

SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: PRESSUPOSTOS PARA UMA NOVA CIDADANIA?

Amália Leonel Nascimento
Sonia Lúcia L. Sousa de Andrade

Numa versão idealizada, consolidando princípios, propostas e compromissos políticos, a segurança alimentar e nutricional (SAN) seria considerada como a condição em que todas as pessoas, em todos os lugares e durante todo o tempo, teriam garantido o acesso a um conjunto básico de alimentos em quantidade e qualidade adequadas para atender suas necessidades biológicas de energia e nutrientes. Simultaneamente, essa condição individual e coletiva considera e integra outras necessidades e direitos básicos como saúde, habitação, educação e co-participação, fundamentalmente assegurados pelo exercício de uma atividade econômica, cultural e eticamente aceitável, dentro de um contexto político e ecologicamente sustentável. Portanto, seria uma condição que considera o presente e se projeta para o futuro.

“A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis.” (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, art. 3º, 2006)

Parece evidente tratar-se de um objetivo ambicioso, talvez mesmo utópico. Sem perder de vista o caráter universal que a SAN envolve e reclama, este artigo se propõe a analisar o histórico desse processo e seus desdobramentos, na perspectiva de construção de um mandato de cidadania. Ou seja, é um exercício do referencial teórico e histórico, e de validação e avaliação dos desafios, estratégias e desfechos a serem enfrentados para seu alcance.

A SAN foi o fator crítico na seleção e evolução inicial da espécie humana e no posterior desenvolvimento das civilizações. E nenhuma outra mudança teve tanta influência na segurança alimentar das gerações subsequentes quanto a que o antepassado do homem experimentou, no período neolítico, ao se transformar em pastor e agricultor, deixando assim de depender exclusivamente da caça e do extrativismo para nutrir-se. E toda vez que, no curso da história, a segurança alimentar foi gravemente afetada, a incapacidade de restabelecê-la foi seguida, mais cedo ou mais tarde, de sérios distúrbios sociais. Quando o desequilíbrio agudo entre a demanda e a oferta de alimentos não era corrigido por um desses meios, a natureza dava sua inexorável contribuição (1).

CONCEITO DE SEGURANÇA ALIMENTAR No final do século XVIII esse tema é abordado, de forma absolutamente original, pelo economista e demógrafo inglês Thomas Robert Malthus (em 1798), o

primeiro a sustentar a ideia de que o crescimento demográfico iria ultrapassar a capacidade produtiva da terra gerando fome e miséria. Apoiada em sua teoria, a modernização conservadora da Revolução Verde, entre as décadas de 1930 e 1980, mudou do padrão extensivo tradicional de produção de alimentos para um novo modelo intensivo. Com isso, em termos globais, a produção de alimentos *per capita* aumentou 5% na década de 1980; no entanto, tomando a produção específica de 75 países em desenvolvimento (cerca de metade deles) constatou-se que produziam, por pessoa, menos alimentos ao final daquela década do que em seu início (1).

O conceito propriamente dito da segurança alimentar data da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) relacionado com a segurança nacional. Em seguida, voltou a ser discutido no início do século XX, a partir da Segunda Grande Guerra (1939-1945), quando mais de metade da Europa estava devastada e sem condições de produzir o seu próprio alimento. Ainda hoje, para os países, configura-se o imperativo de atribuir à segurança alimentar – quer em termos globais ou nacionais – importância estratégica decisiva para a preservação de seus interesses, cada vez mais próximos do interesse da manutenção da paz e segurança internacionais (1;2).

No início dos anos 1970, com a crise de escassez associada a uma política de manutenção de estoques de alimentos e com a I Conferência Mundial de Alimentação, organizada pela Food and Agriculture Organization (FAO), órgão integrante da Organização das Nações Unidas (ONU), a segurança alimentar passou a ser uma questão de produção de alimentos, com ênfase na comida. Na década de 1980, com a superação da crise de alimentos, concluiu-se que os problemas da fome e da desnutrição eram decorrentes de problemas de demanda, ou seja, de acesso e não só de produção. Dez anos depois, observou-se maior ampliação do conceito, incluindo oferta adequada e estável de alimentos e principalmente garantia de acesso, além de questões referentes à qualidade sanitária, biológica, nutricional e cultural dos alimentos (3).

Segundo o Plano de Ação da Cimeira Mundial de Alimentação de 1996, “existe segurança alimentar quando as pessoas têm, a todo momento, acesso físico e econômico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para satisfazer as suas necessidades dietéticas e preferências alimentares, a fim de levarem uma vida ativa e sã. A este respeito é necessário uma ação concertada, a todos os níveis.” Assim, a responsabilidade dos Estados nacionais seria assegurar esse direito e fazê-lo em obrigatória articulação com a sociedade civil, cada parte cumprindo suas atribuições específicas (3).

Dessa definição decorre que a SAN é condicionada por fatores ligados à oferta e à demanda de alimentos na sociedade. Essa oferta requer o uso criterioso e sustentável dos recursos naturais da sociedade, o emprego de tecnologias e a execução de políticas governamentais que estimulem a produção e a comercialização de alimentos saudáveis e compatíveis com a cultura alimentar. Em relação à demanda, essa exige níveis mínimos de renda da população e acesso a conhecimentos básicos sobre a relação entre alimentação e saúde, composição nutricional dos alimentos e recomendações dietéticas (4).

PROGRAMAS BRASILEIROS Estudando melhor o caso brasileiro, que pode ser ilustrativo, mesmo em escala internacional, a SAN também vem ocupando de forma crescente a agenda pública no curso de um efervescente processo de construção de valores e práticas, com impactos diretos na estrutura político-institucional de distintos setores governamentais e societários, crescendo também a preocupação com os aspectos culturais, ambientais, de saúde e nutrição (5).

Desde a primeira metade do século XX, o país tem avançado na construção de ações com reflexos nas condições de alimentação e nutrição como a instituição do salário mínimo em 1936, programas de abastecimento, alimentação escolar, refeitórios para trabalhadores nos anos 1950 e programas de suplementação alimentar nos anos 1970 (6).

É oportuno e pertinente observar que a instituição do salário mínimo no Brasil, em abril de 1938, fruto da luta da população trabalhadora, representou o acesso a uma cesta básica de 12 alimentos, cobrindo as recomendações mínimas de calorias, proteínas, sais minerais e vitaminas, e constitui um precedente histórico em toda a América Latina e em quase todos os países do mundo. Ademais, contemplava-se o setor de habitação, vestuário, transporte, educação e saúde, de forma que representa uma antecipação de conceitos e características que definem a segurança alimentar e nutricional no século XXI.

A fome, como questão política, entrou na agenda brasileira em 1946, quando o médico, sociólogo, geógrafo e político pernambucano Josué de Castro (1908-1973) publicou o clássico *Geografia da fome*, rompendo com a “conspiração do silêncio”, iniciando um movimento universal de resgate da cidadania de dois terços da população humana que, estimativamente, na sua época, sofria os efeitos da insuficiência alimentar em escala praticamente pandêmica (7).

E, em meados da década de 1980, dois eventos ocorreram no Brasil, um mais técnico e outro político, que conferiram mais ênfase às dimensões social e econômica da questão. O primeiro refere-se à elaboração do documento “Segurança Alimentar” – proposta de uma política de combate à fome no âmbito do Ministério da Agricultura, em 1985; e o segundo insere a mobilização da sociedade civil, que levou à realização da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (Cnan), em 1986, cujas proposições implicaram, entre outras coisas, na introdução do qualificativo nutricional à noção de segurança alimentar (6).

Em 2004, participando do conselho da FAO, o Brasil aprova as diretrizes voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da SAN. Dois anos depois, como fruto de um processo de participação democrática da sociedade brasileira, foi instituída a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), que propõe um sistema nacional norteado, tal como o Sistema Único de Saúde (SUS), pelos princípios da universalidade, participação social, intersetorialidade e equidade (social, econômica, étnica e de gênero) (8).

Por meio do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), os órgãos governamentais dos três níveis de governo e as organizações da sociedade civil atuam conjuntamente na formulação e implementação de políticas e ações de combate à fome e de

promoção da segurança alimentar e nutricional, e ainda no acompanhamento, monitoramento e avaliação da situação nutricional da população, definindo direitos e deveres do poder público, da família, das empresas e da sociedade (8).

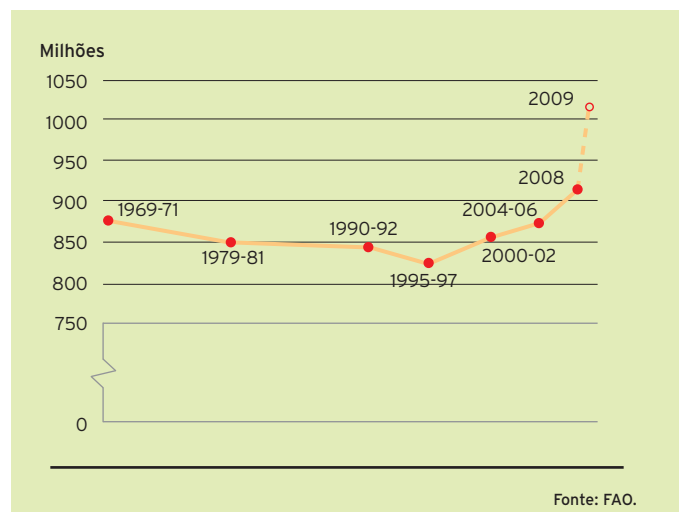
A “Ação da cidadania contra a fome, a miséria e pela vida” continuou a discussão do conceito de SAN a partir das conclusões da Cúpula Mundial de Alimentação, ocorrida em Roma em 1992, liderada pela FAO. Esse conceito continuou sendo discutido no Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), criado em 1998, e nas II e III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizadas em 2004 e 2007, incluindo atualmente a questão da soberania e da sustentabilidade alimentar (2; 6).

A soberania alimentar acrescenta na trajetória da SAN a importância da autonomia alimentar dos países, associada à geração de emprego dentro do país e à menor dependência das importações e flutuações de preços do mercado internacional. A sustentabilidade, por sua vez, traz conceitos ligados à preservação do meio ambiente, não utilização de agrotóxicos e da produção extensiva em monoculturas, tornando possível a preservação das condições ecológicas que garantam a disponibilidade de alimentos para as gerações futuras (2; 9).

Ainda há um longo caminho a ser percorrido. Desde a realização da Conferência Mundial sobre Alimentação, em 1974, os governos participantes comprometeram-se a dedicar esforços para garantir o direito inalienável de todo homem, mulher ou criança estar livre do risco da fome e da desnutrição para o desenvolvimento pleno de suas faculdades físicas e mentais (10).

De fato, as condições de vida, alimentação e nutrição melhoraram significativamente, mas de forma lenta, e os avanços prometidos pelo capitalismo e sua industrialização se verificam em alto grau de produtividade e crescimento, mas não de desenvolvimento humano, com retrocessos nas políticas sociais e em boa parte dos programas de alimentação e nutrição, permanecendo problemas como a fome.

Figura 1. Lições do passado: número de pessoas subnutridas no mundo, de 1969-71 a 2009



Quase trinta anos após a conferência, dados da FAO no II Fórum Mundial de Alimentação em 2002 indicaram que, a cada ano, o número de subnutridos caía oito milhões. Apesar de parecer muito, a dimensão da fome no mundo é de tal gravidade que, para que em 2015 se alcance a metade desse número, a taxa de redução deve ser de pelo menos 22 milhões por ano. Ainda segundo a FAO, até 2003, houve um aumento das pessoas subnutridas no mundo para 854 milhões e, em 2008, chegou a 923 milhões, como efeito da crise mundial de alimentos. Hoje, já se configuram um bilhão de famintos (10; 11).

Segundo Belik (2), através da SAN, o direito humano à alimentação adequada não deve ser resultado de ações de caridade, pautando-se em relações clientelistas, troca de favores ou desrespeito aos valores culturais dos grupos atendidos, mas sim, prioritariamente, uma obrigação a ser exercida pelo Estado, que é a representação da sociedade.

Tal como as demais transformações sociais, o direito à alimentação também necessitou de uma institucionalidade específica, para seu exercício cotidiano. Assim, mais uma vez com a participação de entidades civis, movimentos sociais, órgãos públicos e privados, organizações não governamentais, artistas e cidadãos de todo o país, em campanha nacional, foi promulgada este ano a emenda constitucional 64, que inclui a alimentação entre os direitos sociais (12).

Art. 6º da Constituição Federal: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (Brasil, 2010, grifo nosso)

Esse recente e lento passo, que transitou sete anos desde sua proposição inicial no Senado até sua aprovação final, permitiu não só a legitimação do direito, mas o reconhecimento de que a luta pela garantia do direito à alimentação não pode estar dissociada da luta a favor dos demais direitos e consequente resgate de uma cidadania completa, democrática e construída em nível local, nacional e até global.

Numa síntese histórica, quando surgiu a concepção de segurança alimentar, o que estava em jogo era a segurança nacional. Um século depois, adquiriu status de direito, cuja responsabilidade seria de todos, o que significa desenvolver um conceito de SAN com participação do Estado, das empresas e dos cidadãos. Assim, a SAN passou por várias fases, do foco à produção de alimentos, oferta e abastecimento, moeda de troca do capitalismo, até ganhar o capítulo dos direitos sociais e tornar-se variável estratégica fundamental do desenvolvimento humano.

Na verdade, a expressão “desenvolvimento humano” configura um novo referencial, que deve ser buscado conjugando o progresso econômico, social, político, cultural, ecológico, co-participativo e ético. Nessa nova compreensão, a ética é um co-requisito, perpassando todos os aspectos, e onde a SAN representa um objetivo meio e, sobretudo, um objetivo fim.

SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: DO CONCEITO AO DIREITO

Período	Evolução histórica
1914 - 1918	Surge o conceito de segurança alimentar relacionado com segurança nacional durante a Primeira Guerra Mundial.
1939 - 1945	Na Segunda Guerra Mundial, ganha importância estratégica decisiva na preservação dos interesses dos países.
1946	A fome, como questão política, entra na agenda mundial, com a publicação do livro <i>Geografia da fome</i> , por Josué de Castro.
Anos 70	Com a crise de alimentos, passa a ser uma questão de produção agrícola, com ênfase na comida.
Anos 80	Fome e desnutrição vistas como problemas de acesso e não de produção. Ampliação do conceito, incluindo oferta adequada e estável e garantia de alimentos saudáveis a todos.
1996	Na Conferência Mundial de Alimentação, é discutida a responsabilidade do Estado para assegurar esse direito e fazê-lo em obrigatória articulação com a sociedade civil.
2004	Durante a II Conferência Nacional de SAN, é incluído o respeito à diversidade cultural e à sustentabilidade socioeconômica e ambiental ao seu conceito. 151 países que compõem o conselho da FAO aprovam as diretrizes voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da SAN.
2006	Como esforço para colocar o direito à alimentação como eixo norteador da SAN, é sancionada a Lei Orgânica da SAN no Brasil.
2010	No Brasil, é promulgada a emenda constitucional que inclui a alimentação entre os direitos sociais.

CONCLUSÃO Se na Antiguidade clássica, os homens estabeleceram relações fundadas em direitos e deveres mutuamente respeitados, no século XIX é incluído o direito à proteção contra o arbítrio do próprio Estado. Apenas no final do século XIX e início do século XX, os direitos relacionados à proteção social e, posteriormente, à própria condição de cidadão ganharam espaço na discussão mundial (13). No Brasil, a “descoberta” recente desses direitos e a luta dos movimentos populares contra o autoritarismo e a favor do reconhecimento de necessidades da população resultaram na conquista da democracia e no surgimento de um programa de reforma social. A Constituição de 1988, considerada a “Constituição Cidadã”, institucionalizou essas vitórias, numa inédita ampliação de direitos, quebrando o paradigma do nascimento dos direitos sociais de cima para baixo e das organizações da sociedade, tuteladas pelo Estado (13). A inclusão da alimentação entre os direitos constituintes consolidou a SAN como uma questão de cidadania, que deixa de ser um

conceito corporativista da economia, epidemiologia, nutrição ou áreas afins, para assumir seu caráter universal, tornando-se indispensável, portanto, a análise e o conceito da SAN passando pelo princípio da cidadania.

Essa integração é necessária, uma vez que a efetivação de um direito não garante os demais, o que tem gerado, historicamente no Brasil, uma cidadania e uma SAN incompletas. Assim como a cidadania, a SAN não pode ser visualizada como questão individual, de responsabilidade única do indivíduo, mas coletiva e de um conjunto de necessidades, com base em práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis.

Esse novo conceito traz uma doutrina também nova. O debate é e será fundamental para a sua evolução conceitual e exercício efetivo, e precisa ser realizado pelos novos sujeitos da política brasileira, cidadãos de voz ativa, reconhecendo seu crucial papel nesse processo democrático e tendo melhores condições de participação também na tomada de decisões.

Sob a ótica desse novo direito de cidadania ativa, numa visão holística, a SAN passa a ocupar um lugar central nas estratégias de desenvolvimento humano, com inclusão econômica e social da população nos meios de produção, promoção da soberania alimentar, melhoria da qualidade de vida, preservação da cultura e meio ambiente para o resgate da cidadania.

Efetivamente, o que se põe em relevo, seja na definição introdutória deste artigo, seja na análise retrospectiva dos marcos históricos que descrevem sua evolução no mundo e, particularmente, no Brasil, é o estatuto crescente da SAN, como um direito em contínua e rápida ascensão. Ela não é mais parte, torna-se um todo, como centro da gravidade da própria cidadania.

Amália Leonel Nascimento é nutricionista e mestre em nutrição em saúde pública pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Atualmente supervisiona os projetos da Superintendência das Ações de Segurança Alimentar e Nutricional (Suasan) de Pernambuco. Email: amalia.nascimento@ufpe.br.

Sônia Lúcia L. Sousa de Andrade é nutricionista e doutora em nutrição pela UFPE, onde é professora adjunta IV do Departamento de Nutrição. É membro do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). Email: sonialucena54@gmail.com.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alencar, Á. G. “Do conceito estratégico de segurança alimentar ao plano de ação da FAO para combater a fome”. In *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília: v. 44, n. 1. janeiro/junho de 2001.
- Belik, W. “Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil”. In *Saúde social*, São Paulo, v. 12, n. 1. junho de 2003.
- Valente, F. L. S. *Direito humano à alimentação adequada: desafios e conquistas*. Cortez Editora, São Paulo, 2002.
- Monteiro, C. A. “Segurança alimentar e nutrição no Brasil”. In *Saúde no Brasil: contribuições para a agenda de prioridades de pesquisa*, Brasília: Ministério da Saúde, p. 255-273. 2004
- Burlandy, L. “Segurança alimentar e nutricional e saúde pública”. In *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro: v. 24, n. 7, p. 1464-1465. julho de 2008.

6. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). "Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira". Brasília. novembro de 2009.
7. Batista-Filho, M. Fórum: "Centenário de Josué de Castro: lições do passado, reflexões para o futuro. Introdução". In *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 11. novembro de 2008 .
8. Brasil. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Sisan com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, setembro de 2006.
9. Pastoral da Criança. *Construindo caminhos para a segurança alimentar na comunidade: uma estratégia de planejamento participativo*. 1ª edição. Curitiba: CNBB, 81 p. 2000.
10. Domene, S. M. A. "Indicadores nutricionais e políticas públicas". In *Estudos Avançados*. São Paulo: v. 17, n. 48, p. 131-135. agosto de 2003.
11. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo - crisis económicas: repercusiones y enseñanzas extraídas*. Roma. 2009.
12. Brasil. Emenda Constitucional n. 64, de 4 de fevereiro de 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. *Diário Oficial da União*, fevereiro de 2010.
13. Ribeiro, L. C. Q. "Desafios da construção da cidadania na metrópole brasileira". In *Soc. Estado*, Brasília, v. 22, n. 3. dezembro de 2007.