



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DOMÉSTICAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONSUMO, COTIDIANO E**  
**DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

Mônica Gomes da Silva

**REPRESENTAÇÕES SOCIAIS DE GESTORES PÚBLICOS E**  
**ATORES SOCIAIS SOBRE A POLÍTICA DE SEGURANÇA**  
**ALIMENTAR E NUTRICIONAL COMO MEIO DE CONSUMO**  
**COLETIVO**

RECIFE-PE  
2016

Mônica Gomes da Silva

**REPRESENTAÇÕES SOCIAIS DE GESTORES PÚBLICOS E  
ATORES SOCIAIS SOBRE A POLÍTICA DE SEGURANÇA  
ALIMENTAR E NUTRICIONAL COMO MEIO DE CONSUMO  
COLETIVO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Consumo, Cotidiano e Desenvolvimento Social (PGCDS) da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), como requisito complementar para obtenção do grau de Mestre em Consumo, Cotidiano e Desenvolvimento Social.

ORIENTADORA: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Joseana Maria Saraiva.

RECIFE-PE  
2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Sistema Integrado de Bibliotecas da UFRPE  
Biblioteca Central, Recife-PE, Brasil

S586r Silva, Mônica Gomes da  
Representações sociais de gestores públicos e atores sociais  
sobre a política de segurança alimentar e nutricional como meio de  
consumo coletivo / Mônica Gomes da Silva. – 2016.  
130 f.

Orientadora: Joseana Maria Saraiva.  
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Rural de  
Pernambuco, Programa de Pós-Graduação em Consumo, Cotidiano  
e Desenvolvimento Social, Recife, BR-PE, 2016.  
Inclui referências e apêndice(s).

1. Política 2. Segurança alimentar e nutricional  
3. Determinantes 4. Direito I. Saraiva, Joseana Maria, orient.  
II. Título

CDD 640

MÔNICA GOMES DA SILVA

**REPRESENTAÇÕES SOCIAIS DE GESTORES PÚBLICOS E  
ATORES SOCIAIS SOBRE A POLÍTICA DE SEGURANÇA  
ALIMENTAR E NUTRICIONAL COMO MEIO DE CONSUMO  
COLETIVO**

APROVADA EM: 09/ 08/ 2016.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

ORIENTADOR (A): Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Joseana Maria Saraiva  
Presidenta - Docente do Programa de Pós-Graduação em Consumo, Cotidiano e  
Desenvolvimento Social da Universidade Federal Rural de Pernambuco –  
Examinadora Interna

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Ana Carolina Amaral de Pontes  
Docente da Universidade Federal Rural de Pernambuco – Unidade Acadêmica de  
Garanhuns - Examinadora Externa

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Celiane Gomes Maia da Silva  
Docente do Programa de Pós-Graduação em Ciência e Tecnologia dos Alimentos da  
Universidade Federal Rural de Pernambuco - Examinadora  
Interna

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Ana Cristina de Souza Vieira  
Docente da Universidade Federal de Pernambuco – Programa de Pós-Graduação e  
Serviço Social/ UFPE - Examinadora Externa

## **DEDICATÓRIA**

Aos meus pais, Hosanira e Jairo, pelo apoio incondicional nessa jornada de aprendizados e conquistas.

## AGRADECIMENTOS

- Aos meus pais **Jairo e Hosanira** pelo apoio incondicional em todas as situações durante o processo de construção deste estudo e durante toda minha vida;
- À **Hosanete, George, Ellida, Gal, Lara e Clésia** pelo carinho e apoio neste processo e, especialmente, **João Pedro e Kaian** por me ensinarem sobre paciência e compreensão;
- Ao amigo **Gilberto César Correia** pela amizade e apoio durante toda essa jornada;
- À **Profª. Doutora Joseana Maria Saraiva**, orientadora deste trabalho, pelo estímulo, amizade, compreensão, sobretudo, um especial agradecimento pela troca de conhecimentos e ensinamentos ao longo deste período de construção do trabalho. Minha eterna gratidão!
- Aos amigos (as) de turma, especialmente **Jaqueline Andrade, Jaqueline, Cícero, Wanessa, Fátima, Ana Paula**, pela convivência solidária ao compartilhar as apreensões, ansiedades, pelas ricas trocas de experiências e, enfim, pela amizade.
- A todos **os professores (as) do Programa de Pós-graduação de Consumo, Cotidiano e Desenvolvimento Social** pelos conhecimentos repassados;
- À professora **Maria Zênia Tavares da Silva**, pelas importantes contribuições e socialização de materiais sobre SAN;
- Aos **gestores públicos** envolvidos com o conjunto dos programas, projetos e ações integrantes do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional e aos **atores sociais** representantes dos organismos componentes do Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do estado de Pernambuco, sujeitos da pesquisa, sem os quais não teria realizado este estudo;
- Às amigas **Luciana, Dênea e Eliana**, pela amizade, apoio e, sobretudo, pelas alegrias compartilhadas em um processo que parecia solitário;
- Aos colegas de trabalho do IFPE - *campus* Barreiros pelo apoio, em especial ao Coordenador **Domingos Sávio Correia de Melo**, pela compreensão das minhas ausências e pelo incentivo ao meu crescimento profissional.

## RESUMO

Apesar das conquistas e dos avanços no campo dos conceitos e da existência de um conjunto de normas na legislação pertinente que garante a Segurança Alimentar e Nutricional como direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, estudos identificam a existência de problemas e situações que limitam a efetivação dos objetivos e das diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Na perspectiva de compreender os determinantes desta problemática, este estudo tem como objetivo analisar as representações sociais dos gestores públicos envolvidos com o conjunto dos programas, projetos e ações integrantes do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional e dos atores sociais representantes dos organismos componentes do Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, acerca dos determinantes que levam à configuração da problemática da efetivação dos objetivos e diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Tendo em vista a natureza do objeto de estudo, adotou-se a abordagem *qualiquanti*, constituindo o estudo de caso a estratégia de pesquisa mais apropriada para investigação. A fim de compreender as interpretações, ideias, visões e concepções que os gestores públicos e os atores sociais têm a respeito da problemática em questão, utilizou-se a Teoria das Representações Sociais defendida por Serge Moscovici. A entrevista estruturada se constituiu a técnica principal de coleta de dados. De acordo com os objetivos do estudo, a pesquisa foi realizada com oito gestores públicos e com oito atores sociais, totalizando 16 sujeitos participantes. As análises das representações sociais revelam a magnitude dos aspectos/fatores que configuram a problemática da efetivação dos objetivos e diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Dentre os aspectos/fatores identificados como determinantes desta problemática destaca-se a falta de informação, por parte dos atores sociais e dos gestores públicos acerca das dimensões que compõem os conceitos de SAN, de DHAA, de SISAN e de Soberania Alimentar e sobre o papel do Estado como provedor das demandas sociais; a não identificação, análise e divulgação dos fatores condicionantes da insegurança alimentar no estado; a falta de intersetorialidade entre os setores que compõem a política de SAN e outros setores para o desenvolvimento dos programas, projetos e ações de SAN; as ações que integram o PLANESAN não promovem o Direito Humano à Alimentação Adequada; o não cumprimento por parte do Estado do seu papel na efetivação da soberania alimentar; a limitação de recursos financeiros como um dos aspectos que mais interferem no desenvolvimento dos projetos, programas e ações do PLANESAN. Considera-se, com base nas análises das representações sociais dos gestores públicos e dos atores sociais, corroborando outros estudos, que os aspectos/fatores apresentados limitam a implementação, os resultados e os avanços dos programas, projetos e ações que integram o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, violando o Direito Humano à Alimentação Adequada.

Palavras-chave: Política, Segurança Alimentar e Nutricional, determinantes, direito.

## ABSTRACT

In spite of the achievements and advances in the field of concepts and the existence of a set of standards in the relevant legislation that ensures the food and nutritional security as a right of all to regular access and permanent the quality food, in sufficient quantity, without compromising access to other essential needs, studies have identified the existence of problems and situations that limit the realization of goals and guidelines of the National Policy on Food and Nutritional Security. In the perspective of understanding the determinants of this problem, this study aims to analyze the social representations of public managers involved with the set of programs, projects and actions that are members of the State Plan for Food and Nutrition Security and social actors representatives of components of the State System of Food Security and Sustainable Nutritional, about the determinants that lead to configuration the problem of realization of the goals and guidelines of the National Policy on Food and Nutritional Security. In view of the nature of the object of study, we adopted the approach *qualiquanti*, making the case study research strategy that is most appropriate for your research. In order to understand the interpretations, ideas, visions, concepts, that the public managers and social actors have about the issue in question, we used the Theory of Social Representations advocated by Serge Moscovici. The structured interview was the main technique of data collection. In accordance with the objectives of the study, the survey was conducted with eight public managers and with eight social actors, totaling 16 participants. The analysis of social representations reveal the magnitude of the aspects/factors that constitute the problem of realization of the goals and guidelines of the National Policy on Food and Nutritional Security. Among the aspects/factors identified as determinants of this problematic is the lack of information on the part of social actors and public managers about the dimensions that comprise the concepts of SAN of DHAA, SISAN and Food Sovereignty and about the role of the State as a provider of social demands; the non-identification, analysis and dissemination of the factors affecting the food insecurity in the state; the lack of intersectoral action among other sectors for the development of programs, projects and actions for SAN; the actions that integrate the PLANESAN does not promote the Human Right to Adequate Food; the non-compliance on the part of the state of their role in realization of food sovereignty; the limitation of resources As one of the aspects that most influence in the development of projects, programs and actions of PLANESAN. It is based on the analysis of social representations of public managers and social actors, corroborating other studies, that the aspects/factors presented are limited to implementation, the results and the progress of programs, projects and actions that make up the National Plan for Food and Nutrition Security, violating the human right to adequate food.

Keywords: Food and Nutrition Security, Public Policy, determinants, right.



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
CAPÍTULO 1 .....	21
<b>1. Contexto sócio-histórico das práticas de consumo nas sociedades e sua relação com a alimentação. ....</b>	<b>21</b>
<b>1.1 As práticas de consumo nas sociedades: da Pré-História a Antiguidade.....</b>	<b>21</b>
<b>1.2 As práticas de consumo nas sociedades: da Idade Antiga a Idade Média .....</b>	<b>23</b>
<b>1.3 As práticas de consumo nas Sociedades: da Idade Média a idade Moderna .</b>	<b>25</b>
<b>1.4 O consumo nas sociedades: da Idade Moderna à contemporaneidade .....</b>	<b>28</b>
<b>1.4.1 Da Revolução Industrial a sociedade de consumo contemporânea .....</b>	<b>31</b>
CAPÍTULO 2 .....	39
<b>2. Primeiros estudos sistematizados sobre Segurança Alimentar e Nutricional ....</b>	<b>39</b>
<b>2.1 Nos países Norte Americanos e Europeus .....</b>	<b>39</b>
<b>2.2 Primeiros estudos sistematizados no Brasil sobre Segurança Alimentar e Nutricional .....</b>	<b>44</b>
<b>2.2.1 A redemocratização do País e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional .....</b>	<b>49</b>
CAPÍTULO 3 .....	62
<b>3. Da Política de Segurança Alimentar e Nutricional ao Marco Referencial de Educação Alimentar e Nutricional no Brasil: avanços e retrocessos. ....</b>	<b>62</b>
CAPÍTULO 4 .....	70
<b>4 OS CAMINHOS DA PESQUISA.....</b>	<b>70</b>
<b>4.1 Problema de pesquisa e objetivos .....</b>	<b>70</b>
<b>4.1.1 OBJETIVOS .....</b>	<b>71</b>
<b>4.1.1.1 Geral .....</b>	<b>71</b>
<b>4.1.1.2 Específicos.....</b>	<b>72</b>
<b>4.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b>72</b>

<b>4.2.1</b>	<b>Abordagem e tipologia do estudo.....</b>	<b>72</b>
<b>4.2.2.</b>	<b>Método de análise.....</b>	<b>73</b>
<b>4.2.3</b>	<b>Universo e amostra .....</b>	<b>75</b>
CAPÍTULO 5 .....		77
<b>5.</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÃO .....</b>	<b>77</b>
<b>5.1.</b>	<b>Análise e discussão das representações sociais dos atores sociais representantes dos organismos componentes do SESAN e dos gestores públicos envolvidos com o conjunto dos programas, projetos e ações do PLANESAN acerca da compreensão que possuem sobre o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, Direito Humano à Alimentação Adequada e SISAN.....</b>	<b>77</b>
<b>5.2.</b>	<b>Análise e discussão das representações sociais dos atores sociais representantes dos organismos componentes do SISAN e dos gestores públicos envolvidos com o conjunto dos programas, projetos e ações do PLANESAN acerca dos determinantes que levam a configuração à problemática da efetivação dos objetivos da Política de Segurança Alimentar e Nutricional.....</b>	<b>93</b>
<b>5.3</b>	<b>Análise e discussão das representações sociais dos atores sociais representantes dos organismos componentes do SISAN e dos gestores públicos envolvidos com o conjunto dos programas, projetos e ações integrantes do PLANESAN acerca das limitações para a efetivação dos objetivos da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. ....</b>	<b>105</b>
	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	110
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	116
	<i>APÊNDICE</i> .....	126

## **LISTA DE TABELAS**

**TABELA 1** – Representações sociais dos atores sociais representantes dos organismos componentes do SISAN sobre Segurança Alimentar e Nutricional, sobre Direito Humano Alimentação Adequado – DHAA e sobre o SISAN – Recife, 2015/2016.

**TABELA 2** – Representações sociais dos gestores públicos envolvidos com o conjunto dos programas, projetos e ações integrantes da PLANESAN sobre Segurança Alimentar e Nutricional, sobre Direito Humano Alimentação Adequado e acerca do SISAN – Recife, 2015/2016.

**TABELA 3** – Representações sociais dos atores sociais representantes dos organismos componentes do SISAN e dos gestores públicos envolvidos com o conjunto de programas, projetos e ações do PLANESAN acerca dos determinantes que levam à problemática da efetivação dos objetivos da Política de Segurança Alimentar e Nutricional – Recife, 2015/2016

**TABELA 4** – Representações sociais dos atores sociais representantes dos organismos componentes do SISAN e dos gestores públicos envolvidos com o conjunto dos programas, projetos e ações integrantes do PLANESAN acerca das limitações para efetivação dos objetivos da Política de Segurança Alimentar e Nutricional – Recife, 2015/2016.

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

CGPAN – Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição  
CME – Comissão de Mobilização Econômica  
CNA – Comissão Nacional de Alimentação  
CNAN – Conselho Nacional de Alimentação E Nutrição  
CNSA – Conferência Nacional de Segurança Alimentar  
CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente  
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar E Nutricional  
DHAA – Direito Humano à Alimentação Adequada  
EAN – Educação Alimentar e Nutricional  
FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura  
FBSSAN – Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional  
FISI/ONU – Fundo Internacional de Socorro À Infância  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
INAN – Instituto Nacional de Alimentação E Nutrição  
IPSA – Instituto de Pesquisas Sociais  
LOSAN – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MEC – Ministério da Educação  
MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome  
MS – Ministério da Saúde  
OMS – Organização Mundial de Saúde  
ONG – Organização Não-Governamental  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos  
PLANESAN – Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional  
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PNAN – Política Nacional de Alimentação e Nutrição  
PNSAN – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
PRONAN – Programa Nacional de Alimentação e Nutrição  
SAN – Segurança Alimentare Nutricional  
SAPS – Serviço de Alimentação da Previdência Social

SESANS – Sistema Estadual de Segurança Alimentar Sustentável

SISAN – Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional

SSAN – Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional

STAN – Serviço Técnico de Alimentação e Nutrição

UFPE – Universidade Federal de Pernambuco

UFRPE – Universidade Federal Rural de Pernambuco

USAID – United States Agency for International Development

## ***INTRODUÇÃO***

---

## INTRODUÇÃO

Este estudo tem como objetivo analisar e compreender as representações sociais dos gestores públicos envolvidos com o conjunto dos programas, projetos e ações integrantes do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANESAN) e dos atores sociais representantes dos organismos componentes do Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (SESANS), acerca dos determinantes que levam à configuração a problemática da efetivação dos objetivos e diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Explicar os motivos que levaram a pesquisadora a desenvolver este estudo implica fazer referências às experiências anteriores da pesquisadora como nutricionista do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Na sua prática cotidiana verificou que o referido programa apresentava situações que limitavam os seus avanços, sobretudo no que se refere à infraestrutura, procedimentos operacionais, insuficiência de mecanismos de planejamento e de avaliação, formação para a promoção de práticas e hábitos alimentares saudáveis e limitação dos recursos financeiros, que redundavam diretamente na baixa qualidade dos produtos e dos serviços oferecidos aos usuários.

Considerando a atualidade deste fenômeno, bem como o interesse e a experiência da pesquisadora no campo da Segurança Alimentar e Nutricional a partir de sua inserção no Programa de Pós-graduação em Consumo, Cotidiano e Desenvolvimento Social / Departamento de Ciências Domésticas/UFRPE, esta optou por pesquisar a problemática em questão. A perspectiva é compreender as determinações que levam à configuração a problemática da efetivação dos objetivos e das diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional que fundamentam o direito humano à alimentação adequada, visando garantir a segurança alimentar e nutricional aos usuários.

O ponto de partida é a percepção dos gestores públicos envolvidos com o conjunto dos programas, projetos e ações que integram o Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANESAN) e dos atores sociais representantes dos organismos componentes do Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (SESANS), visando, mais especificamente, entender as contradições que limitam a consecução dos objetivos e das diretrizes dos programas, projetos e ações que integram o referido plano a partir da sua percepção e experiência como gestores públicos e atores sociais responsáveis pela formulação, execução e controle da PNSAN.

A produção bibliográfica que trata esta problemática (Castro, 1984; L'abbate, 1988; Maluf, Menezes e Valente, 1996; Valente, 2003; Belik, 2012; Leão, 2012; Tavares e Leal, 2012; Magalhães, 2014, entre outros) aborda a Segurança Alimentar e Nutricional no contexto mundial, nacional e em Pernambuco, valorizando a garantia do acesso à alimentação adequada como um direito social e destacando as conquistas e avanços no campo dos conceitos e da legislação. A isto soma-se a formulação e execução de políticas permanentes que combatam as causas da fome, envolvendo, assim, diversas áreas de governo, como a educação, a saúde, a produção agrícola, o abastecimento alimentar, a geração de emprego e renda, a educação alimentar e nutricional para a formação de hábitos e práticas alimentares saudáveis, a segurança e qualidade dos alimentos, além de ações diretas de ampliação do acesso aos alimentos, como a transferência direta de renda.

Ao mesmo tempo, estes teóricos apresentam estudos que mostram a existência de problemas e situações que limitam os avanços da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Josué de Castro, em 1938, já destacava o problema da fome e da insegurança alimentar não como um fenômeno biológico, mas, sobretudo, econômico e social, ou seja, da lógica do sistema capitalista e das relações sociais de produção. Para ele, não era o homem que se alimentava mal ou não sabia se alimentar, mas sim o sistema econômico que, em função do desejo de obtenção de lucro, pagava à classe operária salários insuficientes ao atendimento do mínimo necessário a satisfação de suas necessidades.

Para outros teóricos, o acesso à alimentação não é efetivado como direito humano, o forte apelo social e político do combate à fome de forma emergencial acontece em detrimento de ações contínuas e sistemáticas que busquem atacar as causas reais da pobreza e, por conseguinte, a fome, e que garantam a segurança alimentar e nutricional.

Os estudos que tratam das dificuldades relacionadas a pactuação de papéis entre o Estado a sociedade e o mercado trazem a consideração os diferentes interesses que impulsionam as relações entre estes setores na execução das ações de Segurança Alimentar e Nutricional. Enquanto o Estado fomenta ações no campo da Educação Alimentar e Nutricional para a formação e promoção de bons hábitos e práticas alimentares saudáveis, o mercado se contrapõe produzindo alimentos cada vez mais processados, com altos teores de sal, açúcar e gorduras em geral, sem abrir mão do lucro esperado, em detrimento da saúde pública.



Estudos de avaliação dos programas, projetos e ações de SAN evidenciaram, entre outros problemas, baixa qualidade nutricional dos cardápios, inadequação de infraestrutura, falta de conhecimento, da parte dos recursos humanos, sobre boas práticas de manipulação de alimentos e problemas administrativos relacionados à gestão dos projetos. Além disso, foram identificadas limitações na abrangência das ações e de recursos financeiros, bem como problemas na operacionalização das ações.

No campo dos conceitos e no plano da legislação em Segurança Alimentar e Nutricional, muitos avanços foram, sem dúvida, alcançados, contudo, apesar desse avanço, o Brasil ainda convive com o binômio desnutrição / obesidade. Ainda persistem altas taxas de prevalência de desnutrição crônica em grupos vulneráveis da população, tais como as crianças indígenas, quilombolas, residentes na região norte do país e aquelas pertencentes às famílias beneficiárias dos programas de transferência de renda, afetando principalmente crianças e mulheres que vivem em bolsões de pobreza, particularmente no Norte e Nordeste do Brasil.

O país entrou no século XXI com um saldo de 21 milhões de indigentes cuja renda não lhes permite alimentar-se adequadamente, isto significa afirmar que 13% da população ainda não viu efetivado o direito a ter uma alimentação adequada. Em Pernambuco, uma parcela significativa da população vive em insegurança alimentar, isto é, não consome cinco refeições diárias, variando o seu consumo diário entre duas refeições, uma refeição ou até mesmo nenhuma, simplesmente não consomem. É pertinente considerar ainda que uma fração significativa da população se constitui de pessoas obesas ou com sobrepeso, manifestações da fome e da má alimentação e nutrição, e, por conseguinte da insegurança alimentar e nutricional.

Em função de sua magnitude e velocidade de evolução, o excesso de peso – que compreende o sobrepeso e a obesidade – é considerado atualmente um dos maiores problemas de saúde pública, afetando todas as faixas etárias. Em vinte anos, a prevalência de obesidade em crianças entre 5 a 9 anos quadruplicou entre os meninos (de 4,1% para 16,6%) e, praticamente quintuplicou entre as meninas, isto é, de 2,4% para 11,8%. Entre os estados do Brasil, Pernambuco é um dos mais prejudicados com o aumento expressivo do sobrepeso e da obesidade da população, inclusive as crianças e, por conseguinte, das doenças crônicas não transmissíveis (BRASIL, 2012, p. 17).

Os estudos mostram ainda que os programas e projetos que integram a PNSAN, entre os quais os que envolvem os Restaurantes Populares, as Cozinhas Comunitárias, os

Bancos de Alimentos, os Projetos de apoio aos povos e comunidades tradicionais, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), dentre outros, apresentam situações que limitam a implementação, os resultados e os avanços destes programas, projetos e ações. Nessa condição, evidenciam limitações relacionadas à execução orçamentária, à infraestrutura, instalações, equipamentos e utensílios, à potabilidade da água, a irregularidades nos procedimentos operacionais padronizados, à falta de pessoal qualificado para realização das atividades operacionais, insuficiência de mecanismos de planejamento e de avaliação, práticas clientelistas e as desigualdades regionais de insegurança alimentar que dificultam a integralidade das ações.

Apesar da conjuntura promissora de avanços no campo dos conceitos e da legislação pertinente a Segurança Alimentar e Nutricional, os estudos identificam a existência de situações que limitam os avanços dos programas, projetos e ações que integram a Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Neste estudo questiona-se se os gestores públicos e os atores sociais envolvidos diretamente com a formulação, execução, avaliação e controle social dos programas, projetos e ações que integram o Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANESAN) e a Política de Segurança Alimentar e Nutricional têm consciência crítica acerca das contradições que limitam os avanços e a consecução dos objetivos e das diretrizes da referida política? Mais especificamente, interessa compreender como os gestores públicos e os atores sociais percebem os determinantes que levam à configuração a problemática da efetivação dos objetivos e das diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional que fundamentam o direito humano à alimentação adequada, visando garantir a segurança alimentar e nutricional dos usuários.

Abordando como questão de potencial explicativo a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, suas contradições, significados e tendências no contexto brasileiro das políticas públicas e seus desdobramentos com os problemas alimentares e nutricionais, particularizando as tendências das ações de segurança alimentar, esse estudo encontra-se estruturado em cinco capítulos.

O primeiro capítulo aborda a sociedade de consumo a partir de questões centrais em torno do seu conceito e da evolução do consumo, a sua existência como prática cotidiana e sua relação com outros conceitos como o de alimentação, formação de hábitos alimentares e Segurança Alimentar e Nutricional, por considerar esta discussão condição essencial para este estudo.

O segundo capítulo aborda a trajetória histórica, política, econômica e social da Segurança Alimentar e Nutricional a nível mundial, com particular ênfase no Brasil, destacando a questão não apenas como a mera disponibilidade de alimentos, mas enfatizando, historicamente, o acesso dos consumidores aos alimentos. Nessa perspectiva, destaca-se a importância crucial da segurança alimentar e nutricional, não somente relacionada às contradições que podem levar a agudas crises de alimentos, e até a fome, mas também refletir sobre a disputa árdua entre interesses econômicos e políticos, bastante conflitantes da questão.

O terceiro capítulo ocupa-se de mostrar como a Educação Alimentar e Nutricional foi inserida na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, prevalecendo como atividade estratégica à promoção das práticas alimentares saudáveis para prevenção e controle dos problemas alimentares e nutricionais contemporâneos, enquanto, ao mesmo tempo, uma dieta rica em alimentos com alta densidade energética e baixa concentração de nutrientes é propagandeada pelo mercado. Que lógica é essa?

O quarto capítulo trata dos caminhos da pesquisa, o que inclui os procedimentos metodológicos, a natureza do estudo, o tipo de abordagem, o universo e a amostra, o instrumento de coleta de dados e o método de análise.

O quinto capítulo aborda os resultados e discussões acerca da análise das representações sociais dos gestores públicos, envolvidos com o conjunto dos programas, projetos e ações integrantes do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANESAN) e dos atores sociais, representantes dos organismos componentes do Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), acerca das determinações que levam à configuração a problemática da efetivação dos objetivos e diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

A partir destas premissas, pretende-se com este estudo agregar conhecimentos, estimular novas reflexões, proporcionar a troca de ideias, e, particularmente, dar visibilidade aos aspectos / fatores, determinantes que configuram a problemática da efetivação dos objetivos e diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e, desta forma, contribuir para o desenvolvimento e fortalecimento da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no sentido de efetivação do direito humano à alimentação adequada. Ademais, intenta-se também subsidiar o interesse cada vez mais intenso no debate que vem sendo feito no Programa de Pós-graduação em Consumo, Cotidiano e Desenvolvimento Social / UFRPE acerca da Segurança Alimentar e

Nutricional, do consumo coletivo e das relações de consumo na sociedade no âmbito da ordem do capital e do Estado.

## **CAPÍTULO 1**

### **1. Contexto sócio-histórico das práticas de consumo nas sociedades e sua relação com a alimentação.**

As práticas de consumo desempenham um papel importante na história das sociedades desde épocas muito remotas. Partindo desta premissa, discutem-se neste capítulo questões centrais em torno do conceito e da evolução das práticas de consumo, estabelecendo relações com outros conceitos como o de alimentação, formação de hábitos alimentares, segurança alimentar e nutricional, consumo coletivo, direitos e políticas públicas, por se considerar serem essenciais para este estudo.

#### **1.1 As práticas de consumo nas sociedades: da Pré-História a Antiguidade**

Há, na literatura que trata desta temática, profundas divergências e controvérsias acerca do consumo, não apenas em termos de sua conceituação teórica mas também em relação a sua existência como prática cotidiana. Daí a importância de se investigar de forma ampla este conceito, a partir de formulações clássicas, recuperando o pensamento de Veblen (1982), Marx (1983), Veblen (1988), Lojkine (1997), Campbell (2001), Saraiva (2015), entre outros teóricos que vêm estudando a temática.

Considerando o consumo como resultado de um processo histórico que inclui variáveis econômicas, políticas, sociais e culturais, parte-se da existência do consumo como prática cotidiana nas sociedades pré-históricas, onde os seres humanos consumiam para garantir a própria sobrevivência. Neste período, a subsistência era garantida com a coleta de frutos e raízes, a caça e a pesca. A unidade de produção e de consumo era constituída pela família ou grupo doméstico e esta produzia, em grande parte, para o consumo próprio e satisfação de suas próprias necessidades de reprodução física e social (BARBOSA, 2004, p.20).

A partir deste contexto, as sociedades primitivas ou pré-históricas eram caracterizadas de maneira negativa, considerando o critério da falta, isto é, sociedades sem Estado, sem escrita, sem história, sem tecnologia e, no plano econômico, sociedades de economia de subsistência, sem produção de excedentes e, portanto, sem mercado (MOTA, 1997, p. 4).

Assim, antes do consumo ser concebido como categoria de estudo, o ser humano já promovia alterações diversas no ambiente em que vivia, de forma muito primitiva e limitada, para satisfazer suas necessidades básicas. Os animais capturados na caçada eram divididos igualmente entre todas as famílias cujos homens participavam da caçada, sendo

parte da caça abatida assada para consumo imediato em fogueiras coletivas e a outra parte transformada em carne seca e armazenada para o consumo no inverno (NAVARRO, 2015, s/p).

Achados arqueológicos evidenciam que, até as sociedades medievais, poucas pessoas sobreviviam naquela época, devido ao clima frio e seco e as dificuldades em encontrar alimentos, sendo que, em consequência, a expectativa de vida era muito baixa, em torno dos 26 anos, em média. Após este período, o clima aquece - fenômeno conhecido como aquecimento global - surge a agricultura como um modo de vida alternativo e menos instável que o modo de vida dos caçadores e coletores, não se dependendo mais das variações da natureza ou somente da disponibilidade da caça (DIAMOND, 1987, p.65).

Com o desenvolvimento da agricultura, protegidos e sem necessidade de se deslocar de um local para outro, como acontecia antes na vida nômade, ocorre a sedentarização dos grupos humanos em territórios específicos, a população cresce em números absolutos, e, por conseguinte, aumenta a esperança de vida. A ação dos seres humanos sobre a natureza tornou-se mais intensa, passando aqueles a subsistir da agricultura e da domesticação de animais. O aperfeiçoamento das armas e dos utensílios propiciou a criação de novas estratégias de sobrevivência e de consumo para suprir necessidades de alimentação, habitação e vestuário, dentre outras (MOTA, 1997, p. 6; SHAN, 2015, p. 1).

Em algumas regiões, a abundância de cereais, especialmente aveia, trigo e cevada, propiciou o processo de desenvolvimento agrícola pelos povos antigos (RECINE E RADAELE, 2008, s/p.). A garantia do alimento possibilitou uma maior margem de segurança e permitiu que o homem se dedicasse a outras atividades que não fossem estritamente ligadas à mera sobrevivência. A fabricação das tramas que levaram à criação dos tecidos; a fabricação dos objetos de cerâmica que possibilitavam guardar e conservar os alimentos; a produção de ferramentas mais aperfeiçoadas, como as de pedra polida, ou mais delicadas, como as agulhas e os pequenos anzóis; a construção de moradias que protegessem melhor do frio e dos outros perigos, levou os seres humanos a se organizarem socialmente.

Uma nova organização social foi estabelecida com a formação de tribos unidas por laços familiares, a formação de aldeias e, mais tarde, a formação das primeiras cidades, situadas em áreas férteis às margens de grandes rios (PEDRO, 1995, p.12; NAVARRO, 2015, s/p). O acesso à água dos rios por meio de canais de irrigação, represas e a drenagem de áreas inundadas conjuntamente com o aperfeiçoamento das ferramentas e das técnicas

de agricultura contribuíram para a melhoria na produtividade agrícola, gerando, principalmente, excedentes de alimentos e promovendo o desenvolvimento do comércio e a organização das cidades com o aumento cada vez maior da população (MOTA, 1997, p. 13).

Neste contexto, segundo Shan (2015, p. 2), grupos mais adiantados tecnicamente passaram a exercer domínio sobre outros, dando origem a sociedades cada vez mais complexas e diversificadas. A descoberta do uso do metal transformou o homem em artesão, além de coletor, agricultor e pastor. Essa nova atividade ocasionou uma nova divisão de trabalho entre os membros da aldeia, a organização social tornou-se mais complexa. O uso de armas de metal favoreceu a ocorrência de guerras, possibilitando a dominação de um povo sobre o outro com a conquista de cidades e territórios e a escravização dos vencidos, surgindo, neste contexto, as grandes civilizações da Antiguidade (MOTA, 1997, p. 7).

A invenção da escrita em 4.000 a.C. foi considerada o marco divisor entre a Pré-História e a História, dando início à Idade Antiga, período em que se desenvolveram as sociedades grega e romana, grandes centros de prosperidade material e intelectual, além de importantes núcleos políticos (SHAN, 2015, p.2).

### **1.2 As práticas de consumo nas sociedades: da Idade Antiga a Idade Média**

Na Idade Antiga, diferentemente da época anterior, as sociedades não viviam em condições de penúria ou consumindo apenas para subsistência. Evidencia-se uma tendência da humanidade direcionada a um consumo cada vez maior não mais apenas dos alimentos, mas sim de todos os itens possíveis a que se tinha acesso.

O domínio das técnicas de manufatura possibilitou a produção artesanal de bens, através de joalheria, tecelagem, vidraçaria e marcenaria, onde a maioria desses bens estava acessível apenas aos nobres devido ao seu caráter luxuoso. A comercialização dessa produção acontecia através das estradas que ligavam as cidades, sendo que, com o desenvolvimento das navegações, esses produtos passaram a ser exportados (PEDRO, 1995, p. 45).

Max Weber entendia como particularidade mais importante da economia antiga a predominância da “economia doméstica fechada”, ou seja, da produção própria da “casa” (*oikos*), ampliada pelo trabalho escravo, diante da qual o comércio não passava, na Antiguidade, tão somente de uma espécie de fenômeno secundário ou ocasional, aquilo que

existia na verdade eram apenas trocas entre os membros das comunidades (DEININGER, 2012, p. 68).

Entre os filósofos gregos, a busca de riqueza era considerada um mal e a ambição um vício, pensamento que dificultou o desenvolvimento da economia. Na região da Grécia Antiga e em Roma, a maior parte da população era composta por escravos, que realizavam todo o trabalho em troca do estritamente necessário para sobreviver em termos de alimentos e vestuário. Os senhores de escravos apropriavam-se de todo o produto excedente em detrimento das necessidades de consumo dos escravos (SOUZA, 2015, p. 2).

Embora os gregos não considerassem o comércio uma atividade natural, as trocas não eram condenáveis, pois permitiam a diversificação das necessidades humanas, levavam à especialização dos produtores e facilitavam as trocas da moeda. Estas práticas facilitaram a formação de uma classe de comerciantes ricos, que priorizavam a busca da riqueza em prejuízo das práticas das virtudes e do bem comum. Segundo Souza (2015, p.2), os gregos condenavam estas práticas temendo exatamente isto, à acumulação de moeda, a existência do trabalho remunerado e a cobrança de juros nos empréstimos.

As cidades antigas eram, na verdade, muito mais centros de consumo do que de produção e, em função disso, a circulação de bens (produtos para obtenção de ganhos) desempenhou um papel importante para um maior desenvolvimento do comércio. A manufatura e exportação desenvolvida entre as cidades, a importação de cereais e a compra de escravos favoreceram interesses comerciais específicos a cada cidade e o desenvolvimento da política.

Para Weber, segundo Deininger (2012, p. 70), a Antiguidade teria conhecido uma economia capitalista em certa medida relevante, contrapondo-se a outros teóricos que discordam desse pensamento. A economia do *oikos* tendia a desaparecer em várias partes do mundo ocidental e o trabalho livre ganhava maior significado, contribuindo para a estruturação preliminar do capitalismo, embora de forma ainda embrionária.

Já entre os romanos, segundo Souza (2015, p.3), o espírito imperialista levou à expansão das trocas de produtos entre Roma e as nações conquistadas. A riqueza era sempre bem-vinda e se obtinha pela dominação de outros povos conquistados e obrigados a produzir os bens que os romanos necessitavam consumir, bem como através da construção de estradas e aquedutos com o fim de facilitar o transporte e a troca de bens (produtos alimentares de origem animal e vegetal) entre as cidades.



Na cultura romana, a agricultura era a principal fonte de riqueza e os produtos agrícolas eram comercializados ao redor do Mediterrâneo e transportados por via marítima para as cidades mais distantes que não produziam alimentos suficientes (PITTA, 2010, s/p). Nesse contexto, a não existência de produtos industrializados favorecia a alimentação natural, constituída somente por vegetais e frutas, incluindo alho, cebola, nabos, figos, romãs, laranjas, peras, maçãs e uvas. Somente os ricos comiam carne, habitualmente de carneiro, burro, porco, ganso, pato ou pombo. Geralmente alimentavam os porcos com figos e outras especiarias para que sua carne ficasse perfumada e criavam os gansos e frangos de maneira especial para com eles preparar patês.

Segundo Reinhardt (2002, p. 17) os romanos realizavam a primeira refeição do dia pouco tempo depois de se levantarem, sendo composta por pão, queijo, ovos e leite. O pão era geralmente embebido em vinho aquecido ou então regado com azeite e esfregado em alho, sendo o leite mais consumido o de cabra ou de ovelha. Três qualidades de pão eram produzidas: o *panis mundus*, que era o pão de primeira qualidade, o *panis secundarius* feito com farinha de segunda qualidade e possuindo mais farelo e o *panis sordidus*, que era o pão de mais baixa qualidade, consumido pelos pobres.

Com a decadência do Império Romano e as invasões bárbaras, iniciou-se a Idade Média, marcada pela criação de comunidades agropastoris, sendo muitas dessas comunidades subordinadas a um reino, desenvolvendo-se assim o feudalismo, estrutura econômica, política, social e cultural caracterizada por grandes propriedades agrárias independentes e autossuficientes cercadas por muros, onde a população vivia sob o poder do senhor feudal. A autonomia política e econômica desse sistema contribuiu para o crescimento dos feudos que mais tarde se tornariam cidades (BATISTA, 2012, p. 3; SHAN, 2015. p. 2).

### **1.3 As práticas de consumo nas Sociedades: da Idade Média a idade Moderna**

A Idade Média caracteriza-se por uma economia ruralizada, enfraquecimento comercial, supremacia da Igreja Católica e um sistema de produção feudal. A sociedade era hierarquizada, composta por várias classes sociais: a nobreza feudal, o clero, os servos e pequenos artesões. A nobreza se constituía dos senhores feudais, cavaleiros, condes, duques e viscondes, detentores de terras e arrecadadores de impostos dos camponeses. O clero (membros da Igreja Católica) tinha um grande poder, pois era responsável pela proteção espiritual da sociedade, era isento de impostos e ainda arrecadava o dízimo. Os servos (camponeses) e os pequenos artesãos compunham a terceira camada.

Na base do sistema feudal estavam os servos, que viviam em cidades com muros altos para proteção contra inimigos. Estas cidades passaram a ser locais de trocas de produtos e especiarias, transformando-se em verdadeiros mercados que favoreciam o desenvolvimento do comércio, as corporações de ofício e a especialização do trabalho.

Embora se constate por um lado que o desenvolvimento das cidades foi marcado por períodos de guerras e por populações devastadas por epidemias e fome, também se verifica por outro lado que a cidade de Constantinopla tinha aproximadamente um milhão de habitantes que consumiam uma grande variedade de produtos, que atendiam outras necessidades além daquelas de subsistência características da Pré-História e da Idade Antiga. Uma ampla variedade de produtos e especiarias era comercializada, encontravam-se pérolas, perfumes, tapetes de luxo, peles, assim como tecidos de seda oriundos da Síria. Compravam-se também alimentos como trigo, peixe, mel, bem como vinhos provenientes da Europa (SOUZA, 2015, p. 4). O flagelo entre muitos indivíduos não impedia a classe alta, sobretudo a nobreza feudal, de consumir produtos diferenciados daqueles que consumiam os servos e os artesãos no que concerne a alimentos, bebidas, vestuário, acessórios e bens para ambientação.

Para Lima (2007, p. 25), o consumo nessa sociedade, enquanto compra de bens (produtos) e de serviços, era algo reservado exclusivamente para a nobreza, também chamada de classe privilegiada, e estava associado ao *status*. Os reis e os senhores feudais podiam consumir muito e da melhor qualidade, enquanto os servos teriam que se contentar em produzir para os dois primeiros. Não existia a mínima possibilidade de um servo consumir os produtos e os serviços que o rei ou o senhor feudal consumiam.

Os aristocratas e os eclesiásticos podiam, assim como os senhores feudais, consumir de tudo, principalmente devido à condição econômica privilegiada. Esta classe recebia de seus camponeses, pelo uso da terra, prestações em serviço e produtos agrícolas. Detentores de vários senhorios, não se fixavam numa certa terra, morando cada parte do ano numa região onde consumiam a parcela da produção local que lhe cabia. Podiam, então, ter alimentos todo o ano, independentemente das alternativas agrícolas de cada senhorio.

Franco Junior (2011) afirma que, na Idade Média, os mosteiros - local para onde os monges se retiravam da vida mundana e viviam como eremitas, num regime de flagelações e jejuns prolongados - foram responsáveis pela simplificação dos alimentos e enriquecimento da qualidade de vários produtos. Cultivaram a uva para o vinho, a maçã para a cidra e o malte para a cerveja. Levaram frutas e legumes para as mesas, exploraram

minas de sal, praticaram a pecuária, curtiram o couro, aprimoraram a conservação dos alimentos e faziam pão.

O peixe era um alimento muito consumido por ser barato e popular, e a pesca do arenque foi responsável pela prosperidade de várias cidades. Muitos mosteiros e castelos nobres mantinham viveiros para criação de peixes, como a truta e o salmão. Nesse período, o consumo alimentar era mais valorizado que o luxo de outros produtos que faziam parte da área do vestuário e de outras áreas consumo. Os alimentos eram oriundos da própria natureza e justapostos, sem levar em consideração sua combinação, cor, consistência e sabor. O gosto pelas especiarias era grande, sendo que a noz-moscada e a pimenta-do-reino, bem como o açúcar, e, sobretudo, os cereais, principalmente o trigo, eram considerados produtos de primeira necessidade e estavam limitados à mesa dos reis e dos senhores ricos por serem raros e caros (FAUSTO, 1996, p.14).

Neste período, a base da alimentação era essencialmente carnívora. Grandes quantidades de gado eram abatidas no início do verão, quando as forragens acabavam no campo. A carne era armazenada e precariamente conservada pelo sal, pela defumação ou simplesmente pelo sol. Esses processos, usados também para conservar o peixe, deixavam os alimentos intragáveis, e, desse modo, os condimentos/especiarias eram utilizados para disfarçar o sabor e o odor desagradável (Op. cit, 1996, p.14.).

Segundo Santos (2007, s/p), a questão alimentar tinha função estruturante na organização econômica e social na Idade Média devido às crises periódicas na produção de alimentos, vinculadas às penúrias causadas, sobretudo, pela falta de cereais, principalmente do trigo. Franco Junior (2001, s/p) salienta que pelo menos cinco períodos de fome generalizada e de grande escassez de alimentos foram verificados em todo ocidente. Em função disso, havia um forte apelo para o consumo de cereais secundários ou outros tipos de trigos, como a cevada, a aveia, o centeio e o milho, dos quais se produzia o pão da escassez, também conhecido como pão preto, consumido pelos pobres. Contraditoriamente, o pão dos ricos era o pão branco, de farinha pura, fina e superior.

No século XIV, as crises periódicas e as tensões sociais tornaram-se mais agudas, aumentando à taxa de mortalidade devido à fome e a epidemia da peste negra e, como consequência, as cidades começaram a se esvaziar e cada região tentou produzir tudo aquilo de que necessitava. Tais fenômenos aumentaram a insegurança alimentar, de acordo com Franco Junior (2001, s/p), bastava uma má colheita para que a mortalidade

rapidamente se elevasse, devido às dificuldades em obter alimentos em outras ou entre regiões.

Tudo isto, naturalmente, teve reflexos no setor secundário (comércio). À medida que cada indivíduo gastava mais com alimentação menos recursos tinha para consumir outros bens manufaturados pelas oficinas de artesãos. Com a queda da taxa de crescimento populacional diminuiu a procura de trigo e outros cereais produzidos no campo, e, conseqüentemente, os preços destes produtos baixaram. Contudo, os preços dos produtos artesanais manufaturados produzidos nas cidades continuaram subindo (tecidos de lã, de seda, artigos de madeira, osso, couro, metais e armas, dentre outros), reduzindo o poder de compra dos nobres.

Segundo Pedro (1995, p.128), com a diminuição do poder aquisitivo da nobreza, esta passou a exigir que os servos pagassem os impostos feudais em dinheiro em vez de produtos ou de trabalho. A pressão exercida pelos senhores feudais sobre os servos para aumentar suas rendas foi chamada de segunda servidão e levou estes últimos à total exaustão, provocando uma estagnação da produção. Diante da crise, surgiram ondas de rebeliões camponesas que se estenderam até as cidades. Nas cidades, ao mesmo tempo, a nobreza tentava limitar cada vez mais os rendimentos dos trabalhadores (artesãos), e, revoltados com as pressões, os camponeses e os trabalhadores urbanos se rebelaram contra a nobreza, explodindo grandes crises, conflitos que contribuíram para o enfraquecimento da nobreza e para o fim do feudalismo.

Com o fim do feudalismo, as relações sociais de produção agrícola foram se modificando, os nobres tiveram que fazer concessões aos camponeses e começou a surgir, principalmente na Inglaterra, um novo tipo de agricultura, designadamente a agricultura comercial, praticada pelos agricultores que conseguiram se libertar da servidão e trabalhar para os nobres que se transformaram em fazendeiros capitalistas.

Segundo Pedro (1995, p.143), com a crise da economia feudal, a vida urbana e o comércio se reorganizam, garantindo novo impulso e atraindo grandes contingentes da população rural para a cidade. Assim, as contradições internas do feudalismo, principalmente a luta de classe entre a nobreza e os servos, levaram este sistema à decadência. Dessa crise nasce uma nova Europa no século XV, com características econômicas, sociais e políticas bastante diferenciadas do período feudal.

#### **1.4 O consumo nas sociedades: da Idade Moderna à contemporaneidade**

Esta época se caracteriza por um minoramento da "trilogia negra" - fomes, pestes e guerras - criando condições propícias às descobertas marítimas e as rotas comerciais ao encontro de povos e de novos produtos. Como resultado, a partir do final século XV e início do século XVI, o comércio cresceu extraordinariamente, fruto, naturalmente, de modificações ocorridas no interior das sociedades feudais europeias (aumento da população, crescimento e desenvolvimento das cidades, desenvolvimento das manufaturas, dos transportes, das comunicações, dos mercados, das ciências, etc.).

As rotas comerciais permitiram o desenvolvimento das cidades ocidentais e a aproximação dos saberes das civilizações europeia, muçulmana e bizantina. De acordo com Arruda (1980, p. 13), a partir destas rotas foram aparecendo outras rotas secundárias, surgindo em seus cruzamentos feiras medievais onde os comerciantes paravam para trocar e vender seus produtos. Pouco a pouco as feiras foram se prolongando e se estabilizando, tornando-se primeiramente em centros permanentes de trocas e comércio e, depois, em cidades chamadas burgos, sendo os seus habitantes chamados burgueses.

Muitos artesãos se estabeleceram nestas cidades ou centros urbanos e organizaram-se em corporações de ofício de acordo com a mesma profissão. De acordo com Arruda (1980, p. 13), as corporações defendiam os interesses dos artesãos, evitando a concorrência externa e a rivalidade entre os mesmos dentro de uma mesma cidade, sendo que, para isso, regulavam a qualidade dos produtos e o preço unitário da produção. Os horários de funcionamento das oficinas, o método de fabricação e a quantidade produzida eram também controlados, de forma a adequar a produção ao consumo (PEDRO, 1995, p. 142).

Cada artesão tinha a sua própria oficina, na qual se trabalhava com as portas abertas para que os compradores e/ou consumidores pudessem inspecionar, caso assim o desejassem, a qualidade dos produtos e dos serviços. A matéria-prima e as ferramentas pertenciam ao próprio artesão, mestre na sua especialidade, sujeito do seu trabalho. Seus filhos, ou algum parente, podiam auxiliá-lo em troca do aprendizado da profissão. Excepcionalmente, nas grandes cidades, onde a indústria de tecelagem de lã já era desenvolvida, os mestres contratavam diaristas (os antecessores dos assalariados) que só se tornariam mais numerosos a partir do século XVI (ARRUDA, 1980, p. 14).

Para Volpi (2007, p.7), a última página da Idade Média estava sendo virada, o surgimento da classe burguesa e a abertura de outras rotas comerciais entre a Europa e a Ásia acenderam as luzes para um novo período na trajetória da humanidade e da nova sociedade de consumo, *com especificidades diferentes daquela da Idade Antiga e da Idade*

*Média* (grifo da autora). Segundo Barbosa (2004, p.19), a partir do século de XVI registra-se o aparecimento de todo um conjunto de novos produtos nos diversos segmentos sociais, fruto dessa expansão ocidental em direção ao oriente.

No século XVII, a expansão marítima europeia constituiu, através das grandes navegações, o processo para a expansão das atividades comerciais e a acumulação de capitais para Europa. Segundo Arruda (1980, p.20), o interesse econômico envolvia a necessidade de ampliar a produção de alimentos em virtude da retoma do crescimento demográfico; a necessidade de encontrar metais preciosos para suprir a escassez de moedas; bem como a necessidade de romper o monopólio exercido pelas cidades italianas no Mediterrâneo, o qual contribuía para o encarecimento das mercadorias vindas do Oriente. Além deste monopólio, a tomada de Constantinopla pelos turcos otomanos, contribuiu para encarecer ainda mais os produtos vindos do Oriente.

Ademais, a expansão marítima propiciou igualmente o contato comercial entre várias partes do mundo (Europa, Ásia, África e América), favoreceu a ampliação dos conhecimentos geográficos, a relação entre culturas diferentes e grandes transformações na Europa e nas Américas. O comércio tornou-se mundial, deslocando o eixo econômico do Mediterrâneo para o Atlântico, sendo possível pressupor-se que a primeira etapa da globalização do final do século XX aconteceu neste período do século XVII.

Conforme Mota (1997, p.115), o afluxo de metais provenientes das colônias americanas causou uma verdadeira revolução no preço dos produtos. Os bens mais procurados eram o ouro e as especiarias. Para se ter uma ideia, o ouro era utilizado como moeda confiável e empregado pelos aristocratas na decoração de templos e palácios bem como na confecção de roupas. As especiarias (açúcar, café, condimentos, remédio e/ou perfumaria) eram substâncias muito ativas, utilizadas em pequenas quantidades e caras, sendo empregadas para vários fins.

Em relação à necessidade de ampliar a produção de alimentos, produtos como o açúcar, que era uma especiaria, vão-se tornando, com o plantio da cana-de-açúcar nas colônias das Américas, alimento de consumo em massa. Assim como o açúcar, também o café, que era uma especiaria, passou a ser, bem mais tarde, consumido em grande escala em todo o mundo.

Os condimentos como a noz-moscada, o gengibre, a canela, o cravo e, sobretudo, a pimenta, diferentemente do açúcar e do café, continuaram raros e caros, e isto se explica pelas técnicas limitadas de conservação existentes e por hábitos alimentares pouco

desenvolvidos. Segundo Fausto (1996, p.13), havia na realidade da sociedade de consumo à época uma espécie de hierarquia no consumo destes condimentos, limitados à mesa dos ricos. Na base da hierarquia estavam os condimentos de cheiro acre, como o alho e a cebola; no alto, os condimentos mais finos, com odores aromáticos, suaves, lembrando o perfume das flores.

No século XVIII, a agricultura, que na sociedade de consumo da Idade Antiga e até o final da Idade Média era de subsistência, passa a ter fins comerciais. Produtos entre muitas espécies alimentares como o tomate, a batata, o milho, o arroz e outros, tornam-se importantes na alimentação ocidental e transformam-se em mercadoria, isto é, passam a ser vendidos, obtêm valor de troca. A produtividade agrícola aumentou consideravelmente, aumentou a oferta de alimentos, as pessoas passaram a viver mais tempo e, conseqüentemente, a população aumentou e a indústria ganhou mais mão de obra e consumidores.

#### **1.4.1 Da Revolução Industrial a sociedade de consumo contemporânea**

O termo Sociedade de Consumo é um dos inúmeros rótulos, segundo Barbosa (2004, p. 7), utilizados por intelectuais, acadêmicos, jornalistas e profissionais de marketing e de outras áreas para se referirem à sociedade contemporânea. Entretanto, para esta autora, o termo sociedade de consumo traz alguns embaraços conceituais na medida em que o consumo, quer seja para fins de satisfação de necessidades básicas e/ou supérfluas, é uma atividade que esteve sempre presente em toda e qualquer sociedade humana e não somente a partir da sociedade contemporânea.

Para Marx (1983)<sup>1</sup>, o consumo está também presente em todas as sociedades. O indivíduo produzindo em sociedade é naturalmente o ponto de partida, desde as sociedades pré-capitalistas. Historicamente, o indivíduo se apresenta num estado de dependência, que se inicia de forma natural na família, progredindo da família até as dimensões da tribo e destas até as diferentes formas de comunidade (MARX, 1983, p. 201). Isto significa dizer que à medida que as primeiras tribos cresciam e se desenvolviam, os seus membros foram aprendendo a trabalhar para satisfazer as suas necessidades de consumo vitais e assegurar a sobrevivência da coletividade (CEDAC, 1982, p. 27). Para Marx (1983, p.201), somente no século XVIII, na sociedade burguesa, as diferentes formas do conjunto da produção

---

<sup>1</sup>MARX, Karl. Contribuição a crítica da economia política; tradução Maria Helena Barreiro Alves. 2ª Edição. São Paulo, Martins Fontes, 1983. Esta introdução datada de 29 de agosto de 1857 segue a fotocópia do Manuscrito do Instituto de Marxismo - Leninismo.

social passaram a apresentar ao indivíduo outros meios exteriores para o este realizar os seus objetivos particulares.

Corroborando Marx (1983), Veblen (1988, p.17) é enfático em afirmar que o consumo é algo típico de todas as sociedades humanas e que o hábito de consumir vai evoluindo historicamente conjuntamente com a evolução da sociedade e da humanidade. Chama a atenção para o período em que a atividade industrial passa a se sobrepor à atividade predatória (tipicamente da época pré-histórica) fazendo com que a acumulação de bens (produtos) e a propriedade privada se tornem a base das relações sociais capitalistas.

De acordo com a teoria econômica, todas as comunidades primitivas tinham como objetivo básico o acúmulo de bens, principalmente de alimentos, para sua subsistência, ao passo que, para as sociedades pós-industriais, os objetivos vão além do consumo para a sobrevivência ou subsistência. Para Veblen (1988, p.18), a eficiência industrial vai produzir bem mais do que o estritamente necessário para a subsistência, inclusive daqueles que se ocupam ou não do processo industrial.

Segundo Veblen (1988, p. 16), este consumo é concebido na perspectiva de atender tanto as necessidades físicas do consumidor, isto é, seu conforto material, como as suas necessidades mais elevadas, espirituais, estéticas, intelectuais ou outras, seja qual for a sua natureza. É frequente, na teoria econômica, falar-se então numa luta ulterior pela riqueza nessa nova base industrial, como sendo uma competição pelo aumento dos confortos da vida, principalmente pelo aumento das condições físicas que o consumo de bens proporciona e pela acumulação de capital.

Os estudos que tratam das transformações ocorridas com a Revolução Industrial concentram o foco desse fenômeno nas tecnologias de produção com vista ao abastecimento do mercado em função do aumento populacional. Para Campbell (2001, p. 31), qualquer compreensão da Revolução Industrial deve pressupor, simultaneamente, a capacidade de abastecimento do mercado bem como o desenvolvimento e ampliação do consumo e, conseqüentemente, uma revolução do consumidor, o qual promoveu modificações tanto na procura quanto no abastecimento, conduzindo, conseqüentemente, ao aumento da produção. Portanto, a justificativa para o crescimento da procura com base apenas no aumento exponencial do crescimento da população e do poder aquisitivo não justifica totalmente a Revolução Industrial.



Para Campbell (2001, p. 33), os historiadores econômicos foram obrigados a aceitar que a resposta para a Revolução Industrial devia ser buscada também na mudança de valores e atitudes dos consumidores perante o consumo, no papel essencial desempenhado por uma nova atitude moral do consumidor para com a aquisição de outros bens (produtos) além daqueles referentes às necessidades básicas.

Para Veblen, com a nova base industrial torna-se frequente a luta pela riqueza como uma competição pelo aumento do conforto de vida, e, em 1899, em sua obra *A teoria da Classe Ociosa*, estabeleceu o conceito de consumo conspícuo ao referir-se ao dispêndio efetuado com a finalidade precípua de mostrar riqueza, de exibir condição social, por meio da compra de artigos de luxo e de gastos ostentativos. Para o autor, na mente do consumidor conspícuo, tal exibição serve como meio para ter ou manter um *status* social perante um grupo social que determina socialmente objetos e bens, atribuindo-lhes *status* mais elevado ou mais baixo dependendo da condição. Nesta mesma direção, Barbosa (2004, p. 15) acrescenta que, precedendo a Revolução Industrial, houve uma Revolução dos hábitos de consumo e comerciais, ingrediente central da modernidade e da modernização ocidental direcionada para uma nova sociedade do consumo.

Para Arruda (1980, p. 119), a partir do século XVIII, a Revolução Industrial provocou transformações profundas e radicais na sociedade, consideradas revolucionárias não apenas nas técnicas, mas, também, em relação ao social. Além das transformações técnicas, comerciais e agrícolas, a Revolução Industrial pode ser considerada essencialmente como sendo a passagem da sociedade rural para a sociedade industrial, a mudança do trabalho artesanal para o trabalho assalariado, a utilização da energia a vapor no sistema fabril concomitante com a energia humana.

As consequências geradas pela Revolução Industrial tiveram efeitos em todas as áreas. A separação progressiva entre a agricultura e a produção artesanal, entre o campo e a cidade, levou a contraposição entre os bens de consumo produzidos no campo e os meios de produção na cidade. Gradualmente, esta separação entre os dois setores básicos da economia, agricultura e produção artesanal, vai sendo dissolvida, a produção capitalista de mercadoria destruiu definitivamente a unidade entre agricultura e produção artesanal e também dissolveu outros vínculos entre diversos setores das sociedades pré-capitalistas e, por conseguinte, penetrou incessantemente na produção simples de mercadorias (MANDEL, 1982, p.265).

Para tanto, segundo Huberman (1981, s/p) houve grande investimento no melhoramento das ferramentas e das máquinas para a indústria e a agricultura. A utilização de novos métodos como a rotação de safras, as sementes selecionadas e o surgimento de novos equipamentos agrícolas, levou a um extraordinário aumento na produção de alimentos como resultado da Revolução Agrícola. Os grandes donos de terras, em busca de lucro, fizeram investimentos de capital em suas fazendas. Estes investimentos, juntamente com a utilização de novos métodos na agricultura, contribuíram para o aumento do consumo de alimentos, para a sobrevivência de uma parcela considerável da população, e, por conseguinte, para o aumento demográfico.

À medida que aumentavam as populações e as cidades cresciam, eram construídas as ferrovias, seguidas depois pelas estradas, levando a que as lavouras fossem sendo empurradas para longe dos centros consumidores. Nesse processo, segundo Mandel (1982, p.265), os vegetais e outros alimentos frescos foram cedendo espaço, no comércio e na mesa das pessoas, aos produtos alimentares que podiam ser transportados com maior facilidade e que duravam mais tempo. Em função do aumento do consumo deste tipo de alimento, as indústrias de alimentos começaram a demandar matérias-primas agrícolas, propiciando a especialização crescente dos empreendimentos agrônômicos.

A partir da segunda Revolução Industrial ou Tecnológica, em meados do século XIX, uma série de empreendimentos é desenvolvida no campo da indústria química, elétrica, do petróleo e do aço, incluindo-se entre eles a introdução de navios de aço movidos a vapor, o incremento do avião, a produção em massa de bens de consumo, a industrialização de alimentos, a refrigeração mecânica e outras técnicas de preservação e a invenção do telefone eletromagnético. Esse período marca também o advento da Alemanha e dos Estados Unidos como potências industriais, somando-se à França e o Reino Unido.

Nesse período vale destacar o desenvolvimento dos meios de consumo coletivo que aparecem e passam a ter importância com o processo de industrialização e com as transformações urbanas. Lojicine é enfático em afirmar:

o que vai caracterizar duplamente a cidade capitalista é, de um lado, a crescente concentração dos meios de consumo coletivo que vão criar novas necessidades sociais e de outro modo de aglomeração específica do conjunto dos meios de reprodução do capital e da força de trabalho (LOJIKINE, 1997, p. 146)

Segundo Saraiva (2015, p. 36), compreender essa forma de consumo implica entender que o espaço urbano, a infraestrutura, os equipamentos, as políticas públicas, os produtos e os serviços determinam a condição e a qualidade de vida da população. Que a

reprodução da força de trabalho se dá por meio do consumo apreendido individual e coletivo. O primeiro se dirige a uma necessidade particular do indivíduo, dependente do salário auferido (um objeto ou um produto perfeitamente individualizado ou aqueles bens e serviços comprados individualmente – alimentos, roupas, móveis, atendimento médico, serviços de beleza, dentre outros). O segundo diz respeito aos serviços coletivos, que se constituem como valores de uso coletivo, indispensáveis ao desenvolvimento econômico e social, bem como à reprodução da força de trabalho e à produção do capital.

Para Lojkine (1997, p.146), os meios de consumo coletivo tratam dos equipamentos e serviços sociais urbanos (escolas, creches, áreas de lazer como praças, parques e clubes recreativos, centros comunitários, hospitais, serviços de saúde, serviços de alimentação, infraestrutura básica - rodovias, telefonia, saneamento - meios de transporte, de comunicação, de lazer e de cultura) que se constituem como valores de uso coletivo, indispensáveis ao desenvolvimento econômico e social. Para Castells (1983), a cidade é o espaço do consumo coletivo, dos serviços sociais, do uso e da vida cotidiana. Diferentemente do consumo individual de mercadorias, o consumo coletivo deve se realizar econômica e socialmente não por meio do mercado, mas por meio do Estado e de suas políticas públicas caracterizadas como meios de consumo coletivo.

A necessidade dos serviços relacionados aos meios de consumo coletivos surgiu em decorrência da industrialização e das transformações urbanas e passou a constituir requisitos para a eficácia do processo de produção capitalista. Entre muitos, destacamos: o transporte e as comunicações intraurbanas, a eliminação dos dejetos, a regulação do tráfego, o controle da contaminação e a segurança pública. Somando-se a estes, e para que as aglomerações cumpram efetivamente o papel de potencializar a acumulação capitalista, são necessários, além desses serviços de uso coletivo, outros adicionais à sobrevivência cotidiana: provimento de energia; água potável; creches, escolas e universidades; hospitais e centros de saúde; serviços de alimentação; áreas de recreação, esportes e cultura como parques, centros culturais, teatros, dentre outros (SARAIVA, 2015, p.36).

Para Jaramillo (1986, p. 64), o processo de industrialização e acumulação capitalista gerou um enorme desenvolvimento dos chamados consumos coletivos. A cidade capitalista permite o acesso a esses valores de uso coletivo aos quais não se chegaria de outra maneira. Porém, ao mesmo tempo, a sociedade evidencia dificuldades cada vez maiores para satisfazer essas necessidades sendo alguns desses consumos coletivos como

verdadeiras formas de vida, tais como saúde, alimentação, educação, transporte e habitação.

No que diz especificamente respeito aos alimentos, neste período, segundo Flandrini e Montarini (1998, p.25), a Revolução Industrial incide, principalmente, no surgimento e na expansão das indústrias de alimentos, não só modificando os hábitos alimentares, mas sim, na verdade, revolucionando a alimentação, mais propriamente o consumo alimentar. Em termos históricos, começam a surgir soluções mais radicais para os problemas de abastecimento das populações europeias, concomitante com o rápido processo de industrialização da Inglaterra e de outros países da Europa ocidental (PEDROCCO, 1998, p.763).

A indústria de alimentos passa a desenvolver técnicas de conservação dos alimentos com o objetivo de aumentar a produtividade. Destaca-se o método descoberto pelo francês Nicolas Appert, que buscou uma forma para produzir conservas, primeiramente em garrafas de champanhe e, mais tarde, em latas de ferro. Appert fez experiências com a máquina a vapor conseguindo assim que o cozimento ultrapassasse a temperatura de ebulição da água (ALIMENT..., 2013, s/p).

Em 1802 Appert abriu uma fábrica de conservas para suprir a armada francesa e, em 1812, foi fundada a primeira fábrica de conservas de alimentos para o mercado consumidor, acontecimento que transformou, à época, a forma de acondicionar alimentos na Europa. Outro processo criado no mesmo período foi à pasteurização, quando o cientista francês Louis Pasteur resolveu o problema da rápida fermentação de vinhos que prejudicava a indústria vinícola da França. O mesmo método foi aplicado com sucesso na produção da cerveja no século XX e na pasteurização para o tratamento do leite e de outros produtos (Op.cit. 2013, s/p.).

Concomitante a revolução da alimentação, mais propriamente do consumo alimentar, em termos históricos, segundo Pedrocco (1998, p.763), a expansão demográfica progressiva subverte o equilíbrio já precário dos recursos alimentares nas regiões em vias de industrialização. As condições de vida das classes trabalhadoras que vivem nas cidades tornam-se, então, particularmente penosas porque os alimentos são insuficientes e muito caros, sobretudo por causa das carências do sistema de abastecimento, prejudicado pela falta de condições dos matadouros e dos mercados para acolher o excedente de gado e de mercadorias que é o corolário do aumento de consumo.

Nos primeiros tempos da Revolução Industrial, uma longa série de boas colheitas propiciou o aumento da população e seu sustento e, de certa forma, uma melhoria das condições de vida. Entretanto, com o avanço da industrialização, a saúde da população urbana começou a se deteriorar, principalmente devido à imensa concentração populacional nas cidades, sofrendo a população com as epidemias, as péssimas condições de habitação, a estafa causada pelo trabalho e, sobretudo, a alimentação insuficiente e inadequada.

Esta conjuntura faz surgir, neste período, a preocupação com a Segurança Alimentar como uma questão de segurança nacional para todos os países. A discussão apontava para a exigência, por parte de cada país, de formação de estoques estratégicos de alimentos e fortalecimento da visão sobre a necessidade de buscar a autossuficiência do consumo de alimentos. A Segurança Alimentar passou a se constituir como uma temática debatida com real importância em todos os países do mundo.



## **CAPÍTULO 2**

### **2. Primeiros estudos sistematizados sobre Segurança Alimentar e Nutricional**

Este capítulo se propõe discutir a questão da Segurança Alimentar e Nutricional, não apenas como disponibilidade de alimentos, mas enfatizando, historicamente, o acesso dos consumidores aos alimentos. Nessa perspectiva, destaca-se a importância crucial da segurança alimentar e nutricional, não somente relacionada às contradições que podem levar a agudas crises de alimentos e até a fome, mas também refletir sobre a disputa árdua entre interesses econômicos e políticos, bastante conflitantes em torno do significado e das tendências da Segurança Alimentar e Nutricional em todo o mundo.

#### **2.1 Nos países Norte Americanos e Europeus**

A preocupação com a segurança alimentar passa a se constituir como um assunto debatido na sociedade após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918). O fornecimento de alimentos se tornou motivo de dominação de um país sobre o outro, e a segurança alimentar, à época, passou a ter estreita ligação com o conceito de Segurança Nacional e com a capacidade de cada país produzir sua própria alimentação de forma a não ficar vulnerável a cercos ou boicotes devido a razões econômicas, políticas ou militares.

Após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), e, em particular, a partir da constituição da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945, o conceito de segurança alimentar ganha força a custa de interesses divergentes. Segundo Macedo (2009, p.33), dois pontos de vista antagônicos se evidenciam, gerando conflitos e tensão política. Para os recém-criados organismos internacionais, a exemplo da FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura), a segurança alimentar é entendida como o direito humano ao acesso ao alimento de qualidade. Em contraposição, as Instituições de *Bretton Woods*, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial entendem a segurança alimentar como um mecanismo de mercado, a ser garantido pelo próprio mercado e não como um direito que deve ser garantido pelo Estado.

A disputa política entre os principais blocos econômicos refletia esse antagonismo de ideias a respeito da Segurança Alimentar. O problema da insegurança alimentar no mundo era visto pelo mercado como decorrente da produção insuficiente de alimentos, principalmente nos países pobres. A percepção era que as crises na oferta e na distribuição de alimentos seriam causadas pelas altas taxas de natalidade das populações pobres e pelas condições climáticas adversas (MIRANDA NETO, 1985, p.12). Entretanto, uma rigorosa análise desse problema realizada pelo *Chicago Council on Foreign Relations*, à época,

desmentiu categoricamente essas hipóteses ao constatar que a produção agrícola crescera em cerca de 50% nos países pobres; que houvera um aumento de 0,5% ao ano na produção *per capita* de alimentos; que a taxa de crescimento da população mundial, assim como a pressão sobre a oferta de alimentos, estava declinando; que grandes impactos adversos do clima sobre a produção de alimentos não estavam previstos até o ano 2000 (JOHNSON, 1980 *apud* MIRANDA NETO, 1985).

Nos anos de 1960, especialistas em vigilância alimentar e nutricional evidenciam o enfoque multicausal e multissetorial no acompanhamento dos problemas de alimentação e nutrição. Segundo a UNICEF (1997, s/p), a desnutrição infantil é entendida como resultado de dieta inadequada e falta de segurança alimentar. A isso somam-se as doenças resultantes de cuidados inadequados da mãe para com a criança, e de serviços de saúde deficientes. As causas básicas que condicionam esses fatores são atribuídas às estruturas sociais e institucionais, sistemas políticos e ideológicos, programas governamentais, serviços públicos de saúde, saneamento básico, distribuição de riquezas e de recursos potenciais. Contudo, à época, o fator identificado como crucial para a multicausalidade dos problemas de alimentação e nutrição era atribuído, sobretudo, a desigualdade de distribuição e acesso, por parte dos pobres, aos alimentos, sendo a pobreza estabelecida como a principal causa de desnutrição (MONTE, 2000, p. 288; UNICEF, 1997, s/p).

Na década de 70, particularmente entre 1972 e 1974, devido a problemas climáticos ocorreram duas grandes quebras da produção de alimentos nas principais áreas produtoras de alimentos, contribuindo drasticamente para a diminuição dos estoques de cereais a nível mundial. Para se ter uma ideia, o estoque de trigo caiu de 50 milhões de toneladas em 1971 para 27 milhões em 1973, atingindo o menor valor em 20 anos (FAO, 2000, s/p.). Essa queda de estoque contribuiu para tornar a subnutrição um problema mundial, que afetou milhares de pessoas (MENEZES, 1998, s/p).

No mesmo período, duas fortes secas atingiram a África. A primeira ocasionou a morte por fome de cerca de 100 mil pessoas nos países da África Subsaariana. A segunda seca atingiu a Etiópia e matou, também por fome, cerca de 200 mil pessoas. Paralelamente, o mundo viveu a crise do petróleo, que provocou uma abrupta subida dos preços dos combustíveis, fertilizantes e pesticidas, agravando a crise alimentar (TAKAGI, 2006, p.12).

Esse cenário propiciou a realização da 1ª Conferência Mundial de Alimentação em 1974, organizada pela FAO. Ainda que os estudos ressaltassem que o fator crucial da



multicausalidade dos problemas de alimentação e nutrição era, sobretudo, a desigual distribuição e o acesso inadequado aos alimentos por parte dos pobres, sendo a pobreza estabelecida como a principal causa da desnutrição, na ocasião da referida conferência, a discussão centrou o enfoque, sobretudo, nas políticas agrícolas, reforçando a crença de que a segurança alimentar dependia fundamentalmente de uma política de armazenamento estratégico, devendo-se fazer crescer os estoques e assegurar a consolidação de acordos internacionais sobre diferentes produtos agrícolas. Com o enfoque totalmente voltado para o produto e a produção, a dimensão do Direito Humano à Alimentação Adequada foi colocada em segundo plano (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p.11).

Foi a partir desse contexto que a Revolução Verde se intensificou, devido, principalmente, ao uso de sementes de alto rendimento, pesticidas, fertilizantes, irrigação e mecanização, inclusive no Brasil, originando um enorme impulso na produção de soja (BRASIL, 2013, p.11). Essa estratégia, segundo Maluf, Menezes e Valente (1996, p. 74), aumentou a produção de alimentos, mas, paradoxalmente, provocou a deterioração da qualidade dos alimentos e o aumento do número de famintos e de excluídos, em função da falta de garantia de acesso físico e econômico aos alimentos em decorrência da pobreza e da falta de acesso aos recursos necessários, principalmente a renda e a terra.

Segundo Valente (1986, p. 49), declarações semelhantes à de Maluf, Menezes e Valente (1996) foram feitas pela OMS, pela UNICEF, pelo Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento do Fundo Internacional para Desenvolvimento Agrícola e pelas organizações internacionais e agências bilaterais. Contudo, as propostas de ação desses organismos não refletem fielmente o que propõem, isto é, a discrepância entre o nível de análise e das propostas de ação é uma característica comum desses organismos.

Na década de 90, o conceito de Segurança Alimentar foi ampliado, incorporando novas noções de acesso ao alimento e de qualidade, como mostra Belik (2003):

toda população deve ter pleno acesso físico e econômico a alimentos seguros e nutritivos que satisfaçam as suas necessidades e preferências nutricionais para levar uma vida ativa e saudável (BELIK, 2003, p.23).

Somando-se a isso, nas declarações da Conferência Internacional de Nutrição, realizada pela FAO e pela Organização Mundial da Saúde em Roma, em 1992, o conceito de Segurança Alimentar agrega definitivamente o aspecto nutricional e sanitário dos alimentos passando a ser designado de Segurança Alimentar e Nutricional. Além disso, o conceito incorporou também as noções de acesso a alimentos seguros (não contaminados biológica ou quimicamente) e de qualidade (nutricional, biológica, sanitária e tecnológica),

produzidos de forma sustentável, equilibrada e culturalmente aceitável (VALENTE, 2002, p.54).

Contudo, mais de dez anos após a I Conferência Internacional de Nutrição, a FAO constatou que os objetivos de erradicar a fome no mundo estavam longe de ser alcançados, pois estimativas indicavam que haveria cerca de 680 milhões de pessoas famintas no mundo no ano 2010. Na perspectiva de discutir essa questão, em novembro de 1996 a FAO realizou a Cúpula Mundial da Alimentação em Roma, reunindo representantes de 185 países e da Comunidade Europeia, com o objetivo de renovar o compromisso global de eliminar a fome e a subnutrição e atingir a segurança alimentar para todas as pessoas. Nessa ocasião, os países participantes, inclusive o Brasil, assinaram a Declaração de Roma, firmando o compromisso de erradicar a fome em todos os países, com a meta inicial de reduzir pela metade o número de subnutridos em seu território até o ano de 2015 (BELIK, 2003, p. 9; TAKAGI, 2006, p. 15).

Neste mesmo contexto da Cúpula Mundial da Alimentação surge o conceito de Soberania Alimentar, apesar de o debate ser dirigido para a noção de segurança alimentar. Segundo Campos & Campos (2007, p. 5), nesta reunião foi reafirmado o conceito de segurança alimentar como “o direito de toda pessoa a ter acesso a alimentos saudáveis e nutritivos, em consonância com o direito a uma alimentação apropriada e com o direito fundamental de não passar fome”. Entretanto, movimentos sociais do campo presentes em um Fórum paralelo à Cúpula questionaram este conceito de Segurança Alimentar difundido pela FAO, alegando que ele acomoda muito bem as políticas neoliberais e o agronegócio.

Estes movimentos sociais, vinculados a Via Campesina, criticaram a discussão dos governos, contrapondo o conceito de Soberania Alimentar ao conceito de segurança alimentar. De acordo com Caro (2010, s/p), segundo a noção de Soberania Alimentar, o alimento não é uma questão de mercado e sim uma questão de soberania, portanto, o direito à alimentação e a produzir soberanamente não se negocia. Este novo conceito, considerado transgressor, representa uma ruptura com relação à organização dos mercados agrícolas, imposta pelas negociações da OMC, que já tinham violado as medidas protecionistas para a agricultura implementadas previamente pelos governos. Ainda segundo a autora, com as medidas neoliberais impostas pelas organizações econômicas mundiais, houve um ajuste da definição de segurança alimentar garantindo o direito à

alimentação por meio da liberalização do comércio de alimentos, abrindo caminho para fazer da alimentação um grande e lucrativo negócio.

Conforme Campos & Campos (2007, p. 5), a crítica da Via Campesina baseia-se no fato de as políticas de segurança alimentar se preocuparem apenas em garantir alimentos sem atentar onde e como são produzidos, favorecendo o agronegócio e contribuindo para inviabilizar a agricultura camponesa, uma vez que a mera oferta de alimentos pode ser atendida através da importação ou da produção em larga escala de alguns produtos em forma de monocultura.

Para se contrapor a essa forma neoliberal de garantir o acesso a alimentação a Via Campesina propõe o conceito de Soberania Alimentar como:

“o direito dos povos de definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito a alimentação para toda a população com base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e a diversidade de modos camponeses, pesqueiros e indígenas de produção agropecuário, de comercialização e de gestão dos espaços rurais, nos quais a mulher desempenha um papel fundamental. A soberania alimentar favorece a soberania econômica, política e cultural dos povos.” (Declaração final do Fórum Mundial de Soberania Alimentar, assinada pela Via Campesina, Havana, Cuba/2001, citada por Campos, 2006:154/155)

Esta compreensão de soberania alimentar é utilizada como referência em diferentes espaços, inclusive na legislação brasileira. De acordo com Leão (2013, p. 17), importam à soberania alimentar a autonomia e as condições de vida e de trabalho dos agricultores familiares e camponeses, o que se reflete na produção de alimentos de qualidade, seguros, diversos, ambientalmente sustentáveis e adequados à cultura local. Este conceito também é relevante no que diz respeito à soberania das nações e sua autossuficiência com relação aos alimentos para consumo interno.

No início de 2002, a FAO organizou em Roma uma nova conferência - Cúpula + 5 - visando avaliar o progresso do compromisso assumido pelos países signatários, ou seja, que assinaram a declaração de Roma, cinco anos antes. Os estudos apresentados nessa conferência demonstraram que a meta fixada para 2015 de reduzir pela metade o número de subnutridos estaria muito distante de ser atingida, pois a trajetória das políticas de combate à fome não apresentava resultados significativos. Na ocasião, as estimativas apontavam para a existência de 816 milhões de pessoas que não consumiriam o suficiente segundo os padrões de nutrição. De acordo com Takagi (2006, p.15), o diagnóstico acerca desse fracasso era atribuído a não vontade política por parte dos governos para eliminar o

problema do combate a fome, refletido na presença praticamente nula de autoridades no referido evento considerado de significativa importância.

## **2.2 Primeiros estudos sistematizados no Brasil sobre Segurança Alimentar e Nutricional**

Diferentemente dos Países Europeus que, tal como foi constatado, começaram a pensar a Segurança Alimentar desde a Idade Média, a construção dos primeiros conceitos sobre essa temática no Brasil se evidencia a partir da década de 1930 com os estudos sistematizados de Josué de Castro sobre as condições de vida do operariado pernambucano, um ensaio marcante intitulado *As condições de vida das classes operárias no Recife: estudo econômico de sua alimentação*, publicado em 1935 no Rio de Janeiro.

Nesse ensaio, destaca, prioritariamente, o problema da fome, salientando a tese de que o problema não é apenas um fenômeno biológico, mas, sobretudo, econômico e social, ou seja, do sistema capitalista e das relações sociais de produção. Para ele, não era o homem que procurava não comer ou comer mal, mas sim o sistema econômico que, para privilegiar os controladores dos meios de produção, pagava à classe operária salários insuficientes para o atendimento de suas necessidades mínimas. Nessa direção, Josué de Castro dirigiu os seus estudos para a análise não apenas do problema da fome em si e de sua incidência sobre as pessoas mal alimentadas, mas também para as causas do problema, e a ameaça que representava para a humanidade, as sequelas que deixava nas populações mal alimentadas, com repercussões na esperança de vida, na produção e no desenvolvimento intelectual do homem (ANDRADE, 1997, p.173).

Segundo Castro (1984, p. 21), ao imperialismo econômico e ao comércio internacional interessava que a produção, a distribuição e o consumo dos produtos alimentares continuassem a se processar como fenômenos econômicos e não como fatos ligados aos interesses da saúde pública. Com base nessa perspectiva, orientada a princípio pelos colonizadores europeus e depois pelo capital estrangeiro, expandiu-se no país uma agricultura extensiva de produtos exportáveis ao invés de uma agricultura intensiva de subsistência, capaz de matar a fome do povo.

Na década de 1940, com o desenvolvimento de pesquisas e estudos sobre a situação alimentar e da fome dominante no país, Josué de Castro escreveu: *Geografia da fome*, onde fez um mapeamento das características alimentares do Brasil, documentou a existência de situações de fome e afirmou que estas são determinadas por fatores sociais e econômicos, e não são consequências de fenômenos naturais.

Os resultados destes estudos contribuíram de forma significativa para dar visibilidade à questão social da fome, cujo tema passa a assumir importância no cenário nacional e internacional, chamando a atenção para o fato de que somente por meio de ações sociais e coletivas, como a implantação progressiva de políticas públicas de segurança alimentar, se poderia transformar em realidade o direito humano universal a alimentação (ANDRADE, 1997, p. 171).

Estudos mostram (Silva, 1995; Vasconcelos, 2005) que o Governo Vargas, a época, instituiu medidas emergentes na política trabalhista que deveriam ter influência direta na alimentação da classe trabalhadora. Dentre estas medidas, pode ser destacada a instituição do salário mínimo - que deveria satisfazer as necessidades normais do trabalhador e de sua família; a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) e da Comissão Nacional de Alimentação (CNA).

A partir desse interesse dos nutrólogos em transformar o saber sobre higiene e economia alimentar em medidas concretas, bem como do interesse do Estado em dispor em sua esfera de intelectuais que pudessem contribuir para o sucesso do seu projeto político, nasce em 1940, segundo L'abbate (1988, p. 91), a Política de Alimentação no Brasil, sendo o SAPS o primeiro órgão criado como parte dessa política. Este órgão tinha como competência promover a instalação de refeitórios em empresas com mais de quinhentos funcionários e fornecer refeições às empresas com menor número, vender alimentos a preço de custo a trabalhadores com famílias numerosas visando o combate à fome, proporcionar educação alimentar, formar pessoal técnico especializado e apoiar pesquisas sobre alimentos e a situação alimentar da população, bem como assegurar condições favoráveis de higiene à alimentação dos trabalhadores (L'ABBATE, 1988, p. 91; SILVA, 1995, p. 87).

Em 1942, as políticas nacionais de alimentação e nutrição no Brasil são aprimoradas com o Decreto-Lei nº 4.750, de 28 de setembro de 1942, que criou a Coordenação da Mobilização Econômica (CME). Dentre os benefícios prestados por esta comissão destaca-se, à época, a criação do Serviço Técnico de Alimentação Nacional (STAN) que tinha como objetivo orientar a produção agrícola e industrial de alimentos, racionalizar a produção agropecuária e a comercialização, além de prestar assistência técnica à novel agroindústria brasileira através de um laboratório de tecnologia de alimentos (SILVA, 1995, p.88; PINTO, 2014, p. 8).

Em 1943, o STAN passa a contar com uma divisão técnica composta por quatro consultorias: 1) Política Econômica da Alimentação; 2) Produção Agrícola e Indústrias Alimentares; 3) Investigações Biológicas e 4) Propaganda Alimentar e Organização Social. Através dessas consultorias, são realizados inúmeros estudos e inquéritos estatísticos sobre aspectos relacionados à fisiologia da nutrição, bem como acerca das condições de alimentação da população. Os resultados desses estudos contribuíram para subsidiar as ações do poder público em busca de soluções adequadas para os problemas alimentares.

Segundo L'abbate (1988, p. 107), um dos objetivos do STAN era aplicar os resultados práticos dos estudos realizados pelas quatro consultorias aos interesses da coletividade. No entanto, os resultados práticos dos estudos foram ampliados, sobretudo, à industrialização em grande escala de produtos alimentares. As ações do STAN voltaram-se ao apoio aos industriais através da implementação de pesquisas e experimentos sobre novos métodos de conservação de alimentos com a finalidade de aumentar a produção interna de alimentos e produtos farmacêuticos.

Após a extinção da CME e do STAN, foi criada, em fevereiro de 1945, pelo Decreto-Lei no 7.328, a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) vinculada ao Conselho Federal de Comércio Exterior. Essa comissão tinha como atribuições estudar e propor as normas da Política Nacional de Alimentação, do estado de nutrição e os hábitos alimentares da população brasileira considerando o respectivo padrão de vida. Ademais, deveria acompanhar e estimular as pesquisas relativas às questões e problemas de alimentação, propondo os auxílios que julgasse necessários ou convenientes, trabalhar a correção de defeitos e deficiências da dieta brasileira, estimulando e acompanhando as devidas campanhas educativas, e, ainda, concorrer para o desenvolvimento da indústria de desidratação dos alimentos no Brasil (PINTO, 2014, p. 8; SILVA, 1995, p. 88).

Após ser regulamentada em 1949, a CNA foi transferida para o Ministério da Educação e Saúde, e apenas em 1951 foi regulamentada como órgão responsável por assistir o governo na formulação da Política Nacional de Alimentação. Entre as suas realizações merece destaque a promulgação, em 1953, do Primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição intitulado “A Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil”, em cujo planejamento participaram técnicos norte-americanos, que passaram a assessorar a comissão, sobretudo, na realização dos inquéritos alimentares (L'ABBATE, 1988, p.122; VASCONCELOS, 2005, p. 442; PINTO, 2014, p.8).

Prioritariamente direcionado aos grupos sociais menos favorecidos, este plano visava primariamente à assistência alimentar e nutricional do grupo materno infantil e, em segundo lugar, aos escolares e trabalhadores. Para tanto, integrou ações da área alimentar como: inquéritos nutricionais; expansão da merenda escolar; assistência alimentar a adolescentes; programas regionais; enriquecimento de alimentos básicos e o apoio à indústria de alimentos (L'ABBATE, 1988, p.124).

Os objetivos do Plano Nacional de Alimentação e Nutrição foram apresentados na Terceira Conferência Latino-Americana de Nutrição, na Venezuela, em 1953. Na apresentação se deu ênfase às relações entre:

[...] subnutrição-saúde-productividade, postas num encadeamento de causa e efeito e reconhecendo que apenas a reforma socioeconômica é capaz de resolver o problema da desnutrição. [...] Destaca-se também a necessidade de cuidar da desnutrição como problema número um da saúde pública, que tem suas raízes mergulhadas profundamente na estrutura econômica e social da nação (L'ABBATE, 1988, p. 122-124).

Por apontar essa perspectiva, o plano é considerado um marco na trajetória da Política Social em Alimentação e Nutrição no Brasil e, nessa direção, deveria ser desenvolvido em todo país (NASCIMENTO, 2010, p. 14). Contudo, devido à falta de recursos financeiros e humanos para dar cumprimento às ações propostas, apenas a Campanha da Merenda Escolar foi realmente concretizada. Sob o controle do Ministério da Educação, a partir de 1955 a campanha deveria atender todas as escolas públicas, porém, conforme Silva (1995, p.88) e L'abbate (1988, p. 120), atendeu inicialmente apenas algumas escolas dos estados do Nordeste. Posteriormente, por meio de doações de organizações internacionais como o Fundo Internacional de Socorro à Infância - FISI/ONU (hoje, o UNICEF) e, na década 60, dos programas "Alimentos para a Paz" e "Aliança para o Progresso" e da "*Agency for International Development - USAID*", a campanha se expandiu para outras regiões do País.

O governo brasileiro realizou campanhas para a introdução dos alimentos obtidos através do convênio MEC-USAID e para práticas educativas sobre alimentação, que se tornaram um dos pilares das políticas de alimentação e nutrição da época. Por meio desse convênio eram doados aos países pobres do terceiro mundo os excedentes agrícolas dos Estados Unidos com o objetivo primordial de garantir a estabilidade dos preços no mercado internacional e fomentar o desenvolvimento de mercados externos, compostos por potenciais compradores que se habituariam a certos produtos recebidos inicialmente por intermédio destas doações (BOOG, 1997, p. 6).

A quantidade de alimentos recebidos entre 1950 e 1970, a título de doação ou a preços simbólicos, é difícil de precisar. No biênio 1968-1969, o *Food for Development* contribuiu com 187.000 toneladas, em boa parte distribuídas através de programas de atenção materno-infantil, assistência ao trabalhador e organizações religiosas de cunho assistencialista caritativo. Simultaneamente, com o apoio da USAID (*United States Agency for International Development*), foram feitas tentativas para introduzir ou desenvolver localmente alimentos formulados de baixo custo, tais como Soleina, Vitasoy, Sacy, Fortifex, Cerelina, concentrados proteicos de peixe e macarrão com soja. Programas visando à educação nutricional e a produção desses alimentos no domicílio e nas escolas públicas foram implantados em vários estados do Nordeste, do Centro e do Sul (SILVA, 1995, p. 88).

Em 1972, a CNA foi extinta, sendo substituída pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), criado por meio da Lei nº 5.829. O referido Instituto apresentava como objetivos assistir o governo na formulação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição, propor o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), promover e fiscalizar a sua execução e avaliar os resultados. Além disso, almejava estimular a pesquisa científica de apoio (SILVA, 1995, p. 90). Considerado um dos “projetos de impacto” do governo militar na área da assistência alimentar, direcionado às populações em situação de extrema vulnerabilidade social, o INAN centralizava todos os programas da área de alimentação e nutrição. Para que os programas pudessem ser desenvolvidos, dependiam de uma ação conjunta entre várias instituições governamentais, e esta situação envolvia trâmites burocráticos para a consecução dos recursos orçamentários, pelo que, por conta disso, as ações demoravam a acontecer e acabavam não sendo efetivadas como deveriam (L’ABBATE, 1988, p. 130; SILVA, 2014, p. 18).

O PRONAN foi mais um programa na área de alimentação e nutrição, implementado em 1973 e composto por doze subprogramas, advindos de diversas estruturas de governo. A forma de execução desses Programas variava consideravelmente, podendo ir da distribuição de alimentos em espécie para diferentes populações pobres e de risco (gestantes, nutrizes, pré-escolares e escolares desnutridos), até estratégias de abastecimento e comercialização de alimentos a baixo custo, passando pela concessão de incentivos fiscais aos empregadores que fornecessem alimentação aos seus trabalhadores a preços subsidiados. Vale a pena ressaltar que o primeiro PRONAN (1973-1974) teve a sua execução prejudicada devido a dificuldades de operação bem como a irregularidades



constatadas em auditorias públicas (BARROS e TARTAGLIA, 2003, p. 120; SILVA, 2014, p. 19).

O PRONAN II (1976-1979) se caracterizou como proposta modelo da Política Nacional, incluindo várias ações tais como a suplementação alimentar, o amparo ao pequeno produtor rural, o combate às carências específicas, a alimentação do trabalhador e o apoio à realização de pesquisas e capacitação de recursos humanos (L'ABBATE, 1989, p. 13). Complementando essas ações, em 1975 foi assinado um convênio INAN/Banco Mundial em apoio ao Programa de Nutrição Brasil, destinado a testar formas e canais de intervenção nutricional, desenvolver capacidades técnicas e gerenciais e promover pesquisa e treinamento na área de alimentação e nutrição (SILVA, 1995, p.90).

De acordo com Silva (1995, p.104), depois de mais de 20 anos de experiência, o PRONAN, apesar de investimentos equivalentes a mais de US\$ 8 bilhões de reais e não obstante os mais de sete milhões de toneladas de alimentos básicos e formulados distribuídos para as populações miseráveis, pobres e em risco, não chegou a se afirmar como política nacional eficiente no combate à desnutrição. Vários fatores justificam o fracasso do PRONAN, entre os quais: a falta de integração eficiente entre as ações de nutrição e saúde; a falta de vigilância, acompanhamento, avaliação e reorientação dos diversos programas que o integravam, e, em adição a tudo isso, os programas não possuíam coordenação nem articulação entre si, a atenção para a área rural era reduzida e as irregularidades constantes bem como as incertezas na liberação de recursos prejudicava a eficácia dos resultados do programa. Nesse cenário, o PRONAN II foi mantido até 1990, quando foi extinto.

### **2.2.1 A redemocratização do País e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**

No início da década de 1980, período no qual a sociedade civil organizada lutou ativamente pelo restabelecimento do Estado de Direito, aprofundaram-se as lutas políticas pela democracia e pelos direitos sociais que confluíram, a partir do ano de 1985, para a transição da ditadura militar para um governo civil. Nessa conjuntura, surge um emergente e amplo movimento social contra a fome e a favor da segurança alimentar e nutricional, na perspectiva da cidadania e da soberania alimentar. Observa-se que a intervenção estatal na área de alimentação e nutrição se apresenta como uma das prioridades políticas no processo da transição democrática (VASCONCELOS, 2005, p. 446; LEÃO, 2012, p. 15).

Com o processo de redemocratização do país, é registrada a primeira referência acerca da Segurança Alimentar a nível governamental, quando o Ministério da Agricultura, em 1985, elabora a proposta “Política Nacional de Segurança Alimentar”. Naquele momento, a concepção utilizada era próxima daquela adotada pela FAO, que dava ênfase a autossuficiência da produção de alimentos, mas, ao mesmo tempo, apontava a insuficiência de renda como a causa fundamental da falta de acesso aos alimentos.

No referido documento, consta que:

“a segurança alimentar se concretiza em dois objetivos: atender às necessidades alimentares da população; b) atingir a autossuficiência nacional na produção de alimentos”. Segundo essa proposta, não era possível enfrentar a questão alimentar como algo específico do setor agrícola com o aumento da produção de alimentos. (TAKAGI, 2006, p.18).

A proposta obteve pouca repercussão, contribuindo apenas para o debate acerca da temática da Segurança Alimentar. A utilização da noção de segurança alimentar no país limitou-se a avaliar o controle do estado nutricional da população, sobretudo a desnutrição infantil, sob a égide da Vigilância Alimentar e Nutricional, sem considerar aspectos importantes como a questão de classe e condição socioeconômica (MALUF et al, 1996, p. 67; BRASIL, 2002, p. 11).

Em 1986, o Ministério da Saúde, por intermédio do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), convocou a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (como parte da 8ª Conferência Nacional de Saúde), na qual se afirmou a compreensão de que a alimentação é um direito básico. Na ocasião, foi proposta a criação de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição – CNAN, vinculado ao Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN, e de um Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional – SSAN, vinculado ao Ministério do Planejamento, ambos com participação de representantes da sociedade civil (BURLANDY, 2009, p. 855; INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 12).

Nesta conferência, o diagnóstico da situação de insegurança alimentar do país ganhou destaque, identificando a incapacidade de uma parcela significativa da população brasileira em ter acesso aos alimentos como uma das principais consequências da pobreza e do desemprego. (SILVA, 2014, p. 23; INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 12).

Considerando essa perspectiva, foi proposto um conceito de Segurança Alimentar ampliado:

A garantia, a todos, de condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades básicas, com base em práticas alimentares que possibilitem a

saudável reprodução do organismo humano, contribuindo, assim, para uma existência digna (MACEDO et al, 2009, p. 36).

Esse entendimento articula duas dimensões bem definidas: a alimentar e a nutricional. A primeira se refere aos processos de disponibilidade (produção, comercialização e acesso ao alimento) e a segunda diz respeito, mais diretamente, à escolha, ao preparo, ao consumo alimentar e sua relação com a saúde e com a utilização biológica do alimento (MACEDO et al, 2009, p. 37; BRASIL, 2013, p. 13). Apesar dessa abordagem, o conceito teve pouca influência nas políticas públicas da época.

Em 1991, foi divulgada a segunda proposta de uma política nacional de segurança alimentar elaborada pelo “Governo Paralelo”<sup>2</sup>. Essa proposta nuclearia as políticas de produção agroalimentar (políticas agrárias, de produção agrícola e agroindustrial), de comercialização, de distribuição e de consumo de alimentos com uma perspectiva de descentralização e de diferenciação regional. Paralelamente, ocorreriam ações emergenciais contra a fome, e, ainda, ações governamentais de controle da qualidade dos alimentos e estímulo a práticas alimentares saudáveis (BRASIL, 2002, p. 12; MALUF et al, 1996, p. 68).

No início de 1993, esta proposta foi aceita pelo Governo Itamar Franco, contribuindo para a introdução definitiva da questão agroalimentar e para a reintrodução da temática da fome como prioridades na agenda política nacional. A partir daí, ampliou-se bastante a adoção da noção de segurança alimentar como referência das políticas públicas nos vários níveis da administração pública no Brasil (MALUF, MENEZES e VALENTE, 1996, p. 68).

A prioridade atribuída ao combate à fome pelo Governo Itamar Franco (1992-1994) se concretizou a partir de três fundamentos básicos. O primeiro se constituiu da elaboração do “Mapa da Fome”, pelo IPEA<sup>3</sup>, em 1993, o qual revelou que 32 milhões de brasileiros não tinham renda suficiente para se alimentar. O segundo dizia respeito à elaboração do Plano de Combate à Fome e à Miséria. O terceiro foi constituído a partir da criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), composto por Ministros do

---

<sup>2</sup> O Governo Paralelo se estruturou sob a liderança de Lula após a derrota nas eleições de 1989, e constituiu-se como instrumento de ação política para apresentar propostas alternativas de políticas públicas, enquanto empreendia uma oposição qualificada e uma fiscalização crítica e democrática do governo Fernando Collor de Mello ([www.institutolula.org/historia](http://www.institutolula.org/historia)).

<sup>3</sup> Instituto Econômico de Pesquisa Aplicada.

Estado e representantes da sociedade civil, na sua maioria indicados pelo Movimento pela Ética na Política (BRASIL, 2002, p. 11).

Esse movimento, fomentado por Herbert de Souza em 1993, sem atacar a causa principal da fome e da insegurança alimentar, lançou a campanha Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, em favor dos excluídos, e promoveu inúmeras campanhas de distribuição de alimentos e de combate a carências sociais. Baseada na compreensão de que cabe à cidadania instituir a lógica da solidariedade, apontando o rumo ao Estado e ao mercado, a campanha articulou vários setores da sociedade civil brasileira objetivando solucionar o problema da fome e da insegurança alimentar (BRASIL, 2002, p. 12; MALUF, MENEZES e VALENTE, 1996, p. 69).

No bojo do Movimento pela Ética na Política, desencadeado pela Ação da Cidadania, e com o apoio do CONSEA, realizou-se a primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar (CNSA), em julho de 1994. A referida conferência produziu uma declaração política e um documento programático com as condições e requisitos para uma Política Nacional de Segurança Alimentar (MALUF, MENEZES e VALENTE, 1996, p. 70). Nessa oportunidade, firmou-se o entendimento de que uma Política Nacional de Segurança Alimentar deveria basear-se em três eixos de ações: (1) Ampliar as condições de acesso à alimentação e reduzir o seu peso no orçamento familiar; (2) Assegurar a saúde, nutrição e alimentação a grupos populacionais determinados; e (3) Assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e do aproveitamento deles, estimulando assim práticas alimentares e estilos de vida saudáveis (BRASIL, 2002, p. 13; MACEDO et al, 2009, p. 39).

A experiência do CONSEA durou menos de um ano, quando o novo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) o substituiu pelo Conselho da Comunidade Solidária, que orientou o foco da segurança alimentar e nutricional para o combate à pobreza. Esse conselho apresentou uma nova estratégia de combate à pobreza e à exclusão social, a partir da convergência de programas setoriais para os municípios e famílias mais pobres, visando a sua integração no território nacional (BRASIL, 2002, p.14; BURLANDY, 2009, p. 856).

Com o objetivo de enfrentar a fome e a pobreza, no âmbito de um plano de estabilização monetária e a partir de um conjunto de ações articuladas e de promoção de parcerias entre Estado e sociedade, a estratégia proposta pelo Conselho visava a união de esforços e recursos disponíveis do governo e da sociedade civil na busca de soluções mais

eficientes e eficazes para a melhoria da qualidade de vida das populações mais pobres (VASCONCELOS, 2005, p. 448; BRASIL, 2002, p. 14).

Em 1996, aconteceu em Roma a Cúpula Mundial de Alimentação – CMA com o objetivo de renovar o compromisso global de eliminar a fome e a subnutrição e atingir a segurança alimentar para todas as pessoas. Participaram desta reunião representantes de 185 países, inclusive o Brasil, e da Comunidade Europeia. No seu papel de articulador, o Conselho da Comunidade Solidária, em parceria com a FAO, coordenou um grupo de trabalho sobre Segurança Alimentar e Nutricional que objetivou a preparação do documento apresentado na CMA. Após o processo de elaboração desse documento, o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional passou a ser divulgado com mais força no Brasil. Nessa ocasião, os países participantes assinaram a Declaração de Roma firmando o compromisso de erradicar a fome em todos os países, com a meta inicial de reduzir pela metade o número de subnutridos em seu território até o ano de 2015 (BELIK, 2003, p. 9; TAKAGI, 2006, p. 15; BRASIL, 2002, p. 14).

Esse evento foi um marco no sentido de se estabelecer que a Segurança Alimentar deveria ser abordada em três níveis, integrando as nações, o domicílio e os indivíduos. O documento da declaração final deixa implícitas quatro dimensões de atuação para as políticas públicas: a disponibilidade, o acesso, a estabilidade e a utilização dos alimentos. Além disso, deixa explícita a associação entre pobreza e subnutrição, atribuindo ao Estado a responsabilidade pela garantia do Direito Humano à Alimentação (BELIK, 2012, p. 97).

Em paralelo, a atuação do Conselho da Comunidade Solidária, que discutia a Segurança Alimentar e Nutricional com foco no combate à pobreza, instituiu um Comitê Técnico Interministerial com a participação da sociedade civil para analisar a atuação governamental na área de Segurança Alimentar e Nutricional. O trabalho conjunto dessas duas instâncias propôs a articulação e o fortalecimento de ações já existentes bem como novas iniciativas que, em seu conjunto, constituiriam, efetivamente, uma Política Nacional de Segurança Alimentar (MALUF, MENEZES e VALENTE, 1996, p.71).

Em 1998, representantes de 40 organizações e entidades da sociedade civil fundaram o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN) visando promover a articulação das ações da sociedade brasileira no combate à fome e à miséria. O referido Fórum tinha como proposta estabelecer no país parcerias entre governos estaduais e outras organizações com o intuito de implementar estratégias locais de SAN (BRASIL, 2002, p. 16; TAKAGI, 2006, p. 22).

No mesmo ano teve início o processo de formulação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição, a qual, em 1999, foi aprovada pelo Conselho Nacional de Saúde como elemento integrante da Política Nacional de Saúde. Os eixos de ação, definidos na I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional realizada em 1994, foram estratégicos para a construção da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN). Dentre os eixos estratégicos, alguns foram incorporados as diretrizes da política, destacando-se entre eles: produção e acesso a uma alimentação de qualidade; necessidade de programas de alimentação e nutrição para grupos populacionais nutricionalmente vulneráveis; controle de qualidade dos alimentos; promoção de hábitos alimentares e estilos de vida saudáveis (MACEDO et al, 2009, p. 40).

Em 1999, o Conselho da Comunidade Solidária, após oito anos de atuação, foi transformado no Programa Comunidade Ativa, coordenado também pela Secretaria Executiva da Comunidade Solidária vinculada à Casa Civil da Presidência da República. É importante considerar, em função do objetivo deste estudo, que o conselho da Comunidade Solidária priorizou a incorporação do setor privado, com e sem fins lucrativos, na elaboração e implementação de projetos que colaborassem com as ações públicas, inclusive em substituição do papel do poder público, na medida em que, tradicionalmente, são vistos como obrigação do Estado a alfabetização, a promoção da educação infantil, entre outros (SARAIVA, 2009, p.51; VALENTE, 2004, s/p).

O Programa Comunidade Ativa aprofunda o caráter de maior atuação na comunidade local com ações que deveriam ser desenvolvidas pelo poder público de forma mais eficaz. Os municípios prioritários escolhidos para desenvolver as ações foram aqueles que apresentavam menor IDH (Índice de Desenvolvimento Humano). Articulado ao Comunidade Ativa, partindo de agendas locais de desenvolvimento, o Governo Federal priorizou estas localidades cujos programas estavam focados na redução da mortalidade infantil, na atuação de agentes comunitários de saúde, no Saúde da Família e no acesso ao microcrédito (TAKAGI, 2006, p.46). O foco das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional é direcionado, portanto, para o combate à pobreza e a exclusão social, sem priorizar as questões de acesso direto aos alimentos e sua utilização, e assim atacar a causa principal da desnutrição e da insegurança alimentar e nutricional.

A partir de 2000, o governo de Fernando Henrique Cardoso adota programas de transferência direta de renda como estratégia para assistir à população carente. Fundamentada na experiência do Programa Bolsa Escola - adotado pelo governo federal e

com base na experiência bem-sucedida desse programa no Distrito Federal (1994-1998), a Área Técnica de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde propõe mais um Programa, o Bolsa Alimentação. Sob a responsabilidade da CGPAN<sup>4</sup>, esse programa visava à promoção das condições de saúde e nutrição de gestantes, nutrizes e crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade, em risco nutricional, pertencentes a famílias sem renda ou que possuísem renda mensal de até R\$90,00 *per capita*, ou seja, famílias que vivessem na miséria extrema (VASCONCELOS, 2005, p. 449; MACEDO et al, 2009, p. 40).

A partir de 2001, o tema da Segurança Alimentar e Nutricional, totalmente esquecido no governo FHC, volta à agenda nacional por meio do debate ocasionado pelo Instituto Cidadania - ONG ligada ao presidente de honra do Partido dos Trabalhadores Luiz Inácio Lula da Silva - através do lançamento do *Projeto Fome Zero: Uma proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil*. Esta proposta se constituiu como um dos instrumentos da campanha vitoriosa do candidato à Presidência da República. Vale ressaltar que a referida proposta não se constituiu como algo novo, ou original, mas sim cópia da primeira proposta, formulada em 1991, de Política de Segurança Alimentar e Nutricional pelo Governo Paralelo, à época o Instituto Cidadania (VASCONCELOS, 2005, p. 449; TAKAGI, 2006, p 53).

Em 2003, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para Presidente da República, coube à equipe de transição ligada ao Instituto Cidadania transformar o Projeto Fome Zero em programa de governo. Esta equipe solicitou apoio a FAO, ao BID e ao Banco Mundial para transformar o Projeto Fome Zero em um programa de governo (TAKAGI, 2006, p.84; MACEDO, 2009, p. 40).

Para o cumprimento dos objetivos do programa foi sugerido, pela equipe de transição, a criação de uma estrutura operacional envolvendo todos os ministérios, inclusive a criação de mais um Ministério Extraordinário, o de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), além de um conselho consultivo, que foram criados e também extintos (VASCONCELOS, 2005, p. 450).

Em 2003 o CONSEA é reativado, com 62 membros, sendo 13 ministros, 38 representantes da sociedade civil e 11 observadores. De caráter consultivo e de assessoria

---

4 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.

imediate ao Presidente da República, o conselho tinha como objetivo propor as diretrizes gerais da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (VASCONCELOS, 2005, p. 450; BURLANDY, 2009, p. 856; TAKAGI, 2006, p. 114). Dentre as atividades desenvolvidas pelo conselho a partir sua reativação destaca-se a organização da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em março de 2004. O evento contou com a participação de mil delegados indicados pelas Conferências Estaduais e cerca de 300 convidados, no qual se buscou a construção conjunta de ações por parte do governo e da sociedade civil para a área de SAN (TAKAGI, 2006, p. 115; BRASIL, 2013, p. 14).

Os temas abordados nessa Conferência envolveram diferentes setores e ações ligadas, entre as quais se destacam as de produção; comercialização; controle de qualidade dos alimentos; direitos do consumidor e o direito a informações sobre produtos alimentícios; acesso ao alimento e sua utilização no nível familiar, inclusive nas relações com o estado de saúde, articulando a questão alimentar e nutricional, incluindo o estímulo a práticas alimentares saudáveis e o respeito a diversidades culturais e a dimensão de gênero (MACEDO et al, 2009, p. 41).

A Conferência aprovou 153 resoluções, das quais 47 foram consideradas prioritárias. Entre as propostas prioritárias está a elaboração da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional e a instituição de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável que garanta orçamento próprio, com fundo específico, gestão participativa e realização de Conferências a cada dois anos (RELATÓRIO FINAL DA II CONFERÊNCIA, 2004, p. 5).

Em 2006, foi aprovada pelo Poder Legislativo (Congresso Nacional) a Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) que instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Sua elaboração foi feita a partir de processos participativos entre gestores governamentais e os conselheiros do CONSEA, sendo considerado o principal instrumento sobre o DHAA no Brasil (BRASIL, 2013, p. 142). A LOSAN estabelece princípios, diretrizes e objetivos do SISAN, através dos quais o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vista a assegurar o direito humano à alimentação (BURITY et al, 2010, p. 168).

O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional aceito no Brasil foi afirmado na LOSAN como:



A Segurança Alimentar e Nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (Artigo 3º, Lei 11.346/2006 - LOSAN).

Um importante avanço pode ser considerar nessa lei a promoção e garantia do DHAA como objetivo e meta da Política de Segurança Alimentar e Nutricional. O artigo 2º, em consonância com instrumentos internacionais de direitos humanos, conceituou de forma ampla o Direito Humano à Alimentação Adequada, reafirmando a teoria da indivisibilidade e a relação estreita entre DHAA e dignidade humana, nos seguintes termos:

A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população (Artigo 2º, Lei 11.346/2006 - LOSAN).

No Brasil, este direito está assegurado entre os direitos sociais da Constituição Federal de 1988, que introduziu, em 4 de fevereiro de 2010, a Emenda Constitucional nº 64:

Artigo 6º – São direitos sociais a alimentação, a educação, a saúde, 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 (BRASIL, 2013, p. 141).

A efetivação do direito a alimentação constitui obrigação do poder público e responsabilidade da sociedade, que, por meio da política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), articulada aos programas e políticas públicas correlatas, deve respeitar proteger, promover e prover o Direito Humano à Alimentação Adequada.

A experiência brasileira no que se refere à segurança alimentar e nutricional e ao direito à alimentação apresenta, sem dúvidas, conquistas e avanços, sobretudo, no campo dos conceitos e da legislação. Contudo, os estudos mostram a existência de problemas expressivos relacionados à efetivação da segurança alimentar e nutricional.

Estudos de avaliação dos programas, projetos e ações de SAN realizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social (CADERNOS, 2010, p. 119-136) evidenciaram, entre outros problemas nos projetos Cozinha Comunitária e Restaurantes Populares, baixa qualidade nutricional dos cardápios, inadequação de infraestrutura e falta de conhecimento da parte dos recursos humanos sobre boas práticas de manipulação de alimentos e problemas administrativos relacionados à gestão dos projetos. Além disso, no Programa de

Aquisição de Alimentos-Leite identificaram-se limitação na abrangência das ações e de recursos financeiros, bem como problemas na operacionalização das ações.

Outro estudo realizado por Casemiro, Valla e Guimarães (2010, p. 2088), objetivando debater as condições de promoção e defesa do DHAA, constatou que a tão propagada intersetorialidade por parte do governo ainda é um campo conflituoso que apresenta fragilidades e necessidades que precisam ser superadas. As ações do poder público carregam desalento e a participação popular se caracteriza como um convite do governo à população para que realize, com seu próprio esforço, um trabalho que é de sua responsabilidade, uma multiplicidade de ações que devem ser desenvolvidas pelo poder público e que influenciam diretamente a formulação, a execução e a avaliação das políticas públicas. Frente aos desafios cotidianos surgem as mais diversas estratégias de enfrentamento dos problemas sociais, dentre as quais a que destaca a questão do apoio social com foco na dádiva, nas relações de reciprocidade e solidariedade que sejam mencionadas a multimistura, as sobras de feiras, os lanches comunitários e as cestas básicas como forma de garantir a SAN.

No estado de Pernambuco, local onde se realiza este estudo, em 2003, auditoria realizada pelo Tribunal de Contas Estadual de Pernambuco (2003, p. 12-18) no “Programa Leite de Todos em Pernambuco”, encontrou falhas no controle sistemático do governo sobre as ações da cooperativa responsável pela gestão do programa; falha nas informações sobre os beneficiários; falhas no controle de qualidade do leite; falta de fiscalização periódica do programa e precária infraestrutura para distribuição do leite.

Outro estudo realizado também em Pernambuco, através de auditoria do Tribunal de Contas Estadual de Pernambuco (2005), avaliou a eficácia e a efetividade da gestão do Programa de Alimentação Escolar em Pernambuco, em todas as gerências regionais da Secretaria Estadual de Educação. O referido relatório identificou uma diversidade de problemas na efetivação deste programa e, entre estes, podem-se destacar os atrasos na chegada dos gêneros, em especial no setor rural; precárias condições de armazenamento dos gêneros alimentícios; falta de capacitação de recursos humanos; problemas na fiscalização do desenvolvimento do programa; problemas no planejamento dos cardápios e, conseqüentemente, na aquisição de gêneros alimentícios.

Segundo a Pnad, havia em 2009 segurança alimentar em 69,8% dos domicílios particulares brasileiros, a Insegurança Alimentar leve ocorreu em 18,7% dos domicílios, a Insegurança Alimentar moderada em 6,5% e a Insegurança Alimentar grave em 5%,

quando em 2004 estes valores foram, respectivamente, 18%, 9,9% e 7%, demonstrando um aumento da insegurança alimentar leve e redução da insegurança alimentar moderada e grave. De acordo com este mesmo estudo, a situação da segurança alimentar em Pernambuco melhorou consideravelmente, passando de 48,7% dos domicílios particulares em 2004, para 57,9% em 2009. Em estudo realizado por Pinto (2012, p. 51), a prevalência de segurança alimentar encontrada foi de 38,2%, e de insegurança alimentar 61,8%. Deste percentual, 24,7% corresponde a insegurança alimentar leve, 27,5% a insegurança alimentar moderada e 9,6% a insegurança alimentar grave.

Outros estudos apontados por Tavares e Leal (2012, p. 96-99) mostram a falta de regularidade e qualidade na alimentação escolar, baixa adesão dos beneficiários ao programa, baixo valor nutricional dos cardápios, ausência de capacitação sistemática das merendeiras, pouca adesão para compra de gêneros da agricultura familiar, falta de infraestrutura necessária ao funcionamento, baixa participação social dos conselhos na efetivação do controle social e forte ingerência administrativa.

Nunes, Cruz e Pinho (2014, p. 235) avaliaram as condições socioeconômicas de SAN de 150 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) residentes de um município do norte de Minas Gerais. A pesquisa mediu o nível de segurança alimentar através da Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar (EBIA) e evidenciou que 72% dos entrevistados sofriam de insegurança alimentar em grau leve, moderado ou grave. As autoras concluíram que as famílias contempladas pelo PBF vivem em vulnerabilidade social e a segurança alimentar e nutricional ainda não é garantida para essa população.

Magalhães (2014, p. 1340) analisou os principais desafios e dilemas na avaliação das políticas de segurança alimentar e nutricional. Concluiu que, devido à complexidade das ações na área de SAN, é importante estudar os limites das estratégias avaliativas e avançar na construção de novas abordagens teóricas e metodológicas. A autora concluiu que dificilmente será possível encontrar respostas e estratégias de intervenção na área de SAN sem o estudo das especificidades e singularidades locais.

Nesta perspectiva, é preciso enfrentar desafios e avançar na consolidação de novos processos avaliativos a fim de gerar evidências de efetividade das ações e também aprendizados para a construção de alternativas. A avaliação centrada nos resultados finais dos programas não informa de que forma os tomadores de decisões e os gestores públicos devem conduzir o processo de implementação das ações, rever as estratégias adotadas e atacar as causas dos problemas. A autora sugere ainda o desenvolvimento de pesquisas

empíricas sistemáticas na área de SAN, com ênfase em estudos de caso e interação entre dados quantitativos e qualitativos acerca do processo de implementação local, que evidencie aspectos e fatores dos programas, projetos e ações de SAN que possam contribuir para mudanças efetivas.



## **CAPÍTULO 3**

### **3. Da Política de Segurança Alimentar e Nutricional ao Marco Referencial de Educação Alimentar e Nutricional no Brasil: avanços e retrocessos.**

A educação nutricional é parte importante da nutrição aplicada que visa o aprendizado e a incorporação de hábitos nutricionalmente adequados e está inserida no âmbito das políticas públicas no contexto da promoção da saúde e da Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2012, p. 6). Consiste em um dos caminhos para a promoção da saúde, possibilitando a população refletir sobre o seu comportamento alimentar a partir da conscientização sobre a importância da alimentação para a saúde, permitindo a transformação e o resgate dos hábitos alimentares tradicionais (RODRIGUES E RONCADA, 2008, p. 317).

Desta forma, a promoção da alimentação saudável deve estar integrada a um programa de política pública intersectorial, que estimule a produção, a comercialização e o consumo de alimentos saudáveis, de preferência integrados à agricultura familiar, e com respeito à cultura alimentar (RODRIGUES E RONCADA, 2008, p. 317). Neste sentido, a Educação Nutricional é apontada como estratégia de ação a ser adotada prioritariamente em saúde pública para conter o avanço da prevalência de doenças crônico-degenerativas (BOOG, 1997, p.6).

A discussão acerca da Educação Alimentar e Nutricional (EAN) enquanto prática organizada no Brasil remonta a década de 1930, no início da conformação de nosso parque industrial e da organização de uma classe trabalhadora urbana. Neste período, são instituídas as leis trabalhistas, é definida a cesta básica de referência e os estudos de Josué de Castro descortinam a situação de desigualdade e fome no país. Nesse período, a Educação Alimentar e Nutricional era vista como um dos pilares dos programas governamentais de proteção ao trabalhador. Nasceu com a perspectiva de ser uma alavanca que determinaria mudanças significativas nas condições de alimentação da população trabalhadora (BOOG, 1997, p. 6; CASTRO E PELIANO, 1985, P.).

As estratégias de EAN eram dirigidas aos trabalhadores e suas famílias, a partir de uma abordagem atualmente avaliada como limitada e preconceituosa, uma vez que o objetivo era ensiná-los a se alimentar corretamente, sem discutir questões relativas a sua condição de vida, de classe e as desigualdades sociais.

Nesse período, a necessidade de promover a educação alimentar da população esbarrava também na falta de pessoal especializado para trabalhar os conteúdos desse tipo

de educação. Em função disso, na década de 1940, o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) formou a primeira turma de nutricionistas e criou cursos técnicos e profissionais na área de Nutrição. Entre os profissionais formados pelo SAPS estavam as Visitadoras de Alimentação, que trabalhavam junto aos lares e nas comunidades rurais para fazer educação alimentar no local onde a alimentação era preparada, ou seja, na cozinha domiciliar junto à classe trabalhadora e os filhos desses trabalhadores. A iniciativa foi considerada invasiva pela população beneficiada com a ação, que reprovava a intromissão desses profissionais de saúde que adentravam o âmbito doméstico, sendo essa iniciativa extinta na década de 50 (L'ABBATE, 1988; SANTOS, 2005; CIDRACK e BEZERRA, 2009).

Nas décadas de 50 e 60, a Educação Nutricional esteve vinculada, sobretudo, às campanhas de introdução de novos alimentos, como a campanha de introdução da soja na alimentação da população brasileira. Privilegiava-se o interesse econômico, por ser a soja um produto de exportação, em detrimento da preferência nacional pelo feijão. Nesse período a educação se voltava também para a utilização dos produtos obtidos mediante o convênio MEC/USAID. Nesse período, a *United States Agency for International Development* (USAID) implantou programas de ajuda alimentar internacional que tinham como principal objetivo aliviar os excedentes agrícolas americanos para garantir estabilidade dos preços no mercado internacional e fomentar o desenvolvimento de novos mercados (BOOG, 1997, p. 6; SANTOS, 2005, p. 682).

A Educação Nutricional foi chamada a intervir visando induzir alguns grupos da população a consumir os alimentos fornecidos pelos programas que legitimariam o recebimento desta ajuda externa (CASTRO e PELIANO, 1985, p. 197; BOOG, 1997, p. 6). Evidentemente, não faltaram críticas a tais iniciativas, o que levou ao descrédito da Educação Nutricional, por razões de ordem ética e política.

Após a instauração do regime militar em 1964, as políticas de alimentação no I e II Planos Nacionais de Desenvolvimento foram norteadas pelo pensamento técnico-científico. As medidas adotadas privilegiaram a suplementação alimentar, a racionalização do sistema produtor de alimentos e as atividades de combate às carências nutricionais específicas (L'ABBATE, 1989, p.22).

O paradigma social foi substituído pelo paradigma técnico, que procurou racionalizar as atividades de produção de alimentos e suplementação alimentar atribuindo exclusivamente aos técnicos que trabalhavam sob a égide do “Estado autoritário”, em

estreita colaboração com o setor produtivo, a decisão acerca dos programas sociais. À indústria de alimentos interessava-se sobremaneira na pesquisa de tecnologias e produção de “novos alimentos” que o Estado se propunha a adquirir para distribuir nos programas de suplementação alimentar. Nesse contexto, a Educação Nutricional começava a ser relegada para segundo plano (BOOG, 1997, p.6).

A partir de meados de 1970, o binômio alimentação-educação prevalecente começou a ceder espaço para o binômio alimentação-renda, resultado dos redirecionamentos das políticas de alimentação e nutrição traçadas no país, as quais, a partir de então, se pautavam no reconhecimento da renda como principal obstáculo para se obter uma alimentação saudável. Em decorrência, intensas críticas foram feitas à educação nutricional que vinha sendo desenvolvida, avaliada como meio de ensinar ao pobre a comer alimentos de baixo valor nutricional, ao invés de uma política que incentivasse a melhoria da condição de vida, e, por conseguinte, a renda (SANTOS, 2005, p. 682).

Durante a Conferência Mundial sobre Alimentação, em 1974, a união de vários países defendeu o direito universal à alimentação, livre do risco da fome e da desnutrição (DOMENE, 2003, p. 131). Nessa conferência foi afirmada a Declaração Universal para a eliminação definitiva da fome e da subnutrição, que declara:

[...] cada pessoa tem o direito inalienável de ser libertada da fome e da subnutrição, a fim de se desenvolver plenamente e de conservar as suas faculdades físicas e mentais (VATICANO, 1996, s/p).

Alimentação é defendida como um dos direitos humanos básicos e inerentes à dignidade, sendo papel do Estado respeitar, proteger e facilitar a ação dos indivíduos e comunidades em busca da capacidade de alimentar-se de forma digna, colaborando para que todos possam ter uma vida saudável e de qualidade (VALENTE, 2003, p.55).

Apesar dessa declaração, na década de 80, a educação nutricional passou a ser vista como prática domesticadora, repressora e até aviltante, reprovada por todos os que prezassem a liberdade de expressão. Comer o que se quer, na hora que se quer e como se quer era uma forma de exercer o direito à liberdade, e, conseqüentemente, ensinar o que é melhor para a saúde era entendido como cerceamento desse direito. Autores que analisaram a questão à época referiam-se ao fato dizendo que a Educação Nutricional fora para o “exílio”, ou seja, deveria ser abolida (BOOG, 1997, p.6).

A produção científica no período de 1980 a 1990 baseia-se na “tese da ignorância alimentar”, a qual pode ser caracterizada por uma ignorância dos princípios básicos da alimentação, preconceitos e tabus alimentares, superstições, vícios de paladar e induções



alimentares. Nesta visão, a formação do pesquisador em nutrição era pautada por uma abordagem intervencionista e técnica, cuja função principal era “*moldar o homem para ajustá-lo a situação*”.

Em 1988, o documento produzido na II Conferência Internacional de Promoção da Saúde realizada na Austrália, conhecido como Declaração de Adelaide, destacou a área de Alimentação e Nutrição dentre as quatro consideradas como prioritárias para a promoção da saúde por meio das políticas públicas. A eliminação da fome, da má nutrição e dos agravos relacionados ao excesso de peso foi considerada meta essencial para a melhoria da qualidade de vida das coletividades (FERREIRA e MAGALHÃES, 2007, p. 1676). As políticas públicas, sobretudo aquelas voltadas para a alimentação e nutrição, deveriam se estruturar no contexto da segurança alimentar e nutricional tendo em vista garantir o acesso universal a quantidades suficientes de alimentos de boa qualidade e respeitar as peculiaridades culturais, em prol da melhoria do acesso da população a uma alimentação mais saudável e, assim, produzir impactos na saúde.

Com a Lei 8080, de 1990, a alimentação e a nutrição passam a estar presentes na legislação do Estado Brasileiro, que passa a entender a alimentação como um fator condicionante e determinante da saúde, e a considerar que as ações de alimentação e nutrição devem ser desempenhadas de forma transversal às ações de saúde, em caráter complementar e com formulação, execução e avaliação dentro das atividades e responsabilidades do sistema de saúde (BRASIL, 1990, s/p), percepção, totalmente contrária à prática de “domesticação”.

No final dos anos 1990, o termo “promoção de práticas alimentares saudáveis” começa a marcar presença nos documentos oficiais brasileiros. Aliada à promoção de estilos de vida saudáveis, a promoção de práticas alimentares saudáveis se constitui como uma estratégia de vital importância para o enfrentamento dos problemas alimentares e nutricionais do contexto epidemiológico à época. Segundo as Nações Unidas, promover exige que o Estado implemente políticas, programas e ações que possibilitem a progressiva realização do direito à alimentação, definindo, com isso, metas, recursos e indicadores para esse fim. Embora os documentos não deixem claro o que seria o seu conceito, a perspectiva apontada pelas Nações Unidas é a que parece nortear as políticas no campo (SANTOS, 2005, p. 684; IPEA, 2002, p.65).

Em 1998, representantes de 40 organizações e entidades da sociedade civil fundaram o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN) visando

promover a articulação das ações da sociedade brasileira no combate à fome e à miséria. O referido Fórum tinha como proposta estabelecer no país parcerias entre governos estaduais e outras organizações com o intuito de implementar estratégias locais de Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2002, p. 16; TAKAGI, 2006, p. 22).

Neste mesmo ano, teve início o processo de formulação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição, aprovada em 1999 pelo Conselho Nacional de Saúde, como elemento integrante da Política Nacional de Saúde. Os eixos de ação, definidos na I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional realizada em 1994, foram estratégicos para a construção da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN). Dentre os eixos estratégicos, alguns foram incorporados às diretrizes da política, entre os quais se pode destacar: produção e acesso a uma alimentação de qualidade; necessidade de programas de alimentação e nutrição para grupos populacionais nutricionalmente vulneráveis; controle de qualidade dos alimentos; promoção de hábitos alimentares e estilos de vida saudável (MACEDO et al, 2009, p. 40). A aprovação dessa política tem, sobretudo, o propósito de garantir a qualidade dos alimentos colocados para consumo no País, a promoção de práticas alimentares saudáveis, a prevenção e o controle dos distúrbios nutricionais, bem como o estímulo às ações intersetoriais que propiciem o acesso universal aos alimentos (BRASIL, 2013, p.17).

Em 2003, o Brasil avança no campo da Segurança Alimentar e Nutricional com o lançamento da Estratégia Fome Zero. Ao eleger como prioridade o combate à fome e à pobreza, o Governo Federal fortaleceu e criou políticas públicas que se mostravam efetivas para a melhoria das condições sociais e de alimentação dos grupos sociais mais vulneráveis. Igualmente importante foi o processo de institucionalização desta política, que se inicia com a promulgação da Lei nº 11.346/2006, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e estabeleceu as bases para a construção da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Em 2004, a Organização Mundial da Saúde (OMS), durante a 57ª Assembleia Mundial da Saúde, elaborou a *Estratégia Global para a Promoção da Alimentação Saudável, Atividade Física e Saúde (DPAS)*, onde recomenda que os governos formulem e atualizem periodicamente diretrizes nacionais sobre alimentação e nutrição, levando em conta mudanças nos hábitos alimentares e condições de saúde da população e o progresso no conhecimento científico. Estas diretrizes têm como propósito apoiar a Educação

Alimentar e Nutricional e subsidiar políticas e programas nacionais de alimentação e nutrição (BRASIL, 2014, p.7).

Com a retomada do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), extinto em 1993, foram criados em 2007 os Conselhos Estaduais e Municipais congêneres. Complementando estes avanços, em 2010, a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) foi literalmente expressa em nossa Constituição Federal e em 2011 o governo lança o Plano Brasil sem Miséria, que reforça o compromisso de erradicação da fome e da miséria no nosso país (BRASIL, 2011).

Neste contexto, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e de Combate à Pobreza, do Ministério da Saúde (MS) e do Ministério da Educação (MEC), a Educação Alimentar e Nutricional se constituía como foco de intensos debates abrangendo vários setores no sentido de reconhecê-la como ação governamental. Por conseguinte, em 2012, o MDS promoveu a elaboração do Marco de Referência em Educação Alimentar e Nutricional para as Políticas Públicas, visando à construção de um consenso conceitual que pudesse orientar as ações públicas dos diversos setores no que concerne a Educação Alimentar e Nutricional. O processo foi realizado com ampla participação da sociedade civil em debates sobre os conceitos e práticas de EAN, em articulação com o CONSEA, Ministério da Saúde, Ministério da Educação e Cultura, Associação Brasileira de Nutrição, Conselho Federal de Nutrição e o Observatório de Políticas de SAN da Universidade de Brasília (AMPARO-SANTOS, 2013, p.596).

Amparo-Santos (2013, p. 596) considera este momento como relevante para as políticas públicas de alimentação e nutrição no Brasil, em que se reconhece a importância da Educação Alimentar e Nutricional como estratégia para a promoção da alimentação saudável dentro do contexto da realização do direito humano à alimentação adequada e da garantia da segurança alimentar e nutricional. A autora compreende o Marco de Referência em Educação Alimentar e Nutricional como um documento que orienta conceitos, princípios e diretrizes que visam contribuir para a construção de práticas referenciadas a serem traduzidas em eixos, ações, programas e projetos de EAN mais qualificados. Busca-se, de fato, ir além do reconhecimento e propõe-se traçar possibilidades de construção coletiva do campo de saberes e práticas em EAN.

Diferentes estudos têm apontado o vínculo histórico entre a educação alimentar e nutricional e o contexto político e social, particularmente o contexto das políticas de alimentação e nutrição. Tais políticas redefinem constantemente as prioridades em relação

aos problemas nutricionais, as interpretações das suas principais causas, bem como, também, a população-alvo a ser trabalhada. Como consequência, a importância estratégica da educação alimentar e nutricional no bojo dessas políticas também sofre interferências, redefinindo, por sua vez, seus objetivos e as abordagens educacionais prioritárias (SANTOS, 2005, p. 688).

Nas últimas décadas, na maioria dos países, e em particular naqueles economicamente emergentes, aconteceram mudanças significativas nos padrões de alimentação. Essas mudanças, observadas com grande intensidade no Brasil, determinam, entre outras consequências, o desequilíbrio na oferta de nutrientes e a ingestão excessiva de calorias contribuindo para o surgimento dos problemas alimentares e nutricionais contemporâneos (BRASIL, 2014, p. 5). Tais mudanças coincidem com o processo de organização das sociedades industriais (industrialização e globalização) que, ao longo das últimas décadas, tornaram-se eminentemente urbanas, com maior expectativa de vida e melhoria do acesso a tecnologias em geral e trouxeram, como um de seus efeitos perversos, o aumento alarmante da obesidade e o excesso de peso nas populações (PINHEIRO e CARVALHO, 2008, p. 174).

O excesso de peso – que compreende o sobrepeso e a obesidade – é considerado atualmente um dos maiores problemas de saúde pública, afetando todas as faixas etárias. Em vinte anos, as prevalências de obesidade em crianças entre 5 a 9 anos quadruplicou entre os meninos (de 4,1% para 16,6%) e praticamente quintuplicou entre as meninas (de 2,4% para 11,8%) (BRASIL, 2012, p. 17). Este problema existe ao mesmo tempo em que a educação alimentar nutricional é apontada como estratégia fundamental na Política de Segurança Alimentar e Nutricional para prevenção e controle dos problemas alimentares e nutricionais da contemporaneidade.

Apesar do avanço na legislação, a sociedade brasileira vivencia uma peculiar e rápida transição nutricional: de um país que apresentava altas taxas de desnutrição na década de 1970, passou, em 2008, a ser um país onde metade da população adulta tem excesso de peso. A adesão a uma dieta rica em alimentos com alta densidade energética e baixa concentração de nutrientes, o aumento do consumo de alimentos ultra processado e o consumo excessivo de nutrientes como sódio, gorduras e açúcar têm relação direta com o aumento da obesidade e demais doenças crônicas, como o diabetes e a hipertensão e explicam, em parte, as crescentes prevalências de sobrepeso e obesidade observadas nas

últimas décadas, inclusive em crianças na primeira e na segunda infância, prosseguindo na adolescência.

Em estudo realizado por Trinches e Giugliane (2005, p. 541) com crianças matriculadas em escolas municipais do Rio Grande do Sul, a obesidade mostrou-se associada a menos conhecimento de nutrição e práticas alimentares menos saudáveis. As crianças com essas características apresentaram cinco vezes mais probabilidades de serem obesas. Segundo as autoras, pesquisas que utilizaram educação nutricional como uma das estratégias de intervenção relataram melhora nos conhecimentos nutricionais, atitudes e comportamento alimentar, influenciando também nos hábitos alimentares da família (Op. cit, 2005, p.542).

Acredita-se que seja importante o conhecimento sobre alimentação e nutrição para promover hábitos alimentares mais saudáveis, e, conseqüentemente, diminuir os índices de obesidade. Nessa direção, a experiência brasileira apresenta conquistas e avanços significativos no campo dos conceitos e da legislação em Segurança Alimentar e Nutricional e em relação ao direito à alimentação. Contudo, a existência de problemas expressivos relacionados à segurança alimentar e nutricional não permite afirmar que o direito à alimentação adequada da população é efetivado.

---

---

***CAPÍTULO 4*****CAPÍTULO 4****4 OS CAMINHOS DA PESQUISA****4.1 Problema de pesquisa e objetivos**

A literatura que fundamenta este estudo revela a existência de problemas e situações que limitam a efetivação dos objetivos e diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). A pactuação de papéis entre o Estado, a sociedade e o mercado trazem à consideração os diferentes interesses que impulsionam as relações entre esses setores para a efetivação do direito a SAN. Os teóricos (Pinto, 2012;

Tavares e Leal, 2012; Magalhães, 2014, dentre outros) que abordam esta questão afirmam que os programas, projetos e ações que integram a PNSAN, entre os quais os Restaurantes Populares, as Cozinhas Comunitárias, os Bancos de Alimentos, os Projetos de apoio aos povos e comunidades tradicionais, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), dentre outros, apresentam condições que limitam a sua implantação, resultados e seus avanços. Entre as limitações, evidenciam-se aquelas relacionadas à execução orçamentária, à infraestrutura, às instalações, aos equipamentos e utensílios, à potabilidade da água, às irregularidades nos procedimentos operacionais padronizados, à falta de pessoal qualificado para realização das atividades operacionais, à insuficiência de mecanismos de planejamento e de avaliação, práticas clientelistas, e as desigualdades regionais de insegurança alimentar.

Apesar das conquistas e dos avanços no campo dos conceitos, bem como a existência de um conjunto de normas na legislação pertinente à Segurança Alimentar e Nutricional – que garante o direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (Artigo 3º, Lei 11.346/2006 - LOSAN) – os estudos identificam a existência de limitações na implementação, nos resultados e nos avanços dos programas, projetos e ações que integram o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Nessa direção, todos os esforços se concentram aqui, visando encontrar elementos que permitam analisar os aspectos/fatores que determinam estas limitações, mais especificamente compreender os determinantes que levam a configuração desta problemática. Sobressaem-se as indagações: de que forma os gestores públicos e atores sociais envolvidos com a formulação, execução, avaliação e controle social dos programas, projetos e ações que integram o Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional compreendem essas limitações? Os gestores públicos e atores sociais têm consciência crítica acerca das contradições que limitam os avanços para a consecução dos objetivos e diretrizes dos programas, projetos e ações que integram o referido plano? Os gestores públicos e atores sociais identificam os aspectos/fatores que levam à problemática da efetivação dos objetivos e das diretrizes da Política de Segurança Alimentar e Nutricional?

#### **4.1.1 OBJETIVOS**

##### **4.1.1.1 Geral**

Analisar e compreender as representações sociais dos gestores públicos envolvidos com o conjunto dos programas, projetos e ações integrantes do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANESAN) e dos atores sociais representantes dos organismos componentes do Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (SESANS), acerca dos determinantes que levam à configuração da problemática da efetivação dos objetivos e diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

#### **4.1.1.2 Específicos**

- Compreender as representações sociais dos gestores públicos, e dos atores sociais sobre o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, DHAA e SISAN;
- Aprender as representações sociais dos gestores públicos e dos atores sociais acerca dos fatores que interferem na problemática da efetivação dos objetivos da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricionais;
- Entender as representações sociais dos gestores públicos e dos atores sociais acerca das limitações existentes para a efetivação dos objetivos da Política de Segurança Alimentar e Nutricional.

## **4.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

### **4.2.1 Abordagem e tipologia do estudo**

Tendo em consideração a natureza do objeto de estudo, nesta pesquisa adotou-se a abordagem *qualiquanti*, constituindo o estudo de caso a estratégia de pesquisa mais apropriada para a investigação. A opção por este tipo de estudo se prende com o fato de que o estudo de caso, segundo YIN (2001), se referir a um estudo minucioso e profundo de um ou mais objetos ou fenômenos sociais na perspectiva de tentar esclarecer uma decisão, ou um conjunto de decisões, seus motivos, implementações e resultados. Além disso, possibilita apreender a realidade pesquisada dentro do contexto em que se encontra situada, por meio da utilização de métodos e técnicas diversificadas – documentos, artefatos, entrevistas, observações, relatos, avaliações – de modo a explorar o potencial descritivo e explicativo do objeto ou do fenômeno a ser pesquisado.

O Estudo de Caso é, para Chizzotti (1995, p. 102), amplo e abrangente, designando uma diversidade de pesquisas que coletam e registram dados de um caso particular ou vários casos a fim de organizar um relato ordenado e crítico de uma experiência, ou avaliar analiticamente, objetivando a tomada de decisões a seu respeito ou a proposta de uma ação



transformadora. Corroborando Chizzotti, Gil (2010, p. 37) afirma que o estudo de caso consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou mais objetos ou fenômenos, de maneira que permita o seu amplo e detalhado conhecimento. Assim, o Estudo de Caso é considerado como uma situação que envolve complexas condições socioculturais que tanto pode retratar uma realidade quanto revelar uma multiplicidade de aspectos globais, presentes em uma dada situação.

#### **4.2.2. Método de análise**

A fim de compreender as interpretações, ideias, visões e concepções que os gestores públicos e os atores sociais têm a respeito da problemática em questão, insere-se neste estudo o conceito das representações sociais, utilizada em várias áreas do conhecimento. Dessa forma, as análises tratadas neste estudo foram fundadas na teoria das representações sociais, que tem como figura central Serge Moscovici, o qual defende que as representações sociais se constituem como uma das formas de interação entre os sujeitos ou grupos a partir da compreensão da realidade, capazes de influenciar o comportamento do indivíduo participante de uma coletividade (MOSCOVICI, 2003. p. 40).

O conceito das representações sociais, a partir dos estudos de Moscovici, passou a ser amplamente difundido. Conforme Alvântara e Vesce (2008, p. 2211), consiste em um campo de conhecimento específico que tem por função a construção de condutas comportamentais e estabelecer comunicação entre sujeitos em um grupo social produtor de interações interpessoais.

Segundo Siqueira (2008, p. 20), Moscovici denominou de representação social aquilo a que ele chamou de Teorias do Senso Comum, ou seja, a ideia de que os indivíduos constroem no cotidiano teorias a respeito dos objetos sociais e essas teorias são orientadoras dos comportamentos dos seres humanos. Nesse sentido, buscava compreender o processo de construção de teorias do senso comum, mostrando que este se diferencia dos outros tipos de conhecimento.

Para Santos (2005, p. 19), com base em Moscovici (2003), a sociedade supervaloriza o conhecimento científico, o conhecimento elaborado, que é uma forma de dar conta da realidade, uma forma de produzir novos conhecimentos. Esse conhecimento científico representa um determinado aspecto da realidade, e, conseqüentemente, pode-se admitir que “Se considerarmos a teoria científica como inacabada, como uma explicação provisória, pode admitir também a possibilidade de outras explicações possíveis, de outros modelos a serem adotados.”

Sendo assim, a construção do conhecimento científico não é a única forma de conhecer a realidade, para a maioria das pessoas, às quais Moscovici chama de “maioria de leigos”, o modo de produzir conhecimento no seu cotidiano é diferente, não segue os mesmos passos do conhecimento científico, segue a lógica do conhecimento do senso comum. Enquanto o conhecimento científico segue uma lógica formal, o conhecimento do senso comum tem uma lógica social, o sentido é dado em função do contexto histórico e político que aquele grupo vive (SIQUEIRA, 2008, p. 20).

Na perspectiva da reprodução das interações sociais, Melo Filho (2014, p. 40) destaca que as representações constituem formas de conhecimento que são elaboradas e compartilhadas socialmente. Nesta mesma direção, Minayo afirma que:

As Representações Sociais manifestam-se em falas, atitudes e condutas que se institucionalizam e se rotinizam, portanto, podem e devem ser analisadas. Mesmo sabendo que o senso comum traduz um pensamento fragmentário e se limita a certos aspectos da experiência existencial frequentemente contraditória, ele possui graus diversos de clareza e nitidez em relação à realidade (2007, p. 236).

Cada sujeito social interpreta a realidade de acordo com o senso comum ao grupo, interagindo, porém, com outras sociedades, e, sob influência do conhecimento formal, constrói uma nova concepção de mundo. Segundo Gramsci (1989), o senso comum seria o ponto inicial de onde se deveria partir para construir uma nova concepção de mundo, uma consciência crítica, ou seja, o senso comum, por ser submisso à ideologia dominante, precisaria, então, de ser superado pela filosofia da práxis. A possibilidade única do senso comum ser capaz de gerar mudanças só pode se dar pela via da possibilidade desse senso comum ser capaz de se transpor de uma consciência ingênua do mundo para uma consciência crítica.

Neste sentido, vale-se neste estudo da Teoria das Representações Sociais a fim de compreender as interpretações, visões, concepções, valores, opiniões e ideias que os gestores públicos e os atores sociais possuem a respeito da problemática em questão. Tomar as representações contidas nas falas dos sujeitos sociais envolvidos na pesquisa como objeto de estudo é buscar uma explicação à luz da teoria das representações sociais e com ela compreender as contradições que limitam os avanços e a consecução dos objetivos e das diretrizes da Política de Segurança Alimentar e Nutricional.

A entrevista estruturada se constituiu como a técnica principal de coleta de dados por se considerar a mesma como sendo a mais adequada para a obtenção das representações sociais dos sujeitos no contexto social estudado. Este aspecto permitiu o

desenvolvimento de uma estreita relação entre o entrevistador e os sujeitos entrevistados, facilitando a interação face a face, elemento fundamental na pesquisa em ciências sociais. A pesquisa foi realizada entre novembro de 2015 e abril de 2016, e, para esse efeito, utilizou-se um formulário de entrevista composto por um conjunto de perguntas abertas (Apêndice A). O pré-teste constituiu um momento oportuno e útil para revisar o processo de pesquisa no sentido de melhorar a compreensão das perguntas por parte dos entrevistados e a pertinência das questões ao propósito do estudo.

Os dados da pesquisa foram inicialmente tabulados e categorizados, sendo posteriormente analisados. A análise qualitativa foi feita mediante a leitura das respostas dadas às questões abertas em cada bloco do formulário, agrupando-se aquelas com teor semelhante e destacando-se os depoimentos considerados ilustrativos de determinadas visões e tendências. As categorias significativas foram descritas e discutidas à luz da literatura, utilizando as contribuições dos diversos autores que tratam do fenômeno, com base em artigos científicos publicados em diferentes periódicos, teses/dissertações de mestrado disponíveis nas bases de dados das bibliotecas das universidades federais, no portal de periódicos da CAPES, Scielo, dentre outros da área de segurança alimentar e nutricional, tais como relatórios das Conferências de SAN, relatórios do Consea, manuais do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Para a avaliação quantitativa das representações sociais, as respostas dadas pelos gestores públicos e atores sociais foram distribuídas segundo os objetivos propostos por este estudo, os quais compõem os objetivos e as diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, cujos resultados integram as tabelas apresentadas no capítulo 5.

#### **4.2.3 Universo e amostra**

De acordo com os objetivos do estudo, a pesquisa foi realizada com os gestores públicos responsáveis pela execução dos programas, projetos e ações integrantes do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional e com os atores sociais representantes dos organismos componentes do SESANS, conforme decreto nº 13.494/2008. A escolha se deu considerando a importância que os gestores públicos e os atores sociais têm na elaboração, implementação, avaliação e monitoramento das políticas públicas de SAN.

O Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional para Pernambuco (2013/2015), tomando como base o decreto 7.272/2010, prevê sete dimensões: a produção de alimentos; a disponibilidade de alimentos; a renda e condições de vida; o acesso à

alimentação adequada e saudável, incluindo água; a saúde, nutrição e acesso a serviços relacionados; a educação e os programas e ações relacionados à segurança alimentar.

Considerando estas dimensões, selecionaram-se os programas, projetos e ações para este estudo contemplados em cada dimensão. Desta forma, foram selecionados dois programas e ações de cada dimensão com vistas a alcançar a realidade do fenômeno em estudo<sup>5</sup>. Para proteger a identidade dos gestores, foi mantido em anonimato o nome dos programas, projetos e ações objeto de estudo desta pesquisa. Nessa direção, foi convidado um gestor público de cada programa/projeto/ação, totalizando 8 gestores públicos.

Complementando a amostra, selecionaram-se 8 atores sociais representantes dos organismos componentes do SESANS (Sistema Estadual de Segurança Alimentar Sustentável), de acordo com Art. 15 da Lei nº 13.494/2008: a Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional e as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que desenvolvem projetos e ações de acordo com os critérios, princípios e diretrizes do SESANS. Foram considerados 2 representantes de cada um destes organismos, totalizando 8 atores sociais.

---

<sup>5</sup> Dos doze programas, quatro eram coordenados por um mesmo gestor.

---

## ***CAPÍTULO 5***

### **CAPÍTULO 5**

#### **5. RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Este capítulo apresenta a análise das representações sociais dos gestores públicos, envolvidos com o conjunto dos programas, projetos e ações integrantes do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANESAN) e dos atores sociais, representantes dos organismos componentes do Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (SESANS), acerca das determinações que levam à configuração a problemática da efetivação dos objetivos e diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

##### **5.1. Análise e discussão das representações sociais dos atores sociais representantes dos organismos componentes do SESAN e dos gestores**

**públicos envolvidos com o conjunto dos programas, projetos e ações do PLANESAN acerca da compreensão que possuem sobre o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, Direito Humano à Alimentação Adequada e SISAN.**

Entender como os atores sociais representantes dos organismos componentes do SESAN e como os gestores públicos envolvidos com o conjunto dos programas, projetos e ações do PLANESAN participantes da pesquisa compreendem o significado de Segurança Alimentar e Nutricional, Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) torna-se fundamental neste estudo, uma vez que as representações sociais são elementos que explicitam o que os sujeitos pensam e como percebem ou formulam opiniões acerca de determinado fenômeno.

**Representações sociais dos atores sociais sobre SAN**

Os resultados da Tabela 1 mostram que 25% dos entrevistados compreendem a Segurança Alimentar e Nutricional como sendo apenas “a efetivação do DHAA”; 12,5 % interpretam como “ter acesso ao alimento de forma permanente, em quantidade e qualidade”; 12,5% como “ter acesso ao alimento, em quantidade e qualidade”; seguidos de 12,5 % que compreendem SAN como exclusivamente “ter acesso a três refeições diárias”; mais 12,5% como unicamente “comida de verdade”; de forma mais ampla, integrando outras dimensões do conceito de SAN, apenas 12,5% conceitua SAN como “o acesso ao alimento de forma permanente sem comprometer as outras necessidades, considerando os princípios da SAN, a Soberania alimentar e o DHAA”.

**TABELA 1**– Percepções dos atores sociais representantes dos organismos componentes do SISAN sobre Segurança Alimentar e Nutricional, sobre Direito Humano Alimentação Adequado – DHAA e sobre o SISAN – Recife, 2015/2016.

Representações Sociais	FREQUÊNCIA DAS RESPOSTAS	
	N	%
<b>Sobre Segurança Alimentar e Nutricional - SAN</b>		
É comida de verdade;	1	12,5
É a efetivação do DHAA;	2	25,0
É ter acesso a três refeições diárias;	1	12,5
É ter acesso ao alimento de forma permanente, em	1	12,5

quantidade e qualidade;		
É ter acesso ao alimento em quantidade e qualidade	1	12,5
É o acesso ao alimento de forma permanente, em quantidade e qualidade, sem comprometer as outras necessidades (considerando os princípios da SAN: Soberania alimentar e DHAA);	1	12,5
Não sabe responder	1	12,5
<b>TOTAL</b>	<b>8</b>	<b>100,0</b>
<b>Sobre o Direito Humano Alimentação Adequada - DHAA</b>		
Direito à alimentação adequada;	2	25,0
Direito à vida;	2	25,0
Direito a uma alimentação adequada em suficiente quantidade, com qualidade e com regularidade.	3	37,5
Não sabe responder	1	12,5
<b>TOTAL</b>	<b>8</b>	<b>100,0</b>
<b>Sobre o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN</b>		
Sistema Segurança Alimentar e Nutricional;	2	25
Sistema para articular poder público e as organizações sociais;	5	62,5
É um sistema (É uma boa ideia)	1	12,5
<b>TOTAL</b>	<b>8</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Coleta de dados, 2015/16.

Embora estes conceitos sejam correlatos e haja uma estreita relação e interdependência entre eles, cada um possui uma definição própria que precisa ser compreendida pelos atores sociais no âmbito de sua abrangência tendo em vista a responsabilidade conferida a elaboração, implementação, avaliação e monitoramento das políticas públicas de SAN. No entanto, a compreensão que a quase totalidade (87,5%) dos atores sociais manifesta ter sobre SAN reflete uma concepção limitada e fragmentada, uma vez que não apreendem o conceito em sua forma abrangente ou na sua totalidade, deixando de enfatizar aspectos fundamentais para uma compreensão de forma mais crítica e consciente.

Este entendimento, de forma fragmentada, traz a análise o desenvolvimento do conceito de SAN ao longo da história. Após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), a Segurança Alimentar é relacionada à garantia do abastecimento alimentar doméstico com vista a apoiar a produção de alimentos considerados estratégicos. Esta abordagem norteou o desenho de estratégias específicas de intervenção, que, em grande medida, envolveram subsídios agrícolas, barreiras tarifárias e diversas formas de transferência de renda para os agricultores e produtores de alimentos à época.

Em um contexto de crise alimentar internacional, a FAO realizou a I Conferência Mundial de Alimentação em 1974, sendo que na ocasião se definiu Segurança Alimentar como sendo a “oferta de alimentos segura e adequada, baseada em critérios de necessidades fisicamente estabelecidos”. Segundo Carneiro (2015, p.16) esta definição se caracterizou como produtivista, uma vez que visava o enfrentamento da escassez alimentar por meio da produção de alimentos e da expansão dos programas de ajuda alimentar, na perspectiva de beneficiar agricultores e produtores de alimentos.

Na década de 90, o conceito de Segurança Alimentar foi ampliado, incorporando outros aspectos, como mostra Belik (2003):

[...] toda população deve ter pleno acesso físico e econômico a alimentos seguros e nutritivos que satisfaçam as suas necessidades e preferências nutricionais para levar uma vida ativa e saudável (BELIK, 2003, p.23).

Em 2006 o termo SAN foi conceituado de forma mais abrangente pela LOSAN/2006 em seu artigo 3º como sendo:

A realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (Artigo 3º, Lei 11.346/2006 - LOSAN).

A análise da evolução do conceito SAN mostra que o significado de SAN a partir da LOSAN não se limita a “ter acesso ao alimento de forma permanente, em quantidade e qualidade” ou “a efetivação do DHAA” ou ainda “ter acesso a três refeições diárias” ou, como mais recentemente vem se caracterizando, “comida de verdade.” Compreender as várias dimensões que englobam o conceito de SAN na sua totalidade, de forma interrelacionada e não fragmentada, é fundamental para uma compreensão crítica acerca desse conceito. Isto significa relacionar as dimensões referentes à produção, ao acesso, à comercialização e ao consumo dos alimentos, incluindo outras dimensões como saúde, cultura, sustentabilidade ambiental, social e econômica. Ademais, considerar os fatores que influenciam na disponibilidade e qualidade dos alimentos, incluindo os problemas mais recentes com a obesidade e doenças crônicas não transmissíveis, torna-se necessário para a efetivação dos objetivos e das diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Percebe-se na resposta da maioria dos atores sociais representantes dos organismos componentes do SISAN, uma representação do conceito de SAN compreendido apenas como levando em consideração três aspectos: quantidade, qualidade, regularidade ou



acesso de alimentos. A visão se apresenta fragmentada até mesmo quando são mencionadas apenas estas dimensões, observa-se que cada ator social ressalta apenas um aspecto ou, no máximo, dois. Apenas um ator social compreende o conceito de forma mais ampla. Os depoimentos transcritos manifestam esta percepção:

[...] segurança alimentar é você ter a comida de verdade (Representante Conferência Estadual).

[...] é ter acesso garantido a, no mínimo, 3 refeições diárias... (Representante CAISAN)

[...] é o acesso à alimentação que precisa na quantidade necessária para viver e não sobreviver... Ter a garantia que aquele alimento é de qualidade e em quantidade suficiente pra viver bem (Representante de ONG).

[...] é o acesso ao alimento de forma permanente, em quantidade e qualidade, sem comprometer as outras necessidades - considerando os princípios da SAN: Soberania alimentar e DHAA (Representante de ONG).

Um dos relatos evidencia que existe falta de compreensão do conceito de SAN e a importância de compreendê-lo para a efetivação do DHAA:

[...] é o nosso cotidiano, nossa situação. Muitas pessoas vivem em insegurança alimentar, principalmente os PCT's, justamente por esse povo não conhecer a SAN. (Representante do Consea).

Entre todas as respostas dos atores sociais, uma chama a atenção pela compreensão abrangente e interdisciplinar, visualizando todas as dimensões consideradas no conceito elaborado pela LOSAN/2006, substituindo a visão fragmentada do conhecimento acerca de SAN por uma visão integradora, crítica e consciente:

[...] essa é uma questão de construção de longos anos, desde a segunda guerra que acontece essa construção, mas tratado apenas como alimento seguro. Na segunda Conferência nacional em 2004, foi que a sociedade civil e os gestores construíram um conceito mais amplo de SAN. Esse conceito diz que as pessoas têm que ter alimentação, mas também moradia, trabalho, saúde, a questão do meio ambiente, um conceito amplo. E também coloca como um dos princípios da SAN, a Soberania alimentar e o DHAA, que soberania é o direito das pessoas definir o que produzir e o que comercializar. É o acesso ao alimento de forma permanente sem comprometer as outras necessidades (Representante Conferência Estadual).

A partir desse contexto, é fundamental chamar a atenção para a importância que os atores sociais têm na elaboração, implementação, avaliação e monitoramento das políticas públicas de SAN, sendo necessário que estejam capacitados para realizar seu papel no enfrentamento da insegurança alimentar. O Consea é enfático quando afirma que:

Compreender a Segurança Alimentar e Nutricional como um direito humano fundamental representa um enorme passo para vencer a fome, a desnutrição e outras tantas mazelas que ainda envergonham o País. E abre a possibilidade para

que, em futuro breve, qualquer brasileiro privado desse direito essencial possa cobrar do Estado medidas que corrijam esta situação (CONSEA, 2006, p. 3).

Da mesma maneira, compreender o princípio e o conceito de DHAA e da soberania alimentar é reconhecer o direito do cidadão em determinar livremente o que vai produzir e consumir em termos de alimentos. O Sistema criou as condições para a formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional com diretrizes, metas, recursos, e do Plano Nacional de SAN, compostos de ações e programas integrados, envolvendo diferentes setores do governo e da sociedade. Contudo, se os instrumentos de avaliação e monitoramento não forem compreendidos e aplicados na busca pela alimentação suficiente e com qualidade para os princípios da soberania alimentar, esta não se efetivará.

### **Representações sociais dos atores sociais sobre DHAA**

Em 1999, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, na perspectiva de avançar no debate acerca da efetivação e operacionalização do DHAA, aprovou o Comentário Geral nº 12 que reconhece o DHAA e afirma que:

O direito humano à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção. O direito à alimentação adequada não deverá, portanto, ser interpretado num sentido estrito ou restritivo, que equaciona em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. O direito à alimentação adequada deverá ser resolvido de maneira progressiva. No entanto, os estados têm a obrigação precípua de implementar as ações necessárias para mitigar e aliviar a fome, como estipulado no parágrafo 2 do artigo 11, mesmo em épocas de desastres, naturais ou não CG nº 12, Par. 6º (ONU, 1999, s/p).

Em 2006, com a LOSAN, este conceito foi incorporado ao de SAN. Um importante avanço que pode ser considerado nessa lei é a promoção e a garantia do DHAA como objetivo e meta da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. O artigo 2º, em consonância com instrumentos internacionais de direitos humanos, conceituou de forma ampla o Direito Humano à Alimentação Adequada, reafirmando a teoria da indivisibilidade e a relação estreita entre DHAA e dignidade humana, nos seguintes termos:

A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população (Artigo 2º, Lei 11.346/2006 - LOSAN).

Ao incorporar este conceito, a perspectiva do CONSEA (2009, p. 6) é propiciar aos atores sociais, representantes dos organismos componentes do SISAN, a oportunidade de entenderem o conceito de Direito Humano à Alimentação Adequada e, a partir da sua

compreensão, incentivar a busca pela efetivação a Segurança Alimentar e Nutricional como direito humano.

Nesses termos, indagou-se os atores sociais representantes dos organismos componentes do SISAN acerca da compreensão que tinham sobre o conceito de Direito Humano à Alimentação Adequada.

Os dados da tabela 1 mostram que uma parcela significativa (37,5%) dos entrevistados compreende DHAA como sendo “Direito a uma alimentação adequada em quantidade, com qualidade e com regularidade”. Outros 25% compreendem como sendo “Direito à vida”, seguindo 25% que simplesmente reproduzem o significado da sigla, ou seja, “É o Direito Humano à Alimentação Adequada”, conforme reforçam os relatos transcritos:

[...] todo ser humano tem direito a uma alimentação adequada para ter uma vida saudável. Muitas pessoas não buscam esse direito garantido pela constituição por falta de conhecimento sobre este direito (Representante CONSEA).

[...] é o direito que o cidadão tem de consumir produtos saudáveis, para uma vida saudável, que sejam produzidos em solo sem contaminação, sem agrotóxicos (Representante CAISAN).

[...] é o direito de poder se alimentar com qualidade, em quantidade, com regularidade para atender nossas necessidades biológicas (Representante de ONG).

[...] é o direito a vida, sem alimentação ninguém vive (Representante CONSEA).

Com base no conceito de DHAA formulado pela ONU e pela LOSAN é possível afirmar que os atores sociais compreendem o significado de DHAA, contudo, não fazem menção a dimensões importantes que fundamentam uma compreensão mais ampliada desse conceito. Compreender a dimensão “garantia de meios físicos e econômicos para obtenção da alimentação adequada” ou ainda a compreensão acerca da “obrigação do Estado com o dever de implementar as ações necessárias para efetivação desse direito”, torna-se fundamental para implementar as diretrizes e metas propostas pela Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

A quarta Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2011) – que trata da temática Direito Humano a Alimentação Adequada Faça Valer – ressalta no folder de divulgação da referida conferência que um dos maiores desafios à garantia do DHAA é a falta de informação por parte da população e dos operadores de direito em relação a estes no que concerne a sua compreensão. O entendimento neste estudo vai além do sentido de mitigar e aliviar a fome, como ressalta a ONU, procura ter o acesso físico e econômico,

ininterruptamente, à alimentação adequada e aos meios para obter os alimentos sem comprometer a satisfação de outras necessidades como saúde, educação, vestuário, habitação, dentre outras.

Segundo Valente et al (2007, p. 16), o DHAA começa pela compreensão que se deve ter sobre a luta contra a fome, mas isso não significa interpretar o DHAA no sentido restrito de atendimento a recomendações em quantidade e em qualidade de alimentos. Caso seja este o entendimento, o DHAA não estará plenamente compreendido e sua efetivação não acontecerá. A realização do Direito Humano à Alimentação Adequada requer a garantia de todos os Direitos Humanos, e não apenas o de alimentação, em suma, envolve outras dimensões.

A compreensão destas dimensões por parte dos operadores de direito ou dos atores sociais representantes dos organismos componentes do SISAN, de forma holística, global ou da totalidade, resultará em uma única representação social sobre SAN e DHAA, opondo-se a visão mecanicista, fragmentada do conhecimento. A visão fragmentada pode comprometer a atuação destes operadores no delineamento, planejamento, implementação, monitoramento e controle das ações da SAN. Nessa direção, torna-se fundamental que as práticas que promovem o DHAA considerem os princípios e dimensões relacionadas e superem práticas assistencialistas e compensatórias.

### **Representações sociais dos atores sociais sobre o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN**

O entendimento por parte dos atores sociais representantes dos organismos componentes do SISAN sobre este sistema revelou um nítido desconhecimento da lei que o regulamenta. Para 62,50% dos entrevistados, o SISAN é um “Sistema para articular o poder público as organizações sociais”, em seguida, para 25%, o SISAN é simplesmente o “Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional”, ou seja, a própria sigla e, por fim, para 12,5%, o SISAN é uma boa ideia.

Este resultado representa um importante desafio para os atores sociais uma vez que os respondentes não conseguem, em nenhuma das respostas, relacionar o que significa SISAN de acordo com a lei que o criou, demonstrando claro desconhecimento sobre esta.

A intenção da maioria, quando afirmam que o SISAN é um “Sistema para articular o poder público e as organizações sociais”, é clara no sentido de demonstrar a nítida necessidade de associar as ações da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional às organizações sociais envolvidas com o conjunto dos programas, projetos e

ações integrantes do PLANESAN. Com esta orientação, visam ganhar visibilidade como operadores de direitos integrados a um conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, envolvidas com a segurança alimentar e nutricional.

O entendimento de que o SISAN é um “Sistema para articular o poder público as organizações sociais”, é ambíguo, no âmbito do que define a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN. Segundo esta lei, o SISAN foi criado com vista a assegurar o direito humano à alimentação adequada. Este direito será assegurado pelo poder público com a participação da sociedade civil organizada, que formulará, implementará e avaliará políticas, planos, programas e ações com vista a assegurar o direito humano à alimentação adequada.

O entendimento nos termos da lei não respalda que este sistema tenha sido criado na perspectiva de articular o poder público e as organizações sociais. O Art. 7º desta lei determina que o SISAN é o sistema responsável direto pela efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada e pela Segurança Alimentar e Nutricional da população e que isto se efetivará integrado por um conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, afetas à segurança alimentar e nutricional que manifestem interesse em integrar o Sistema, respeitada a legislação aplicável.

Mais especificamente, por meio do SISAN, os órgãos governamentais dos três níveis de governo e as organizações da sociedade civil irão atuar conjuntamente na formulação e implementação das políticas e ações de combate à fome e de promoção da SAN e ainda no acompanhamento, monitoramento e avaliação da situação nutricional da população, definindo direitos e deveres do poder público, da família, das empresas e da sociedade (CONSEA, 2006, p.8).

É importante ressaltar ainda que o SISAN, segundo o Art. 8º, rege-se pelos princípios da universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada, sem qualquer espécie de discriminação; pela preservação da autonomia e do respeito à dignidade das pessoas; pela participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de segurança alimentar e nutricionais em todas as esferas de governo; e pela transparência dos programas, das ações e dos recursos públicos e privados e dos critérios para sua concessão.

Conti (2007, p. 40) chama a atenção para a importância do fato dos atores sociais, dos gestores públicos, das organizações e dos movimentos sociais buscarem informações e conhecimentos essenciais no sentido de compreender o SISAN e se envolverem efetivamente no processo de implementação deste sistema, uma vez que a qualidade e a efetividade das ações do mesmo residem tanto na capacidade de envolvimento dos diferentes atores governamentais e sociais no processo de construção, quanto na implementação dos planos e das políticas de SAN articulados neste Sistema.

O SISAN é um sistema público constituído por agrupamentos de órgãos e instâncias, partes integrantes de um todo, que devem funcionar articulados entre si na busca de atingir seus objetivos. Para este sistema funcionar conforme se propõe nos termos da lei, torna-se necessário que todos os atores sociais, os gestores públicos e as organizações envolvidas conheçam e compreendam como este sistema funciona. Deve prevalecer a tendência de apreender sua função com vista a formular, implementar e avaliar as políticas, planos, programas e ações na perspectiva de efetivar o direito humano à alimentação adequada.

#### **Representações sociais dos gestores públicos sobre Segurança Alimentar e Nutricional, Direito Humano à Alimentação Adequada e Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.**

Segundo o Decreto 7.272/2010, que regulamenta a Lei nº 11.346/2006 (LOSAN), no art. 8º, o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PLANASAN é o principal instrumento de planejamento, gestão e execução da Política de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN. Ainda de acordo com este decreto, o artigo 20º determina que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que aderirem ao SISAN, deverão elaborar Plano de Segurança Alimentar e Nutricional com base nas diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional-PNSAN.

Nesta direção, o documento final da 4ª Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em 2011 na cidade de Pesqueira-PE, reitera o compromisso de Pernambuco com a formulação do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional - PLANESAN e implantação do SISAN local.

Nesta perspectiva, o Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANESAN-PE foi elaborado e constitui o principal instrumento de planejamento, gestão e execução do conjunto dos programas, projetos e ações integrantes da Política de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado de Pernambuco. É dever do poder público, respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização

do direito humano à alimentação adequada, através dos mecanismos para exigibilidade do PLANESAN.

O PLANESAN, de acordo com art. 13º do decreto Nº 40.009/2013, deve realizar a análise da situação estadual ao nível de segurança alimentar e nutricional; consolidar os programas e ações relacionados à promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional; promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica, de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos; instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, em diferentes ciclos da vida, pesquisa e formação nas áreas de segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada; promoção e coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional para grupos de pessoas com necessidades alimentares especiais, pessoas com doenças crônicas não transmissíveis e para os povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais.

Mediante as responsabilidades dos gestores públicos em coordenar e consolidar o conjunto dos programas, projetos e ações integrantes da PLANESAN, no sentido de assegurar o direito humano a alimentação adequada e saudável, Burity et al (2010, p.5), orienta no sentido de que, assim como os atores sociais, os gestores públicos devem apreender o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como de DHAA, soberania alimentar e SISAN, tendo em vista os encargos conferidos a elaboração, implementação, avaliação e monitoramento das políticas públicas de SAN, no âmbito de sua abrangência.

Verifica-se na Tabela 2 o registro das representações sociais dos gestores públicos dos programas, projetos e ações integrantes do PLANESAN acerca dos conceitos sobre SAN, DHAA e SISAN. Observa-se que a totalidade dos gestores se refere apenas a um aspecto dos vários que englobam o conceito de SAN. Em relação ao significado de DHAA, a maioria repete o que já se sabe, ou seja, o que está na sigla, que é um direito. Enfim, no que concerne a compreensão de SISAN, a totalidade dos sujeitos se posiciona de forma confusa em relação ao que define a lei sobre este sistema.

**Tabela 2** – Percepções dos gestores públicos envolvidos com o conjunto dos programas, projetos e ações integrantes da PLANESAN sobre Segurança Alimentar e Nutricional, sobre Direito Humano Alimentação Adequado e acerca do SISAN – Recife, 2015/2016.

Representações Sociais	FREQUÊNCIA DAS RESPOSTAS	
	N	%
<b>SOBRE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL</b>		
É a aquisição, oferta e consumo de alimentos de qualidade;	1	12,5
É uma alimentação segura, do ponto de vista da origem;	2	25,0
Acesso ao alimento em quantidade e qualidade suficiente para suas necessidades;	1	12,5
É um direito humano (todos tem direito a alimentação adequada);	2	25,0
É garantir o acesso às populações carentes o direito humano constitucional ao alimento.	2	25,0
<b>TOTAL</b>	<b>8</b>	<b>100,0</b>
<b>SOBRE DHAA</b>		
Direito à alimentação adequada e saudável (direito constitucional);	5	62,5
Segurança Alimentar e Nutricional;	2	25,0
Acesso básico ao mínimo necessário para viver;	1	12,5
<b>TOTAL</b>	<b>8</b>	<b>100,0</b>
<b>COMPREENSÃO SOBRE O SISAN</b>		
Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional;	2	25,0
Sistema que agrega as políticas de SAN (articula as ações de SAN; debate as ações de SAN);	4	50,0
Sistema que integra as esferas federal, estadual e municipal sobre SAN;	2	25,0
<b>TOTAL</b>	<b>8</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Coleta de dados, 2015/16.

Os depoimentos discriminados abaixo mostram o significado atribuído pelos gestores públicos aos conceitos sobre SAN:

[...] é a condição mínima de alimentação para o ser humano. Oferecer o mínimo para que aquela família se alimente (Gestor público).

[...] é a efetivação da política pública no sentido de garantir o direito constitucional do acesso ao alimento às populações carentes. Visa que esse direito seja garantido a essas populações que não têm renda, não têm a terra para produzir (Gestor público).

[...] é o indivíduo ter pleno acesso ao alimento em quantidade e qualidade suficiente para que ele desenvolva suas capacidades e suas necessidades (Gestor público).



A análise destes depoimentos, quando comparados com aquelas representações sociais manifestadas pelos atores sociais na Tabela 1, apresenta frases e expressões presentes no discurso de ambos, que revelam conceitos vinculados ao senso comum, desprovidas do conhecimento que se encontra nos documentos e nos termos da lei que fundamenta a PNSAN e o SISAN. Isto se justifica, segundo Alvântara e Vesce (2008, p. 2214), pelo poder que as representações sociais individuais, através do processo de socialização e interação, têm de influenciar as representações sociais coletivas. Neste processo, os indivíduos, no seu cotidiano, constroem ideias, opiniões e concepções a respeito dos fenômenos sociais que são socialmente partilhados e orientadores dos comportamentos dos indivíduos e grupos sociais nos quais estão inseridos.

A utilização de expressões como “condição mínima de alimentação” e “acesso ao alimento às populações carentes” evidencia uma concepção ainda assistencialista e focalizada por parte dos gestores públicos em relação às políticas de SAN e a efetivação do direito humano a alimentação adequada. Para Burity (2010, p. 25), o entendimento que os gestores públicos e os atores sociais devem possuir é que o Estado e as esferas governamentais estarão cumprindo com suas obrigações constitucionais e funcionais - e não “prestando favor”- quando implementam políticas e programas que promovem os direitos dos cidadãos. Para esta autora, a falta de conhecimento e de informação por parte dos executores de direitos sobre o papel do Estado como provedor das demandas sociais contribui para que as ações públicas não sejam reconhecidas como forma de cumprimento de deveres e realização de direitos passíveis de serem exigidos.

Fica evidente a visão assistencialista de uma parcela dos gestores públicos que percebem os programas, projetos e ações integrantes do PLANESAN como solução remediadora da situação de pobreza e insegurança alimentar em que vive a população usuária das ações de SAN. Parece ser comum a naturalização das práticas assistencialistas por parte dos gestores e executores das políticas públicas voltadas para as classes populares que vivem sob a influência das urgências do presente. Diante de uma realidade em que a pobreza e a fome ou são naturalizadas ou se revertem em moeda de troca durante as eleições, a questão do clientelismo/assistencialismo deve se constituir como grande preocupação, um desafio para os líderes executores das políticas públicas (CASEMIRO, VALLA E GUIMARAES, 2010, p. 2091).

Pinheiro e Carvalho (2010, p. 126) recomendam a participação de sujeitos estratégicos e dos agentes de pressão política como fundamental para provocar mudanças

no estado de coisas que naturalizam os problemas sociais – como a fome e a má alimentação e nutrição. Consideram-se, neste estudo, como sujeitos estratégicos e agentes de pressão política que podem influenciar e provocar mudanças efetivas na insegurança alimentar, os sujeitos integrantes do Consea, do Sisan, da Caisan, do Planesan, que têm a capacidade crítica de mobilizar a sociedade civil e o Estado para a problemática da insegurança alimentar e romper com esse estado de naturalização da insegurança alimentar e garantir a incorporação da questão alimentar e nutricional na agenda política de forma efetiva, permanente e eficaz.

Numa perspectiva crítica, a SAN consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, econômica e socialmente sustentáveis. O não acesso a alimentação nessas condições deve ser entendido como violação a um direito humano que, por sua vez, compreende um padrão alimentar adequado às necessidades biológicas, culturais e sociais dos indivíduos de acordo com as fases do curso da vida. Só assim, a garantia da alimentação saudável e, portanto, de um estado nutricional adequado propiciará condições dignas de vida (PINHEIRO e CARVALHO 2010, p.126).

As análises das respostas acerca das representações sociais sobre DHAA deixam perceber, a partir dos depoimentos, que os gestores públicos concebem DHAA apenas como direito humano a alimentação, sem mencionar outras dimensões que o conceito apreende nos termos da lei:

[...] é o que está na constituição, é o direito a vida, é o direito a alimentação e com um recorte maior do direito a alimentação saudável (Gestor público - conceito sobre DHAA).

[...] é, conceitualmente, do meu ponto de vista, a questão da segurança alimentar, onde existem vários níveis de segurança alimentar. Passa por um primeiro nível onde a família não tem acesso a alimentação, o segundo onde tem acesso a alimentação, mas existe a possibilidade de perder essa alimentação e o terceiro que seria a SAN plena, onde as pessoas têm acesso à alimentação e tem a segurança que essa alimentação não vai faltar (Gestor público - conceito sobre DHAA).

[...] é o direito, como está na constituição. E os profissionais envolvidos com SAN devem trabalhar no sentido de promover uma alimentação adequada e saudável para a população (Gestor público - conceito sobre DHAA).

É importante considerar que as representações sociais dos gestores públicos acerca do conceito de DHAA registradas nestes depoimentos corroboram aquelas também

representadas pelos atores sociais. De fato, nestes depoimentos, de acordo com a teoria da representação social, o conceito de DHAA está ancorado tão só na percepção do direito como acesso ao alimento. Outras dimensões como “garantia de meios físicos e econômicos para obtenção da alimentação adequada e saudável” e a “obrigação do Estado como dever de implementar as ações necessárias para efetivação desse direito”, não são percebidas. Os depoimentos apresentam uma concepção de direito isolada do papel do Estado e dos meios para obtenção da alimentação. Nestes termos, o Estado é um dos principais responsáveis pela garantia e efetivação do DHAA e deve fazê-lo mediante políticas públicas, assim como o faz perante o direito a saúde e à educação. Essa obrigação se concretiza por meio da elaboração e implementação de políticas, programas e ações que buscam melhorar o acesso das pessoas aos recursos para produção ou aquisição, seleção e consumo de alimentos e que promovam a progressiva realização desse direito, definindo claramente metas, prazos, indicadores e recursos alocados para esse fim (PINHEIRO e CARVALHO, 2010, p.126).

As políticas de Segurança Alimentar e Nutricional são fundamentais para a garantia do direito humano à alimentação adequada para toda a população brasileira, de forma equânime. Portanto, o desenho, o planejamento e a gestão dessas políticas devem fundamentar-se na compreensão da determinação social da fome e procurar transformar o problema da fome na efetivação do direito e de meios que propiciem a segurança alimentar e nutricional em sua totalidade.

Segundo Valente, Francechini e Burity (2007, p.33), a maior parte dos agentes públicos não tem informações sobre as suas obrigações frente à realização do DHAA e de outros Direitos Humanos. Ademais, existem poucos instrumentos de recursos administrativos e os que existem não são tratados a partir da perspectiva da efetivação de direitos. Os gestores responsáveis pela execução das políticas públicas têm a responsabilidade e o dever de elaborar, implementar, monitorar e revisar programas e políticas públicas sob a ótica dos Direitos Humanos e sociais.

### **Representações sociais dos gestores públicos sobre o SISAN**

Ao se desvendar as representações sociais dos gestores públicos dos programas, projetos e ações integrantes do PLANESAN sobre o SISAN, apresentados na tabela 2, reafirma-se que existe um desconhecimento dos sujeitos acerca deste sistema fundamentado nos termos da lei e de outros documentos legais. Desconhecimento que também se evidenciou quando se investigou as representações dos atores sociais.

O desvendamento destas representações pode oferecer subsídios à compreensão da prática social dos gestores na execução dos programas, projetos e ações de SAN. Nessa direção, pensar sobre essas representações leva a refletir sobre o papel social dos gestores como mediadores na implementação e efetivação dos programas, projetos e ações de segurança alimentar e nutricional em Pernambuco, na perspectiva de que a prática social fundamentada no senso comum, acrítica, segundo Gramsci (1989, p. 18), leva a práticas desagregadas, desorganizadas e desarticuladas. Contrariando este pensamento, um discurso crítico que supere o senso comum transforma a maneira de pensar desagregada, desarticulada e desorganizada em uma prática social transformadora. Isto se justifica na perspectiva de análise marxista pela práxis, retratando a relação existente entre a teoria e a prática apontando a relação de dependência existente entre ambas (MARX, 1989).

O pensamento de Gramsci e Marx se traduz nos depoimentos abaixo relacionados, revelando a existência de um pensar desarticulado e desorganizado dos gestores públicos ao conceituar SISAN:

[...] é o sistema onde agrega todas as políticas públicas junto com a população e colocar em prática não somente a partir da governamental, mas também das organizações sociais. Porque sem um sistema implantado não conseguiremos atingir a população. Uma vez implantado a gente precisa da área social para concretizar a política (Gestor público - conceito sobre SISAN).

[...] sistema de segurança alimentar e nutricional, é uma forma de interligar as ações dos três níveis federal, estadual e municipal (Gestor público - conceito sobre SISAN).

[...] sistema de segurança alimentar e nutricional, mas não saberia dizer como funciona, qual o objetivo (Gestor público - conceito sobre SISAN).

As respostas revelam que os gestores públicos apresentam um conhecimento limitado acerca do SISAN e do seu funcionamento, relacionando aspectos que não são baseados nos documentos que o definem e o regulamentam. O SISAN consiste em um meio pelo qual o poder público, com a participação da sociedade civil, formula, articula e coordena a ação do Estado para a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Ao estabelecer um parâmetro entre os conceitos estabelecidos na LOSAN sobre o SISAN e as representações sociais dos gestores sobre este sistema, verifica-se que estão relacionados ao conhecimento do senso comum, sem apresentar um pensamento concreto, que se distingue, dentre outros, do conhecimento científico. De acordo com Cabré et al (2001, 179), o conhecimento

especializado não faz parte da bagagem de conhecimentos comuns do indivíduo, mas supõe um conhecimento específico para uma concepção do mundo e uma prática coerente.

Observa-se ainda que nenhum dos entrevistados na sua fala faz referência aos princípios e diretrizes que regem o SISAN, estabelecidos no Art. 8º da LOSAN, fundamentais para a compreensão deste sistema. De acordo com a LOSAN (2006, s/p), os princípios incluem: a universalidade e a equidade no acesso à alimentação adequada; a preservação da autonomia e respeito a dignidade das pessoas; a participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e planos de segurança alimentar e nutricional e transparência dos programas, das ações e dos recursos públicos e privados. Nesses termos, as diretrizes determinam: a promoção da intersetorialidade; a descentralização das ações em regime de colaboração entre as esferas do governo; o monitoramento da situação alimentar e nutricional da população; conjugação de ações diretas e imediatas de garantia de acesso a alimentação adequada que ampliem a autonomia dos indivíduos na garantia da própria subsistência; articulação entre orçamento e gestão; estímulo ao desenvolvimento de pesquisas e a capacitação de recursos humanos (LEÃO, 2013, p. 153).

## **5.2. Análise e discussão das representações sociais dos atores sociais representantes dos organismos componentes do SISAN e dos gestores públicos envolvidos com o conjunto dos programas, projetos e ações do PLANESAN acerca dos determinantes que levam a configuração à problemática da efetivação dos objetivos da Política de Segurança Alimentar e Nutricional.**

A fim de identificar os determinantes que levam a configuração à problemática da efetivação dos objetivos da Política de Segurança Alimentar e Nutricional que fundamentam o Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, indagou-se os entrevistados acerca da efetivação desses objetivos, mais especificamente, se estes objetivos estavam sendo alcançados ou não, e, se não estão, por que motivo. Os resultados apresentados na Tabela 3 respondem a esta indagação.

Observa-se na Tabela 3 que a totalidade dos atores sociais afirma que os fatores condicionantes da insegurança alimentar em Pernambuco foram identificados, porém, divergem em relação a análise e sua divulgação.

TABELA 3 - Representações sociais dos atores sociais representantes dos organismos componentes do SISAN e dos gestores públicos envolvidos com o conjunto de programas, projetos e ações do PLANESAN acerca dos determinantes que levam à problemática da efetivação dos objetivos da Política de Segurança Alimentar e Nutricional – Recife, 2015/2016.

Determinantes que levam à problemática da efetivação dos objetivos	FREQUÊNCIA DAS RESPOSTAS			
	ATORES SOCIAIS		GESTORES PÚBLICOS	
	N	%	N	%
<b>Os fatores condicionantes da insegurança alimentar estão sendo identificados, analisados e divulgados?</b>				
Identificados, divulgados, mas não analisados;	2	25,0	1	12,5
Identificados, mas não divulgados (pouco divulgado);	3	37,5	2	25,0
Identificados, analisados e divulgados;	3	37,5	2	25,0
Nem identificados, nem analisados e nem divulgados;	-	-	3	37,5
<b>TOTAL</b>	<b>8</b>	<b>100,0</b>	<b>8</b>	<b>100,0</b>
<b>Os programas e ações que integram o PLANESAN estão sendo desenvolvidos articulando outros setores?</b>				
Não há interesse político em articular outros setores	6	75,0	2	25,0
Sim, existe articulação entre outros setores;	2	25,0	3	37,5
Há uma orientação no Plano;	-	-	1	12,5
Em alguns programas acontecem articulações;	-	-	2	25,0
<b>TOTAL</b>	<b>8</b>	<b>100,0</b>	<b>8</b>	<b>100,0</b>
<b>Os programas que integram o PLANESAN promovem o DHAA?</b>				
Na concepção dos programas há prioridade em promover DHAA (todas as ações têm esse objetivo)	3	37,5	6	75,0
Algumas ações promovem DHAA (muito fraco; com sucesso);	3	37,5	2	25,0
Não vemos o DHAA acontecer no dia a dia;	1	12,5	-	-
Muitos programas não têm a concepção da promoção do DHAA;	1	12,5	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>8</b>	<b>100,0</b>	<b>8</b>	<b>100,0</b>
<b>Como avalia o papel do Estado na efetivação da Soberania Alimentar e DHAA?</b>				
O Estado não cumpre seu papel de prover a Soberania Alimentar e o DHAA (o governo é omissivo; o governo tem que ir para ação);	5	62,5	-	-
De certa forma sim (oferece os meios; tem progredido, mas, falta muito; houve crescimento das ações);	1	12,5	5	62,5
O papel do Estado através do Governo Federal é financiar as ações (imprescindível; fundamental; decisivo; prioritário).	2	25,0	3	37,5
<b>TOTAL</b>	<b>8</b>	<b>100,0</b>	<b>8</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Coleta de dados, 2015/16.

Na percepção de 37,5% dos gestores públicos, estes não foram nem identificados, nem analisados e nem divulgados, contrariando o entendimento de 37,5% dos atores sociais que afirmam que esses fatores foram identificados, analisados e divulgados. No que concerne à análise destes condicionantes, 25% dos atores sociais e 12,5% dos gestores disseram que não foram analisados. Identifica-se ainda que 37,5% dos atores sociais e 25% dos gestores públicos relataram que os fatores condicionantes não são divulgados.

A análise destes dados permite interpretar, a partir da fala dos atores sociais e dos gestores públicos, que os mesmos só têm conhecimento sobre a identificação dos fatores condicionantes da insegurança alimentar e nutricional. As respostas acerca da análise e da divulgação destes condicionantes revelam-se confusas e contraditórias, uma vez que uma parcela afirma e, ao mesmo tempo, outra parcela nega, conforme mostram os depoimentos abaixo relacionados:

[...] não há uma divulgação. Porque muitas vezes os dados negativos que surgem não interessam ao Estado. Existe uma fragilidade das pesquisas em divulgar esses resultados (Representante ONG);

[...] existem algumas pesquisas em curso relacionadas à insegurança alimentar, que estuda estes condicionantes, mas precisa de uma divulgação maior (Representante CONSEA);

[...] os fatores da insegurança alimentar são pouco divulgados. Quando são realizadas algumas ações, se trabalha muito na divulgação do positivo, mas, o que não é alcançado não é divulgado, isso não fica explícito às mídias, se isto acontecesse, os governos trabalhariam com mais afinco para combater a insegurança alimentar, as pessoas preferem falar da segurança alimentar (Gestor público).

As respostas podem revelar falta de conhecimento sobre os objetivos da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, cujo Art. 4º do Decreto 7272/2010 determina como primeiro objetivo desta política a ação de se “Identificar, Analisar, Divulgar e Atuar sobre os fatores condicionantes da insegurança alimentar e nutricional no Brasil” conforme cada estado.

Outra análise que se pode depreender a partir das falas dos participantes da pesquisa, é que eles têm conhecimento sobre os estudos e pesquisas que foram realizados para diagnosticar os fatores condicionantes da insegurança alimentar e nutricional em Pernambuco, conforme mostra a resposta de um dos entrevistados:

[...] sabemos que existe um trabalho de identificação destes condicionantes no meio acadêmico, mas, não há divulgação, nessa questão ainda se peca muito (Gestor público);

De fato, como premissa para a elaboração do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, a legislação (decreto 7.272/2010) determina que o plano seja elaborado com base na análise da situação nutricional da população do Estado. Para tanto, em 2010-2011, o Departamento de Nutrição da Universidade Federal de Pernambuco, juntamente com o Instituto de Pesquisas Sociais Aplicadas – IPSA, e a Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, por meio da Superintendência das Ações de Segurança Alimentar e Nutricional, realizou um estudo visando diagnosticar a insegurança alimentar e nutricional em Pernambuco. O estudo transversal com 2904 domicílios mostrou elevada magnitude de insegurança alimentar no Estado, onde 59,7% dos domicílios apresentavam insegurança alimentar, sendo 24,4% de IA leve, 26,1% de IA moderada e 9,1% de IA grave. Percentual maior do que o encontrado pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) realizada em 2009, onde 30,2% da população estava em insegurança alimentar. Estes dados foram utilizados para elaborar o Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Pernambuco (PLANESAN, 2012, p. 27).

Com base nessas informações, a maioria dos atores sociais e dos gestores públicos afirmou que os fatores condicionantes da insegurança alimentar foram identificados. Contudo, não manifestaram nenhum outro comentário acerca destes condicionantes, nem mesmo quando, na condição de entrevistadora, a autora deste estudo perguntou se conheciam estes condicionantes. Um dos atores sociais respondeu que tinha acesso aos dados porque era do CONSEA e outro enfatizou que estes dados não foram divulgados porque não interessa ao Estado divulgá-los.

Os gestores públicos que afirmaram que os fatores condicionantes foram identificados, analisados e divulgados, ressaltaram que o processo de monitoramento de identificação desses fatores acontece em apenas algumas regiões do estado onde está sendo desenvolvido o Programa Mãe Coruja, conforme mostram os depoimentos transcritos:

[...] tem alguns programas estratégicos que têm essa preocupação de monitorar estes fatores. O programa Mãe Coruja (por exemplo) é desenvolvido em municípios que têm altos índices de desnutrição. [...] Nesse programa é aplicada a EBIA (escala brasileira) e monitoramos. Naquele universo, quem está em insegurança alimentar é encaminhado para os programas e ações sociais conforme sua realidade. Com o uso desse instrumento podemos levantar a situação das microáreas, que depois de identificadas podem dar um direcionamento às ações (Gestor Público).

[...] no programa Mãe Coruja Pernambucana temos alguns dados a partir da aplicação da EBIA, então temos algumas informações. Mas é uma parcela mínima da população que é atendida pelo programa. Não vejo divulgação sobre



esses dados no estado, principalmente nesses municípios que não são cobertos pelo programa (Gestor Público).

Segundo Segall-Corrêa e Marin-Leon (2009, p. 9), a EBIA é considerada um importante instrumento para avaliação dos efeitos das políticas públicas setoriais de combate à insegurança alimentar. Embora a escala seja a quantificação de um fenômeno de natureza social, a confiabilidade dos resultados obtidos é alta, e o propósito dos indicadores obtidos é de medir, diretamente, a percepção de insegurança alimentar e fome em nível domiciliar, o que possibilita a estimativa de sua prevalência na população.

Apesar dos estudos ressaltarem a importância desses indicadores como instrumentos relevantes para auxiliar nas políticas públicas de combate à insegurança alimentar, a análise dos dados apresentados neste estudo permite visualizar de forma mais clara a pouca importância que tem sido dada pela ação governamental ao monitoramento da situação de insegurança alimentar diagnosticada em Pernambuco. A aplicação desta escala apenas em determinadas regiões do estado, onde há o atendimento por apenas um programa, pode mascarar a realidade da população em insegurança alimentar de outros municípios e até mesmo do próprio município uma vez que o percentual de usuários do programa citado é mínimo, conforme ressalta o gestor público.

Para Jannuzzi (2002, p. 53), quando bem empregados, os indicadores sociais podem enriquecer a interpretação empírica da realidade social e orientar de forma mais competente a análise, formulação e implementação de políticas públicas. Esses indicadores podem contribuir no dimensionamento das carências a atender nas diversas áreas de intervenção. O conhecimento do significado, dos limites e potencialidades destes pode ser de grande utilidade na definição das prioridades sociais e na alocação de recursos do orçamento público.

**Análise das respostas dos atores sociais e dos gestores públicos acerca da pergunta: os programas, projetos e ações que integram o PLANESAN estão sendo desenvolvidos de forma articulada com outros setores?**

Para 75% dos atores sociais “Não há interesse político em articular outros setores”, seguido de 25% que afirma que sim, ou seja, que existe articulação entre outros setores. Da categoria dos gestores públicos, 37,5%, contrapondo-se a resposta de 75% dos atores sociais, afirmam que existe articulação entre os programas, projetos e ações de SAN com outros setores. Outros 25% dos gestores públicos concordam com os atores sociais no que concerne ao fato de não haver interesse político em articular outros setores. Contudo,

apenas 25% dos gestores públicos asseguram que “Em alguns programas acontecem articulações” e, para 12,5%, “Há uma orientação no plano”.

Apesar da maioria dos entrevistados, quase a totalidade, afirmar que não há articulação entre os setores para o desenvolvimento das ações que integram o PLANESAN identifica-se nas respostas que todos enfatizam a importância dessa articulação, conforme traduzem os depoimentos descritos abaixo:

[...] a intersetorialidade é um desafio de todas as políticas. Todas as ações deveriam ser pensadas nesta perspectiva da intersetorialidade, isso em todos os campos políticos (Representante CONSEA).

[...] o processo da intersetorialidade na máquina pública precisa acontecer, foi uma proposta do governo, precisa sair do papel (Representante Conferência Estadual).

[...] deveria acontecer para que os programas funcionem, sem isso nada funciona, mas acontece de forma lenta (Representante CONSEA)

[...] existe uma orientação para que isso aconteça. A lógica do sistema é essa, de integração de várias políticas (Gestor público).

As representações sociais revelam, através destes depoimentos, que tanto os atores sociais como os gestores públicos além de compreenderem a importância da intersetorialidade, demonstram uma preocupação com a falta de articulação entre outros setores para melhor desenvolvimento dos programas, projetos e ações de SAN. Esta preocupação também é evidenciada nos estudos de Leão (2013, p. 156) sobre a intersetorialidade nos programas, projetos e ações de SAN. Para esta autora, o grande desafio estabelecido na LOSAN é a efetivação da prática da intersetorialidade, que requer o diálogo entre todos os setores do governo e da sociedade civil para a superação das questões institucionais, orçamentárias e legais necessárias a assegurar o DHAA.

Corroborando o primeiro depoimento, Leão (2013, p. 156) afirma ainda que a consolidação da intersetorialidade na implementação da Política de SAN e do SISAN é considerada um desafio para o Plano Nacional e também para o Plano Estadual. Este desafio é confirmado nas respostas dos entrevistados, quando ressaltam que “a intersetorialidade precisa acontecer, é uma proposta do governo, mas precisa sair do papel.” A LOSAN, ao definir as diretrizes para funcionamento do SISAN em seu art. 9º, estabelece no parágrafo I a promoção da intersetorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não-governamentais e, no parágrafo II, a descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo.

É claro o avanço da intersetorialidade na perspectiva de integração e apoio nas diversas ações e no planejamento da PNSAN nos termos da lei. Entretanto, segundo Pinheiro (2009, p. 26), esta perspectiva nunca se efetivou, apesar de parecer avançar na expectativa de um olhar integrado com condições suficientes para o alcance da SAN.

Com base no que estabelece a LOSAN, faz-se *mister* que o proposto nesta lei em relação a intersetorialidade seja efetivamente cumprido. Isto significa, conforme o Consea (2006), o desenvolvimento de ações articuladas e coordenadas, utilizando os recursos existentes em cada setor – materiais, humanos, institucionais – de modo mais eficiente, direcionando-os para ações que obedeçam a uma escala de prioridades estabelecidas em conjunto no sentido de potencializar as ações de SAN.

A dificuldade para realizar as ações a partir do princípio da intersetorialidade torna-se visível nas respostas de 75% dos atores sociais e de 25% dos gestores públicos. A compreensão está centrada na falta de interesse das instituições governamentais, sobretudo do governo, em promover a intersetorialidade no desenvolvimento das ações de SAN:

[...] inclusive existe uma postura de setorialização das ações, embora a política tenha um caráter intersetorial, essa dimensão de buscar articulação com os diversos sujeitos, o governo do estado não consegue fazer (Representante de ONG).

[...] não, as ações não são realizadas de forma articulada. Acho que há o desinteresse político de atacar o problema corretamente. A erradicação da pobreza não é algo desejável pelos políticos porque é assim que conseguem votos (Representante de ONG)

[...] não, cada secretaria continua fazendo suas ações em suas caixas, de forma isolada e isso precisa ser melhorado e discutido. Isso precisa ser aperfeiçoado (Gestor público).

A análise destes depoimentos mostra ainda o destaque dado à intersetorialidade pelos atores sociais e gestores públicos, como alternativa para melhorar a eficiência das políticas públicas e superar o problema da centralização como algo comum nas ações de SAN, concebida como prejudicial às políticas públicas, como ressalta um gestor público, “cada secretaria continua fazendo suas ações em suas caixas, de forma isolada”. Ao mesmo tempo, à medida que se aprofunda esta análise, se evidencia nas falas dos atores sociais e dos gestores públicos uma espécie de resistência à efetivação da articulação das ações com outros setores por parte do governo. Isso pode ser justificado pelos processos de mudanças de novos processos de trabalho, que acarretariam um maior investimento no desenvolvimento das ações de SAN, inclusive a nível de recursos financeiros. Em

detrimento de uma melhor eficiência das ações, o governo resiste priorizando ações clientelistas e assistencialistas.

**Análise das respostas dos atores sociais e dos gestores públicos acerca da pergunta: os programas, projetos e ações que integram o PLANESAN promovem o DHAA?**

Os atores sociais e os gestores públicos responderam com propriedade a questão sobre a promoção do DHAA a partir dos programas, projetos e ações que integram o PLANESAN. Na análise, 56,2% da amostra destacou que na concepção dos programas há prioridade em promover o DHAA, salientando que todas as ações têm este objetivo; 31,2% afirmam que algumas ações promovem o DHAA, embora de forma muito fraca e, destes, apenas 1 gestor público afirma que algumas ações promovem com sucesso. Apenas 1 ator social foi categórico em afirmar que não vê o DHAA acontecer no dia a dia e outro que nega o que 56,2% afirmaram, ou seja, “Muitos programas não têm a concepção da promoção do DHAA”.

As respostas se movem no sentido de revelar que as ações que integram o PLANESAN não promovem o DHAA, os dados mostram que apenas 2 gestores públicos afirmam isto categoricamente:

[...] desconheço quais são as ações do plano, mas, as ações desenvolvidas por minha secretaria, sim, têm promovido o DHAA (Gestor público).

[...] no Programa Mãe Coruja Pernambucana, que tem como objetivo melhorar o estado nutricional de crianças e gestantes e reduzir mortalidade, isso tem acontecido com sucesso (Gestor público).

As análises desses registros desvelam reflexões acerca das transformações econômicas, políticas e sociais ocorridas nos últimos 20 anos, como resultado das medidas macroeconômicas preconizadas pelo neoliberalismo, que afetaram diretamente a formulação e implementação das políticas sociais, particularizando a efetivação do direito a SAN. Nesse período, segundo Saraiva (2015, p. 75), o país estava inaugurando uma nova fase no que se refere ao processo de reorganização política, orientado sob a égide da democracia, marcada pela transição dos governos militares para o governo civil e uma nova Constituição (1988) que assegura os direitos sociais conforme mostra o Art 6º:

Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988).

Contraditoriamente, logo após a promulgação da Constituição de 1988, o governo brasileiro se defronta com o compromisso de encaminhar as orientações produzidas pelo Consenso de *Washington*<sup>6</sup>, que determinam a diminuição dos gastos com as políticas sociais e o distanciamento do papel do Estado como provedor social. Este processo é responsável por um redirecionamento do papel do Estado que adota a perspectiva do estado mínimo e, nessa direção, ao invés de efetivar os direitos sociais garantidos na Constituição reduz os gastos públicos na área social e utiliza-se de mecanismos que incidem no sistema de proteção social, desmontando-o, principalmente em relação à seguridade social.

Nesta direção, para efetuar as predeterminações do neoliberalismo, o Brasil diminuiu os fundos públicos para o financiamento das políticas sociais, consideradas dispendiosas, em troca de políticas pontuais, baratas e, sobretudo, que reduzem os direitos sociais. Ao discutir as reformas preconizadas pelo neoliberalismo, Pereira, Silva e Patriota (2006, p. 11) consideram que a nova visão hegemônica presente no cenário nacional e internacional prestigia uma ideologia de proteção só para os desprotegidos. As ações de proteção social com recursos do Estado focalizam apenas uma parte da população, logicamente aquela que se encontra abaixo da linha de pobreza, enquanto a outra parte da população encontrará sua proteção nos serviços de consumo coletivo prestados pelo mercado. Dessa forma, o caráter de direito social é diminuído passando a ser considerado mercadoria e os serviços sociais, que por direito deveriam ser públicos, gratuitos e de qualidade, ficam disponíveis apenas àqueles que têm recursos financeiros para adquiri-los no mercado.

Saraiva (2009, p. 35) afirma que a lógica que permeia a relação estado-sociedade na provisão das políticas sociais se caracteriza pela racionalidade econômica capitalista. Essa lógica subordina, a partir das predeterminações do consenso de *Washington*, as políticas sociais aos ajustes e às regras do mercado. Nessa ótica, os serviços públicos voltados para o atendimento das necessidades básicas dos segmentos menos favorecidos da população, têm sido oferecidos privilegiando a implementação de políticas sociais pontuais, não universalizadas, de baixo custo, que não correspondem às demandas dos usuários, nem em termos quantitativos nem qualitativos, em relação aos interesses da população usuária dessas ações.

---

<sup>6</sup> Receituário neoliberal para as economias periféricas, elaborado em 1989 no Consenso de Washington. Esse receituário indica 10 medidas muito conhecidas, que devem ser seguidas especialmente pelos países periféricos, dentre elas a redução do tamanho do Estado (SARAIVA, 2015, 79).

Com efeito, essa lógica tem se repercutido diretamente nos programas, projetos e ações de Segurança Alimentar e Nutricional, formuladas e implementadas pelo poder público conforme análise das representações sociais manifestadas pelos atores sociais representantes dos organismos componentes do SISAN e dos gestores públicos envolvidos com o conjunto dos programas, projetos e ações do PLANESAN, quando questionados se estas ações promovem o DHAA.

Não se pode negar que a nova Constituição (1988), inclusive com a Emenda Constitucional n.64/2010 que garante a alimentação como direito social, consagrou conquistas inéditas na área social, particularizando a SAN. Contudo, mesmo com os avanços garantidos na legislação, que buscam romper com as práticas clientelistas, assistencialistas e compensatórias das políticas sociais, é verdade que essas conquistas pouco significaram em termos de melhorias efetivas da insegurança alimentar e nutricional.

Dados da PNAD 2009 mostram que, em Pernambuco, 42,1% da população se encontrava na condição de insegurança alimentar. Corroborando este dado, um estudo realizado pela UFPE aponta que, em 2011, este percentual aumentou para 59,7%, destacando que, deste percentual, 9,1% estão em insegurança alimentar grave, ou seja, situação em que a família passa por períodos concretos de restrição na disponibilidade de alimentos para seus membros. O Ipea (2014, p. 67) considera que este indicador, por si só, justifica a elaboração de avaliações e pesquisas sobre instrumentos e programas implantados para combater essa realidade. O documento ainda destaca que há o convívio entre a insegurança alimentar e o aumento expressivo do sobrepeso e da obesidade, considerado atualmente um dos maiores problemas de saúde pública, resultantes da má alimentação e nutrição da população.

### **Análise das respostas dos atores sociais e gestores públicos acerca da pergunta: Como avalia o papel do Estado na efetivação da Soberania Alimentar e DHAA?**

Na análise das respostas dos atores sociais e gestores públicos acerca do papel do Estado na efetivação da soberania alimentar, faz-se necessário trazer este conceito na perspectiva do que propõe a Via Campesina:

O direito dos povos, comunidades, e países de definir suas próprias políticas sobre a agricultura, o trabalho, a pesca, a alimentação e a terra que sejam ecologicamente, socialmente, economicamente e culturalmente adequados às suas circunstâncias específicas. Isto inclui o direito a se alimentar e produzir seu alimento, o que significa que todas as pessoas têm o direito a uma alimentação saudável, rica e culturalmente apropriada, assim como, aos recursos de produção

alimentar e à habilidade de sustentar a si mesmos e as suas sociedades. (VIA CAMPESINA, 2002).

Com base nesse conceito, o que se apreende das respostas dos atores sociais e dos gestores públicos é que não há uma compreensão sobre o conceito de soberania alimentar, assim como não há uma compreensão sobre o conceito de SAN e de DHAA a partir do que se propõe nos termos da lei.

Com efeito, ao avaliar o papel do Estado na efetivação da soberania alimentar, os sujeitos da pesquisa não estabelecem nenhuma relação entre aquilo que estes conceitos englobam e o papel do Estado. Para 62,5% dos atores sociais “O Estado não cumpre seu papel de prover a Soberania Alimentar e o DHAA (o governo é omissivo; o governo tem que ir para ação)”. Outra parcela dos atores sociais (25%) chama a atenção para “o papel do Estado, reforçando que é imprescindível, fundamental, decisivo e prioritário” e apenas 1 ator social ressalta que “de certa forma sim (o Estado oferece os meios, tem progredido, mas falta muito; houve crescimento das ações). Na contramão do que afirmou a maioria dos atores sociais, 62,5% dos Gestores públicos avaliaram que “De certa forma sim”, o Estado oferece os meios para efetivação, mas ainda falta muito, houve crescimento das ações.” A outra parcela dos Gestores públicos (37,5%) se limita apenas a ressaltar que “o papel do Estado é imprescindível, fundamental, decisivo e prioritário”.

Observa-se nas avaliações acerca do papel do Estado na efetivação da soberania alimentar, um certo silenciamento dos respondentes no que se refere a uma explicação do motivo pelo qual o Estado não cumpre seu papel de prover a soberania alimentar. A maioria se limita apenas a afirmar que o Estado não cumpre seu papel. Embora não evidenciado nas respostas dos entrevistados as contradições que envolvem o papel do Estado na efetivação da Soberania Alimentar, estudos mostram o quanto esta questão tem afetado a disponibilidade de alimentos como um desafio à garantia da SAN e do DHAA.

Nos termos da lei, a LOSAN (Lei nº 11.346/2006) em seu art. 5º determina que a consecução do direito humano à alimentação adequada e a segurança alimentar e nutricional requer o respeito à soberania alimentar e consagra a articulação entre as dimensões alimentar e nutricional da SAN, vinculando-a ao direito humano à alimentação e ao princípio da soberania alimentar. O decreto nº 7.272/2010, no seu Art.º 4º, determina a incorporação à política de Estado o respeito à soberania alimentar e a garantia do direito humano à alimentação adequada, inclusive o acesso à água, e promovê-los no âmbito das negociações e cooperações internacionais.

Apesar de, nos termos da lei, a soberania alimentar estar incorporada à política de Estado, apenas dois gestores fizeram referência a essa questão demonstrando, de certo modo, uma compreensão sobre as contradições que envolvem o respeito à soberania alimentar:

[...] Primeiro começa na questão da produção, no maior incentivo à produção de alimentos mais saudáveis, ampliação desses programas para incentivar e ter um mercado garantido. O Estado tem que começar a incentivar e cumprir seu papel nesse sentido da compra e também da produção, e trabalhar a questão da legislação em relação aos agrotóxicos, a legislação sanitária para proteção do alimento em relação ao beneficiamento, o acesso à terra e à água para produção (Gestor público).

[...] Essa é uma questão muito delicada. Porque o Estado de Pernambuco não é autônomo na sua produção de alimentos, fica dependente da produção de outros estados. É um desafio que temos que enfrentar a partir do cumprimento do papel do Estado (Gestor público).

Reconhecendo esta questão como decisiva, o Plano Estadual de Pernambuco aponta o acesso a terra e a disponibilidade de alimentos como um dos desafios relacionados à garantia da SAN. Segundo o PLANESAN (2012, p. 43), o Estado de Pernambuco não é autossuficiente na produção de alimentos para atender as necessidades da população e parte dos alimentos que chegam ao Estado é proveniente de outras regiões do país.

Neste estudo, entendemos o acesso a terra como o principal instrumento viabilizador da produção e disponibilidade de alimentos e redução da insegurança alimentar e da fome como sua expressão mais grave. Contudo, na direção contrária, o Estado pouco tem valorizado a efetivação da reforma agrária para os pequenos agricultores, no sentido de garantir o acesso à terra (bem comum e patrimônio da humanidade) e de outros bens naturais como a água, os recursos genéticos, em especial as sementes, que viabilizam a produção de alimentos. Sem o acesso à terra, conforme salientam os depoimentos dos gestores públicos dos programas, projetos e ações de SAN, os limites da Soberania ficam completamente amarrados pelo sistema de mercadorias. Dentro dessa concepção, a produção de alimentos que atendam às necessidades das populações locais se coloca como fundamental para o processo de redução da insegurança alimentar e, sobretudo, da fome.

Esta evidente preocupação com a sustentabilidade da produção de alimentos e a exigibilidade do Estado em garantir o cumprimento do direito humano à alimentação adequada, são perceptíveis na sistematização das políticas atuais. Porém, as contradições presentes neste contexto são reveladas pelos graves problemas relacionados à insegurança alimentar. Para a Via Campesina, a discussão em torno apenas da garantia ao alimento, sem a preocupação com sua qualidade e forma de produção, favorece o desenvolvimento



do agronegócio na perspectiva de que a oferta pode ser atendida com uma produção em larga escala ou com a importação de alguns produtos.

Não se pode negar que a produção mundial de alimentos cresceu intensamente, amparada por novas técnicas agrícolas e pela melhoria na capacidade de beneficiamento e armazenamento. Porém, a conjuntura revela que milhões de pessoas, particularmente no Brasil e em Pernambuco, ainda estão privadas do acesso ao alimento, tendo seu direito à alimentação violado. Segundo Stédile e Carvalho (2012, p. 718), o agravamento das dificuldades no fornecimento alimentar revela o caráter das políticas governamentais compensatórias, direcionadas apenas para não transformar a fome e a desnutrição em tragédias sociais.

### **5.3 Análise e discussão das representações sociais dos atores sociais representantes dos organismos componentes do SISAN e dos gestores públicos envolvidos com o conjunto dos programas, projetos e ações integrantes do PLANESAN acerca das limitações para a efetivação dos objetivos da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.**

Para compreender, a partir da avaliação dos atores sociais e dos gestores públicos, quais são as limitações para a efetivação dos objetivos da PNSAN, torna-se fundamental apreender, como referência para análise, os aspectos que interferem no desenvolvimento e resultados dos programas, projetos e ações integrantes do PLANESAN.

Considera-se neste estudo que os sujeitos desta pesquisa têm papel social importante na implementação e efetivação dos programas, projetos e ações de Segurança Alimentar e Nutricional no Estado. Desta forma, chama-se a atenção para o papel dos atores sociais na elaboração, implementação, avaliação e monitoramento das políticas públicas de SAN e dos gestores públicos como executores de direitos e provedores das demandas sociais.

Ao analisar os dados da Tabela 4, percebe-se que estes corroboram os resultados anteriormente analisados sobre as representações sociais dos entrevistados acerca dos determinantes que levam à problemática da efetivação dos objetivos da Política de Segurança Alimentar e Nutricionais. Nessa direção, nas análises anteriores identificaram-se os seguintes determinantes: a falta de conhecimento por parte dos responsáveis pelos programas, projetos e ações sobre SAN, DHAA e SISAN; a não efetivação da intersetorialidade; a omissão do Estado na efetivação do DHAA e da Soberania Alimentar.

Comparando-se estes determinantes com os dados apresentados na Tabela 4, nota-se uma nítida semelhança com os aspectos/fatores apontados pelos gestores públicos e atores

sociais quando indagados sobre os aspectos/fatores que interferem no desenvolvimento dos projetos. Os resultados mostram que a quase maioria dos entrevistados (50%) mencionou a “dificuldade na disponibilidade de recursos para execução dos programas, projetos e ações”. Somando-se a este fator, 25% dos atores sociais referem “A falta de conhecimento por parte dos gestores sobre as ações de SAN”; ademais 12,5% mencionaram a “dificuldade de efetivação da intersectorialidade” e ainda, as “Condições climáticas”, a “Burocracia” e a “Quantidade excessiva de redes produtivas” são mencionados pelos gestores públicos.

A disponibilidade de recursos apareceu como um dos aspectos que mais interferem no desenvolvimento dos projetos revelando uma discussão vista não somente nas políticas de SAN, mas também quando se faz a leitura referente a outras políticas sociais. Isto pode ser justificado a partir da análise das dificuldades à concretização dos programas, projetos e ações de SAN que sofrem reflexos das mudanças ocorridas no cenário político e econômico nos últimos 20 anos, com a implantação do Estado mínimo.

Nesta direção, a análise deste estudo reafirma as consequências das mudanças ocorridas na nova ordem mundial a partir da redução dos fundos públicos para financiamento das políticas sociais, implementadas em sentido contrário às conquistas sociais conferidas na Constituição (1988). Segundo Saraiva (2009, p. 86), o Estado abre mão do seu papel como provedor social das políticas públicas, ao mesmo tempo que transfere gradativamente essa função para o mercado e para as organizações que compõem o terceiro setor, caracterizadas como sem fins lucrativos. Corroborando essa análise, nesse estudo se evidencia a participação efetiva das ONG na execução dos programas, projetos e ações de SAN e como representantes da sociedade civil com assento no conselho e na conferência de SAN.

Conforme se apresentou no primeiro capítulo deste estudo, as questões relativas à insegurança alimentar e à fome, na sua forma mais grave de insegurança alimentar, sempre permearam o conjunto das políticas sociais e econômicas no Brasil. Entretanto, nesse processo, os estudos mostram que sem suporte orçamentário e financeiro adequado e carentes de recursos humanos suficientes, os programas, projetos e ações de SAN já apresentavam ações pontuais, pulverizadas pelos escassos recursos e falta de prioridade por parte das autoridades públicas (NASCIMENTO, 2012, p. 10). Nessa direção, as ações de segurança alimentar e nutricional legitimamente referenciadas no campo do direito, mostram-se, na prática, focalizadas, compensatórias e assistencialistas, em detrimento de

ações universais e que ataquem as causas efetivas da insegurança alimentar e da fome, na sua forma mais grave.

**Tabela 4** - Representações sociais dos atores sociais representantes dos organismos componentes do SISAN e dos gestores públicos envolvidos com o conjunto dos programas, projetos e ações integrantes do PLANESAN acerca das limitações para efetivação dos objetivos da Política de Segurança Alimentar e Nutricional – Recife, 2015/2016.

Limitações para efetivação dos objetivos da PNSAN	FREQUÊNCIA DAS RESPOSTAS			
	ATORES SOCIAIS		GESTORES PÚBLICOS	
	N	%	N	%
<b>Que aspectos/fatores interferem no desenvolvimento do projeto?</b>				
Dificuldade disponibilidade de recursos financeiros;	4	50	4	50,0
Falta de conhecimento por parte gestores sobre as ações de SAN;	2	25,0	-	-
Dificuldade de atuar de forma intersetorial;	1	12,5	-	-
Condições climáticas (seca, chuva, enchentes);	-	-	1	12,5
Burocracia;	-	-	1	12,5
Quantidade excessiva de redes produtivas;	-	-	1	12,5
Os recursos humanos dos projetos e ações não têm conhecimentos sobre SAN.	1	12,5	-	-
Não existem fatores que interferem nos projetos.	-	-	1	12,5
<b>TOTAL</b>	<b>8</b>	<b>100,0</b>	<b>8</b>	<b>100,0</b>
<b>Que aspectos/fatores interferem nos resultados do projeto?</b>				
Disputas políticas (ano eleitoral);	3	37,5	-	-
Dificuldade de atuar de forma intersetorial;	1	12,5	-	-
Recursos humanos sem conhecimentos sobre SAN;	2	25,0	-	-
Dificuldade para monitoramento das ações;	1	12,5	-	-
Dificuldade de recursos financeiros e humanos;	-	-	2	25,0
Morosidade nos processos de implantação dos projetos (Burocracia);	-	-	1	12,5
Condições climáticas (seca, chuva, enchentes);	-	-	2	25,0
Grande evasão dos beneficiários (desinteresse);	-	-	1	12,5
Falta de conhecimento político sobre SAN (falta esforço político)	1	12,5	2	25,0
<b>TOTAL</b>	<b>8</b>	<b>100</b>	<b>8</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Coleta direta de dados, 2015/16.

A análise das tabelas anteriores, que versa sobre as representações dos atores sociais e dos gestores públicos acerca dos conceitos de SAN, DHAA e SISAN, mostra uma concepção ainda assistencialista e focalizada das políticas de SAN e desconhecimento do

que propõe a lei. Portanto, a afirmativa dos atores sociais em relação a falta de conhecimento dos gestores públicos sobre SAN, reafirma as análises anteriormente realizadas acerca desta questão. Os atores sociais fazem a crítica à falta de conhecimento dos gestores públicos sobre SAN, no entanto, as análises das representações sociais realizadas sobre essa questão apontam o desconhecimento também dos próprios atores sociais.

Esta condição não se revela apenas para os atores sociais e gestores públicos envolvidos com as políticas de SAN. Estudos realizados por Fonseca, Bursztyn e Moura (2012, p. 191) sobre a falta de conhecimento técnico científico de atores sociais representantes de conselho, revelou que a carência de conhecimento especializado e de linguagem técnica contribuiu para que as resoluções do CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) apresentassem baixa qualidade técnica, que se refletem no estabelecimento de padrões técnicos conflituosos ou interpretações dúbias quanto ao aparato da legislação ambiental brasileira.

As novas experiências da gestão pública democrática da realidade brasileira sinalizam uma nova cidadania e outra cultura política empreendida pelos movimentos sociais e por outros setores da sociedade a partir da década de 1980. Este novo cenário sugere novos temas na agenda das políticas públicas e imprime aos gestores públicos e aos atores sociais maior relevância e novas responsabilidades sociais no sentido de atuar como elo entre a sociedade civil, a iniciativa privada e as diferentes instâncias do Estado na centralidade das ações de intervenção social. Para tanto, é fundamental que se estabeleçam estratégias de disseminação e capacitação sobre a legislação da PNSAN e sua operacionalização por meio da construção de um conjunto de instrumentos didáticos, dinâmicos e metodologias de capacitação para os diversos gestores públicos e atores sociais.

## ***CONSIDERAÇÕES FINAIS***

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entre nós, a redemocratização do país, iniciada nos anos 80, aprofundou as lutas políticas por democracia e direitos sociais que confluíram na participação da sociedade civil nas iniciativas de mobilizar o Estado, principalmente na perspectiva de elaboração de políticas e programas sociais. Na culminância desse movimento surge o emergente e amplo movimento social contra a fome e pela segurança alimentar e nutricional, na perspectiva da cidadania e soberania alimentar. Era preciso construir um Estado sensível às demandas sociais, capaz de priorizar políticas na área de alimentação e nutrição que sinalizassem uma nova cidadania e outra cultura política que desse conta das questões relativas à insegurança alimentar e à fome, na sua forma mais grave de insegurança alimentar.

Como resultado do processo da redemocratização do país, registra-se em 2006 a aprovação, pelo Poder Legislativo (Congresso Nacional), da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Sua elaboração foi feita a partir de processos participativos entre gestores governamentais e os conselheiros do CONSEA, sendo considerado o principal instrumento sobre o DHAA no Brasil. A LOSAN estabelece princípios, diretrizes e objetivos do SISAN, através do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas a assegurar o direito humano à alimentação.

Com base nesse aparato legal, a Segurança Alimentar e Nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis. Nesses termos, envolve, além da qualidade dos alimentos, a garantia de acesso à alimentação básica, em quantidade e regularidade adequadas à manutenção da saúde. A esse conceito, outros elementos vêm sendo agregados, como o conceito de alimento seguro, o respeito aos hábitos alimentares dos diferentes grupos culturais, a equidade e a sustentabilidade ambiental. Com efeito, na perspectiva de atingir a plenitude da PNSAN, evidencia-se o provimento de outras necessidades básicas, como saúde, educação e moradia, como direitos de cidadania que devem ser garantidos pela e através da implementação de políticas sociais por parte do Estado no seu papel de provedor social.

Não se pode deixar de considerar a conjuntura econômica e política na qual são formulados e apresentados os conceitos e o conjunto de normas da legislação pertinente a Segurança Alimentar e Nutricional, bem como as estratégias de enfrentamento da questão social relacionada à insegurança alimentar e à fome. Inscrevem-se nesse cenário as propostas neoliberais de esvaziamento de mecanismos de efetivação dos direitos sociais, com ajustes de gastos estatais, redução do papel do Estado como provedor social transferindo parte de suas responsabilidades para a sociedade civil.

É nesse contexto que o estudo procura mostrar a ambiguidade da ação social do Estado na formulação, implantação, monitoramento e controle das políticas de segurança alimentar e nutricional. É possível afirmar que, apesar das conquistas e dos avanços no campo dos conceitos e no conjunto de normas da legislação pertinente à Segurança Alimentar e Nutricional, este estudo, corroborando outros, identifica existirem aspectos/fatores que limitam a implementação, os resultados e os avanços dos programas, projetos e ações que integram o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

As análises das representações sociais revelam a magnitude dos aspectos/fatores que configuram a problemática da efetivação dos objetivos e diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A falta de informação por parte dos atores sociais e dos gestores públicos acerca das dimensões que compõem os conceitos de SAN, de DHAA, de SISAN e de Soberania Alimentar, bem como sobre o papel do Estado como provedor das demandas sociais contribui para que as ações de segurança alimentar e nutricional não sejam reconhecidas como forma de cumprimento de deveres e realização de direitos passíveis de serem exigidos. A pouca compreensão dos sujeitos deste estudo sobre os conceitos ligados a SAN evidencia uma concepção ainda assistencialista, focalizada e compensatória em relação às políticas de Segurança Alimentar e Nutricional.

As análises das representações sociais dos gestores públicos e dos atores sociais revelam quatro aspectos/fatores que levam à configuração a problemática da efetivação dos objetivos da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. O primeiro aspecto/fator se constitui da não identificação, análise e divulgação dos fatores condicionantes da insegurança alimentar no Estado. Esse problema tem raízes claras na pouca importância que tem sido dada pela ação governamental no monitoramento da situação de insegurança alimentar diagnosticada em Pernambuco, desconsiderando a grande utilidade destes indicadores na definição das prioridades sociais e na alocação de recursos do orçamento público.

O segundo aspecto/fator determinante que limita a efetivação dos objetivos da PNSAN diz respeito à falta de intersetorialidade, mais especificamente, a falta de articulação entre outros setores no desenvolvimento dos programas, projetos e ações de SAN, apontada pelos atores sociais e pelos gestores públicos como de fundamental importância. A falta de interesse das instituições e dos governos em promover a intersetorialidade fundamenta-se na maior capacidade de investimentos financeiros em detrimento de uma melhor eficiência das ações, o governo prioriza a não intersetorialidade, o que resulta em ações fragmentadas e desarticuladas, que não correspondem às demandas dos usuários nem em termos quantitativos nem quanto aos interesses das populações, conforme mostram os estudos. O modelo predominante das ações não intersetorializadas nos programas e projetos de SAN são aqueles que minimizam custos, materiais e equipamentos disponíveis, e que carecem dos mais diversos bens de serviços e consumo, conforme se evidenciou através das representações sociais dos gestores públicos e dos atores sociais.

Quanto à promoção do DHAA, terceiro aspecto /fator, as considerações se movem no sentido de afirmar que as ações que integram o PLANESAN não promovem o Direito Humano à Alimentação Adequada, conforme asseguram categoricamente os gestores públicos e os atores sociais. As análises dos registros dos gestores públicos e dos atores sociais se justificam na perspectiva do governo que se empenhou em desconstituir as garantias sociais como direitos universais, alegando o alto custo dos serviços de consumo coletivo, em detrimento da qualidade dos serviços oferecidos e da efetivação do DHAA.

Não se podem negar os avanços constitucionais, sobretudo no que diz respeito à garantia do DHAA, contudo, os avanços conquistados na legislação pouco têm significado em termos de melhorias efetivas da insegurança alimentar e nutricional. Estudos recentes evidenciam que, em Pernambuco, uma parcela significativa da população se encontra na condição de insegurança alimentar e nutricional. O Brasil convive ainda com o aumento expressivo do sobrepeso e da obesidade, considerado um dos maiores problemas de saúde pública afetando todas as faixas etárias. Este problema existe, contraditoriamente, num tempo em que a educação alimentar nutricional é apontada como estratégia fundamental na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional para prevenção e controle dos problemas alimentares e nutricionais da contemporaneidade. Considera-se pertinente afirmar ainda que tanto a desnutrição quanto a obesidade podem ser manifestações



biológicas da fome e da má alimentação e nutrição e, por conseguinte, da insegurança alimentar e nutricional.

O quarto aspecto/fator revelado pelas representações sociais dos gestores públicos e dos atores sociais diz respeito ao não cumprimento por parte do Estado do seu papel na efetivação da soberania alimentar. As contradições que envolvem a efetivação da soberania alimentar têm-se revelado um desafio à garantia da SAN e do DHAA nos termos da lei, reveladas pelos graves problemas relacionados à insegurança alimentar, apesar do aumento expressivo da produção de alimentos. A discussão em torno da soberania alimentar sem a preocupação com a sustentabilidade da produção de alimentos e a exigibilidade do Estado em garantir o cumprimento do direito humano à alimentação adequada, favorece apenas o desenvolvimento do agronegócio, e os problemas relacionados a insegurança alimentar vão continuar existindo de forma cada vez mais grave.

A disponibilidade de recursos financeiros por parte do governo aparece nas representações sociais dos gestores públicos e dos atores sociais como um dos aspectos que mais interferem no desenvolvimento dos projetos, programas e ações de SAN, reflexos das mudanças ocorridas no cenário político e econômico com a implantação do Estado mínimo e da nova ordem mundial que afetou os fundos públicos para o financiamento das políticas sociais, contrapondo-se às conquistas sociais conferidas na Constituição (1988). Essa questão do enfraquecimento do papel do Estado na provisão dos serviços de consumo coletivo tem ocupado cada vez mais o debate dos estudos e pesquisas que tratam das contradições da efetivação das demandas dirigidas à necessidade de consumo para manutenção do trabalhador e de sua família por meio da rede institucional pública.

Considera-se neste estudo que o conhecimento teórico metodológico que fundamenta os princípios da Segurança Alimentar e Nutricional é necessário para o planejamento, implementação, monitoramento e controle da PNSAN. Nesse sentido, a capacitação dos atores sociais e dos gestores públicos, enquanto executores e promotores de demandas e de direitos sociais torna-se fundamental no sentido de fortalecer o desempenho das funções e papéis que lhes são atribuídos.

Não se pode deixar de considerar ainda a concepção dos gestores públicos e dos atores sociais acerca dos programas, projetos e ações integrantes do PLANESAN como solução remediadora da situação de pobreza e insegurança alimentar em que vive a população usuária das ações de SAN. Torna-se, assim, necessário romper com a naturalização da pobreza e da fome e das práticas assistencialistas voltadas para as classes

populares, que vivem sob a influência das urgências do presente. O rompimento com as práticas assistencialistas deve ser entendido pelos provedores e executores de direitos sociais como um desafio a ser alcançado. A condição que justifica a existência do investimento social não deve ser a condicionalidade de ser pobre, o caráter da universalização deve ser efetivado na perspectiva de superar a dicotomia assistência / assistencialismo / atendimento pobre para pobre. O direito à Segurança Alimentar e Nutricional é legítimo a todas as pessoas, independente de condição social, e consiste na realização do direito ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais.

***REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS***

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALIMENTAÇÃO fora do lar. Quais são as fases da história da alimentação. 25/07/2013. Disponível em: < <http://alimentacaoforadolar.com.br/quais-sao-as-fases-da-historia-da-alimentacao/>>. Acesso em: 01.07.2015.

ALVÂNTARA, Anelise Montânes; VESCE, Gabriela Eying Possoli. As representações sociais no discurso do sujeito coletivo no âmbito da pesquisa qualitativa. In: Anais do 8º Congresso Nacional de Educação. 2008.

AMPARO-SANTOS, Lígia. Avanços e desdobramentos do marco de referência da educação alimentar e nutricional para políticas públicas no âmbito da universidade e para os aspectos culturais da alimentação. **Rev. Nutr.**, Campinas, v. 26, n. 5, p. 595-600, out, 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-52732013000500010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732013000500010&lng=en&nrm=iso)>. Acessado em: 26.07.2014.

ANDRADE. Manuel Correia de. Josué de Castro: o homem, o cientista e seu tempo. **Estudos Avançados**. vol. 11, n. 29, 1997.

ANDRIOLA, Wagner Bandeira; SOUZA, Laura Alves de. Representações Sociais dos gestores e dos técnicos das unidades acadêmicas da Universidade Federal do Ceará (UFC) acerca da autoavaliação institucional. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 15, n. 2, p. 45-72, jul. 2010.

ARRUDA, José Jobson de Andrade. História moderna e contemporânea. 12 ed. –São Paulo: Ática, 1980.

ASSÃO, Tatiana Yuri; CORDEIRO, Amábela de Avelar; COSTA, Christiane; CERVATO, Ana Maria. Práticas e Percepções acerca da Segurança Alimentar e Nutricional entre os Representantes das Instituições Integrantes de um Centro de Referência localizado na Região do Butantã, Município de São Paulo. **Saúde e Sociedade** v.16, n.1, p.102-116, jan-abr 2007.

BARROS, Maria Sylvia Carvalho; TARTAGLIA, José Carlos. A política de alimentação e nutrição no Brasil: breve histórico, avaliação e perspectivas. **Rev. Alim. Nutr.**, Araraquara, v.14, n.1, p. 109-121, 2003.

BARBOSA, Livia. Sociedade de consumo. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004. 68 p.

BATISTA, João Marcos. A evolução da economia: uma abordagem histórica sobre os principais modelos, teorias e pensadores. **RENEFARA - Revista Eletrônica de Educação da Faculdade Araguaia** - ISSN: 2236-8779. v. 2, n. 2, 2012. Disponível em: <[www.fara.edu.br/sipe/index.php/renefara/article/download/68/58](http://www.fara.edu.br/sipe/index.php/renefara/article/download/68/58)>. Acessado em 02/07/2015.

BELIK, Walter. A política brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional: concepções e resultados. **Rev. Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, vol. 19, n.2, p. 94-110, 2012.

BELIK, Walter. Segurança alimentar: a contribuição das universidades / Walter Belik; [Carmen Weingrill, (coordenadora); Benjamin S. Gonçalves, Leno F. Silva, Paulo Itacarambi (colaboradores)] — São Paulo: Instituto Ethos, 2003.

BOOG, Maria Cristina Faber. Educação nutricional: passado, presente, futuro. **Rev. Nutr. PUCCAMP**, Campinas, v. 10, n. 1, p. 5-19, jan./jun., 1997. Disponível em: <[http://educacaoemnutricao.com.br/documentos/educacaonutricional\\_passado-presente-futuro59500.pdf](http://educacaoemnutricao.com.br/documentos/educacaonutricional_passado-presente-futuro59500.pdf)> Acesso em: 10 ago. 2014.

BRASIL. **Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Guia alimentar para a população brasileira / Ministério da Saúde**, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. – 2. ed. – Brasília: Ministério da Saúde, 2014.

BRASIL. O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional / organizadora, Marília Leão. – Brasília: ABRANDH, 2013. 263 p.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Política Nacional de Alimentação e Nutrição / Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. – Brasília: Ministério da Saúde, 2012.

BRASIL. II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar. Relatório final. maio 2004. Disponível em <http://www.fomezero.gov.br>. Acesso em: 01.10.2014.

**BRASIL. Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010.** 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, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, Seção 1 p.6, 26 ago. 2010b.

BRASIL. **Lei nº 8080, de 19 de setembro de 1990.** Dispõe sobre as condições para promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, Seção 1, p.18055, 20 set. 1990.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome MDS/Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN/Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN.** Estruturando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN – 1. ed. – Brasília, Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN, 2011.

BRASIL, Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial {da} República Federativa do Brasil Poder Legislativo, Brasília, DF, 18 set. 2006, Seção 1, p. 1.

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. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, n. 3, p. 851-860, 2009.

BURLANDY, Luciene; BOCCA, Cláudia; MATTOS, Ruben Araujo de. Mediações entre conceitos, conhecimento e políticas de alimentação, nutrição e segurança alimentar e nutricional. **Rev. Nutr.**, Campinas, n. 25, vol 1, p. 9-20, jan./fev., 2012.

BURITY, Valéria; VALENTE Flávio, RECINE, Elisabetta; LEÃO, Marília; CARVALHO, Maria de Fátima. Direito Humano à Alimentação Adequada no contexto de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, DF. ABRANDH, 2010, 204 p.

CADERNOS DE ESTUDOS DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE. – N. 13 (2010)- Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005-240p.

CÂMARA Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Balanço das Ações do plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANSAN 2012-2015 Brasília, DF: MDS, Secretaria-Executiva da CAISAN, 2013. 120 pp.; 28 cm ISBN: 978-85-60700-65-3

CAMPBELL, Colin. Como se explica a revolução do consumidor na Inglaterra do século XVIII. In: CAMPBELL, Colin. **A ética romântica e o espírito do consumismo moderno**. Rio de Janeiro: Rocco, 2001.

CAMPOS, Christiane Senhorinha Soares, Campesinato autônomo – uma nova tendência gestada pelos movimentos sociais do campo. **Revista Lutas & Resistências**, número 1, pg. 146162, UEL/Gepal, Londrina, setembro de 2006.

CAMPOS, Christiane Senhorinha Soares. CAMPOS, Rosana Soares. Soberania alimentar como alternativa ao agronegócio no Brasil. Scripta Nova. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2007, vol. XI, núm. 245 (68). Disponível em:<<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn24568.htm>> [ISSN: 11389788]. Acessado em 03.05.2016.

CARO, Pamela. Soberania Alimentar: contribuições para um debate sobre alternativas de desenvolvimento e direitos das mulheres. 20 de agosto de 2010. Disponível em [www.reformaagrariaemdados.org.br](http://www.reformaagrariaemdados.org.br). Acessado em 07.07.2016.

CASEMIRO, Juliana Pereira; VALLA, Victor Vincent; GUIMARÃES, Maria Beatriz Lisboa. Direito humano à alimentação adequada: um olhar urbano. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.15, n. 4, p. 2085-2093, 2010.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. 4ª Ed.

CASTRO, Josué. Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984.

CASTRO, Claudio de Moura, PELIANO, Ana Maria Medeiros. Novos alimentos, velhos hábitos e o espaço para ações educativas. In: CASTRO, Claudio de Moura, COIMBRA, Marcos. **O problema alimentar no Brasil**. São Paulo: ALMED, 1985. p.195-213.

CEDAC. O trabalho – A mercadoria. Coleção “Brasil dos trabalhadores”. 2ª ed. – São Paulo: Edições Loyola, 1982.

CIDRACK, Marlene Lope; BEZERRA, José Arimatea Barros. Escola de Visitadoras de Alimentação Agnes June Leith história e práticas curriculares (1944-1966). ANPUH – XXV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – Fortaleza, 2009.

CHIZZOTTE, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 1995. 164 p.

CONTI, Irio. Luiz Segurança alimentar e nutricional: noções básicas / Irio Luiz Conti. – Passo Fundo: IFIBE, 2009. 62 p.

DEININGER, Jürgen. A teoria econômica dos Estados antigos: a questão do capitalismo na Antiguidade na visão de Weber. **Tempo soc.** v. 24, n.1, São Paulo, 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20702012000100004>. Acessado em 17.06.2015.

DIAMOND, Jared. The Worst Mistake in the History of the Human Race. Discover Magazine, May 1987, p. 64-66.

DOMENE, S. M. A. Indicadores nutricionais e políticas públicas, **Estudos Avançados**, v.17, n.48, p.131-5, maio/ago. 2003.

FAO. The State of Food and Agriculture, 2000.

FAUSTO, Boris. História do Brasil. São Paulo : Edusp, 1999

FERREIRA, Vanessa A.; MAGALHAES, Rosana. Nutrição e promoção da saúde: perspectivas atuais. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 7, p. 1674-1681, jul, 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2007000700019&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2007000700019&lng=en&nrm=iso)>. Acessado em: 22.05.2015.

FLANDRIN, Jean-Louis e MONTARINI, Massimo. História da Alimentação. Tradução MACHADO, L. & TEIXEIRA, G. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

FONSECA, Igor Ferraz; BURSZTYN, Marcel; MOURA, Adriana Maria Magalhães. Conhecimentos técnicos, políticas públicas e participação: o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 20, n 42, p. 183-198, jun 2012.

FRANCO JÚNIOR, Hilário. A Idade Média: o nascimento do ocidente / Hilário Franco Júnior. -- 2. ed. rev. e ampl. -- São Paulo: Brasiliense, 2001.

GALLINA, Luciana Souza et al . Representações sobre segurança alimentar e nutricional nos discursos de um Conselho de Alimentação Escolar. **Saude soc.**, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 89-102, Mar. 2012. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-12902012000100010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902012000100010&lng=en&nrm=iso)>. Acessado em: 04.03. 2016.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 2º ed, São Paulo: Atlas, 1987

HUBERMAN, Leo. História da Riqueza do Homem. ZAHAR EDITORES: Ano: 1981

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro, 2010.

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

INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Fome Zero: Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. Outubro de 2001. São Paulo.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **RAP**. Rio de Janeiro, n. 36, v. 1, p. 51-72, Jan./Fev. 2002.

KEPPLE, Anne Wallescer; SEGALL-CORRÊA, Ana Maria. Conceituando e medindo segurança alimentar e nutricional. **Ciência & Saúde Coletiva**, n. 16, v. 1, p. 187-199, 2011.

L'ABBATE, S. As políticas de alimentação e nutrição no Brasil: II a partir dos anos setenta. **Revista de Nutrição da PUCCAMP**, Campinas, v.2, n.1, p.7-54, 1989.

L'ABBATE, Solange. As políticas de alimentação e nutrição no Brasil. I período de 1940 a 1964. *Rev. Nutr. PUCCAMP*, Campinas, 1 (2): 87-138, jul/dez, 1988.

LEÃO, Marília. A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira / Marília Leão; Renato S. Maluf – Brasília: ABRANDH, 2012.

LEÃO, M (Org). O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: ABRANDH, 2013

LIMA, Renato. Consumo e Sociedade. Recife: Prazer e Ler, 2007.

LOJKINE, Jean. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo, Martins Fonte, 1981/ 1997. 337p.

MACEDO, Dione Chaves de; TEIXEIRA, Estelamar Maria Borges; JERÔNIMO, Marlene; BARBOSA, Ozeni Amorim; OLIVEIRA, Maria Rita Marques de. A construção da política de segurança alimentar e Nutricional no Brasil. **Rev. Simbio-Logias**, v.2, n.1, mai, 2009.



MAGALHÃES, Rosana. Avaliação de políticas e iniciativas públicas de segurança alimentar e nutricional: dilemas e perspectivas metodológicas. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.19, n. 5, p.1339-1346, 2014.

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

MANDEL, Ernest. A expansão do Setor de Serviços, a “Sociedade de Consumo” e a Realização da Mais-Valia. In: Capitalismo Tardio. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. A Ideologia alemã: teses sobre Feuerbach. São Paulo: Moraes, 1984.

MELO FILHO, Edilson Targino de. Os egressos do PPGCI/UFPB: representações, perfil e trajetórias profissionais / Edilson Targino de Melo Filho. — João Pessoa, 2014.

MENEZES, Francisco. Panorama Atual da Segurança Alimentar no Brasil. Documento elaborado para Actionaid para a discussão no Encontro Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. São Paulo, 1998. Disponível em <http://amar-bresil.pagesperso-orange.fr/documents/secual/san.html>.> Acessado em: 15/06/2014.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio do Conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 10 ed. São Paulo: HUCITEC, 2007.

MIRANDA NETO, Manoel Jose de. Os lucros da fome: O mito da escassez de alimentos. 2 ed. – Rio de Janeiro: Dois Pontos, 1985.

MONTE, Cristina M. G.. Desnutrição: um desafio secular à nutrição infantil. J. Pediatria. n. 76, supl 3, p. 285-297. Rio de Janeiro, 2000.

MOTA, Myriam Beecho. História: das cavernas ao Terceiro Milênio: volume único. 1 ed – São Paulo: Moderna. 1997.

MOSCOVICI, Serge. Representações sociais: investigação em psicologia. Rio de Janeiro. Vozes, 2003.

NASCIMENTO, Renato Carvalheira do. Três Combates da Fome no Brasil: Josué de Castro, Betinho e Dom Hélder Câmara. Texto Apresentado no VIII Congresso Latino Americano de Sociologia Rural, Porto de Galinhas – PE, Brasil, novembro de 2010.

NAVARRO, Roberto. Como o homem caçava e se alimentava na pré-história? Edição 15. Disponível em: < <http://mundoestranho.abril.com.br/materia/como-o-homem-cacava-e-se-alimentava-na-prehistoria>>. Acesso em 01.07.2015.

NUNES, Thalita Santos; Cruz, Jussara Milany Gonçalves; PINHO, Lucinéia De. Avaliação da segurança alimentar e nutricional de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. **Nutrire**. n.39, v. 2, p.233-242, 2014.

ONU. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, Comentário Geral 12, Genebra, ONU, 1999.

PEDRO, Antonio. História Geral: compacto, 2º grau. – Ed. Atual, ampl. e renovada – São Paulo: FTD, 1995.

PEDROCCO, G. A Indústria Alimentar e as novas Técnicas de conservação. IN: FLANDRIN, Jean-Louis e MONTARINI, Massimo. História da Alimentação. Tradução MACHADO, L. & TEIXEIRA, G. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

PEREIRA, Jordeana Davi; SILVA, Sheyla Suely de Sousa; PATRIOTA, Lucia Maria. Políticas sociais no contexto neoliberal: focalização e desmonte dos direitos. Rev.Uepb, v. 5, n. 3, 2006.

PINHEIRO, Anelise Rizzolo de Oliveira; BIRCHE DE CARVALHO, Denise Bomtempo. Estado e Mercado: adversários ou aliados no processo de implementação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição? Elementos para um debate sobre medidas de regulamentação. **Saúde Soc. São Paulo**, v.17, n.2, p.170-183, 2008.

PINHEIRO, Anelise Rizzolo de Oliveira; CARVALHO, Maria de Fátima Cruz Correia de. Transformando o problema da fome em questão alimentar e nutricional: uma crônica de desigualdade social. **Ciência & Saúde Coletiva**, n.15, vol. 1, p. 121-130, 2010

PINTO, H. S. A Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (Parte 1): A Modernização do Estado e os Avanços na Superação da Fome. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 150). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 26/12/ 2014.

PINTO, Fernanda Cristina de Lima. Segurança alimentar nutricional no estado de Pernambuco: situação e análise de fatores geográficos e socioeconômicos associados. 2012. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCS. Nutrição, 2012.

PITTA, Valter. O comércio no império romano. 2010. Disponível em: <<http://imperialroma.blogspot.com.br/2010/11/o-comercio-no-imperio-romano.html>> Acessado em: 02.07.2015.

RECINE, Elisabetta; RADAELLI, Patrícia. Alimentação e cultura. Brasília: Ministério da Saúde; 2008. Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/alimentacao\\_cultura.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/alimentacao_cultura.pdf)> Acesso em: 12. 05. 2015.

REINHARDT, Juliana Cristina. O PÃO NOSSO DE CADA DIA: A padaria americana e o pão das gerações curitibanas. 2002. Dissertação (mestrado) - Pós-Graduação em História. Universidade Federal do Paraná. 2002.

RICHARDSON, Roberto Jarry. Pesquisa Social: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 2009.

RODRIGUES, Vanessa Mello; FIATES, Giovanna Medeiros Rataichesk. Hábitos alimentares e comportamento de consumo infantil: influência da renda familiar e do hábito de assistir à televisão. **Rev. Nutr.**, Campinas, v.25, n.3, mai/jun, 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-52732012000300005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732012000300005)>. Acesso em: 10 jan. 2015.

RODRIGUES, Livia Penna Firme; RONCADA, Maria José. Educação nutricional no Brasil: evolução e descrição de proposta metodológica para escolas. **Com. Ciências Saúde**. v.19, n. 4, p.315-322, 2008.

SANTOS, Andréia Mendes dos. Sociedade do consumo: criança e propaganda, uma relação que dá peso. Tese (doutorado) Serviço Social. Faculdade de Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2007.

SANTOS, Lígia Amparo da Silva. Educação alimentar e nutricional no contexto da promoção de práticas alimentares saudáveis. **Rev. Nutr. Campinas**, v.18, n. 5, p. 681-692, set./out., 2005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-52732005000500011](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732005000500011). Acesso em: 13 ago. 2014.

SANTOS, Maria de Fátima de Souza. A Teoria das Representações Sociais. In: SANTOS, Maria de Fátima de Souza e ALMEIDA, Leda Maria. **Diálogos com a Teoria da Representação Social**. Ed. Universitária da UFPE, Recife, 2005.

SARAIVA, Joseana Maria. A lógica do capital e do estado na provisão dos meios de consumo coletivo: uma experiência de responsabilidade social no campo da assistência à criança. 2009. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

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

SILVA, Sandro Pereira. A trajetória histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, nº 1953, abril de 2014.

SIQUEIRA, Erlane Bandeira de Melo. As representações sociais das práticas dos Conselheiros Tutelares: o caso do Conselho Tutelar da Zona Norte de João Pessoa. 2008. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Serviço Social, 2009.

SHAN, Viviane Li Xiao. Naturalização em Jardins Terapêuticos no Contexto Socioambiental de Unidades Hospitalares. Rio de Janeiro: UFRJ / ESCOLA POLITÉCNICA, 2015.

SOUZA, Nali de Jesus de. Uma introdução à história do pensamento econômico. Relatório Pesquisa da área de História Econômica, realizada no NEP PUCRS. Disponível em <[http://www.nalijsouza.web.br.com/introd\\_hpe.pdf](http://www.nalijsouza.web.br.com/introd_hpe.pdf)> Acessado em 02/07/2015.

STEDILE, João Pedro; CARVALHO, Horacio Martins de. Soberania alimentar. In: CALDART, Roseli Saete (org.). **Dicionário da Educação do Campo**. Rio de Janeiro, São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular, 2012.

TAKAGI, Maya. A Implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios. Tese de doutorado. Campinas, SP. 2006.

TAVARES, Fernanda Cristina de Lima Pinto. Evolução da política e dos programas de alimentação e nutrição no Brasil: de Josué de Castro à política nacional de segurança alimentar e nutricional. – Recife: Editora Universitária da UFPB, 2012.

TRICHES, Rozane Márcia; GIUGLIANI, Elsa Regina Justo. Obesidade, práticas alimentares e conhecimentos de nutrição em escolares. **Rev. Saúde Pública**, São Paulo, v. 39, n. 4, p. 541-547, Ago. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-89102005000400004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102005000400004&lng=en&nrm=iso)>. Acessado em: 17.05.2015.

UNICEF - **The State of the World's children 1998**. Oxford: United Nations Children Fund/Oxford University Press; 1997.

VALENTE, Flavio Luiz Schieck. **Fome e desnutrição: determinantes sociais**. São Paulo: Cortez, 1986. 107p.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. Do combate à fome à Segurança Alimentar e Nutricional: o direito humano à alimentação adequada. In: VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Direito humano à alimentação adequada: desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez Editora, 2002, p.40-43.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. Fome, desnutrição e cidadania: inclusão social e direitos humanos. **Saude soc.**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 51-60, jun, 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-12902003000100008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902003000100008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 25.10.2014.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. O direito à alimentação. In: Lima Jr JB, Zetterström L, organizadores. **Extrema pobreza no Brasil: a situação do direito à alimentação e moradia adequada**. São Paulo: Loyola; 2004.

VALENTE Flávio, FRANCESCHINI Thaís, BURITY Valéria. **A Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada**. ABRANDH – FAO. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.bvsde.paho.org/texcom/nutricion/exigibilidade.pdf>

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Rev. Nutr., Campinas**, v.18, n. 4, p. 439-457, jul./ago., 2005.

VATICANO. **A fome no mundo - Um desafio para todos: o desenvolvimento solidário**. Pontifício Conselho <<COR UNUM>>, 1996.

VEBLEN, Thorstein. **A teoria da classe ociosa: um estudo econômico das instituições**; Tradução de Olívia Krähenbühl. – 3 ed. – São Paulo: Nova Cultural, 1988.

VOLPI, Alexandre. **A história do consumo no Brasil: do mercantilismo à era do foco no cliente**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2ªed. Porto Alegre: Bookman, 2001

*APÊNDICE*

## APENDICE A

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DOMÉSTICAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONSUMO, COTIDIANO E**  
**DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

Nº form. \_\_\_\_/\_\_\_\_

Data da entrevista \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

**BLOCO I****I. DADOS DE IDENTIFICAÇÃO**

- Órgão/ instituição:
- Nome do entrevistado:
- Função:

**BLOCO II****II. PERFIL DO ENTREVISTADO**

- Idade:            Sexo:        Qual faixa salarial? \_\_\_\_SALÁRIOS
- Formação:  
 Não estudou ( )    Alfabetizado ( )    Ensino Fundamental ( ) \_\_\_\_\_  
 Ensino médio ( ) \_\_\_\_\_    Ensino Superior completo ( )    incompleto ( )  
 Curso:
- Fez algum curso diretamente relacionado com a função que exerce? Se sim, qual?
- Antes de trabalhar neste cargo, onde trabalhava? Que função exercia?
- Antes de trabalhar neste cargo, teve alguma experiência na área de SAN? Se Sim, qual? Onde?
- Que atividades o Sr (a) exerce no cargo que ocupa?

**BLOCO III****III. CONCEPÇÃO SOBRE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**

- 1) O senhor (a) tem conhecimento sobre o que é DHAA? Sim ( ). Não ( ). Se sim, o que é?
- 2) Para o senhor (a), o que significa o termo política pública?
- 3) O senhor (a) tem conhecimento sobre o que é Segurança Alimentar e Nutricional? Se Sim, o que é?

- 4) Como o Senhor (a) avalia, ao longo da história, a implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil?
- 5) O senhor (a) sabe o que significa SISAN? Se Sim, o que significa?
- 6) O senhor (a) tem conhecimento sobre as diretrizes do SISAN? Sim ( ) Não ( ). Se Sim, quais?
- 7) O senhor (a) sabe o que significa PLANESAN? Sim ( ) Não ( ). Se Sim, o que significa?
- 8) O senhor (a) conhece as dimensões que foram consideradas para elaborar o Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional? Sim ( ). Não ( ). Se Sim, quais?
- 9) O senhor (a) conhece os programas e ações relacionados à Segurança Alimentar e Nutricional do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional? Sim ( ). Não ( ). Se sim, quais?

#### **BLOCO IV**

#### **IV. PERCEPÇÕES ACERCA DAS DETERMINAÇÕES QUE LEVAM À CONFIGURAÇÃO A PROBLEMÁTICA DA EFETIVAÇÃO DOS OBJETIVOS DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**

- 10) O senhor (a) conhece o objetivo geral da PNSAN? Se sim, quais?
- 11) No seu entendimento, o objetivo geral da PNSAN, tem sido efetivado? Sim ( ) Não. Se Sim, como? Se não, por quê?
- 12) O senhor (a) conhece os objetivos específicos da PNSAN? Sim ( ) Não. Se Sim, quais são?
- 13) Na sua percepção, os fatores condicionantes da insegurança alimentar em PE estão sendo identificados, analisados e divulgados? Sim ( ) Não. Se Sim, de que forma? Se não, por quê?
- 14) Na sua percepção, os programas e ações que integram a PNSAN estão sendo desenvolvidos articulando outros setores? Sim ( ) Não. Se Sim, de que forma? A quais setores? Se não, por que não estão
- 15) Os programas e ações que integram o Planesan /PE promovem o DHAA?
- 16) Como o senhor (a) avalia o desenvolvimento dos programas e ações integrantes do Planesan/PE no que se a efetivação do respeito à diversidade social, cultural, ambiental e étnico-racial?



- 17) Como o senhor (a) avalia o desenvolvimento dos programas e ações integrantes do Planesan no que confere a produção e distribuição de alimentos em base agroecológica?
- 18) Em sua opinião, o Planesan/PE através dos programas e ações tem respeitado a biodiversidade? Sim ( ) Não ( ). Se sim, como? Se não, Por quê?
- 19) Em sua opinião, o Planesan/PE através dos programas e ações tem fortalecido a agricultura familiar? Sim ( ) Não ( ). Se sim, como? Se não, Por quê?
- 20) Como o senhor (a) avalia o desenvolvimento das ações e programas integrantes do Planesan/PE no que se refere ao fortalecimento dos povos indígenas e das comunidades tradicionais
- 21) Como o senhor (a) avalia a efetivação do acesso e do consumo a uma alimentação adequada e saudável proposta pelo PLANESAN?
- 22) Como o senhor (a) avalia a efetivação do respeito à diversidade da cultura alimentar pelos programas e ações integrantes do Planesan/PE? (tem sido respeitada? De que forma?)
- 23) Como o senhor(a) avalia o papel do Estado na efetivamente do direito à Soberania Alimentar e ao DHAA? (tem sido efetivado? De que forma?)

## **BLOCO V**

### **V. PERCEPÇÃO SOBRE AS LIMITAÇÕES PARA EFETIVAÇÃO DOS OBJETIVOS DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONA/PLANESAN.**

- 24) O senhor (a) tem conhecimento sobre os objetivos do programa/projeto integrantes da SAN sob sua gestão? Sim ( ). Não ( ). Se sim, quais são?
- 25) Que estratégias estão sendo desenvolvidas para atender os objetivos do programa/projeto relacionados à SAN?
- 26) Como o senhor (a) analisa o desenvolvimento do programa/ projeto sob sua gestão?
- 27) Existem aspectos/fatores que interferem no desenvolvimento do programa/ projeto? Sim ( ). Não ( ). Se sim, quais?
- 28) Existem aspectos/fatores que interferem nos resultados do programa / projeto? Sim ( ). Não ( ). Se sim, quais?
- 29) O programa/ projeto é avaliado? Sim ( ). Não ( ). Se sim, de que forma?

- 30) Para o senhor (a), o programa / projeto tem impacto no enfrentamento da situação de insegurança alimentar? Sim ( ). Não ( ). Se sim, quais?
- 31) Como o senhor (a) avalia os recursos (humanos e materiais) disponíveis para execução do programa/ projeto?
- 32) O senhor (a) aponta desafios para efetivação das ações do programa / projeto sob sua gestão? Sim ( ). Não ( ). Se sim, quais?
- 33) Em sua opinião, o programa/ projeto atende a população que necessita ser atendida? Sim ( ). Não ( ). Por quê? (quantos são atendidos, qual a população geral)
- 34) Em quais aspectos, na sua percepção, Pernambuco precisa avançar no que diz respeito à Segurança Alimentar e Nutricional?

## APENDICE B

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DOMÉSTICAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONSUMO, COTIDIANO E**  
**DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

## TERMO DE ADESÃO

Caro(a) Gestor(a)

Você está sendo convidado (a) a participar, como voluntário (a), da pesquisa **ANÁLISE DA EFETIVAÇÃO DO DIREITO A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL COMO CONSUMO COLETIVO** cujos resultados serão utilizados na elaboração de uma dissertação de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Consumo, Cotidiano e Desenvolvimento Social – PGCDS/UFRPE. A referida pesquisa tem como objetivo compreender, a partir da percepção dos gestores públicos envolvidos com o conjunto dos programas, projetos e ações integrante do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANESAN) e dos atores sociais representantes dos organismos componentes do Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), os determinantes que levam à configuração da problemática da efetivação dos objetivos e das diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A pesquisa incluirá a realização de entrevistas, assegurando-se o anonimato do/a entrevistado/a. Após ser esclarecido (a) sobre as informações, e caso aceite fazer parte do estudo, assine este documento.

---

Mônica Gomes da Silva - Pesquisadora

Concordo em participar do estudo acima descrito como colaborador (a), participando das entrevistas. Ficaram claros para mim os propósitos do estudo, os procedimentos a serem realizados e as garantias de confidencialidade e esclarecimentos permanentes. Ficou claro também que minha participação é isenta de quaisquer despesas bem como de remuneração. Concordo, voluntariamente, em participar e poderei retirar o meu consentimento a qualquer momento, antes ou durante o mesmo. A retirada do consentimento da participação no estudo não acarretará em penalidades ou prejuízos pessoais.

Recife, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ 2015.

---

Entrevistado (a)