

# **POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À DESNUTRIÇÃO INFANTIL**

## ***PUBLIC POLICIES TO COMBAT CHILD MALNUTRITION***

Joselaine Frasson Verardo<sup>1</sup>  
Gilnei Moura<sup>2</sup>

### **RESUMO**

O Brasil tem hoje um conjunto de programas voltados ao combate à fome, caracterizando uma política pública de segurança alimentar e nutricional. Nesse sentido, o objetivo principal deste trabalho é apresentar uma abordagem às principais políticas públicas que foram implementadas no Brasil entre os anos de 2003-2009 que visam à redução da desnutrição infantil no país, buscando saber se essas políticas públicas estão apresentando resultados positivos no combate à desnutrição infantil no país. Para atingir a este objetivo, o estudo caracterizou-se como uma pesquisa qualitativa e descritiva, cuja técnica de coleta de dados para a abordagem teórica deu-se através de bibliografias já existentes, documentos entre outros. Percebe-se, ao final, que o conjunto de programas voltados ao combate à fome e à desnutrição infantil vem destacando o Brasil em todo o mundo como o país que está mais perto de alcançar o primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (ODM1 – erradicar a extrema pobreza e a fome) das Nações Unidas, demonstrando, dessa forma, que as políticas públicas implementadas nesse período estão apresentando resultados positivos em relação ao combate à desnutrição infantil.

**Palavras-chave:** Políticas públicas; Desnutrição infantil; Combate à fome.

### **ABSTRACT**

Brazil currently has a set of programs aimed at fighting hunger, featuring a public policy for food security and nutrition. Thus, the main objective of this paper is to present an approach to major public policies that were implemented in Brazil between the years 2003-2009 aimed at reducing child malnutrition in the country seeking to know whether such policies are yielding promising results in fighting child malnutrition in the country. To achieve this goal, the study characterized as a qualitative and descriptive research, whose technique of data collection for the theoretical approach was given by existing bibliographies, among other documents. It can be seen at the end, the set of programs aimed at fighting hunger and malnutrition has highlighted Brazil in the world as the country is closer to achieving the first Millennium Development Goal (MDG1 – to eradicate extreme poverty and hunger) of the United Nations, showing thereby that the public policies implemented during this period are showing positive results in relation to combating child malnutrition.

**Key-words:** Public policy; Child malnutrition; Fighting hunger.

---

<sup>1</sup> Aluna do PG-*Lato Sensu* Gestão Pública Municipal, Universidade Federal de Santa Maria – UFSM; Tecnólogo em Gestão Pública; Funcionária Pública Municipal da Prefeitura Municipal de Santa Maria/RS; email: [joverardo@yahoo.com.br](mailto:joverardo@yahoo.com.br)

<sup>2</sup> Orientador – Professor Doutor; email: [gilnei@gomnet.com.br](mailto:gilnei@gomnet.com.br)

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil tem hoje um conjunto de programas voltados ao combate à fome, caracterizando uma política pública de segurança alimentar e nutricional. Vale ressaltar a criação, em 2003, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, que conta com uma Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN. Concomitantemente, foi lançado o Programa Fome Zero, que é um conjunto de três políticas articuladas entre si, voltadas para a construção de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN. São elas: políticas estruturais para enfrentar as causas da fome e da pobreza; políticas específicas visando atender diretamente as famílias no acesso ao alimento e políticas locais de segurança alimentar para áreas metropolitanas, a cargo de prefeituras e da sociedade civil. Também no ano de 2003, em 30 de janeiro, foi recriado o CONSEA, como órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República, com a finalidade de propor a formulação de políticas públicas e diretrizes para a política nacional de segurança alimentar e nutricional.

Nesse sentido, o objetivo principal deste trabalho é investigar as principais políticas públicas implementadas no Brasil entre os anos de 2003-2009 visando à redução da desnutrição infantil no país, buscando saber se essas políticas públicas estão apresentando resultados positivos no combate à desnutrição infantil no país. O período entre os anos de 2003 e 2009 foi escolhido devido aos dados constantes na literatura já divulgados em documentos do governo federal, quando da elaboração do projeto de pesquisa que antecedeu a este artigo.

É nesse objetivo que se detém a justificativa da importância da escolha do tema. Dessa forma, tem-se como objetivos específicos para a realização deste trabalho, considerar o que vem a ser desnutrição, seu conceito e generalidades; fazer uma abordagem sobre os movimentos sociais de combate à fome no Brasil; verificar quais políticas públicas de combate à desnutrição infantil foram implementadas no Brasil entre os anos de 2003 e 2009 e seus resultados.

A preocupação com a fome e a desnutrição tornou-se uma emergência na sociedade, exigindo dos órgãos governamentais competentes um maior envolvimento através de políticas públicas que busquem, senão sanar, ao menos amenizar essa questão.

A redução da desnutrição infantil é um dos principais indicadores para cumprir o primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (ODM1 – erradicar a extrema pobreza e a fome) das Nações Unidas, sendo que no Brasil, segundo dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)<sup>3</sup>, esse obteve um dos melhores desempenhos. Segundo o relatório, de 1996 a 2006, houve uma expressiva redução nos níveis de desnutrição energético-proteica e crônica (déficits de peso para idade e altura para idade, respectivamente) para crianças menores de cinco anos de idade no Brasil.

Para atingir os objetivos e responder ao seguinte questionamento: “Quais as principais políticas públicas implementadas no Brasil entre os anos de 2003-2009 visando a redução da desnutrição infantil no país? Essas políticas públicas estão apresentando resultados positivos no combate à desnutrição infantil no país?”, desenvolveu-se uma pesquisa que se caracterizou como qualitativa e descritiva, cuja técnica de coleta de dados se deu por meio de bibliografias já existentes, documentos entre outros.

## **2 DESNUTRIÇÃO INFANTIL: CONCEITO E GENERALIDADES**

Segundo estatísticas da Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), a cada ano, mais de 200 mil crianças morrem antes dos cinco anos nas Américas em consequência da desnutrição e doenças preveníveis (OMS, 1999). Das crianças gravemente desnutridas, cerca de 20 a 30% vão a óbito durante o tratamento nos serviços de saúde desses países (MONTE, 2000).

A avaliação do estado nutricional é de fundamental importância para investigar se uma criança está crescendo dentro dos padrões recomendados ou está se afastando dos mesmos, devido à doença ou às condições desfavoráveis de sobrevivência. Medir o crescimento de uma criança é uma das maneiras mais eficientes de avaliar sua condição geral de saúde, possibilitando intervenções efetivas no sentido de restabelecer as condições ideais de saúde, evitando os danos provenientes de desnutrição (FERREIRA, 2000).

Além dos prejuízos visíveis nas crianças, como baixo peso e baixa estatura, a desnutrição infantil é uma doença que provoca sérios danos no crescimento e desenvolvimento orgânico como, por exemplo, a diminuição do tamanho e número das

---

<sup>3</sup> <http://www.pnud.org.br/odm/>

células do organismo. De acordo com Moysés (1986), é importante ressaltar que tais alterações,

[...] só são produzidas se a desnutrição incidir na época em que o cérebro está crescendo em grande velocidade, conhecida como período vulnerável. No homem, esta fase engloba o período pré-natal e os primeiros seis meses de vida, segundo alguns autores, podendo estender-se até o fim do segundo ano, segundo outros. Também é neste período que seria possível a reversibilidade destas alterações orgânicas, através de completa recuperação nutricional (MOYSÉS et al., 1986, p. 99).

A Desnutrição Energético-Protéica infantil está associada a fatores de risco que aumentam a probabilidade de sua ocorrência. O baixo peso ao nascer, inferior a 2.500 gramas, e as condições gestacionais são fatores importantes que podem determinar o desenvolvimento. O baixo peso está associado a diversas causas, entre as quais: prematuridade, condição genética, hábitos maternos inadequados ou prejudiciais como uso de drogas ou álcool, idade da mãe, ausência de acompanhamento pré-natal; a essas causas somem-se ainda fatores sociais, como baixa renda. A desnutrição intrauterina ou fetal também é uma causa do baixo peso, pois impede o crescimento adequado da criança no útero (FERNANDES, 2003).

Segundo Sawaya (1997, p. 21), a Desnutrição Energético-Protéica (DEP) “é um problema chocante, tanto em escala, quanto em gravidade; cúmplice secreto da pobreza que impede o crescimento físico e mental de uma em cada três crianças nos países em desenvolvimento”. Caracteriza-se como uma doença social, responsável por um elevado número de mortes de crianças. Tem como causa três fatores essenciais: pobreza, múltiplos processos infecciosos e baixa ingestão calórica.

Nos organismos desnutridos os processos infecciosos (diarréias, doenças respiratórias, sarampo, parasitoses) apresentam-se com um curso mais prolongado e ficando mais vulneráveis a doenças oportunistas. A falta de nutrientes no organismo (energia, proteínas, vitaminas, ferro, zinco), também contribui para o atraso no desenvolvimento sadio das crianças (FERRARI, 1997).

Apesar de a desnutrição infantil ter diminuído nos últimos anos, os dados mostram que a fome e a desnutrição ainda subsistem no Brasil e ocorrem, essencialmente, devido à desigualdade de acesso, já que o País produz alimentos em quantidade suficiente para atender às demandas de sua população. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2004, o País abrigava em 2004 um contingente de 1.542.654 de crianças menores de cinco anos (10,3% da população nesta faixa etária) em insegurança alimentar grave, em razão de

viverem em situação de pobreza (829.944 dessas crianças viviam nas regiões Norte e Nordeste) (BRASIL, 2007).

### **3 OS MOVIMENTOS SOCIAIS DE COMBATE À FOME NO BRASIL**

Sabe-se que dentre as doenças que afetam a população, não só brasileira, encontra-se a desnutrição infantil que, além das determinações ambientais e orgânicas, possui causas econômicas e sociais, sendo também responsável por grande parte das mortes infantis ocorridas no mundo. Segundo a Unicef (1998), “a desnutrição é uma emergência silenciosa e também invisível”. Dessa forma, a desnutrição infantil deve ser considerada como um problema de saúde pública, necessitando ser diagnosticada e tratada como doença endêmica, presente na sociedade atual e alvo de ações curativas e principalmente preventivas. Dentre as ações preventivas encontram-se as políticas públicas de combate à fome e à desnutrição.

O movimento social, Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, liderado por Betinho, foi lançado oficialmente em 8 de março de 1993, tendo como objetivo “mobilizar, e acima de tudo, sensibilizar a sociedade para a necessidade de mudanças fundamentais e urgentes capazes de transformar a realidade econômica, política e social do país [...] que leva à exclusão, à fome e à miséria” (BRASIL, 1995, p.12).

Para consecução desse seu objetivo, iniciou-se o processo de formação dos Comitês de Combate à Fome. Esses comitês, de abrangência local, municipal e/ou estadual, poderiam ser formados por amplos e diferentes setores da sociedade, denotando o caráter de pluralidade do movimento. Coordenados pela Secretaria Executiva Nacional da Ação da Cidadania, cada comitê teve como tarefa básica a articulação de dois tipos de ações em seu âmbito territorial: ações emergenciais e ações de pressão de opinião pública. Assim, no decorrer de 1993, de acordo com dados oficiais, foram constituídos mais de cinco mil comitês (VASCONCELOS, 2005).

Na esfera política, em 18 de março de 1993, o presidente Itamar Franco assumiu o compromisso de implantação da Política Nacional de Segurança Alimentar apresentada pelo então presidente do Partido dos Trabalhadores (PT) Luiz Inácio Lula da Silva. Em 18 de abril de 1993 foram lançados o Plano de Combate à Fome e à Miséria e a proposta de constituição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). O CONSEA, instituído por

Decreto Presidencial, em 26 de abril de 1993, foi formado por nove Ministros de Estado e 21 representantes da sociedade civil, com o objetivo de assessorar o governo na formulação de propostas e implementação de ações em busca de soluções para o problema da fome e da miséria no Brasil. A partir de então, no decorrer do governo Itamar Franco (1993-1994), a chamada parceria entre governo e sociedade, caracterizada pela ação conjunta do CONSEA/Ação da Cidadania, desenvolveu numerosas atividades, em sua grande maioria de caráter emergencial, na tentativa de combate à fome e à miséria do país (BRASIL, 1995; PELIANO; BEGHIN, 1993).

Vasconcelos (2005) ressalta que, no início dos anos 1990, ao mesmo tempo em que a Ação da Cidadania e o Plano de Combate à Fome e à Miséria chamavam a atenção para os 32 milhões de pobres e famintos existentes no país, outros segmentos da sociedade brasileira começavam a alertar para os chamados fenômenos da transição epidemiológica e da transição nutricional no Brasil. No início de 1995, o esvaziamento da Ação da Cidadania tornou-se evidente. As primeiras ações do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) foram a criação do Programa Comunidade Solidária, pelo Decreto no 1.366, de 12/01/95, a extinção do CONSEA e a criação do Conselho Comunidade Solidária, tendo como presidente Ruth Cardoso.

No primeiro governo FHC (1995-1998), observou-se que os programas de alimentação e nutrição até então existentes continuaram sendo desenvolvidos dentro dos moldes operacionais dos governos anteriores. Ao final desse período continuavam em funcionamento: o PNAE; o PAT; o Programa Leite é Saúde, que passou a se chamar Programa de Combate às Carências Nutricionais (PCCN) e depois Incentivos ao Combate às Carências Nutricionais (ICCN); o PRODEA; os demais programas voltados ao combate às carências nutricionais específicas e o SISVAN. No segundo governo FHC (1999-2002) destacam-se a emissão da Portaria n. 710 do Ministério da Saúde, de 10 de junho de 1999, que aprovou a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) e a adoção da Medida Provisória no 2.206, de 10 de agosto de 2001, que criou o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Saúde (Bolsa Alimentação). Em relação à Política Nacional de Alimentação e Nutrição, pode-se dizer que se tratou de uma importante estratégia da Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição (CGPAN), órgão vinculado à Secretaria de Políticas de Saúde do Ministério da Saúde, criado em 1998, o qual passou a desempenhar as competências, direitos e obrigações do extinto INAN, no sentido de estabelecer diretrizes específicas de alimentação e nutrição dentro do setor saúde (VASCONCELOS, 2005).

### **3.1 As políticas públicas de combate à desnutrição infantil implementadas no Brasil entre os anos de 2003 e 2009 e seus resultados**

As famílias de baixa renda têm elevada dependência de políticas públicas essenciais – como saúde, educação, transferência de renda e previdência social – para obter condições mínimas de vida e segurança alimentar e nutricional, devendo ser priorizadas na implementação dessas políticas. Políticas universais, como a de atenção básica à saúde, têm relevância no contexto da promoção da segurança alimentar e nutricional em nível familiar e comunitário, requerendo que sejam fortalecidas as ações de alimentação e nutrição nesses programas e que elas ocorram de forma intersetorializada (BRASIL, 2007).

Ao longo de 2001, militantes e simpatizantes da campanha de Luís Inácio Lula da Silva à presidência da República, reunidos em diversos encontros, elaboraram o Projeto Fome Zero: uma proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil, lançado em 16 de outubro 2001. O projeto se constituiu em um dos instrumentos da campanha vitoriosa do candidato e nas bases do Programa Fome Zero, lançado em 31 de janeiro de 2003. Verifica-se com a criação do Fome Zero a reinserção do discurso do pacto social, combate à fome e à miséria, direito à alimentação e segurança alimentar, como prioridades da agenda pública brasileira para os primeiros quatro anos de governo do Presidente Lula (VASCONCELOS, 2005).

Segundo o autor acima citado, o Programa Fome Zero é composto por um conjunto de ações integradas com o objetivo de erradicação da fome e implementação da política de segurança alimentar e nutricional no país. Tais ações são executadas de forma gradativa, agrupando três modalidades de intervenção denominadas de políticas estruturais, políticas específicas e políticas locais. As políticas estruturais são definidas como aquelas que objetivam atingir a raiz do problema da fome e da pobreza, sendo categorizadas como: geração de emprego e renda; previdência social universal; incentivo à agricultura familiar; intensificação da reforma agrária; bolsa-escola e renda mínima; segurança e qualidade dos alimentos.

As políticas específicas são concebidas como intervenções nutricionais de natureza emergencial voltadas ao equacionamento de situações agudas de fome e miséria, sendo categorizadas nas modalidades: Programa Cartão-Alimentação, Alimentos Emergenciais, Estoques de Alimentos de Segurança, Educação para o Consumo Alimentar, Ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador, Combate à Desnutrição e Ampliação do Programa de Alimentação Escolar. As políticas locais são definidas como intervenções que visam à

integração e adaptação de experiências municipais e/ou estaduais bem sucedidas, sendo categorizadas como: programas para áreas rurais, programas para pequenas e médias cidades e programas para metrópoles. Para o cumprimento dos seus objetivos, em sua estrutura operacional o programa envolveu todos os ministérios e a estrutura do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), além de um conselho consultivo. O CONSEA, criado a partir da Medida Provisória n. 102 de 1º de janeiro de 2003 e regulamentado pelo Decreto n. 4.582, de 30 de janeiro de 2003, foi composto por 62 conselheiros, nomeados pelo presidente da República, sendo 13 ministros de Estado, 11 observadores e 38 representantes da sociedade civil. Além disso, o Fome Zero definiu como público potencial de suas propostas estruturais e emergenciais, cerca de 46 milhões de brasileiros que dispõem de menos de um dólar *per capita*/dia para sobreviver (VASCONCELOS, 2005).

No ano de 2004, no período de 17 a 20 de março, foi realizada na cidade de Olinda (PE) a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (II CNSAN), cujas deliberações consistiram de propostas de ações estratégicas para uma política nacional de segurança alimentar e nutricional. Dentre as propostas de ações destaca-se a de ações de promoção de modos de vida e alimentação saudável e ações de vigilância:

Garantir o acesso à alimentação adequada como direito humano básico, por meio de programas que dêem cobertura às necessidades nutricionais nos diferentes estágios biológicos aos grupos vulneráveis, como crianças até sete anos, gestantes, nutrízes, idosos, portadores de restrições alimentares, doentes crônicos e terminais que necessitem de tratamento extra-hospitalar e mulheres que vivem abaixo da linha da pobreza, considerando as diferenças etárias, raciais/étnicas nas áreas rurais e urbanas. [...] (BRASIL, 2004, p. 29).

A evolução do direito à alimentação no Brasil resultou, em 2006, na promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN, Lei n. 11. 346/2006), que teve ampla participação da sociedade, por meio do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), e uma ampla receptividade no Congresso Nacional que a aprovou com agilidade (BRASIL, 2008).

No ano de 2007, aconteceu a III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (III CNSAN), onde foi traçada uma agenda de trabalho para o CONSEA, em especial com a construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e o estabelecimento de uma Política Nacional nessa temática (BRASIL, 2007).

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN, Lei n. 11. 346/2006) determina a organização das políticas em sistema, por meio do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Dessa forma, o SISAN é um sistema que tem

como objetivo promover em todo o território nacional o direito humano à alimentação adequada. Trata-se de um sistema público, que possibilita a gestão intersetorial e participativa e a articulação entre os entes federados para a implementação das políticas promotoras da segurança alimentar e nutricional, numa perspectiva de complementaridade e otimização das potencialidades de cada setor (BRASIL, 2008).

Assim, nos termos da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional, o Sisan tem como atribuição maior formular uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), a partir das diretrizes e prioridades aprovadas pela III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, atendendo às diferenças regionais. Essa proposta é a base fundamental para o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional a ser elaborado pela Câmara Interministerial e submetido à apreciação e aprovação do CONSEA Nacional. A Política e o Plano devem promover a articulação intersetorial envolvendo o conjunto de planos, programas e ações nacionais e os sistemas públicos neles inseridos. O Plano deverá ser elaborado num prazo que possibilite sua inclusão no Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), iniciando em 2008. O monitoramento da execução orçamentária deverá ser feito também pelo CONSEA (BRASIL, 2007).

De acordo com o CONSEA (BRASIL, 2009), a política de combate à fome e à desnutrição infantil no Brasil, no período de 2003 a 2009 pode ser resumida no Programa Fome Zero, uma vez que o compromisso do então Governo Federal – Lula – com a questão da fome, da miséria e da desnutrição infantil ficou mais evidenciada nesse Programa. Ele foi lançado em 2003 com dois principais eixos de intervenção: (i) ações para a ampliação do acesso à alimentação pela população de baixa renda (transferência de renda, alimentação escolar, equipamentos públicos de alimentação, etc.), auxiliadas pela recuperação do salário mínimo e do emprego; (ii) fortalecimento da agricultura familiar que constitui a parte majoritária dos estabelecimentos agrícolas e a principal responsável pelo fornecimento de alimentos ao mercado doméstico.

Dessa forma, segundo Ananias (2009), com o Fome Zero vem-se demonstrando no Brasil que é possível garantir o acesso a uma alimentação adequada por meio de ações simples, mas articuladas num projeto de nação e com *status* de política pública.

A partir de então, os indicadores sociais e nutricionais apresentaram significativa melhoria, com queda no percentual da pobreza, embora mantendo ainda elevada desigualdade de renda, e reduções na desnutrição infantil. Observa-se ainda um significativo percentual de domicílios em condição de insegurança alimentar, enquanto a

transição nutricional e epidemiológica tem levado ao aumento do sobrepeso e da obesidade, além da prevalência de doenças crônicas não transmissíveis (BRASIL, 2009).

O primeiro eixo de atuação do Fome Zero implementou ações diretamente voltadas para a ampliação do acesso à alimentação pela população de baixa renda. A principal delas foi a imediata instituição e rápida expansão de um programa de transferência de renda, o Programa Bolsa Família. O acesso foi também promovido pelo remodelamento e ampliação do programa de alimentação escolar e pelo apoio à expansão de equipamentos públicos, tais como restaurantes populares e bancos de alimentos (BRASIL, 2009).

O Programa Bolsa Família, maior programa de transferência de renda do governo federal, atendia, em 2009, 12 milhões de famílias pobres e extremamente pobres, o que corresponde a cerca de 48 milhões de pessoas. Essas famílias recebiam a média mensal de R\$ 95,00 (US\$ 56). Entre 2003 e 2008, o Programa teve seu orçamento significativamente ampliado, passando de R\$ 3,2 bilhões (US\$ 1,9 bilhão) para R\$ 10,5 bilhões (US\$ 6,1 bilhões) (BRASIL, 2009).

Estudos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2009), indicam que a renda transferida a elas e a alimentação oferecida nas escolas são hoje as principais formas de acesso à alimentação para as famílias de mais baixa renda. As famílias atendidas pelo Bolsa Família gastam sua renda, principalmente, com alimentação; com um gasto médio mensal de R\$ 200,00 (US\$ 118). Essas famílias devem se dispor à participação efetiva nos processos educacional e de saúde de seus filhos, estabelecendo-se aí um elo com o Sistema Único de Saúde (SUS) e o sistema educacional do país (BRASIL, 2009).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar teve, até 2008, a média de aproximadamente 35 milhões de refeições diárias oferecidas, gratuitamente, nas escolas públicas em todo o país para as crianças de 0 a 14 anos, do Ensino Fundamental, incluindo creches e pré-escolas. Com a inclusão, em 2009, dos alunos do Ensino Médio e do Programa de Educação de Jovens e Adultos, elevou-se a estimativa para 47 milhões de refeições diárias. Em 2009, o orçamento da União para a ação previa gastos de R\$ 2 bilhões (US\$ 1,17 bilhão) (BRASIL, 2009).

A disponibilidade de alimentos não garante acesso de todos, daí a necessidade de uma ação vigorosa do Estado para corrigir os desequilíbrios sociais e regionais e garantir o direito à alimentação. Essa é a tônica de alguns dos programas, como o Restaurante Popular, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, o

Programa de Construção de Cisternas para captação de água de chuva para consumo humano, os programas de incentivo à Agricultura Periurbana, dentre outros. Além disso, o Bolsa Família é o principal instrumento que tem conseguido garantir regularidade e qualidade de alimentação a famílias pobres brasileiras, por meio da transferência de renda. Pesquisas realizadas no Ministério do Desenvolvimento Social revelaram que 93% das crianças e 82% dos adultos das famílias beneficiárias pelo Programa fazem três ou mais refeições diárias. Uma pesquisa de opinião feita no Brasil no ano de 2009 revelou que a atuação do governo federal no combate à fome e à pobreza é aprovada por 68% da população (ANANIAS, 2009).

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi instituído em 2003, a partir de proposição do CONSEA e como parte da Estratégia Fome Zero, e regulamentado por decreto em 2008. O PAA conta com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), sendo executado em parceria com a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), estados e municípios. Ele prevê a compra governamental de produtos alimentares, diretamente de agricultores familiares, assentados da reforma agrária e povos e comunidades tradicionais, para abastecer programas voltados ao atendimento de populações em situação de insegurança alimentar, para ações de distribuição de alimentos à população de maior vulnerabilidade social e para a formação de estoques estratégicos. O programa tem dois grandes objetivos: apoiar a comercialização agropecuária dos agricultores familiares, estimulando a produção de alimentos; facilitar o acesso a esses alimentos pelas famílias em situação de insegurança alimentar. Trata-se de juntar os produtores agrícolas e os consumidores (BRASIL, 2009).

Os alimentos adquiridos de associações de agricultores familiares, com apoio operacional de governos estaduais, municipais e da CONAB, seguem, como doação, para abastecimento da rede de proteção e promoção social e para os equipamentos públicos de alimentação e nutrição tais como restaurantes populares, bancos de alimentos e cozinhas comunitárias, bem como para a rede pública de ensino e para a composição de cestas de alimentos distribuídas pelo MDS. Desde sua implantação, em 2003, até dezembro de 2008, o governo federal disponibilizou R\$ 2 bilhões (US\$ 1,18 bilhão) para execução do PAA, resultando na aquisição de cerca de dois milhões de toneladas de alimentos. Em 2008, um total de 118,9 mil agricultores venderam seus produtos ao PAA, que foram doados a cerca de 16,8 milhões de pessoas (BRASIL, 2009).

O Fome Zero se destaca no contexto internacional por contribuir para o alcance de cinco dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que são: Erradicar a Extrema Pobreza e a Fome, Atingir o Ensino Básico Universal, Promover a Igualdade entre os Sexos e a Autonomia das Mulheres, Reduzir a Mortalidade na Infância e Melhorar a Saúde Materna (BRASIL, 2006).

O quadro a seguir resume as políticas públicas de combate à fome e a desnutrição, implantadas pelos governos brasileiros nos últimos 20 anos.

**Quadro 1 - Políticas Públicas de combate à fome e a desnutrição**

<b>Políticas Públicas</b>	<b>Ano</b>	<b>Governo</b>
Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE	1988	José Sarney
Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT	1991	Color de Mello
Política Nacional de Segurança Alimentar	1993	Itamar Franco
Plano de Combate à Fome e à Miséria	1993	Itamar Franco
Programa Comunidade Solidária	1995	FHC
Programa Leite é Saúde	1998	FHC
Programa de Distribuição de Alimentos - PRODEA	1998	FHC
Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional - SISVAN	1998	FHC
Política Nacional de Alimentação e Nutrição – PNAN	1999	FHC
Programa Nacional de Renda Mínima	2001	FHC
Projeto Fome Zero (Atua a partir de quatro eixos articuladores: acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda e articulação, mobilização e controle social)	2003	Lula
Programa Bolsa Família (Programas incorporados ao Bolsa Família: Bolsa Escola; Cartão Alimentação; Auxílio Gás; Bolsa Alimentação).	2003	Lula
Programa de Alimentos da Agricultura Familiar	2003	Lula
Programa de Construção de Cisternas	2003	Lula
Programa de Incentivo à Agricultura Periurbana	2003	Lula
Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	2003	Lula
Programa Restaurante Popular	2004	Lula
Programa Geração de Renda (Qualificação social e profissional, Economia solidária e inclusão produtiva, Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local, Organização produtiva de comunidades, Desenvolvimento de cooperativas de catadores, Microcrédito produtivo orientado)	2006	Lula
Promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei n. 11.346).	2006	Lula

Fonte: Elaboração própria.

As políticas públicas nomeadas no quadro acima nos dão a dimensão do quanto os governantes estão imbuídos da tarefa de acabar, ou pelo menos diminuir, a desnutrição infantil no Brasil. As políticas governamentais nesse sentido, vão desde o

custeio da produção até o alimento já industrializado. Proporcionando, dessa forma, o alimento em casa, na escola e no trabalho da população brasileira que necessita desses programas.

De acordo com o Relatório da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2007), a Cúpula Mundial da Alimentação, em 1996, estabeleceu o objetivo de reduzir o número de pessoas desnutridas pela metade até o ano de 2015. Em avaliação do Comitê de Segurança Alimentar Mundial da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) constatou que, em 10 anos, o número absoluto de pessoas vulneráveis à fome no mundo manteve-se na faixa dos 850 milhões. Frente a estes resultados, ficou demonstrado que as políticas empregadas para combater o problema são inadequadas, e que persiste a falta de vontade política e de comprometimento da maior parte dos governantes. Entre as regiões do mundo onde se registraram progressos, estão a América Latina e o Brasil. Em termos percentuais, houve redução da desnutrição infantil de 20% para 17% no mundo, entre 1992 e 2003; enquanto, no Brasil, foi de 12% para 8%. O quadro mundial não é menos desalentador quando são considerados os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, estabelecidos pelas Nações Unidas. Entre as metas está a redução pela metade do percentual da população em condição de pobreza extrema ou indigência até 2015.

Entre os avanços já registrados, os dados mais recentes sobre desnutrição infantil na região do Semi-Árido mostram que ela caiu 63% em relação a 1996, sendo que 92,8% das crianças fazem, pelo menos, três refeições diárias, segundo o inquérito “Chamada Nutricional 2005” (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Ministério da Saúde). As crianças cujas famílias recebiam transferência de renda tinham 30% a menos de chance de ficar desnutridas, proteção que chega a 62% na faixa etária de 6 a 11 meses. De acordo com o Ministério da Saúde, entre 2002 e 2005 a taxa média de internação por desnutrição grave no País caiu 37,8% (BRASIL, 2007).

Destaca-se, também, que em decorrência do crescimento na renda *per capita* dos mais pobres, o país foi capaz de reduzir a pobreza e, em particular, a extrema pobreza entre 2003 e 2008, de forma a que extrema pobreza fosse reduzida à metade de seu valor de 2003, portanto, em cinco anos o Primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (ODM) foi alcançado antes da meta estabelecida – que seria de 25 anos (BRASIL, 2009).

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, principalmente desde 2003, o governo federal vem implementando políticas públicas de combate à fome e desnutrição, em especial a desnutrição infantil. A análise da política de alimentação e nutrição no Brasil, ao longo dos anos e de seus diferentes governantes, aponta as mudanças, rupturas, retrocessos e avanços ocorridos na forma de concepção, orientação, gerenciamento e implementação das políticas públicas de combate à fome e à desnutrição.

Percebe-se que a participação social na formulação e acompanhamento das políticas públicas no Brasil ganhou força a partir da Constituição Federal de 1988. No campo da segurança alimentar, houve a criação do CONSEA, em 1993, recriado com maior ênfase a partir de 2003. Também no que se refere à segurança alimentar a realização das conferências obtiveram avanços, principalmente a partir de 2004, com a realização da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e, em 2007 com a realização da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, pela incorporação política da segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada na agenda pública no Brasil.

Sendo assim, verifica-se que políticas públicas foram implementadas ao longo dos anos de 2003 a 2009 no Brasil, com o objetivo de reduzir a desnutrição infantil. Essas vêm destacando o Brasil em todo o mundo como o país que está mais perto de alcançar o primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (ODM1 – erradicar a extrema pobreza e a fome) das Nações Unidas, demonstrando, dessa forma, que as políticas públicas implementadas nesse período estão apresentando resultados positivos em relação ao combate à desnutrição infantil.

## REFERÊNCIAS

ANANIAS, P. **Direito à alimentação, assunto de política**. Ministério do Desenvolvimento. Fome Zero. 2009. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/artigo/direito-a-alimentacao-assunto-de-politica-patrus-ananias>>. Acesso em: 24 ago. 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Segurança Alimentar. I CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Relatório Final**. Brasília: CONSEA, 1995.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Cidadania**: o principal ingrediente do Fome Zero. 2006. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/publicacoes>>. Acesso em: 24 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**: a experiência brasileira. Brasília: CONSEA, 2009.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Relatório Final da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Olinda, 2004. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/publiucacoes-arquivos/relatorio-final-ii-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>>. Acesso em: 20 nov. 2010.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Relatório Final da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Por um desenvolvimento sustentável com soberania e segurança alimentar e nutricional. Fortaleza, 2007. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/publiucacoes-arquivos/relatorio-final-iii-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>>. Acesso em: 20 nov. 2010.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Segurança alimentar e nutricional**: trajetória e relatos da construção de uma política nacional. Brasília: MDS, 2008.

FERNANDES, B.S. Nova abordagem para o grave problema da desnutrição infantil. **Estudos Avançados**, 17(48): 77-93, 2003.

FERRARI, A.A. Fatores de risco para desnutrição energético-protéica como base para programas de prevenção na comunidade. In: SAWAYA, Ana Lydia. **Desnutrição urbana no Brasil em um período de transição**. São Paulo: Cortez, 1997.

FERREIRA, H.S. Avaliação nutricional de crianças pelo método antropométrico. In: FERREIRA, H.S. **Desnutrição** – magnitude, significado social e possibilidade de prevenção. Maceió: Edufal, 2000.

MONTE, C.M.G. Desnutrição: um desafio secular à nutrição infantil. **Jornal de Pediatria**, Rio de Janeiro, 76(3): 285-297, 2000.

MOYSÉS, M.A. et al. **Desnutrição, rendimento escolar, merenda:** uma querela artificial. In: Fome e desnutrição: determinantes sociais. São Paulo: Cortez, 1986.

OMS. Organização Mundial de Saúde. **Manejo da desnutrição grave:** um manual para profissionais de saúde de nível superior (médicos, enfermeiros, nutricionistas e outros) e suas equipes auxiliares. Brasília: Organização Mundial de Saúde, 1999.

PELIANO, A.M.M.; BEGHIN, N. A nova experiência brasileira no combate à fome e à miséria. **Saúde em Debate**, v. 40, 1993.

SAWAYA, A.L. Desnutrição Energético-Protéica. In: SAWAYA, Ana Lydia. **Desnutrição urbana no Brasil em um período de transição.** São Paulo: Cortez, 1997.

UNICEF. **Situação Mundial da Infância 1998:** a nutrição em foco. Brasília, 1998.

VASCONCELOS, F.A.G. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista Nutrição**, Campinas, 18(4): 439-457, jul./ago., 2005.