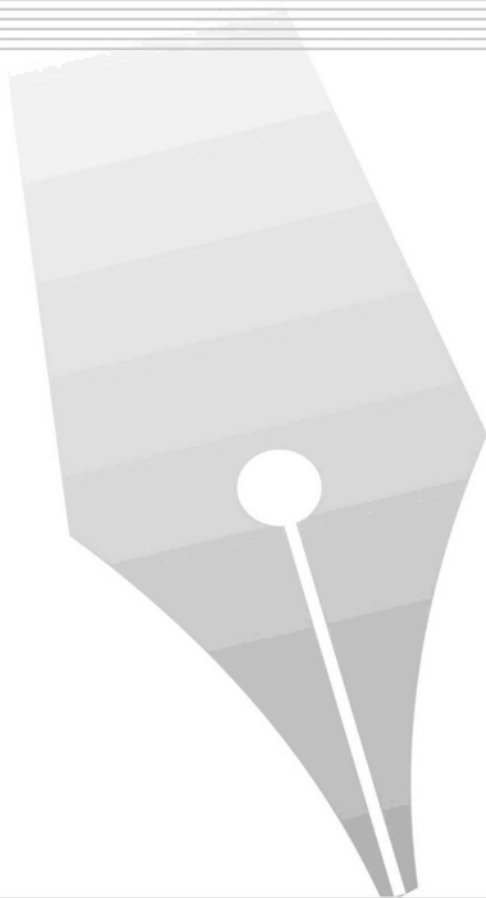


Núcleo de Estudos e Pesquisas  
da Consultoria Legislativa



**A SEGURANÇA ALIMENTAR E  
NUTRICIONAL NO BRASIL  
(Parte 1): A Modernização  
do Estado e os Avanços na  
Superação da Fome**

Henrique Salles Pinto

Textos para Discussão **150**

Agosto/2014

## SENADO FEDERAL

### DIRETORIA GERAL

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Diretor-Geral

### SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

### CONSULTORIA LEGISLATIVA

Paulo Fernando Mohn e Souza – Consultor-Geral

### NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Fernando B. Meneguim – Consultor-Geral Adjunto

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

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 6 ago. 2014.

Núcleo de Estudos e Pesquisas  
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

[conlegestudos@senado.leg.br](mailto:conlegestudos@senado.leg.br)

URL: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)

ISSN 1983-0645

# **A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL**

## **(Parte 1): A Modernização do Estado e os Avanços na Superação da Fome**

### **RESUMO**

A primeira parte do estudo analisa o processo de evolução do combate à fome no Brasil, considerando desafios econômicos, institucionais e políticos. Ademais, relaciona a promoção da segurança alimentar e nutricional a famílias hipossuficientes com a modernização do Estado brasileiro, do modelo administrativo burocrático para o gerencial. Identifica, também, a participação estratégica da sociedade civil nesse processo, seja devido ao legado de intelectuais como Josué de Castro, seja em razão das atividades desenvolvidas na implementação de políticas públicas em parceria com o Governo Federal.

**PALAVRAS-CHAVE:** segurança alimentar e nutricional; economia; políticas públicas.

### **ABSTRACT**

The first part of this paper aims to assess the process of the Brazilian fight against hunger, considering economic, institutional and political challenges. Furthermore, associates the promotion of food and nutrition security to vulnerable families with the improvement of the Brazilian State, from the bureaucratic to the managerial administrative model. Identifies the contribution of the civil society to this process as well, due to the legacy of intellectuals like Josué de Castro and the implementation of public policies in partnership with the Federal Government.

**KEYWORDS:** food and nutrition security; economy; public policy.

## SUMÁRIO

1	A ORIGEM DAS POLÍTICAS DE COMBATE À FOME NO BRASIL.....	5
1.2	DA ERA VARGAS À INSTAURAÇÃO DO REGIME MILITAR DE 1964: AS PRIMEIRAS ESTRATÉGIAS BRASILEIRAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SAN) .....	5
1.2	O REGIME MILITAR DE 1964 E O PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS DE SAN .....	9
1.3	A REDEMOCRATIZAÇÃO DA DÉCADA DE 1980 E A REVISÃO DAS ESTRATÉGIAS DE SAN .....	11
2	A ESTABILIZAÇÃO MACROECONÔMICA E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA AS POLÍTICAS DE SAN.....	15
3	O CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL E OS PRIMEIROS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA MODERNOS DO BRASIL.....	19
4	A UNIFICAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA NO BOLSA FAMÍLIA E SUAS CONSEQUÊNCIAS NA SAN .....	20
5	AVANÇOS DAS ESTRATÉGIAS DE PROMOÇÃO DA SAN NO BRASIL ENTRE 2004 E 2014.....	25
5.1	OS EFEITOS DO EMPREGO E DA RENDA SOBRE A FOME E A POBREZA.....	26
5.2	O APRIMORAMENTO DAS POLÍTICAS DE SAN .....	30
5.2.1.	A RESTAURAÇÃO DO CONSEA E OS AVANÇOS NA LEGISLAÇÃO DE SAN .....	30
5.2.2.	O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS, AS POLÍTICAS DE ACESSO À ÁGUA E OS EQUIPAMENTOS PÚBLICOS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO.....	33
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	38
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	39

# **A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL (PARTE 1): A MODERNIZAÇÃO DO ESTADO E OS AVANÇOS NA SUPERAÇÃO DA FOME**

*Henrique Salles Pinto<sup>1</sup>*

## **1 A ORIGEM DAS POLÍTICAS DE COMBATE À FOME NO BRASIL**

### **1.2 DA ERA VARGAS À INSTAURAÇÃO DO REGIME MILITAR DE 1964: AS PRIMEIRAS ESTRATÉGIAS BRASILEIRAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SAN)**

A história do Estado brasileiro é caracterizada por grandes desigualdades sociais. Desde os primórdios de sua independência política, o país apresenta instituições governamentais e econômicas que promoveram a extensão de privilégios de herdeiros do colonizador europeu, em detrimento da maioria da população ameríndia e afrodescendente. A manutenção da escravatura ao longo do século XIX, exceção no contexto das nações latino-americanas recém-independentes, é um dos exemplos que demonstram as bases excludentes da formação da nacionalidade brasileira.

A transição do regime monárquico para o republicano pouco contribuiu para a diminuição das desigualdades sociais no Brasil. Tratada não como assunto de Estado, mas como de polícia, a questão social permaneceu pouco abordada pela Primeira República (1889 a 1930). Com a alternância das elites de Minas Gerais e de São Paulo na Presidência do país, no processo conhecido como República do Café com Leite, interessava ao Poder Público promover a expansão econômica e garantir a renda das elites agrárias desses estados. As contestações por melhores condições de vida eram duramente reprimidas à época, como constatado nos desdobramentos da Revolta da Vacina, a qual contestava a campanha de vacinação compulsória contra a varíola promovida pela Prefeitura do Rio de Janeiro, e da Revolta da Chibata, comandada pelo militar João Cândido, o “Almirante Negro”, contra os castigos corporais comumente aplicados na Marinha brasileira.

---

<sup>1</sup> Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília, Brasil. *Master Degree in Political Science at the University of Brasília, Brazil*. Consultor Legislativo do Senado Federal.  
Correio Eletrônico: [hsallesp@senado.gov.br](mailto:hsallesp@senado.gov.br).

O pensamento político e literário dos primeiros decênios do século XX, predominantemente pré-modernista, era orientado pelo determinismo, legitimando a condição de subserviência de segmentos populacionais por entender que havia hierarquia racial e geográfica na sociedade. Nesse contexto, consideravam-se negros e sertanejos nordestinos inferiores a brancos que habitavam no Brasil meridional. A miséria e a fome eram consequência desse processo, em que a própria natureza selecionava os socialmente superiores e eliminava, progressivamente, os hipossuficientes.

Os problemas sociais eram ainda menos perceptíveis pelos gestores públicos brasileiros devido à precariedade dos meios de comunicação e ao fato de que a maioria da população vivia no perímetro rural do país. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população nacional era de, aproximadamente, 17,3 milhões de pessoas no início do século XX, das quais 11 milhões habitavam no campo. A mortalidade infantil e a subnutrição dos contingentes vulneráveis apresentavam altas taxas, conquanto fossem pouco perceptíveis pelo Poder Público em contexto de grande dispersão demográfica.

O flagelo da fome ganha destaque por meio dos estudos do médico pernambucano Josué de Castro, o qual rompeu com a ideia tradicional de que a miséria e a desnutrição eram resultado, por um lado, do crescimento populacional e, por outro lado, da escassez de recursos naturais. Em obras como *O Problema Fisiológico da Alimentação no Brasil* (1932), *A Geografia da Fome* (1946) e *A Geopolítica da Fome* (1951), Castro enfatizava que a concentração de riquezas e de oportunidades de inclusão produtiva era o principal motivo para a extrema pobreza de milhões de brasileiros, razão por que sugeria a implementação de políticas que promovessem mais igualdade social, de modo a facilitar o acesso popular a fatores de produção como a terra.

O combate à fome e à pobreza entra na pauta de ações do Estado brasileiro a partir da década de 1930, ainda que de modo bastante insipiente. O crescimento da economia cafeeira dos decênios anteriores proporcionou excedentes de capitais que possibilitaram o investimento na industrialização e a ampliação dos centros urbanos do país, sobretudo na Região Sudeste. A crise da Bolsa de Valores de Nova Iorque em 1929 acelerou o processo de transição do eixo dinâmico da economia brasileira do campo para as cidades, com o mercado interno substituindo o externo como o principal mantenedor do trabalho e da renda nacionais.

Nesse contexto, as contradições da sociedade brasileira ganham destaque, uma vez que ricos e pobres passam a conviver no mesmo espaço geográfico. O fim do voto censitário com a Constituição de 1891 e a incorporação da mulher na vida política nacional com o Decreto nº 21.076 do Código Eleitoral Provisório em 1932 ampliaram o número dos destinatários das políticas públicas no país. A própria literatura, que manifestara tendência determinista e de seleção natural com autores pré-modernistas, iniciou período em que se valorizava a miscigenação e a cultura brasileira, que representava fator importante para o desenvolvimento nacional, como constatado nas obras de Sérgio Buarque de Holanda (*Raízes do Brasil*) e de Gilberto Freyre (*Casa Grande e Senzala*).

As transformações políticas e econômicas mencionadas, progressivamente manifestadas em aglomerados urbanos, contribuíram decisivamente para que as políticas sociais deixassem de ser compreendidas como questão de polícia e se transformassem em questão de Estado. A primeira política de combate à fome com expressão nacional surgiu com a publicação da Lei nº 185, de 14 de janeiro de 1936, e do Decreto-Lei nº 399, de 30 de abril de 1938, os quais estabeleceram o salário mínimo no Brasil. Em vigor desde 1º de maio de 1940, com a publicação do Decreto-Lei nº 2.162, o salário mínimo é definido em norma constitucional, tendo entre seus parâmetros a suficiência para garantir ao cidadão o acesso à alimentação, moradia, saúde, transporte, educação, vestuário, higiene, lazer e previdência.

Além de estabelecer o salário mínimo, em 1940 o Estado Novo também instituiu o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), autarquia gerida pelo Departamento de Administração do Setor Público (DASP). Esse é o momento em que o Poder Público estabeleceu as estruturas para a formação de um corpo burocrático capaz de contribuir para a gestão dos principais desafios do país, como a industrialização, a urbanização e a ampliação do trabalho assalariado e do mercado de trabalho formal. Para que esse objetivo fosse alcançado, fazia-se necessária a oferta de serviços que atendessem às necessidades do servidor público, tais como treinamentos e alimentação adequada regularmente.

Com o SAPS, estabeleceu-se, pela primeira vez, uma estratégia de combate à fome no Brasil por meio da construção de restaurantes populares e da oferta de alimentos básicos em centros urbanos. Mesmo que de modo bastante localizado, a ideia de educação alimentar e nutricional foi promovida nesse momento, haja vista a oferta de

curso de nutrólogos e de visitantes de alimentação, os quais objetivavam instruir a população brasileira, sobretudo a classe trabalhadora, sobre hábitos alimentares saudáveis.

Não obstante as primeiras estratégias de segurança alimentar e nutricional no Brasil terem priorizado os cidadãos inseridos no mercado de trabalho formal, constata-se que cidadãos menos favorecidos também se beneficiaram desse processo, ainda que indiretamente. A intervenção pública no mercado de alimentos, com a construção de postos móveis nas feiras livres, proporcionou a oferta de gêneros agrícolas a toda a população, com preços inferiores aos praticados no mercado tradicional.

As políticas nacionais de alimentação e nutrição no Brasil foram aprimoradas por meio do Decreto-Lei nº 4.750, de 28 de setembro de 1942, o qual criou a Coordenação da Mobilização Econômica (CME). Dentre as prerrogativas da CME, menciona-se a de gestão do Serviço Técnico de Alimentação Nacional (STAN), orientado para planejar a produção alimentar, bem como para, por meio de laboratório de tecnologia de alimentos, prestar assistência à nascente agroindústria brasileira.

Ao final do Estado Novo, instalou-se a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) por meio do Decreto-Lei nº 7.328, de 17 de fevereiro de 1945. A CNA, inicialmente vinculada ao Conselho Federal de Comércio Exterior, tinha 5 objetivos principais: *a)* estudar e propor as normas da política nacional de alimentação; *b)* estudar o estado de nutrição e os hábitos alimentares da população brasileira, considerando o respectivo padrão de vida; *c)* acompanhar e estimular as pesquisas relativas às questões e problemas de alimentação, propondo os auxílios que julgasse necessários ou convenientes; *d)* trabalhar pela correção de defeitos e deficiências da dieta brasileira, estimulando e acompanhando as devidas campanhas educativas; e *e)* concorrer para o desenvolvimento da indústria de desidratação dos alimentos no Brasil.

Após ser regulamentada, a CNA teve sua vinculação transferida da área econômica para o Ministério da Saúde em 1951. A partir de então, constatou-se a elaboração de política de segurança alimentar e nutricional direcionada, especificamente, aos grupos sociais menos favorecidos, por meio do Plano Nacional de Alimentação (PNA), lançado pela CNA em 1953 com base em recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS) e da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). Posteriormente, a CNA também promoveu o lançamento do Programa Nacional de Merenda Escolar (PNME), que já havia sido



proposto pelo Instituto Nacional de Nutrição na década de 1940. O PNME seria aprimorado por meio do Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955, com a instituição da Campanha Nacional de Merenda Escolar (CME), vinculada ao Ministério da Educação.

A maioria das estratégias de SAN mencionadas foi extinta pouco tempo depois de sua criação, exceto o exemplo bem-sucedido da merenda escolar, cujos benefícios, com adaptações, são constatados até os dias atuais. Em que pese sua breve duração, essas estratégias foram importantes para alertar o Brasil a respeito das condições de miséria e fome de grande parte de sua população.

## **1.2 O REGIME MILITAR DE 1964 E O PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS DE SAN**

A instalação do Regime Militar em 1964 proporcionou mudanças na Administração Pública brasileira. Inaugurado com a Revolução de 1930, o modelo nacional-desenvolvimentista auferia ao Estado a responsabilidade de impulsionar a modernização do país, por meio da centralização e da verticalização política, com importante participação da burocracia paulatinamente profissionalizada. Esse modelo foi fortalecido a partir da deposição do presidente João Goulart, com consequências nos programas governamentais na área econômica e social. As estratégias de SAN, desta feita, também foram adaptadas nesse período.

Destaca-se que o Regime Militar é caracterizado, por um lado, pela supressão de direitos civis, políticos e sociais, e, por outro lado, pelo intenso crescimento da renda interna. Nesse momento, os formuladores de programas governamentais entendiam que a segurança e o aumento da renda seriam suficientes para retirar o país do subdesenvolvimento. O discurso de um dos ministros da Economia da época, Delfim Neto, de que era necessário “fazer o bolo crescer, para dividi-lo depois”, representava o pensamento administrativo do Regime, com pouca ênfase em políticas sociais para a superação da fome e da miséria brasileiras. De fato, acreditava-se que o próprio crescimento econômico proporcionaria distribuição automática da renda, com a difusão de seus benefícios aos segmentos da população menos favorecidos.

Não obstante sua ênfase em temas relacionados à segurança econômica e política do país, o Regime Militar também estabeleceu novas estratégias de superação da fome e da desnutrição. Com a publicação da Lei nº 5.829, de 30 de novembro de 1972, criou-se o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan), o qual era vinculado ao

Ministério da Saúde e tinha por objetivo: *a)* assistir o governo na formulação da política nacional de alimentação e nutrição, inclusive quanto à educação nutricional; *b)* elaborar e propor ao presidente da República o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan), promover sua execução, supervisionar e fiscalizar sua implementação, avaliar periodicamente os respectivos resultados e, se necessário, propor sua revisão; e *c)* funcionar como órgão central das atividades de alimentação e nutrição.

O Pronan, implementado em duas etapas (de 1973 a 1974 e de 1976 a 1979), estava organizado em quatro eixos principais: *a)* suplementação alimentar a gestantes, nutrizes e crianças, em caráter transitório; *b)* apoio ao pequeno produtor de áreas de baixa renda; *c)* programas de fortificação; e *d)* incentivo à alimentação do trabalhador. Cabe destacar nesse período, também, o convênio assinado entre o Banco Mundial e o Inan para apoio ao Programa Nutrição Brasil, cujo objetivo era promover treinamento e pesquisas relacionadas à superação da fome – ao final de sua execução, o referido convênio apresentou poucos resultados efetivos para a segurança alimentar e nutricional no país.

Outra política de segurança alimentar e nutricional do Regime Militar que merece destaque diz respeito ao Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT). Instituído pela Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976, o PAT foi planejado para atender trabalhadores de baixa renda, por meio de parcerias entre o Poder Público, empresas e empregados. Destaca-se, contudo, que o PAT não apresentou resultados significativos nesse período, porquanto sua regulamentação ocorreu quase duas décadas depois, com a publicação do Decreto nº 5, de 14 de janeiro de 1991.

Os últimos dez anos do Regime Militar possibilitaram a implantação do Programa de Nutrição em Saúde (PNS), posteriormente denominado Programa de Suplementação Alimentar (PSA), que tinha por objetivo distribuir gêneros alimentícios básicos a brasileiros que se encontravam abaixo da linha da pobreza<sup>2</sup>, sobretudo crianças de até sete anos de idade, nutrizes e gestantes. Nesse contexto, caberia às secretarias estaduais de saúde a distribuição dos alimentos, os quais eram adquiridos pela Companhia Brasileira de Alimentação (Cobal). As metas da estratégia eram ambiciosas: visava-se a distribuição de mais de 700.000 toneladas de alimentos em todo

---

<sup>2</sup> A linha de pobreza aqui considerada é o dobro da linha de extrema pobreza, uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e da Organização Mundial da Saúde (OMS).

o Brasil, atendendo a 12 milhões de pessoas aproximadamente. Os resultados do programa, contudo, foram pouco efetivos na superação da fome e da desnutrição no território nacional.

### 1.3 A REDEMOCRATIZAÇÃO DA DÉCADA DE 1980 E A REVISÃO DAS ESTRATÉGIAS DE SAN

A transição institucional no Brasil de meados da década de 1980 proporcionou importantes consequências para as estratégias nacionais de combate à fome. A abertura “lenta, gradual e segura” do presidente Ernesto Geisel, iniciada no decênio anterior, possibilitou a restituição de direitos civis e políticos à sociedade brasileira, os quais foram ampliados pelo presidente Figueiredo.

No plano financeiro, o país assistia ao esgotamento do modelo de crescimento acelerado do “Milagre Econômico brasileiro”. O endividamento nacional, intensificado com a crise do petróleo oriunda da instabilidade geopolítica no Oriente Médio, e o descontrole do processo inflacionário, proporcionado por políticas monetária e fiscal expansionistas que impulsionaram os primeiros anos do referido “milagre”, apresentaram consequências negativas no poder de compra da população e, portanto, na capacidade de as famílias hipossuficientes adquirirem gêneros alimentícios básicos. A **Tabela 1** e o **Gráfico 1** demonstram a tendência de declínio do salário mínimo real desde o início do Regime Militar até os primeiros anos após a redemocratização de 1985.

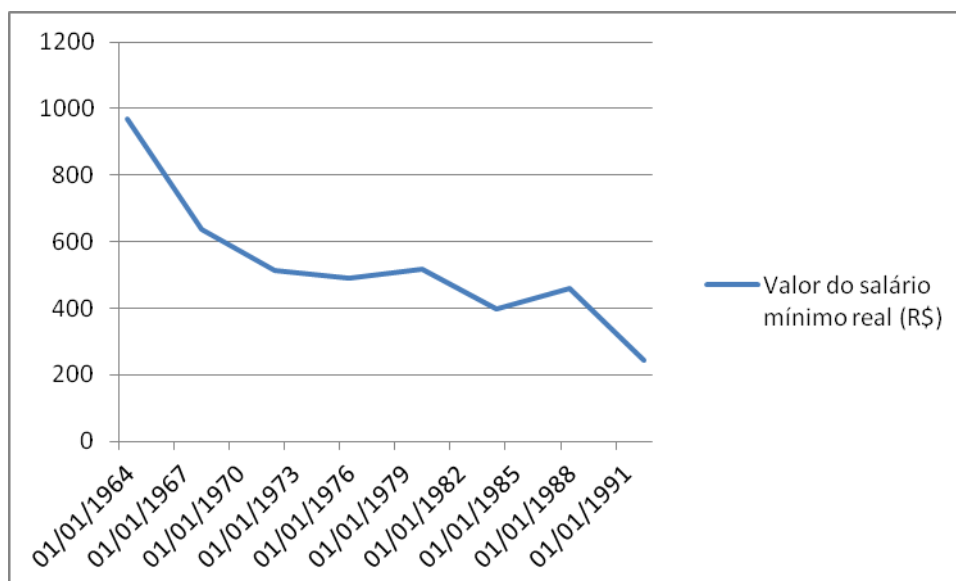
**Tabela 1 – Tendência de declínio do salário mínimo real (1964 a 1992)**

Ano	Valor do salário mínimo real (R\$)
1964	970,15
1968	638,09
1972	512,06
1976	492,23
1980	516,97
1984	396,39
1988	457,9
1992	243,32

Fonte: <http://www.ipeadata.gov.br/>.

Série em reais (R\$) constantes de abril de 2014, elaborada pelo Ipea, deflacionando-se o salário mínimo nominal pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do IBGE a partir de março de 1979. Para períodos anteriores, os deflatores utilizados foram o IGPC-Mtb (jan/1948-mar/1979), o IPC-RJ/FGV (jan/1944-jan/1948) e o IPC-SP/Fipe (jul/1940-jan/1944).

**Gráfico 1 – Valor do salário mínimo real de 1964 a 1992 (em R\$)**



Fonte: <http://www.ipeadata.gov.br/>.

Os desequilíbrios macroeconômicos do Brasil também puderam ser constatados no nível do desemprego no mercado interno, o qual oscilou na metade da década de 1980 com tendência de alta a partir do decênio seguinte. Os dados dispostos na **Tabela 2** e no **Gráfico 2**, referentes à região metropolitana da cidade de São Paulo, demonstram a evolução do desemprego nessa área entre os anos de 1984 e 1993.

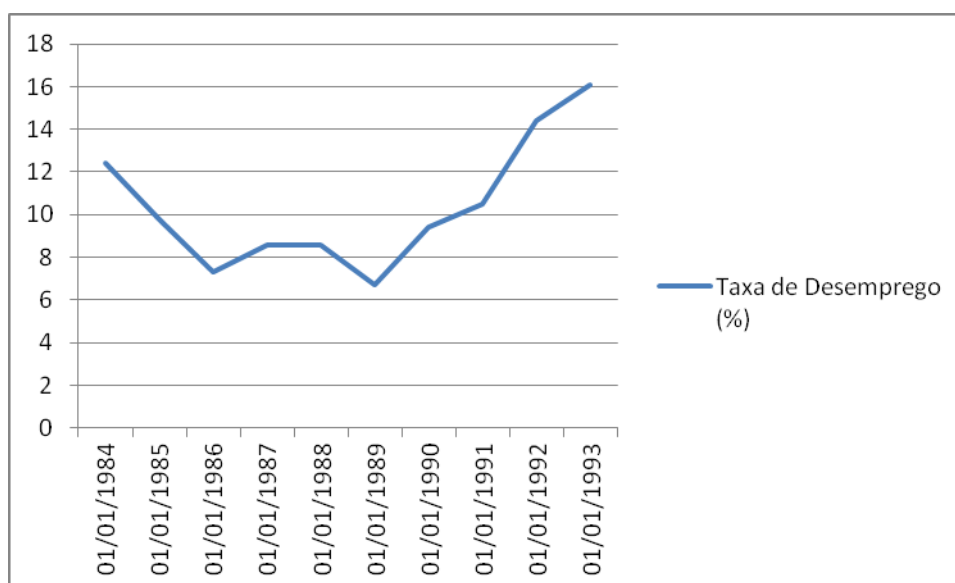
**Tabela 2 – Tendência de aumento do desemprego no mercado de trabalho na Região Metropolitana de São Paulo (1984 a 1993)**

Ano	Taxa de desemprego (%)
1984	12,4
1985	9,8
1986	7,3
1987	8,6
1988	8,6
1989	6,7
1990	9,4
1991	10,5
1992	14,4
1993	16,1

Fonte: <http://www.ipeadata.gov.br/>.

Taxas de desemprego, por tipo – Região Metropolitana de São Paulo, município de São Paulo e demais municípios da Região Metropolitana de São Paulo. In: <http://www.seade.gov.br> . Obs.: Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Compreende desemprego oculto (trabalho precário e desemprego por desalento) e desemprego aberto.

**Gráfico 2 – Tendência de aumento do desemprego no mercado de trabalho na Região Metropolitana de São Paulo (1984 a 1993)**



Fonte: <http://www.ipeadata.gov.br/>.

Os dados mencionados, referentes ao nível de desemprego e ao salário mínimo real na economia brasileira no período de transição do Regime Militar para o Democrático, sugerem que a desigualdade aumentou consideravelmente entre os cidadãos do país. De fato, essa hipótese se confirma quando constatado que o índice de Gini<sup>3</sup> nacional oscilou positivamente ao longo desses anos, de 0,589 em 1984 para 0,604 em 1993, demonstrando o declínio das oportunidades de inclusão produtiva e renda aos segmentos sociais menos favorecidos. Os índices de pobreza e de extrema pobreza também permaneceram altos e constantes nesse período, somando, aproximadamente, 42% da população total, o que reforça a tese de que a questão social permanecia desafio para o Poder Público brasileiro, não obstante as transformações políticas ora citadas.

A Constituição Federal (CF) de 1988 representou importante marco institucional para a superação dos desafios sociais do Brasil. O artigo 6º da Carta Magna refere-se, de modo amplo, aos direitos sociais relacionados à saúde, à educação, à alimentação e à assistência aos desamparados, dentre outros. Esses direitos diferenciam-se dos direitos individuais, por exemplo, por requererem ações positivas do Estado, com vistas a

<sup>3</sup> O índice de Gini mede o grau de desigualdade na distribuição da renda domiciliar *per capita* entre os indivíduos. Seu valor pode variar teoricamente desde 0, quando não há desigualdade (as rendas de todos os indivíduos têm o mesmo valor), até 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula). Série calculada a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE).

viabilizar melhores condições de vida a cidadãos hipossuficientes, equalizando situações sociais de desigualdade.

Destaca-se que o processo constituinte iniciado em 1986 foi momento de grande pluralidade de propostas no Congresso Nacional, com a participação de representantes de vários segmentos sociais, como sindicatos, grupos religiosos, organizações do campo e das cidades, profissionais liberais, dentre outros. Constatou-se, ademais, a participação de minorias antes excluídas do processo de formulação de políticas públicas, como comunidades quilombolas, indígenas e portadores de deficiência física. A promulgação da CF de 1988 também representou marco de maior participação popular para os anos subsequentes, haja vista a existência de diversos dispositivos que preveem a realização de referendos, plebiscitos e audiências públicas com representantes do Estado e da sociedade.

A nova ordem constitucional brasileira orientou-se para assegurar ao cidadão os mínimos fundamentais para a sua existência digna, com adequadas condições de trabalho, lazer e acesso a serviços públicos. Pode-se dizer que essa Constituição estabeleceu os parâmetros para a construção de estado de bem-estar social para os brasileiros, baseando-se nos exemplos constatados em países desenvolvidos no pós-Segunda Guerra Mundial.

Vale ressaltar outras iniciativas fundamentais para a compreensão das origens da atual política de segurança alimentar e nutricional de abrangência nacional. Com efeito, a elaboração, pelo Ministério da Agricultura em 1985, do documento *Segurança Alimentar – proposta de uma política de combate à fome*, e a realização, no ano seguinte, da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN), foram precedentes para a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). Na sociedade civil organizada, iniciativas como a Ação da Cidadania, proposta por Herbert José de Souza, o Betinho, promoviam a conscientização nacional sobre os malefícios da fome para o país.

Formalizado pelo Decreto nº 807, de 22 de abril de 1993, o Consea é composto por integrantes do Poder Público (1/3 do total) e da sociedade civil organizada (2/3 do total). De acordo com o artigo 2º desse decreto, cabe ao Consea propor e opinar sobre:

- I – ações voltadas para o combate à fome e o atingimento de condições plenas de segurança alimentar no Brasil, no âmbito do setor governamental e não-governamental;

- II – medidas capazes de incentivar a parceria e integração entre os órgãos públicos e privados, nacionais e internacionais, visando a garantir a mobilização e a racionalização do uso dos recursos, bem como a complementariedade das ações desenvolvidas;
- III – campanhas de conscientização da opinião pública para o combate à fome e à miséria, com vistas à conjugação de esforços do governo e da sociedade;
- IV – iniciativas de estímulo e apoio à criação de comitês estaduais e municipais de combate à fome e à miséria, bem como para a unificação e articulação de ações governamentais conjuntas entre órgãos e pessoas da Administração Pública Federal direta e indireta e de entidades representativas da sociedade civil, no âmbito das matérias arroladas nos incisos anteriores.

Com o advento das estratégias de desregulamentação econômica propostas pelo Consenso de Washington, algumas políticas sociais brasileiras de alimentação e nutrição sofreram retrocessos. A experiência do Consea foi interrompida após dois anos de execução, em 1995. Não obstante os desafios ideológicos do período, constatam-se avanços pontuais nas ações de combate à fome e à desnutrição, como a proposição, pela CNAN, de um sistema nacional de segurança alimentar e nutricional, com a atuação articulada nos três níveis de governo, ideia que ganharia importância na gestão pública a partir da década de 2000. A emergência da agricultura familiar como categoria sociopolítica e a aprovação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição, na década de 1990, também foram conquistas para as políticas de SAN em contexto de reorientação ideológica do Estado brasileiro.

## **2 A ESTABILIZAÇÃO MACROECONÔMICA E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA AS POLÍTICAS DE SAN**

A década de 1990 representou, para o Brasil, momento de superação de seus desafios macroeconômicos mais significativos. O aumento generalizado dos preços correntes não apenas prejudicava o planejamento orçamentário do Governo Federal, mas comprometia o consumo agregado das famílias brasileiras, sobretudo daquelas pobres e extremamente pobres. Com o poder de compra da moeda relativamente menor, a renda familiar mensal muitas vezes não era suficiente para adquirir bens de consumo primários, muitos dos quais relacionados ao setor alimentício.

O Plano Real possibilitou a estabilização dos preços no mercado nacional, ao conjugar, inicialmente, medidas como ancora cambial, aumento da taxa de juros e superávit primário. Embora esse modelo tenha sido adaptado ao longo dos anos, com a

flexibilização da política cambial, de rígida para flutuante com intervenções (procedimento conhecido como “flutuação suja”), seus efeitos foram positivos para a segurança alimentar e nutricional brasileira, pois, inicialmente, arrefeceu a tendência de queda do salário mínimo real e aumentou progressivamente o poder de compra das famílias vulneráveis empregadas, possibilitando-lhes maior acesso a gêneros alimentícios básicos, antes indisponíveis a esse segmento social. A **Tabela 3** e o **Gráfico 3** demonstram a tendência de estabilização e de aumento do salário mínimo real do Brasil entre 1994 e 2003:

**Tabela 3 – Tendência de aumento do salário mínimo real (1994 a 2003)**

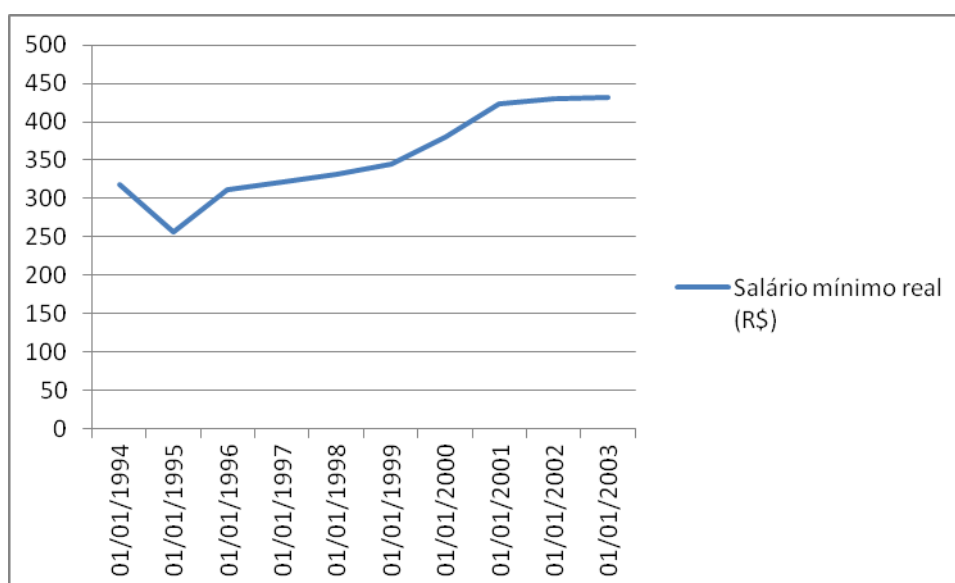
Ano	Salário mínimo real (em R\$)
1994	317,94
1995	257,16
1996	310,75
1997	321,65
1998	330,98
1999	345,18
2000	380,24
2001	423,34
2002	429,37
2003	431,66

Fonte: <http://www.ipeadata.gov.br/>.

Série em reais (R\$) constantes de abril de 2014, elaborada pelo Ipea, deflacionando-se o salário mínimo nominal pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do IBGE.

Dados referentes ao mês de abril de cada ano.

**Gráfico 3 – Tendência de aumento do salário mínimo real (1994 a 2003)**



Fonte: <http://www.ipeadata.gov.br/>.



Conquistado o objetivo da estabilização macroeconômica, o Governo Federal dedicou-se, ao final da década de 1990, para reduzir os índices de desemprego no mercado de trabalho formal e para ampliar a garantia dos direitos sociais previstos na Carta Magna de 1988. A própria concepção das responsabilidades do Poder Público foi revista nesse momento. De acordo com o professor Amado Luiz Cervo (CERVO, 2008), realiza-se a transição do Estado normal, orientado pelos preceitos de liberalismo econômico estabelecidos no Consenso de Washington, para o Estado logístico, cuja administração gerencial seria o vetor de planejamento estratégico para a execução de políticas públicas. Diferentemente do Estado desenvolvimentista, centralizado e burocratizado, o logístico tem a prerrogativa de, junto com a iniciativa privada, aumentar a eficiência, efetividade e eficácia da gestão pública, de modo a potencializar os benefícios sociais e minimizar distorções indesejáveis de mercado, como o peso morto oriundo de estruturas de monopólios ou de oligopólios sem regulação.

Se o desafio da inflação havia sido superado nesse período, o do desemprego permaneceu latente no mercado brasileiro. Esse pode ser o contraponto da evolução dos benefícios macroeconômicos na SAN entre 1994 e 2003, já que, não obstante o aumento do salário mínimo real ora demonstrado, muitos cidadãos, sobretudo os menos qualificados, permaneciam à margem das oportunidades de inclusão produtiva no país. A **Tabela 4** e o **Gráfico 4** demonstram o aumento do desemprego na Região Metropolitana de São Paulo entre o início do Plano Real até 2003, tendência já observada na segunda metade da década de 1980.

**Tabela 4 – Aumento do desemprego no mercado de trabalho na Região Metropolitana de São Paulo (1994 a 2003)**

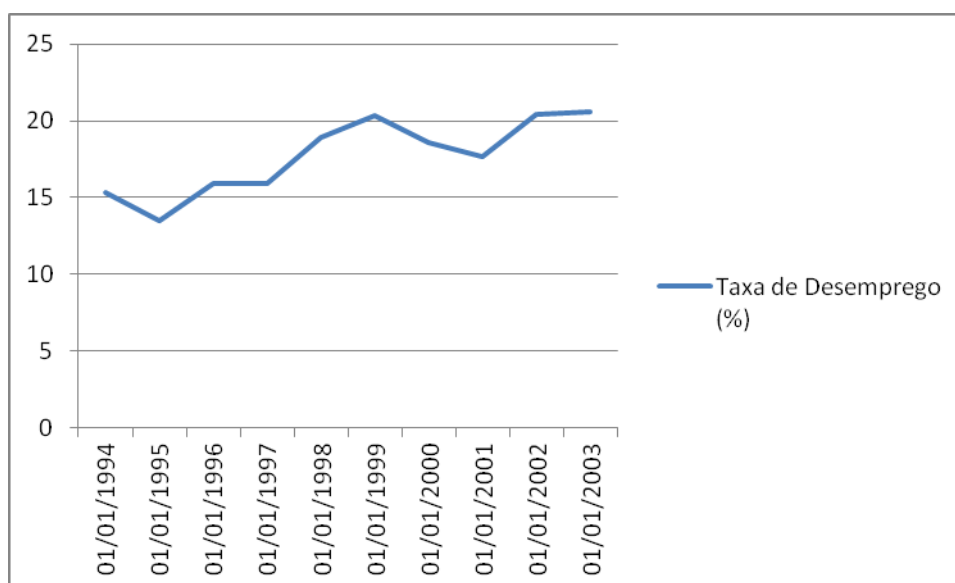
Ano	Taxa de Desemprego (%)
1994	15,3
1995	13,5
1996	15,9
1997	15,9
1998	18,9
1999	20,3
2000	18,6
2001	17,7
2002	20,4
2003	20,6

Fonte: <http://www.ipeadata.gov.br/>.

Taxas de desemprego, por tipo – Região Metropolitana de São Paulo, município de São Paulo e demais municípios da Região Metropolitana de São Paulo. In: <http://www.seade.gov.br>. Obs.: Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Compreende desemprego oculto (trabalho precário e desemprego por desalento) e desemprego aberto.

Dados referentes ao mês de abril de cada ano.

**Gráfico 4 – Aumento do desemprego no mercado de trabalho na Região Metropolitana de São Paulo (1994 a 2003)**



Fonte: <http://www.ipeadata.gov.br/>.

A análise do nível do emprego no Brasil entre 1994 e 2003 torna-se ainda mais complexa quando percebida a proporção de trabalhadores informais na economia, a qual abrange a maior parte da população brasileira hipossuficiente. De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), o nível de informalidade, considerando a quantidade de empregados sem carteira e trabalhadores por conta própria, manteve-se próximo dos 58% do mercado laboral brasileiro nesse período. O alto índice de informalidade entre os trabalhadores também pode ser considerado contraponto dos efeitos da estabilização macroeconômica na SAN brasileira, já que é alta a rotatividade entre a situação de emprego informal e a de desemprego, resultado das poucas garantias legais e das características pró-cíclicas desse tipo de trabalho.

A tese de que houve avanços econômicos modestos na promoção da SAN brasileira entre 1994 e 2003 é corroborada se analisado o percentual de famílias que viviam abaixo da linha da pobreza nesse período, ou seja, que não tinham recursos para adquirirem o mínimo de calorias necessárias para suprirem adequadamente suas necessidades físicas diárias, conforme recomendações da FAO e da OMS. De acordo com o Ipea (<http://www.ipeadata.gov.br/>), a taxa de extrema pobreza entre os anos mencionados permaneceu próxima dos 15% da população nacional; a de pobreza, próxima dos 35% da população.

Os dados supramencionados demonstram que, não obstante seus benefícios para a renda e para os inseridos no mercado de trabalho formal, a estabilização macroeconômica da década de 1990 não foi suficiente para universalizar a segurança alimentar e nutricional no Brasil. Se, por um lado, houve acréscimo progressivo no salário mínimo real, por outro lado aumentaram-se o desemprego e a informalidade entre os trabalhadores com baixa escolaridade. Seria necessária a implementação de outras políticas públicas para que se desarticulasse o ciclo intergeracional da fome e da desnutrição entre os brasileiros pobres e extremamente pobres.

### **3 O CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL E OS PRIMEIROS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA MODERNOS DO BRASIL**

Com o Estado logístico brasileiro em formação, mudou-se o modo de implantação de programas sociais no país. A concepção da transferência de renda direta a famílias hipossuficientes, antes entendida por muitos acadêmicos e gestores como clientelismo eleitoral, passou a ser promovida como política pública imprescindível para a superação dos motivos estruturais da extrema pobreza e da insegurança alimentar no Brasil.

A fim de proporcionar controle adequado dos dados da população pobre brasileira, o Governo Federal criou, por meio do Decreto nº 3.877, de 2001, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Com base nas informações desse cadastro, seriam implementados programas públicos direcionados à superação da miséria e da fome no Brasil, reconhecidas como um dos entraves à promoção do pleno desenvolvimento do país.

A partir desse momento, formularam-se quatro programas de transferência de renda no âmbito nacional: um direcionado a estimular as famílias a manterem suas crianças matriculadas na rede pública de ensino (Bolsa Escola) e três com o objetivo de promover a segurança alimentar e nutricional dessas famílias (Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás). Considerados os objetivos deste estudo, serão resumidas, a seguir, as características desses três últimos programas.

Instituído pelo Decreto nº 4.102, de 2002, o Auxílio Gás concedia benefício financeiro de R\$ 15 bimestralmente a famílias pobres e extremamente pobres (com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa), a fim de facilitar-lhes a compra de gás de cozinha. A gestão do programa estava sob responsabilidade do Ministério das

Minas e Energia, e seus recursos eram obtidos da arrecadação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide).

O Bolsa Alimentação, também conhecido como Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde, foi estabelecido pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 2001. Tinha por objetivo promover condições de saúde e nutrição de gestantes, nutrizes e crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade, por meio da concessão de até R\$ 45 mensais às famílias desse público-alvo. O Bolsa Alimentação era coordenado pelo Ministério da Saúde.

A Lei nº 10.689, de 2003, estabeleceu o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (Cartão Alimentação), o qual estava vinculado às ações dirigidas ao combate à fome e à promoção da SAN. Essa lei considerava segurança alimentar e nutricional a garantia da pessoa humana ao acesso alimentar diário, em quantidade suficiente e com a qualidade necessária. O Cartão Alimentação teve sua gestão vinculada ao Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), posteriormente transformado no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Não obstante a importância dos aludidos programas, destaca-se que suas implementações eram pouco articuladas, havendo sobreposição de benefícios para as mesmas famílias, por um lado, e muitas famílias hipossuficientes sem receberem quaisquer desses benefícios, por outro lado. A efetividade dessas políticas, portanto, era baixa, já que não foram capazes de diminuir significativamente a insegurança alimentar e nutricional no Brasil, embora representem marco para o planejamento e a execução de medidas mais efetivas ao longo da primeira década do século XXI.

#### **4 A UNIFICAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA NO BOLSA FAMÍLIA E SUAS CONSEQUÊNCIAS NA SAN**

Com o objetivo de aprimorar as estratégias de superação da fome e da pobreza, o Governo Federal adotou algumas medidas importantes a partir de 2003. A primeira delas diz respeito à criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em substituição ao Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. Nesse contexto, reforçou-se a concepção da multidimensionalidade da pobreza, a qual não se restringe, historicamente, a situação de fome ou desemprego, mas abrange

a estrutura familiar, a disponibilidade de saneamento básico, o acesso a serviços de educação e saúde, dentre outras variáveis.

Com base nos conceitos ora mencionados, ampliou-se o alcance das políticas de combate à fome no Brasil. Entendida como um dos indicadores de vulnerabilidade social, a fome e a desnutrição passaram a ser enfrentadas em conjunto com outros desafios, como o desemprego, o emprego informal, o analfabetismo, os desequilíbrios psicológicos proporcionados por abusos familiares e o baixo poder de compra. Por esse motivo, estabeleceu-se, no MDS, a gestão articulada de políticas de assistência social, inclusão produtiva, transferência de renda e segurança alimentar, com constante oferta de serviços públicos de saúde e educação, de modo a romper com o ciclo intergeracional de reprodução da pobreza.

A gestão articulada das políticas de segurança alimentar e nutricional ganhou importância com a recriação do Consea no momento de inauguração da estratégia Fome Zero em 2003. Essa estratégia foi elaborada com base na constatação de que o Brasil tinha, naquela época, 44 milhões de brasileiros, aproximadamente 28% da população, vulnerável à fome (TAKAGI, 2010). Ganhou importância a ideia de que os desafios da segurança alimentar e nutricional estavam muito mais relacionados à insuficiência de renda do que à indisponibilidade de gêneros alimentícios, uma vez que o país já era, nesse momento, um dos principais produtores agrícolas do mundo.

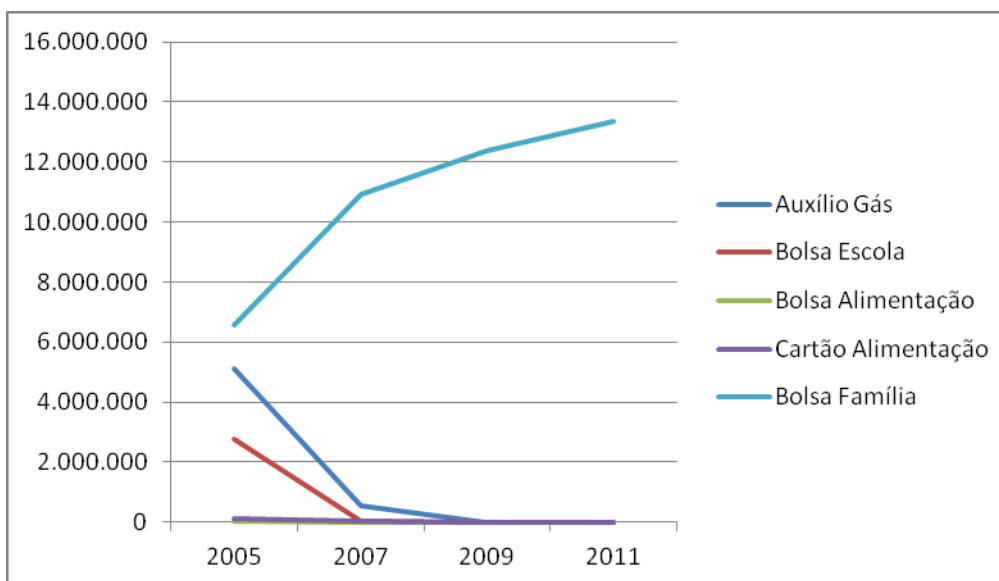
A estratégia Fome Zero representou a racionalização das políticas públicas de superação da insegurança alimentar e nutricional no país. A própria fusão do Auxílio Gás, Bolsa Escola, Cartão Alimentação e Bolsa Alimentação (atualmente denominados Programas Remanescentes) no Programa Bolsa Família (PBF) possibilitou a gestão das políticas de transferência de renda em um único ministério, o que contribuiu para que mais famílias hipossuficientes fossem identificadas e recebessem o benefício. A **Tabela 5** e o **Gráfico 5** demonstram a progressiva migração de famílias beneficiárias dos Programas Remanescentes para o Programa Bolsa Família

**Tabela 5 – Número de famílias beneficiárias dos Programas Remanescentes e do Programa Bolsa Família entre 2005 e 2011**

	2005	2007	2009	2011
Auxílio Gás	5.127.070	567.559	0	0
Bolsa Escola	2.788.848	48.130	0	0
Bolsa Alimentação	53.371	1.505	0	0
Cartão Alimentação	107.907	31.770	0	0
Bolsa Família	6.572.060	10.908.452	12.370.915	13.352.306

Fonte: Matriz de Informação Social ([www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)).

**Gráfico 5 – Número de famílias beneficiárias dos Programas Remanescentes e do Programa Bolsa Família entre 2005 e 2011**



Fonte: Matriz de Informação Social ([www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)).

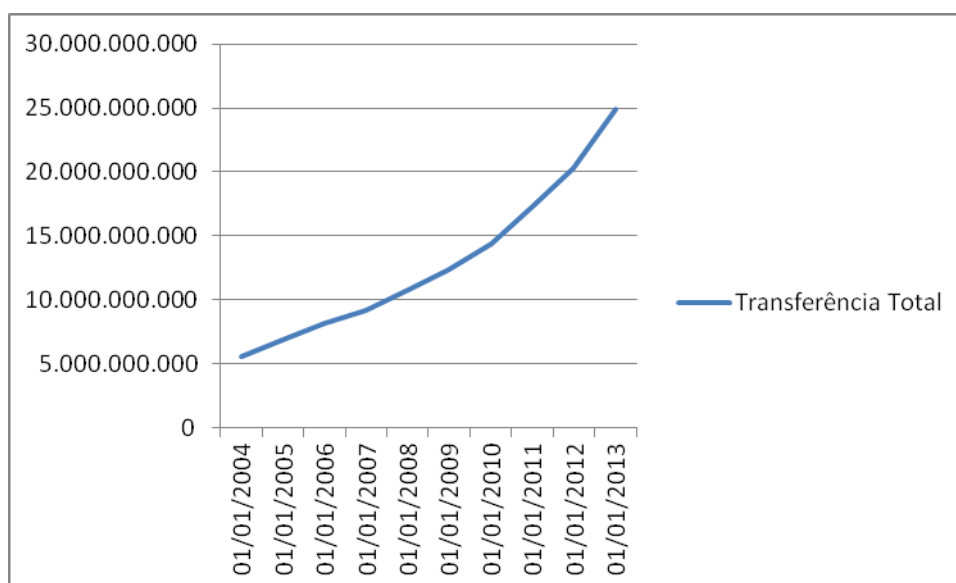
Outro aspecto que deve ser destacado diz respeito à ampliação dos recursos financeiros transferidos pelo Programa Bolsa Família. A **Tabela 6** e o **Gráfico 6** demonstram que, entre 2004 e 2013, houve o incremento de, aproximadamente, 350% nesses recursos.

**Tabela 6 – Recursos Transferidos pelo Programa Bolsa Família (2004 a 2013)**

Ano	Transferência Total (em R\$)
2004	5.533.257.938
2005	6.873.978.415
2006	8.145.378.044
2007	9.222.092.911
2008	10.811.168.987
2009	12.417.041.638
2010	14.366.015.610
2011	17.283.104.720
2012	20.288.877.787
2013	24.890.107.091

Fonte: Controladoria Geral da União, Portal da Transparência (<http://www.portaltransparencia.gov.br>).

**Gráfico 6 – Recursos Transferidos pelo Programa Bolsa Família (2004 a 2013), em Reais (R\$)**



Fonte: Controladoria Geral da União, Portal da Transparência (<http://www.portaltransparencia.gov.br>).

É importante destacar que a gestão do CadÚnico também foi aprimorada no período de execução do Bolsa Família, a fim de aumentar a focalização das políticas de combate à fome e superação da pobreza, de modo a ampliar a assistência ao público vulnerável, por um lado, e, por outro lado, reduzir a concessão de benefícios a famílias que se encontravam acima da linha de pobreza, com renda *per capita* superior a meio salário mínimo por mês. De acordo com a legislação vigente (Decreto nº 6.135, de 2007), o CadÚnico deve ser obrigatoriamente utilizado para a unicidade de informações, seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público.

O aprimoramento dos programas federais de transferência de renda, notadamente do Bolsa Família, tem apresentado consequências na superação da fome de grupos sociais vulneráveis. De acordo com pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) em 2007, com amostragem de 5.000 beneficiários do PBF em todas as regiões do país, 87% desses beneficiários usaram o recurso recebido, principalmente, para adquirirem alimentos básicos para suas casas. Quando responderam a questionário de múltipla escolha, com opção de até três respostas simultâneas, a ordem de prioridade de gastos dos recursos do PBF foi a seguinte:

1. Alimentação – 87% (no Nordeste chegou a 91%, enquanto no Sul a 73%);
2. Material escolar – 46% (no Norte chegou a 63,5%, enquanto no Nordeste a 40%);
3. Vestuário – 37%;
4. Remédios – 22%;
5. Gás – 10%;
6. Luz – 6%;
7. Tratamento médico – 2%;
8. Água – 1%;
9. Outras opções – menos de 1%.

A pesquisa do Ibase também constatou que a proporção de consumo alimentar com recursos do PBF tende a aumentar entre os beneficiários que se encontram abaixo da linha da miséria. Outro dado que merece destaque diz respeito ao aumento da quantidade e da variedade dos alimentos consumidos: entre os entrevistados, 73,7% afirmaram que consumiam mais alimentos que no período em que não recebiam o benefício do Bolsa Família, e 69,8% aumentaram a variedade desses alimentos.

Com o aumento da renda, os beneficiários do PBF tendem a obter sua alimentação básica, principalmente, em mercados de seu município. A segunda via de consumo alimentar mais usada encontra-se na rede pública de ensino, o que demonstra a importância do cumprimento da condicionalidade de educação para promover mais consumo alimentar a crianças e adolescentes. Nota-se, portanto, que o Bolsa Família proporciona melhor nutrição a seus beneficiários não apenas por aumentar-lhes a renda, mas por exigir deles o registro e a frequência de crianças e adolescentes nas escolas. A **Tabela 7** apresenta as principais formas de acesso dos beneficiários do PBF a alimentos, considerando as peculiaridades de cada região do país.



**Tabela 7 – Principais formas de acesso dos beneficiários do PBF a alimentos**

Formas de Acesso	Total Brasil	Regiões				
		Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul
Compra de alimentos no mercado	96,30%	97,00%	95,50%	93,70%	98,50%	96,60%
Alimentação na escola	33,40%	44,30%	25,40%	24,20%	48,30%	37,20%
Ajuda de parentes e amigos	19,80%	17,30%	21,00%	15,70%	22,90%	10,20%
Produção de alimentos para autoconsumo	16,60%	7,00%	21,30%	16,50%	10,60%	13,50%
Doação de Alimentos	9,70%	7,50%	6,20%	1,80%	19,90%	9,60%
Caça, Pesca e/ou extrativismo	8,50%	5,60%	10,10%	20,40%	3,80%	2,10%
Programas Públicos de assistência alimentar	4,70%	8,40%	2,20%	1,50%	8,50%	8,70%

Fonte: Ibase – Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional – relatório-síntese.

Não obstante os mercados predominarem como o principal meio de aquisição de alimentos pela população de baixa renda, destaca-se que essa predominância varia de acordo com a região analisada. Em regiões menos desenvolvidas, como Norte e Nordeste, nota-se que a produção para autoconsumo é relativamente maior, se comparada com a produção de Sul e Sudeste. Além das diferentes taxas de urbanização, outro fator que pode explicar essa peculiaridade diz respeito ao maior número de pequenos produtores rurais no Nordeste – dados do Censo Agropecuário de 2006, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, indicam que, das 16.568.205 pessoas ocupadas na agropecuária brasileira, 7.699.138 encontram-se no Nordeste. Não obstante esse aspecto, constata-se a importância da renda para o consumo alimentar de famílias socialmente vulneráveis em todo o território nacional.

## **5 AVANÇOS DAS ESTRATÉGIAS DE PROMOÇÃO DA SAN NO BRASIL ENTRE 2004 E 2014**

Os dados da **Tabela 7** apresentam congruência com a distribuição espacial da população brasileira contemporânea. Como os índices de urbanização nacional já superaram os 80%, é natural que a maior parte dos alimentos seja obtida em estabelecimentos comerciais. Nesse contexto, não apenas a renda do Programa Bolsa Família, mas outras variáveis econômicas, como salário mínimo real e inclusão produtiva, bem como institucionais, a exemplo do planejamento e da execução de

políticas específicas de SAN, têm sido importantes para a superação da fome no Brasil ao longo do último decênio. Analisam-se, nesta seção, algumas dessas variáveis.

### 5.1 OS EFEITOS DO EMPREGO E DA RENDA SOBRE A FOME E A POBREZA

Como argumentado na seção 2 deste estudo, a estabilização macroeconômica foi importante para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. Se nos primeiros anos do Plano Real o objetivo mais importante era diminuir os preços agregados do mercado interno, com a instauração do Estado logístico as políticas públicas nacionais visaram ampliar o nível de emprego e renda da população, sendo possível aumentar progressivamente o valor do salário mínimo, como demonstrado na **Tabela 3** e no **Gráfico 3**, embora permanecesse o desafio da superação do desemprego. A maturação do Estado logístico brasileiro possibilitou a aceleração do crescimento do salário mínimo real e a diminuição do desemprego entre 2004 e 2014. As **Tabelas 8 e 9** e os **Gráficos 7 e 8** demonstram essa tendência recente.

**Tabela 8 – Aumento do salário mínimo real (2004 a 2014)**

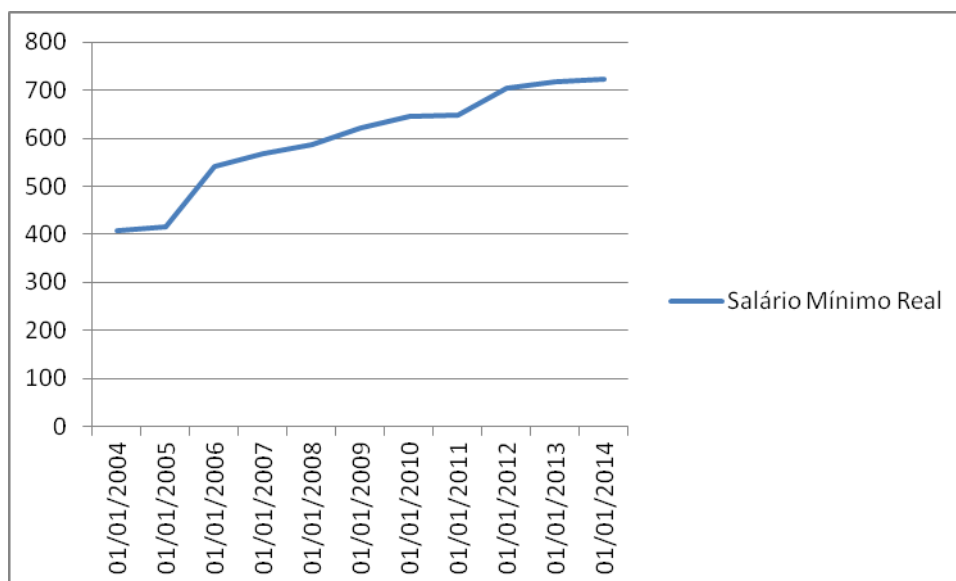
Ano	Salário Mínimo Real (R\$)
2004	408,76
2005	415,37
2006	541,1
2007	567,94
2008	585,69
2009	620,13
2010	644,75
2011	648,18
2012	705,31
2013	717,43
2014	724

Fonte: <http://www.ipeadata.gov.br/>.

Série em reais (R\$) constantes de abril de 2014, elaborada pelo IPEA, deflacionando-se o salário mínimo nominal pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do IBGE.

Dados referentes ao mês de abril de cada ano.

**Gráfico 7 – Aumento do salário mínimo real (2004 a 2014), em R\$**



Fonte: <http://www.ipeadata.gov.br/>.

**Tabela 9 – Diminuição do desemprego no mercado de trabalho na Região Metropolitana de São Paulo (2004 a 2014)**

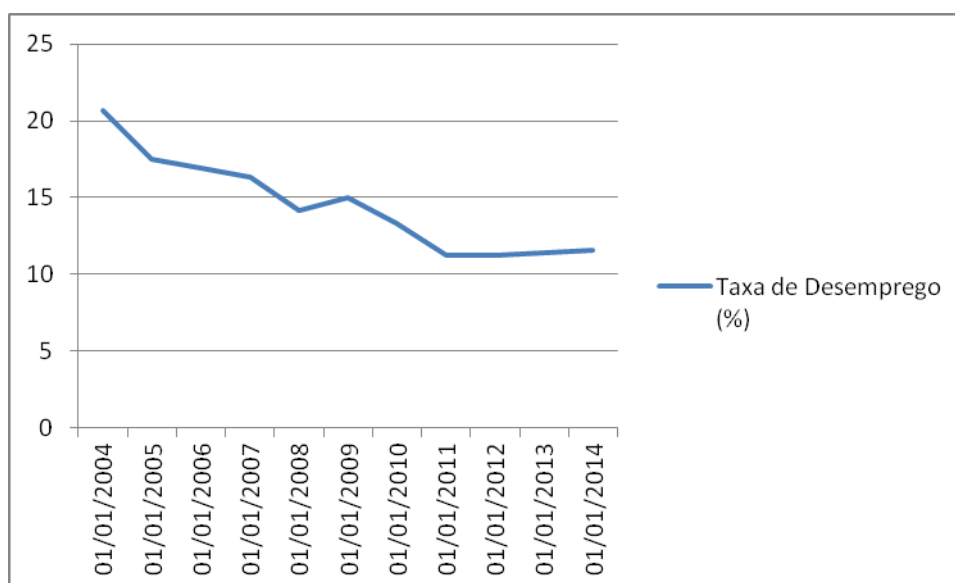
Ano	Taxa de Desemprego (%)
2004	20,7
2005	17,5
2006	16,9
2007	16,3
2008	14,2
2009	15
2010	13,3
2011	11,2
2012	11,2
2013	11,4
2014	11,6

Fonte: <http://www.ipeadata.gov.br/>.

Taxas de desemprego, por tipo – Região Metropolitana de São Paulo, município de São Paulo e demais municípios da Região Metropolitana de São Paulo. In: <http://www.seade.gov.br> . Obs.: Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Compreende desemprego oculto (trabalho precário e desemprego por desalento) e desemprego aberto.

Dados referentes ao mês de abril de cada ano.

**Gráfico 8 – Diminuição do desemprego no mercado de trabalho na Região Metropolitana de São Paulo (2004 a 2014)**



Fonte: <http://www.ipeadata.gov.br/>.

O último decênio possibilitou a manutenção da tendência de aumento do salário mínimo em nível superior à inflação, a exemplo do que já ocorria na primeira etapa do Plano Real. Constata-se, contudo, a aceleração desse processo, já que, entre 2004 e 2014, houve o incremento de, aproximadamente, 77% no valor real do salário mínimo, ao passo que, de 1994 a 2003, o acréscimo foi mais modesto, próximo dos 35%.

A diferença entre os períodos analisados torna-se ainda mais evidente quando comparadas as taxas de desemprego: no primeiro decênio, constata-se acréscimo de 34%; no segundo, decréscimo de 54%. Os números apresentados demonstram que houve considerável melhora do desempenho macroeconômico brasileiro, o que, juntamente com a implementação de políticas sociais, proporcionou a progressiva redução do percentual de famílias pobres e extremamente pobres no País, as quais passaram a ter mais renda para consumirem alimentos. Os dados da **Tabela 10** e do **Gráfico 9** demonstram essa tendência de declínio.

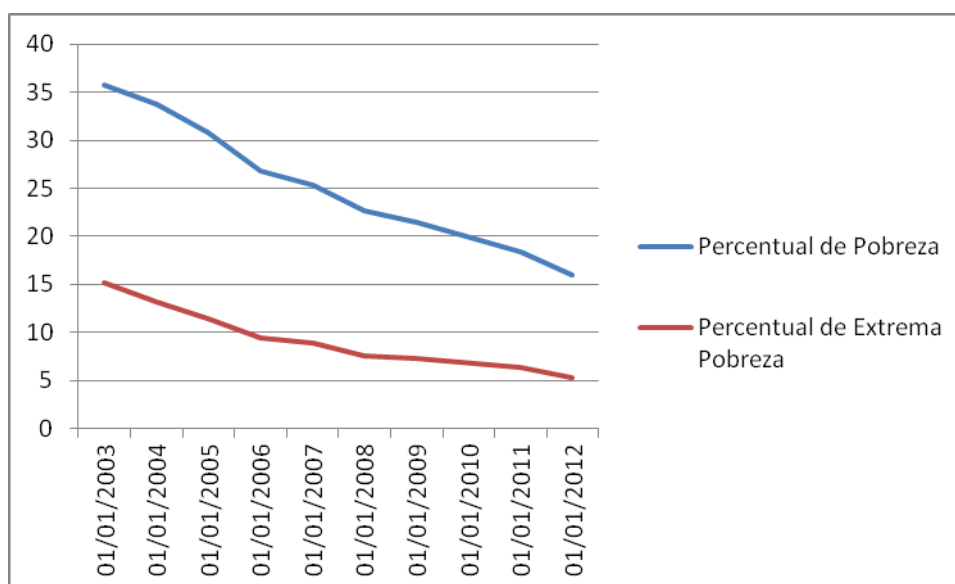
**Tabela 10 – Tendência de diminuição da pobreza e da extrema pobreza no Brasil (2003 a 2012)**

Ano	Percentual de Pobreza	Percentual de Extrema Pobreza
2003	35,75	15,18
2004	33,71	13,22
2005	30,83	11,5
2006	26,75	9,45
2007	25,36	8,96
2008	22,6	7,56
2009	21,41	7,27
2011	18,42	6,31
2012	15,93	5,29

Fonte: <http://www.ipeadata.gov.br/>.

A linha de pobreza aqui considerada é o dobro da linha de extrema pobreza, uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS. São estimados diferentes valores para 24 regiões do país. Série calculada a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE).

**Gráfico 9 – Tendência de diminuição da pobreza e da extrema pobreza no Brasil (2003 a 2012)**



Fonte: <http://www.ipeadata.gov.br/>.

A superação da extrema pobreza tem sido o principal objetivo do Plano Brasil sem Miséria, lançado em 2011, que articula estratégias de inclusão produtiva, transferência de renda e oferta de serviços públicos de saúde e educação a seu público

alvo. Com a execução do Programa Brasil Carinhoso<sup>4</sup>, a partir de 2012, dados do Ipea estimam que a extrema pobreza das famílias com crianças entre de 0 a 15 anos tenha sido reduzida a patamar residual. De acordo com a Nota Técnica nº 14 da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) desse instituto, denominada *O Bolsa Família depois do Brasil Carinhoso: uma análise do potencial de redução da pobreza extrema*, a miséria nessa faixa etária teria caído para apenas 0,6% em 2013 caso se iniciasse a execução do Brasil Carinhoso um ano antes, em 2011.

## **5.2 O APRIMORAMENTO DAS POLÍTICAS DE SAN**

### **5.2.1 A restauração do Consea e os avanços na legislação de SAN**

Fica evidenciado, a partir dos dados apresentados, que o aumento da renda de famílias pobres e extremamente pobres – em razão da modernização dos programas de transferência de renda e como resultado dos benefícios oriundos da estabilização macroeconômica – contribuiu para ampliar a segurança alimentar e nutricional no Brasil. Nesse processo, destaca-se que, à medida que se aprimorava o poder de compra no mercado interno, a Administração Pública institucionalizava conceitos e programas orientados à oferta e ao consumo de produtos agrícolas básicos, com importante participação de pequenos produtores rurais.

O advento do Estado logístico foi importante para que as políticas de SAN não fossem implementadas de modo centralizado, como no período desenvolvimentista, mas contassem com a progressiva participação da sociedade civil organizada. O planejamento dessas políticas passa a ser compartilhado, de modo a aumentar a efetividade de seus resultados.

No contexto da Administração gerencial brasileira, destaca-se a refundação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em 2003. A partir desse momento, a questão da fome é compreendida em sua dimensão emergencial e estrutural, motivo por que as políticas devem conjugar o alívio da miséria no curto prazo com ações que garantam o acesso perene de alimentos no longo prazo. Para o alcance desse objetivo, o Consea tem caráter consultivo, assessorando a Presidência da República na formulação de políticas e na definição de diretrizes para que o Brasil promova o direito humano à alimentação adequada.

---

<sup>4</sup> Detalhes sobre o Programa Brasil Carinhoso podem ser obtidos no link <http://www.mds.gov.br/brasilsemmiséria/brasil-carinhoso>.

Com base na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em 2004, o Consea propôs estratégia de ação transversal, estimulando a implementação de políticas de alimentação escolar, aquisição de alimentos, vigilância alimentar e nutricional, transferência de renda, dentre outras iniciativas. A própria representação da sociedade civil no conselho demonstra a pluralidade de ações, uma vez que atuam, na definição de políticas, os seguintes grupos:

- agricultores familiares;
- povos e comunidades tradicionais, como indígenas e quilombolas;
- representantes de instituições religiosas, sindicatos, indústrias de alimentos, pesquisadores e especialistas nos temas de SAN;
- representantes de associações, de conselhos profissionais e de saúde coletiva.

A participação articulada entre o Poder Público e a sociedade civil organizada tem sido importante para que o Consea monitore, por meio de indicadores específicos, a evolução da segurança alimentar e nutricional no Brasil. Por meio desse monitoramento, o conselho tem, desde 2005, apresentado propostas sobre o tema ao Orçamento da União, a fim de direcionar o investimento de recursos públicos às práticas e às experiências que demonstrem eficiência no combate à fome. Esse objetivo tem sido alcançado com a identificação de programas e ações previstas no Plano Plurianual (PPA) que tenham relação com estratégias de segurança alimentar e nutricional no Brasil – no PPA de 2004 a 2007, por exemplo, foram identificados 43 programas e 149 ações que tinham temas relacionados ao escopo da SAN.

É importante ressaltar que a criação de um sistema de monitoramento e avaliação das políticas de SAN estava prevista desde 1993, quando se iniciou a primeira experiência do Consea. Com a publicação da Lei nº 11.346, de 2006, também conhecida como Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), estabeleceu-se o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), que deve auxiliar o Poder Público e a sociedade civil organizada a formular e a implementar políticas, planos, programas e ações que assegurem o direito humano à alimentação adequada. De acordo com o artigo 2º da Losan, *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.*

Além do Consea, o Sisan abrange as seguintes instituições:

- a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, instância responsável pela indicação ao Consea das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como pela avaliação do Sisan;
- a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), instância de mobilização e alinhamento de órgãos governamentais federais para a convergência, a transversalidade e o monitoramento das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional e, também, das políticas afetas ao tema;
- Órgãos e entidades de SAN da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- Instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, os princípios e as diretrizes do Sisan.

A Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, criada em 2007, abrange vinte ministérios, coordenados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Com o estabelecimento da Caisan, consolida-se a ideia de que a universalização da segurança alimentar e nutricional, sobretudo em longo prazo, não é promovida apenas com a oferta de alimentos em situação emergencial ou a transferência de renda, mas requer a gestão de políticas públicas transversais, abrangendo temas como produção agrícola, saúde e infraestrutura, dentre outros.

Dois avanços adicionais podem ser constatados na legislação brasileira de segurança alimentar e nutricional recentemente. O primeiro deles diz respeito à alteração do artigo 6º da Constituição Federal, por meio da aprovação da Emenda Constitucional nº 46, de 2010, que inseriu, entre os direitos sociais da Carta Magna, o direito humano à alimentação adequada. O segundo diz respeito à publicação do Decreto nº 7.272, de 2010, que regulamentou o Sisan e instituiu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN).

A PNSAN tem o objetivo geral de promover a segurança alimentar e nutricional, na forma do art. 3º da Lei nº 11.346, de 2006, bem como de garantir, em todo o território brasileiro, o direito humano à alimentação adequada. De acordo com o artigo 3º do Decreto nº 7.272, de 2010, a PNSAN considera as seguintes diretrizes, necessárias para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan):



- I – promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional;
- II – promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica, de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos;
- III – instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas de segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada;
- IV – promoção, universalização e coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais de que trata o art. 3º, inciso I, do Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, povos indígenas e assentados da reforma agrária;
- V – fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais ações de segurança alimentar e nutricional;
- VI – promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos da agricultura familiar e da pesca e aquicultura;
- VII – apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada em âmbito internacional e a negociações internacionais baseadas nos princípios e diretrizes da Lei nº 11.346, de 2006; e
- VIII – monitoramento da realização do direito humano à alimentação adequada.

O primeiro Plansan foi lançado em 2011 e compreende ações que estimulam a produção e o abastecimento alimentar para famílias hipossuficientes entre 2012 e 2015. Entre os projetos envolvidos no plano, mencionam-se a execução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), a construção de cisternas comunitárias e a ampliação dos equipamentos públicos de alimentação e nutrição, estratégias que serão abordadas na subseção seguinte.

### **5.2.2 O Programa de Aquisição de Alimentos, as políticas de acesso à água e os equipamentos públicos de alimentação e nutrição**

O PAA foi instituído pelo artigo 19 da Lei nº 10.696, de 2003 – a qual foi alterada pela Lei nº 12.512, de 2011, e regulamentada pelo Decreto nº 7.775, de 2012 – e tem importância tanto para a oferta, quanto para a demanda de alimentos no país. A execução do programa é realizada por meio de cinco modalidades: Compra com

Doação Simultânea; Compra Direta; Apoio à Formação de Estoques; Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite; e Compra Institucional.

De acordo com a redação atual do artigo 19 da Lei nº 10.696, de 2003, o PAA, cuja gestão é realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, apresenta os seguintes objetivos:

- I – incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda;
- II – incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar;
- III – promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável;
- IV – promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos, incluída a alimentação escolar;
- V – constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares;
- VI – apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar; e
- VII – fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização.

O artigo 44 do Decreto nº 7.775, de 2012, determina que os conselhos de segurança alimentar e nutricional no âmbito nacional, estadual e municipal exerçam a função de instâncias de controle social do PAA – em casos excepcionais, o controle social pode ser exercido pelo Conselho de Assistência Social ou pelo Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável. De todo modo, essa é mais uma política de superação da fome que conta com a atuação simultânea do Poder Público e da sociedade civil organizada.

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (<http://www.mds.gov.br>), o Governo Federal investiu, por meio do PAA, na compra de 4 milhões de toneladas de produtos da agricultura familiar entre 2003 e 2013. Ao longo desses anos, os produtos adquiridos destinaram-se à formação de estoques estratégicos e ao atendimento de famílias pobres e extremamente pobres.

O PAA modernizou-se ao longo dos dez anos de sua execução, sobretudo no que diz respeito à gestão articulada dos entes federados. Tem sido importante para a superação da pobreza em dois eixos principais: o primeiro, relacionado à inclusão produtiva rural, por promover a agricultura familiar, com crescente participação de mulheres agricultoras; o segundo, vinculado à oferta de alimentos para cidadãos hipossuficientes. A eficiência do programa tem sido reconhecida não apenas no Brasil, mas pela comunidade internacional, como demonstrado na exportação de sua metodologia a países africanos, por meio do PAA África desde 2012, e latino-americanos.

Os produtos obtidos pelo PAA podem ser distribuídos pelas unidades de apoio à distribuição de alimentos ou pela rede de equipamentos públicos de apoio à produção, ao abastecimento e ao consumo de alimentos, com o objetivo de reduzir os índices de insegurança alimentar da população e de promover o acesso à alimentação adequada e saudável. Elencam-se, abaixo, os principais equipamentos que compõem a rede supramencionada:

- Bancos de Alimentos, que recebem produtos doados ou comprados pelo PAA, com vistas a distribuí-los gratuitamente para instituições assistenciais;
- Cozinhas Comunitárias, capazes de produzir, no mínimo 100 refeições saudáveis por dia, a preços acessíveis ou gratuitamente para pessoas de baixa renda;
- Restaurantes Populares, os quais têm objetivos semelhantes aos das Cozinhas Comunitárias, mas apresentam capacidade de produzir mais refeições (mínimo de 1.000 refeições diárias).

A oferta de assistência técnica e extensão rural tem sido fundamental para a expansão do PAA. Do mesmo modo, a garantia de insumos básicos, como a água, é importante para a produção agrícola e para o consumo humano. Não obstante o Brasil ser um dos países com maior disponibilidade de recursos hídricos no mundo, a distribuição desses recursos ao longo do território nacional é assimétrica, com grande concentração de bacias hidrográficas na Região Norte, por um lado, e escassez hídrica no semiárido nordestino, por outro. O senhor Hyperides Pereira de Macedo<sup>5</sup>, Consultor em Recursos Hídricos da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, argumentou, em Audiência Pública realizada na Comissão de Agricultura e Reforma

---

<sup>5</sup> O arquivo usado pelo senhor Hyperides Pereira de Macedo pode ser visualizado no link <http://www.senado.leg.br/atividade/comissoes/listaAudiencia.asp?cc=1307>.

Agrária do Senado Federal em 10 de junho de 2014, que o desafio da gestão da água no semiárido se deve a fatores como:

- Pluviosidade irregular no tempo e no espaço, com prolongados períodos de secas;
- Alta taxa de evaporação, com valor médio equivalente a três vezes a chuva média na região;
- Rios intermitentes, sem reserva de subsolo;
- Geologia Cristalina;
- Base Física Territorial Heterogênea.

Considerando que a gestão de recursos hídricos, sobretudo no semiárido, é um desafio para a segurança alimentar e nutricional de famílias hipossuficientes, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) implementa o Programa Água Doce desde 2004, com o objetivo de possibilitar a oferta de água potável à população vulnerável do semiárido nordestino. Para tanto, o programa prioriza o tratamento de águas salobras armazenadas no lençol freático, por meio da implantação, da recuperação e da gestão de sistemas de dessalinização ambiental. De acordo com o sítio eletrônico do MMA (<http://www.mma.gov.br/agua/agua-doce>), estima-se que o Água Doce beneficie, aproximadamente, 100 mil pessoas em 154 municípios do sertão nordestino.

A gestão de recursos hídricos também tem sido realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que, em parceria com a Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA) e com governos estaduais e municipais, é gestor do Programa Um Milhão de Cisternas de captação pluviométrica ao longo dos últimos anos. O público-alvo do programa são pessoas inscritas no CadÚnico e que não dispõem de fonte de água ou de técnicas adequadas para o suprimento de suas necessidades básicas.

A tecnologia usada na construção de cisternas é simples e de baixo custo, proporcionando a captação de água da chuva por meio de calhas nos telhados das residências das famílias. A água captada é armazenada em reservatório de 16 mil litros, proporcionando água para até cinco pessoas ao longo de oito meses de estiagem.

A Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan/MDS) tem usado três iniciativas principais para promover o acesso à água para pessoas de baixa renda:

- Primeira Água (Água para Consumo) – uso de cisternas para captação e armazenamento de água da chuva para o consumo humano;
- Segunda Água (Água para Produção) – uso de cisternas para a produção de agricultores familiares, os quais devem previamente receber cisterna de água destinada ao consumo para, então, serem atendidos pelo Programa Segunda Água;
- Cisternas nas Escolas – a água armazenada nas cisternas pode ser destinada tanto para o consumo humano, quanto para o plantio de horta nas escolas municipais.

As três iniciativas fazem parte do Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água, também conhecido como Programa Água para Todos, instituído pelo Decreto nº 7.535, de 2011. De acordo com artigo 1º desse decreto, o programa visa promover o acesso à água em áreas rurais para consumo humano e para a produção agrícola e alimentar, de modo a garantir a segurança alimentar e nutricional de famílias vulneráveis. A exemplo do PAA, o Água para Todos é uma das políticas que integram o Plano Brasil sem Miséria, especificamente no eixo da inclusão produtiva.

A execução do Programa Água para Todos abrange vários ministérios, coordenados pelo Ministério da Integração em comitê gestor nacional – quando aderem ao programa, os estados e municípios devem criar comitês gestores específicos. Há importante participação da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) na implementação do programa em sua área de atuação. Destaca-se, também, a participação da sociedade civil organizada, uma vez que a indicação dos beneficiários do programa é realizada pelos comitês gestores municipais e pelas comissões comunitárias, os quais devem observar os critérios de elegibilidade desses beneficiários.

De acordo com balanço da Codevasf<sup>6</sup>, em *workshop* realizado em Brasília no mês de junho de 2014, já foram instaladas, por todas as entidades executoras do programa, cerca de 580 mil cisternas de consumo e 60 mil para produção da agricultura familiar em todo o território nacional.

---

<sup>6</sup> Matéria disponível em <http://www.codevasf.gov.br/noticias/2014/codevasf-sedia-workshop-nacional-sobre-programa-agua-para-todos>.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A primeira parte deste estudo demonstrou como se aprimoraram as políticas de segurança alimentar e nutricional no Brasil. Compreendidos pelo Poder Público como questão de polícia no início do século XX, os problemas sociais foram progressivamente incorporados à agenda governamental. Nesse processo, intelectuais como Josué de Castro e Herbert José de Souza tiveram importância estratégica, já que contribuíram, em momentos históricos distintos, para alertar a sociedade a respeito das consequências que a fome proporcionava ao desenvolvimento nacional.

Em linhas gerais, a promoção da SAN no Brasil tem se estruturado em dois eixos que se complementam: o econômico e o político-institucional. O primeiro ganhou importância com o estabelecimento do salário mínimo e, mais recentemente, com a estabilização dos preços agregados possibilitada pelo Plano Real; o segundo, com o aprimoramento da legislação e das políticas públicas. O amadurecimento de ambos os eixos ocorreu à medida que se realizava a transição do Estado normal para o Estado logístico, conforme a “dança dos paradigmas” conceituada por Amado Cervo.

No eixo econômico, demonstrou-se que o aumento do salário mínimo em níveis superiores ao da inflação e o declínio do desemprego contribuíram para facilitar o acesso de famílias menos favorecidas a alimentos com regularidade, embora essa conjuntura não seja suficiente para garantir a erradicação da insegurança alimentar e nutricional. A plena promoção da segurança alimentar no país requer, também, o desenvolvimento de estratégias no eixo político-institucional, como a garantia constitucional do direito humano à alimentação adequada e as políticas sociais de inclusão produtiva, transferência de renda e acesso a serviços públicos de qualidade à população hipossuficiente.

O combate à fome e à desnutrição é, portanto, complexo e multidimensional. Avanços foram promovidos ao longo do processo de modernização do Estado, que incorporou progressivamente a sociedade civil no planejamento, na execução e na avaliação das políticas de SAN no Brasil. Como resultado desse processo, o Poder Público tem sido mais efetivo no rompimento do ciclo intergeracional da miséria, haja vista a redução dos índices de pobreza e de extrema pobreza constatada nos últimos anos.

Não obstante os avanços apresentados, ainda existem famílias brasileiras em situação de insegurança alimentar e nutricional atualmente. Ademais, constata-se transformações demográficas, econômicas e institucionais que podem representar desafios para a gestão das políticas de SAN ao longo dos próximos anos, motivo por que será necessário adaptar o Estado logístico nacional a essas transformações. A análise e a apresentação de alternativas aos desafios ora mencionados serão objeto da parte 2 deste estudo.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: UnB, 2008.

CASTRO, Josué de. *Geografia da Fome: A Fome no Brasil*. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1946.

CASTRO, Josué de. *Geopolítica da Fome*. Rio de Janeiro: Casa do Estudante do Brasil, 1951.

CASTRO, Josué de. *O Problema Fisiológico da Alimentação no Brasil*. Recife: Ed. Imprensa Industrial, 1932.

BOCCHI, Carmen Priscila. A experiência participativa do Consea na construção das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. III Congresso Consad de gestão pública.

NEGRI, Fernanda de; ALVARENGA, Gustavo Varela. *A primarização da pauta de exportações no Brasil: ainda um dilema*. Estudo número 13 do boletim Radar do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

*O Bolsa Família depois do Brasil Carinhoso: uma análise do potencial de redução da pobreza extrema*. Nota Técnica nº 14. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional – relatório-síntese. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) – Setembro de 2008.

TAKAGI, Maya. *A implantação do programa FOME ZERO do governo Lula*. Coleção FOME ZERO: uma história brasileira, vol. I. Brasília, 2010, pp. 54-73.