a fome, mesmo diante disso, era proibido falar do problema (ZIMMERMANN, 2008), e em 1985, foi elaborada no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), a proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional que tinha o intuito de atender às necessidades alimentares da população e atingir a auto-suficiência na produção de alimentos (BOSCHETTI, 2006), em 1986 é promovida a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, como desdobramento da VIII Conferência Nacional de Saúde, o que faz surgir à proposta da criação de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição, ligado ao INAN, e, além disso, a criação de um Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional, e seria vinculado ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG). (SUPLICY, 2002).

Em contrapartida, ainda durante o período do governo do então presidente José Sarney, foi lançado o chamado Programa do Leite, no sentido de atender, cerca de sete milhões de crianças carentes em todo o Brasil (BOSCHETTI, 2006).

Com a década que estava por vir, a de 1990 (PELIANO, 2006), o Governo de Fernando Collor, no contexto de enxugamento da máquina pública (SOARES, 2006), extinguiu políticas, enfraqueceu programas voltados à alimentação de crianças e adolescentes na escola assim como o INAN em seguida, o Governo de Itamar Franco, em 1993, o movimento cívico Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, apoiado pelo Sociólogo Herbert de Souza, encaminhou nova proposta de criação de um conselho CONSEA, de caráter consultivo, com a atribuição de propor medidas de combate à fome e de promoção da SAN no país. (VALENTE, 2005).

Com a eleição e posse do presidente Fernando Henrique Cardoso, em janeiro de 1995, cria-se o programa Comunidade Solidária, vinculado à Casa Civil da Presidência da República, que deu fim ao CONSEA.

No entender de Valente (2005), “[...] na perspectiva do governo FHC, o enfrentamento da questão da segurança alimentar e nutricional desaparece da agenda política desde o primeiro momento”. Já no seu segundo mandato, outra medida mudou o cenário da SAN no país: a implantação de uma estratégia de combate à pobreza denominada Desenvolvimento Local Integrado Sustentável¹ (Comunidade Ativa).

Foi no âmbito da PNAN que se lançou aquele que seria um dos principais programas de transferência de renda do governo FHC: o Bolsa Alimentação (BA).

Os critérios de participação, do referido programa era: famílias estarem inseridas nas atividades básicas de saúde com caráter preventivo, imunização, pré-natal, atividades educativas em saúde e nutrição e acompanhamento do crescimento, iniciativa que representou aumento substancial de recursos para combate às carências nutricionais e perdurou até o segundo semestre do primeiro ano do governo Lula, quando “[...] foi incorporado a um novo programa: o Bolsa Família. Nessa época, setembro de 2003, o número de beneficiários pelo BA era de 1,67 milhão de famílias” (BRASIL, 2006).

O início do governo Lula foi marcado, também pela criação dos Ministérios da Assistência Social (MAS) e MESA, foi reinstituído o CONSEA e o lançamento do Programa Fome Zero.

O PBF representou uma ampliação no público-alvo e teve um impacto profundo na organização da política de segurança alimentar, “[...] o Bolsa Família (PBF) tornou-se importante instrumento de combate à fome (Zimmermann 2008, p. 56), inicialmente a gestão do PBF, estava a cargo de uma Secretaria vinculada à Presidência da República (SPOSATI, 2009).

¹ Aprovada em 1999 pelo Conselho Nacional de Saúde (CNS), esta política foi fruto de conhecimentos, debates e experiências acumuladas desde a década de 1930, com os primeiros trabalhos de Josué de Castro. Construída na perspectiva da promoção do direito humano à alimentação e vigente até os dias atuais, a PNAN foi pioneira em sugerir a construção de uma política abrangente de SAN.

No dia 15 de setembro de 2006, foi sancionada a LOSAN – Lei nº. 11. 346/2006 - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, que visava garantir a criação e consolidação do sistema de Nacional de Segurança Alimentar (SISAN), a referida lei em seu artigo 1º apregoa que,

Art. 1º Esta Lei estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada (BRASIL, 2006).

A implementação da Lei nº. 11. 346/2006 foi uma grande conquista para a história do país (BRASIL, 2006). Já iniciando a segunda metade do ano de 2007, o CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar, e conformidade com o MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome realizaram a 3ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN). A partir de 2008, foi lançado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, para implantação e ampliação de Restaurantes Populares, Banco de alimentos e Cozinhas Comunitárias, e investimentos em Agricultura Urbana e Familiar, Aquisição, Comercialização e Distribuição de Alimentos e Educação Alimentar (BRASIL, 2008).

PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS DE COMBATE À FOME NO PAÍS

O Programa Bolsa Família que no dia 20 de outubro de 2003 substituiu o Programa Cartão Alimentação e é uma das principais ações do Programa Fome Zero e é fruto da unificação de programas de transferência de renda do Governo Federal como: Bolsa Alimentação (Ministério da Saúde), Auxílio-Gás (Ministério das Minas e Energias), Bolsa-Escola (Ministério da Educação) e Cartão Alimentação (MESA). Este foi o meio encontrado pelo Governo Federal para sanar a fome e a pobreza no país, o programa tem uma diferença visível do Programa Cartão Alimentação: a participação da sociedade civil fica restrita, uma coisa que sob o ponto de vista dos Direitos Humanos essa restrição se mostra um sério problema, pois o Comentário Geral nº 12, que foi elaborado pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos das Nações Unidas, apregoa que as políticas públicas de combate à fome cumpram os

princípios de transparência, participação popular e descentralização política.

A participação popular é essencial para a realização dos Direitos Humanos, para a eliminação da pobreza e para garantir os meios de vida satisfatórios a todos, e “[...] o Estado ao formular as políticas públicas e a legislação, deve propiciar a participação ativas de organizações da sociedade civil” (ZIMMERMANN, 2006, p. 148), o Programa Bolsa Família tem sido considerado um dos mais ambiciosos programas de benefício social na América Latina, e foi lançado como a principal bandeira dos programas sociais do governo Lula.

Um dos objetivos do Programa Bolsa Família é combater a transmissão de pobreza entre uma geração e outra por meio da imposição de condicionalidades como frequência nas escolas, nos postos de vacinação e de exames pré-natal como requisito obrigatório para a obtenção de recursos pelas famílias tem como objetivo ir extinguindo a pobreza aos poucos.

Alguns dos Programas Segurança Alimentar e Nutricional desta Gestão: Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA; Programa do Leite - Leite Fome Zero; Programa Restaurantes Populares; Programa Bancos de Alimentos; Programa Cozinhas Comunitárias; Programa de Agricultura Urbana, Peri urbana e Sistemas Coletivos de Produção; Feiras e Mercados Populares; Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – CONSAD; Unidades de Beneficiamento e Processamento Familiar Agro alimentar; Educação Alimentar e Nutricional; Distribuição de Cestas a Grupos Específicos; Programa Cisternas.

Concluo dizendo que o Presidente da FAO no Brasil, em entrevista à Revista MDS, edição 2, ano 2 de março de 2010 afirmou que o “Fome Zero é referência para o mundo”.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. T. S. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, São Paulo: FAPESP, 2000.

BARROS, Ricardo Paes de et al. A queda recente da desigualdade de renda no Brasil. *In Desigualdade de renda no Brasil*: uma análise da queda recente. Ipea,

2006.

BENEVIDES R. M. A. **Questão Social X Estado e classes sociais no desenvolvimento do capitalismo e o Serviço Social**. Material de apoio/aula, 2007.

BETTO, F. **Fome Zero**: Textos fundamentais. Rio de Janeiro: Garamoud, 2004.

BOSCHETTI, I. **Seguridade Social e trabalho**: paradoxos das políticas de previdência e Assistência Social no Brasil. Brasília: Letras Livres, Editora Universidade de Brasília, 2006.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

_____. **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. Brasília, 2006. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm> Acesso em 24 de out. 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). In: **PAA 5 ANOS**: Balanço e Perspectivas. Anais. Brasília: PAA, 2008.

COMENTÁRIO GERAL NÚMERO 12. **O direito humano à alimentação**. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos/ONU, 1999.

COUTO, B. R. **O Sistema Único de Assistência Social**: uma nova forma de gestão da Assistência Social. Brasília, ENAP, 2007.

ESTRELLA, J.; RIBEIRO, L. M. **Qualidade da gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família**: uma discussão sobre o índice de gestão descentralizada. Brasília, 2008. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a09v42n3.pdf>> Acesso em 12 de jun. 2011.

IANNI, O. A Questão Social. São Paulo em perspectiva, 5 (1): 2-10, jan/mar., 1991. Disponível em <http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v05n01/v05n01_01.pdf?> Acesso em 24 de nov. 2011.

JACCOUD, L.; EL-MOOR HADJAB, P. D.; CHAIBUB, J. R. **Assistência Social e Segurança Alimentar**: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). Disponível em <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/politicassocial/html/pdf/Volume_1.pdf> Acesso em 25 de ago. 2011.

MARTINELLI, M. L. **Serviço Social**: identidade e alienação. 4 ed., São Paulo: Cortez, 1995.

PELIANO, A. M. **Desafios e perspectivas da política social**. Brasília: Ipea, 2006.

SOARES, F. V. et al. **Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade**. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1.228).

SCORZA, A. Pelo direito à alimentação. In *Jornal MDS – Ministério do desenvolvimento social e combate à fome*. Nº 16 – Junho 2009.

SPOSATI, A. O. et al. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**. Uma questão em análise, Cortez, 2008.

SUPLICY, E. M. **Renda de cidadania: a saída é pela porta**. São Paulo: Cortez, Perseu Abramo, 2002.

VALENTE, F. O Direito à Alimentação. In *BENVENUTO, J. ZERTRESTON. Programa Fome Zero do Governo Lula*. São Paulo: Loyola, 2002.

YASBEK, M. C. Fome Zero: uma política social em questão. In **Saúde e sociedade** v. 12, jan-jun, 2003.

ZIMMERMANN, C. **O Programa Bolsa Família sob a ótica dos Direitos Humanos**. Brasil, 2006. Disponível em http://amaivos.uol.com.br/amaivos09/noticia/noticia.asp?cod_noticia=6401&cod_canal=42 Acesso em 15 de jun. 2011.