

SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: PERSPECTIVAS POLÍTICAS E METODOLÓGICAS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO/RS

*Amarildo Augusto Veiga**

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no âmbito da gestão pública municipal, mais especificamente do município de São Leopoldo. Pretende-se, a partir desse trabalho, abordar a temática da SAN na perspectiva de seus pressupostos históricos: de que forma se estabelece atualmente na pauta política do Estado brasileiro e que ações são desempenhadas pela administração municipal de São Leopoldo para garantir o direito humano a uma alimentação adequada. Ao longo da pesquisa bibliográfica, evidencia-se que as políticas públicas de SAN são recentes na pauta do Estado brasileiro. Além disso, na pesquisa de campo observa-se que a gestão municipal de São Leopoldo avançou muito na efetivação dessas políticas, implementando o Cadastro Único de Programas Sociais e incentivando a criação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. Entretanto, evidenciam-se algumas limitações no acompanhamento e na avaliação de Programas e Projetos. Compreendem-se essas limitações como um aspecto cultural das políticas públicas, mas faz-se importante ter em mente que, apesar disso, a temática da Segurança Alimentar está presente na gestão municipal de São Leopoldo.

PALAVRAS-CHAVE: Segurança Alimentar e Nutricional; Gestão Municipal; Cidadania; Bolsa Família.

ABSTRACT: This work has as major point to analyze the Food and Nutritional Security (SAN) in the field of municipal public management, more specifically in the city of São Leopoldo. It's intended from this work to approach the thematic of SAN and from it's historical presupposition, in which way it establishes in the actual political agenda of the Brazilian state and, finally, which actions are being performed by the municipal administration of São Leopoldo to insure the human right to an adequate alimentation. Through the bibliographic research it is evident that the public politics of SAN are recent on the agenda of the Brazilian state. Beyond this fact, in the field search it's noticed that the municipal management of São Leopoldo has moved forward in the execution of SAN's politics, implemented the Unic Register of Social Programs and also encouraged the creation of the Municipal Council of Food and Nutritional Security. Never the less are evident some limitations in the attendance and evaluation of the Projects and Programs. This limitation is comprised as a cultural limitation of public politics, but one should bear in mind that despite the

* Licenciado em Geografia pela ULBRA/Canoas/RS e Professor da Rede Pública Municipal de São Leopoldo/RS.

limitations of the theme Food Security is present in municipal management of São Leopoldo.

KEY WORDS: Nutritional and Alimentary System; Municipal Manegement; Citizenship; Family Scholarship.

INTRODUÇÃO:

Pretende-se, com este trabalho, abordar de que forma a Política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no município de São Leopoldo pode garantir o acesso ao Programa Bolsa Família (PBF), a partir da Secretaria Municipal de Assistência, Cidadania e Inclusão Social (SACIS) e do Conselho Municipal de Segurança Alimentar (COMSEA).

Nesse aspecto, o primeiro capítulo trata da metodologia utilizada na realização do trabalho. Após, pretende-se abordar a política de SAN na perspectiva histórica, assim a pesquisa bibliográfica investigará de que forma essas políticas têm início no Brasil. Num segundo momento, pretende-se abordar a política pública de SAN na pauta política do Brasil hodierno. Por fim, a intenção é investigar de que forma a Administração Municipal de São Leopoldo, no período de 2005-2012, articulou essas políticas públicas na esfera municipal, observando-se a atuação do COMSEA e da SACIS na esfera do Programa Bolsa Família.

Recorreu-se para a realização dessa pesquisa a análise do seguinte problema de pesquisa: De que forma a gestão pública municipal pode estimular a partir do Conselho Municipal de Segurança Alimentar (COMSEA) e da Secretaria Municipal de Assistência Social (SACIS) a garantia de alimentação adequada à população no âmbito territorial do município?

Ao analisar a Política de Segurança Alimentar nesta perspectiva se pretende: Analisar historicamente as práticas de segurança alimentar no contexto político brasileiro; Analisar a prática do COMSEA na implementação e gestão de políticas que visem ao fortalecimento de ações de combate à insegurança alimentar no município de São Leopoldo; Contextualizar a política municipal de segurança alimentar municipal no contexto nacional.

Nesse sentido, objetiva-se analisar a Política de Segurança Alimentar implementada no município de São Leopoldo/RS, a partir da gestão do Programa Bolsa Família na SACIS e da criação do COMSEA.

Sabe-se que as políticas públicas de SAN são recentes na pauta política brasileira. Porém, entende-se que a qualificação dessas políticas públicas são um fator primordial para garantir a soberania nacional e a qualidade de vida da população que habita o país.

Além disso, destacam-se as limitações para a implementação dessas políticas, seja pela falta de um monitoramento e de uma avaliação mais efetivos na consecução das políticas por parte do Estado, seja pela cultura histórica de nosso país no que se refere à falta de uma participação mais efetiva na fiscalização dessas políticas por parte da sociedade civil.

Mas, é importante ressaltar que a SAN ocupa atualmente papel de destaque nas ações de combate à desigualdade social por parte do Estado brasileiro. Ações como o Programa Bolsa Família tem sido efetivas no combate às profundas mazelas sociais, oriundas de séculos de exclusão e desigualdade produzidos no Brasil. Este trabalho é resultado de pesquisa elaborada durante o curso de Pós-graduação em Gestão Pública Municipal e pretende contribuir para o debate de tão relevante tema.

1. Metodologia

A metodologia desse trabalho está estruturada a partir de três aspectos: primeiramente, desenvolver a partir da pesquisa bibliográfica¹ os aspectos históricos da SAN; no segundo passo tem-se a análise de conteúdo² da legislação federal, principalmente o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – 2012/2015; e, finalmente, analisar com base na pesquisa qualitativa as práticas referentes ao tema da segurança alimentar no âmbito do município de São Leopoldo.

Nesse sentido, a pesquisa se dá segundo a análise documental³, que foi

¹ A pesquisa bibliográfica apresenta uma importância fundamental dentro das atividades acadêmicas. Por ser o tipo mais frequente, representa uma dimensão extremamente importante. Ela procura explicar e responder problemas dentro de uma dimensão teórica. Na pesquisa bibliográfica, os livros são a ferramenta básica para o pesquisador fundamentar o assunto em questão. Este é o tipo de pesquisa mais usual, por oferecer facilidades na busca do material. (Schneider, 2001, p. 60)

² A técnica de *análise de conteúdo*, atualmente compreendida muito mais como um conjunto de técnicas, surgiu nos Estados Unidos [...] Atualmente podemos destacar duas *funções na aplicação da técnica*. Uma se refere à *verificação de hipóteses e/ou questões*. Ou seja, através da análise de conteúdo, podemos encontrar respostas para as questões formuladas e também podemos confirmar ou não as afirmações estabelecidas antes do trabalho de investigação (hipóteses). A outra função diz respeito à *descoberta do que está por trás dos conteúdos manifestos*, indo além das aparências do que está sendo comunicado. As duas funções podem, na prática, se complementar e podem ser aplicadas a partir de princípios de pesquisa quantitativa ou da qualitativa. (Gomes, 2002, p. 74)

³ Conforme Gil: O processo de análise e interpretação é fundamentalmente interativo, pois o pesquisador elabora pouco uma explicação lógica do fenômeno ou da situação estudada,

obtida nos registros que se desenvolveram durante a coleta de informações sobre o tema de estudo,

independente do instrumento que se utilize para coleta de dados é importante [...] em outras palavras, que eles sejam construídos de maneira a permitir a recolha do dado necessário a partir do referencial teórico utilizado. (BRAGAGLIA, 2010, p.18).

Nesse aspecto, a análise documental é essencial para que se faça um levantamento rigoroso dos dados obtidos e que sejam autênticos aos documentos que se apresentam, os quais permitem ao pesquisador aprofundar sua pesquisa. Tem-se consciência de que é necessário desenvolver uma minuciosa seletividade dos materiais analisados.

[...] O processo de análise e interpretação é fundamentalmente interativo, pois o pesquisador elabora pouco uma explicação lógica do fenômeno ou da situação estudada, examinando as unidades de sentido, as inter-relações entre essas unidades e entre as categorias em que elas se encontram reunidas (GIL, 1999, p.90).

Na pesquisa bibliográfica sobre o tema pode-se conhecer os conceitos que norteiam as práticas de segurança alimentar e nutricional nos aspectos sociais e históricos. Nesse ínterim busca-se situar historicamente a Segurança Alimentar e Nutricional no contexto brasileiro.

Intenciona-se com a pesquisa compreender o entendimento das políticas públicas relacionadas ao tema da Segurança alimentar e nutricional, nesse caso primeiramente, tem-se o interesse de compreender e contextualizar historicamente o conceito de segurança alimentar e nutricional nos aspectos políticos, econômico e social.

Os elementos da pesquisa constituem-se na análise das práticas municipais relacionadas com a política de Segurança alimentar implementados no âmbito territorial de São Leopoldo. Nesse momento o universo da pesquisa se deu na Secretaria de Assistência, Cidadania e Inclusão Social (SACIS) e no Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Leopoldo (COMSEA).

Foram realizadas visitas a secretaria acima referida no intuito de aplicar questionários semi-estruturados e os dados coletados foram avaliados com base na análise de conteúdo. A análise de conteúdo pretendeu verificar as ações que vêm

examinando as unidades de sentido, as inter-relações entre essas unidades e entre as categorias em que elas se encontram reunidas (GIL, 1999, p.90).

sendo realizadas pela Administração Municipal referentes à política de segurança alimentar e apontar possíveis soluções para implementação de novas ações.

Porém, buscou-se na primeira parte do artigo, por se tratar de uma pesquisa social, contextualizar historicamente o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, isso se justifica por quê:

O objetivo das ciências sociais é *histórico*. Isso significa que as sociedades humanas existem num determinado espaço cuja formação social e configuração são específicas. Vivem o presente marcado pelo passado e projetado para o futuro, num embate constante entre o que está dado e o que está sendo construído. Portanto a provisoriedade, o dinamismo e a especificidade são características fundamentais de qualquer questão social. (Minayo, 2002, p.13)

Assim sendo, buscou-se identificar os pressupostos históricos da Segurança Alimentar, na intenção de abordar o conceito, e de que forma este conceito toma corpo na pauta política do Estado brasileiro. Percebe-se que apesar das políticas de SAN estarem presentes na maioria dos Estados dos países ditos desenvolvidos⁴, na pauta política da América Latina esteve ausente por décadas de história.

É importante ressaltar que este trabalho pretende uma pesquisa qualitativa, ou seja, não se pretende quantificar dados sobre o Programa Bolsa Família e sim compreender de que forma este Programa é executado no município de São Leopoldo e de que forma impacta o tema da SAN,

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. (Minayo, 2002, pp. 21-22)

Tem-se como pressuposto que a ideia de pesquisa qualitativa proporciona entendimento dos aspectos subjetivos entre as ações de SAN e a gestão pública municipal dos Programas relacionados a esta política. Também busca-se uma

⁴ Na União Europeia são estabelecidas rigorosas legislações a respeito da SAN, entre eles destaca-se o Sistema de Segurança HACCP (Hazard Analysis Critical Control Point – Análise Acidental de Perigos e Controlo de Pontos Críticos) que “[...] foi concebido nos Estados Unidos pela NASA. Em 1991, a comissão do Codex Alimentarius, criada pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e pelo Fundo de Saúde da ONU publicou “orientações” sobre a aplicação do HACCP por forma que se reduzissem os riscos de contaminação microbiológica desenvolvendo-se assim elevados níveis de segurança alimentar. O sistema foi imposto pelo parlamento europeu e pelo conselho (de Ministros) da União Europeia a todos os Estados-membros.” (Frota, 2007, pp. 37-38)

reflexão sobre os documentos analisados, principalmente no que se refere à legislação sobre o tema de estudo e as práticas realizadas no âmbito municipal.

2. DESENVOLVIMENTO E DEMONSTRAÇÃO DOS RESULTADOS:

2.1 Abordando o que é Segurança Alimentar e Nutricional

Na abordagem do tema dessa pesquisa, depara-se com o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e, nesse aspecto, percebe-se três enfoques diversos, todos, do ponto de vista metodológico, com recortes políticos. No primeiro enfoque, pode-se elencar a SAN sob o prisma das políticas públicas de fiscalização fitossanitária⁵, pelas quais são responsáveis as secretárias estaduais de agricultura e abastecimento, que regularmente operam normativas e executam a fiscalização da distribuição de alimentos de origem vegetal e animal.

O segundo enfoque refere-se à área médica, na qual se podem incluir as pesquisas nutricionais sob o prisma das quantidades e da qualidade da alimentação diária para os seres humanos. Nesse sentido, são desenvolvidas ações e políticas públicas com vistas a uma alimentação saudável⁶, principalmente pelo Ministério da Saúde e pelas universidades públicas e privadas. Esse aspecto leva em conta a quantidade e a qualidade diária para compor uma alimentação adequada e saudável, principalmente, sob a perspectiva das políticas de saúde de prevenção e de melhora da qualidade de vida dos cidadãos brasileiros.

O terceiro enfoque é o da garantia alimentar sob o prisma de políticas públicas que garantam o mínimo necessário a alimentação humana cotidiana. Nesse

⁵ A obtenção de alimentos seguros está se tornando um desafio para os órgãos responsáveis pela fiscalização das indústrias produtoras destes. Com isso, ferramentas de controle e sistemas de gerenciamento tais como as Boas Práticas de Fabricação (BPF) e Procedimento Padrão de Higiene Operacional (PPHO) precisam ser implantadas de forma a viabilizar a atividade de inspeção sanitária. (Disponível em: <<http://www.saa.rs.gov.br/servicos.php?cod=27>>. Acesso em 04 jul 2012.)

⁶ A Promoção da Alimentação Saudável (PAS) é uma das linhas de trabalho da Coordenação Geral da Política Nacional de Alimentação e Nutrição e tem como objetivo apoiar os estados e municípios brasileiros no desenvolvimento de ações e abordagens para a promoção da saúde e a prevenção de doenças relacionadas à alimentação e nutrição, tais como anemia, hipovitaminose A, distúrbios por deficiência de iodo (DDIs), desnutrição, obesidade, diabetes, hipertensão, câncer, entre outras. A promoção de práticas alimentares e estilo de vida saudável correspondem a uma das diretrizes da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) e também se insere como um dos eixos estratégicos da Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS), ao considerar a ampliação e qualificação das ações de promoção nos três níveis de complexidade, desafiando a proposição de uma ação transversal, integrada e intersetorial. (Disponível em: <<http://nutricao.saude.gov.br/>>. Acesso em 04 jul 2012.)

sentido, compreende-se esse como sendo o mais importante, pois se pode definir a SAN como a capacidade que um determinado Estado tem de garantir alimentos, em quantidade e qualidade, com a finalidade de proporcionar o direito humano a uma alimentação adequada para a sua população. Nesse aspecto, conforme Graziano da Silva (2003, p.46):

O artigo 3º da carta de 1988 inclui, entre os objetivos fundamentais da República “construir uma sociedade justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais”. A superação da fome é um requisito desse mandamento. Mais que isso. No Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, conforme destaca a Introdução do Projeto Fome Zero, pode-se ler: “O Direito a alimentar-se significa o direito de estar livre da fome, o direito a um padrão de vida adequado para assegurar alimentação, vestuário e moradia [...]

Porém, historicamente, no Brasil, desde o descobrimento não havia uma preocupação em relação à segurança alimentar da população que aqui habitava. Isso se justifica porque a colônia brasileira, que pertencia a Portugal, era uma colônia de exploração⁷ e não de povoamento, ou seja, Portugal tinha única e, exclusivamente, o interesse de retirar riquezas do Brasil e levá-las a Portugal.

Nesse sentido, a escolha pela produção da cana-de-açúcar justificava-se, pois o açúcar era um produto que contava com vasto mercado consumidor na Europa. Além disso, os portugueses já dispunham da técnica de produção pela experiência nas ilhas dos açores. A questão da mão-de-obra foi resolvida a partir da introdução de braços negros trazidos da África. A empresa mostrou-se próspera para a metrópole, que nos primeiros anos garantiu o lucro e a consolidação territorial por parte de Portugal⁸.

⁷ As colônias que seguiram as linhas gerais do pacto colonial foram denominadas colônias de exploração. O Brasil e várias regiões da América Latina, colonizados por portugueses e espanhóis, são exemplos típicos de colônias de exploração. Elas apresentavam as seguintes características: produção agrícola baseada na grande propriedade (enormes extensões de terra); ênfase na produção destinada ao mercado externo (produtos agrícolas e metais preciosos); grande utilização do trabalho escravo de índios e negros. Houve, porém, um tipo de colônia que ficou relativamente fora dos quadros do sistema colonial mercantilista: as colônias de povoamento. Foi o caso, por exemplo, da colonização desenvolvida no norte e no centro dos Estados Unidos pelos ingleses, onde os laços coloniais eram mais brandos. As colônias de povoamento apresentaram as seguintes características: produção agrícola baseada na pequena propriedade; desenvolvimento de produção manufatureira voltada para o mercado interno; utilização do trabalho livre. (Disponível em: <<http://exploracaocolonial3000.blogspot.com.br/2007/08/colnias-de-explorao-e-colnias-de.html>>.

Acesso em 05 jul 2012.)

⁸ Ver Fausto, 1996.

Serviam de base a toda a vida industrial da colônia a lavoura e a criação; mas a industria essencial do paiz, principalmente de Pernambuco à Bahia, era o assucar, cultivado a principio segundo o grosseiro e rudimentar systema introduzido da África. Em 1580, o total exportado havia attingido, segundo documentos officiaes, 2.800.000 arrobas⁹. (FLEIUSS, 1922, p.42)

Dessa forma, a maioria das áreas plantadas deveria destinar-se ao cultivo da cana-de-açúcar em detrimento à produção de alimentos, toda a terra, toda a quadra de campo, assim como todos os braços do trabalho escravo deveriam estar voltados à agroexportação. Destarte, era uma escolha política: garantir alimentação adequada à população incipiente da colônia, ou garantir o plantio de cana para a produção açucareira com a finalidade de alimentar o afã por lucro dos colonizadores.

A riqueza da metrópole, a partir da exploração da colônia brasileira, passava pela produção açucareira em grande escala, e, essa foi a escolha política da Coroa portuguesa, seguindo a lógica da colonização de exploração. É evidente, que essa escolha implicava em ações políticas que garantissem o domínio por parte da Coroa. Nesse sentido, havia toda uma série de ações com o intuito de adaptar o colonizador ao clima tropical. Assim, vindo de latitudes mais baixas, era necessário criar estratégias que garantissem a colonização por parte dos portugueses¹⁰.

Além desse aspecto, a pequena propriedade e a produção em pequena escala era desestimulada, e até vista com desconfiança pelas elites coloniais e pela própria Coroa portuguesa:

A opção pela grande propriedade ligou-se ao pressuposto da conveniência da produção em larga escala. Além disso, pequenos proprietários autônomos tenderiam a produzir para a sua subsistência, vendendo no mercado apenas um reduzido excedente, o que contrariaria os objetivos da Coroa e dos grandes comerciantes. (Fausto, 1996, p. 27)

Nesta conjuntura política e econômica a fome grassou de forma estrutural no Brasil colonial, a pequena propriedade, responsável pela produção de alimentos não recebia nenhum incentivo, dificultando o acesso a uma alimentação adequada para a incipiente população do Brasil Colonial.

O médico e geógrafo brasileiro, que tratou do problema da fome, Josué de Castro, mudou o paradigma do conceito de fome, em sua obra o autor trata a

⁹ Considerando que uma arroba equivale a quinze quilos, temos que, no ano de 1580, o total de açúcar enviado a Portugal para ser comercializado na Europa foi de 42.000 toneladas.

¹⁰ Para maiores informações ver FAUSTO, 1996; PRADO JUNIOR, 2000; HOLANDA, 1995.

problemática da fome com um enfoque social, e não mais com o enfoque meramente fisiológico:

A alimentação, como processo sociocultural, vem sendo tema de diversos estudos. Por outro lado, a nutrição e as resultantes de uma má alimentação só entram em debate, no cenário brasileiro, a partir da década de 1930, com as pesquisas realizadas pelo médico Josué de Castro, responsável por denunciar o flagelo da fome para o Brasil e o mundo. Segundo esse autor, “a fome coletiva é um fenômeno social bem mais generalizado. É um fenômeno geograficamente universal, não havendo nenhum continente que escape à sua ação nefasta”. Com os estudos do pesquisador, dá-se início à modificação do conceito de fome, que começa a ser encarada como um problema social. (Ramos, 2012, p. 2160)

Josué de Castro realizou suas pesquisas abordando a problemática da fome desde o Brasil colônia, para o autor a fome foi uma escolha política e social e não uma consequência da “incompetência” do caboclo que aqui vivia. Dessa forma comunga com a tese de seu contemporâneo Monteiro Lobato que afirmava que o caboclo “Jeca Tatu não é assim, ele está assim”¹¹.

Para compreender o fenômeno da fome, o autor pesquisou os primórdios da colonização, além de comparar a cultura alimentar do colonizador com a cultura alimentar introduzida na colônia. Essa questão foi abordada em seu livro, *Geografia da Fome*.

De fato, os primeiros colonos portugueses que aportaram às costas do Nordeste brasileiro traziam consigo a tradição de um bom tipo de regime alimentar. Tipo de alimentação ibérica, caracterizado, principalmente por sua riqueza e variedade de vegetais – de frutas, legumes e verduras – produtos do cultivo intensivo, fino e delicado da horta e do pomar, cultivo introduzido na península pelos invasores árabes e transmitido através de séculos a portugueses e espanhóis. (CASTRO, 1980, p. 127)

Essa vasta cultura alimentar foi posta de lado, pela questão econômica que priorizava a monocultura em detrimento de uma produção mais racional e de consumo interno. Castro abordou a questão da aclimação dos portugueses em terras tropicais.

Dentre os fatores técnicos essenciais ao mecanismo da aclimação, e que são a habitação, o vestuário e a alimentação, o português utilizou com inteligência os dois primeiros, mas quase não deu importância ao último. De fato, em matéria de habitação o português agiu nos trópicos com manifesta superioridade sobre os colonos de outras raças quando transplantou para as terras quentes da América o tipo de casa grande, com largas janelas,

¹¹ Monteiro Lobato criou o personagem Jeca Tatu na aurora do século XX para denunciar a situação do trabalhador rural paulista, esquecido pelo Estado brasileiro, à margem de qualquer política pública e abandonado a própria sorte vivendo na doença e na miséria. Ver *Urupês* de Monteiro Lobato.

varandas e pátios, num arranjo arquitetônico em que transparecem, associadas, influências árabes e romanas. Quando construiu casas frescas que ajudaram na luta contra o calor, com a mesma eficiência das casas mouriscas levantadas nos desertos do norte da África pelos colonizadores árabes. A sua capacidade de identificar-se com os povos nativos, imitando-lhes certos hábitos, levou também o português a se despojar dos excessos de vestuário no trabalho tropical, facilitando-lhe muito a aclimação. O trabalho realizado nu da cintura para cima ou uma simples camisa de algodãozinho, vestida por fora das calças, constituiu um elemento de grande valor na regulação energética sob a ação do novo clima. Tais tipos de habitação e de vestuário contribuíram, pois, largamente, para a conquista dos trópicos e permitiram que se constituísse nestas terras baixas e, portanto, sem o privilégio da altitude que sempre ameniza os rigores do calor, um tipo de colonização de enraizamento, de completa identificação do homem com a terra. Se estes fatores ajudaram na formação da sociedade agrária do Nordeste, o fator alimentar, descuidado e mal utilizado, contribuiu muito para a sua desintegração, para a decadência precoce dessa sociedade, com seus senhores amolecidos por um regime com excessos de açucarados, mas deficiente em seus princípios essenciais, e com a massa de escravos e depois de camponeses e de operários definhando a olhos vistos, morrendo de fome quantitativa e qualitativa. (CASTRO, 1980, p.128)

Ainda, neste sentido, os portugueses encontraram obstáculos na introdução da produção do trigo nas áreas tropicais do Nordeste brasileiro, faz-se então a necessidade de adaptar a mandioca em detrimento do trigo:

O primeiro obstáculo à transmissão e fixação de hábitos alimentares sadios ao novo grupo humano em formação foi a impossibilidade de encontrar ou de produzir nestas terras quentes dos trópicos o trigo, alimento básico da área alimentar mediterrânea, de clima temperado, e a sua substituição forçada pela mandioca indígena. Assim se procedeu ao primeiro rebaixamento no valor nutritivo o do regime alimentar do reino. A farinha de mandioca, que um político nordestino chamou uma vez demagogicamente de pão dos pobres, é muito inferior, tanto em seu teor protéico, como mineral e vitamínico, à farinha de trigo de que é fabricado o pão dos ricos. Procurando se ajustar às novas contingências naturais, o colonizador não só incentivou de início o cultivo da mandioca e de outras plantas nativas como o aipim, o amendoim e o ananás, mas procurou introduzir no Nordeste outras plantas que sua experiência de conquistadores de terras tropicais lhe fazia saber propícias ao novo quadro geográfico. (CASTRO, 1980, pp.128-129)

Percebe-se que o trigo, apesar de encontrar obstáculos a sua produção, era cultivado em terras brasileiras nas regiões mais meridionais da colônia, porém o acesso era restrito aos mais abastados viventes da colônia. Aos escravos e populações menos providas de recursos restava a mandioca, de menor valor nutritivo, conforme Copstein:

As citações testemunham, desde cedo, a existência de lavouras de trigo em terras brasileiras, sem quantificar produções. Apesar do entusiasmo de alguns, percebe-se que o trigo não encontrou condições favoráveis de desenvolvimento. Na alimentação comum não fazia parte do cardápio, mas teria preferência da gente de recurso. Escravo não o ingeria. O consumo de

pão, mesmo reduzido, talvez tenha sido, também, uma forma de mostrar a falsa superioridade dos que dominavam grande parte da vida brasileira. O verdadeiro pão colonial foi a mandioca. Uma minoria endinheirada buscava um estatus compensador à inferioridade colonial pela imitação dos hábitos usuais no Velho Mundo, entre eles a dieta alimentar. (1998, pp. 32-33)

Nesse aspecto, observa-se que a administração colonial optou por estimular a produção de mandioca para alimentar os braços da mão-de-obra encarregada de produzir para exportação. Uma vez que o cultivo de mandioca é mais simplificado que o de outras culturas e não prejudicaria a dedicação quase que exclusiva na produção açucareira.

Assim sendo, a escolha político econômica pela monocultura criou o ambiente favorável e o solo fértil para a proliferação da fome e o cultivo da miséria, com o estoque necessário às populações vindouras.

As frutas e hortaliças mais nutritivas e de potencial alimentar mais saudável foram reduzidas a pequenas hortas e pomares minguados, com acesso restrito aos senhores de engenho e as suas famílias, sendo negado aos trabalhadores, primeiramente aos escravos, em seguida, após, aos assalariados, que tiveram a sua base alimentar na mandioca e na carne seca de baixo valor nutricional.

Além disso, criaram-se mitos sobre o consumo de frutas para afastar os que se aventurassem a consumir esses alimentos, quem nunca ouviu dizer que leite com frutas pode matar; comer frutas no sol dá congestão, mitos populares que se aproveitaram da ignorância de nossa gente para perpetuar hábitos alimentares incorretos¹².

A monocultura e o latifúndio são o solo fértil da pobreza e da ignorância. Já diria a conhecida frase: “A mesa do pobre é escassa, mas o leite é fecundo¹³”, e

¹² Ver CASTRO, Josué de. **Geografia da Fome**. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Casa do Estudante do Brasil, 1980.

¹³ De uma maneira global, segundo os dados do IBGE, a taxa de fecundidade da mulher brasileira não cessa de baixar: em 1950, a média era de 6,2 filhos para cada mulher; no último censo, o de 2000, é de 2,3. Essa acelerada queda da taxa de fecundidade faz com que o Brasil, nesse domínio, se aproxime dos índices dos países do Norte. E não faltaram eminentes analistas para saudar essa prova de maturidade do nosso povo, que teria assim conseguido um equilíbrio demográfico raro em países emergentes. No entanto, quando se passa da frivolidade das médias estatísticas gerais à análise mais atenta da totalidade dos dados em nosso poder, logo se constata que não há muitas razões para tanto otimismo. Ao examinar mais detidamente esses dados, podemos perceber que nas camadas mais pobres da nossa população a realidade é assustadora: cerca de 27% dos partos realizados no país pelo Sistema Único de Saúde (SUS), no ano 2000, foram de gestantes com idade inferior a 19 anos. Segundo regiões, a situação se torna ainda mais grave: no Hospital César Cals, em Fortaleza, cerca de 40% dos 600 partos realizados por mês são de adolescentes. Em Pirapora (MG), um estudo feito pela Secretaria Municipal da Saúde revela que as adolescentes de 10 a 19 anos representam 38,7% do total de mulheres grávidas e já se transformaram em problema de saúde pública para o município. Em Caratinga (MG), 22% dos partos realizados nos hospitais da cidade em

nesse sentido é que se prescindiu durante a história brasileira a quase que total ausência de políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional. Apesar de nosso país ter como filho ilustre o Médico e Geógrafo Josué de Castro¹⁴, que na aurora do século XX publicou obras capitais e referenciais para debater o flagelo humano da fome: “Geografia da Fome” que abordou o tema da escassez alimentar no Brasil e “Geopolítica da Fome” que se deteve sobre a problemática da falta alimentar no mundo.

O surgimento do termo Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) ocorre após a Primeira Guerra Mundial, nesse aspecto a principal relação do termo referia-se à soberania nacional a partir da produção de alimentos,

a expressão Segurança Alimentar começou a ser referida logo após a Primeira Guerra Mundial, quando essa traumática experiência deixou claro que um país poderia dominar outro através do suprimento alimentar e que isso poderia tornar-se uma arma poderosa, principalmente, se países menos desenvolvidos não dispusessem de meios para atender sua própria demanda. Nesse sentido, o abastecimento alimentar adquiria um significado de segurança nacional, apontando para a necessidade de formação de estoques “estratégicos” de alimentos, fortalecendo a idéia de que a soberania de uma nação dependia de sua capacidade de autoprovisão de alimentos e de matérias-primas. Portanto, o termo segurança alimentar é de origem militar e vinculava a questão alimentar exclusivamente à capacidade de produção. Segurança alimentar significava, sobretudo, soberania. (Hirai & Anjos, 2007, pp. 336-337)

No BRASIL o termo SAN surge,

em meados da década de oitenta, registrou-se a primeira referência à expressão “segurança alimentar” nas políticas governamentais brasileiras, quando, em 1985, foi formulada no Ministério da Agricultura uma proposta de “política nacional de segurança alimentar”. Uma possível distinção em relação ao enfoque internacional da década de setenta refere-se a uma definição de objetivos para além da auto-suficiência produtiva nacional, incluindo o atendimento das necessidades alimentares. Já nesta ocasião, sinalizou-se a criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar, presidido pelo Presidente da República, composto por ministros de Estado e representantes de sindicatos patronais e de trabalhadores, que teve na época pouca repercussão. (BURLANDY, 2009, p. 855)

1999 foram de mães adolescentes de 10 a 19 anos. No Espírito Santo, 26% dos partos realizados pelo SUS eram de mães adolescentes, e em Serra, nesse mesmo Estado, o índice chegou a 32%. (Disponível em: <<http://www.aids.gov.br/noticia/mesa-escassa-leito-fecundo>>. Acesso em: 05 jul 2012.)

¹⁴ Josué de Castro é uma destas figuras marcantes de cientista que teve uma profunda influência na vida nacional e grande projeção internacional nos anos que decorreram entre 1930 e 1973. Ele dedicou o melhor de seu tempo e de seu talento para chamar a atenção para o problema da fome e da miséria que assolavam e que, infelizmente ainda assolam, o mundo. Nascido no Recife e graduado em medicina pela Universidade do Brasil em 1929, hoje Universidade Federal do Rio de Janeiro, logo nos primeiros anos de formado, entendeu que “a fome” estava presente na vida de grande parte da população brasileira. (Disponível em: <<http://www.josuedecastro.com.br/port/index.html>>. Acesso em 05 jul 2012.)

Todavia, em relação ao abastecimento, já em fins da década de 1960 o Governo Federal promoveu a implantação das CEASAs (Centrais de Abastecimento¹⁵) nas Regiões Metropolitanas brasileiras. Essa ação veio ao encontro do crescimento populacional ocasionado pelo êxodo rural no Brasil, para se ter uma ideia a proporção entre população rural e população urbana inverteu-se em um período relativamente curto¹⁶.

Esse fenômeno propôs novos desafios à urbanização brasileira, pois a população rural produz alimentos para as áreas urbanas. A criação das CEASAs foi uma política pública da União que pretendia garantir o abastecimento nas grandes cidades, principalmente, sob o aspecto da fitossanidade e do controle da procedência, visto que, centralizaria e facilitaria a fiscalização dos produtos de origem animal e vegetal.

As CEASAs têm como objetivo facilitar a logística e o acesso a produtos agrícolas nas grandes cidades, mas por outro lado podem enfraquecer a produção local de alimentos por parte dos pequenos produtores, no sítio da CEASA/RS podemos perceber que:

Aqui se encontram produção de 198 municípios gaúchos, 18 Estados brasileiros e 9 países, distribuídos entre boxes e lojas, separados em vários pavilhões do complexo onde se comercializam flores, frutas, legumes, ovos, além de produtos não perecíveis e prestação de serviços, destinando seus produtos a produtores, comerciantes, atacadistas, clientes compradores/distribuidores e prestadores de serviço.¹⁷

Como se pode notar a distribuição se dá em larga escala e não prioriza a produção local, abrindo mercado para outros estados em detrimento aos mercados locais, por outro lado, não se devem desconsiderar de todo as atividades das CEASAs. Pois se não são o modelo ideal para garantir alimentos orgânicos e livres

¹⁵ A CEASA/RS foi constituída através da Lei Estadual nº 5993/70 e da Lei Municipal nº 3413/70. Posteriormente, através do Decreto nº 70.502/72 que regulamenta o SINAC (Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento), a União Federal ficou com a gestão das Centrais de Abastecimento. As obras de construção foram iniciadas em 1971 e concluídas em 1974, e suas atividades de comercialização iniciaram em 25 de setembro de 1973, com a transferência dos usuários do Mercado da Praia de Belas para as dependências da CEASA/RS. A inauguração oficial da CEASA/RS ocorreu no dia 08 de março de 1974. (Disponível em: <<http://www.imaginis.com.br/desenvolvimento/ceasa/site/pagina.php?id=27>>. Acesso em: 05 jul 2012.)

¹⁶ Dados do IBGE dão conta que em 1940 a proporção era de 69% de população vivendo nas áreas rurais e 31% vivendo nas áreas urbanas, em 2010 a proporção é de 15% de população em áreas rurais e 85% em áreas urbanas.

¹⁷ Disponível em: <<http://www.ceasa.rs.gov.br/>>. Acesso em: 05 jul 2012.

de agrotóxicos, ao menos garantem o abastecimento de hortifrutigranjeiros nos centros urbanos. Como missão na página da internet da CEASA/RS tem-se:

Centralizar o abastecimento de hortigranjeiros do Rio Grande do Sul
Auxiliar o crescimento dos produtores, atacadistas e varejistas; Promover uma formação de preços saudável através da Transparência de Mercado; Disponibilizar serviços como limpeza, segurança, manutenção, fiscalização de embalagens, classificação e sanidade de produtos, informação de mercado; Visar à harmonia dos interesses dos clientes, empregados, acionistas e a melhoria da qualidade de vida da população gaúcha.¹⁸

Não é interesse dessa pesquisa aprofundar a atuação das Centrais de Abastecimento, cita-se a sua existência por atuarem na área de distribuição de alimentos e, sem dúvida, por se tratar de uma política pública na área de alimentação, tema deste trabalho, e principalmente, por se tratar de uma ferramenta importante para a distribuição de alimentos nas grandes cidades.

Porém, como foi referido, não é função das CEASAs garantir acesso as populações mais carentes aos produtos comercializados. A política nacional de SAN passa a figurar no cenário nacional em meados dos anos de 1980, devido a...

... intensa mobilização social vivida desde meados dos anos oitenta, após vinte anos de ditadura militar, marcou a construção de propostas para o enfrentamento das questões sociais, incluindo a alimentação e nutrição. É neste contexto, pautado pela ação de organizações da sociedade civil, que a Segurança Alimentar assume progressiva relevância na agenda governamental. (BURLANDY, 2009, pp. 854-855)

Por outro lado entende-se que o debate sobre a SAN no Brasil ao nível de proposta de política pública, inicia-se com a atuação de outro grande pensador brasileiro: Herbert de Sousa, o Betinho. A Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida é um movimento de ação social no Brasil iniciado em 1993, no Rio de Janeiro, naquele ano o mapa do IPEA indicava 32 milhões de brasileiros abaixo da linha da pobreza.

Betinho (1993), afirmou que “a motivação fundamental da Ação da Cidadania era a certeza de que democracia e miséria eram incompatíveis.” O movimento teve o mérito, na era da comunicação, de denunciar a um contingente enorme de brasileiros e de brasileiras a condição na qual viviam milhares de sujeitos “invisíveis”. Vítimas da ignorância, da miséria e da fome, historicamente excluídos da civilização

¹⁸ Disponível em: <<http://www.ceasa.rs.gov.br/>>. Acesso em: 05 jul 2012.

brasileira. Um amontoado humano que sofria e sofre das terríveis consequências da fome, seja fome epidêmica, seja fome endêmica¹⁹.

A partir da ação do sociólogo Herbert de Sousa o Estado brasileiro passou a executar ações que objetivassem combater a fome. A partir de 1993, o Governo de Itamar Franco instituiu Plano de Combate à Fome e à Miséria (PCFM), criado em abril de 1993. Neste contexto, surgiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).

As diretrizes e as ações do PCFM ficaram então sob a responsabilidade do CONSEA que contava com o apoio técnico-administrativo do IPEA, para estabelecer parâmetros institucionais para a gerência de novos programas que deveriam ter como critérios a participação popular e a transparência na implementação das políticas públicas. (PERES, 2005, p.110)

Assim sendo, percebe-se que a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida sensibilizou não só a sociedade civil brasileira, mas também, impulsionou a tomada de decisão por parte do Estado brasileiro, na medida em que colocou o tema da fome na pauta política brasileira, desenvolvendo um ambiente favorável para que fossem criados mecanismos e políticas públicas com o intuito de combater a fome e diminuir a desigualdade. Já na gestão de Fernando Henrique Cardoso foi instituído pelo Governo Federal o Programa Comunidade Solidária:

O Programa destinava-se a ser o segmento do aparelho do Estado responsável pela promoção de políticas sociais ditas “emergenciais”, visando ações estratégicas eficientes de combate à fome e à miséria para a redução das disparidades regionais e sociais. Sua base teórico-legal foi, em grande parte, inspirada no projeto de reforma institucional e cultural do então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira que propunha a criação de instituições normativas e organizacionais que viabilizassem uma reforma para a gestão da coisa pública, tendo em vista dois critérios: democracia e eficiência. (PERES, 2005, p.113).

Seguindo a cartilha do consenso de Washington²⁰ o governo de FHC promoveu amplas reformas no setor público brasileiro. Essas ações incluíam

¹⁹ A fome pode ser expressa de duas formas: aberta ou epidêmica; e oculta ou endêmica. A fome epidêmica ocorre em períodos em que acontecem guerra em um determinado lugar, desastres ecológicos ou pragas que comprometem drasticamente o fornecimento de alimentos, isso ocasiona a morte de milhares de pessoas. A fome endêmica possui outra característica, é aquela no qual o indivíduo não ingere a quantidade mínima de calorias diárias, o resultado disso é a desnutrição ou subnutrição que assola 800 milhões de pessoas em todo mundo. A subnutrição fragiliza a saúde, tornando a pessoa acessível a doenças.

privatizações de empresas públicas e redução dos gastos sociais do Estado. Nesse aspecto, o Programa Comunidade Solidária pretendia uma ação emergencial, uma “parceria” entre a sociedade civil, empresariado e Governo.

A partir do Comunidade Solidária foi desarticulado o CONSEA, assim a ação do Programa passou a ser pontual, a partir da atuação de Organizações Não Governamentais, em municípios com extrema vulnerabilidade social. O Programa equivocou-se a tratar a temática da fome como um problema pontual, resultado da incapacidade “privada” de cada um em prover o seu sustento.

Em verdade, a problemática da fome é uma questão estrutural, resultado histórico, no país, do tratamento da questão social como caso de polícia, que segregou grandes contingentes de nossa população em detrimento a uma elite minoritária e conservadora. Nesse aspecto, afirma Castro (1955, p.43):

O problema da fome mundial não é, por conseguinte, um problema de limitação da produção por coerção das forças naturais; é antes um problema de distribuição. A verdade está com Frank Boudreau, quando afirma que “temos obtido muito mais êxito em produzir alimentos do que em distribuí-los de forma adequada”. A fome e a guerra não obedecem a qualquer lei natural. São, na realidade, criações humanas.

O Comunidade Solidária recebeu muitas críticas, o próprio Herbert de Sousa, a época presidente do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), rompeu com o Programa por acreditar que a política de erradicação da miséria deveria constituir-se em estratégia universal e não somente com ações focalizadas, nesse aspecto, conforme Peres (2005, p.115):

[...] o Comunidade Solidária propõe, rompendo com a LOAS, novas articulações entre os diferentes níveis de governo e a sociedade civil através das ONGs para o enfrentamento da pobreza com programas focalizados para as populações mais necessitadas. O pressuposto de ser capaz de organizar a capacidade da sociedade de se auto-organizar, valeu ao Comunidade Solidária a alcunha de “despachante de pobre”. (Correio Brasiliense, 27/07/1996, p. 27)

²⁰ Consenso de Washington é um conjunto de medidas - que se compõe de dez regras básicas - formulado em novembro de 1989 por economistas de instituições financeiras situadas em Washington D.C., como o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, fundamentadas num texto do economista John Williamson, do *International Institute for Economy*, e que se tornou a política oficial do Fundo Monetário Internacional em 1990, quando passou a ser “receitado” para promover o “ajustamento macroeconômico” dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades. (Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Consenso_de_Washington>. Acesso em: 14 ago 2012.)

A partir da posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Programa Comunidade Solidária foi substituído pelo Programa Fome Zero, esse último constituindo-se em uma estratégia...

[...] impulsionada pelo governo federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos. Tal estratégia se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome.²¹

O grande diferencial do Programa Fome Zero em relação ao Comunidade Solidária é a maior responsabilização do Estado em relação a sua execução. Enquanto o Comunidade articulava a sociedade civil e o Estado, e nesse aspecto, seus idealizadores²² sempre afirmavam que o Programa estava mais para a sociedade civil que para o governo, o Programa Fome Zero assume-se como política pública de governo e de Estado.

O Fome Zero pretende uma articulação transversal entre as três esferas de governo, além de um diálogo entre diversas esferas da administração pública, articulado por diferentes políticas públicas

Por meio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, do Ministério da Saúde, do Ministério da Educação, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Ministério do Trabalho e Emprego, do Ministério da Ciência e Tecnologia, do Ministério da Integração Nacional, do Ministério do Meio Ambiente, do Ministério da Justiça e da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, além do Ministério da Fazenda, o governo federal articula políticas sociais com estados e municípios e, com a participação da sociedade, implementa programas e ações que buscam superar a pobreza e, conseqüentemente, as desigualdades de acesso aos alimentos em quantidade e qualidade suficientes, de forma digna, regular e sustentável.²³

Nesse aspecto, o Programa tem uma estrutura com quatro eixos articulados: acesso à alimentação, que abrange transferência de renda, Programas de alimentação e nutrição, incentivos fiscais e redução de tributos; Fortalecimento da Agricultura Familiar, no qual se destacam o Programa de Aquisição de Alimentos²⁴

²¹ Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/o-que-e>>. Acesso em: 14 ago 2012.

²² Embora o Programa estivesse institucionalizado no espaço governamental, Ruth Cardoso jamais admitiu a qualificação de governo ou Estado, definindo-o como um “espaço intermediário entre o governo e a sociedade, muito mais para sociedade do que para governo” (PERES, 2005, p.114).

²³ Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/o-que-e>>. Acesso em: 15 ago 2012.

²⁴ Criado em 2003, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é uma ação do Governo Federal para colaborar com o enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil e, ao mesmo tempo, fortalecer a

(PAA) e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); Geração de Renda, com destaque nas ações de Economia Solidária; e como último eixo a Articulação, mobilização e controle social, em que se articulam as ações dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

Dessa forma, o Fome Zero constitui-se como uma ação de Estado, que envolve diferentes esferas governamentais, além de articular de forma intersetorial diferentes atores políticos, tratando a problemática da exclusão social e da fome de forma estrutural, e não com ações paliativas e pontuais, como fora tratada a questão durante décadas por parte do Estado brasileiro. Sendo assim, o Fome Zero não pretende ser uma estratégia assistencialista, mas um Programa estrutural, que visa uma transformação nos alicerces sociais do Brasil, conforme Graziano da Silva (2003, p.46):

Por que montar políticas específicas para isso em vez de se diluir o combate à fome no desafio geral da pobreza? Por duas razões. Em primeiro lugar, para conscientizar a cidadania de que o “direito à alimentação” é parte inalienável dos direitos fundamentais do homem. Trata-se de um princípio político crucial: o acesso à comida não deve transitar no terreno da filantropia – nem do clientelismo populista de esquerda ou de direita. É um direito humano e um dever do Estado. E assim deve ser incorporado à agenda oficial deste e de qualquer outro governo, como aliás está previsto na Constituição Federal.

Porém, os desafios são enormes, na medida em que as distorções sociais em no país foram construídas por décadas. E, humanamente, não se pode conceber a fome e a exclusão naturalizando-a, como se fosse normal morrerem de carências alimentares em uma nação tão privilegiada sob o ponto de vista de riquezas naturais. Ao mesmo tempo, é inconcebível que uma nação reconhecida internacionalmente como o “celeiro do mundo” abrigue em seu seio uma multidão de excluídos em pleno século XXI.

Destarte, o debate sobre SAN é recente sob o ponto de vista histórico no Brasil. A Segurança Alimentar assume espaço na pauta política, sobretudo a partir dos anos 2000. O fenômeno fome desnaturaliza-se e passa a figurar na agenda política para os governos da América Latina e do Caribe, compreende-se que nosso país, após vinte longos anos de ditadura militar, ficou refratário ao debate,

agricultura familiar. Para isso, o programa utiliza mecanismos de comercialização que favorecem a aquisição direta de produtos de agricultores familiares ou de suas organizações, estimulando os processos de agregação de valor à produção. (Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/saf/programas/paa>>. Acesso em: 14 nov 2012.)

desconsiderando tão relevante tema.

O debate deve ser reelaborado e sem dúvida deve estar nas pautas políticas dos Estados e dos Municípios brasileiros como política pública relevante e de interesse estratégico, como tema de segurança nacional, visto que uma nação democrática tem que respeitar o direito universal a uma alimentação adequada e saudável.

Ao contextualizar a segurança alimentar não se pode perder de vista o processo econômico hegemônico capitalista, que atualmente é de conhecimento universal como o período da globalização econômica. Nesse contexto as empresas capitalistas passam a atuar em nível global, ampliando a lucratividade de seus produtos e impactando mercados e a sociedade mundial.

O debate a cerca da segurança e soberania alimentar perpassa os sistemas técnicos de produção alimentar que cada vez mais passam a atuar de forma monopolista pelos grandes grupos transnacionais, esse debate deve ser entendido em tem três interfaces claras: a garantia ao mínimo necessário para a subsistência humana e adequada de alimentos para a população, a garantia a alimentos saudáveis com fitossanidade animal e vegetal e a garantia ao direito pleno e universal dos recursos naturais a todos os seres humanos, sem a monopolização de sementes e de produtos agrícolas.

O enfoque diz respeito às técnicas de produção que são cada vez mais restritas a grupos econômicos e financeiros internacionais que se arrogam proprietários dos recursos naturais. Nesse sentido reporta-se a Milton Santos (2002, p.191):

Nos inícios do capitalismo, havia ainda, múltiplas equações técnicas, numerosas formas de utilização e criação de recursos. As escolhas eram várias. À medida que o capitalismo se desenvolve, diminui o número de modelos técnicos, a escolha se torna mais estreita.

Pretende-se compreender essas relações e refletir de que forma pode-se (re)estabelecer o diálogo com movimentos contra-hegemônicos. Pois se entende o direito humano a uma alimentação adequada e digna aos homens e às mulheres não pode estar pautado na dependência econômica e financeira de grupos capitalistas, que naturalmente visam somente o lucro acima de qualquer relação social.

Nesse contexto, busca-se relacionar com as experiências latino americanas de movimentos sociais. Na Argentina foram criadas as *ferias francas*, que são espaços que buscam processos econômicos mais solidários, com o fortalecimento da agricultura familiar e a produção de produtos orgânicos com vistas ao fortalecimento de povos excluídos da globalização excludente

Las consecuencias que ha conllevado la globalización del modelo neoliberal en términos de concentración de recursos económicos, pobreza y desigualdad social son cada vez más graves y profundas. En efecto, tanto en las zonas urbanas como en las rurales los modelos y estrategias implementados en las últimas décadas han profundizado estos problemas, incrementando al mismo tiempo otros igualmente graves como ser la degradación y la contaminación ambiental que alcanzan hoy niveles inauditos. (GUERREIRO, 2009, p. 365)

Compreende-se que o debate é longo e profícuo, mas estimulante, pois se trata de um tema de fundamental importância para a gestão pública municipal. Ao mesmo tempo, entende-se que o tema é de grande interesse para a vida das pessoas que habitam as cidades brasileiras.

2.2 O Programa Bolsa Família e seus pressupostos

A política nacional de segurança alimentar foi consolidada no Brasil a partir do Decreto 7.272 de 25 de agosto de 2010. Esse decreto Regulamenta a Lei nº 11.346, 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.²⁵

Nesse sentido, compreende-se que garantir o direito humano à alimentação adequada é responsabilidade conjunta da União, estados e municípios brasileiros. Principalmente nas municipalidades, local privilegiado, no qual se processa a cotidianidade das relações existenciais.

²⁵ Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/legislacao/decreto-nb0-7-272-de-25-de-agosto-de-2010/view>>. Acesso em: 23 jun 2012.

Dados do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA)²⁶ apontam que no Brasil 16,2 milhões de brasileiros vivem com renda familiar *per capita* de R\$ 70,00. O Ministério de Desenvolvimento social (MDS) anunciou o Plano Brasil Sem Miséria em 2011, “e possui como base e vetor a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), que, em 2010, foi literalmente expresso em nossa Constituição Federal.”²⁷ Para tanto, pretende atuar em três eixos: transferência de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva.

Todas essas políticas públicas são recentes e estabelecem novos paradigmas para pensar a perspectiva da SAN como uma política de Estado. Garantir o acesso a alimentos de qualidade e com a quantidade necessária às necessidades básicas humanas passa por políticas públicas que garantam os preceitos constitucionais²⁸.

O Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – 2012/2015 (PLANSAN),

está organizado a partir de sete dimensões determinadas pelo decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. São elas: (i) a produção de alimentos; (ii) a disponibilidade de alimentos; (iii) a renda e condições de vida; (iv) o acesso a alimentação adequada, incluindo a água; (v) a saúde, nutrição e acesso a serviços relacionados; (vi) a educação e (vii) os programas e ações relacionados à segurança alimentar e nutricional. (PNSAN, 2011, p. 15)

Todas essas dimensões procuram dar um aspecto intersetorial²⁹ ao plano, ou seja, articular as diferentes esferas governamentais em torno de um tema, no caso a SAN. Essa característica procura dar sinergia às ações de SAN, na medida em que é uma tema complexo exige ações complexas.

Nesse aspecto, destacam-se os Programas e ações relacionados à segurança alimentar e nutricional, item vii das dimensões de análise, são eles: *fortalecimento da agricultura familiar; aquisição de alimentos da agricultura familiar, povos e comunidades tradicionais; reforma agrária e regularização fundiária; mecanismos de garantia de preços mínimos; medidas frente às crises alimentares;*

²⁶ Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=9032:agencia-brasil-governo-tera-auxilio-da-cepal-na-producao-de-estudos-sobre-brasil-sem->. Acesso em: 23 jun 2012.

²⁷ Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – 2012/2015. Agosto, 2011. p. 15.

²⁸ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, **a alimentação** [grifo nosso], o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 05 jul 2012.

²⁹ Intersetorialidade pode ser entendida como: A articulação de saberes e experiências no planejamento, a realização e a avaliação de ações com o objetivo de alcançar resultados integrados em situações complexas, visando a um sinérgico no desenvolvimento social. (INOJOSA; JUNQUEIRA; KOMATSU, 1997, p. 24). Disponível no livro texto da disciplina de Redes Públicas de Cooperação Local.

pesca e aquicultura; conservação, manejo e uso da agrobiodiversidade voltados para povos e comunidades tradicionais; transferência de renda; oferta de alimentos a estudantes, trabalhadores e pessoas em vulnerabilidade alimentar; acesso à água para consumo humano e produção de alimentos; alimentação e nutrição para a saúde e Educação para Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), todo esse conjunto de programas e ações busca o enfrentamento da insegurança alimentar.

A SAN exige ações concretas, porém esse conjunto articulado de ações deve dialogar com o paradigma da complexidade³⁰. Apesar do foco dessas políticas estar prioritariamente voltado para os mais pobres, esse conjunto de ações deve atingir a sociedade como um todo, uma vez que a pauta da SAN exige ações que de forma global impactem toda a população, nesse sentido:

A garantia da SAN vai além de programas isolados ou destinados apenas aos segmentos identificados como pobres ou famintos e inclui outras medidas que impactam as demais dimensões para além do acesso, como a garantia da qualidade sanitária e nutricional da alimentação, o suprimento de necessidades alimentares sem o comprometimento de outros gastos igualmente essenciais e um modelo de produção de alimentos sustentável do ponto de vista ambiental e socioeconômico. Quando desarticulados de outros tipos de intervenção, os programas de TCR³¹ podem possibilitar às famílias um acesso a um perfil de consumo que não necessariamente é seguro do ponto de vista da qualidade sanitária e nutricional. Estes riscos atingem a todos os segmentos sociais, mas trazem conseqüências mais perversas para as famílias de baixa renda, considerando suas múltiplas vulnerabilidades. Portanto, devem ser repensados e abordados a partir de intervenções de caráter universal, como parte do próprio processo de reconstrução de valores em torno da alimentação e da saúde. (BURLANDY, 2007, p. 1.449)

Encontram-se diversos desafios nas dimensões da contextualização do PLANASAN, destaca-se a *Consolidação da intersectorialidade e da participação social na implementação da Política de SAN* em todo o território nacional. Nesse aspecto, entende-se que ampliar a ação intersectorial aumenta a sinergia das ações do plano, uma vez que a SAN deve ser tratada como uma política de abarca diversas dimensões da existência da população.

Entre as metas prioritárias do plano, para o período 2012/2015, encontram-se:

³⁰ A complexidade é a união entre a unidade e a multiplicidade. Os desenvolvimentos próprios a nossa era planetária nos confrontam cada vez mais e de maneira cada vez mais inelutável com os desafios da complexidade. (Morin, 2002, p. 38)

³¹ Transferência Condicionada de Renda.

integrar ações e programas de SAN no âmbito da CAISAN³², incluindo articulação com outros poderes, com vistas ao fortalecimento da intersectorialidade; promover adesão dos 26 estados, do Distrito Federal e de 60% dos municípios ao SISAN³³; instituir mecanismo e instrumentos de repasse de recursos, de forma direta e continuada, para a gestão do SISAN, em regime de cofinanciamento; instituir os fóruns de pactuação federativa; estimular e apoiar a elaboração, com os princípios da participação social e da intersectorialidade, de Planos Estaduais, Distrital e Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional; firmar o primeiro Pacto Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; apoiar o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) para a realização da IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional CNSAN +2; apoiar o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) para a realização da V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; monitorar, avaliar e revisar o I Plano Nacional de SAN; elaborar o II Plano Nacional de SAN; apoiar os Conselhos Estaduais, Distrital e Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional. (PNSAN, 2011, p. 44)

Todas essas metas são audaciosas e exigirão uma ampla atuação das diversas esferas do Estado brasileiro, para que possamos minorar a problemática da fome e suas perversas consequências.

Na Diretriz 1 do PNSAN encontra-se a *Promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional* (p. 49), nesse item contempla o Programa Bolsa Família (PBF), que pretende incluir até 2015 mais de 1,3 milhão de novas crianças e adolescentes no Programa.

O PBF é um programa de transferência de renda que beneficia famílias em situação de vulnerabilidade social³⁴ no Brasil. O Programa faz parte do Plano Brasil

³² Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, a CAISAN foi regulamentada por meio do Decreto nº 6.273, de 23 de novembro de 2007, que determina que sua finalidade é a promoção da articulação e da integração dos órgãos e entidades da administração pública federal afetos à área de segurança alimentar e nutricional. Atualmente integram a CAISAN todos os 19 ministérios que participam do CONSEA, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Disponível em: <http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/orgaoscolegiados/orgaos-em-destaque/caisan>, acesso em 15 de fev de 2013.

³³ O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional—SISAN foi criado por meio da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006 (LOSAN), com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada. O SISAN tem por objetivos formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional no país. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/sisan>. Acesso em 15 de fev 2013.

³⁴ Dentre os vários enfoques dados ao termo *vulnerabilidade social*, observa-se um razoável consenso em torno a uma questão fundamental: a qualidade do termo deve-se a sua capacidade de captar situações intermediárias de risco localizadas entre situações extremas de inclusão e exclusão, dando um sentido dinâmico para o estudo das desigualdades, a partir da identificação de *zonas de vulnerabilidades* que envolvem desde os setores que buscam uma melhor posição social, até os setores médios que lutam para manter seu padrão de inserção e bem estar, ameaçados pela tendência a precarização do mercado de trabalho. Tudo isso em confronto com a estrutura de oportunidades existentes em cada país em um dado momento histórico (DIEESE, 2007, p. 13.

Sem Miséria (BSM), que tem como foco de atendimento milhões de brasileiros com renda familiar per capita inferior a R\$ 70 mensais.

O PBF está inserido como ação do Governo Federal no Programa Fome Zero, inserindo-se na estrutura do Fome Zero no eixo Acesso à Alimentação com Transferência de Renda³⁵. O PBF atende mais de 13 milhões de famílias em todo território nacional³⁶.

A gestão do Programa é descentralizada e tem caráter compartilhado entre União, estados, municípios e Distrito Federal. O Programa foi instituído pela Lei 10.836/04 e regulamentado pelo decreto 5.209/04, além disso, está vinculado ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CAD Único, gerenciado pelo Sistema de Benefícios ao Cidadão – SIBEC.

O Programa prevê condicionalidades, ou seja, além do cidadão receber a transferência direta de renda, ele deve cumprir determinadas condições, a página do Ministério do Desenvolvimento Social conceitua condicionalidades como:

[...]os compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias do Bolsa Família quanto pelo poder público para ampliar o acesso dessas famílias a seus direitos sociais básicos. Por um lado, as famílias devem assumir e cumprir esses compromissos para continuar recebendo o benefício. Por outro, as condicionalidades responsabilizam o poder público pela oferta dos serviços públicos de saúde, educação e assistência social.³⁷

No campo da saúde, as famílias que recebem o benefício têm o compromisso de encaminhar a vacinação e a pesagem das crianças menores de sete anos. As mulheres em idade reprodutiva devem fazer o acompanhamento com ginecologista e, se grávidas ou amamentando, devem realizar o pré-natal no posto de saúde mais próximo, acompanhando a sua saúde e do bebê.

No campo da educação, crianças e adolescentes, entre os seis e os quinze anos devem estar matriculados, em escolas, e com a frequência escolar mensal

Disponível em: <http://www.mte.gov.br/observatorio/sumario_2009_TEXTOV1.pdf>. Acesso em: 14 nov 2012.)

³⁵ O Bolsa Família possui três eixos principais focados na transferência de renda, condicionalidades e ações e programas complementares. A transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza. As condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. Já as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade. (Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em 22 out 2012.)

³⁶ Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>> Acesso em: 22 out 2012.

³⁷ Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>>. Acesso em: 23 out 2012.

mínima de 85% da carga horária. Já os adolescentes entre dezesseis e dezessete anos devem frequentar, no mínimo, 75% das aulas.

No campo da assistência social, são articuladas ações para as crianças e os adolescentes com até quinze anos, juntamente com o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), além disso, em contrapartida os jovens devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV).

Ao poder público cabe fazer o acompanhamento das condicionalidades e a busca de informações para avaliar as razões do não cumprimento das mesmas. Feito o levantamento, deverá o poder público atender as famílias que não cumpriram as condicionalidades e sejam consideradas em estado de vulnerabilidade social.

O poder público municipal deve disponibilizar atendimento junto aos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), o Centro de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS) ou a equipe de assistência social do município aos cidadãos e às cidadãs, com intuito de disponibilizar orientações e informações sobre o Programa, além de realizar o recadastramento no SIBEC a cada dois anos.

O Programa Bolsa Família é uma ação de combate a fome e a miséria em nosso país. Conforme Graziano da Silva (2001, p.11):

[...] estratégia de que precisamos para incorporar milhões de pobres deste país à condição de cidadãos, independentemente de morarem na cidade ou no campo, em pequenos vilarejos ou grandes metrópoles. Ou seja, uma estratégia de desenvolvimento capaz de criar novas oportunidades de geração de emprego e renda para incluir os excluídos, tanto os pobres rurais como os urbanos.

Nesse aspecto, o Programa é desenvolvido em todo o território nacional, atuando na totalidade dos 5.564 municípios brasileiros, tanto no campo, quanto nas cidades.

Além disso, o programa atua na capilaridade local, uma vez que a renda transferida para as famílias é consumida no mercado local, gerando mais renda e alavancando economias locais, principalmente nos municípios mais carentes. Conforme a Ministra do Desenvolvimento Social, Tereza Campelo, cada real transferido para as famílias do Bolsa Família gera R\$ 1,44 para a economia local:

Imaginávamos um efeito nas economias locais, um impacto microeconômico, digamos. Mas os efeitos gerais sobre a economia nacional, não. Esse efeito, aliás, ainda merece mais estudos acadêmicos. Sabemos que cada real repassado pelo Bolsa Família gera 1,44 real para a economia. Isso demole, portanto, a tese de que o programa é um

desperdício de dinheiro, um gasto despropositado. O Bolsa possibilitou ao Brasil criar um colchão de renda permanente que nos impede de chegar ao fundo do poço em momentos de crise. São 50 milhões de brasileiros que continuam a comprar arroz, feijão, roupas. (CAMPELLO, 2012. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/a-real-reforma-do-estado/>>. Acesso em: 05 nov 2012.)

Nesse ponto, o Bolsa Família atua como uma ferramenta de desenvolvimento local, porém com impactos na economia nacional. Outro aspecto relevante é que o Programa, por combater a pobreza e fomentar a Segurança Alimentar, acaba por gerar um ciclo de desenvolvimento local, fazendo com que os recursos movimentem a economia nos pequenos estabelecimentos comerciais das periferias das grandes cidades e dos pequenos municípios brasileiros.

O Programa também tem o mérito de atrair investimentos, na medida em que diminui o impacto da pobreza e da fome, diminuindo o impacto das mazelas sociais, gerando um clima favorável para a atração de empregos. Assim:

Em outras palavras, a pobreza é um empecilho aos processos de desenvolvimento local por duas razões básicas: primeiro, porque drena parte substancial dos recursos despendidos localmente para bens de consumo corrente que têm pouco efeito indutor para a formação de circuitos virtuosos de geração de emprego e renda. Segundo porque limita o tamanho dos mercados locais em função do baixo nível *per capita* da maioria da população. (GRAZIANO DA SILVA, 2001, p. 17)

Ao combater a pobreza e a fome o PBF alavanca a economia, gera desenvolvimento local e, além disso, a partir das condicionalidades amplia o acesso de estudantes às salas de aula. Os reflexos dessa política de Estado serão quantificados nas gerações vindouras, pois se sabe que a relação entre a renda e os anos de estudos estão vinculados proporcionalmente. Segundo dados da Fundação Getúlio Vargas:

[...] para cada ano de estudo há, em média, um aumento de 15% nos rendimentos do trabalhador brasileiro. O salário médio de uma pessoa analfabeta está em R\$ 401, enquanto para aqueles que possuem pós-graduação este valor é de R\$ 5.027, apontou a pesquisa "Você no Mercado de Trabalho", divulgada ontem pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Para Marcelo Cortes Neri, coordenador da pesquisa, o jovem brasileiro ainda não tem clara a consciência da importância da educação em sua vida e seus rendimentos futuros. (VIZIA, 2008. Disponível em: <<http://www.cps.fgv.br/ibrecps/iv/midia/kc1654.pdf>>. Acesso em 05 de novembro de 2012.)

Em nove anos de Programa, os índices sociais no país avançaram de forma significativa e positiva. Sabe-se que se tem muito que avançar para erradicar a fome e a miséria no país, mas se sabe também que essa problemática vem desde a colonização, porém atualmente se pode dizer que a temática da Segurança Alimentar tem sido tratada de forma consistente e séria pelo Estado brasileiro.

3. São Leopoldo e a Gestão da Segurança Alimentar e Nutricional

A gestão municipal do PBF em São Leopoldo está vinculada ao setor do Cadastro Único de Programas Sociais da SACIS, que como o nome já diz é responsável pelo cadastramento de todos os programas sociais do município, como o PBF, Programa Auxílio Solidário (PAS), Minha Casa Minha Vida, entre outros. Sendo assim, não há uma equipe específica do Bolsa Família, até porque normalmente os programas estão interligados, tendo em vista o público alvo.

A porta de entrada do Programa é o CRAS (Centro de Referência de Assistência Social), onde é feito todo o atendimento e cadastramento dos possíveis beneficiários. Após, realizado o cadastro, o mesmo é enviado ao CadÚnico onde é feita a alimentação do sistema, bloqueios, desbloqueios, transferências e demais procedimentos relativos a situação cadastral e concessão de benefícios.

No momento, cada CRAS conta com um cadastrador, com exceção dos CRAS Centro e Nordeste que possuem dois, porém cada uma das unidades tem autonomia para organizar o processo de cadastramento de acordo com a sua demanda. É comum que os educadores sociais que realizam grupos nos CRAS façam o cadastro dos participantes, assim como os técnicos que identificam a necessidade da inclusão ou atualização no CadÚnico durante os atendimentos psicológicos ou do serviço social, por exemplo.

O setor do Cadastro Único na SACIS conta atualmente com uma equipe interna de dez pessoas, responsáveis pela manutenção do sistema, cadastramento *in loco* de públicos específicos, monitoramento e fiscalização de benefícios. Dessas, dois são estagiários, três são agentes de cadastramento, um agente de acompanhamento, um operador de sistema, um educador social, um coordenador e um assistente social - este último profissional sendo o mais diretamente ligado ao PBF. O CadÚnico dispõe de uma sala de equipe na sede da secretaria equipada com nove computadores com acesso a Internet, além de uma sala exclusiva para o

arquivamento dos cadastros físicos. Atualmente, em São Leopoldo, 7.700 famílias são beneficiadas pelo PBF³⁸.

Em relação ao Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA) sabe-se que foi criado pela Lei n 5245 de 25 de abril de 2003 e alterada pela Lei n 5716 de 12 de setembro de 2005, tendo caráter deliberativo, consultivo e propositivo para implementar a política do Programa Fome Zero do governo federal em âmbito local.

Porém, o estatuto do COMSEA ficou muito focado na política do Programa Fome Zero, o que de certa forma engessou o raio de ações do Conselho e com a consolidação do Programa, o conselho ficou com pouca atuação. Em 2010, foram retomadas as discussões sobre a importância do COMSEA, foram organizadas comissões de discussão do estatuto e, em maio de 2010, foi sancionada uma nova Lei (7.171) de criação do COMSEA, que, com um novo estatuto, ampliava o raio de atuação do Conselho e se adequava às linhas do CONSEA estadual e do CONSEA nacional.

A administração municipal, de uma forma geral, tem contribuído na Construção do Conselho, mas tem suas limitações em termos de agilidade em atender as exigências do Conselho. A pouca participação das representações governamentais das secretarias municipais nas reuniões dos conselhos (não só do COMSEA) é sem dúvida uma das maiores dificuldades, em tempos de discussão sobre intersetorialidade a pouca participação das secretarias dificulta o debate, pois as diferentes esferas da administração acabam por não participar dos debates que a sociedade civil organizada realiza.

Assim, entende-se a carência de diálogo mais efetivo, pois quando se quer falar sobre um determinado problema com o governo é necessário escolher uma comissão nas assembleias e marcar reuniões com as pessoas do governo. Mas, na maioria das vezes, as reivindicações sempre foram atendidas.

Com a participação efetiva de representantes de todas as secretarias, cite-se que as secretarias que mais participam são a de Educação e de Assistência Social, e com a apresentação e publicização dos dados e ações que vêm sendo realizadas pelo governo (aplicação de recursos, número de pessoas e entidades atingidas,

³⁸ Dados fornecidos por Grégori de Moraes Soranso, que é Diretor do Departamento de Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal da SACIS/SL. O Gestor Municipal do Programa Bolsa Família no município é o Senhor Charles Roberto Pranke.

levantamentos realizados, convênios assinados) o Conselho teria uma atuação mais significativa³⁹.

Do COMSEA leopoldense participam diversas entidades da sociedade civil, entre elas, destaca-se a Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). A atuação da Universidade no Conselho, conforme Hofmann (2011, p.72):

Na trajetória de reconstituição do conselho no município destacamos a oportunidade de participar do processo de recomposição, através da escrita do seu regimento e na organização da I Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em 5 de julho de 2011, marco para a efetivação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional na cidade. Atualmente, o lugar desta representação está vinculado ao Programa de Ação Socioeducativa na comunidade – PASEC.

Nesse aspecto, é relevante que a universidade esteja presente no conselho, propiciando o diálogo entre a universidade, a sociedade civil e a administração pública.

Percebe-se, de forma geral, que há por parte da administração municipal uma vontade política de avançar nos debates sobre a SAN, todavia existem limitações em relação ao aspecto intersetorial do debate.

Além disso, elenca-se como limitação a pouca atuação da articulação política entre as secretarias, que acabam por tratar os temas de forma estanque.

Em relação ao PBF existem críticas diversas por parte da sociedade civil, muitas delas referem-se ao Programa de forma pejorativa, porém, o Bolsa Família é tratado na esfera da administração municipal de forma técnica, valorizando essa importante política pública como uma ferramenta de inclusão social para as populações mais carentes.

Outra limitação encontrada nessa pesquisa é o parco material sobre o monitoramento e a avaliação da política pública de SAN. Nesse sentido, entende-se monitoramento e avaliação como:

O monitoramento é um instrumento de gestão das políticas públicas e o seu objetivo é facilitar a consecução dos objetivos pretendidos com a política; e a avaliação é um conjunto de procedimentos de julgamento dos resultados de uma política, segundo critérios que expressam valores. Juntamente com o monitoramento, destina-se a subsidiar as decisões dos gestores da política quanto aos ajustes necessários para que os resultados esperados sejam obtidos. (RUA, 2009, p. 38)

³⁹ Dados levantados em entrevista com o Senhor Marcelo Biassusi, engenheiro agrônomo da ASCAR/EMATER e presidente do COMSEA de São Leopoldo

Essa ausência, de monitoramento e avaliação, prejudica a correta avaliação da política pública, desfavorecendo, por exemplo, corrigir erros de percurso durante a trajetória da execução dos Programas e Projetos.

CONCLUSÃO

Considera-se que a política pública de SAN é tratada de forma responsável pela Administração Municipal, porém ainda tem-se muito que avançar para que esta importante pauta política receba a relevância devida. Apesar das carências apontadas na gestão municipal, no que se refere a incipiente Intersetorialidade entre as secretarias municipais e as críticas da sociedade civil ao Programa Bolsa Família, a administração executa de forma séria e eficiente o acompanhamento do CadÚnico e disponibiliza servidores treinados nos CRAS para o atendimento às famílias em situação de vulnerabilidade social.

Além disso, é importante ressaltar a vontade política da administração municipal no sentido de implementar convênios e estabelecer diálogo permanente com a sociedade civil junto ao COMSEA. Esse apoio ao Conselho resulta como uma importante ferramenta no debate sobre a SAN em São Leopoldo. Infelizmente, na cultura pública nacional ainda não se tem um monitoramento sério e avaliações focadas nos resultados na maioria das políticas públicas executadas, o que não é diferente em São Leopoldo, porém sabe-se que se tem um longo caminho a trilhar na qualificação da Gestão Pública.

Aponte-se como limitação ao trabalho o fato de não encontrar dados relativos ao acompanhamento às famílias beneficiárias do PBF. Essa falta de monitoramento constitui-se em uma falha na política pública de SAN, pois não é possível avaliar de que forma este importante Programa está impactando a qualidade de vida desses beneficiários.

Nessa perspectiva, dificulta-se também a avaliação dessas ações nas comunidades atendidas. Sabe-se que o Programa Bolsa Família vem implementando economias locais, no entanto há a dificuldade de articular ações efetivas para desvincular os usuários do Programa. Atualmente, o Governo Federal está divulgando o Programa Próximo Passo, que é uma tentativa, a partir da qualificação profissional, de integrar os usuários ao mercado de trabalho.

REFERÊNCIAS

BATISTA FILHO, Malaquias. Da fome à Segurança Alimentar retrospectiva e visão prospectiva. Revista Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 19, n. 4, p. 872-873, jul./ago. 2003.

BOLSA FAMÍLIA. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 22 out 2012.

BRAGAGLIA, M. **Material elaborado por Mônica Bragaglia para fins didáticos.** Porto Alegre: IPA Metodista, 2010.

BRASIL. **Decreto-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 União* 2006; 18 set.

BURLANDY, Luciene. **Transferência condicionada de renda e segurança alimentar e nutricional.** *Ciênc. saúde coletiva*. 2007, vol.12, n.6, pp. 1441-1451.

BURLANDY, Luciene. **A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersectorialidade no âmbito federal de governo.** *Ciênc. saúde coletiva*. 2009, vol.14, n.3, pp. 851-860.

CAISAN. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/orgaoscolegiados/orgaos-em-destaque/caisan>. Acesso em 15 de fev 2013.

CAMPELO, Tereza. **Entrevista à Carta Capital: Nove Anos do Bolsa Família.** Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/a-real-reforma-do-estado/>>. Acesso em: 05 nov 2012.

CASTRO, Josué de. **Geopolítica da Fome: ensaio sobre os problemas de alimentação e de população do mundo.** 3^a Edição. Rio de Janeiro: Casa do Estudante do Brasil, 1955.

_____, Josué de. **Geografia da Fome.** 10^a Edição. Rio de Janeiro: Antares/Achiamé, 1980.

_____, Josué de. **Bibliografia.** Disponível em: <<http://www.josuedecastro.com.br/port/index.html>>. Acesso em: 05 jul 2012.

CEASA. Disponível em: <<http://www.ceasa.rs.gov.br/>>. <<http://www.imaginis.com.br/desenvolvimento/ceasa/site/pagina.php?id=27>>. Acesso em: 05 jul 2012.

COLÔNIAS de Exploração e Colônias de Povoamento. Disponível em: <<http://exploracaocolonial3000.blogspot.com.br/2007/08/colnias-de-explorao-e-colnias-de.html>>. Acesso em: 05 jul 2012.

CONDICIONALIDADES do Programa Bolsa. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>>. Acesso em: 23 out 2012.

CONSEA Plano Nacional de Segurança Alimentar. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/legislacao/decreto-nb0-7-272-de-25-de-agosto-de-2010/view>>. Acesso em: 23 jun 2012.

CONSENSO de Washington. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Consenso_de_Washington>. Acesso em: 14 ago 2012.

CONSTITUIÇÃO Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 05 jul 2012.

COPSTEIN, Raphael. **O Trigo no Continente de São Pedro**. In: Revista do Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul, n 132, pp. 29-92. Porto Alegre: IHGRGS, 1998.

DIEESE. **Aspectos conceituais da vulnerabilidade social**. Convênio MTE-DIEESE. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego - SSPE. 2007.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 1996.

FGV. Relação entre a renda e anos de estudo. Disponível em: <<http://www.cps.fgv.br/ibrecps/iv/midia/kc1654.pdf>>. Acesso em: 05 nov 2012.

FLEIUSS, MAX. **História Administrativa do Brasil**. São Paulo: Companhia Melhoramentos, 1922.

FOME Zero. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/o-que-e>>. Acesso em: 14 ago 2012.

FROTA, Ângela Maria Marini Simão Portugal. **O Regime de Segurança Alimentar na União Europeia**. Curitiba: Juruá Editores, 2007.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GOMES, Romeu. **A Análise de Dados em Pesquisa Qualitativa**. In **Pesquisa Social – Teoria, método e criatividade**. São Paulo: Editora Vozes, 2002.

GRAZIANO DA SILVA, J. F. **Segurança Alimentar: uma Agenda Republicana**. **Estudos Avançados**, São Paulo, vol.17, n 48, maio/ago. 2003.

GRAZIANO DA SILVA, J. F. Quem Precisa de uma estratégia de desenvolvimento? In: WEID, Jean Marc Von der; BIANCHINI, Valter; SILVA, José Graciano da. **O Brasil Rural Precisa de Uma Estratégia de Desenvolvimento**. Brasília: Nead, 2001. p. 05-52.

GUERREIRO, Luciana Garcia. Resistencias Campesinas: La experiencia de las ferias francas de la Provincia de Misiones, Argentina. In: FERNANDES, Bernardo Mançano, MEDEIROS, Leonilde Servolo de, PAULILO, Maria Igenes. **Lutas camponesas contemporâneas: condições, dilemas e conquistas**. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

HIRAI, W. G. & Anjos, F. S. **Estado e segurança alimentar: alcances e limitações de políticas públicas no Brasil**. Revista Textos & Contextos Porto Alegre v. 6 n. 2 p. 335-353. jul./dez. 2007.

HOFMANN, Camila. Tecendo a Cidadania: A Universidade e sua participação nos conselhos de políticas públicas – O Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional; In: **Cadernos de Extensão VI**. São Leopoldo: Editora da Unisinos, 2011.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LOBATO, Monteiro. **Urupês**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

MALMEGRIN, Maria Leonídia. **Redes Públicas de Cooperação Local**. Brasília: CAPES: UAB, 2010.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social – Teoria, método e criatividade**. São Paulo: Editora Vozes, 2002.

MORIN, Edgar. **Os Sete Saberes Necessários à Educação do Futuro**. São Paulo: Cortez Editora; Brasília, DF: UNESCO, 2002.

PERES, Thais Helena de Alcântara. Comunidade Solidária: A proposta de um outro modelo para as políticas sociais. **Civitas**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 109-126, jan.-jun. 2005.

Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – 2012/2015. Brasília, DF: MDS; CONSEA, 2011.

PRADO JÚNIOR, Caio. **A História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2000.

PROGRAMA de Aquisição de Alimentos. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/saf/programas/paa>>. Acesso em: 14 nov 2012.

RAMOS, Camila Irigonhé e CUERVO, Maria Rita Macedo. **Programa Bolsa Família: a interface entre a atuação profissional e o direito humano a alimentação adequada**. *Ciênc. saúde coletiva*. 2012, vol.17, n.8, pp. 2159-2168.

RENDA Familiar per Capita. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=9032:agencia-brasil-governo-tera-auxilio-da-cepal-na-producao-de-estudos-sobre-brasil-sem->. Acesso em: 23 jun 2012.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**: UFSC. Brasília: CAPES: UAB, 2009.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**: Técnica e Tempo, Razão e Emoção. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

SCHNEIDER, Laíno Alberto. **A Pesquisa como atividade acadêmica**. In Introdução ao Método Científico – conteúdo e forma de conhecimento. 2ª Edição. Canoas: Editora da ULBRA, 2001.

SEGURANÇA Alimentar Fitossanitária. Disponível em:
<<http://www.saa.rs.gov.br/servicos.php?cod=27>>. Acesso em: 04 jul 2012.

SEGURANÇA Alimentar e Alimentação Saudável. Disponível em:
<<http://nutricao.saude.gov.br/>>. Acesso em: 04 jul 2012.

SISAN. <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/sisan>. Acesso em 15 de fev 2013.

TAXA de Fecundidade. Disponível em: <<http://www.aids.gov.br/noticia/mesa-escassa-leito-fecundo>>. Acesso em: 05 jul 2012.

VULNERABILIDADE Social. Disponível em:
<http://www.mte.gov.br/observatorio/sumario_2009_TEXTOV1.pdf>. Acesso em: 15 out 2012.