



Reflexões sobre o Processo Histórico / Político de Construção da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

Anelise Rizzolo de Oliveira Pinheiro¹

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. Este artigo busca identificar o contexto histórico e o desenvolvimento das abordagens e potencialidades que o significado de SAN assumiu ao longo dos tempos no Brasil. Neste cenário, descreve seu movimento e conformação à luz de um contexto histórico - político (e econômico) de ascensão de princípios neoliberais que tem influenciado tanto para a distorção da perspectiva totalizante da relação estado e sociedade civil quanto para sua forma de inserção e implementação na agenda política brasileira.

Termos de indexação: políticas públicas, segurança alimentar e nutricional, promoção da alimentação saudável, intersetorialidade, direitos sociais.

Organic law of food and nutrition security: reflections on a historical – political process

In essence, food and nutritional security (SAN) for a country consists of fulfilling the right of all individuals to the regular and permanent access of quality foods, in sufficient amounts, without compromising the access to other essential necessities, based on feeding practices that promote health and respect the cultural diversities, while being environmentally, culturally, economically and socially sustainable. The purpose of this article was to identify the historical context and the development of the approaches and potentialities that the meaning of SAN acquired in Brazil along a relevant timeframe. In this scenario, the paper describes the evolution and final conformation of the concept of SAN in the light of a political and economic historical context, in which the rise of neoliberal principles had an impact on both the distortions of the integrated State-civil society perspective, and the form of insertion and implementation of SAN in the Brazilian political agenda.

Index Terms: public policies, food and nutrition security, health and food promotion, intersectorial action, social rights.

¹ Professora Visitante do NUT/FS/UNB e Pesquisadora Associada do OPSAN/UNB.

Introdução

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é uma temática presente nas agendas políticas dos países desde longa data. Há quase 70 anos, com a promissora emergência de idéias, movimentos e estatutos, a luta contra a fome e a concepção de um estado de segurança alimentar e bem-estar nutricional passaram a figurar como grandes desafios no ideário das sociedades civis e na agenda dos poderes públicos ^[1,2].

Historicamente, esta noção é originada na Europa, logo após a Primeira Guerra Mundial, vinculada à perspectiva de soberania alimentar e com a preocupação de garantir estoques mínimos de sobrevivência para as populações dos países centrais em situações de calamidades, desastres, guerras, etc. Sua origem estava profundamente ligada ao conceito de segurança nacional e à capacidade de cada país produzir sua própria alimentação, de forma a não ficar.

Um passeio sobre os aspectos históricos e políticos envolvidos no contexto da (In) segurança Alimentar e Nutricional no Brasil

No Brasil, as ações relacionadas à SAN são identificadas a partir da questão da fome e desnutrição. A questão da fome tornou-se um problema político no governo de Getúlio Vargas, no final da década de 30. De 1930 a 1963, período em que o país iniciava o seu processo de urbanização e industrialização, o perfil epidemiológico nutricional brasileiro caracterizava-se, sobretudo, pela elevada ocorrência das doenças nutricionais, relacionadas à miséria, à pobreza, à exclusão social e ao atraso econômico, representadas, naquela época, pela desnutrição energético-protéica (DEP) e pelas carências nutricionais específicas como as deficiências de vitamina A (hipovitaminose A), de ferro (anemia ferropriva) e de iodo (bócio) ^[7].

No Segundo Pós-Guerra, Josué de Castro, médico brasileiro, impactou o mundo

com a publicação de dois célebres livros: “*Geografia da Fome*” (1946), seguido de “*Geopolítica da Fome*”. Estes livros foram decisivos para a consolidação de um movimento internacional para a segurança alimentar ^[1].

Mediante a abordagem de Josué de Castro, o Estado brasileiro, particularmente no período dirigido por Vargas, tomou a questão nutricional como uma das principais temáticas de sua agenda.

Josué de Castro escreveu vasta bibliografia acadêmica com o grande objetivo de desvendar ou revelar que a problemática alimentar e nutricional também é fruto do modelo de desenvolvimento econômico e social de uma nação. Pioneiramente, anuncia que a má alimentação é proveniente de desigual distribuição de renda da população brasileira. De acordo com sua análise o fenômeno social da fome não está restrito ao aspecto quantitativo (número de proteínas e calorias diárias ingeridas). A manifestação de doenças carências como anemia e deficiência de vitamina A revelam um aspecto qualitativo desta problemática (chamado de Fome Oculta). Estabelece um olhar totalizante sob o fenômeno da fome e incorpora o componente nutricional como um indicador de qualidade da alimentação e nutrição do povo brasileiro ^[8].

Para Josué de Castro, “*os interesses econômicos das minorias dominantes também trabalham para escamotear o fenômeno da fome*”. Dialeticamente, evidencia as contradições resultantes da exploração capital – trabalho: “*É que ao imperialismo econômico e ao comércio internacional a serviço do mesmo interessava que a produção, a distribuição e o consumo dos produtos alimentares continuassem a se processar indefinidamente como fenômenos exclusivamente econômicos – e não como fatos intimamente ligados aos interesses da saúde pública*” ^[8].

No período de 1937-1945 (denominado de Estado Novo), a partir da instituição do salário mínimo, da criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social

(SAPS) e da Comissão Nacional de Alimentação (CNA), inaugura-se o conjunto das políticas sociais de alimentação e nutrição. O Estado brasileiro instituiu um conjunto de políticas sociais como novos mecanismos que garantissem legitimidade a ordem capitalista [7,9].

Em consonância com este modelo, o cenário econômico do Brasil apresentou fases cíclicas de crise e de acumulação. Durante este movimento, uma forte recessão econômica se estendeu de 1962 a 1967 e entre 1968 e 1974. Após a fase denominada de expansão econômica, o “milagre brasileiro” (quando elevadas taxas de crescimento superaram a média dos 11% anuais), outros sintomas de esgotamento desse padrão de acumulação evidenciaram uma nova crise a caminho.

Neste cenário, dados sobre a distribuição da renda atestavam que o “bolo” prometido pela ditadura militar de 1964, além de crescer e não ser dividido, na verdade, havia recrudescido a concentração de riqueza e renda [7].

Para Vasconcelos [7,10], as diferentes análises realizadas, com enfoques particulares, sobre a política social de alimentação e nutrição, no período de 1930-1963, apontam que a modalidade de intervenção estatal cumpriu, de forma articulada, objetivos sociais, econômicos e ideológicos. A instituição do salário mínimo, o fornecimento de refeições equilibradas e a garantia de abastecimento alimentar aos previdenciários dos centros urbano-industriais emergentes demonstram que estes instrumentos cumpriram um papel de atenuação dos conflitos sociais, gerados pelo processo de exploração do trabalho, que, em última instância, determina a produção e reprodução da fome.

O baixo crescimento econômico e o problema inflacionário, característicos das sociedades capitalistas industrializadas nos anos 70, provocaram uma ruptura na contínua extensão de direitos sociais, motivando uma crise financeira no sistema de seguridade social. Assim, após os “trinta gloriosos”, a partir dos anos 80, os gastos com o sistema de

proteção social começaram a ser apontados como negativos sobre a economia capitalista e responsabilizados pela crise do capital [11].

Ao longo da história, é possível identificar inúmeros estudos que confirmavam a degradação das condições de vida das populações de baixa renda, excluídas desse processo de crescimento econômico. O Estudo Nacional de Despesas Familiares (ENDEF), em 1974/1975, verificou um consumo energético inferior às necessidades nutricionais mínimas recomendadas pela Organização Mundial de Saúde (OMS) em 67% da população. Na composição deste cenário epidemiológico encontrava-se em desnutrição energético-protéica 46,1% das crianças menores de cinco anos, 24,3% dos adultos e idosos brasileiros do sexo masculino e 26,4% do sexo feminino [7, 12,13].

No âmbito internacional, o esgotamento do modelo capitalista revelou a questão da fome e da produção de alimentos como uma crise mundial. A partir desta conjuntura, organismos internacionais, como a OMS, a FAO e o UNICEF, passaram a defender a necessidade da incorporação do planejamento nutricional ao planejamento econômico dos países periféricos, em particular, dos países latino-americanos. No Brasil, surgem os I e II Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), incorporando ao planejamento econômico instrumentos de políticas sociais. No bojo desta proposta foi criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, por meio da Lei nº 5.829, de 30/11/72 [7].

Em 1972, o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) passa a substituir a CNA. Considerado parte dos “projetos impacto” do governo Médici, constituiu um marco para as iniciativas públicas neste campo, instituindo um conjunto de programas direcionados às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional e a grupos específicos considerados de risco, como gestantes, crianças e nutrízes, além dos trabalhadores do mercado formal de emprego [14].

Neste contexto histórico, a condução das questões relativas à fome e à desnutrição era voltada para populações de baixa renda, por meio de programas sociais focalizados. Os programas de suplementação alimentar, fortemente amparados e intermediados pelos organismos internacionais, tinham objetivos ideológicos e econômicos bastante articulados e constituíram mecanismos de ampliação do mercado internacional de mercadorias, procurando padronizar hábitos e práticas alimentares de acordo com os interesses de acumulação do capital. A introdução do leite em pó, por exemplo, por meio dos programas internacionais de ajuda alimentar, tornou evidente o seu objetivo econômico. A ajuda, que não acontecia de forma monetária, estabelecia uma relação de dependência e uma barreira importante para a soberania alimentar dos países. O estímulo à produção e ao consumo local de alimentos básicos para o desenvolvimento sustentável, explicitamente, não era um modelo de desenvolvimento social apoiado. O apoio era um meio de escoamento do excedente de produção dos países centrais: o que não havia conseguido transformar-se em mercadoria/capital era doado aos países periféricos. Do ponto de vista ideológico, tais programas ainda desempenhavam a função de utilização do alimento como arma de dominação sobre os países dependentes. Esta estratégia, além de aprofundar a exploração, ainda cumpria com os objetivos políticos de atenuar e desestimular os movimentos sociais de caráter socialista ^[7,10].

O INAN tinha como finalidade principal propor e coordenar uma política nacional de alimentação, além de elaborar e propor o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição e funcionar como um órgão central de articulação das ações de alimentação e nutrição. Nesta época, uma situação paradoxal já sinalizava uma contradição permanente no contexto das políticas públicas de Estado: a “tentativa” de conciliar um conjunto de ações e projetos que visem defender e organizar o acúmulo de capital (interesses econômicos) *versus* uma proposta de políticas de alimentação e nutrição que visem a garantia da

saúde e bem-estar social da população (interesses sociais). Se, por um lado, havia uma perspectiva interdisciplinar e articuladora do tema, através da proposta do PRONAN II (com integração dos componentes relacionados à produção e ao consumo alimentar), por outro lado, houve um claro investimento em políticas econômicas e agrícolas que privilegiaram a concentração de renda e terras, além da não liberação de recursos financeiros para consolidação da proposta do PRONAN II. A escassez de recursos destinados à implantação do PRONAN demonstrava uma nítida falta de interesse do tema na agenda política brasileira. Assim, no final da década de 80, caracterizou-se um claro cenário de enfraquecimento institucional e ausência de priorização dos programas de abastecimento popular de alimentação ^[15].

Explorando as contradições do modelo de desenvolvimento econômico do pós-64, surge o movimento político da “Nova República” e com ele a perspectiva de enfrentamento de importantes problemas sociais no Brasil. Palavras como justiça social, liberdade política e resgate da dívida social voltam a fazer parte do discurso político brasileiro.

A constituição Federal de 1988 buscou, no capítulo da seguridade social, seu pilar mais sólido de sustentação na área social. Influenciado pelo clima político-social da abertura e com um discurso de que era preciso “*resgatar a enorme dívida social herdada do regime militar*”, o Congresso Nacional procurou garantir direitos básicos e universais de cidadania, inscrevendo o direito à saúde, assistência social e previdência em um capítulo específico da Constituição: o capítulo da Seguridade Social ^[16].

A área de alimentação e nutrição, no âmbito do setor saúde, desde a década de 90, assumiu a responsabilidade de avançar para o alcance da segurança alimentar e nutricional e, assim como o setor da assistência social, sempre permaneceu à margem das políticas públicas sociais que, sem suporte orçamentário e financeiro adequados, carentes

de recursos humanos suficientes (expressão da falta de vontade política), apresentavam ações pontuais e pulverizadas pelos escassos recursos e falta de transparência^[17]. Destacava-se ainda que perante as demandas relativas à SAN, a principal participação do setor da agricultura foi dada por meio do setor produtivo que apoiou os organismos internacionais com doação e distribuição de alimentos. Historicamente, os programas, projetos e políticas na temática de SAN sobrepõem-se de forma desarticulada e sem sinergia entre diferentes áreas. A perspectiva de integração e apoio intersectorial não tem se efetivado nos planejamentos destas políticas, no entanto, a consolidação da proposta de Lei Orgânica de SAN – LOSAN, aprovada em 2006, parece ter capacidade política de gerir mudanças reais.

Ao analisar o período de 1990 a 1992, Vasconcelos observa que, depois de um jejum de 20 anos de exercício de eleição direta para presidente do Brasil, foi possível verificar *“uma plataforma política com um discurso da estabilização econômica, da modernização do Estado e da economia. O “Brasil Novo” desencadeou uma brutal redução dos recursos financeiros, esvaziamento e/ou extinguindo os programas de alimentação e nutrição. Além disso, estes programas também se tornaram alvo dos desvios de verbas públicas, de licitações duvidosas e de outros mecanismos ilícitos que caracterizaram a escandalosa corrupção instalada no interior daquele governo”*^[17].

Na seqüência destes fatos, ocorre o desmantelamento das instituições e a desestruturação de equipes técnicas e de programas sociais. Vale ressaltar que, neste período, o governo nomeou para presidente do INAN um representante da Associação Brasileira da Indústria de Nutrição (ABIN), o qual passou a priorizar, claramente, os interesses dos produtores de alimentos formulados. Assim, o Programa de Suplementação de Alimentos (PSA) substituiu os tradicionais alimentos básicos por produtos industrializados (como fiambre bovino, macarrão de milho, leite desnatado

enriquecido), enquanto que o PNAE interrompeu o processo de descentralização da alimentação escolar, voltando a distribuir alimentos formulados^[18].

Os órgãos e instituições responsáveis em formular e executar as políticas relacionadas à alimentação e nutrição no Brasil enfrentam dificuldades de implementação de suas ações. Comparativamente, SAPS, CNA e INAN tiveram destinos iguais, além da semelhança entre seus propósitos institucionais. É possível identificar que a perspectiva de compreensão sobre a fome e seus determinantes, neste recorte histórico (1930 – 1990), embora tenha se alterado, não conseguiu se expressar através de programas, projetos e ações que contemplassem sua complexidade de fenômeno social. A “construção” do conceito de SAN, a partir da década de 90, passa a desafiar o desenho e objetivos das políticas públicas de enfrentamento do combate a fome, sinalizando a determinação social e complexidade do processo alimentar e nutricional das populações.

Nesta época, se inicia o processo de redução da intervenção do Estado frente a questão social, com o intuito de dar mais autonomia ao mercado na intermediação das relações com a sociedade.

Com o agravamento da crise ética no contexto político brasileiro, entidades e movimentos sociais constituíram o chamado Movimento pela Ética na Política, cujo objetivo inicial era *“aglutinar as esperanças e ações de todo o povo na direção de uma política guiada por valores éticos em favor da justiça social, da solidariedade e da vida”*^[19]. Com a aprovação do histórico *impeachment* do presidente Collor, o Movimento pela Ética na Política deu origem ao movimento social Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida.

Em 1993, sob a liderança do IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida destaca-se nacionalmente, com apoio do sociólogo

Herbert José de Souza (o Betinho). O governo do presidente Itamar Franco define o combate à fome e à miséria como prioridade de governo, instituindo o I Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).

As ações propostas ganham grande espaço temático na mídia nacional e, ainda no mandato de Itamar Franco, em 1994, ocorre a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Este relatório foi apresentado ao sucessor de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, que assume a presidência da república em janeiro do ano seguinte ^[15].

O Primeiro Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - I CONSEA Nacional

A organização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CNSAN, muito provavelmente, foi a realização mais importante do I CONSEA Nacional. A I CNSAN ocorreu em Brasília, em julho de 1994, e reuniu cerca de 2.000 delegados e observadores – escolhidos em etapas regionais prévias - provenientes de todos os Estados brasileiros.

Os eixos principais de ação determinados nesta conferência, não por acaso, tornaram-se diretrizes da Política Nacional de Alimentação e Nutrição ^[20], em 1999. Foram 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 ^[3, 17,10].

O primeiro CONSEA foi criado como um órgão de assessoramento da Presidência da República, através do decreto 807, de 24 de abril de 1993, com o apoio do Movimento pela Ética na Política. De acordo com o relatório final da I CNSAN, o CONSEA constituiu-se de um “*fórum de representação da sociedade civil junto ao governo*” e era

composto por 9 (nove) ministros de Estado e 21 (vinte e um) representantes da sociedade civil, sendo 19 (dezenove) destes indicados pelo Movimento pela Ética na Política ^[21].

Este primeiro CONSEA teve uma duração limitada, sendo extinto em 1994. Para Maluf ^[4], alguns fatores contribuíram fortemente para sua extinção: a novidade da temática, a transitoriedade do governo de Itamar Franco, a dedicada atenção dos “controladores” da política econômica brasileira e a frágil atuação da maioria dos conselheiros, tanto do governo quanto dos movimentos sociais e outros segmentos representados. A pouca repercussão do término deste Conselho também foi um sinal importante sobre sua frágil inserção temática e limitado enraizamento social. Em termos de prejuízo, a ausência do CONSEA como espaço de controle democrático foi grande, pois perdeu-se a possibilidade de restaurar a prática de participação da sociedade brasileira como exercício democrático na formulação, avaliação e acompanhamento de políticas públicas.

No ano de 1997, após o enfrentamento de problemas de toda ordem, desde ideológica até econômica, a extinção do INAN tornou-se iminente. Neste sentido, aconteceu uma importante articulação técnica e política em defesa do fortalecimento da área de alimentação e nutrição no âmbito do Ministério da Saúde. Apesar desta articulação, que envolveu um conjunto de profissionais e militantes da causa da Segurança Alimentar e Nutricional, não ocorreu o êxito esperado e o INAN foi extinto em julho deste mesmo ano.

No conjunto de programas sociais que eram voltados para os segmentos mais carentes, os programas de alimentação e nutrição são exemplos paradigmáticos do padrão histórico de atuação do Estado no combate à pobreza no país e o INAN era, em parte, a representação deste padrão. Nesta análise, o INAN acabava refletindo os problemas gerais encontrados na implementação das políticas sociais no Brasil, como: seletividade e ineficiência, fusões de programas e superposição de clientelas,

expansão de cobertura à custa da quantidade e qualidade dos alimentos distribuídos, a centralização no nível federal da compra de alimentos, a inadequação dos produtos formulados aos hábitos alimentares da população, o elevado índice de evasão da clientela atendida e as dificuldades de captação de novos beneficiários ^[22].

Com o início do primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso, o CONSEA é extinto e a estratégia de fortalecimento da “via econômica” (ajuste estrutural) é adotada em detrimento da construção de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), que sai da pauta política de discussões. Se a perspectiva de controle inflacionário atuou como um aspecto positivo, em termos de acesso ao alimento e poder de consumo da população, por outro lado, o enfraquecimento das relações políticas com setores da sociedade civil (principalmente o movimento da Ação da Cidadania que liderava o debate da construção da Política de SAN) foi negativo, pois desarticulou o apoio dos movimentos sociais. É instituído o programa Comunidade Solidária que tinha como objetivo articular ações de governo com a sociedade civil, para acelerar o processo de inclusão social, deixando claro que não haveria interferência ou qualquer discussão na perspectiva de elaboração ou articulação de políticas públicas ^[3,15].

A extinção do INAN, no contexto de gestão política das ações relacionadas à SAN, configurou-se como uma lacuna importante. Os grupos de militantes e apoiadores desta temática buscavam formas de manutenção da problemática na agenda política brasileira.

No segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, a área de alimentação e nutrição foi transformada em uma Área Técnica (ATAN) do Ministério da Saúde e permaneceu com um quadro profissional reduzido, por cerca de 8 meses, sem uma clara atribuição institucional. Contudo, mesmo com as adversidades foi uma das únicas áreas de governo que manteve uma efetiva discussão sobre o tema de alimentação

e nutrição, sob a ótica da segurança alimentar e nutricional ^[3,15].

Neste cenário, em 1998, teve início o processo de formulação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição e, em 1999, após discussão com a sociedade civil organizada, é aprovada, pelo Conselho Nacional de Saúde, a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) ^[20], integrante da Política Nacional de Saúde. A PNAN afirma a promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) como fundamento de suas ações e aponta para a necessidade de criação de uma política abrangente de segurança alimentar e nutricional.

Para o alcance do propósito desta Política, são definidas como diretrizes: o estímulo às ações intersetoriais para o acesso universal aos alimentos, a garantia da segurança e da qualidade dos alimentos e da prestação de serviços, o monitoramento da situação alimentar e nutricional, a promoção de práticas alimentares e estilos de vida saudáveis, a prevenção e controle dos distúrbios nutricionais e de doenças associadas à alimentação e nutrição, a promoção do desenvolvimento de linhas de investigação e o desenvolvimento e capacitação de recursos humanos ^[20]. Após a extinção do INAN e até o recrudescimento do CONSEA, em 2003, a PNAN, apesar de configurar-se em uma política setorial, foi o principal espaço político de resistência e manutenção do debate e emergência da temática SAN no Brasil.

No bojo das ações propostas pela PNAN, a perspectiva de formulação de um Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), que articulasse o registro sistemático de dados relativos tanto à produção quanto ao consumo alimentar, foi o ponto central do debate na agenda política da SAN ^[15].

Em 2000, “novos” programas sociais, baseados na transferência de renda para populações excluídas, são formulados e, em 2001, é lançado o Projeto Alvorada, que se resume em um rearranjo dos programas sociais existentes, agora sob a coordenação da Secretaria Especial de Ação Social – SEAS ^[3].

Nesta mesma lógica de estrutura do programa Bolsa-Escola, a Área Técnica de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde consegue o apoio do governo para a implantação do projeto Bolsa Alimentação, que, de certa forma, substituiria o PRODEA (Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos), em sua dimensão nutricional dirigida às crianças e gestantes de famílias carentes. O projeto é lançado em meados de 2001, em substituição ao Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais – ICCN², com uma grande ampliação de recursos e reconhecimento da alimentação, enquanto um direito humano, tendo sua implantação acelerada durante o último ano e meio do governo.

Neste contexto político, a fragilidade da área de alimentação e nutrição, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional, tornou-se ainda mais evidente. Havia muito pouco espaço de interlocução sobre o tema com o governo e as iniciativas, que poderiam se articular em torno de uma política de segurança alimentar e nutricional, encontravam-se totalmente desarticuladas e pulverizadas.

É só a partir do início de 2001, que a temática do combate à fome é recolocada na agenda política brasileira. A discussão do Projeto Fome Zero, apresentado pelo Partido dos Trabalhadores, ganha grande força já no processo eleitoral que elegeu o presidente da república^[31].

O conceito de segurança alimentar que norteou o projeto foi explicitado em seu documento - base, ficando claro que no Brasil a pobreza e o desemprego são as causas principais da fome, constatando que o aumento da capacidade produtiva no país não resultou na diminuição relativa dos preços dos alimentos, nem na maior capacidade de aquisição desses alimentos pelos segmentos mais pobres da população. Entende-se por segurança alimentar “a garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, e nem o sistema

alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis. Todo país deve ser soberano para assegurar sua segurança alimentar, respeitando as características culturais de cada povo, manifestadas no ato de se alimentar. É responsabilidade dos Estados Nacionais assegurar este direito e devem fazê-lo em obrigatória articulação com a sociedade civil, cada parte cumprindo suas atribuições específicas”^[23].

O contexto epidemiológico que subsidia este novo cenário político nacional tem uma conformação diferente do anterior. Nas últimas décadas, transformações socioeconômicas rápidas e profundas (urbanização acelerada e globalização) modificaram o perfil de saúde da população. No campo da saúde, verifica-se o que estudiosos denominam *de transição demográfica, epidemiológica e nutricional*, as quais, frente à desigualdade brasileira, apresentam características peculiares. Estas especificidades manifestam-se com a convivência de agravos de saúde, aparentemente contraditórios, mas, na realidade, resultantes do mesmo problema: a má alimentação e nutrição da população brasileira. Desta forma, acaba ocorrendo uma “dupla carga de doenças” (infecto- parasitárias e crônicas não transmissíveis) num mesmo território, nos grupos sociais de baixa renda^[24]. A existência de desnutrição e obesidade ou de anemia e diabetes, em uma mesma família de baixa renda, é um claro exemplo desta mazela globalizada da ordem capitalista.

De acordo com os dados da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) de 2002/2003, observa-se um aumento na prevalência de excesso de peso importante, cujos valores atuais chegam a 40,6% dos adultos com excesso de peso e 11,1% (sendo 8,9% em homens e 13,1% em mulheres) com obesidade. Apesar de ocorrer em todas as regiões do país e nos diferentes estratos socioeconômicos da população, o número de casos de obesidade é proporcionalmente mais elevado nas famílias de baixa renda^[25].

Essas evidências também comprovam que a insegurança alimentar e nutricional no

² Programa governamental que teve por objetivo geral reduzir e controlar a desnutrição e a mortalidade infantil. O ICCN do Ministério da Saúde constituía-se em um incentivo financeiro aos municípios para aquisição de leite e óleo de soja para distribuição a crianças de 6 meses a 2 anos de idade e gestantes em risco nutricional.

Brasil tem duas faces: uma associada à negação do direito ao acesso à alimentação necessária à vida e outra resultante da alimentação inadequada, que não confere à população uma alimentação saudável. Pessoas com excesso de peso ou obesidade são pessoas expostas ao consumo inadequado de alimentos. Entre os mais pobres, alimentos com alta densidade energética têm substituído alimentos tradicionais mais saudáveis: exemplo claro é o consumo elevado de açúcares, refrigerantes e alimentos com alto teor de gordura ^[25]. Aliado a estes aspectos do processo de transição nutricional, a diminuição do gasto energético nas atividades ocupacionais e de lazer das populações é outro fator agravante deste cenário de aumento de sobrepeso e obesidade.

Em um país como o Brasil, onde a desigualdade social e regional é intensa, a garantia da segurança alimentar e nutricional pressupõe a necessidade de um modelo de atenção à saúde, no âmbito do sistema único de saúde, que integre as duas faces da insegurança alimentar e nutricional da população: a desnutrição e outras carências nutricionais e o sobrepeso/obesidade e as doenças crônicas não transmissíveis associadas ^[24].

Reestruturação do segundo CONSEA: uma nova perspectiva para a SAN

Em 2003, Luis Inácio Lula da Silva é eleito presidente do Brasil, tendo como objetivo prioritário a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional e o Combate à Fome. Reorganiza-se o 2º CONSEA com a missão de estimular e ampliar o debate nesta temática, e elaborar uma proposta de Projeto de Lei Orgânica para a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) ^[5] no Brasil.

O CONSEA é reconstituído junto com o lançamento do Programa Fome Zero³, em março de 2003. Buscando resgatar a forma de atuação do primeiro CONSEA, é instituído como um conselho de caráter supraministerial e consultivo à Presidência da República.

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional ^[26] é um instrumento de articulação entre governo e sociedade civil na proposição de diretrizes para as ações na área da alimentação e nutrição. Instalado no dia 30 de janeiro de 2003, tem caráter consultivo e assessora o Presidente da República na formulação de políticas e na definição de orientações, para que o país garanta o direito humano à alimentação. Sua composição tem representação de 2/3 da sociedade civil e 1/3 do governo.

A Lei de SAN ^[5] foi sancionada em setembro de 2006, pelo Presidente Lula, após um processo de formulação participativo conduzido pelo CONSEA. Esta Lei dispõe sobre a perspectiva de institucionalizar o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), o qual foi fruto de debates travados no interior do CONSEA, e pretende viabilizar as diretrizes e princípios da LOSAN, em termos de gestão e financiamento. Tem como base as premissas de equidade, diversidade, sustentabilidade, soberania alimentar, direito humano a alimentação adequada, participação e controle social, descentralização e intersetorialidade, que foram eixos de discussão na III Conferência Nacional de SAN, que ocorreu em julho de 2007.

Em termos de significado e perspectivas no contexto das políticas públicas, é importante esclarecer que no Brasil, antes da década de 90 e de acordo com os projetos internacionais, o entendimento da SAN era restrito ao componente alimentar, com ênfase na produção de alimentos, portanto, denominada Segurança Alimentar. Somente no interior da I CSAN (1994) é que a dimensão nutricional da SAN começou a ser incorporada ao debate nacional. O enfoque anterior ainda é hegemônico no âmbito internacional e evidencia, exclusivamente, a importância da disponibilidade de alimentos pela expansão da produção agrícola e garantia de estoques.

Na II CSAN, o termo foi oficialmente ampliado para Segurança Alimentar e Nutricional, demonstrando uma compreensão

³ No contexto das políticas sociais dos dois mandatos do governo do presidente LULA (2003– 2010), o Fome Zero é uma estratégia impulsionada pelo governo federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada, priorizando as pessoas com dificuldade de acesso aos alimentos. Tal estratégia insere-se na promoção da SAN da população mais vulnerável à fome.

ampliada sobre a temática no Brasil. perspectiva do acesso insere-se no componente alimentar e a necessidade de identificar os aspectos qualitativos da alimentação, bem como seus indicadores biológicos, explicitam-se na incorporação do componente nutricional. No entendimento atual, o componente alimentar corresponde aos aspectos relacionados com a disponibilidade, produção, abastecimento, comercialização e acesso ao alimento. O componente nutricional relaciona-se com as escolhas e práticas alimentares (incluindo a identidade cultural da alimentação de diferentes etnias e grupos populacionais), bem como a utilização biológica dos alimentos ^[51].

A nutrição humana completa-se no momento em que os indivíduos “processam” os nutrientes provenientes da ingestão de alimentos. A comida é a forma pela qual os grupos sociais reconhecem o alimento para consumo ^[27], contudo, o modelo de produção dos alimentos condiciona as escolhas alimentares. Incorporar a dimensão alimentar ao problema é fundamental. As técnicas e formas de produção, plantio e processamento dos alimentos podem favorecer ou dificultar o acesso das populações a uma alimentação saudável.

Para Burlandy ^[28], ainda que o conceito de SAN da II CSAN tenha sido compartilhado por um contingente expressivo de instituições governamentais, movimentos populares e organizações sociais de todo o Brasil, não é possível afirmar seu efetivo cumprimento. Tanto a compreensão do tema quanto a formulação e a implementação da LOSAN são processos em construção, marcados por percepções e interesses distintos, em franca e permanente disputa. Por ter um conceito polissêmico, a visão ampliada de SAN, que se configurou neste contexto, convive com outros enfoques que enfatizam dimensões reduzidas e particulares do tema como, por exemplo, o combate à fome (com ênfase numa abordagem de carência de alimentos e desnutrição) ou a segurança do alimento (alimento seguro do ponto de vista higiênico-sanitário, em termos de inocuidade).

Não há como pensar o alimento fora da sua relação simbólica com o ser humano, fora das escolhas alimentares e de todos os processos sociais, econômicos e culturais envolvidos nesta dinâmica. Alimentos seguros do ponto de vista sanitário podem não ser adequados em termos nutricionais, culturais e sociais. Se o processo de produção destes alimentos gera desigualdades sociais, contribui para a concentração de renda e viola valores ou identidades culturais, não podemos pressupor o alcance da SAN ^[28].

Ainda em termos de conceito, ao considerarmos a obesidade juntamente com a desnutrição como manifestações de insegurança alimentar e nutricional, assume-se que tanto a desnutrição quanto a obesidade são resultantes de uma alimentação não saudável, considerando seus desequilíbrios e carências. A inclusão da obesidade no contexto da SAN contribui para um olhar qualitativo. Deste modo, além das dimensões de dignidade humana, quantidade, regularidade da alimentação e sustentabilidade, o tipo de alimento acessado torna-se também um aspecto a ser pensado e monitorado. Com isso, a alimentação saudável, e não somente o combate à fome, incorpora-se definitivamente na busca pela garantia da SAN ^[24].

Apontando desafios e limitações do processo de implementação da LOSAN

Como já referido, em setembro de 2006 foi homologada, pelo presidente da república, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN ^[51], que tem como objetivo garantir o direito humano à alimentação adequada em todas as suas dimensões. A implementação da LOSAN tem como princípio a intersetorialidade e, na sua configuração, pressupõe a organização de um sistema de SAN (SISAN) que assuma a relação estado/sociedade civil e se articule com as três esferas de governo.

O SISAN propõe a formulação e a implementação de políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, o estímulo à

integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como a promoção do acompanhamento, monitoramento e avaliação da segurança alimentar e nutricional no país.

De acordo com a LOSAN, todas as ações que visem a garantia da SAN devem ter como princípio a universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada, sem qualquer espécie de discriminação, a preservação da autonomia e respeito à dignidade das pessoas, a participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de segurança alimentar e nutricional, em todas as esferas de governo, e a transparência dos programas, das ações e dos recursos públicos e privados e dos critérios para sua concessão. Para sua implementação, ainda são dispostas algumas diretrizes: intersectorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não-governamentais, a descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo, o efetivo monitoramento da situação alimentar e nutricional, visando subsidiar o ciclo de gestão das políticas para a área nas diferentes esferas de governo e a conjugação de medidas diretas e imediatas de garantia de acesso à alimentação adequada, com ações que ampliem a capacidade de subsistência autônoma da população, além da articulação entre orçamento e gestão e o estímulo ao desenvolvimento de pesquisas e à capacitação de recursos humanos^[5].

A LOSAN caracteriza a perspectiva de um sistema que integre, comunique e articule os programas, projetos e ações, conferências e conselhos de SAN nas três esferas de governo e uma câmara intersecretarial como espaço intersectorial de gestão. O marco teórico adotado define que o sistema de SAN (SISAN) é um sistema aberto, resultante da articulação coordenada entre ações e programas descentralizados, com certo grau de interdependência. Ele pode potencializar as sinergias geradas pela própria interação entre os atores envolvidos numa ação ou programa que, por sua vez, podem originar iniciativas

que vão além do proposto inicialmente em cada ação tomada em separado^[29].

O desafio de implementação do SISAN é imenso, pois, não obstante as adversidades e enfrentamentos com as questões e interesses econômicos, a perspectiva de instituir um sistema intersectorial ainda é maior. A SAN não pode se resumir a um conjunto de políticas setoriais, pois é um eixo orientador de políticas que deve contribuir para que seus objetivos se incorporem no conjunto de políticas públicas nacionais que visem ao desenvolvimento social. Deve se configurar no eixo orientador de um modelo de desenvolvimento social e econômico, que busca garantir o bem-estar social acima dos interesses de acumulação de capital.

O enfrentamento das desigualdades que demarcam o processo de insegurança alimentar e nutricional impõe mudanças radicais. A potencialidade das proposições da LOSAN/SISAN incitam alterações profundas na estrutura política e econômica brasileira. Este desafio configura-se de tamanha importância *“seja por seu caráter universalista, seja porque pressupõe o alcance de bens públicos como a sustentabilidade social, econômica e ambiental, o direito humano, os direitos de cidadania, a alimentação adequada e a cultura”*^[28]. Estas categorias têm sido excluídas das políticas neoliberais prevalecentes na agenda política brasileira atual.

É importante refletir também sobre o significado da estrutura proposta para a composição do CONSEA, no aspecto relativo a participação dos representantes da sociedade civil. Podemos observar que o protagonismo atual da sociedade civil tem sido vinculado ao conceito ideológico dominante de terceiro setor. No contexto da reforma do Estado, conduzida pelo Ministro Bresser Pereira, de 1995 a 1998, o terceiro setor se revelou como um importante instrumento do projeto capitalista de reduzir ao máximo as funções estatais legitimadoras, mostrando-se bastante funcional à reestruturação comandada pelo capital em detrimento dos direitos e bem-estar

social ^[30]. Ademais, esta configuração também cumpre claramente a intenção de contribuir para o enfraquecimento das formas e mecanismos de mobilização democrática popular.

A emergência e fortalecimento do terceiro setor, com o apoio irrestrito dos meios de comunicação de massa, começou pela necessidade de fazer a crítica e a superação da bipolarização liberal entre Estado e Mercado, entre público e privado. Contudo, esta tentativa acabou criando uma fragmentação tripartite da realidade social, sem romper com a dicotomia do público e do privado.

Montaño ^[11] argumenta que, nesta “trilogia”, o Estado se mantém autônomo, como exclusiva esfera pública. O mercado também preserva sua suposta dinâmica econômica independente e continua sendo visto como esfera exclusivamente privada. Apenas o terceiro setor é entendido como sinônimo de sociedade civil e desloca-se para um terreno mais “neutro”, onde conseguiria dialogar com o público e o privado sem participar, efetivamente, de nenhuma das outras esferas.

É importante destacar que nesta perspectiva de compartilhamento de interesse público com o setor privado, a necessidade de regulação, fiscalização e monitoramento da gestão dos contratos, estabelecidos com Organizações Não-Governamentais – ONGs, deve ser muito criteriosa, pois abre um grande precedente para a prática de corrupção e mau uso do dinheiro público. Fortalecer a dimensão do controle democrático nos espaços sociais é uma prerrogativa básica deste modelo proposto. As parcerias entre Estado e sociedade civil devem ter caráter complementar e não substitutivo do papel do poder público no enfrentamento da questão social ^[11].

Portanto, parece haver uma crença na possibilidade real de estabelecer um novo contrato social entre as classes (supraclassista), uma aliança harmônica entre cidadãos sem interesses de classe. Nestes caminhos de segmentação do real e “autonomização” das esferas, sempre

significando projetos diversos hegemônicos pelos interesses da mesma classe (o capital) e visando a acumulação e centralização do capital, este “novo” “contrato social” acaba sendo um bom negócio para o capital e péssimo negócio para o trabalhador ^[31]. Assim, a perspectiva de luta de classes buscando subverter as relações de produção e da divisão social do trabalho, como indutores de novas matrizes da sociedade, é abandonada.

Mais do que nunca, as lutas desenvolvidas na sociedade civil são absolutamente pertinentes e necessárias para um processo de transformação social. O processo de articulação das lutas sociais precisa manter a participação das ONGs, porém de forma articulada aos movimentos sociais ^[11].

Outro aspecto a analisar com cautela é a opção de estruturar as ações da LOSAN de forma sistêmica (SISAN). Para Campos ^[32], sanitarista e militante do movimento de reforma sanitária, que organizou a proposta do Sistema Único de Saúde, partir do pressuposto de que as relações de poder são “congeladas” em decorrência de uma reorganização administrativa sistêmica do Estado é assumir uma perspectiva conservadora, tanto do ponto de vista econômico quanto político, pois implica em aceitar, passivamente, o modelo e os limites já existentes.

A forma de organização do SISAN não pode se pautar na lógica da adequação da oferta e da demanda, mercadorizando as ações propostas. As experiências existentes, que atestam muitas vezes a falência dos meios tradicionais de governo da coisa pública, não podem, automaticamente, definir ou levar a dedução de que o retorno radical à lógica do mercado seria a melhor solução. As características e aprendizados da história brasileira, na busca de formulação de mecanismos e caminhos para a transformação social (como a construção do SUS, SUAS, etc.), precisam ser assimilados pela esquerda no sentido de superação de limites dos projetos e da sua própria prática política ^[11].

O Estado é a condensação material e específica de uma relação de forças entre

classes, por isso, segundo Poulantzas ^[33], o Estado não é neutro e reflete uma relação intrínseca com as relações de produção capitalista. Não pode ser um bloco monolítico sem fissuras. É um campo estratégico que organiza a unidade do bloco político no poder através do jogo de contradições presentes. A LOSAN pode representar um destes espaços políticos de condensação de uma relação de forças entre classes e interesses, pode ser um espaço impulsionador da perspectiva de transformação social.

É importante que, ainda concordando com Poulantzas ^[33], o Estado não seja interpretado como um dispositivo unitário e homogêneo com repartição hierárquica do centro do poder, sustentado por um arcabouço jurídico. O Estado não é um espaço externo à sociedade, conciliador e responsável pelo “bem comum”. O Estado, juntamente com o mercado e a sociedade civil, é uma esfera integrante do todo que compõe as relações sociais. As lutas de interesses, contradições, convergências e confrontos ideológicos são expressões destas relações na dinâmica: Estado / Sociedade. Por isso, o processo de formulação da LOSAN pode ser um profícuo caminho para impulsionar a transformação do modelo de desenvolvimento desejado para o nosso país.

Contudo, não podemos nos iludir que, perante a estrutura política e institucional brasileira, a mera organização de um sistema de gestão seja suficiente para dar conta da complexidade da questão da SAN. A questão central é discutir se a garantia plena da SAN é possível na ordem capitalista vigente. Como garantir condições para o cumprimento pleno do DHAA diante de um modelo de desenvolvimento excludente? Qual a natureza das concessões, acordos e barganhas políticas necessárias para oportunizar essa transformação? Qual a capacidade institucional que as políticas públicas têm para o exercício concreto da intersectorialidade?

Para Coitinho, na perspectiva marxista de emancipação, não se pode ampliar o nível de satisfação das demandas sociais além do ponto que tal ampliação impeça a acumulação

de capital global. Por outro lado, não se pode reduzir o nível de satisfação abaixo do limite mínimo, a não ser que se rompam as regras da ordem política liberal democrática. Não é possível alcançar a plena cidadania política e social num contexto capitalista. Este limite esbarra positivamente na possibilidade de emancipação e de transformação social de fato e de direito ^[34].

Lembre-mos que, historicamente, as discussões sobre SAN têm sido focalizadas e direcionadas aos grupos biológica e socialmente vulneráveis, sendo consideradas como políticas de combate à pobreza e desigualdade social. Não é à toa que o Bolsa Família configura-se na principal iniciativa do atual Programa Fome Zero. Contudo, a SAN é um eixo orientador de políticas de caráter universal para o alcance da soberania alimentar e modos de viver mais saudáveis para a população brasileira, não devendo ser entendida como “política para pobre”, que visa o acesso aos alimentos e a inserção social das camadas populares. A abrangência das ações propostas diz respeito ao conjunto da sociedade.

A aprovação da LOSAN é uma ação afirmativa no sentido de garantia e avanço de direitos sociais, contudo não garante por si só a perspectiva da SAN. Há um longo percurso para operacionalizar localmente os princípios da lei, que valem para todo o território nacional, marcado por heterogeneidade e desigualdades significativas. Além disso, a construção de valores e a consolidação da própria noção de direitos nas relações sociopolíticas, que se processam no cotidiano das instituições, são passos igualmente fundamentais ^[28].

A questão alimentar e nutricional é o eixo central desta temática. De acordo com a tese de Josué de Castro ^[8], as desigualdades inerentes ao sistema econômico e ao processo produtivo, inclusive de alimentos, são fatores determinantes da má alimentação e das desigualdades sociais. Portanto, para que as medidas neste campo possam ser resolutivas e deixem de ser apenas compensatórias de um problema gerado por um modelo de

desenvolvimento excludente, é preciso enfrentar esta questão.

Referências Bibliográficas

1. Valente FLS. *Direito Humano à Alimentação: desafios e conquistas*. São Paulo: Cortez; 2002.
2. Batista Filho M. Da fome à segurança alimentar: retrospecto e visão prospectiva. *Caderno de Saúde Pública*. 2003; 19 (4): 873-873.
3. Valente F. A política de Insegurança Alimentar e Nutricional no Brasil de 1995 a 2002. Brasília, 2003. www.fomero.gov.br (acessado em 05 de março de 2005).
4. Maluf R. Segurança Alimentar e Nutricional: conceitos fundamentais. Petrópolis: Vozes; 2007.
5. Brasil. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional [LOSAN]. Disponível em www.planalto.gov.br/consea.
6. Pereira PAP. Política Social, cidadania e Neoliberalismo: reflexão sobre a experiência brasileira In: Carvalho DBB, Demo P, Sousa NHB (org.) *Novos paradigmas da política social*. Brasília: UNB, Programa de Pós-Graduação Política Social, Departamento de Serviço Social; 2002.
7. Vasconcelos FAG. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. *Revista de Nutrição*, Campinas, 18(4): 439-457, jul./ago., 2005.
8. Castro J. Geografia da Fome: o dilema brasileiro: pão ou aço. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; 2001.
9. Faleiros VP. A política social do estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais. São Paulo: Cortez; 1995.
10. Vasconcelos FAG. A Política social de alimentação e nutrição no Brasil: acumulação de capital e reprodução da fome/desnutrição. *Rev. Saúde Debate*. 1988; 13 (23): 42-9.
11. Montañó C. Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez; 2003.
12. Coitinho DC, Leão MM, Recine E, Sichieri R. Condições Nutricionais da População Brasileira: adultos e idosos. Brasília: Ministério da Saúde/ INAN, 1991.
13. Viacava F. Figueiredo, CMP, Oliveira WA. *A desnutrição no Brasil*. Petrópolis: Vozes; 1983.
14. Burlandy L. O. Comunidade Solidária e os Programas de Alimentação e Nutrição. Focalização e Parcerias. [Tese]: Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz/FIOCRUZ; 2003.
15. Valente FLS. Inserção de componentes de alimentação e nutrição nas políticas governamentais e na estratégia nacional de desenvolvimento (relatório final). Brasília: Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO; 1996.
16. Mozart JO. Temas em debate: o financiamento da área social e do sistema único de saúde. Site de internet 2005 [citado em 18/11/2007] Disponível em. <http://www.datasus.gov.br/cns/temas/Financiamento>.
17. Costa BLD. As mudanças na agenda das políticas sociais no Brasil e os desafios da inovação: o caso das políticas públicas de assistência social e adolescência. In: Carvalho A, Salles F, Guimarães M, Ude W. (org). *Políticas Públicas*. Belo Horizonte: UFMG/PROEX; 2003.
18. Vasconcelos FAG. Acumulação de capital, corrupção e fome. *Rev. Saúde Debate*. 1993; 18 (39): 48-52.
19. Ação da Cidadania contra a miséria e pela vida. Cartilha para ajudar a formar comitês. Brasília: Secretaria Nacional da Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida; 1993.
20. Ministério da Saúde. Política nacional de alimentação e nutrição. Brasília, 1999.
21. Conselho Nacional de Segurança Alimentar. I Conferência Nacional de

- Segurança Alimentar: relatório final. Brasília; 1994.
22. Pessanha LDR. Experiências públicas para a garantia do direito ao alimento. (textos para discussão). Rio de Janeiro: Escola Nacional de Ciências Estatísticas/IBGE;2002.
 23. Yasbek MC. O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras. São Paulo em Perspectiva. 2004; 18(2): 104 -112.
 24. Pinheiro ARO. A alimentação saudável e a promoção da saúde no contexto da segurança alimentar e nutricional. Saúde em Debate. 2005; 29: 125 – 139.
 25. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Pesquisa. Pesquisa de Orçamentos Familiares 2002-2003: análise da disponibilidade domiciliar de alimentos e de estado nutricional no Brasil, Rio de Janeiro: IBGE; 2004.
 26. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: textos para discussão. Olinda; 2004.
 27. Freitas MCS. Agonia da Fome. Salvador: Ed. UDFBA/FIOCRUZ; 2003. 281 p.
 28. Burlandy L. Losan: campo fértil para novas conquistas. Boletim IBASE [Boletim eletrônico] 2006. [citado em 18/07/2007]. Disponível em http://www.ibase.br/modules.php?_name=Conteudo&pid=1469.
 29. Burlandy L, Magalhães R, Maluf RS. Construção e promoção de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional no Brasil: aspectos produtivos, de consumo e de políticas públicas. [relatório de pesquisa]. Rio de Janeiro: 2006.
 30. Netto JP. Notas sobre a reestruturação do Estado e a emergência de novas formas de participação da sociedade civil. In: Carvalho DBB, DEMO P, Souza NHB. (Orgs.). Novos paradigmas da política social. Brasília: Unb, Programa de Pós-Graduação em Política Social/Departamento de Serviço Social; 2002.
 31. Nogueira MA. As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra; 1998.
 32. Campos GWS. Reforma da Reforma: repensando a saúde. São Paulo: HUCITEC; 2006.
 33. Poulantzas N. O Estado, o poder e o socialismo. São Paulo: Cortez; 2000.
 34. Coutinho CN. Representação de Interesses, formulação de políticas e hegemonia. In: Teixeira SF (org). Reforma Sanitária: em busca de uma teoria. São Paulo: Cortez/ABRASCO; 1989.

Autor:

Anelise Rizzolo de Oliveira Pinheiro

Nutricionista e sanitarista. Professora Visitante do NUT/FS/UNB e Pesquisadora Associada do OPSAN/UNB. Integrante do Fórum Distrital de SAN DF. Doutoranda em Política Social SER/UNB.

Correspondência:

Endereço eletrônico (e-mail): aneropin@yahoo.com.br

Recebido em: 21/11/2007

Aceito em: 15/05/2008