

A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NA AGENDA POLÍTICA NACIONAL: PROJETOS, DESCONTINUIDADES E CONSOLIDAÇÃO

Sandro Pereira Silva

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

Este trabalho tem como objetivo analisar a trajetória histórica e verificar as diferentes incursões da temática referente à segurança alimentar e nutricional (SAN) na agenda governamental brasileira, como dimensão importante do conjunto de políticas sociais no país. Para tanto, utilizou-se de revisão da literatura que aborda algumas das diferentes medidas que compõem a temática da SAN, para subsidiar a construção analítica dessa trajetória institucional. Foram também consultados relatórios técnicos de órgãos oficiais sobre os diversos programas associados à estratégia recente de segurança alimentar e combate à fome do governo federal, bem como banco de dados de execução orçamentária desses programas e de pesquisas recentes de institutos nacionais de pesquisa, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

A trajetória da SAN na agenda governamental foi marcada ao longo do século XX por uma série de descontinuidades, mecanismos clientelistas, baixo grau de centralidade na política geral e poucos resultados sociais concretos. Além disso, pôde-se ver também que esse tema envolve distintos interesses econômicos, comerciais e políticos, o que implica uma trama mais complexa do que parece ser a princípio.

A partir de 2003, a temática ganhou maior centralidade na agenda de governo. Essa afirmação pode ser justificada pelos esforços em estabelecer nos anos subsequentes novas estratégias, estruturas e recursos para a adoção de programas diferenciados que visaram enfrentar as diferentes dimensões que envolvem essa questão, tendo um olhar especial ao

combate de seu principal determinante: a pobreza. As ações engendradas nesse período tiveram um caráter incremental, que foram tomando maior vulto e, conseqüentemente, maior importância com o passar do tempo.

Nesse sentido, para analisar a atuação do governo federal no campo da SAN nesse período, dividiram-se as ações implementadas desde o seu primeiro ano em uma estratégia operacional baseada em seis linhas centrais de atuação governamental. São elas: *i)* transferência de renda; *ii)* compras públicas; *iii)* programas de apoio; *iv)* participação popular; *v)* articulação territorial; e *vi)* consolidação institucional.

O Programa Fome Zero (PFZ), lançado pelo governo federal em 2003, marcou o ponto de inflexão dessa trajetória de lutas e conquistas sociais, traduzidas em políticas públicas. Ao verificar a operacionalização das ações desencadeadas a partir do lançamento desse programa, notou-se que elas foram se fortalecendo ano a ano, o que demonstra, de um lado, a existência de um aprendizado burocrático institucional voltado à implementação mais eficaz das ações e, por outro, uma legitimação social e política que lhes possibilitou seguir uma trajetória de crescimento em termos de incidência territorial e cobertura das populações em situação de fragilidade econômica. Nesse ponto, a participação popular foi fundamental, seja por mecanismos oficiais (conselhos, conferências), seja também por meio de suas organizações representativas – Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), centrais sindicais, organizações não governamentais (ONGs).

Entre os méritos trazidos por essa nova estratégia está a unificação de cadastros e critérios de exigibilidade, que permitiu otimizar recursos e estruturas, com aumento de escala e diminuição dos custos operacionais. Além disso, essa unificação contribuiu para diminuir a possibilidade de práticas clientelistas de acesso aos recursos, tornando a ação pública menos dependente da “benevolência oportunista” de gestores e lideranças políticas e passando a ser pautada por critérios objetivos estabelecidos nacionalmente. Entretanto, a engenharia institucional da política por si só, por mais bem desenhada que possa ser, não é condição suficiente para acabar de vez com essas práticas indesejadas, sobretudo em um país tão grande e com uma estrutura federativa tão complexa como o Brasil. Por isso, o controle social deve ser fortalecido e os mecanismos de punição serem realmente efetivos para que a estratégia de ação política seja cada vez mais legitimada socialmente.

SUMÁRIO EXECUTIVO