

 <https://doi.org/10.47456/simbitica.v11i3.44929>

A trajetória da fome, do abastecimento e da segurança alimentar no Brasil

The path of hunger, supply, and food security in Brazil

*La trayectoria del hambre, el abastecimiento y la
seguridad alimentaria en Brasil*

Francisco César Pinto da Fonseca

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Fundação Getúlio Vargas

Antonio Oswaldo Storel Júnior

Universidade de São Paulo

Maria Júlia Cruz da Fonseca

Universidade Federal do ABC

Antonio França Pinto Nascimento

Fundação Getúlio Vargas

Resumo O artigo busca historicizar o significado conceitual da fome e suas formas de combate ao longo da história brasileira, enfatizando os grandes avanços ocorridos, sobretudo no século XX até os inícios do século XXI. Entre esses avanços destacam-se a criação de Centrais de Abastecimentos Alimentares, que envolvem coordenação, expertise, distribuição e organização. Além disso, ressalta-se a importância da elevação da renda dos trabalhadores, o papel fundamental da merenda escolar para a alimentação estudantil de qualidade e a articulação com produtores locais. Os métodos empregados foram: levantamento e análise legal/documental, análise de indicadores e revisão da bibliografia específica. Conclui-se que o combate à fome só se tornou exitoso quando houve a criação efetiva da Política Pública de Segurança Alimentar e Nutricional, que proporcionou um quadro mais estruturado e efetivo para enfrentar o problema da fome no país.

Palavras-chave: fome; insegurança alimentar; abastecimento alimentar; centrais de abastecimento.



Abstract The article aimed to historicize the conceptual meaning of hunger and its methods of combat throughout Brazilian history, emphasizing the significant advances, especially from the 20th century until the beginning of 21th century. Among these advances, the creation of Food Supply Centers, which involve coordination, expertise, distribution, and organization, stands out. Additionally, the importance of raising workers' incomes, the fundamental role of school meals in providing quality student nutrition, and the connection with local producers were highlighted. The research methods included legal/documentary analysis, indicator analysis, and a review of specific literature. It is concluded that the fight against hunger only became successful with the effective creation of the Public Food Security Policy, which provided a more structured and effective framework to tackle the problem of hunger in the country.

Keywords: hunger; food insecurity; food supply; supply centers.

Resumen El artículo busca historicizar el significado conceptual del hambre y sus métodos de combate a lo largo de la historia brasileña, enfatizando los importantes avances, especialmente desde el siglo XX hasta el inicio del siglo XXI. Entre estos avances se destaca la creación de Centros de Abastecimiento de Alimentos, que implican coordinación, experiencia, distribución y organización. Además, se destaca la importancia del aumento de los ingresos de los trabajadores, el papel fundamental de las comidas escolares para proporcionar una nutrición de calidad a los estudiantes y la conexión con los productores locales. Los métodos de investigación incluyeron análisis legal/documental, análisis de indicadores y revisión de literatura específica. Se concluye que la lucha contra el hambre solo tuvo éxito con la creación efectiva de la Política Pública de Seguridad Alimentaria, que proporcionó un marco más estructurado y efectivo para abordar el problema del hambre en el país.

Palabras clave: hambre; inseguridad alimentaria; abastecimiento alimentario; centrales de abastecimiento.

Recebido em 18-06-2024

Modificado em 29-07-2024

Aceito para publicação em 08-09-2024

Introdução

A trágica e recorrente experiência da fome ao longo da história humana tem sido retratada tanto academicamente como pelas artes. No Brasil não é diferente, com o agravante de se tratar de um país cuja marca é a desigualdade – da renda e do acesso aos bens básicos, elementares.

A passagem da crônica insegurança alimentar – ainda hoje vigente para parcelas da população brasileira – para sistemas garantidores de alimentação suficiente e saudável, em termos quantitativos e qualitativos, vem se processando, notadamente, do século XX aos dias de hoje. Um conjunto de variáveis de grande impacto, tais como aumento da renda dos trabalhadores pela elevação real do salário mínimo e por transferências de renda, redes de abastecimento, caso dos CEASAs, e compras dos municípios para a alimentação escolar (articulando pequenos produtores locais), entre outras, tem demonstrado resultados exitosos, a ponto de o país ter saído do mapa da fome, elaborado pela FAO, em 2014, embora tenha retornado com a ascensão de governos neoliberais/conservadores.

Tal situação implica o desafio de institucionalizar as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, tornando-as políticas de Estado de garantia de direitos constitucionais fundamentais. Este artigo busca, portanto, historicizar esses processos, com ênfase nos diferentes significados do combate à fome, demonstrando a articulação complexa entre os legados históricos de políticas públicas específicas, sejam aquelas destinadas para minorar crises conjunturais agudas, sejam aquelas voltadas para produzir mudanças mais estruturais.

Nesse sentido, procura-se sustentar uma abordagem capaz de revelar as camadas de historicidade embutidas nos conceitos, rastreando a evolução da questão da fome e de seu combate, desde as primeiras formulações do problema da carestia, da fome e do abastecimento, até o desenvolvimento de concepção mais ampla: a da segurança alimentar e nutricional como direito fundamental, na qual ganham revelado, além do acesso, questões como a qualidade nutricional (promoção da saúde) e a segurança sanitária dos alimentos (não contaminação).

Por meio de levantamento documental, de indicadores e de bibliografia específica, percorre-se um longo período na história brasileira, chegando-se até o início do século XXI, quando o Combate à Fome ganha protagonismo na agenda social, momento em que foi criada efetivamente a Política Pública de Segurança Alimentar e Nutricional. Por meio do destaque do caso da CEASA-Campinas, procura-se demonstrar como as políticas públicas de combate à fome e à segurança alimentar e nutricional do início do Século XXI se beneficiaram de estruturas erigidas por governos anteriores que visavam à modernização do sistema de abastecimento.

A análise abrange o período que se estende até 2016, buscando estabelecer primeiramente os elementos históricos decisivos para o sucesso das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no Brasil e, apesar de não adentrar no período mais

recente de sua reversão a partir da ascensão de governos neoliberais/conservadores, procura elucidar dimensões importantes para a compreensão histórica desses processos.

Deve-se ressaltar que o conceito de segurança alimentar, enfatizado neste artigo, é amplo e estruturante, uma vez que se refere ao conjunto de variáveis que levam à satisfação das necessidades alimentares humanas: disponibilidade e qualidade dos alimentos; políticas agrícolas e agrárias; estruturas e logísticas de transporte, armazenamento e distribuição; capacidade efetiva da população de ter acesso aos alimentos, como renda, políticas públicas de acesso, entre outras; normas sanitárias; entre diversos outros aspectos – políticos, jurídicos, operacionais e alimentares – que tornam o acesso aos alimentos processo sistêmico, gerando segurança alimentar. Já a segurança nutricional, também invocada neste artigo, diz respeito à qualidade, diversidade e adequação dos nutrientes característicos dos alimentos, cujo consumo contribuam à saúde humana, em contraposição à indústria dos “carboidratos vazios”, dos ultraprocessados e dos alimentos “artificiais”, que promovem “falsa saciedade” sem valor nutricional.

Este artigo está organizado da seguinte maneira: além dessa introdução, as seções seguintes tratam, de forma sequencial, do conceito e da historicidade da fome; do conceito e da história das políticas de abastecimento em vários segmentos; da política de abastecimento alimentar especificamente; da política alimentar nas escolas; do caso inovador da Central de Abastecimento de Campinas; da Política Nacional de Segurança Nutricional e Alimentar; encerrando com as considerações finais.

A fome

Em primeiro lugar, é preciso reconhecer que os significados da palavra fome não são unívocos. Há pelo menos dois significados principais: a fome biológica e a fome social, que é histórica, econômica e política. Em termos biomédicos pode-se definir a fome como subalimentação, seja quantitativamente, pela insuficiente ingestão de energia para repor os gastos energéticos do corpo humano (calorias), seja qualitativamente, pela falta de nutrientes essenciais à constituição orgânica dos indivíduos (proteínas) (Abramovay, 1991).

A fome social ocorre quando grande massa da população passa a sofrer os efeitos da fome biológica; a fome transforma-se em doença histórico-econômico-social, pois crianças com fome têm dificuldades de aprendizado, gerando no futuro grande contingente de trabalhadores adultos vulneráveis a doenças evitáveis, com baixa qualificação e remuneração, criando, assim, grandes obstáculos ao desenvolvimento social e econômico. O agravamento dessa doença social cria situações de crise/instabilidade que podem, em determinados momentos, colocar em xeque a ordem política, obrigando o Estado a intervir para debelar a fome como causa inescapável de crise de governabilidade (Abramovay, 1991).

A historiografia brasileira sobre o tema do abastecimento reconhece a fome histórica no Brasil Colônia como um processo histórico, econômico, social e político. Nos

documentos e relatos da época, a fome como a situação normal e permanente é descrita como “carência”. Na situação de “carência” faltariam alimentos essenciais para determinados grupos populacionais, ou para regiões específicas. As “carestias” descreviam eventos em que os preços dos alimentos essenciais abruptamente duplicavam ou triplicavam. Os relatos de época também distinguem as crises agudas periódicas, chamadas de “fome” em geral (descrevendo situações em que mesmo a posse de dinheiro suficiente não garantia os alimentos essenciais). As “fomes” agudas em geral implicavam a culminância do mesmo processo de carência/carestia e resultavam em desestabilização da estrutura de produção, comercialização e consumo de alimentos, coincidente com fatores agravantes como guerras, secas, chuvas em excesso, pragas ou doenças (Silva, 1990).

No Brasil Colônia, representantes da coroa portuguesa nas províncias como Bahia e Rio de Janeiro, por exemplo, como os “almotaceres”, já atuavam em resposta às “fomes”: controle de pesos e medidas, ordens de congelamento ou liberação de preços de alimentos, obrigação de plantio de mandioca pelos senhores de engenho, proibição de cultivos de fumo e pastagens próximas das cidades e até a retomada de terras com redistribuição a roceiros e recaptura de escravos fugidos; tudo era feito na tentativa de garantir o abastecimento alimentar das tropas e das cidades (Silva, 1990).

Com a vinda da família real para o Brasil em 1808 iniciam-se ações da corte quanto à produção e ao abastecimento, tais como disseminar o cultivo do arroz no país, melhorar a estrutura técnica de produção e distribuição de alimentos para a cidade do Rio de Janeiro, construir estradas para ligar as áreas do entorno que produziam alimentos, e estimular produtores e comerciantes de alimentos a abastecer a crescente população da capital; ações essas que a historiadora Maria Yedda Leite Linhares denominou como “a primeira política de abastecimento” (Linhares, 1979:161).

A política de abastecimento

Em segundo lugar, deve-se analisar o significado da palavra Abastecimento, que é muito antiga na língua portuguesa, tendo suas raízes etimológicas no radical **bast** (presente também na interjeição “basta!”); pelo latim vulgar **bastare**, que implica ser o bastante, o suficiente; e pelo grego **bastázo**: levar ou suportar um fardo. O Dicionário Houaiss nos esclarece:

Abastecer – 1. guarnecer (-se) do que for necessário, prover (- se), munir (-se); 2. ser fonte determinante de recursos para. (Houaiss, sem data)

Abastecimento – 1. ação ou efeito de abastecer (-se), apetrechar (-se), aparelhar (-se); fornecimento, provimento na quantidade ideal de alimentos, materiais, ferramentarias, etc. a pessoas ou coisas que deles dependam. (Houaiss, sem data)

Fica claro, portanto, que **abastecimento** é a ação de garantir materiais, ou recursos, nas quantidades ideais, no **bastante**, no necessário, no suficiente, para o atendimento das necessidades indispensáveis.

Nesse sentido, quando falamos em Abastecimento Alimentar estamos nos referindo à ação de prover os alimentos em quantidade e qualidade suficiente, e de forma regular e contínua, no que basta para satisfação das necessidades nutricionais fundamentais e essenciais à manutenção da vida e da saúde dos seres humanos. O Abastecimento Alimentar como ação implica, de forma interdependente, o conjunto de mecanismos técnicos e operacionais que o garantem, isto é, os segmentos de produção, transporte, armazenagem, distribuição, transformação, manipulação e consumo dos alimentos e os meios de acesso. Não se pode, portanto, tratar as políticas públicas, seja de Combate à Fome, seja de Segurança Alimentar e Nutricional, como apartadas das políticas públicas de abastecimento.

O conceito de Abastecimento Alimentar não se restringe a alimentos e meios técnicos, pois implica também aspectos ligados à cultura. O ser humano precisa muito mais do que uma ração nutricionalmente balanceada para sobreviver. O ato de alimentar-se é ligado ao conhecimento sobre si, sobre o mundo circundante, sobre a natureza, e sobre os alimentos que podem ser consumidos com segurança. O modo como o ser humano se alimenta é condição de sua dignidade, segundo os costumes de cada cultura particular.

Ressalte-se que essa última dimensão, a do consumo, implica hábitos e preferências alimentares que informam as demandas de alimentos específicos pela população, influenciando na formação de preços, decisões dos produtores e, portanto, na constituição dos estoques disponíveis. É claro que os hábitos alimentares também são resultantes do conjunto da vida social, que inclui, por exemplo, a atividade da indústria da alimentação, cada vez mais ativa no marketing dos alimentos ultraprocessados, impactando negativamente a saúde coletiva.

Em 1918, o Governo Federal instituiu o Decreto nº 13.069, de 12/06/1918¹, que pode ser considerado o embrião de uma Política Pública de Abastecimento Alimentar, criando o Comissariado de Alimentação Pública (CAP), com a tarefa de confeccionar tabelas quinzenais de preços permitidos para gêneros de primeira necessidade. Com perfil fortemente intervencionista, o CAP foi uma reação do Estado tanto às grandes manifestações de operários grevistas que ocorreram em 1913 e 1917, em que o tema da carestia era o eixo mobilizador, como à situação social em si, que era também agravada pelos efeitos especulativos da exportação de alimentos a aliados na I Grande Guerra (1914-1918), pela seca no Nordeste (1915) e pela Gripe Espanhola (1918).

Em 1928, José Américo de Almeida publicou *A Bagaceira*. Rachel de Queiroz tornou público, em 1930, *O Quinze*, ambientado na seca de 1915 no Nordeste. O chamado romance regionalista ganhou força e destacou as grandes fomes do país. Em 1931 é organizada pela Confederação Geral dos Trabalhadores do Brasil a Marcha da Fome, com a insígnia “não toleremos mais a fome, peguemos o que de direito nos cabe!”.

¹ Brasil. Decreto nº 13.069, de 12 de junho de 1918. Cria o Comissariado da Alimentação Pública e dá outras providências. [Consult. 28-04-2024]. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-13069-12-junho-1918-524146-publicacaooriginal-1-pe.html>

Em 1932, o Governo Vargas edita decretos sobre destinação de Terras Públicas² para distribuição de lotes a trabalhadores rurais e institui o regime de associação livre (sob controle estatal) de cooperativa de produtores rurais³ e, no ano seguinte, promove assentamento de famílias de trabalhadores rurais em terras da União ou em áreas desapropriadas por utilidade pública.

Em 1935, Josué de Castro, médico pernambucano, publicou seu relatório de inquérito alimentar sobre *As condições de vida das classes operárias no Recife* (Castro, 1935), em que esboça sua tese de que a fome não pode ser reduzida e tratada como problema médico, mas tem de ser vista como problema social, econômico e político.

É nesse ambiente que, em 1936, o Governo Vargas, deixando de fora os trabalhadores rurais, edita a primeira lei que institui o Salário Mínimo, a Lei N° 185, de 14/01/1936⁴:

Art. 1º Todo trabalhador tem direito, em pagamento do serviço prestado, num salário mínimo capaz de satisfazer, em determinada região do País e em determinada época, das suas necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte.

A palavra Abastecimento, no entanto, só é empregada pela primeira vez como “Política Pública” com a criação da Comissão de Abastecimento, por meio do Decreto-Lei N° 1.607 de 16/09/1939⁵:

O Presidente da República, usando da faculdade que lhe confere o art. 180 da Constituição,

Considerando a necessidade de assegurar, enquanto perdurar o estado de emergência econômica existente no mundo, o suprimento regular de utilidades indispensáveis à manutenção da população do país, e atendendo à conveniência de coibir a elevação exagerada dos preços de venda daquelas utilidades, Decreta:

Art. 1º Fica criada, diretamente subordinada ao Ministro da Agricultura, a Comissão do Abastecimento incumbida de regular a produção e o comércio de gêneros alimentícios, de matérias-primas, drogas e medicamentos, de materiais de construção, combustíveis, lubrificantes e outros artigos de primeira necessidade.

² Brasil. Decreto n° 21.115, de 2 de março de 1932. Transfere a Fazenda Nacional de Santa Cruz da jurisdição do Patrimônio Nacional para a do Departamento Nacional do Povoamento, e dá outras providências. [Consult. 28-04-2024]. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21115-2-marco-1932-514728-publicacaooriginal-1-pe.html>

³ Brasil. Decreto n° 22.239, de 19 de dezembro de 1932. Reforma as disposições do decreto legislativo n° 1.637, de 5 de janeiro de 1907, na parte referente às sociedades cooperativas. [Consult. 28-04-2024]. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22239-19-dezembro-1932-501764-publicacaooriginal-1-pe.html>

⁴ Brasil. Lei n° 185, de 14 de janeiro de 1936. Institui as comissões de salário mínimo. [Consult. 28-04-2024]. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-185-14-janeiro-1936-398024-publicacaooriginal-1-pl.html#:~:text=Art.,Par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico>

⁵ Brasil. Decreto-Lei n° 1.607, de 16 de setembro de 1939. Cria a Comissão de Abastecimento. [Consult. 28-04-2024]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1607-16-setembro-1939-411637-publicacaooriginal-1-pe.html>

O contexto em que ganha centralidade a palavra Abastecimento (15 dias após a eclosão da II Guerra Mundial) é revelador do significado dessa Política: atendimento de necessidades indispensáveis da população enquanto durar o estado de escassez e coibindo abusos, como a elevação exagerada dos preços. Nascida, portanto, num contexto de crise emergencial, a Política Pública de Abastecimento Alimentar não se desfez ao término da guerra.

O desenvolvimento da política de abastecimento alimentar

Após a II Grande Guerra Mundial, especialmente, os países tomaram consciência da existência de fome como uma questão — condição permanente, crônica, de escassez na sociedade que, se não fosse atenuada, impediria o desenvolvimento socioeconômico das nações, sujeitando-as a dominações por forças estrangeiras. Dessa inspiração militar nasceu o conceito de Segurança Alimentar, sob o qual a Política de Abastecimento Alimentar passou a ser compreendida como função permanente do Estado e parte essencial do conjunto das Políticas Públicas. No Brasil, após a criação da Comissão do Abastecimento, em 1939, grande variedade de atos e instituições continuaram desenvolvendo e ampliando a Política de Abastecimento Alimentar.

A preocupação com o uso científico das informações sobre alimentação favoreceu a ascensão da visão médica da fome e do grupo de nutrólogos que apoiaram a ideia do Salário Mínimo como expressão da “ração essencial mínima”. A criação de cursos de nutrição nas escolas de medicina do país se consolidou com a criação do Serviço Central de Alimentação e, posteriormente, vindo nessa esteira, do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), em 1940 (Andrade & Freitas, 2024:14).

Os debates suscitados por Josué de Castro, inclusive nas arenas internacionais, vão progressivamente mudando o foco do problema da fome, de questões médicas e da falta de alimentos para a exclusão materializada na renda e no acesso aos meios de produção de alimentos. A publicação de seu *A Geografia da Fome*, em 1946, influenciou decisivamente políticas como o Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia) do Governo Dutra, entre 1946 e 1951 (Andrade & Freitas, 2024:14).

A fome deixou de ser vista como condição do indivíduo, que poderia ser resolvida pela educação e qualificação profissional, e passou a ser encarada como resultado da falta de políticas que apoiassem e organizassem o acesso dos trabalhadores, principalmente rurais, à produção e ao consumo de alimentos. Isso sustentou uma nova perspectiva, segundo a qual as políticas estruturais, como as Reformas de Base, precisariam atuar onde os mercados falhavam.

Pode-se destacar, nesse período, a criação e organização da Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB) (Lei Delegada nº 5, de 26/09/1962)⁶ e, ligada à

⁶ Brasil. Lei Delegada Nº 5, de 26 de setembro de 1962. *Organiza a Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB) e dá outras providências*. [Consult. 28-04-2024]. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leidel/1960-1969/leidelegada-5-26-setembro-1962-364959-publicacaooriginal-1-pl.html>

SUNAB, a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL) (Lei Delegada nº 6, de 26/09/1962)⁷; esta última, com as seguintes finalidades:

Art. 2º A Companhia Brasileira de Alimentos tem por fim participar, diretamente, da execução dos planos e programas de abastecimento elaborados pelo Governo, relativamente à comercialização dos gêneros alimentícios, essenciais ou em carência, e agir como elemento regulador do mercado ou para servir, de forma supletiva, áreas não suficientemente atendidas por empresas comerciais privadas, em regime competitivo.

Nota-se que, apesar das ênfases da Política de Abastecimento Alimentar transformarem-se de acordo com as conjunturas, alternando disposições mais ou menos intervencionistas do Governo em relação às empresas privadas e aos mercados, no essencial estão presentes os mesmos objetivos, quais sejam, garantir o provimento de alimentos para o atendimento das necessidades indispensáveis da população.

Mesmo os militares, que golpearam a democracia em 1964, tinham plena consciência desses objetivos. Em 1968, o Governo Federal elaborou o Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970), em cujo documento de Diretrizes definia como objetivos fundamentais: a aceleração do desenvolvimento econômico e a contenção da inflação, e identificava ações prioritárias para alcançar aqueles objetivos, quais sejam: “As duas primeiras áreas estratégicas dizem respeito à modernização do sistema de Abastecimento e à mudança de tecnologia na Agricultura”.⁸

A experiência pioneira no país, que veio a resultar nas Centrais de Abastecimento, foi a construção do Entrepasto Terminal do Jaguaré (ETSP, futura CEAGESP) na cidade de São Paulo, iniciada em 1958, que posteriormente transformou-se no Centro Estadual de Abastecimento S.A., empreendimento que deu origem ao nome “CEASA”.

O Decreto nº 65.750, de 26/11/1969⁹, criou o Grupo Executivo de Modernização do Sistema de Abastecimento (GEMAB) com as seguintes atribuições:

Art. 1º - Fica criado o Grupo Executivo de Modernização do Sistema de Abastecimento, com a finalidade de estudar, propor e, quando de sua competência, adotar todas as providências necessárias à implementação do programa de construção de Centrais de Abastecimento e Mercados Terminais e de outras medidas necessárias à modernização do sistema de abastecimento.

Note-se que o GEMAB tinha amplo espectro de atuação, abrangendo quaisquer medidas necessárias à modernização do sistema de abastecimento alimentar. Assim

⁷ Brasil. Lei Delegada Nº 6, de 26 de setembro de 1962. *Autoriza a constituição da Companhia Brasileira de Alimentos e dá outras providências.* [Consult. 28-04-2024]. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leidel/1960-1969/leidelegada-6-26-setembro-1962-364960-norma-pl.html>

⁸ Brasil. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. *Diretrizes de Governo. Programa Estratégico de Desenvolvimento*, p.25.

⁹ Brasil. Decreto nº 65.750, de 26 de novembro de 1969. *Cria o Grupo Executivo de Modernização do Sistema de Abastecimento e dá outras providências.* [Consult. 28-04-2024]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-65750-26-novembro-1969-407367-norma-pe.html>

nasceram as Centrais de Abastecimento, com a missão e vocação de serem instrumentos da modernização do sistema de abastecimento alimentar.

Em 1972, por meio do Decreto nº 70.502, de 11/05/1972¹⁰, o Governo Federal constituiu o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento (SINAC), cuja implantação apoiou-se no GEMAB, com apoio técnico, administrativo e financeiro da COBAL.

Art. 3º As Centrais de Abastecimento e Mercados Satélites ficarão submetidas ao controle do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento – SINAC, a quem compete definir-lhes a estrutura operacional e administrativa, as suas atribuições e condições de funcionamento, bem como estabelecer as normas a serem observadas nos atos de sua constituição e nos seus estatutos, tendo em vista a extensão e o interesse nacional do Programa.

Parágrafo único. As unidades integradas, para melhor adequação ao Sistema e uniformidade administrativo-operacional, adotarão a denominação “Centrais de Abastecimento S. A. – CEASA”, seguida da qualificação regional, estadual ou municipal correspondente.

As ações do GEMAB/SINAC não se restringiam ao campo estrito da comercialização de gêneros alimentícios, mas eram admitidos, após estudos, quaisquer programas regionais, estaduais ou municipais relacionados a assuntos pertinentes à ceara do abastecimento de gêneros alimentícios.

A Modernização do Sistema de Abastecimento seria conseguida através de série de metas colocadas ao SINAC: a) a redução dos custos diretos e indiretos de comercialização dos hortifrutigranjeiros no atacado, devido à redução das perdas e dos custos de mão-de-obra; b) a melhoria da qualidade dos produtos alimentares, intensificando a classificação e a padronização das mercadorias, e a melhor especialização dos produtores, comerciantes e trabalhadores; c) a dinamização e ampliação do sistema de informações sobre os mercados agrícolas; d) o aperfeiçoamento dos mecanismos de formação de preços, com a redução das flutuações e especulações; e) a redução das flutuações de oferta dos produtos agrícolas; f) o estímulo à implantação de supermercados; g) o aumento da renda dos empresários agrícolas, com a eliminação de intermediários e h) a eliminação gradativa dos problemas urbanísticos e higiênico-sanitários causados pelo comércio livre de alimentos nas ruas das cidades (Maimom, 1993).

Desse modo, a aceleração do desenvolvimento econômico da nação brasileira, com a industrialização e urbanização correlatas, necessitava ampliar as exportações sem, contudo, causar desequilíbrios internos e criar gargalos que represassem os estoques alimentares e gerassem movimentos especulativos. A inflação dos alimentos essenciais impulsionava insatisfação e protestos contra o regime militar.

A solução do problema demandava ação estratégica da Política de Abastecimento, isto é, a modernização do sistema de Abastecimento, ação que teve o fim último de

¹⁰ Brasil. Decreto nº 70.502, de 11 de maio de 1972. *Regulamenta o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento a que se refere a Lei nº 5.727, de 04 de novembro 1971*. [Consult. 28-04-2024]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-70502-11-maio-1972-418909-norma-pe.html>

assegurar o “fluxo regular e econômico” de alimentos para o “abastecimento de zonas de grande concentração de consumo”.

Ou seja, os governos militares não apenas implementaram política de “modernização dolorosa” na agricultura, incorporando tecnologias sem mudanças na estrutura fundiária concentrada, mas também implantaram “modernização dolorosa” do sistema de comercialização de alimentos. Foi dada transparência aos volumes e preços de comercialização, organizadas regras de qualidade para alimentos perecíveis e adotados padrões técnicos elevados para embalagens, transporte, armazenagem em estruturas centralizadas para enormes volumes. Desse modo, ao mesmo tempo em que se garantiram lucros extraordinários aos grandes atravessadores atacadistas, excluindo o pequeno produtor do acesso à comercialização direta, por caminhos ínvios também se evitaram as recorrentes crises de quebras de safra, carestia e especulação.

Por outro lado, também em 1972, os governos militares criaram o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), vinculado ao Ministério da Saúde, que substituiu a Comissão Nacional de Abastecimento, a partir da visão da fome como problema “médico clínico-laboratorial”, muito diferente das ideias de Josué de Castro (1935), por meio da Lei Nº 5.829, de 30 de novembro de 1972¹¹:

Art. 2º Compete ao Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN):

I - assistir o Governo na formulação da política nacional de alimentação e nutrição, inclusive quanto à educação nutricional;

II - 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

III - funcionar como órgão central das atividades de alimentação e nutrição.

Especialmente no II PRONAN (1976-1979), iniciam-se programas importantes, como suplementação alimentar a gestantes, nutrizes, crianças de zero a seis anos (Programa em Nutrição e Saúde-PNS), escolares (Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE) e trabalhadores de baixa renda (Programa de Alimentação do Trabalhador); atividades de complementação e apoio alimentar pelo enriquecimento de alimentos pelas indústrias, e racionalização dos sistemas de produção e comercialização de alimentos, com ênfase no pequeno produtor (Programa de Racionalização da Produção de Alimentos Básicos-PROCAB e Programa de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda-PROAB), em que se articulavam ações de assistência alimentar do Ministério da Saúde-INAN pela via das compras de agricultores familiares. Apesar da pretensão de que o INAN funcionasse como “órgão central das atividades de alimentação e nutrição”, o principal impacto imediato de seus programas nutricionais, exatamente por seu restrito escopo “médico-laboratorial”, foi junto à população em atendimento pelo sistema de

¹¹ BRASIL. Presidência da República. Lei Nº 5.829, de 30 de novembro de 1972. Cria o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) e dá outras providências. [Consult. 28-04-2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/15829.htm#:~:text=Cria%20o%20Instituto%20Nacional%20de,INAN\)%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/15829.htm#:~:text=Cria%20o%20Instituto%20Nacional%20de,INAN)%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias)

saúde; o legado histórico dos Programas do INAN, no entanto, extrapolou a esfera do sistema de saúde (Arruda & Arruda, 2007).

A alimentação escolar como ferramenta da política de abastecimento alimentar

A Alimentação Escolar no Brasil é das poucas políticas sociais que teve continuidade por longo período histórico e está articulada aos três níveis de governo: municipal, estadual e federal.

Essa característica tornou a Alimentação Escolar reconhecida como “Direito do Cidadão e um Dever do Estado” na Constituição Federal de 1988 (no cap. III, seção I, Artigo 208). A Alimentação Escolar nada mais é do que o atendimento das necessidades alimentares da população escolar. É, portanto, um caso particular da Política de Abastecimento Alimentar, uma vez que trata do provimento de alimentos, na quantidade e qualidade ideais para o atendimento das necessidades alimentares dos alunos da rede pública de educação.

Ressalte-se que a referida “quantidade e qualidade ideal” foi definida pelo Governo Federal nas normas do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE –, as quais estabelecem que essa atribuição deve ser correspondente ao tempo de permanência do aluno na Escola, sob a “guarda do Estado”, correspondendo a 15% de suas necessidades nutricionais diárias (350 kcal e 9g de proteínas).

A concepção do PNAE parte do pressuposto de que todos os alunos recebem alimentação adequada em casa – situação que não se aplica a parte dos domicílios do país, a depender do local e momento observado –, restringindo o dever do Estado apenas à suplementação alimentar. Trata-se de suplementação que se constitui, no entanto, como necessidade indispensável à população escolar: a restauração da capacidade de aprendizado após longos períodos de concentração nas atividades pedagógicas, isto é, o combate à chamada “fome do dia”. A “fome do dia” é aquela sensação desconfortável que, sendo transitória, não provoca lesões irreversíveis, mas interfere na disponibilidade orgânica e psíquica para atividades físicas e mentais devido à necessidade fisiológica exigida para ser ter concentração, que é a necessidade primária do organismo: estar saciado.

Reitere-se que, na sociedade brasileira, o pressuposto de que todos os alunos recebem alimentação adequada em casa não é verdadeiro. A população escolar expressa as desigualdades socioeconômicas da sociedade. Uma parte da população escolar tem na alimentação escolar não apenas a suplementação para o combate à “fome do dia”, mas sua refeição principal durante todo o dia. Nesse sentido, o Programa de Alimentação Escolar se constitui também em programa social de combate à desnutrição, mesmo que seus objetivos estejam limitados a garantir o atendimento das necessidades alimentares “complementares” ao aproveitamento da atividade pedagógica.

A “restauração” da capacidade de aprendizado dos alunos se dá em “Restaurantes” escolares, ou seja, a necessidade alimentar só é atendida quando o aluno consome sua refeição, finalizando assim o processo do Abastecimento Alimentar.

Uma dificuldade histórica quanto à Política de Abastecimento Alimentar da população escolar, que sempre esteve relacionada com a operacionalização do Programa de Alimentação Escolar, refere-se à capacitação da mão-de-obra no preparo das refeições. A satisfação da necessidade alimentar do aluno só se realiza com refeições que tenham boa aceitabilidade. Portanto, é o trabalho das Cozinheiras (Merendeiras e Ajudantes de Cozinha) que garante a preservação da qualidade e quantidade dos gêneros alimentícios, para que se transformem em refeições.

Vale registrar que o Governo Federal, ao atribuir à CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento – o atendimento das demandas da Fundação de Assistência ao Educando – FAE –, responsável pelo Programa de Alimentação Escolar, nada mais fez que atribuir àquela Companhia a responsabilidade atinente à sua vocação, uma vez que Abastecimento Alimentar é gênero e o Preparo de Refeições é uma de suas espécies.

A CONAB teve sua criação autorizada pela Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990¹², tendo iniciado suas atividades em 1º de janeiro de 1991, resultando da fusão de três empresas públicas: a COBAL (Companhia Brasileira de Alimentos), a CFP (Companhia de Financiamento da Produção) e a CIBRAZEM (Companhia Brasileira de Armazenagem).

A atuação da FAE/CONAB no Programa Nacional de Alimentação Escolar teve de enfrentar a dificuldade quanto à mão-de-obra qualificada no preparo das refeições nas escolas, uma vez (reitere-se) que essa mão-de-obra está implícita na tarefa de atender às necessidades alimentares dos educandos.

Como a estrutura de planejamento e compras de gêneros alimentícios era centralizada na esfera federal, com posterior distribuição aos municípios, a solução do problema da mão-de-obra no preparo direcionou-se, inicialmente, para a produção de alimentos especiais, industrialmente “formulados, para evitar a necessidade de mão-de-obra especializada, bastando, em geral, acrescentar água, ou outras operações simplificadas, para possibilitar seu consumo final (Vianna, 1997).

Essa estratégia gerou uma série de distorções, tais como: baixa variabilidade dos cardápios, baixa aceitação pelos alunos dos alimentos industrializados, perda de qualidade nutricional em relação aos micronutrientes presentes nos alimentos frescos, controle do mercado institucional por um pequeno grupo de empresas especializadas, excesso de burocratização, inadequação do planejamento às realidades locais, e perdas e desperdícios.

Assim, a Constituição Federal de 1988 já apontava o dever do governo federal de descentralizar recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar aos municípios de

¹² Brasil. Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. [Consult. 28-04-2024]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1990/lei-8029-12-abril-1990-363688-publicacaooriginal-1pl.html>

modo a garantir a gestão e operação locais, inspirando-se no pioneirismo da experiência paulista, que já havia descentralizado a merenda escolar estadual desde 1984.

No entanto, numa mudança de orientação em relação à solução inicialmente adotada, o Governo Federal posicionou-se pela limitação, no Programa Nacional de Alimentação Escolar, da quantidade de alimentos “formulados” em no máximo 30% da quantidade de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE, pela priorização dos hábitos alimentares regionais e pelo envolvimento da agricultura da região. Esses objetivos estão expressos na Medida Provisória N° 2178-36 de 24/08/2001¹³, que atualizou outras anteriores no mesmo sentido e dispôs sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar:

Art. 6º Os cardápios dos programas de alimentação escolar, sob a responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, serão elaborados por nutricionistas capacitados, com a participação do CAE e respeitando os hábitos alimentares de cada localidade, sua vocação agrícola e a preferência por produtos básicos.

§ 1º Considera-se produtos básicos os produtos semi-elaborados e os produtos in natura.

§ 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios utilizarão, no mínimo, setenta por cento dos recursos do PNAE na aquisição de produtos básicos.

Art. 7º Na aquisição de insumos, terão prioridade os produtos da região, visando a redução dos custos.

A descentralização dos recursos aos municípios e a reintrodução de gêneros alimentícios in natura oriundos da agricultura da região recolocou a necessidade de estruturas flexíveis e atuantes capazes de mobilizar conhecimento técnico especializado em todos os processos necessários para o atendimento de necessidades alimentares da população escolar, ou seja, reconstituiu o próprio campo de ação das Centrais de Abastecimento, em razão do conhecimento acumulado pela experiência concreta dessas Centrais.

Além do mais, o aumento da utilização de gêneros in natura recolocou o problema da mão-de-obra especializada no preparo de refeições sob outro prisma: diferentemente dos “formulados”, que não precisam de mão-de-obra especializada, a utilização de gêneros in natura aumenta a qualidade nutricional, mas também a necessidade de mão-de-obra qualificada no preparo de refeições. Isso implica a dinamização da economia local, oferecendo empregos que viabilizem a melhoria da qualidade alimentar dos cardápios da merenda escolar, abrindo, também, o mercado institucional aos agricultores da região.

¹³ Brasil. Medida Provisória n° 2.178-36 de 24 de agosto de 2001. *Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei n° 9.533, de 10 de dezembro de 1997, que dispõe sobre Programa de Garantia de Renda Mínima, institui programas de apoio da União às ações dos Estados e Municípios, voltadas para o atendimento educacional, e dá outras providências.* [Consult. 28-04-2024]. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/ficha/?/legisla/legislacao.nsf/Viv_Identificacao/mpv%202.178-36-2001&OpenDocument#:~:text=DISP%C3%95E%20SOBRE%20O%20REPASSE%20DE,A%C3%87%C3%95ES%20DOS%20ESTADOS%20E%20MUNIC%C3%8DPIOS%2C

Note-se que o Programa de Alimentação Escolar esteve sempre articulado à Política de Abastecimento Alimentar, expressa pela atuação da CONAB, sucessora da COBAL, junto à Fundação de Assistência ao Estudante (FAE). A partir de 1997 a FAE foi substituída pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), desde então responsável pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar.

A seguir, por meio do caso da CEASA-Campinas, procura-se ilustrar como os programas nutricionais e, principalmente, o sucesso do processo de modernização do sistema de abastecimento, serviram de apoio e novo campo de aplicação de sua vocação modernizadora como Central de Abastecimento a novas experiências municipais pioneiras de programas descentralizados, como as compras de agricultores familiares do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e de combate à fome, e os Bancos de Alimentos, que influenciaram posteriormente a formulação da Política Pública de Segurança Alimentar e Nutricional.

A Central de Abastecimento de Campinas

O caso da Central de Abastecimento de Campinas, a CESASA-Campinas, é ilustrativo e emblemático das políticas de modernização dos sistemas de abastecimento alimentar. No ano de 1972, a Câmara Municipal de Campinas aprovou a Lei nº 4.107 de 21/03/1972, que contém o seguinte trecho:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a constituir, juntamente com a União Federal, através da Companhia Brasileira de Alimentos – COBAL, uma sociedade de economia mista, com a finalidade de construir, instalar e explorar uma Central de Abastecimento, em consonância com o programa federal de modernização do sistema de abastecimento.

Parágrafo primeiro – A sociedade de que trata esta lei terá a denominação de Central de Abastecimento S/A – Campinas, (CEASA), e sua sede nesta cidade.

Assim, a criação da CEASA/Campinas esteve profunda e essencialmente articulada à Política Nacional de Abastecimento Alimentar, fazendo parte integrante do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento, com “infraestrutura flexível e atuante”, cujo objetivo era a Modernização do Sistema de Abastecimento, o qual, por sua vez, tinha o fim último de assegurar o “fluxo regular e econômico” de alimentos para suprir as necessidades alimentares da população de grandes centros urbanos.

A CEASA/Campinas é a 4ª maior Central de Abastecimento do país em volume comercializado, chegando a 50.000 toneladas mensais; conta com uma área total de 500 mil m² e 100 mil m² de área construída, onde 1.054 permissionários atuam diariamente, gerando 5.300 empregos diretos e 20 mil empregos indiretos. Diariamente passam pela CEASA/Campinas 15 mil pessoas. Em 2022 foram comercializadas 587.680 t de gêneros hortifrutigranjeiros e 6.696,8 t de flores (CEASA-Campinas, 2023).

A CEASA/Campinas conta na sua estrutura administrativa com 170 funcionários, departamentos e seções especializados em todas as operações necessárias para o desenvolvimento de atividades relacionadas ao abastecimento de alimentos, tais como:

levantamento regular de informações sobre cotações de preços e comportamento de todos os mercados alimentares; classificação de produtos alimentares; controle de custos e administração financeira; apoio jurídico; compras; instalações de armazenagem e transportes; normas sanitárias; nutrição e planejamento de cardápios; economia; agronomia; tecnologia da informação; meio ambiente; engenharia e manutenção.

Portanto, acumula conhecimento raro e disponível a poucos municípios do país, só possível com a prática das relações cotidianas com os agentes econômicos de um mercado de alimentos do porte de Campinas, o que coloca a CEASA/Campinas na vanguarda tecnológica dessa área.

As Centrais de Abastecimento, especialmente no que se refere à segurança sanitária, qualidade e preços de produtos alimentícios dos grandes mercados atacadistas, “ensinaram” às grandes redes de supermercados a padronização das embalagens e a classificação detalhada da qualidade dos hortifrutigranjeiros essenciais à transparência de mercado, com geração de informações confiáveis diárias (ou mesmo de hora em hora) dos volumes comercializados e da formação de preços de referência que evitaram as crises especulativas e de desabastecimento, mesmo em períodos de alta inflacionária.

Em meados da década de 1980 o Governo Federal, na gestão José Sarney, decidiu descentralizar o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento para estados e municípios. Em 1989 a CEASA/Campinas foi transferida para o controle acionário da Prefeitura Municipal de Campinas, passando a assumir funções de órgão municipal responsável pelo abastecimento alimentar.

Estudos acadêmicos demonstraram que sob a gestão das Secretarias Municipais de Educação, melhorias de qualidade e preços dos produtos poderiam ser obtidas com a atribuição das responsabilidades operacionais do Programa de Alimentação aos órgãos específicos de Agricultura e Abastecimento dos municípios, uma vez que é nesses órgãos que se concentra o conhecimento das variações sazonais de oferta e das melhores opções para o planejamento de cardápio, que leve em conta os hábitos alimentares regionais (Galeazzi & Chaim, 1996; Vianna, 1997).

Corroborando o que foi dito, várias das 73 Centrais de Abastecimento do país assumiram tarefas junto ao Programa de Alimentação Escolar. Por exemplo, as Centrais Regionais de Abastecimento de Santo André-SP – CRAISA; e a Companhia de Abastecimento e Armazéns Gerais de Pernambuco – CEAGEPE –, que atende ao Programa “Merenda é Vida” do governo daquele Estado, com cardápios variados que incluíram pela primeira vez gêneros básicos tradicionais do hábito alimentar local, como a carne de bode. Também a Centrais de Abastecimento S.A. do Rio Grande do Sul – CEASA/RS –, por meio de sua gerência de nutrição, atende à alimentação escolar da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

A utilização do conhecimento e estrutura acumulado nas CEASAS serviu para consolidar modelos de gestão local do PNAE, que foram experiências referenciais e inspiradoras.

O modelo adotado pela CEASA/Campinas, que geria diretamente as compras de alimentos e o planejamento operacional dos cardápios, realizava anualmente mais de 100

editais de licitação, um para cada item de alimento, abrindo a concorrência entre os fornecedores e quebrando monopólios das empresas especializadas no fornecimento de alimentação escolar. A maior qualidade nutricional exigia mão-de-obra especializada e a CEASA/Campinas firmou contratos exclusivos de merendeiras via empresas terceirizadas, que eram planejados e fiscalizados por sua própria equipe de técnicos nutricionistas e agrônomos.

Implantado em 2002, o programa misto de gestão direta de compras de alimentos com planejamento de cardápios e refeições e gestão terceirizada da mão-de-obra do CEASA/Campinas garantiu 25% de redução de custos e aumento acima dos 30% de alimentos frescos e in natura. Essa solução foi recomendada como modelo pelo Ministério Público e reconhecido pelo Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar, em 2004, promovido pela ONG Ação Fome Zero e pelo FNDE.

Em 2022, o CEASA/Campinas forneceu 283.416 refeições em 552 pontos de atendimento de unidades estaduais, municipais de entidades conveniadas e núcleos de atendimento social (CEASA/Campinas, 2023).

A CEASA/Campinas ainda implantou outras duas ações de combate à fome. O ISA – Instituto de Solidariedade em Programas de Alimentação –, fundado em 1984, que organiza a doação e a distribuição de alimentos perecíveis em boas condições de consumo. O Instituto recebe, seleciona, higieniza frutas, verduras e legumes e, em 2022, distribuiu 2.634 t de hortifrutigranjeiros, atendendo a cerca de 70.000 pessoas/mês.

O Banco Municipal de Alimentos de Campinas, inaugurado em 2003, contém estrutura técnica, física e logística para captação, recepção, seleção e distribuição gratuita de gêneros alimentícios não perecíveis e isentos de restrições sanitárias, oriundos de doações de empresas e da sociedade, campanhas e eventos, bem como do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar. Em cooperação com a Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social distribuiu para instituições cadastradas que atendem à população em situação de vulnerabilidade, beneficiando cerca de 32.000 pessoas/mês, além de colaborar com a agricultura familiar da região e para a diminuição do desperdício de alimentos (CEASA/Campinas, 2023).

O Governo Municipal de Campinas e a diretoria da CEASA/Campinas estavam sintonizados, inspiravam e eram inspirados pelos movimentos sociais, pelos quadros técnicos e governamentais que formariam o núcleo dos futuros elaboradores do Programa Fome Zero no Governo Federal, eleito em 2003. José Graziano da Silva, futuro ministro do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar, professor do Instituto de Economia da Unicamp e cidadão de Campinas, tinha grande proximidade com a diretoria da CEASA/Campinas e pode acompanhar as experiências da gestão local.

Em resumo, as Políticas de Nutrição e de Modernização do Sistema de Abastecimento Alimentar dos governos militares e a expertise acumulada pelas CEASAs, com a Municipalização dessas estruturas, permitiram aos municípios que as herdaram experimentar propostas e validar experiências exitosas de gestão local de Programas de Segurança Alimentar que se tornariam ações importantes da Política Nacional de Segurança Alimentar. Desse modo, em seu desenvolvimento histórico no Brasil há muito

mais pontos de continuidade do que supõe a concepção simplista de uma oposição entre Políticas de Nutrição e Abastecimento e Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional.

A política nacional de segurança alimentar e nutricional

As Campanhas da Fraternidade, organizadas pela CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – da Igreja Católica, tiveram como lema em 1984, “Para que todos tenham vida”, em 1985 “Pão para quem tem fome”, e em 1986 “Terra de Deus: terra de irmãos”, associando temas como Qualidade de Vida, combate à Fome e apoio à Reforma Agrária, repercutindo as concepções de Josué de Castro, tendo revelado o Bispo Dom Mauro Morelli como liderança social que extrapolava os limites da Igreja. No início dos anos 1990 a sociedade brasileira estava sendo sacudida por mobilizações solidárias lideradas pelo Sociólogo Herbert de Souza, que criou o movimento Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria e pela Vida. Organizando comitês e campanhas como o “Natal Sem Fome”, a Ação da Cidadania conseguiu mobilizar os movimentos sociais, sindicais, estudantis e até empresas e personalidades.

Em 1991, José Gomes da Silva (pai de José Graziano da Silva, futuro ministro e coordenador do Programa Fome Zero) publicou, em coautoria com Luiz Ignácio Lula da Silva, o documento “Política Nacional de Segurança Alimentar”, que colocou o termo Segurança Alimentar na pauta político-eleitoral do país. Segundo Gomes da Silva:

Eu achei que esse conceito de segurança alimentar tinha, politicamente, um sabor muito forte para se contrapor à segurança nacional, que era a bandeira militar no período da ditadura. Com a grande vantagem de ter o aval, o respaldo, das Nações Unidas e de não ter sido o Governo Paralelo ou a esquerda quem inventou o conceito. [...] Até que o Lula resolveu transformar isso numa bandeira política [...]. O fato de colocar o Betinho e D. Mauro Morelli à frente dele, deu uma outra força, incluiu uma outra área e um outro contingente (Gomes da Silva, 1993).

Em 1993, o então presidente Itamar Franco criou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), sendo Dom Mauro Morelli seu primeiro presidente. É por meio desse órgão federal que a 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar foi convocada e realizada em 1994. No relatório final do evento constava a preocupação com a concentração de renda e de terra como determinantes da insegurança alimentar. Extinto no governo Fernando Henrique Cardoso e substituído pelo Conselho do Comunidade Solidária, que tinha concepção focalista da política de combate à pobreza, o CONSEA ressurgiria após 2003.

Com a vitória de Lula, em 2003, o CONSEA foi refundado, tendo sido realizada a 2ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, além de lançadas as bases da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. O termo Nutricional é acrescentado após Segurança Alimentar para ressaltar a transição da dieta em que os temas de qualidade nutricional (promoção da saúde) e segurança sanitária (não contaminação) dos alimentos passaram a ter peso equivalente aos temas da

subalimentação e dos determinantes socioeconômicos e estruturais de acesso aos alimentos.

Foi lançado o Programa Fome Zero e criado o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar – MESA –, com larga abrangência e estratégia de atuação por um conjunto de programas que envolviam vários ministérios Além da transferência direta de renda (Cartão Alimentação), atuaria nas seguintes áreas: reforma agrária, fortalecimento da agricultura familiar, programas de desenvolvimento territorial, programas de geração de trabalho e renda, desoneração tributária dos alimentos básicos, distribuição de alimentos, merenda escolar, programa de alimentação do trabalhador, produção para o consumo próprio, bancos de alimentos, restaurantes populares, cozinhas comunitárias, e construção de cisternas para armazenamento de água (Graziano da Silva, 2010).

O Programa Fome Zero, apesar de ser incorporado ao Programa Brasil Sem Miséria, que unificou o Programa Bolsa Família sob o comando do novo Ministério do Desenvolvimento Social, do Combate à Fome e da Segurança Alimentar – MDS, deixou marcas e raízes profundas.

Tereza Campello, ex-Ministra do MDS, no Documentário Histórias da Fome no Brasil resume as razões do sucesso do Programa Brasil Sem Miséria:

Para você reverter um quadro, num tempo curto que a gente teve, você tem que ter programas que tenham impacto. Nossos números são: o Bolsa Família chega em 50 milhões de pessoas, o Luz para Todos chegou em 15 milhões de pessoas, a Merenda Escolar chega em 43 milhões de pessoas, o Programa de Cisternas chegou em 4 milhões e 600 mil pessoas... (Ação da Cidadania, 2019).

Entre 2003 e 2014 o Brasil teve significativa redução da desigualdade, acompanhada de crescimento da renda média da população. Isso teve efeitos imediatos sobre a redução dos índices de pobreza e insegurança alimentar (Hoffmann, Jesus & Miranda, 2023)

Outras variáveis que contribuíram para o sucesso do Programa Brasil Sem Miséria nos governos Lula e Dilma foram o contínuo e extenso processo de valorização do Salário Mínimo acima da inflação, com pleno emprego na economia; a ampliação do Programa de Benefício de Prestação Continuada (BPC) para 4,7 milhões de pessoas idosas e com deficiência; o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), voltado a 20 milhões de trabalhadores; o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), atendendo 18 milhões de pessoas; o PRONAF (1,9 milhões de agricultores); o Seguro da Agricultura Familiar; e o Garantia Safra (1,1 milhão de agricultores), melhorando a produção e acesso aos alimentos e fortalecendo a Segurança Alimentar e Nutricional (Grisa & Porto, 2023).

Desse modo, a partir da decisão central de governos de centro-esquerda e da disposição política de priorizar o combate à fome, Políticas Públicas de diferentes escopos e objetivos foram revisadas e articuladas buscando tanto a atuação complementar em diversas frentes como a efetividade do impacto junto à população alvo no Brasil, isto é, dezenas de milhões de pessoas.

Considerações finais

Procurou-se, neste artigo, analisar a trajetória da fome, do abastecimento e da segurança alimentar no Brasil, com ênfase na evolução e progressiva complexidade dos conceitos e na formulação e implementação de políticas públicas de combate à fome, abastecimento e segurança alimentar e nutricional abordando, especialmente, as razões do sucesso alcançado até 2014, quando o Brasil saiu do Mapa da Fome criado pela FAO. Pouco antes, em 2010, o Brasil havia reconhecido como direito humano fundamental o direito de todos à alimentação adequada, como expresso pela Emenda Constitucional N° 64, de 2010, que inseriu no artigo 6° da Constituição Federal: “O direito humano à alimentação adequada consiste no acesso físico e econômico de todas as pessoas aos alimentos e aos recursos, como emprego ou terra, para garantir esse acesso de modo contínuo”.¹⁴

A análise histórica das políticas públicas de combate à fome, abastecimento e segurança alimentar e nutricional demonstra que, apesar de formuladas e implementadas a partir de demandas conjunturais agudas ou de visões opostas e contraditórias sobre o problema central, foi se construindo, no Brasil, complexo acúmulo de estruturas, programas e instrumentos que expressa muito mais continuidades do que rupturas, complementaridades do que oposições insuperáveis.

Certamente no sucesso da Política Pública de Segurança Alimentar e Nutricional há dimensões fundamentais da política econômica de emprego e de valorização do salário mínimo, da política social de transferências de renda, da política de nutrição como apoio do sistema de saúde, da política de educação como complementação alimentar na alimentação escolar, das compras institucionais públicas para aquisição de alimentos da agricultura familiar, assim como das estruturas de modernização do sistema de abastecimento, exemplificado pelo caso das Centrais de Abastecimento.

A lista dos ministérios que já foram responsáveis por “centralizar” as políticas de combate à fome no Brasil (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Saúde, Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e do Combate à Fome e à Miséria, Ministério do Desenvolvimento Social) demonstra a diversidade de tentativas e experiências.

O presente trabalho operacionalizou sua análise por sobre um recorte temporal específico, com seu limite superior no ano de 2016. Espera-se que as conclusões, embora parciais, aqui suscitadas sirvam de plataforma para outras pesquisas, que deverão dar conta do período subsequente, de 2016 a 2022, caracterizados por sua orientação conservadora e neoliberal.

A análise histórica sinaliza que o sucesso da Política Pública de Segurança Alimentar e Nutricional não foi apenas um acontecimento episódico, mas sim o resultado do complexo acúmulo socialmente construído de diferentes estruturas, programas e instrumentos criados a partir de diferentes visões e conjunturas que, após forte

¹⁴ Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. [Consult. 28-04-2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

mobilização da sociedade civil, pode ser mobilizado, atualizado, ampliado e articulado com sucesso sob o comando de decisões políticas centrais de governos que priorizaram a entrega efetiva do direito humano à alimentação adequada no país.

Por fim, deve-se ressaltar que a contribuição deste artigo para o campo acadêmico refere-se ao caráter interdisciplinar em que o tema da fome/abastecimento/segurança alimentar se insere. Em outras palavras, o tema localiza-se na intersecção de diversas disciplinas (políticas públicas, sociologia, ciência política, administração, logística, nutrição, engenharia de alimentos, saúde, educação, entre outras) e conseqüentemente políticas públicas, mobilizando setores governamentais distintos para sua promoção. Também segmentos da sociedade civil, como demonstrado, têm papel importante na construção da “agenda da segurança alimentar”. Dessa forma, do ponto de vista acadêmico a compreensão desse lugar múltiplo ocupado pelo combate sistêmico à fome, com vistas à produção – de forma igualmente sistêmica, orgânica e estrutural – da “segurança alimentar”, é intentado por este artigo, que, reitere-se, invoca a comunidade acadêmica a aprofundar estudos e pesquisas sobre o binômio que marca a história da humanidade: a fome e seu combate.

Referências

- Abramovay, Ricardo. (1991). *O que é fome?* São Paulo, Editora Brasiliense.
- Andrade, Rômulo de P.; Freitas, Gabriele C. (2024). “Fome, um passado inacabado: historiografia, tempo presente e desigualdade no Brasil”. *Tempo e Argumento*, Florianópolis, v. 16, n. 41, e0201, pp. 1-36. [Consult. 28-04-2024]. Disponível em <https://revistas.udesc.br/index.php/tempo/article/view/2175180316412024e0201/16729>
- Arruda, Bertoldo K. G.; Arruda, Ilma K. G. (2007). “Marcos de referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil”. *Rev. Bras. Saúde Matern. Infant.*, Recife, v. 7, n. 3, pp. 319-326. [Consult. 28-04-2024]. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S1519-38292007000300011>
- Campinas. (2024). *Termo de Convênio nº 031/2024, de 19 de janeiro de 2024*. Prefeitura Municipal de Campinas. [Consult. 28-04-2024]. Disponível em <https://www.ceasacampinas.com.br/node/35506>
- Castro, Josué de. (1935). *As condições de vida das classes operárias no Recife: estudo econômico de sua alimentação*. Rio de Janeiro, Dep. de Estatística e Publicidade, Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.
- Ceasa/Campinas. (2023). *Relatório Integrado - 2022*. Campinas, Centrais de Abastecimento de Campinas S.A.. 18p. [Consult. 28-04-2024] Disponível em: https://www.ceasacampinas.com.br/sites/ceasacampinas.com.br/files/info/arquivos/Transparencia/Relat%C3%B3rio%20Integrado%2005_07_2023.pdf
- Galeazzi, Maria A. M.; Chaim, Nuria A. (1995). “Diagnóstico do Sistema de Alimentação Escolar em Campinas”. *Em Aberto, Brasília*, ano 15, n. 67, 1995.
- Gomes da Silva, José. (1993). “Entrevista concedida a Renato Simões”. *Teoria e Debate*, 21.
- Graziano da Silva, José. (1982). *A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil*. Coleção Agricultura e sociedade. Brasília, Zahar Editores.
- Graziano da Silva, José. (2010). *Fome Zero: A experiência brasileira*. Brasília, MDA.

- Grisa, Catia; Porto, Silvio I. (2023). “Políticas alimentares e referenciais setoriais na trajetória brasileira”. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 61, n. 3, pp. 1-20. [Consult. 28-04-2024] Disponível em <https://www.scielo.br/j/resr/a/qFd6RZg9Ct5zX5vY8RswNh/?format=pdf&lang=pt>
- Histórias da Fome no Brasil (2017). Documentário. Diretor: Camilo Tavares. Produtor: Luciana Boal Marinho. Rio de Janeiro, Ação da Cidadania. 70 min. [Consult. 28-04-2024] Disponível em https://www.youtube.com/watch?v=aWvPL6o_D7c
- Hoffmann, Rodolfo; Jesus, Josimar G. Miranda, Silvia Helena G. (2023). “Distribuição de renda, pobreza e insegurança alimentar no Brasil”, in 61º *Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural* – SOBER. Piracicaba-SP, 23 a 27/09/2023.
- Houaiss, Antônio. (sem data). “Abastecer”, in Houaiss, Antonio. Houaiss.on. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa On Line*. [Consult. 28-04-2024]. Disponível em: <https://houaiss.online/houaisson/apps/www2/v7-0/html/index.php>
- Houaiss, Antônio. (sem data). “Abastecimento”, in Houaiss, Antonio. Houaiss.on. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa On Line*. [Consult. 28-04-2024] Disponível em: <https://houaiss.online/houaisson/apps/www2/v7-0/html/index.php>
- Linhares, Maria Y. L. (1979). *História do abastecimento: uma problemática em questão*. Brasília-DF, Binagri.
- Maimom, Dália. (1993). “Estrutura Organizacional do abastecimento no Brasil”, in 31º *Congresso da SOBER*. Ilhéus-BA, Tema – Desenvolvimento agrícola e desenvolvimento rural. Brasília, Sober, pp.60-67.
- Silva, Francisco C. T. da. (1990). *A morfologia da escassez: crises de subsistência e política econômica no Brasil Colônia (Salvador e Rio de Janeiro, 1680-1790)*. Tese (Doutorado em História). UFF. Instituto de Ciências e Filosofia. Departamento de História, UFF. Niterói.
- Vianna, Rodrigo P.T. (1997). *O Programa de Merenda Escolar: Subsídios para o planejamento do programa em Campinas* Dissertação (Mestrado em Engenharia Agrícola). FEAGRI, Unicamp. Campinas. 130 p.

Francisco César Pinto da Fonseca

 <https://orcid.org/0000-0003-4339-4786>
 <http://lattes.cnpq.br/6362222729498688>

Doutor em História Social pela Universidade de São Paulo. Professor do Departamento de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e do Departamento de Gestão Pública da Fundação Getúlio Vargas/Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Brasil. E-mail: franciscofonsecacp@gmail.com

Antonio Oswaldo Storel Júnior

 <https://orcid.org/0000-0001-7093-4106>
 <http://lattes.cnpq.br/9376266562001609>

Doutorando em Saúde Global e Sustentabilidade pela Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, Brasil. E-mail: antoniosorel@gmail.com

Maria Júlia Cruz da Fonseca

 <https://orcid.org/0009-0009-8491-2704>
 <http://lattes.cnpq.br/4369725831062567>

Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal do ABC, Brasil. E-mail: jukactpfonseca@gmail.com

Antonio França Pinto Nascimento

 <https://orcid.org/0009-0007-1470-7751>
 <http://lattes.cnpq.br/1294664773446058>

Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo e em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas. E-mail: afpnasc@gmail.com