

ALICE DIANEZI GAMBARDELLA

**DOAÇÃO DE ALIMENTOS:
FETICHE OU POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR**

**Dissertação apresentada à Banca Examinadora da
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo,
como exigência parcial para obtenção do Título de
MESTRE EM SERVIÇO SOCIAL.**

ORIENTADORA: Profa. Dra. Aldaíza Sposati

São Paulo

2005

Aos meus pais, Ana Maria e Coriolano.

Ao meu irmão Dante.

E ao meu querido Dario Rabay.

Não se dedicam todos os recursos disponíveis para reduzir a perda de vidas. Quando são adotadas decisões limitando os programas de saúde, implicitamente está sendo estabelecido que as vidas que poderiam ser salvas têm menos valor que o custo do projeto. Mesmo quando se reconhece que a avaliação atribui um valor à vida humana, isso não responde à pergunta sobre qual deveria ser esse valor.

Piachaud, 1984.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todas as pessoas com as quais me deparei ao longo dos meus 26 anos e, de maneira diferenciada, àquelas com quem estive ainda que por poucos minutos. Agradeço a todas as pessoas com que conversei e nunca me foram ditos os nomes; as que disseram, gostaria que soubessem que me preocupo em recordá-los. Agradeço a todas porque sem elas este trabalho não passaria de uma dissertação e, com todas, se tornou uma verdadeira direção em vida.

Agradeço aos professores, especialmente àqueles que por sorte estive em salas de aula, pois vislumbro no seu magistério um tesouro para a nossa existência.

Agradeço em particular à minha orientadora, Profa. Dra. Aldaíza Sposati, não só pela excelente orientação acadêmica, mas também por seus ensinamentos de vida. A Profa. Aldaíza é dotada da qualidade de exercer o que diz e acredita, de vincular o discurso à prática, de compartilhar seus conhecimentos. Agradeço, sobretudo, pela paciência e atenção que dedicou à feitura desta dissertação.

Muito obrigada.

ÍNDICE

RESUMO

SUMMARY

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1	12
1. Insegurança alimentar	12
1.1. Desnutrição e fome	16
1.2. A distribuição da fome	28
CAPÍTULO 2	35
1. Políticas públicas de segurança alimentar	35
1.1. Tendências em políticas públicas	57
1.2. Políticas de alimentação e nutrição em foco	64
1.3. Notas sobre o Programa Fome Zero	70
CAPÍTULO 3	75
1. A iniciativa do Banco de Alimentos no Município de São Paulo	75
CONCLUSÕES	97
BIBLIOGRAFIA	103
ANEXOS	110
Anexo 1 – Entrevista com o Coordenador do Banco de Alimentos do Município de São Paulo	111
Anexo 2 – Fluxograma – Processo: Saída das Doações	125
Anexo 3 – Endereço das 557 organizações beneficiadas pelo Banco de Alimentos do Município de São Paulo (Custódio, 2004)	127
Anexo 4 – Políticas Nacionais de Alimentação e Nutrição: determinações legais	134

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	– Índice de desenvolvimento no Brasil, 2000	24
Tabela 2	– Percentual de famílias pobres no Brasil, 1999	24
Tabela 3	– Ações voltadas à alimentação e nutrição: por período de vigência	55
Tabela 4	– Distribuição de municípios brasileiros por porte	76
Tabela 5	– Distribuição de Bancos de Alimentos do Estado de São Paulo por administradora	80
Tabela 6	– Histórico das estatísticas do Mesa Brasil – SESC/SP	81

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	– Projeto Fome Zero: ações estruturais, específicas e locais	5
Quadro 2	– Desnutrição: modelo causal	17
Quadro 3	– Medidas da fome	20
Quadro 4	– Linha de carência alimentar	25
Quadro 5	– Histórico dos Programas de Políticas Nacionais de Alimentação e Nutrição no Brasil a partir da Era Vargas	36
Quadro 6	– Brasil Contemporâneo – caracterização da gestão social	62
Quadro 7	– Organograma Institucional do Fome Zero	73
Quadro 8	– Organograma Banco de alimentos do Município de São Paulo	85
Quadro 9	– Fluxo do processo de doação do Banco de Alimentos	88
Quadro 10	– Fluxo do processo de seleção de alimentos para entidades	89

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	– Situação da desnutrição no Brasil nas últimas três décadas	22
Gráfico 2	– Distribuição de alimentos (em gramas) por pessoa (por dia) pelo Mesa Brasil SESC/SP	82

LISTA DE MAPAS

Mapa 1	– Mapa das carências nutricionais: Josué de Castro	28
Mapa 2	– Mapa da fome no mundo	30
Mapa 3	– Mapa da fome na América do Sul	31
Mapa 4	– Mapa da vulnerabilidade. SES/Cebrap, 2004	95
Mapa 5	– Localização geográfica do atendimento feito pelas Organizações credenciadas junto ao Banco de Alimentos do Município de São Paulo. Custódio, 2004	96
Mapa 6	– Localização das sedes das organizações atendidas pelo Banco de Alimentos no Município de São Paulo. Custódio, 2004	96
Mapa 7	– Distribuição das demandas junto ao Banco de Alimentos do Município de São Paulo. Custódio, 2004	96

RESUMO

A Doação de Alimentos permanece como uma das atividades da Política de Segurança Alimentar. Tem sido ela um fetiche ou efetivamente um mecanismo constitutivo dessa política? Para examinar esta questão, foi elaborado estudo do desempenho do Banco de Alimentos do Município de São Paulo, no período de 2004. As dimensões e o alcance desta iniciativa de combate ao desperdício de alimentos serviram de base para a análise da atuação governamental sobre este tipo de ação e demais medidas para o combate à fome.

Este estudo procurou resgatar, com uma abordagem interdisciplinar, os conceitos e noções sobre Segurança Alimentar datadas pelo menos desde a década de 1950, compondo com o que atualmente vem sendo avaliado sobre as políticas públicas de Segurança Alimentar e combate à fome.

Verificou-se uma grande diversidade, tanto na mensuração, quanto no entendimento sobre fome e desnutrição no Brasil – inclusive com variações no conceito de Segurança Alimentar – que acarreta em resultados díspares. Essa gama de resultados propicia a criação de diferentes políticas públicas para uma mesma realidade.

Detectou-se o desacerto entre os locais de distribuição de alimentos e demanda por atendimento pelo Banco de Alimentos do Município e o desacerto destes locais com as áreas de maior vulnerabilidade social no Município, o que permite o questionamento do processo de atendimento deste novo serviço público (2002) e até mesmo da necessidade ou viabilidade de sua implementação governamental.

A esfera governamental tem despendido muitos esforços para o combate à fome no País, mas se constatou que o Banco de Alimentos do município de São Paulo é uma iniciativa de combate ao desperdício de alimentos, que se mostrou absolutamente vulnerável ao exame de sua efetividade por fornecer resultados incertos quanto à quantidade, qualidade e periodicidade na distribuição de alimentos aos seus beneficiários.

SUMMARY

The Food Donation remains as one of the Food Security Politic activities. Is this a fetish or an effective component mechanism of this politic? To analyze this issue, it was elaborated a performance study of the Food Bank of Sao Paulo City in the year 2004. The dimensions and the reach of this food waste combat initiative worked as base for the analysis of the governmental moves on this kind of action and other measures to combat hunger.

This study tried to rescue, with an interdisciplinary approach, the concepts and notions about Food Security dating at least from the 1950's, being put together with what has been evaluated currently about public politics of Food Security and hunger combat.

A lot of diversity was found, in measurement and in understanding famish and malnourishment in Brazil – including variations on the Food Security concept – which culminates in disparate results. This range of results enables the creation of different public politics to a same reality.

It was detected a disparity in the distribution and demand locations of the service provided by the Food Bank of Sao Paulo City. In addition, it was verified that these locations do not correspond to the most vulnerable social areas of the city, which allows some questioning with regard to the range and reach capacity of this new public service (2002) and even the need or viability of its governmental implementation.

The governmental sphere has been allocating many effort in trying to eradicate hunger in the country. However, the initiative of the Food Bank of Sao Paulo City is a control of waste politic, which is absolutely vulnerable as part of a Food Security Politic, to the extent it has presented uncertain results concerning quantity, quality and periodicity in the food distribution to its beneficiaries.

INTRODUÇÃO

Governos eleitos majoritariamente em sistemas democráticos, reconhecem com mais facilidade o compromisso advindo da esperança e crença dos seus votantes. Isso se traduz por políticas que respondem ao anseio deles e que, minimamente os desonerem de sacrifícios por vezes desnecessários. Sacrifícios desnecessários são, por exemplo, os que milhares de brasileiros padecem, pela fome, num país em que, já desde 1500 “tudo se plantando dá”.

Governos formados nesses termos congregam grupos de pensadores que, advindos igualmente das camadas majoritárias, têm a liberdade e amplitude de visão para proporem ações que não apenas amenizem aqueles males imediatos mas que tragam propostas de uma perenidade e eficácia com vistas a que conquistas sociais adentrem o futuro.

Nesse contexto, dentre as muitas proposituras, foi dado conhecer ao Brasil o Programa Fome Zero. Não era um programa filantrópico, uma vez que a filantropia traz em seu exercício uma negativa da emancipação. Igualmente não é uma proposta casuística, já que não fomos vítimas de nenhuma catástrofe. Mais do que resolver um problema de alimentação, o Fome Zero busca ampliar a ação de um governo, que almeja consolidar a característica de participação. Entremeadas nas ações diretas de abrandamento da fome são colocadas idéias de “reeducação” que, subjacentemente, levam o povo à uma participação, de tal forma que aquele abrandamento caminhe para uma erradicação total da fome.

Aquelas posturas têm claro que a participação não será caracterizada pela partilha do existente. As propostas buscam criar condições a serem aditadas ao existente. Mais do que isso, o Programa deixa patente a intenção de se pensar o Brasil de forma diferente do que vinha acontecendo até então. Embora esse grande público, por vezes, não tenha conhecimento do contido naquele Programa, ele já participa dele quando, por exemplo, aceita o convite para assistir a uma apresentação ou *show* de seus artistas preferidos, sem pagar nada

(entrada franca), bastando para tanto “levar um quilo de alimento não perecível”! Essa forma de convite já é uma ação ideada pelo Fome Zero.

Essa mudança civilizatória de cultura traz o grande risco de a sociedade banalizar a complexidade da redistribuição de riquezas em ações pontuais como a tradicional “assista ao *show* e traga um quilo de alimentos”. É preciso portanto, entender que ações desse tipo só terão maior efeito se ultrapassarem o formato de eventos e ações circunstanciais.

Sociedades de alta desigualdade sócio-econômica como a brasileira, ao abordarem o enfrentamento da fome da população, indicam dois grandes fatores, os quais podem eventualmente serem tidos como amenizadores da própria questão. O primeiro deles é a ocorrência do desperdício de alimentos por parte daqueles que dispõe de mais recursos. Simultaneamente ocorre a ausência de alimentos para os menos favorecidos. O segundo refere-se a existência de um potencial contributivo de nossa sociedade, para o enfrentamento da fome. Os que mais têm são os representantes desse potencial e uma política para sua conscientização dos problemas do grupo desfavorecido, poderia contribuir para a eliminação da fome.

Neste campo houve a contribuição importante de Herbert de Souza. A experiência dos seus Comitês de Cidadania conseguiu trazer a atenção de todos para a questão da fome, fazendo-a transitar tanto no campo privado quanto no público. Com certeza esse processo vai fornecer uma ponte para se alcançar a mudança civilizatória da cultura política no Brasil, sem contudo se poder afirmar que estas ações extinguirão a fome, dada a própria complexidade da questão.

Seguramente esses fatores são componentes para elidir nossa cultura societária, ainda elitista e concentradora de renda. Embora amenizadores, não se pode dizer que sejam solucionadores da fome. Pode-se entender que estas ações sejam parte de um programa de combate à fome mas por si só não constituem o único Programa de Combate à Fome.

Nesse sentido foi considerado que o Banco de Alimentos seria uma dessas alternativas de programa, ainda que baseado na solidariedade ou na racionalização do desperdício. Face a proliferação dessas ações, chega-se a pensar que os governos não têm conseguido lograr sucesso quanto à eliminação da fome. O número de propostas políticas pode ser resultado tanto de uma inadequação ao combate à fome, como uma espécie de fetiche, através do qual se espera que o resultado do combate seja alvissareiro. O número de diplomas legais ou ações, funcionariam como uma publicidade que a cada dia muda de “slogan” mas que no fundo tem um único intento: acabar com a fome.

O presente trabalho foi elaborado para que se pudesse avaliar a objetividade ou adequação desses programas de combate. Sendo eles emanados de uma mesma orientação (governamental) optou-se por analisar mais de perto o Programa Nacional de Banco de Alimentos, que traz em si a idéia básica de combate à fome, mas que, de fato, é integrante de um programa muito maior que cada ação de per si: o Programa Fome Zero.

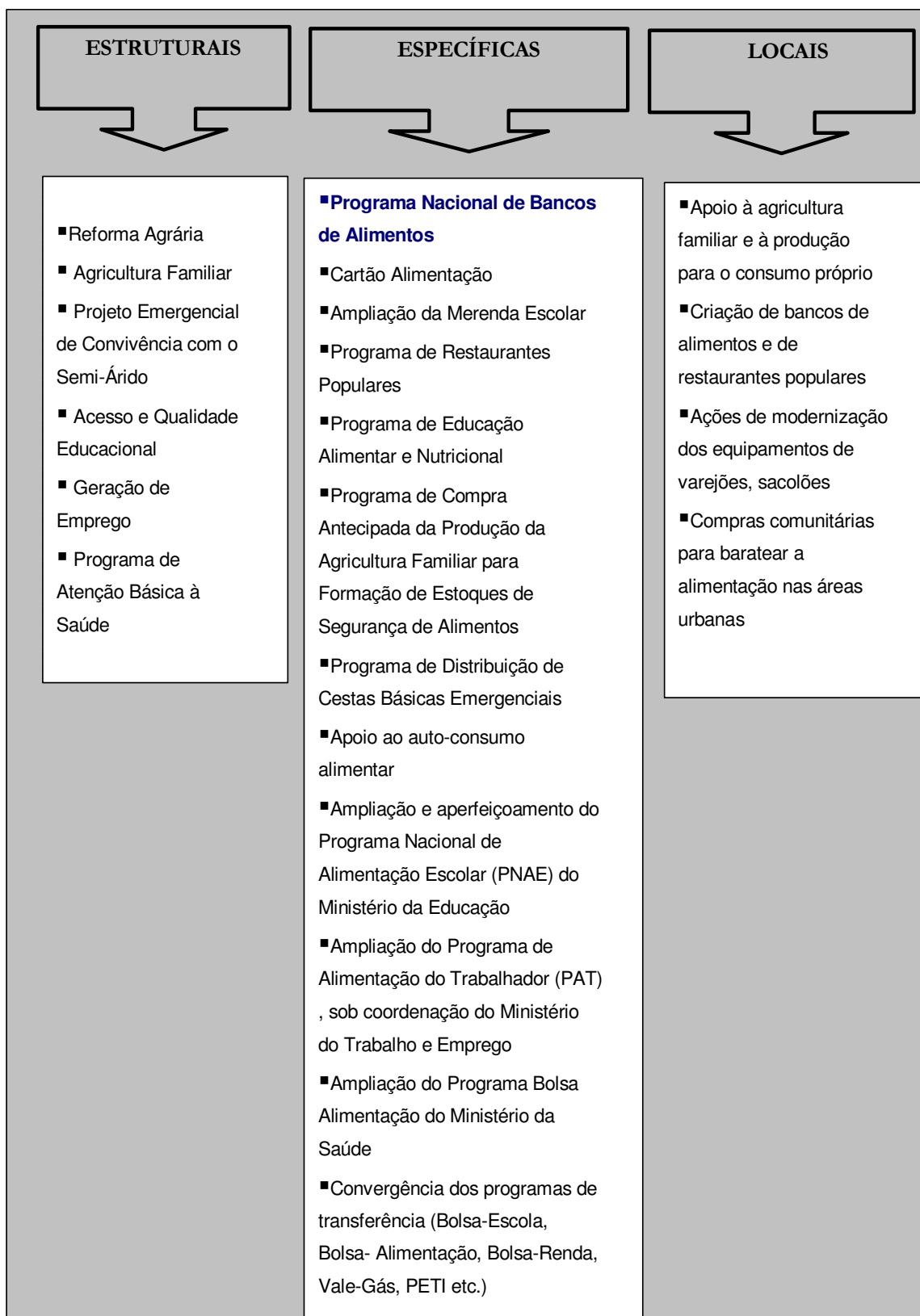
A conotação Fome Zero é uma simplificação da idéia de uma política grandiosa e que é conhecida como Política de Segurança Alimentar e Combate à Fome. Não seria possível, nesse trabalho, abarcar todas as vertentes que constituem essa política. Mesmo havendo referência à várias delas, elegeu-se o Programa Nacional de Banco de Alimentos para ser melhor focado, pois sua elevada complexidade permite uma visão ampla sobre o Programa total, além de uma perspectiva de avaliação e seu alcance de futuro.

A análise do Banco de Alimentos do Município de São Paulo permite discutir-se a atuação governamental de combate à fome e à desnutrição. Utilizou-se um estudo qualitativo do Banco de Alimentos do Município de São Paulo para dialogar com o processo de investigação avaliativa para a Política de Segurança Alimentar.

Manteve-se a perspectiva de se poder colaborar para um melhor delineamento dos limites e potencialidades da iniciativa de banco de alimentos voltada para o combate da fome e também, como consequência, contribuir para a qualidade da atenção aos seus beneficiários. O estudo buscou apresentar as facetas do universo desta iniciativa política, visto que a doação, ação sustentada pela solidariedade de indivíduos – sua força motriz – é um elemento que tanto pode gerar predominantes efeitos de marketing, como pode propiciar efetivos benefícios sociais diretos.

Seguiu-se com o objetivo de também analisar os retornos que um Banco de Alimentos traz à sociedade, a partir da complementação de estudos de casos versados sobre o Banco de Alimentos do Município de São Paulo, considerando a sua voluntariedade e imprevisibilidade na doação de alimentos e avaliando sua posição dentro de uma política de combate à fome.

Segundo BETTO (2003), o Fome Zero não é uma iniciativa assistencialista de cunho essencialmente emergencial, liderada pelo governo Federal para sanar a fome e sim, uma política de inserção social que pretende resgatar a auto-estima e a cidadania daqueles que a perderam ou ainda não a encontraram. Mesmo assim, é possível que sejam tomadas medidas emergenciais, visando sanar problemas de ordem conjunturais, mas o foco essencial desta política é cuidar para que medidas estruturais de ataque às suas causas sejam efetivadas. De fato, o Projeto Fome Zero abrange mais de 50 ações políticas, classificadas em três segmentos: as ações de ordem estrutural, as de natureza específica e as de característica local (vide Quadro 1).

Quadro 1 – Projeto Fome Zero: Ações Estruturais, Específicas e Locais.

Fonte: www.presidencia.gov.br

Embora o Governo trate o Fome Zero como uma Política Pública de Segurança Alimentar, entende-se que se trata mais de um Programa de governo, com a marca do governo em exercício e não como uma Política de Estado de traço contínuo. É de se entender porém, o caráter intersetorial que foi atribuído a concepção de Política de Segurança Alimentar, tais como construção de estradas, acesso e qualidade educacional, programa de atenção básica à saúde etc. Essas ações conectam a Segurança Alimentar com o desenvolvimento estrutural de cidades, a política de saúde pública, com isto, fica subjacente que acabar com a fome no Brasil não é algo que depende tão só do incremento de atitudes solidárias mas de uma estratégia de governo que interfira nos objetivos de diversas áreas de ação governamental.

O Projeto Fome Zero tem mais de 50 (cinquenta) ações diferentes. Optou-se pelo estudo do Programa Nacional de Banco de Alimentos por se tratar de uma proposta de ação que lida diretamente com o alimento e que representa a possibilidade de resposta imediata a um problema que requer urgência, embora seja antigo, persistente e de difícil solução: o de romper com a fome no Brasil.

A iniciativa de Banco de Alimentos envolve uma nova racionalidade na captação e distribuição de alimentos a qual ainda é sazonal, individual e também voluntária. Deste fato decorrem os mais básicos questionamentos desta análise, quais sejam: as doações voluntárias têm alguma efetividade além da mobilização da sociedade sobre o problema da fome? Como pensar iniciativas de uma Política de Segurança Alimentar sustentada por doações voluntárias e, portanto, numa estrutura de imprevisibilidade e incerteza? Teria de fato o Banco de Alimentos a capacidade/potencialidade de combater a fome e o desperdício? Se tem, ela é ocasional ou perene?

A princípio, o Banco de Alimentos se apresenta como uma maneira de combater a fome dando novo destino a gêneros alimentícios que estariam sendo encaminhados para descarte. Pretende, desse modo, ser um canal de gestão da captação/distribuição de alimentos enfrentando o desperdício. O desperdício, por

sua vez, é um paradoxo em uma sociedade onde há fome porque simultaneamente, o que é desprezado por parte saciada da sociedade, pode ser a solução para a outra, deficitária quanto a esses gêneros. Ao buscar a redistribuição do desperdício, o Banco de Alimentos não atua nas causas da fome – basicamente a insuficiência de renda para acesso aos gêneros alimentícios no mercado. A própria existência de desperdício já indica que não há escassez na produção de alimentos.

O Banco de Alimentos, além de lidar com a citada redistribuição do desperdício, ao mesmo tempo, lida com o risco de institucionalização da caridade (esmolas). Isso pode suscitar uma Política Pública que, ao invés de garantir uma ação permanente com vistas a propiciar uma Segurança Alimentar e solução do problema da fome, fomenta uma caridade sazonal, individual e voluntária, podendo traduzir-se como uma ação insuficiente e insegura para compor a Política Pública Nacional de Segurança Alimentar.

O investimento para se criar e manter um Banco de Alimentos deve ser precedido de análises de investimento com a visão de que seu implante não represente maior investimento financeiro do que aquele necessário para que os alimentos que fossem adquiridos diretamente no mercado, sob concorrências ou licitação. O círculo vicioso de custos agregados volta a pressionar o custo. Em síntese, a instituição e manutenção de um Banco de Alimentos com o objetivo de combater o desperdício e a fome somente se justifica quando o custo de distribuição dos alimentos for inferior ao seu preço quando captado no mercado. Em virtude desse provável alto custo, resta-nos discorrer sobre o fato de o Banco de Alimentos ser apenas essa ação de Política de Segurança Alimentar ou talvez um meio a mais de clamar a população à participação de uma esfera da vida social (e política). Neste contexto estaria associada à idéia original do aproveitamento de alimentos uma segunda idéia que seria a de se educar a população a ponto de que seu olhar vá além de uma mera doação.

COHEN & FRANCO (1994), fazem uma explanação cartesiana de ação/reação, quando dizem que há duas saídas possíveis para que países em desenvolvimento da América Latina, solucionarem questões de cunho social, quais sejam: gerar emprego ou diminuir a desigualdade social, via melhoria da distribuição de renda. Ambas as saídas não parecem ser de fácil resolução; daí entende-se que deste descompasso social surgem as grandes aplicações que têm sido direcionadas às políticas públicas, principalmente no que concerne a racionalização de recursos.

Os estudos a respeito de avaliação de políticas públicas estão se expandindo rapidamente. Em que pese esse dado ser positivo, ele mostra a despreocupação com que se vinha implantando tantos projetos no Brasil, com imenso investimento financeiro mas cuja falta de avaliação não tem permitido visualizar ou mensurar a eficácia dessas ações e que desse suporte a um plano de combate à miséria em geral e, em especial, de combate à fome. Isto significa dizer que avaliação é um caminho seguro e dimensionável para produção de embasamento suficiente para se direcionar a adequada ação social.

O processo de avaliação tem se tornado ponto chave em diversas atividades, principalmente quando se trata de projetos essencialmente sociais, que na maioria das vezes tem sua implantação concretizada a partir de recursos públicos. Neste caso, a responsabilidade atribuída ao gestor tem um maior peso social. De fato, quando tratamos de um projeto social, viabilizado por recursos de impostos de alguns ou pela boa fé de outros, sem dúvida precisamos compreender o sentido da responsabilidade com a sociedade dentro de uma visão mais ampla, isto é, como “um compromisso intencional com a real transformação e melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, pela via de programas e serviços públicos” (CARVALHO, 2004). Acrescenta-se a isso o estímulo que surge através da transparência da verbação do dinheiro público, dada pela avaliação, gerando um maior engajamento da sociedade e tornando-a “de fato” participativa.

Usar eficientemente os recursos financeiros, humanos e materiais, operar com custo mínimo atendendo o máximo possível, agir com qualidade, recolher sempre informações apuradas para poder (re)orientar o direcionamento da ação, para a captação de recursos e sobretudo, para permitir um exercício de controle social: estes são alguns elementos imprescindíveis para uma adequada administração.

Neste momento pode-se aventar que uma forma de avaliação possa ser a de mensurar o impacto político que certo projeto possa suscitar na população, quer seja medido pela adesão, quer seja pela geração de protestos. A literatura sobre os projetos essencialmente sociais e sobre as políticas públicas, tem apontado para um novo horizonte. Sob a perspectiva da sociedade, estes programas até o momento têm sido feitos, produzidos e direcionados para o conjunto social e não pelo conjunto social. A nova óptica tem apontado para o horizonte em que seja instituída uma intersecção entre os ambos os conjuntos, o da sociedade para que estão sendo produzidas as atividades e o conjunto daqueles que os produzem, mormente (e não exclusivamente) o governamental. Somente com a avaliação das atividades foi possível identificar a necessidade e ganhos que a participação social pode agregar ao conjunto da ação, assim, “a avaliação é a oportunidade de transparência e interlocução política. Possibilita o exercício do controle social, mecanismo valioso de democratização da gestão pública” (CARVALHO, 2004:1).

O capítulo primeiro apresenta as medidas da fome no Brasil e no mundo, quais os parâmetros para a mensuração dos valores, trabalhados pelas agências nacionais de pesquisa e como estes valores de algum modo, podem interferir no sucesso da atuação político-governamental. Trabalhou-se com conceitos sobre Segurança Alimentar, fome, estado nutricional, desnutrição, no sentido de se esclarecer algumas idéias veiculadas equivocadamente pela mídia em geral. Ainda acrescenta-se a este primeiro momento uma leitura cartográfica de representação da fome no Brasil. Esta leitura, rica também por suas possibilidades de escala variável, também se nos apresentou como um

instrumento de grande valia, não apenas para a mensuração da fome no Brasil, mas por abrir a possibilidade de identificar onde estão aqueles que sentem a fome.

Dando seqüência, no Capítulo 2, buscou-se trazer à baila as noções sobre políticas de segurança alimentar e combate à fome, deste a década de 1950 até os dias atuais. Estes últimos, melhor enfatizados, nos apresentaram as avaliações e tendências nas políticas sociais que versam sobre o tema em voga. A partir do exame de iniciativas governamentais relacionadas tanto à alimentação e nutrição quanto ao combate da fome, buscou-se fazer uma leitura de sua continuidade e efetividade, no sentido de compreender o comportamento da atuação do Estado ao longo do período. Fez-se neste momento uma incursão dialógica entre as tendências recentes pelas quais tem passado a política pública nacional e as políticas de combate à fome, especificamente.

No Capítulo 3 foram expostas as características gerais de iniciativas de combate ao desperdício de alimentos no Brasil: o Banco de Alimentos e a Colheita Urbana, cujo foco recai sobre o município de São Paulo e a grande região. Estão descritos os elementos básicos da estrutura, funcionamento e gestão do Banco de Alimentos particularmente no município de São Paulo. Ao final do capítulo fez-se uma discussão sobre o atendimento, a demanda e o alcance do Banco de Alimentos do Município.

Dentre as diversas ações do Fome Zero, denominação da Política Nacional de Segurança Alimentar no Brasil, criada nos primórdios do governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (eleição para 2002 – 2006), ressaltou-se especificamente o Programa Nacional de Banco de Alimentos, que procura incentivar a criação e manutenção de Bancos de Alimentos em médios e grandes municípios.

Acreditamos que este trabalho logrou aproximar-se bem dos objetivos a que se propôs. Em que pese o foco principal estar sobre o Banco de Alimentos,

não se poderia iluminá-lo significativamente, sem discorrer sobre os fatores que levaram à sua existência. Primordialmente seria o Programa Fome Zero. Contudo, sob esse slogan, aglomeraram-se quase todos os programas que têm por fito o combate à miséria em geral, e não apenas à fome, tão presente em nossa nação, desde vários anos.

1. INSEGURANÇA ALIMENTAR

Desde o pós Primeira Guerra mundial, o termo segurança alimentar passou a apresentar desdobramentos com mais significados para as nações, do que apenas o de possuir meios ou recursos naturais (oferta de matérias-primas) para a produção alimentícia. Até então, o conceito estava atrelado a situações emergenciais bélicas. O conceito moderno de segurança alimentar passou a apresentar ressonâncias nos ideários nacionais, provocando influências também na arena das relações internacionais. Isso se deveu não somente às situações conjunturais de escassez de alimentos ou ao seu racionamento estratégico, comum em situações de guerra (e pós-guerra), mas também à possibilidade de uma nação não estar sob a sujeição de outra, quando puder ter controle ou influência no fornecimento e na circulação de seus próprios alimentos (NORONHA & MACHADO, 2003). Desta forma, a noção de segurança alimentar passou a ser atrelada à perspectiva de segurança nacional e assim, impulsionou as nações a trabalharem suas políticas econômicas com vistas àquela auto-suficiência e controle de sua circulação.

Novos enfoques têm sido dados para outros fatores adjuntos ao conceito de segurança alimentar, mas que parecem ainda pouco difundidos. De fato, são elementos importantes para se poder pensar em propostas mais abrangentes para a manutenção desta segurança, como por exemplo fatores vinculados a condições ambientais de salubridade como acesso a água potável (HOFFMANN, 1996). Nesta mesma perspectiva VALENTE (2001) ressalta a importância do conceito de *livelihood* para o entendimento de uma segurança alimentar mais ampla, isto é, “modos de vida” referentes à segurança alimentar e nutricional, estruturados em três vertentes fundamentais (e que devem ser mantidas sempre inter-relacionadas): a segurança alimentar, a segurança de saúde e a segurança da gestante e bebê.

Embora haja estas abordagens contemporâneas e mais completas sobre o conceito de Segurança Alimentar, no que concerne ao bem-estar e à saúde do

indivíduo, no Brasil têm-se encontrado conceitos que apontam para direção diferente e, assim, talvez deixem a desejar.

Em países cuja distribuição de renda é desequilibrada, como no Brasil, a situação de insegurança alimentar se deve mais aos casuísmos na distribuição e acesso aos alimentos por conta de renda insuficiente, do que à produção insuficiente de gêneros (da indústria) alimentícios. Em uma sociedade de mercado como esta, onde também há conotação do alimento como sendo mercadoria, cujo custo é determinado pelas leis da oferta e procura, a fome não se deve à escassez de alimentos, mas sim, às distorções de um setor produtor perverso que, embora emparelhado com uma política governamental, está no mais das vezes divorciado do interesse da população (CASTRO & COIMBRA, 1985). Deste modo, a pobreza dos grupos subalternos acaba provocando a cisão do acesso ao alimento no mercado e os coloca na situação de inseguros alimentares. Pode ser devido a esta característica brasileira que a tônica dos debates e iniciativas em detrimento da Segurança Alimentar ainda esteja mais relacionada à oferta, à circulação e ao acesso aos alimentos do que à (plena) saúde dos indivíduos.

Apesar da resposta aparentemente superficial que essas perspectivas apresentam, deparados com a complexa demanda e reais necessidades dos indivíduos, já é possível encontrar-se, também na literatura nacional, ensaios sobre conceitos mais abrangentes. BELIK (2003) afirma que atualmente o conceito de segurança alimentar está em debate e (re) construção; e as discussões mais contemporâneas têm apontado para a adoção de novos conceitos como o de soberania alimentar e sustentabilidade alimentar.

Los hogares tienen seguridad alimentaria cuando todo el año disponen de acceso a la cantidad y variedad de alimentos inocuos que sus integrantes requieren para llevar una vida activa y saludable. En el hogar, la seguridad alimentaria se refiere a la capacidad de garantizar la disponibilidad de alimentos, ya sea que la familia los produzca o los compre, a fin de satisfacer las necesidades de todos sus integrantes (FAO – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação, 2004. www.fao.org).

Parece ocorrer nestas abordagens, um paradoxo: enquanto a noção de segurança alimentar atém-se mormente à produção, circulação e oferta dos gêneros alimentícios (ainda sem especificações quanto às suas propriedades nutricionais), vê-se a noção de estado nutricional atrelada à saúde do indivíduo, ao seu bem-estar fisiológico. Este contra-senso expõe que o estado nutricional é um conceito tido como base para a construção metodológica dos indicadores relativos à fome, desnutrição e carência alimentar, mas não expõe o conceito de Segurança Alimentar (propriamente dito) atrelado com o de estado nutricional. Este conceito tem sido vinculado a uma lógica de mercado/mercadoria, onde não se vê assegurado o acesso ao alimento para a população e sim, a necessidade de estruturar sua distribuição por sobre a totalidade do território.

Os documentos relativos à Segurança Alimentar, examinados neste estudo e citados na bibliografia, fazem referência à garantia da oferta de alimentos, à qualidade do alimento ofertado, à existência digna do indivíduo, entre outras premissas. Entretanto, os mesmos conceitos não são claros quanto à explicação do que são alimentos seguros, nem do que são alimentos de qualidade, nem mesmo o que é a existência digna para o indivíduo. O conceito de Segurança Alimentar ainda não referencia as suas posições mais específicas no tocante às propriedades que os alimentos devem apresentar, ou as porcentagens diárias do consumo dos gêneros alimentícios que o indivíduo deva ingerir. Ao mesmo tempo estas especificações são indicadores importantes para se avaliar a exeqüibilidade das ações políticas, pois podem servir de baliza para a avaliação dessas ações, em projeto ou já implantadas.

Um marco importante de discussão da situação da fome no mundo foi a Cúpula Mundial de Alimentação, que se realizou em Roma em 1996. Nessa ocasião, também se julgou importante a definição de um conceito de segurança alimentar, cujo sentido é o de

“garantir a todos condições de acesso a alimentos básicos e de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo para uma existência digna,

em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana”.
(www.fao.org).

Poucas vezes encontrou-se referências que apresentam conceitos relativos também ao estado nutricional¹ do indivíduo. Há um conceito de segurança/insegurança alimentar, em construção, que está sendo desenvolvido pelo Banco Mundial e também pela FAO, mas que ainda não foram divulgadas com informações completas quanto à sua formatação metodológica. Sabe-se somente que o Banco Mundial o calcula dividindo a renda familiar pelo gasto domiciliar com alimentação, enquanto que a FAO associa o consumo alimentar mínimo esperado de 1900 Kcal/dia/pessoa, de acordo com o gênero e a idade dos indivíduos, e a disponibilidade de alimento encontrada (SAWAYA et al, 2003).

Segundo registros do Governo Paralelo do PT (1991), é fundamental trabalhar-se com a perspectiva de Segurança Alimentar enquanto construção de uma política de direito do cidadão e, portanto, evidenciar a exigência da responsabilidade do Estado na sua provisão. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA em 1993 veio dar um novo alento a essa política. Buscou-se estruturá-la com base sobre cinco elementos fundantes: a) suficiência na oferta de alimentos de forma a atender a demanda efetiva e potencial; b) estabilidade nesta oferta; c) autonomia em prover, mediante a auto-suficiência produtiva, a oferta de alimentos básicos; d) sustentabilidade com relação aos recursos naturais; e) equidade do acesso (universal) com relação a quantidade e qualidade do alimento.

O conceito de Segurança Alimentar utilizado pelo órgão competente junto ao governo de nossa federação, sob o título de Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, traz em seu bojo as mais recentes proposições, englobando na sua proposta ações mais amplas.

¹ Segundo a Organização Pan Americana da Saúde (1976), estado nutricional é a situação do organismo resultante da ingestão de alimentos e de sua assimilação e utilização.

Todo mundo tem direito a uma alimentação saudável, acessível, de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente. Isso é que chamamos de Segurança Alimentar e Nutricional. Ela deve ser totalmente baseada em práticas alimentares promotoras da saúde, sem nunca comprometer o acesso a outras necessidades essenciais e nem mesmo o sistema alimentar futuro. Outro detalhe importante é que a Segurança Alimentar e Nutricional deve ser realizada em bases sustentáveis. (<https://www.presidencia.gov.br/consea/exec/index.cfm>)

O Projeto Fome Zero – uma proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil (2001), política pública direcionada para acabar com um dos piores efeitos de insegurança alimentar – a fome – parte do pressuposto de que a alimentação², como direito do cidadão, deve ser abrangente. E apenas a título de comparação, o projeto conceitua Segurança Alimentar e Nutricional assim como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional o faz:

Segurança Alimentar e Nutricional é a garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais e nem o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis. (2001:15)

1.1. Desnutrição e fome

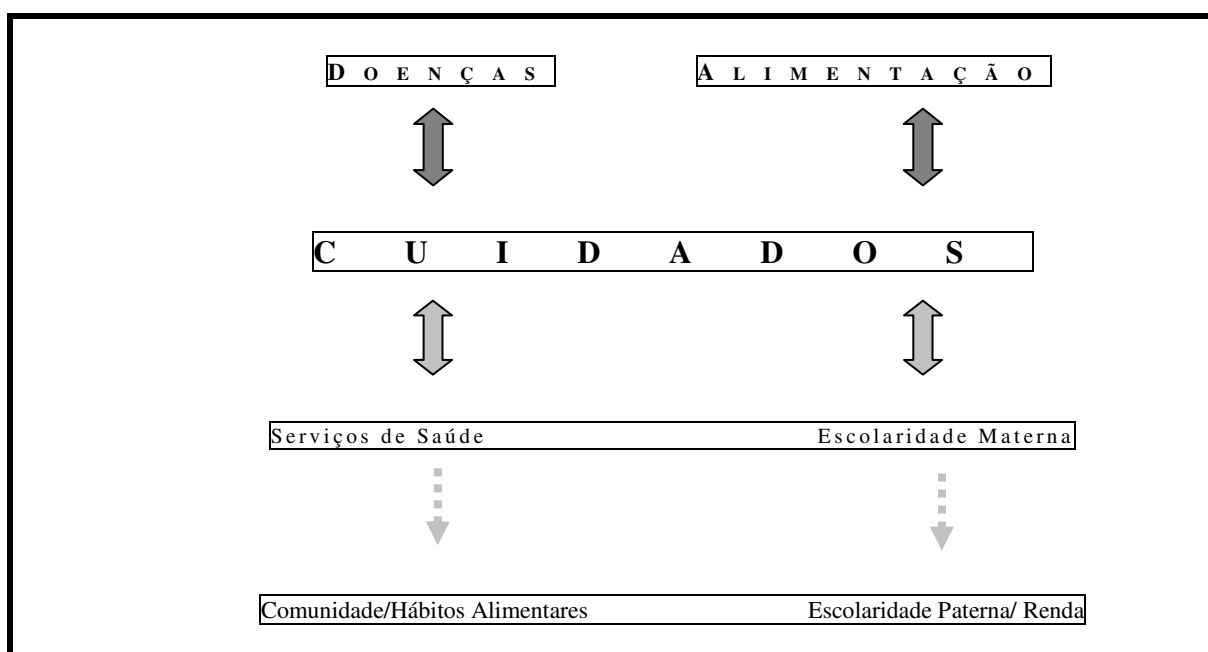
A desnutrição energético-protéica consiste em um conjunto de condições patológicas derivadas de uma deficiência na oferta, transporte ou utilização de nutrientes pelas células do organismo, comumente associada a infecções (Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional, 1991). Nesse sentido, a desnutrição não é apenas uma situação fática, mas um processo instalado dessas condições patológicas. Considerada um dos mais importantes problemas de saúde pública mundial devido às conseqüências que acarreta sobre o desenvolvimento e crescimento, principalmente da população infantil, a

² Alimentação é um processo voluntário e consciente pelo qual o ser humano obtém produtos para seu consumo. Organização Pan Americana da Saúde (OPAS), 1976.

desnutrição ainda é um problema típico dos países em desenvolvimento (MONTEIRO, 1997).

A desnutrição está associada inicialmente à insuficiência de disponibilidade de alimentos ou à sujeição a focos de doenças, associados à ausência de saneamento básico, como água potável, esgoto tratado etc. Além disso, a falta de acesso aos serviços de saúde e de educação também podem colaborar com a ampliação do quadro de desnutrição de dependentes, mormente crianças (MONTEIRO et al, 2000).

Quadro 2 – Desnutrição: Modelo Causal.



Fonte: Descrição baseada em Situação Mundial da Infância – UNICEF, 2001.

O padrão National Center Health Statistics (NCHS), recomendado pela Organização Mundial da Saúde (1995), considera uma alimentação equilibrada aquela que contém de 10% a 15% de proteínas, 50% a 60% de carboidratos e o restante, de gordura; essa distribuição é designada como pirâmide alimentar. É diagnosticado algum grau de desnutrição protéico energética, quando alguma das relações antropométricas como peso/altura, altura/idade ou peso/idade mostra-se alterada; vide padrão NCHS (1995). Se o indivíduo não tiver acesso à boa

alimentação, a possibilidade de ter seu desenvolvimento comprometido será ampliada. O comprometimento também pode advir das condições do meio ambiente. Do ponto de vista ambiental, a melhoria das condições de saneamento básico, como a ampliação do abastecimento de água e da rede de esgoto, apresenta-se como fator determinante para a qualidade de vida e saúde de uma determinada população.

A desnutrição é um processo derivado de um modelo causal, ou seja, é um processo que normalmente inicia-se com uma defasagem na alimentação do indivíduo, o que é mais comum em países em desenvolvimento, ou pode irromper por motivo de doença. Este processo de desenvolvimento da desnutrição é, portanto, um processo que (co) responde a uma determinada causa; em primeira instância ela pode provir de doenças instaladas no organismo da pessoa ou na escassez de alimento propriamente dito. Assim, se não forem tomados os cuidados necessários com rapidez, a desnutrição tende a alcançar estados crônicos. Quaisquer destes problemas podem ser minimamente contornados na medida em que seja possível estabelecer um diálogo com os cuidados à saúde, isto é, assistência médica, serviços de saúde ou qualquer outro tipo de intervenção social estritamente direcionado às questões de saúde pública, no que tange à nutrição do indivíduo. Neste sentido, é muito difícil que um indivíduo passe por uma situação de desnutrição, estando ausente dos fatores da fome (*In* Revista Radis, 2003).

SEN (2000) apresenta uma posição interessantíssima sobre a incidência da fome em um determinado espaço, quando compara a fome com a inanição. Ele é claro quando afirma que não pode haver fome e inanição juntas, exceto em caso de violência social. Pode haver a falta de alimentos (produção) em um determinado caso; pode haver a falta de recursos para comprá-los, em outro. No primeiro, quando há produção deficitária e, portanto, escassez de alimentos, não há o que se comer; esta é a situação que pode levar os indivíduos à fome. Num segundo caso, quando há alimentos disponíveis no mercado e há pessoas com déficit de nutrientes porque não dispõem de renda suficiente para adquiri-los,

pode-se dizer que está havendo, ou irá ocorrer, um processo de inanição – uma situação de violência social. As políticas públicas, por sua vez, são absolutamente responsáveis por isso, caso contrário, seria um ato ou de omissão, ou de perpetração desse ato repudiável.

Há dois tipos de fome: a aguda, momentânea, e a crônica, permanente. A aguda, momentânea, desaparece com a ingestão de alimentos, sem maiores seqüelas; a fome crônica, que leva à situação de desnutrição em algum grau, ocorre quando não há energia suficiente para o bom desenvolvimento das atividades do organismo, durante um período extenso de tempo, a simples ingestão pode não fazer desaparecer os sintomas e algumas seqüelas podem tornar-se permanentes (MONTEIRO, 2003).

Uma contrapartida ao binário fome-inanição é o excesso de ingestão-sedentarismo. A Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF/2002-2003 (IBGE, 2004) constatou que no Brasil tem aumentado gradativamente a população em situação de obesidade. De fato esta é uma tendência mundial que, segundo BIHAN ET AL (2002), tem relação com a urbanização das cidades, mudanças em hábitos de vida, aqui incluídos os hábitos alimentares da população. O fenômeno da obesidade faz parte das denominadas ENTAS (Enfermidades não Transmissíveis ligadas à Alimentação) e, portanto, faz parte da problemática relativa à segurança alimentar e também às políticas de saúde pública. Os números revelados pelo IBGE são os seguintes: 4% da população adulta apresentou déficit e 40,6% apresentou excesso de peso. Entretanto, cerca de 85% das famílias afirmaram que têm dificuldade para comprar alimentos e que sua renda é insuficiente para garanti-los até o final do mês. Embora evidente, é necessário que se registre que tanto a falta, quanto o excesso de alimentos para o consumo humano, são indesejáveis e prejudiciais à saúde do indivíduo. A qualidade e preços dos gêneros alimentícios têm relação intrínseca com esta “nova” situação e a somatória desta equação resulta numa tendência verificada nos gastos com insumos alimentícios, mormente, produtos mais baratos e menos nutritivos (mais uma resultante de renda insuficiente).

Quadro 3 – Medidas da Fome.

Medidas da Fome	Índice de Desenvolvimento Humano - Municipal	Linha de Pobreza	Linha de Indigência	Linha de Carência Alimentar	Índice de Massa Corporal	Mapa da Fome no Mundo FAO/ONU	Mapa da Fome no Brasil FAO/ONU	Mapa da Fome IPEA	Mapa da Vulnerabilidade
Propostas	Comparar municípios ou micro regiões	Classificar a população entre aqueles que detêm e aqueles que não detêm renda suficiente para viver: considerando gastos com saúde, alimentação, educação, vestuário.	Classificar a população entre aqueles que detêm e aqueles que não detêm renda suficiente para viver: considerando apenas gastos com alimentação.	Estimar a proporção de indigentes, o gap médio per capita, o número médio de membros nas famílias, o total de pessoas e o público-alvo potencial de um eventual programa de erradicação da fome.	Permite aviação do estado nutricional das pessoas.	Representação cartográfica mundial	Representação cartográfica	Mensuração da quantidade de brasileiros que não têm condições de adquirir uma cesta básica	Compreensão da vida social de maneira menos economicista do que as demais metodologias, visualizando discrepâncias sociais que ocorrem internamente ao município.
Metodologias	Metodologia de concepção tridimensional que abarca as variáveis Longevidade, Educação e Renda	Excluindo gastos com moradia, levando em consideração as condições regionais de moradia da população e tomando como base a pesquisa nacional por amostragem domiciliar (PNAD): adotou-se o valor de referência de US\$1,00 dia para países em desenvolvimento.	Metodologia semelhante aquela utilizada para a construção da linha de pobreza, mas considerando apenas gastos com alimentação. Depreende-se desta metodologia a classificação de famílias em situação de extrema pobreza, indigência ou inseguros alimentares.	A definição desta linha trabalha com o conceito de consumo alimentar recomendadas pela FAO (2.200kcal/dia).	O IMC avalia o estado nutricional dos indivíduos. Utiliza as medidas de peso, altura e idade e, como referência utiliza padrões do National Center Health Statistics (NCHS) (6); é diagnosticado algum grau de desnutrição quando alguma das relações (peso/altura; altura/idade; peso/idade) está alterada.				
Valores no Brasil e no Mundo	IDH - M ⁽¹⁾ 0,766 IDH - M Renda ⁽¹⁾ 0,723 IDH - M Longevidade ⁽¹⁾ 0,727 IDH - M Educação ⁽¹⁾ 0,849	Número de pessoas em situação de pobreza ⁽²⁾: 57.875.918 milhões Percentual de famílias em situação de pobreza ⁽³⁾: Sudeste 17% Sul 18,3% Centro-Oeste 22,3% Norte 36,2% Nordeste 48,8%	Número de pessoas em situação de indigência ⁽⁴⁾: 25.131.263 milhões	Insuficiência de renda para adquirir calorias necessárias/famílias ⁽⁵⁾: 21% Famílias alvo ⁽⁵⁾: 7 milhões Público beneficiário estimado (em indivíduos)⁽⁵⁾: 32 milhões Estimativa do custo mensal de um programa de segurança alimentar baseado no tamanho deste público-alvo ⁽⁵⁾: R\$ 706 milhões Estimativa de seu custo anual ⁽⁵⁾: R\$ 8,5 bilhões		842 milhões subnutridos ⁽⁷⁾	15,6 milhões subnutridos ⁽⁸⁾	50 milhões subnutridos ⁽⁹⁾	

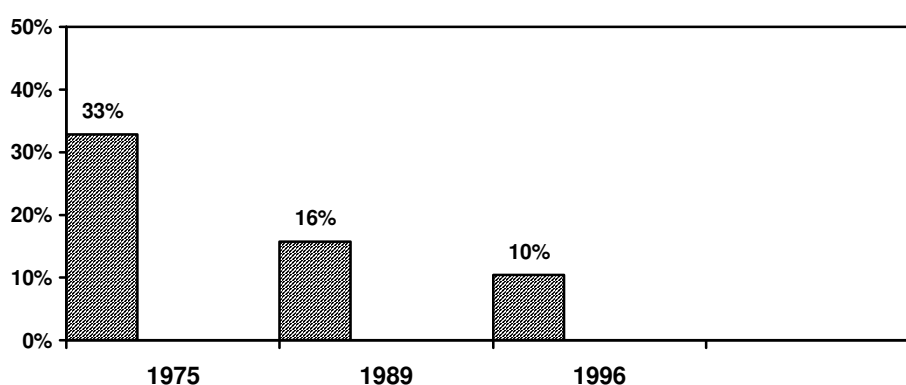
Notas: (1) IPEA; PNUD/IBGE, 1998 – (2) IPEA, 2001 – (3) Banco Mundial, 1999 – (4) IPEA, 2001 – (5) LAVINAS & GARCIA, 2004 – (6) WHO, 1995 – (7) FAO, 2001 – (8) FAO, 2001 – (9) IPEA, 1993.

A desnutrição infantil mostra prevalência elevada, ainda que tenha diminuído nos últimos anos. Segundo o Ministério da Saúde (1996), dados indicavam que 10,5% das crianças menores de cinco anos apresentavam déficit de altura/idade e 5,7% apresentavam déficit de peso/idade e, de acordo com os dados divulgados pela OMS, que confirmam estas estatísticas, a desnutrição infantil decaiu significativamente na última década. Especificamente no Brasil, entre o período de 1989 e 1996 ocorreu uma diminuição de praticamente 30% na prevalência da desnutrição. Vale ressaltar que no Brasil não é possível encontrar homogeneidade nas taxas de desnutrição, dado que cada região apresenta taxas bastante diferentes, podendo variar num intervalo entre 4% e 37,7% a presença de algum grau de desnutrição (BENÍCIO & MONTEIRO, 1997). As regiões Norte e Nordeste do país são aquelas que comportam os Estados com maiores taxas e preponderância de risco de desnutrição; esta visão de geoespacialidade demonstra situações diversas daquelas, como por exemplo, as regiões Sul e Sudeste, onde várias áreas já superaram o risco de desnutrição. Ainda assim, na relação campo/cidade, determinados municípios apresentam elevada presença de desnutrição em crianças menores de cinco anos, acentuadamente maior no campo, uma vez que os sistemas de saúde implantados acabam por privilegiar as áreas mais urbanizadas.

O Ministério da Saúde encomendou uma Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde (PNDS) cujas preliminares indicavam uma queda de cerca de 16,9% da desnutrição entre 1989 e 1996, tendo o Nordeste apresentado a maior redução: 35,9%. Embora o Centro-Sul tenha apresentado um aumento de 2,7%, estatisticamente a situação de desnutrição nesta região pode ser entendida como estável. Ainda, de acordo com a PNDS, a diminuição da desnutrição passou de 15,7% em 1989, para 10,5% em 1993, mas nas áreas rurais esta diminuição apresentou-se um pouco mais significativa: 16,3%. Segundo os especialistas do citado órgão, variações com prevalência da desnutrição em algumas regiões, bem como acentuadas quedas em outras, estão associadas ao poder aquisitivo da população, refletindo, portanto, a distribuição desigual de renda. De fato, os dados revelam que o índice de desnutrição no Brasil vem caindo drasticamente desde a

década de 1970, período em que a desnutrição infantil afetava 1 em cada 3 crianças menores do que 5 anos. Os dados correspondentes a 1996 traduzem que, a cada 10 crianças no mesmo segmento etário, apenas 1 apresenta algum grau de desnutrição.

Gráfico 1 – Situação da desnutrição no Brasil nas últimas três décadas.



Fontes: ENDEF / PNSN / DHS.

Dados da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO/ONU, 2001) informam que há 842 milhões de subnutridos no mundo. Aproximadamente 2% desse total localiza-se no Brasil, isto significa, 15,6 milhões de pessoas, o que representa 9% de nossa população.

Apesar de esse número de 15,6 milhões ainda ser bastante elevado, o relatório da FAO informa que ocorreu a redução de 3 milhões de desnutridos no Brasil, entre o período de 1990 a 2001, ou seja, houve retração de 18,6 milhões para 15,6 milhões de pessoas nessas condições.

Vale ressaltar que há discrepância nos dados referentes ao número de desnutridos/subnutridos no Brasil. O Mapa do Fim da Fome, da Fundação Getúlio Vargas (FGV, 2001), trabalha com o dado de 50 milhões de pessoas nesta situação (Brasil), já o Governo Federal com o dado de 44 milhões. O que estes dados sugerem é que as metodologias de apreensão da realidade são

concebidas de formas distintas. Neste sentido, justifica-se o aparecimento de metodologias comumente referenciadas na literatura específica e que, embora seus dados permitam leituras distintas entre si, servem de referência para a construção de novas políticas públicas.

Algumas metodologias, com essas características de distinção entre si, são abordadas a seguir.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), conceito elaborado pela ONU, traz consigo a proposta de escalonar países, de forma que se visualize claramente as deficiências e benfeitorias sob responsabilidade de políticas públicas, isto é, propõe traçar o panorama de uma determinada região e conseguir aferir quais, e em que medida, novas intervenções se fazem necessárias.

O IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - é uma adaptação do IDH no Brasil, e tem a ambição de comparar municípios ou microrregiões. A proposta de criação do IDH-M se refere a uma focalização maior da própria qualidade de vida, justamente porque ela está mais próxima do indivíduo e igualmente retrata sua realidade. Este indicador passa pelo processo de georeferenciamento municipal acarretando melhor fidedignidade do índice, uma vez que a própria unidade em análise é espacialmente menor. Esta forma de captação de índices permite que o próprio município possa utilizar-se dos dados levantados, adequando as políticas em implantação, à realidade regional. É claro que os dados de todos os municípios formarão o IDH nacional, mas, para diferenciá-lo quanto a essa forma de coleta, recebe o título de IDH-M (de município).

Países em desenvolvimento, que normalmente apresentam similaridades com relação à desigual distribuição de renda, taxas elevadas de desemprego, baixos índices de desenvolvimento humano, como o Brasil, possuem grupos subalternos que não dispõem do acesso a adequadas condições de vida. Os

índices de desenvolvimento humano exprimem este tipo de configuração em seus levantamentos, conforme se observa na Tabela 1.

Tabela 1 – Índice de desenvolvimento no Brasil, 2000.

Índice de desenvolvimento	Valores
IDH-M	0,766
IDH-M Renda	0,723
IDH-M Longevidade	0,727
IDH-M Educação	0,849

Fonte: IPEA, 2000.

Um outro enfoque é dado pela metodologia que classifica a população a partir da denominada Linha de Pobreza (LP), uma metodologia desenvolvida pelo Banco Mundial que busca classificar a população separando-a entre aqueles que detêm e aqueles que não detêm renda suficiente para viver, excluindo o equivalente a gastos com moradia, seja pagamento de aluguel ou parcelas de financiamento para aquisição da casa própria; leva em consideração as condições regionais de moradia da população e toma como base a pesquisa nacional por amostragem domiciliar (PNAD) – 1999. Para tanto, adotou-se o valor de referência de U\$1,00/dia/pessoa, utilizado para países em desenvolvimento. Essa classificação expressa, portanto, o grau de adequação da renda com que uma família provê a satisfação de suas necessidades básicas (gastos com saúde, alimentação, educação, vestuário entre outras).

Aplicada no Brasil, a pesquisa apresentou como resultado uma variação entre 17% e 48,8% de famílias pobres, ou melhor, vivendo com renda inferior à necessária estimada para o delineamento da Linha da Pobreza, de acordo com as cinco regiões do país. A Tabela 2 explicita essa distribuição.

Tabela 2 – Percentual de famílias pobres no Brasil, 1999.

Regiões	%
Sudeste	17,00
Sul	18,30
Centro-Oeste	22,30
Norte	36,20
Nordeste	48,80

Fonte: Banco Mundial, 1999.

A classificação social das famílias, cuja renda é insuficiente para a satisfação das necessidades básicas, é expressa pela linha de indigência. Esta é trabalhada com metodologia semelhante à utilizada para a expressão da linha de pobreza, mas institui, como satisfação das necessidades básicas, apenas o custo da alimentação (MONTEIRO, 2003). Obtém-se por essa metodologia a classificação de famílias que estão em situação de extrema pobreza, de indigência ou como inseguros alimentares.

Segundo dados disponibilizados pelo IPEA, em 2001 o número de pessoas abaixo da linha de pobreza era de 57.875.918. Dentro dessa massa o número de pessoas abaixo da linha de indigência, era de 25.131.263 milhões de pessoas.

LAVINAS (2004) publicou uma análise sobre programas de combate à fome, cuja metodologia sustenta-se na estruturação de uma linha de carência alimentar. A definição desta linha trabalha com o conceito de consumo alimentar recomendadas pela FAO, a qual estipula uma quantidade energética mínima para uma pessoa normal, (isso seria de 2.200 Kcal/dia). As possíveis análises subsequentes à aplicação desta metodologia permitem que o pesquisador estime a proporção de indigentes, o *gap* médio *per capita*, o número médio de membros nas famílias, o número de famílias, o total de pessoas e o público-alvo potencial de um eventual programa de erradicação da fome. Segundo esta metodologia, tem-se no Brasil que 21% da população, ou seja, 32 milhões de pessoas, estariam em situação de carência alimentar o que representaria 7 milhões de famílias, conforme vê-se no Quadro 4.

Quadro 4 – Linha de carência alimentar.

Termos	Brasil
Insuficiência de renda para adquirir calorias necessárias/famílias	21%
Famílias-Alvo	7 milhões
Público beneficiário estimado (em indivíduos)	32 milhões
Estimativa do custo mensal de um programa de seguridade alimentar baseado no tamanho deste público-alvo	R\$ 706 milhões
Estimativa de seu custo anual	R\$ 8,5 bilhões

Fonte: Lavinias, 2004.

Segundo ROCHA (2005) é bastante comum a (dúbia) associação entre a pobreza e a fome. Pobreza é um conceito diretamente vinculado à renda do indivíduo, enquanto que a fome é algo que tem relação com seu estado nutricional. A autora, portanto, atenta para o fato de que esta relação nem sempre é verdadeira.

“Assim, embora os indigentes sejam definidos como aqueles cuja renda familiar per capita é insuficiente para a aquisição de uma alimentação adequada, eles não são necessariamente subnutridos. Utilizar a linha de indigência para delimitar a população que passa fome significa, felizmente, superestimar o tamanho do problema.” (ROCHA, 2005:175).

Depreende-se que ao usar o termo “felizmente” a autora afirma que o número de subnutridos calculado por esse método é maior do que o número de subnutridos encontrados de fato.

A melhor forma para dimensionar a questão da fome seria através de pesquisas que fizessem alusão tanto ao consumo alimentar quanto à renda per capita familiares (PELIANO, 1996). BELIK (2003) indica um outro método bastante interessante que é a mensuração do Índice de Massa Corporal (IMC) dos indivíduos, mas alerta para a dificuldade de se coletar esse tipo de informação. O IMC fornece um índice que permite avaliar-se o estado de saúde uma pessoa, numa relação de peso, altura, gênero e idade.

Ocorre que, por questão de complexidade logística ou orçamento elevado, as pesquisas que pretendem mensurar o contingente de pessoas que passam fome no Brasil têm trabalhado com dados referentes à renda familiar *per capita* e custo de cestas básicas, deixando um pouco postergadas análises do estado nutricional dos cidadãos.

LOPES & TELLES (1996) trazem uma importante colaboração quando nos orientam sobre a forma de como foram coletadas informações (ainda hoje utilizadas na construção de indicadores sobre fome, miséria e indigência por exemplo), bem como sobre suas limitações e dimensões. Suas discussões

podem ser resumidas com a seguinte crítica a respeito da utilização metodológica e prática sobre as linhas de pobreza:

As linhas de pobreza rurais são claramente subestimadas, sendo, como são, extrapoladas a partir de dados de quase 20 anos atrás. O método de extrapolação pressupõe que o custo de vida rural evoluiu como o metropolitano (...) A metodologia consiste, em última análise, na comparação de rendas familiares per capita (corrigidas ou não) com linhas de indigência ("pessoas cuja renda familiar corresponde, no máximo, ao valor de aquisição de cesta básica de alimento que atenda, para a família como um todo, aos requerimentos nutricionais recomendados pela FAO/OMS/ONU" (...)) O grande problema está no cálculo do valor dessas linhas. Os dados existentes para esse cálculo são antigos (ENDEF 1974/75) e somente existem boas informações para atualizá-los (as POFs – Pesquisa de Orçamento Doméstico e séries de preços), para as áreas metropolitanas. Assim, não se tem outra maneira, a não ser estimar linhas das zonas metropolitanas (LOPES&TELLES, 1996:67).

Estima-se que hoje a população rural seja de aproximadamente 39 milhões de pessoas e a urbana, cerca de 138 milhões. Esses valores correspondem ao percentual de 19% e 81% respectivamente (IBGE, 2002).

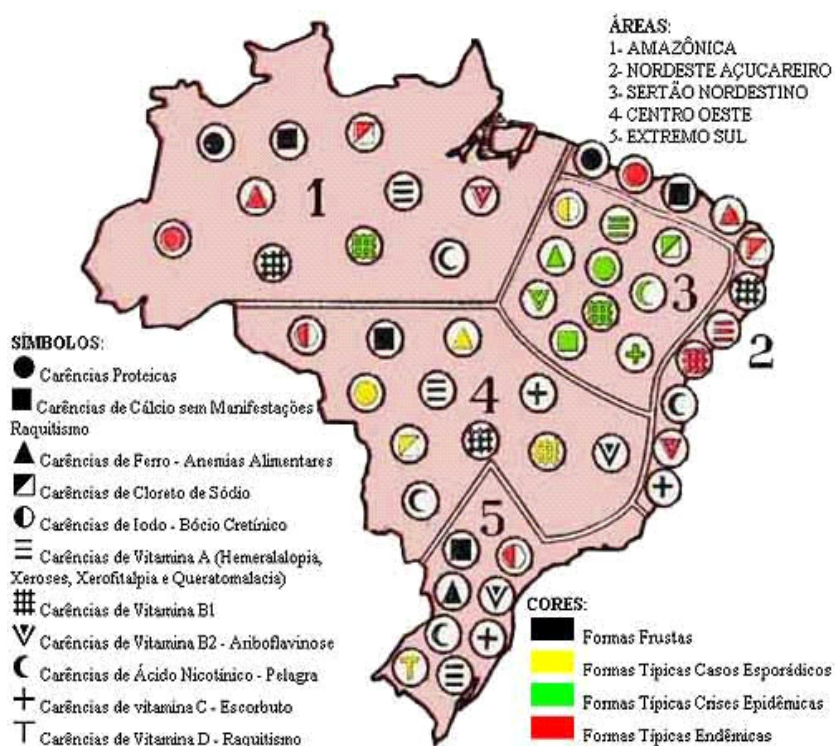
Considerando os estudos referentes à situação da desnutrição e análises dos programas de combate e erradicação da fome, tanto quando se trata de diagnóstico e análise, quanto de propostas de solução para aqueles que se encontram em situação de pobreza ou privação, há tendência mundial em se trabalhar com conceitos substancialmente economicistas. Entendeu-se como sendo necessária a pontuação de marcos (normalmente traduzidos em linhas – de indigência, de pobreza, de carência alimentar etc.) para que se pudesse identificar a população-alvo objeto dos programas sociais, não apenas para os programas de combate à erradicação da fome, mas também estendido às demais linhas. FRIEDMANN (1968) critica negativamente essa tendência, pois afirma que não compreende a pobreza como de fato ela se apresenta, de forma diversa e abrangente, mas apenas como uma linha divisória que taxa aqueles que estão em situação de pobreza.

1.2. A distribuição geográfica da fome

A estruturação de mapas relativos à fome e à pobreza não é algo novo na literatura científica, mas vem se desenvolvendo bastante recentemente. Novas metodologias estão sendo usadas, principalmente aquelas que procuram associar diferentes, e o maior número viável, de possibilidades indicativas que tratem do tema em voga. A especificidade georeferencial contribui eficazmente para a setorização do diagnóstico e, conseqüentemente, para seus apontamentos resolutivos.

Vejamos alguns exemplos e técnicas metodológicas complexas, utilizadas na construção de mapas relativos à fome, carências alimentares, exclusão e vulnerabilidade de populações.

Mapa 1 – Mapa das carências nutricionais: Josué de Castro.



Fonte: <http://www.josuedecastro.com.br/port/fome.html>

A alimentação do brasileiro tem-se revelado, à luz dos inquéritos sociais realizados, com qualidades nutritivas bem precárias, apresentando, nas diferentes regiões do país, padrões dietéticos mais ou menos incompletos e desarmônicos. Numas regiões, os erros e defeitos são mais graves e vive-se num estado de fome crônica; noutras, são mais discretos e tem-se a subnutrição. Procurando investigar as causas fundamentais dessa alimentação em regra tão defeituosa e que tem pesado tão duramente na evolução econômico-social do povo, chega-se à conclusão de que elas são mais produto de fatores sócio-culturais do que de fatores de natureza geográfica. CASTRO (1953:33).

Cita-se Josué de Castro (1908 – 1973) não somente enquanto cientista membro fundador da Sociedade Brasileira de Alimentação (1940) e membro do primeiro Comitê da FAO/ONU (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação, 1952), mas também por sua vasta produção científica e literária sobre o tema da fome no Brasil tais como “Geografia da Fome”, “Fome um tema Proibido”. Josué de Castro denunciou a fome como questão de saúde pública, apontou a fome como um mal endêmico que pode conduzir à morte e, principalmente, enquanto fenômeno social. Josué de Castro pode ser considerado a primeira e ainda relevante referência para os estudos de nutrição, fome e alimentação no Brasil.

Josué de Castro apresentou na década de 1940 um mapa de carências alimentares em que se pode observar que a vastidão do país tende a tornar a cultura alimentar das diversas populações bastante diferentes entre si. Ele comprova a teoria de que a fome no Brasil não está associada a *deficits* da produção agrícola, mas sim à renda e à cultura de seu povo.

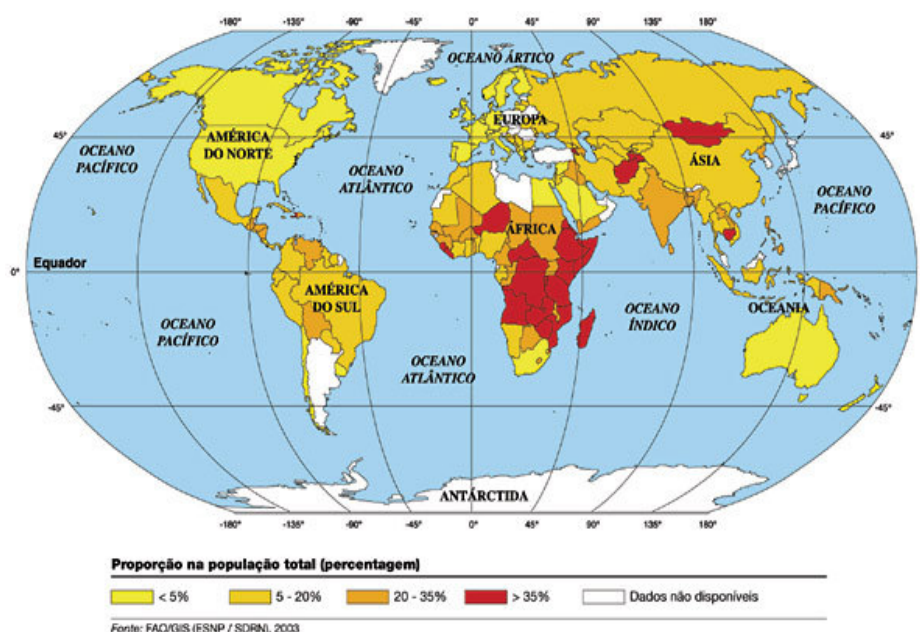
Nas palavras de Ignacy Sachs:

“Geografia da Fome (...) o primeiro grande livro de Josué de Castro, publicado em 1946 ficará como uma das grandes obras do pós Guerra. Sobretudo pela metodologia, ou seja, a idéia de que os grandes problemas sociais – e a fome é um deles – têm que ser mapeados. Eu sei que a maioria de meus colegas adoram estatísticas, médias, mas as médias encobrem a verdade; é só através de um mapa que a gente sabe onde estão as vítimas de uma situação onde estão as concentrações. A outra idéia foi, evidentemente, a de distinguir diferentes formas de fome,

subnutrição crônica. A terceira grande idéia foi de analisar estes problemas dentro de um contexto ecológico.” (depoimento de Ignacy Sachs em vídeo de Tendler: ‘Josué de Castro, cidadão do mundo’)

“(…) um país pouco conhecia a fome do outro, então eu creio que Josué teve esses dois papéis importantes. Primeiro mostrar a generalidade do fenômeno da fome e ao mesmo tempo, como ela se dava em diferentes áreas. Não é a mesma coisa a fome, como ele bem mostrou, no nordeste da cana-de-açúcar ou no nordeste árido; mas também não é a mesma coisa a fome na Ásia e a fome na África. Ele mostrou isso como mostrou a diferença entre o problema da falta de comida nos séculos anteriores e o problema da fome no século presente. Quer dizer, antigamente a fome era o resultado da Guerra, era a dificuldade de transporte e hoje, nós temos transporte fácil (...) e a fome não é mais localizada, ela se tornou geral” (depoimento de Milton Santos em vídeo de Tendler: ‘Josué de Castro, cidadão do mundo’).

Mapa 2 – Mapa da fome no mundo.



Fonte: FAO, 2003.

Mapa 3 – Mapa da fome na América do Sul.

Fonte: FAO, 2003.

Mapa da vulnerabilidade

O Mapa da Vulnerabilidade, realizado em acordo entre o CEM-CEBRAP e a Secretaria de Assistência Social, SAS-PMSP (2004) é entendido como uma metodologia para a compreensão da vida social de maneira menos economicista do que as metodologias já referidas. Esta metodologia permite um entendimento do grupo social, também referenciado por elementos captados pelo IBGE, mas de forma setorializada no interior do próprio município. Desta forma é possível visualizar discrepâncias sociais que ocorrem internamente no município, diferentemente do índice de Desenvolvimento Humano, por exemplo, que oferece apenas classificações para o município, referidas ao total de municípios classificados.

O projeto “Mapa da vulnerabilidade social e do déficit de atenção a crianças e adolescentes no Município de São Paulo” visa a detecção de diferentes condições de carências sociais por meio da análise da distribuição da estrutura sócio-econômica no espaço urbano. A

exposição de certas populações e áreas a diferentes situações de vulnerabilidade social é abordada a partir da descrição das características sócio-econômicas e demográficas dos setores censitários do município de São Paulo, a partir das informações fornecidas pelo Censo 2000. A cidade de São Paulo tem 13.193 setores censitários.

O nível de desagregação dos dados no setor censitário permite a visualização detalhada desses grupos no interior do município, conforme pode ser observado nas cartografias - produzidas tanto para São Paulo, como para cada uma das subprefeituras. A descrição dos oito grupos pode ser conferida a seguir.

Nenhuma privação (Grupo 1): pode-se dizer que este grupo agrega a população mais rica, com alta escolaridade, poucas crianças, pouca densidade e mulheres chefes em sua maioria com alta escolaridade.

Privação muito baixa (Grupo 2): este grupo se assemelha ao grupo 1 em termos de condições de vida e presença de crianças e adolescentes, porém a idade média do responsável é um pouco superior, e apresenta maior proporção de mulheres com menos escolaridade – com até 8 anos de estudo.

Baixa privação – condições de precariedade sócio-econômica médias e presença de famílias idosas (Grupo 3): o grupo apresenta famílias mais idosas do que os dois grupos anteriores. Apresenta ainda a menor concentração de crianças de 0 a 4 anos e baixa presença de jovens de 15 a 19 anos.

Média-baixa privação – condições de precariedade sócio-econômica altas e presença de famílias velhas (Grupo 6): este grupo apresenta características bastante interessantes: possui a maior concentração de chefes mulheres. Possui também chefes mais idosos, com baixa presença de crianças de 0 a 4 anos, porém a presença de adolescentes é análoga à média do município. Em termos de rendimento e escolaridade possui um perfil parecido ao do grupo 4. Em termos espaciais, esse grupo encontra-se próximo ao grupo 3.

Média privação – condições de precariedade sócio-econômica médias e com presença de famílias adultas (Grupo 4): este grupo apresenta características próximas às médias observadas, com exceção dos rendimentos, que são inferiores aos observados para o total do município. Porém, algumas características colocam-no em pior condição do que o grupo 6, como a maior concentração de crianças de 0 a 4 anos, por exemplo. Espacialmente, esse grupo localiza-se nas áreas mais periféricas do município.

Alta privação – condições de precariedade sócio-econômicas médias e presença de famílias jovens (Grupo 5): caracterizado pela presença de chefes jovens – idade média de 38 anos. É o segundo pior grupo nos indicadores de renda e escolaridade. Neste grupo observa-se o menor percentual de chefes mulheres. Especialmente, localiza-se nas áreas periféricas do município de São Paulo.

Alta privação – condições de precariedade sócio-econômicas altas e presença de famílias adultas (Grupo 7): caracterizado por chefes adultos, com baixa renda e baixa escolaridade. Apresenta ainda grande concentração de crianças de 0 a 4 anos e forte presença de adolescentes, além de 30% dos responsáveis serem do sexo feminino

Altíssima privação (Grupo 8): Caracteriza-se por possuir os piores indicadores do município de São Paulo. Possui a maior concentração de crianças de 0 a 4 anos, grande concentração de jovens de 15 a 19 anos e baixa idade média do responsável (38 anos). Seus indicadores de escolaridade são péssimos: apresenta a pior taxa de alfabetização entre todos os grupos; também apresenta os piores indicadores de renda: 75,9% dos responsáveis por domicílio ganham até 3 salários mínimos.

Os mapas dificilmente permitem visualizar indivíduos que estão em situação de fome ou em situação de desnutrição e menos ainda onde estão localizados no espaço físico, a menos que trabalhe com um grau de territorialização bastante preciso – georeferenciamento. Esta propriedade está diretamente relacionada com a sua capacidade focal, haja visto mapas convencionais cujo foco esteja abarcando uma imensa escala, como o mapa da fome no mundo ou na América Latina, da FAO (2003). Não é de importância evidente, mas, para agregar maiores qualificativos a uma política de segurança alimentar, a precisão é fundamental. O grau de territorialização de um setor censitário ou mesmo de uma rua é enorme, mas para isso é necessário adentrar a uma discussão do micro-território. A fome está num corpo humano, num indivíduo, num microcosmo real.

A metodologia utilizada pelo “Mapa da Vulnerabilidade” é fundamental no trabalho desenvolvido pelo Banco de Alimentos do Município de São Paulo, além de um excelente instrumento para diversas atividades que demandam diagnósticos mais precisos sobre diversas realidades que se podem encontrar num município desta dimensão. Este procedimento extrapola a noção

economicista na situação de pobreza e, simultaneamente, referencia uma noção de pertencimento social.

Mesmo tendo-se notado a diversificação de metodologias, de levantamentos de dados por vezes discrepantes entre si, depreendendo das fontes ou autores, vislumbra-se como positivo o caminho desses processos, pois vão se acercando do homem visto como ser real mais do que como dados e estatísticas que procuram representá-lo.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR

Preliminarmente, é importante relatar a história dos programas e políticas públicas nacionais de alimentação e nutrição no Brasil a partir da Era Vargas. O Quadro 5 indica as principais leis, medidas e normas jurídicas que implementam órgãos governamentais e ações direcionadas para o combate à fome e à desnutrição mencionados por outros especialistas no assunto.

Quadro 5 – Histórico dos Programas de Políticas Nacionais de Alimentação e Nutrição no Brasil a partir da Era Vargas.

Ano/ Período	Governo Gestão	Política/Ação/Sistema	Fonte	Ementa	Ministério(s)	Comentários
1934	Getúlio Vargas (1a. Fase)	Reconhecimento da necessidade de autonomia do trabalhador em prover- se a si e à sua família	Constituição Federativa do Brasil de 1934	Constituição que reconhece "o direito à subsistência " e "que dá o direito de o cidadão prover-se e à sua família mediante trabalho honesto", através da instituição do Salário Mínimo.		
1937	Getúlio Vargas (1a. Fase)	Recolhimento das diferenças regionais a que pertencem os trabalhadores no Brasil	Constituição Federativa do Brasil de 1937	Com o mesmo sentido da Constituição de 1934, "capaz de satisfazer, de acordo com as condições de cada região, as necessidades normais do trabalhador", mediante fixação do Salário Mínimo.		
1938	Getúlio Vargas (1a. Fase)	"Ração Mínima"	Decreto Lei 399 de 30/04/1938	APROVA O REGULAMENTO PARA EXECUÇÃO DA LEI 185, DE 14 DE JANEIRO DE 1936, QUE INSTITUE AS COMISSÕES DE SALÁRIO MÍNIMO.		Definição do salário mínimo: referência à alimentação em valores diários de um trabalhador adulto.
1940	Getúlio Vargas (1a. Fase)	Instituição do Salário Mínimo	Decreto Lei 2.162 de 01/05/1940	INSTITUI O SALÁRIO MÍNIMO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.		Necessidades: habitação, transporte, vestuário, alimentação e higiene.
1940	Getúlio Vargas (1a. Fase)	Instituição do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS)	Decreto Lei 2.478 de 5/08/1940	CRIA O SERVIÇO DE ALIMENTAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (S.A.P.S.) NO MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO.	Trabalho, Indústria e Comércio	Proporcionar alimentação barata e adequada; montar equipamentos em formato de restaurantes populares; garantir alimentação adequada e oportuna.
1940		Criação da Sociedade Brasileira de Alimentação	In CASTRO (1977)			Proposta de ventilar conhecimentos ao povo sobre os preceitos da higiene e economia de alimentos, segundo as palavras de Josué de Castro, seu idealizador.



Proposta não concretizada



Lei, Lei Delegada, Decreto Lei e Decreto



Articulação de entes da Sociedade Civil



Conferências, Reuniões e Eventos

Quadro 5 – Continuação.

Ano/ Período	Governo Gestão	Política/Ação/Sistema	Fonte	Ementa	Ministério(s)	Comentários
1942	Getúlio Vargas (1a. Fase)	Novas medidas para o SAPS	Decreto Lei 4.859 de 21/10/1942	CRIA UMA SECÇÃO DE SUBSISTÊNCIA NO SERVIÇO DE ALIMENTAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Trabalho, Indústria e Comércio	Ação direcionada apenas para segurados; medidas de incentivo na produção (compra de gêneros alimentícios); fornecimento de gêneros de primeira necessidade; prioridade de atendimento: famílias numerosas, renda insuficiente e para mantenedores de hortas comunitárias.
1943	Getúlio Vargas (2a. Fase)	Estabelecimento do Serviço Técnico da Alimentação Nacional (STAN)	In L'ABBATE (1982)	Criado para enfrentar as contingências da II Guerra Mundial		Referência encontrada em L'ABBATE (1982)
1946	Getúlio Vargas (1a. Fase)	Estabelecimento do Instituto de Tecnologia Alimentar (ITA)	Decreto Lei 8.684 de 16/01/1946	AUTORIZAÇÃO, UNIVERSIDADE DO BRASIL, INCORPORAÇÃO, INSTITUIÇÃO CIENTIFICA, ALIMENTAÇÃO.	Conselho Federal de Comércio Exterior	Objetivo: constituição de um Instituto de Nutrição
1946	Getúlio Vargas (1a. Fase)	Criação da Comissão Nacional de Alimentação (CNA)	Decreto Lei 7.328 de 17/02/1945	CRIA, NO CONSELHO FEDERAL DE COMERCIO EXTERIOR, A COMISSÃO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.	Conselho Federal de Comércio Exterior	
1946	Eurico Gaspar Dutra	Estabelecimento do Instituto Nacional de Nutrição (INN)	In SILVA (1987)	Realização de investigações e pesquisas acerca da alimentação humana nas diversas regiões do país; formar técnicos e especialistas em prevenção e tratamento de patologias relacionadas à alimentação.		"fundou-se o Instituto Nacional de Nutrição incorporando o instituto de Tecnologia Alimentar criado em 1944" (SILVA, 1987:3)
1947	Eurico Gaspar Dutra	Proposta de transformação do SAPS em um Serviço Nacional de Alimentação	In L'ABBATE (1982)	Objetivo: ampliar o atendimento alimentar à toda a população em todo o território nacional, e não apenas aos contribuintes da Previdência.		Referência encontrada em L'ABBATE (1982)
						
Proposta não concretizada		Lei, Lei Delegada, Decreto Lei e Decreto		Articulação de entes da Sociedade Civil		Conferências, Reuniões e Eventos

Quadro 5 – Continuação.

Ano/ Período	Governo Gestão	Política/Ação/Sistema	Fonte	Ementa	Ministério(s)	Comentários
1948		Primeira Conferência Latino-americana de Nutrição da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO)		Realização: Montevéu.		
1949	Eurico Gaspar Dutra	Transferência Ministerial da Comissão Nacional de Alimentação (CNA)	Lei 970 de 16/12/1949	DISPÕE SOBRE AS ATRIBUIÇÕES, ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO CONSELHO NACIONAL DE ECONOMIA.	Educação e Saúde	Do Conselho Federal de Comércio Exterior para a Educação e Saúde
1950	Vargas/Café-Filho/Juscelino	"Revolução Verde"	Canadá-EUA	Escoamento de excedentes agrícolas atingido por altos níveis de produtividade, através de doações.		In L'ABBATE (1982)
1950	Eurico de Gaspar Dutra	Plano SALTE	Lei 1.102 de 18/05/1950	APROVA O PLANO SALTE E DISPÕE SOBRE SUA EXECUÇÃO.	Saúde, Alimentação, Transporte e Educação	
1950		Segunda Conferência Latino-americana de Nutrição da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO)		Realização: Rio de Janeiro. Estabelecimento de políticas e programas adequados de nutrição.		
1951	Getúlio Vargas (2a. Fase)	Aprova o regulamento da Comissão Nacional de Alimentação (CNA)	Decreto 29850 de 06/08/1951	APROVA O REGULAMENTO DA COMISSÃO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO.	Educação e Saúde	
1951	Getúlio Vargas (2a. Fase)	Criação da Comissão de Bem Estar Social	Decreto 30.020 de 29/09/1951	CRIA A COMISSÃO NACIONAL DE BEM ESTAR SOCIAL DIRETAMENTE SUBORDINADA AO MINISTRO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Trabalho, Indústria e Comércio	Promover estudos acerca dos fatores condicionantes do bem-estar.

 Proposta não concretizada
 Lei, Lei Delegada, Decreto Lei e Decreto
 Articulação de entes da Sociedade Civil
 Conferências, Reuniões e Eventos

Quadro 5 – Continuação.

Ano/ Período	Governo Gestão	Política/Ação/Sistema	Fonte	Ementa	Ministério(s)	Comentários
1951	Getúlio Vargas (2a. Fase)	Comissão Nacional de Alimentação (CNA) investida do papel de Comitê Nacional da FAO	Decreto Lei 29.446 de 06/04/1951	ATRIBUI FUNÇÕES A COMISSÃO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO.	Educação e Saúde	Promover estudos acerca de assuntos relativos à alimentação e nutrição; traz à Comissão Nacional de Alimentação funções de um Comitê para a FAO
1951	Getúlio Vargas (2a. Fase)	Criação da Comissão Federal de Abastecimento e Preço (COFAP)	Lei Ordinária 1.522 de 26/12/1951	AUTORIZA O GOVERNO FEDERAL A INTERVIR NO DOMÍNIO ECONÔMICO PARA ASSEGURAR A LIVRE DISTRIBUIÇÃO DE PRODUTOS NECESSÁRIOS AO CONSUMO DO POVO.		Ação interventiva sobre o controle, o custo e o abastecimento de alimentos.
1952	Getúlio Vargas (2a. Fase)	Criação do Banco Nacional de Desenvolvimento (BND)	Lei 1.628 de 20/06/1952	DISPÕE SOBRE A RESTITUIÇÃO DOS ADICIONAIS CRIADOS PELO ARTIGO TERCEIRO DA LEI 1.474, DE 26 DE NOVEMBRO DE 1951, E FIXA A RESPECTIVA BONIFICAÇÃO AUTORIZA A EMISSÃO DE OBRIGAÇÕES DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL; CRIA O BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO; ABRE CRÉDITO ESPECIAL E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.		
1954	Getúlio Vargas (2a. Fase)	Mensagem Presidencial ao SAPS	Lei Ordinária-002158 de 02/01/1954	DETERMINA A RESERVA DE 3% SOBRE O VALOR DAS CONTRIBUIÇÕES DE PREVIDÊNCIA ARRECADADAS PELOS INSTITUTOS E CAIXAS DE APOSENTADORIA E PENSÕES, PARA PRESTAÇÃO DE ASSISTÊNCIA ALIMENTAR AOS SEUS ASSOCIADOS.		Criação de fundo para a prestação de assistência alimentar para associados
1954		Plano Nacional de Alimentação	In L'ABBATE (1982)	Primeira ação desenvolvida pela CNA, em conformidade com as recomendações da FAO e da OMS, objetivando fixar as bases científicas onde se alicerce uma política nacional de melhoramento do estado nutritivo da população.		Referência encontrada em L'ABBATE (1982)


 Proposta não concretizada


 Lei, Lei Delegada, Decreto Lei e Decreto


 Articulação de entes da Sociedade Civil


 Conferências, Reuniões e Eventos

Quadro 5 – Continuação.

Ano/ Período	Governo Gestão	Política/Ação/Sistema	Fonte	Ementa	Ministério(s)	Comentários
1955	Café-Filho	Campanha de Merenda Escolar	Decreto 37106 de 31/03/1955	INSTITUI A CAMPANHA DE MERENDA ESCOLAR.	Educação e Cultura	Ação que visa o barateamento e a manutenção da qualidade do valor nutritivo
1956	Juscelino Kubitschek	Campanha Nacional de Merenda Escolar	Decreto 040052 de 01/10/1956	ALTERA A REDAÇÃO DO ARTIGO 4 DO DECRETO 37.106, DE 31 DE MARÇO DE 1955, QUE DISPÕE SOBRE A CAMPANHA NACIONAL DE MERENDA ESCOLAR (CNME).	Educação e Cultura	Definição dos recursos orçamentários para a Campanha da Merenda Escolar
1956	Juscelino Kubitschek	Criação da Comissão Nacional da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura - FAO	Decreto 38730 de 30/01/1956	CRIA NO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES A COMISSÃO NACIONAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA (FAO) E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.	Relações Exteriores	Coordenação das atividades da ONU/FAO - órgão de ligação.
1956	Juscelino Kubitschek	Reformulação interna à Comissão Nacional de Alimentação (CNA)	In L'ABBATE (1982)	A CNA passa a ser composta por representantes de 8 Ministérios, entre eles: Educação e Cultura, Saúde, Viação e Obras Públicas.	Educação e Cultura, Saúde, Viação e Obras Públicas	Referência encontrada em L'ABBATE (1982)
1956	Juscelino Kubitschek	Instituição da Comissão Coordenadora de Alimentação Nacional (CCA)	In CASTRO (1977)	Promover a distribuição e circulação dos produtos de primeiras necessidades e de sustentar a alta dos gêneros alimentícios, visando conter o custo de vida.		"Com a finalidade de promover a distribuição e circulação dos produtos de primeira necessidade e de sustar a alta dos gêneros alimentícios, visando conter o custo de vida" (CASTRO, 1977:156)
1958	Juscelino Kubitschek	Alteração da direção da CNA	In L'ABBATE (1982)	"o representante do Ministério da Saúde (...) assume a presidência da CNA e a partir daí, a direção do órgão será exercida sempre pelo representante daquele Ministério" (L'ABBATE, 1982:59)	Saúde	Referência encontrada em L'ABBATE (1982)
1959	Juscelino Kubitschek	Campanha Nacional de Merenda Escolar	Decreto 45582 de 18/03/1959	DISPÕE SOBRE A CAMPANHA NACIONAL DE MERENDA ESCOLAR.	Educação e Cultura	Criação de uma superintendência e departamento específico.
1961	Jânio Quadros	Criação do Conselho de Desenvolvimento da Pesca (CODEPE)	Decreto 050872 de 28/06/1961	CRIA O CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA PESCA E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.		Objetivo: promover a expansão dos mercados de consumo; estímulo de hábitos alimentares.



Proposta não concretizada



Lei, Lei Delegada, Decreto Lei e Decreto



Articulação de entes da Sociedade Civil



Conferências, Reuniões e Eventos

Quadro 5 – Continuação.

Ano/ Período	Governo Gestão	Política/Ação/Sistema	Fonte	Ementa	Ministério(s)	Comentários
1961	Jânio Quadros	Confere prioridade aos programas assistenciais relacionados à Campanha Nacional de Merenda Escolar	Decreto 50544 de 04/05/1961	DISPÕE SOBRE A EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS ASSISTENCIAIS DA CAMPANHA NACIONAL DE MERENDA ESCOLAR E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.	Educação e Cultura	Estabelecimento de critérios e prioridades para firmamento de convênios, dentre eles: cardápios variados, idades das crianças etc.
1961	Tancredo Neves	Comissão Nacional da Campanha Contra a Fome	Decreto do Conselho de Ministro 000005 de 21/09/1961	CRIA, NO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, A COMISSÃO NACIONAL DA CAMPANHA MUNDIAL CONTRA A FOME	Relações Exteriores	Amparo à programas agrícolas ou industriais que possam intervir favoravelmente no combate à fome e à subnutrição no país.
1962	João Goulart	Constituição da Companhia Brasileira de Alimentos	Lei Delegada 06 de 26/09/1962	AUTORIZA A CONSTITUIÇÃO DA COMPANHIA BRASILEIRA DE ALIMENTOS E DA OUTRAS PROVIDENCIAS		Execução dos planos e programas de abastecimento, relativamente à comercialização dos gêneros alimentícios essenciais ou em carência.
1962	João Goulart	Constituição da Companhia Brasileira de Armazenamento	Lei Delegada 07 de 26/09/1962	AUTORIZA A CONSTITUIÇÃO DA COMPANHIA BRASILEIRA DE ARMAZENAMENTO E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.		Objetivos: participar da execução dos planos e programas de abastecimento e armazenamento e regulação do mercado de gêneros alimentícios.
1962	João Goulart	Intervenção no domínio econômico para assegurar a livre distribuição dos produtos necessários ao consumo do povo.	Lei Delegada n. 04 de 26/09/1962	DISPÕE SOBRE A INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO PARA ASSEGURAR A LIVRE DISTRIBUIÇÃO DE PRODUTOS NECESSÁRIOS AO CONSUMO DO POVO.		Objetivos: assegurar a livre distribuição de mercadorias e serviços essenciais ao consumo e uso do povo.
1962	João Goulart	Criação da Superintendência de Abastecimento (SUNAB)	Lei Delegada n. 05 de 26/09/1962	ORGANIZA A SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DO ABASTECIMENTO (SUNAB), E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.		Execução do Plano Nacional de Abastecimento de Produtos cujos objetivos serão o de promover a melhoria dos níveis de consumo e dos padrões de nutrição do povo e elaborar e promover a execução do Plano Nacional e dos Programas de assistência alimentar.
						
Proposta não concretizada		Lei, Lei Delegada, Decreto Lei e Decreto		Articulação de entes da Sociedade Civil		Conferências, Reuniões e Eventos

Quadro 5 – Continuação.

Ano/ Período	Governo Gestão	Política/Ação/Sistema	Fonte	Ementa	Ministério(s)	Comentários
1962	João Goulart	Criação da Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE)	Lei Delegada n. 10 de 11/10/1962	CRIA A SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA PESCA, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.	Agricultura	
1962	João Goulart	Cria a Superintendência de Política Agrária (SUPRA)	Lei Delegada n. 11 de 11/10/1962	CRIA A SUPERINTENDÊNCIA DA POLÍTICA AGRARIA (SUPRA), E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.	Agricultura	Objetivos: planejar e executar a Reforma Agrária; executar medidas suplementares: assistência técnica, financeira, educacional e sanitária.
1964	Castello Branco	Aprovação das novas regulamentações para a FAO	Decreto 55162 de 08/12/1964	APROVA A NOVA REDAÇÃO DO REGULAMENTO DA COMISSÃO NACIONAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (FAO)	Relações Exteriores	Criação de Comissão Interministerial: participação e estudo de problemas específicos.
1965	Castello Branco	Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE)	Decreto 56886 de 20/09/1965	MODIFICA DENOMINAÇÃO DE INSTITUIÇÃO DO DEPARTAMENTO NACIONAL DE EDUCAÇÃO	Educação e Cultura	Extensão de seus programas de assistência e educação alimentar às instituições gratuita de educação pré-primária, supletivo e de grau médio.
1965	Castello Branco	II Semana Mundial de Alimentação e Agricultura	Decreto 56904 de 24/09/1965	CONSTITUI, JUNTO AO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, A COMISSÃO EXECUTIVA DAS COMEMORAÇÕES DA 2 SEMANA MUNDIAL DE ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA.	Agricultura	
1966		Publicação dos Anais da Comissão Nacional de Alimentação (CNA)	In L'ABBATE (1982)	Em grande parte pesquisas e atividades articuladas com as Organizações Panamericana e Mundial de Saúde (OPAS e OMS)		Referência encontrada em L'ABBATE (1982)
1967	Costa e Silva	Extinção do SAPS (Serviço de Alimentação da Previdência Social)	Decreto Lei 224 de 28/02/1967	DISPÕE SOBRE A EXTINÇÃO DO SERVIÇO DE ALIMENTAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (SAPS), TRANSFERE OS RESPECTIVOS BENS, SERVIÇOS E ATRIBUIÇÕES, COM O RESPECTIVO PESSOAL, PARA OUTROS ÓRGÃOS E ENTIDADES E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.	Companhia Brasileira de Alimentos, Ministérios da Educação e Cultura, Agricultura	Transferência das competências e dos recursos humanos do SAPS para os Ministérios envolvidos: Saúde, Educação, Abastecimento e Agricultura e órgãos beneficiários.



Proposta não concretizada



Lei, Lei Delegada, Decreto Lei e Decreto



Articulação de entes da Sociedade Civil



Conferências, Reuniões e Eventos

Quadro 5 – Continuação.

Ano/ Período	Governo Gestão	Política/Ação/Sistema	Fonte	Ementa	Ministério(s)	Comentários
1967	Costa e Silva	Centrais de Abastecimento (CEASA's)	Decreto 061391 de 20/09/1967	CRIA GRUPO DE TRABALHO PAR FORMULAR O PROGRAMA DE ESTÍMULOS E FINANCIAMENTO DE CENTRAIS DE ABASTECIMENTO, MERCADOS REGIONAIS, REDES DE SUPERMERCADOS E OUTROS SISTEMAS DE AUTO-SERVIÇOS		
1968	A. Costa e Silva	CNA: Transferência de Ministério	Decreto 062474 de 27/03/1968	DELEGA AO MINISTRO DA SAÚDE COMPETÊNCIA PARA DESIGNAR OS MEMBROS DO CONSELHO CONSULTIVO DE ERRADICAÇÃO DE MALÁRIA, DA COMISSÃO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO, DA COMISSÃO NACIONAL DE HEMOTERAPIA E DA NOVA REDAÇÃO AO ARTIGO 4 DO DECRETO 25.242, DE 18 DE DEZEMBRO DE 1964, QUE REESTRUTUROU O CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE.	Saúde	Transferência do Ministério de Educação e Cultura para o da Saúde.
1972	Emílio G. Médici	Extinção da Comissão Nacional de Alimentação (CNA); Criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN)	Lei 5829 de 30/11/1972	CRIA O INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO INAN E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.	Saúde	Fica extinta a Comissão Nacional de Alimentação, transferindo-se para o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), os bens, direitos e obrigações, sob a sua guarda e administração.
1973	Emílio G. Médici	Instituição do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN)	Decreto 72034 de 30/03/1973	INSTITUI O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO (PRONAN), APROVA O I PRONAN E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.	Saúde	O INAN deve promover o PRONAN (Programa Nacional de Alimentação e Nutrição)
1974		Conferência Mundial de Alimentação		Promovida pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO). Realização: Roma.		
1976	Ernesto Geisel	Aprovação do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAM I)	Decreto 77116 de 06/02/1976	ESTABELECE DIRETRIZES PARA A AÇÃO DO GOVERNO NA ÁREA DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO, APROVA O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO, (PRONAN) E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.	Saúde (embora interministerial)	Institui o Conselho Deliberativo: Educação e Cultura, Trabalho, Saúde, Agricultura, Indústria e Comércio, Assistência Social e Previdência.



Proposta não concretizada



Lei, Lei Delegada, Decreto Lei e Decreto



Articulação de entes da Sociedade Civil



Conferências, Reuniões e Eventos

Quadro 5 – Continuação.

Ano/ Período	Governo Gestão	Política/Ação/Sistema	Fonte	Ementa	Ministério(s)	Comentários
1976	Ernesto Geisel	Criação do PRONAM II - Política Nacional de Alimentação e Nutrição	In SILVA (1987)	Modelo de política Nacional composto por medidas como: suplementação alimentar, acompanhamento do pequeno produtor agrícola entre outras.		Atribuição do INAN: executar o PRONAN II (1976-1979), SILVA (1987)
1981			16 de outubro de 1981			
1982	João Batista Figueiredo	PRONAM III	Proposta não Concretizada	Proposta: criação de um fundo de alimentação e nutrição e a transformação do INAM (Instituto Nacional de Alimentação) em empresa.		
1982		8a. Sessão do Comitê Mundial de Segurança Alimentar		Constatação de que a incapacidade de acesso ao alimento está vinculada à falta de recursos mais do que a escassez da oferta de alimentos.		
1986		1a. Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição		Proposta de criação de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN) vinculado ao INAN e criação de um Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito do Ministério do Planejamento. Proposta não Concretizada.		
1991		Elaboração de uma Política Nacional de Segurança Alimentar	Governo Paralelo			
1992		Conferência Internacional de Nutrição		Realização : FAO/OMS		
1993	Itamar Franco	Instituição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA)	Decreto 000807 de 24/04/1993	INSTITUI O CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR - CONSEA E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.	Conselho Interministerial	Formação de conselho consultivo: 8 ministérios e 21 membros da sociedade civil
1993	Itamar Franco	Aprova o regimento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA)	Decreto 001098 de 25/03/1994	APROVA O REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR-CONSEA E DA NOVA REDAÇÃO AO PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 3 DO DECRETO 807, DE 24 DE ABRIL DE 1993.	Órgão Colegiado de caráter consultivo vinculado à Presidência da República	Discussão de assuntos, projetos, campanhas, ações governamentais e não governamentais para assuntos voltados para a fome e o seu combate.



Proposta não concretizada



Lei, Lei Delegada, Decreto Lei e Decreto



Articulação de entes da Sociedade Civil



Conferências, Reuniões e Eventos

Quadro 5 – Continuação.

Ano/ Período	Governo Gestão	Política/Ação/Sistema	Fonte	Ementa	Ministério(s)	Comentários
1994		Ação da Cidadania Contra a Miséria, a Fome e pela Vida		Organização da Sociedade Civil fundada por Herbert de Souza, o Betinho.		
1994		I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	Julho			
1994	Itamar Franco	Municipalização da Merenda escolar	Lei 8913 de 12/07/1994	DISPÕE SOBRE A MUNICIPALIZAÇÃO DA MERENDA ESCOLAR.	Educação	Descentralização de responsabilidades e transferência de fundos do governo federal para os municípios.
1994		Mesa São Paulo / SESC		Evitar o desperdício de alimentos		
1995	Fernando Henrique Cardoso	Criação da Comunidade Solidária e Extinção do CONSEA	Decreto 1366 de 12/01/1995	DISPÕE SOBRE O PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDARIA E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.	Conselho Interministerial	Coordenação de ações voltadas para o atendimento da população que não dispõe de meios para prover necessidades básicas, em especial, para combater a fome e a pobreza. Extinção do CONSEA.
1995		Criação do Comitê Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional		Resposta à extinção do CONSEA		
1996		Cúpula Mundial da Alimentação		Realização : Roma		
1997	Fernando Henrique Cardoso	Extinção do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN	Decreto 2283 de 24/07/1997	DISPÕE SOBRE A EXTINÇÃO DO INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E Nutrição - INAN E A DESATIVACÃO DA CENTRAL DE MEDICAMENTOS - CEME, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.	Saúde	As atribuições do INAN passam para o Ministério da Saúde.
1997		Colheita Urbana / SESC		Evitar o desperdício de alimentos		



Proposta não concretizada



Lei, Lei Delegada, Decreto Lei e Decreto



Articulação de entes da Sociedade Civil



Conferências, Reuniões e Eventos

Quadro 5 – Continuação.

Ano/ Período	Governo Gestão	Política/Ação/Sistema	Fonte	Ementa	Ministério(s)	Comentários
2001	Fernando Henrique Cardoso	Programas de Transferência de Renda	Medida Provisória 2178 de 24/08/2001	DISPÕE SOBRE O REPASSE DE RECURSOS FINANCEIROS DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, INSTITUI O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA, ALTERA A LEI 9.533, DE 10 DE DEZEMBRO DE 1997, QUE DISPÕE SOBRE PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA, INSTITUI PROGRAMAS DE APOIO DA UNIÃO AS AÇÕES DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS, VOLTADAS PARA O ATENDIMENTO EDUCACIONAL, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.	Governo Federal	Assistência financeira de que trata este artigo tem caráter suplementar e é destinado exclusivamente à aquisição de gêneros alimentícios.
2001		Fórum Mundial de Soberania Alimentar				
2002	Marta Suplicy	Criação do Banco de Alimentos do Município de São Paulo	Decreto 13327 de 13/02/2002	DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO "BANCO DE ALIMENTOS", E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.		
2003	Luis Inácio Lula da Silva	Reinstauração do Conselho Nacional de Segurança Alimentar CONSEA	Decreto 4582 de 30/01/2003	REGULAMENTA O FUNCIONAMENTO DO CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - CONSEA, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.		Regulamenta o CONSEA, extinto em 1995
2003	Luis Inácio Lula da Silva	Criação do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA)	Lei 10683 de 28/05/2003	DISPÕE SOBRE A ORGANIZAÇÃO DA PRESIDÊNCIA DA REPUBLICA E DOS MINISTÉRIOS, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.		Mais de 50 ações, dentre elas o programa Cartão Alimentação e a Política Nacional de Bancos de Alimentos
2004		II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	Decreto 000000 de 03/09/2003	CONVOCA A SEGUNDA CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS. Realização: Olinda - PE.		



Proposta não concretizada



Lei, Lei Delegada, Decreto Lei e Decreto



Articulação de entes da Sociedade Civil



Conferências, Reuniões e Eventos

Quadro 5 – Continuação.

Ano/ Período	Governo Gestão	Política/Ação/Sistema	Fonte	Ementa	Ministério(s)	Comentários
2004	Luis Inácio Lula da Silva	Conselho Nacional e Segurança Alimentar e Nutricional	Decreto 005079 de 11/05/2004	DISPÕE SOBRE A COMPOSIÇÃO, ESTRUTURAÇÃO, COMPETÊNCIA E FUNCIONAMENTO DO CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - CONSEA, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.		
2004	Luis Inácio Lula da Silva	Bolsa Família	Lei 10836 de 09/01/2004	CRIA O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, ALTERA A LEI 10.689, DE 13 DE JUNHO DE 2003, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.	Secretaria Executiva	Transferência de Renda
2004	Luis Inácio Lula da Silva	Extinção do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e do Ministério do Desenvolvimento Social e Insituição do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Lei 10869 de 13/05/2004	ALTERA A LEI 10.683, DE 28 DE MAIO DE 2003, QUE DISPÕE SOBRE A ORGANIZAÇÃO DA PRESIDÊNCIA DA REPUBLICA E DOS MINISTÉRIOS, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.	Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Reestruturação Institucional



Proposta não concretizada



Lei, Lei Delegada, Decreto Lei e Decreto



Articulação de entes da Sociedade Civil



Conferências, Reuniões e Eventos

No desenvolvimento do texto será observado que há consenso por parte dos pesquisadores a respeito de uma tônica que associa salário com o dispêndio de energia do trabalhador. Tomando como referencial dois momentos da história do Brasil, o primeiro, período que precedeu a abolição da escravatura e o segundo, momento posterior à sua queda, CASTRO (1953) explicita um pensamento político-econômico bastante peculiar na história das políticas relativas à alimentação e nutrição do Brasil e como esta tônica se modifica de acordo com a alteração de estruturas e sistemas de produção.

Quando o senhor fornecia ao negro uma dieta mais abundante de feijão, farinha, milho ou toucinho, não melhorava o seu regime alimentar, senão num único aspecto, no de abastecê-lo de maior potencial energético sem minorar nenhuma das suas deficiências qualitativas (...) Dava-lhe maiores quantidades de combustível, sem nenhum cuidado pelos reparos necessários da máquina de combustão. Dando maior quantidade de comida ao negro, o senhor-de-engenho estava pensando em alimentar a própria cana (...) Com a abolição da escravatura, os negros e os mestiços saídos das senzalas, ficando com a alimentação a cargo dos seus salários miseráveis, começaram por diminuir as quantidades de alimentos de sua dieta e já não dispunham nem de combustível suficiente para produzir o trabalho que antes realizavam (...) A verdade é que a moleza do cabra de engenho, a sua fadiga e lentidão, não é um mal de raça, é um mal de fome. É a falta de combustível suficiente e adequado à sua máquina que não lhe permite trabalhar senão num ritmo ronceiro e pouco produtivo. (1953:108:09)

A Constituição de 1934, promulgada na Era Vargas pelo alcunhado Pai dos Pobres, instaura no Brasil um sistema de proteção ao trabalhador que em alguns termos ainda é vigente. Ocorre que desde a Era Vargas nota-se na Previdência Social um sistema de proteção especialmente para o trabalhador contribuinte. Então, desde 1934 já falava, através da instituição do salário mínimo, de como deveria ser a alimentação do trabalhador. À época, a sua alimentação não passava de um cálculo percentual sobre o total de seu salário, capaz de relativizar a quantidade de energia suficiente para desempenhar suas atividades assalariadas ao longo de um mês (assim como se lia no período da escravatura). Isso significa que o entendimento sobre a nutrição do trabalhador restringia-se à manutenção de energia em quantidade suficiente para desenvolver sua atividade laboral.

Embora o salário mínimo, instituído no Brasil em 1934, mas passando a vigorarem 1940, estabeleça como fundamento a garantia de condições de alimentação, habitação, vestuários, cuidados e educação para o trabalhador e sua família, isto não ocorre de fato. Os trabalhadores brasileiros, nesse sentido, reivindicam (em 1986) o cumprimento do Decreto 496/70 que, promulgado a convenção da OIT (Organização Internacional do Trabalho) onde são fixados objetivos e normas básicas para a política salarial, até hoje não foi incorporado pelo patronato. (SPOSATI, 1988:28)

Na década de 1930 começaram a surgir alguns decretos já com vistas à manutenção da qualidade de vida do trabalhador, considerando ainda em seus gastos despesas com moradia, transporte, vestuário etc. Em que pesem esses avanços, o cálculo ainda se iniciava com a estimativa de fornecimento alimentar energético para esse trabalhador. A somatória destas necessidades, inclusive nutricionais, conduziram à constituição de uma “Ração-Mínima” e, por fim, à conceituação sobre a constituição de uma cesta básica. LAVINAS & GARCIA (2004) esclarecem que

o cálculo per capita da cesta básica do Decreto Lei 399/38 foi feito com base nos nutrientes necessários à realização de uma jornada de trabalho por um trabalhador em atividade, com grande esforço físico. Com o passar dos anos a cesta básica do decreto constituiu referência para a família do trabalhador. (2004:48)

Este embasamento leva a se perceber um conflito estrutural: o de que embora a cesta básica seja pensada como suficiente para a provisão de uma família (composta por 2 adultos e 2 adolescentes), ela está planejada com base em cálculos de suficiência para a alimentação de um trabalhador em atividade que demanda grande dispêndio de esforço físico e não por cálculos relativos às necessidades nutricionais-fisiológicas dos diferentes grupos etários que compõem uma família. Outro erro estrutural, quando focadas as várias regiões do país, é percebido com o próprio advento do salário mínimo, em 1940. Sua padronização em território nacional não se traduz em poder de compra igualmente padronizado, isto é, há diferenças significativas com relação ao custo de vida de região para região, às vezes de cidade para cidade. Segundo estudo de ROCHA (1998:6)

mesmo quando se consideram níveis de desagregação espacial para distinguir estratos urbano, rural e metropolitano no interior de cada uma das (...) áreas definidas, essa dicotomia básica se mantém em relação à desigualdade da pobreza. Assim, embora no Brasil em geral e na maioria das áreas consideradas, a incidência de pobreza no estrato rural seja mais elevada (...), ao construir o índice que exprime a relação entre participação populacional e participação na incidência de pobreza, fica evidente que o crivo essencial é regional, e não urbano-rural.

TARTAGLIA (1996) fazendo menção ao período que denominou como sendo uma Segunda Revolução Industrial, considera que a preocupação do capital industrial se ateve também às condições mínimas de saúde dos trabalhadores, principalmente no que concernia à manutenção de sua força física para operar as máquinas e, portanto, manutenção da produção industrial. A energia básica para mantê-los neste bom estado físico é o alimento. Este deveria ser bem cuidado, observado, controlado, inspecionado, direcionado e produzido. Quando estes trabalhadores são substituídos por outras máquinas, numa Segunda Revolução Industrial e, portanto, máquinas operando máquinas, altera-se também a matéria prima básica de sustento dos “operadores-máquinas”. O alimento como energia de produção, passa a ser visto não mais em termos de proteínas e carboidratos, mas sim pelo substituto, em unidades de carvão e *watts*, mais fáceis de se obter, de estocar e de gerir. O autor defende a idéia de que o montante salarial destinado ao alimento de sua produção, seja ela de fonte humana ou robótica, não se alterou com o advento da chamada Segunda Revolução Industrial, ou seja, quando homens e máquinas passam a pertencer ao mesmo espaço de produção, o montante dos recursos destinados para o seu sustento é simplesmente realocado.

Em 1940 foi criado o SAPS – Serviço de Alimentação da Previdência Social, vinculado ao Ministério do Trabalho Indústria e Comércio. Esta atividade de benefício ao trabalhador traduzia-se na implantação e manutenção de restaurantes sob a responsabilidade das empresas. Estes restaurantes, populares, deveriam garantir alimentação adequada, oportuna e barata aos trabalhadores. E esta foi a maior tônica das políticas de alimentação e nutrição

subseqüentes: a de garantir o abastecimento e a oferta de alimentos para população em geral. Segundo BELIK et al (2003)

até a década de 1930, os problemas de abastecimento estavam associados à questão da oferta de alimentos para a população que crescentemente se dirigia às metrópoles. Desse período até o final da década de 1980, a fome passou a ser encarada como um problema de intermediação e as políticas se voltaram para a regulação de preços e o controle da oferta. (2003:13)

A década de 1940 foi importantíssima para história da alimentação e nutrição; os assuntos relativos passaram a ser entendidos “como prática política e como campo específico de saber, incorporando-se definitivamente ao contexto mais amplo da sociedade brasileira” (L`ABBATE, 1982:15). Neste período foram criados a Sociedade Brasileira de Alimentação (1940); o Serviço Técnico da Alimentação Nacional – STAN (1943); a Comissão Nacional de Alimentação – CNA (1945); o Instituto Nacional de Nutrição – INN e o Instituto de Tecnologia Alimentar – ITA (1946); além destes, em 1948 ocorre a Primeira Conferência Latino-Americana de Nutrição da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO).

Outros importantes sistemas e medidas subseqüentes a estas ações foram criados nas décadas posteriores; no entanto já em 1948, foi publicada uma opinião a respeito das atividades políticas relativas à alimentação e nutrição, a qual versa tanto sobre a carência de um plano maior, como a proliferação de medidas isoladas.

No editorial ‘Alimentação, problema nacional’ os arquivos de nutrição são mais incisivos quanto à necessidade de centralização e coordenação, afirmando que talvez não seja o caso de se criar um Ministério (...) mas que há necessidade de um órgão técnico de âmbito nacional que articule e unifique a ação de todos os organismos dispersos que se dedicam a aspectos parciais do problema e que seja estruturado de modo a poder realizar um amplo programa em prol da alimentação brasileira, é ponto pacífico no qual se concilia a opinião unânime dos estudos nacionais. (in L`ABBATE, 1982:48)

Importante ressaltar que até o final da década de 1960 as questões referentes à segurança alimentar tinham suas ações administradas de forma alternada, ora por ministérios, ora por conselhos federais, ambos desvinculados da área da saúde, tais como o Ministério do Trabalho, Indústria e o Comércio e Conselho Federal de Comércio Exterior. Somente a partir da década de 1970 o Ministério da Saúde passou a gerenciar predominantemente essas ações.

Com relação às estruturas em que se sustentam as ações governamentais, nota-se que não é nova a utilização de ações de cunho interministerial. Desde 1950 têm-se alguns exemplos de atividades desenvolvidas em conjunto ministerial, de certa forma ratificando a idéia de que sem uma política articulada, pouco se caminharia para a melhoria da alimentação dos brasileiros. Apenas a título de exemplificação podemos ler:

- 1950 – a instauração do Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Educação). Primeira medida interministerial observada em políticas relativas à alimentação e nutrição no Brasil, abrangendo os Ministérios da Saúde, do Transporte e o da Educação;
- 1956 – a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), criada em 1945 passou a integrar oito Ministérios distintos;
- 1961 – a Comissão Nacional da Campanha Contra a Fome, embora estivesse estabelecida sob o Ministério das Relações exteriores, vinculava-se a outros ministérios;
- 1967 – as atribuições do SAPS, neste momento de sua extinção, teve suas atribuições divididas ente diferentes ministérios;
- 1973 – Programa Nacional de Alimentação (PRONAN), que embora criado no Ministério da Saúde, lidava com atribuições e responsabilidades interministeriais.

Somente em 1993 ocorre neste contexto a primeira medida intersetorial, com a instituição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), de caráter consultivo interministerial e intersetorial. Além de agregar 8 Ministérios, constituiu-se de 21 membros da Sociedade Civil. O CONSEA é um órgão colegiado de caráter consultivo vinculado à Presidência da República.

O histórico dos programas e das políticas públicas nacionais de alimentação e nutrição no Brasil, a partir da Era Vargas, apresenta-nos um panorama desapontador no âmbito das Políticas de/para Alimentação e Nutrição para a população nacional. Desde a Era Vargas as atividades políticas têm procurado interferir no sistema de produção e circulação dos gêneros alimentícios, visando à desobstrução do alimento. Infelizmente, esta tônica nas políticas têm perdurado por 80 anos e, com isso, permite inferir que a prática não tem conseguido responder ao campo das intenções.

O fato de o número de pessoas em situação de fome em algum grau, no Brasil, estar próximo a 17% da população total, ressalta a necessidade de políticas de combate, com maior grau de eficiência. A necessidade de se manter um estado nutricional saudável é universal e deve assim ser tratada, isto é, estar sob as vistas de uma política de direito do cidadão, cujo direcionamento não deverá estar orientado pela renda e sim, pela necessidade do indivíduo.

Na verdade a fome é produzida pela política no Brasil. A razão da fome é que nós temos um modelo de agricultura que concentra terrivelmente a renda e que produz para fazer renda para os setores dominantes nessa atividade e, não para produzir alimentos para sua população; é por isso que temos fome no Brasil. E temos fome no Brasil porque a terra está profundamente concentrada, extremamente concentrada. Você só vai acabar com a fome se mudar o modelo agrícola do país, por isso eu insisto tanto que a decisão é política. SAMPAIO (*in* Produção da Fome, 1994)

As missões dos programas e institutos criados até a década de 1980 apresentam um mesmo perfil, isto é, o de regulamentar ações que visassem a circulação e abastecimento de gêneros alimentares e pesquisas na área da nutrição. Exemplos dos programas de perfil assemelhado são representados por:

- Serviço de Alimentação da Previdência – SAPS
- Instituto de Tecnologia Alimentar – ITA
- Comissão Nacional de Alimentação – CNA
- MERENDA ESCOLAR
- Comissão Coordenadora de Alimentação Nacional – CCA
- Superintendência da Política Agrária – SUPRA
- Superintendência de Abastecimento – SUNAB
- e outros

As décadas de 1970 e 1980 formam o período em que vigoraram as ações de maior envergadura e dimensão no âmbito da nutrição e alimentação no Brasil: o PRONAN – Programa Nacional de Alimentação e Nutrição e o INAN – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. Estes programas, o PRONAN e o INAN, foram os primeiros programas em escala nacional que incorporaram ações relacionadas à gestante e nutris, além de crianças em idade escolar, o combate de carências nutricionais, combate à desnutrição, distribuição de leite e incentivo ao aleitamento materno. Isto constituiu um marco na história das políticas de alimentação e nutrição, pois romperam com a até então (usual) prática das iniciativas momentâneas, e instituiu políticas públicas (de fato). De acordo com SILVA (1987:89).

Apesar do trabalho desenvolvido e dos progressos feitos, não se tem idéia clara dos resultados obtidos pelo PRONAN e nem sobre suas perspectivas futuras de reduzir significativamente a prevalência e a gravidade da desnutrição no país. Contribuem para esta incerteza a diversidade e pouca integração dos programas atuais, a falta de dados sobre a atuação efetiva de cada um deles a nível de população alvo e ausência de um organismo central de planejamento, coordenação e execução. Estas limitações dificultam a conquista de orçamentos adequados e favorecem a competição entre programas por recursos escassos (...) Por outro lado, o conhecimento e a experiência acumulados (...) formam um patrimônio a partir do qual se pode evoluir rapidamente para uma política integrada de alimentação e nutrição, com níveis conhecidos de eficiência e eficácia e com agilidade necessária para enfrentar as diferenças regionais e suas oscilações ao longo do tempo”.

A falta de tradição em avaliação de políticas públicas pode ter sido uma tendência observada num período bastante particular e não deveria ser entendida aqui como uma tônica em políticas de alimentação e nutrição. Ainda hoje se trata da avaliação sobre algumas destas ações, inclusive pela permanência de certas atividades, como a Merenda Escolar por exemplo, e de indicadores contemporâneos que ainda sofrem impactos de ações iniciadas duas ou três décadas atrás.

Tabela 3 – Ações voltadas à alimentação e nutrição: por período de vigência.

Ação	Início	Atividade	Duração (em anos)
Merenda Escolar	1955	2005...	50...
SUNAB Superintendência e Abastecimento	1962	2005...	43...
SUPRA Superintendência de Política Agrária	1962	2005...	43...
CNA Comissão Nacional de Alimentação	1945	1972	27
INAN Instituto de Alimentação e Nutrição	1972	1997	25

Fonte: www.senado.gov.br*

* Esses dados fazem parte de um quadro mais amplo, executado a partir dos dados da mesma fonte – ver Quadro 5. Histórico dos programas e políticas públicas nacionais de alimentação e nutrição no Brasil, a partir da Era Vargas.

A Merenda Escolar é a medida mais antiga da história da alimentação pública, completando 50 anos (em 2005). Vale ressaltar ainda que perdurou também após a descentralização prevista na Constituição de 1988 e, em 1994, efetivou-se este processo. Ao longo desse período foram constatadas outras ações que se mantiveram igualmente em funcionamento e com a devida manutenção. As mais duradouras, além da Merenda Escolar, foram a SUNAB, a SUPRA, a CNA e o INAN; Estas últimas, com menor tempo de atuação, não estão mais em vigor.

Ainda na metade da década de 1980 instituiu-se um outro importante programa de alimentação, também sob a coordenação do INAN, o Programa Nacional do Leite para Crianças. Este programa, hoje já incorporado e institucionalizado pela governança pública, pode ser tido como um precursor dos programas de transferência através de cupons de compra para a população.

A Merenda Escolar e o Programa Nacional do Leite merecem atenção em particular, pela sua permanência, o que é elogiável por diversos motivos. Essa permanência significa sucesso da ação, aceitação pública, gestão correta, demanda e atendimento equilibrados e, o mais importante, a perspectiva de instituição da ação como uma política pública de direito, afirmada por diploma legal. A durabilidade das ações traz consigo a idéia de que elas foram se qualificando ao longo dos anos. A continuidade cria sim, a possibilidade de aprimoramento de sua política, a possibilidade da efetividade e com isso, de sua adequada atualização.

Desde a década de 1990 até recentemente, no início da década de 2000, tem-se observado uma tendência nas políticas públicas: a de fornecimento de cupons de aquisição e a de transferência de renda, isto é, com valores em espécie em contraposição às de transferência de gêneros de primeira necessidade tais como alimentos (cestas básicas), roupas, cobertores etc, estas últimas consideradas ações assistencialistas e pouco emancipatórias. Ocorre que a transferência de renda transforma o usuário em consumidor do mercado e as práticas de transferência em gêneros, não permitiam essa mudança. De fato, este tipo de ação não está extinta, mas tem sido utilizada somente em ações emergenciais. Algumas das ações contemporâneas mais bem aceitas, são aquelas que conseguem proporcionar um mínimo de dignidade e auto-estima àqueles que são beneficiários. Entre estas ações estão os cartões de transferência de renda tais como: o Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás, Cartão-Alimentação (hoje componentes do Bolsa-Família); o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; o Benefício de Prestação Continuada. Esses programas visam uma garantia de renda mínima porque, com a perspectiva de administração financeira pelo beneficiado, proporcionam um mínimo de (escolha) opção dentro da hierarquia criada pelo participante.

1.1.Tendências em Políticas Públicas

Desde a consolidação da Constituição Federal de 1988, procurou se descentralizar o poder da União entre os estados e municípios da Federação; as impressões a respeito da Assistência Social, de que as atividades à ela concernentes seriam atividades de caridade ou assistencialismo foram sendo esquecidas. Deste modo, foi ocorrendo uma descentralização também das atividades e fundos governamentais num processo denominado municipalização. Este processo reforça o contínuo exercício de vascularização dos componentes distantes da União: os municípios. Essa situação criou uma forma distinta de relacionamento entre a Federação, os estados e municípios, de forma a delegar maior autonomia, inclusive financeira, a estes últimos pelo fato de estarem próximos de sua comunidade. Em compasso com estas medidas, já em 1993 foi homologada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), com a pretensão de desacelerar o assistencialismo na medida inversa com que privilegiaria a universalização de direitos sociais.

LAVINAS (2003) afirma que os governos locais estão mais bem preparados para lidar com as questões relativas à sua sociedade, pois são a representação do ente federativo mais próximo desta população e, portanto, capazes de atuar de maneira preventiva contra a quebra de laços de pertencimento do indivíduo na localidade, decorrente de segregação, seja espacial, seja de oportunidades. Essa opinião de certa forma também é ratificada por DRAIBE (*in* GALETTI, 1996), quando considera condição *sine qua non* a autonomia dos municípios ou organizações governamentais locais para que haja a possibilidade de sucesso da descentralização das ações públicas; ainda que apresentem certos riscos no que tange a corrupção, elas têm um potencial de eficiência maior do que aquelas geridas de maneira centralizada.

O processo de municipalização de doação e autonomização dos municípios, guardadas as proporções, têm sido uma solução que aponta para a melhor eficácia das ações políticas. Mesmo assim, TELLES (1998) afirma que os

grupos subalternos pouco têm participado das deliberações políticas e, na mesma proporção, têm sido beneficiados por estas. Chama atenção também para a importância do histórico das políticas públicas no Brasil e acrescenta que a lei sobre os Direitos Humanos, promulgada em 1948, só fora compreendida quarenta anos mais tarde, pela Constituição de 1988. Portanto, as políticas sociais trabalham em uma frente que pretende relativizar as atuações do Estado no trato de questões sociais pois, simultaneamente, de um lado, cuidam do atendimento de interesses da elite e de outro, dos grupos subalternos. Diante dessa dicotomia de interesses vê-se a execução de medidas antagônicas e pior do que isso, às vezes, medidas infundadas. Percebe-se que, na construção das políticas públicas, absteve-se da averiguação do que é verossímil à realidade de pobreza e exclusão e considerou-se uma identidade que lhe fora atribuída. Percebe-se a alusão a uma realidade atribuída por um discurso humanitário que trata do pobre enquanto ser fraco, sofredor e desgraçado, “fixado nas determinações inescapáveis das leis da necessidade” (Idem:38). Neste sentido, a política pública alicerça seu exercício fundamentando na prática, um discurso técnico marcado por uma construção identitária de atribuições puramente retóricas.

O que provoca escândalo e desestabiliza consensos estabelecidos é quando esses personagens comparecem na cena política como sujeitos portadores de uma palavra que exige o seu reconhecimento (...) que exigem a partilha na deliberação de políticas que afetam suas vidas e que trazem para a cena pública o que antes estava silenciado, ou então fixado na ordem do não-pertinente para a deliberação política. (TELLES, 1998:39)

Os processos de municipalização não redefinem e, sim, tornam mais precisos os papéis que cabem ao Estado. De fato, com a intersecção e efetivação das leis que são fundamentais para o exercício das atividades de caráter social, ao Estado atribuiu-se o papel de aparelho regulador de uma instância central, cujas funções devem ser as de normatizador e catalisador das atividades públicas (CARVALHO, 2003). A forma de se pensar políticas sociais no Brasil alterou-se substancialmente com o advento da reformulação da Constituição Federal. Quando ocorreu sua promulgação, em 1988, como resultado de um processo democrático que mobilizou a “força do povo”, pode-se pensar em políticas melhor

direcionadas e universais, até então excluídas da agenda de um país em que as determinantes (neo) liberais se fazem tão marcantes. Embora esta nova norma (1988) estivesse pontuada com elementos universalizantes e emancipatórios para a população como um todo, não se conseguiu aplicá-la à realidade; neste sentido, ainda hoje se percebe uma noção de que política social é política para o pobre e que política de assistência social é política para os grupos subalternos. Segundo SPOSATI (1997:11) “as políticas sociais são transformadas em ações com caráter circunstancial e precárias (...) dirigidas aos que menos têm.”

No caso do Brasil, apenas uma alteração positiva na forma de distribuir (desigualmente) a renda já seria suficiente para diminuir a proporção de pobres; mas esta “via rápida” nem sempre é a mais fácil de ser executada. Novas estratégias foram e continuam sendo pensadas para solucionar esta questão social no país, mesmo que efetivadas por vias mais longas e complexas; segundo BARROS et al (2000) as que mais se evidenciaram foram aquelas capazes de combinar ações políticas redistributivas estruturais tais como: redistribuição de ativos, reforma agrária, educação e ações políticas redistributivas compensatórias, como por exemplo programas de transferência de renda ou programas de renda mínima (aparentemente ao usar o termo “redistributiva compensatória”, o autor se refere a uma ação de “contribuição compensatória”, já que afirma ter ela um caráter temporário).

Desta forma, a erradicação da pobreza está intimamente vinculada a políticas redistributivas estruturais com impacto de médio e longo prazos – como educação, reforma agrária e acesso a crédito – e políticas redistributivas compensatórias – como as de renda mínima – que têm um impacto de correção temporárias, mas já com resultados de curto prazo. O crescimento econômico, embora seja um ingrediente fundamental para a diminuição da pobreza, tem efeitos muito lentos e vem sendo insuficiente para atingir essa que é uma meta prioritária para o país. (BARROS ET AL, 2000:31)

Na América Latina as políticas universais não sofreram uma redução/precarização conseqüente do desmonte do *Welfare State* (Estado de Bem Estar), como se percebeu nos países do Norte, pois aqui, alguns teóricos entendem que elas nunca se estruturaram de fato. Vale lembrar que o conceito de

Welfare State, conceituação bem trabalhada por Esping-Andersen, refere-se aos Estados que têm como responsabilidade o fornecimento de bem-estar aos seus habitantes. Abstraindo-se a profundidade que o conceito detém, pode-se dizer, brevemente, que o conceito de *Welfare State* envolve responsabilidade estatal no sentido de garantir o bem-estar básico dos cidadãos. Esta definição passa largo da questão de saber se as políticas sociais são emancipatórias ou não; se ajudam a legitimação do sistema ou não; (...) e o que realmente significam”. (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Com o surgimento da crise internacional do petróleo, logo no início da década de 1970, este denominado “Estado de Bem-Estar” mostrava indícios de debilitação, no Brasil; as formas de contenção de gastos não foram providenciais provocando a desestabilização da economia e cortes sociais. O Estado de Bem-Estar não era mais auto-suficiente e novas medidas tornavam-se emergentes; provenientes dessa desestabilização ocorreram processos de privatização do sistema social, processos de descentralização e focalização, culminando em programas sociais de emergência (DRAIBE, 1993), medidas estas que podem levar à precariedade e descontinuidade na política social e arbitrariedade no julgamento sobre a demanda e eficiência dos serviços públicos.

O conceito de seguridade social que passou a se generalizar após a Segunda Guerra Mundial abarca, desde sua origem, um conjunto diversificado de políticas sociais, como a previdência social, a saúde e a assistência social. Sua emergência teve como paradigma a organização dos estados de Bem-Estar (*Welfare States*), voltados para a garantia de condições básicas de existência a todos os cidadãos, no que se refere a renda, bens e serviços sociais. Trata-se de um modelo assentado no reconhecimento do caráter universal da cidadania. Compreende “ações compensatórias (para os impossibilitados de trabalhar), cobertura nas situações de riscos do trabalho (doenças, acidentes, invalidez e desemprego temporário) e manutenção da renda (benefícios, aposentadorias e pensões)” (Mota, 1996:191), situadas na esfera dos direitos sociais. No entanto, dependendo das características que assume o *Welfare State* em cada país, o sistema de seguridade social pode ser mais restrito ou mais universalizado. No Brasil, o conceito de seguridade social como política social e como direito social foi incorporado pela primeira vez na Constituição de 1988 (Mota, 1996). (Apud RAICHELIS, 2000: 32/33).

Numa outra leitura, a falência de um *Welfare* significaria a irrupção de riscos sociais pelos quais passariam os sujeitos das políticas sociais, extensivos também aos trabalhadores. Neste caso, o risco é lido como incerteza, como falta de previsibilidade e como tudo aquilo que vier a configurar-se em detrimento das seguranças em um Estado máximo.

Ocorre que nesta perspectiva outras relações de permanência/sobrevivência na esfera social vêm sendo produzidas ou redirecionadas socialmente. Relações substancialmente fortes e estruturadas por vezes são encontradas em elementos aparentemente vulneráveis, tais como a solidariedade, as relações comunitárias, a ajuda mútua; elas são a constituição da “sociedade providência” (SPOSATI, 1991)³. A atuação desacelerante de provisão estatal, inversamente proporcional à que instituiu ações de oferta de mínimos para aqueles que não o possuíam, significou a implantação de políticas sociais com intuito de combater a situação de pobreza e não a implantação de políticas públicas como se fossem um direito, extensivo a todos os cidadãos.

“... não se pode pois entender a sociedade providência como campo de proteção social pois as garantias que ela possa chegar a construir são para o enfrentamento do risco e não a certeza de sua previsão. Assim sendo não se configura como alternativa ao modelo político do estado Providência embora nas sociedades de capitalismo tardio seja componente do modelo político de Estado Social.” (SPOSATI, 1991:124)

SADER (1998) faz leitura continuada desta perspectiva, mas do ponto de vista do cidadão, quando cita a construção de um novo sujeito social e histórico: um sujeito coletivo. Sujeito este que prescinde da defesa de sua autonomia via aglutinação em movimentos sociais. O autor entende que este exercício do cidadão leva não só a defesa de sua sobrevivência-reprodução mas também faz com que se rompa com a tradição sócio política de segurança pelo estado e, por

³ A autora usa a expressão sociedade providência para designar as intrincadas redes de ajuda e solidariedade aos desvalidos, as quais surgem espontaneamente.

isso mesmo, fazendo a política criar novos lugares para exercitar-se. O contraponto está no fato de que este novo exercício político igualmente demanda uma maior participação cívica.

Quadro 6 – Brasil Contemporâneo – Caracterização da Gestão Social.

Medidas	Focalização	Privatização	Descentralização
Caráter	Público-alvo específico	Desloca a provisão de bens e serviços sociais para o setor privado	Estratégia de gestão
Características	Medida de urgência	Lucrativo ou não	Problemas e gestão mais próximos entre si
Riscos e Benefícios	Perde-se a noção de direito UNIVERSALISTA e se fortalece o viés assistencialista	Pode levar à precariedade e descontinuidade dos serviços	Pode aumentar a eficácia das ações políticas sociais, mas corre o risco de ser utilizada em prol de medidas eleitoreiras pessoais

Fonte: Baseado em Draibe, 1998.

Hoje se observa no Brasil a política social substancialmente ancorada em programas de caráter compensatório e, portanto, programas caracterizados pela focalização e seletividade, calcados em processos de discriminação positiva. Alguns autores como LAVINAS *et al* (2000) colocam que “os programas compensatórios são reconhecidos como pouco eficazes e bastante ineficientes, corroborando evidências de que o aporte compensatório pouco agrega ao bem-estar dos grupos sociais em situação de risco”. Outros autores têm mostrado um entendimento distinto; segundo eles as políticas de transferência de renda, ainda que políticas compensatórias, são as que têm apresentados os melhores resultados. Políticas de Renda Mínima ou imposto negativo é uma tendência mundial (COUTINHO In GALETTI, 1996). De fato elas são as únicas que têm um potencial, ainda que baixo, de inclusão social.

Verifica-se que as políticas sociais não conseguem impor seu qualificativo estado de direito aos cidadãos.

Ao pensar/falar de política social, estamos tratando de seres humano. Portanto, a universalização é imprescindível enquanto direito de cidadania afixável a todo ser humano (...) O referencial em foco na pobreza rompe o signo universal e traz como referência a cidadania invertida, já que se referencia na condição de necessitado e não de

cidadão, produzindo uma noção excludente e estigmatizante.
(SPOSATI, 2004:190)

Pensar em políticas de cunho compensatório significa atentar para o fato de que, por se tratarem de ações bastante próximas do assistencialismo, da tutela de indivíduos e pouco emancipatórias, demandam cuidado extremo em seu desenho e execução; isto para não correrem o risco de se tornarem esmola de direito para indivíduos, e não fator suscitante para emancipação de cidadãos. Proteção social não é compensação. Enquanto esta trata de seres humanos em situações tidas como de risco temporário ou passíveis de modificação, aquela trata de criar políticas que, após a erradicação dos agentes de risco, inibam sua reinstalação. O mesmo ocorre quando se tratam de políticas de focalização e seletividade, isto é, tratam-se desigualmente os desiguais ou de outra forma, atendem os desiguais com prioridade. Mais recentemente, políticas de discriminação positiva passaram a figurar no cenário político; estas procuram garantir maior igualdade e equidade entre os desiguais (SPOSATI 2, 1997). Há possibilidades de desvios do objetivo que devem ser pensadas e administradas quando se tratar de políticas de focalização. Inicialmente, deve-se atentar para que a focalização seja apenas regra de prioridade e nunca regra de exclusão, sob a perspectiva de universalização a todos que dela recorressem (SPOSATI, 2004).

Pode-se afirmar que essas políticas sociais tratam também do exercício da equidade, isto é, buscam cunhar um caráter isonômico às suas propostas. Há duas maneiras distintas de se chegar a este mesmo fim: uma de forma mais universalista, que trata todos igualmente; outra, de maneira mais seletiva, que trata diferentemente aos diferentes, os que têm necessidades específicas. Na visão de COHEN & FRANCO (1994), este último processo é denominado como discriminação positiva, isto é, uma atividade calcada na eleição de prioridades. A equidade, em verdade, pressupõe que se dê tratamento igual aos iguais e desigual aos desiguais, de forma que tratar de forma desigual pessoas desiguais não se deveria chamar de discriminação positiva, pois se trata justamente do oposto, ou seja, da própria afirmação da equidade. Em última instância, os programas sociais atentam para a satisfação de necessidades básicas, diante de

métodos fundamentados em prioridades estatística e racionalmente estabelecidas.

Ainda nessa linha de pensar, DRAIBE (1993) e LAVINAS (2004), cada qual em sua perspectiva, acabam permitindo se concluir que a factual tendência em se optar por estabelecer programas sociais não universalistas e portanto mais focalizados e seletivos (também entendidos como processos de discriminação positiva), levam os tecnocratas a desenvolverem níveis ou linhas imaginárias para estruturar o atendimento social, mesmo que isso possa vir a provocar um engessamento dos serviços públicos de atendimento social.

1.2. Políticas de Alimentação e Nutrição em Foco

Considerando a fome um dos entraves para a melhora do desenvolvimento humano, além de ser expressivo fator que leva à perda de uma saudável reprodução social, ela é, infelizmente, um fenômeno presente no cotidiano de muitos indivíduos. Têm sido elaborados mapas, cuja escala fornece uma visão georeferenciada da fome, representando-a de fato em regiões microeconômicas que possibilitam uma leitura de âmbito local. Concomitantemente têm-se as investidas mais recentes da estrutura da governança brasileira – municipalizada – contribuindo muito para a eficácia da ação pontual das políticas de segurança alimentar. Isto tem reforçado a idéia de que a segurança alimentar não deve ser pensada apenas em termos de distribuição e acesso aos gêneros alimentícios, mas também em relação a seu consumo efetivo e nas áreas em que existir a fome.

Dado que a garantia à alimentação é um direito do cidadão, um direito social básico, condição *sine qua non* para que haja a reprodução saudável da vida social, as ações em políticas públicas que visam a sua provisão, podem ser entendidas como medidas de proteção social do indivíduo contra a fome. É sob esta perspectiva que se entendem as ações de combate à fome e as ações que promovem a segurança alimentar, como ações de seguridade social.

Segundo a Constituição Federal de 1988, a Seguridade Social “compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar objetivos” universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; eqüidade na forma da participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade em especial dos trabalhadores, empresários e aposentados” (Constituição da República Federativa do Brasil, título VII, capítulo II, artigo 194). (Apud RAICHELIS, 2000).

A complexidade do enfrentamento da fome mostra que não basta o exercício de políticas de discriminação ou de compensação para extingui-la. Inovações tecnológicas e alternativas de produção agrícola poderiam fazer uma “aproximação” entre os que têm fome e o seu alimento, sem que tenha que usar unicamente as formas compensatórias. MUSGROVE (1985) já atentava para o fato de que a prevalência da fome e da desnutrição tenderia a se manter ou a se agravar, se medidas como queda dos custos da produção agrícola com queda de seus preços no mercado não fossem pensadas em termos de tecnologias de produção; isto porque a fome está ligada à obstrução do acesso ao alimento, devida à renda insuficiente, e não à pequena produção. Essa tecnologia deveria levar em conta tanto o aumento da produtividade quanto a redução dos custos de alimentos básicos.

Se eu tivesse que resumir as causas da fome em uma frase eu diria: que a fome é resultado de políticas que produzem fome, políticas econômicas que produzem desemprego que produzem fome. E é também causada pela cultura brasileira, uma cultura que favorece a persistência da fome de duas maneiras; primeiro naquele que não tem fome e que acha que não é importante lutar para acabar com a fome e, segundo, naquele que tem fome e que está tão submetido na sua cultura que não toma iniciativas para acabar com sua própria fome. SAMPAIO (*in* Produção da Fome, 1994)

O acesso ao alimento e, portanto, a prevenção da fome, só seria possível se ocorresse o aumento de consumo alimentar adequado (vide capítulo 1, Padrão NCHS, preconizado pela Organização Mundial da Saúde, 1995). Para tanto, outras medidas deveriam ser tomadas como por exemplo: medidas intervencionistas sobre a produção e comercialização que provocassem a

redução do preço do alimento; subsídios aos preços finais dos alimentos básicos; fiscalização desses itens junto ao consumidor. Obviamente, outras atividades, emergenciais, poderiam ocorrer como a distribuição gratuita do alimento, doação de cestas básicas ou outras formas de se suprir (MUSGROVE, 1985). O aumento do consumo alimentar adequado também não pode prescindir de outras correções necessárias como, por exemplo, a de sua tipologia. Desde há algumas décadas (a partir da década de 1950) tem-se encontrado autores que trazem a idéias de que a desnutrição no Brasil tem sido mais calórica do que protéica; e que pobres e ricos fazem uma combinação alimentar bastante semelhante ainda que mantendo peculiaridades regionais.

“(...) para perceber com maior nitidez os desafios futuros é preciso distinguir dois tipos de ações no combate à fome. A primeira é aquela que visa atenuar a miséria sem alterar as condições econômico-sociais que a produzem. A segunda pretende interferir no processo de desenvolvimento modificando estruturas e políticas de modo a erradicar as causas básicas da perpetuação da miséria e suas conseqüências.”
(PELIANO, 1993:63)

Quando se trata de políticas públicas de combate à fome, já muito experienciadas no Brasil, nota-se uma visão bastante consensual por parte dos intelectuais que atuam nessa área. Sabe-se que foram muitos os programas aqui implantados e o quanto eles se diferenciam entre si; já foram desenvolvidos programas de transferência de alimentos, programas de barateamento de produtos agrícolas, subsídios de alimentos constituintes da cesta básica, programa de alimentação do trabalhador, programa de distribuição de merenda escolar, distribuição emergencial de cestas básicas, distribuição de tíquetes ou transferência de rendas (diretamente) para consumo alimentar etc. Alguns desses programas apresentaram um caráter mais universal; outros um caráter mais focal e seletivo; outros ainda eram tidos como emancipatórios; outros tantos, como compensatórios e emergenciais. Algumas vezes esses caracteres parecem estar mais relacionados a um modismo, a uma tendência ou mesmo à inércia física, do que com a já desacreditada capacidade de eficácia dos próprios programas. Nas palavras de LAVINAS & GARCIA (2004)

Embora persistentes em seus desenhos e modalidades, os programas compensatórios são reconhecidos como pouco eficazes e bastante ineficientes, corroborando evidências de que o compensatório pouco agrega ao bem-estar dos grupos sociais em situação de risco alimentar e extrema pobreza. Uma ineficácia que acaba por desacreditar esse tipo de ação, entendida cada vez mais como inútil. (2004:82)

Isto é afirmado, dado que sucederam avaliações sobre as políticas focadas em nutrição e alimentação e, salvo detalhes pontuais, elas apresentaram as mesmas conclusões de inoperância. Não obstante, ainda se vêem alocados recursos para a reimplantação de programas cujo insucesso já fora constatado, é o caso da distribuição de alimentos *in natura*. Este modelo, que pretende domar a fome daqueles que se encontram em situação de risco alimentar, além de ineficaz, traz consigo outros prejuízos, entre eles:

a) os constrangimentos impostos à liberdade de escolha dos beneficiários (...) b) o incentivo à fraude com o intuito de curto-cuitar os constrangimentos impostos pela forma do benefício; c) os trade-offs entre benefício *in natura* e altos custos administrativos; d) o estigma social que pesa sobre famílias e/ou indivíduos identificados como indigentes. (LAVINAS & GARCIA, 2004:83)

Antigos programas destinados à melhoria da saúde no Brasil, especificamente ligados à nutrição, deixaram entrever que sua implantação permitia ao beneficiado certa liberdade de destino do montante monetário transferido para sua subsistência alimentar, isto é, que pudesse remanejar parte dele para satisfação de necessidades não ligadas à alimentação. Isso denota dois fatos: o primeiro é que não há intervenção de orientação interfamiliar para a recepção ou adequação de aquisição de alimentos. O segundo fato, já como decorrência, é representado pelo grau de satisfação que a população demonstra após ser beneficiada, sob quaisquer formas de intervenção, incluindo programas para eliminar a desnutrição. Tal grau de satisfação é aceito atualmente como um fator efetivo de avaliação em programas sociais. O grau de satisfação de um indivíduo assistido por um programa de combate à fome também está ligado a outras facetas de sua vida, isto é, pode estar ligado ao seu papel social, à manutenção de bens materiais, à possibilidade de obter lazer e outros (MUSGROVE, 1985).

“É provável que as questões ligadas à sobrevivência física e associadas à noção de pobreza absoluta tenham sido crescentemente preteridas devido ao fato de que os estudos de pobreza se desenvolveram a partir da problemática dos países ricos. Na prática, a abordagem da pobreza enquanto insuficiência de renda se generalizou, passando a ser adotada mesmo nos países mais pobres, onde, ainda hoje, lamentavelmente, indicadores relativos à sobrevivência física ainda são relevantes” (ROCHA 2005:12).

Vê-se consenso no entendimento de que programas de transferência de renda têm apresentado melhores resultados do que aqueles que transferem alimentos diretamente (LAVINAS, 2004; TELLES 1, 1998). Mesmo com essa experiência é importante registrarmos que há divergência entre as posturas filosóficas que sustentam essa posição. De um lado, pode-se entender a política de transferência de renda como sendo emancipatória (já que proporciona ao indivíduo alguma possibilidade de escolha) e, por outro, pode-se entender que propicia o emprego dos recursos em outros fins, que não o de prover uma alimentação adequada. Muitos aceitariam como saída para esse impasse a distribuição de cestas básicas, mas BELIK (2003:44) ressalta que “no passado, a cesta básica foi utilizada como moeda-de-troca política, ao mesmo tempo que provocava um enorme vício junto ao público (...) e provocava também um enorme impacto negativo no setor de comércio das regiões pobres”. A distribuição de cestas básicas, comumente lembradas em discussões sobre a desobstrução do acesso ao alimento, hoje é entendida como sendo uma atividade essencialmente emergencial, isto é, deve ser oferecida para a população em situação de risco iminente. Assim como Herbert de Souza colocava, há pessoas que têm fome agora e políticas de longo prazo não têm condição de suprir suas necessidades vitais; desse modo, entendia como fundamental a distribuição de cestas básicas. Mas nunca se deveria restringir um programa de segurança alimentar a esta única ação.

Uma das questões mais importantes na questão da implementação de um programa efetivo de Segurança Alimentar é que ele não pode ser encarado como uma grande campanha de doação de alimentos. É preciso uma ação localizada, a partir do diagnóstico daquela região particular, envolvendo a comunidade, alterando-a. (SAS, 2003:21)

Nesse contexto, noções de maior amplitude para se pensar política de segurança alimentar no Brasil, significam entender a fome segundo a visão de que ela é uma questão estrutural e que, portanto, “(...) supõe não só propostas de combate à escassez de alimentos, como também vontade política e compromisso do grupo no poder e o avanço do estágio ético-civilizatório da sociedade.” (SPOSATI, 1996:186). Ocorre que as zonas de altíssima vulnerabilidade destes territórios geográficos, seja nas zonas de aridez, seja nos bolsões de pobreza urbanos, a presença de um Estado suficientemente interventor o suficiente para providenciar veículos de distribuição e de acesso aos gêneros alimentícios. Por ora vê-se assegurada apenas a distribuição mas não o acesso. O acesso ocorre para aqueles que podem pagar os custos da mercadoria, estipulados pelo mercado.

A Reforma Agrária acaba com a fome. O emprego acaba com a miséria. E a distribuição de comida permite que as pessoas estejam vivas para esperar por tudo isso. Então eu acho que são as três dimensões de uma mesma campanha. (Herbert de Souza *in* CAVALCANTE, 1994).

Tratando-se de políticas relacionadas à alimentação e nutrição, PELIANO (*in* GALETTI, 1996) afirma inicialmente que se deve pensar numa ação estruturada no eixo saúde/educação, pois assim como a saúde está associada ao estado nutricional do indivíduo a educação está associada a fatores determinantes sobre o seu poder de aquisição e seleção na compra. No caso do Brasil, a assiduidade escolar, incluindo a educação infantil, em pelo menos 2 (dois) anos produz um aumento estimado de 8% no poder de compra desse indivíduo (UNICEF, 2001). A situação econômica das crianças e/ou responsáveis, bem como o grau de desenvolvimento da sociedade, exercem influência decisiva sobre o estado de saúde e nutrição, além das implicações no seu desenvolvimento e crescimento. PELIANO (*in* GALETTI, 1996) também atenta para a importância das políticas compensatórias e emergenciais afirmando que algumas delas passaram a ser entendidas (até) como políticas de direito. De qualquer modo, não se pode ignorar as fundamentais políticas macroeconômicas para que as anteriores tenham sucesso, ou seja, para que a boa condição de vida conquistada se torne permanente.

Dar renda em vez de dar alimentos é uma forma, das menos onerosas e das mais eficazes, de se renovarem as políticas sociais de caráter compensatório, para que passem a agir eficientemente não só no combate de curto prazo à pobreza, mas também no combate à desigualdade, causa maior da miséria no Brasil. Redistribuir renda, em valores condignos com a situação de extrema precariedade de grande parte da população deste país é a maneira mais certa e mais rápida de se dar início a uma verdadeira reforma social assentada na redução dos elevados níveis de desigualdade. Isso implica em reconhecer a centralidade que ganham as políticas de transferência direta de renda (...) que têm demonstrado resultados inegáveis como mecanismos compensatórios e de inclusão social. (LAVINAS & GARCIA, 2004:244)

Sob esta perspectiva é que foram iniciadas as deliberações a respeito da criação de uma política de segurança alimentar para o Brasil; logo em 1991 o Governo Paralelo apresentou uma proposta neste sentido. Foi neste cenário que voltou à tona a questão da fome no Brasil e com ela, muitas ações dispersas (VALENTE, *in* GALETTE, 1996). Uma destas importantes ações foi desenvolvida pela Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, representada por Herbert de Souza.

A respeito de uma Política de Segurança Nacional “apenas em 2002, durante a campanha eleitoral, é que a proposta ganhou a marca Fome Zero e, uma vez eleito, o presidente Lula, já no dia do resultado da eleição, anunciou à nação que esse seria o carro-chefe da sua administração.” (BETTO, 2004:163).

1.3. Notas sobre o Programa Fome Zero

De acordo com alguns teóricos tais como L'ABATTE (1982), MUSGROVE (1985), SILVA (1987), LAVINA & GARCIA (2004), é emergente a necessidade de se instaurar uma política de segurança alimentar integrada, com uma organização centralizada, que tenha condição de promover ações tanto emergenciais quanto emancipatórias, em diferentes instâncias (assim como se pensou o Fome Zero), articulada com outras ações de proteção social. Em meados do primeiro ano da gestão Luís Inácio já se pode notar certo delineamento bastante próximo dessa sugestão, apontada por estudiosos e analistas do tema. Isso se realizou com criação de um ministério, o próprio Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome – MESA, em 28/05/2003.

O CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é um importante órgão colegiado, de caráter consultivo para questões relativas ao tema da alimentação no Brasil. Ele foi criado durante a gestão Itamar Franco em 1993, suprimido e dissolvido pela implantação do Comunidade Solidária na gestão Fernando Henrique Cardoso, juntamente com o INAN – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição em 1995 e 1997 respectivamente. Já em 2003, durante o primeiro mês de gestão do governo Luis Inácio Lula da Silva, o órgão colegiado CONSEA foi reinstaurado.

A principal ação do MESA, então dirigido pelo Ministro José Graziano da Silva, foi a implantação do Programa Fome Zero. O Programa Fome Zero é a logomarca, formatada pelo governo Federal em parceria com o Instituto da Cidadania que explicita uma Política Nacional de Segurança Alimentar para o Brasil (2001). Este programa ainda não está consolidado embora isso não signifique que não esteja em atividade. Esta não consolidação esteve associada a um certo grau de instabilidade na governança federativa.

O que fica evidente é a magnitude deste programa, a gama de ações que compreende e que se estendem à maioria dos ministérios da República. Este programa é comparável a um grande guarda-chuva, que consegue cobrir as mais diversas ações do Estado, um programa de governo expresso através de uma política pública de seguridade alimentar que consegue catalisar um aporte de energias e de recursos, para manter condições razoáveis frente às dificuldade da conjuntura do país. O Fome Zero criou as seguintes estratégias de aporte de atividades:

- A criação de um Ministério: Ministério Extraordinário de Combate à Fome e Erradicação da Pobreza – MESA.
- A criação de um programa: o Fome Zero, cuja estratégia de ação é abrigar diferentes programas, oferecendo a eles uma direção e coordenadas necessárias para que caminhem juntos, arregimentando forças e recursos, de

outros programas e empresas. Por exemplo: construção de cisternas, por um lado, banco de alimentos por outro, ambos podendo coexistir.

A proposta de unificação de programas sociais e o trabalho de transferência de renda gerido com a utilização de um cadastro único pretendiam que as ações e recursos deixassem de ser pulverizados por um sistema inadequado de ação, assim possibilitando a ampliação do atendimento à demanda. Neste sentido, ainda no primeiro ano da gestão Luis Inácio, ambas as medidas foram iniciadas: a criação de um cadastro único de beneficiários e a unificação de 4 programas sociais (Bolsa Escola, Auxílio Gás, Auxílio Alimentação e Programa Cartão-Alimentação).

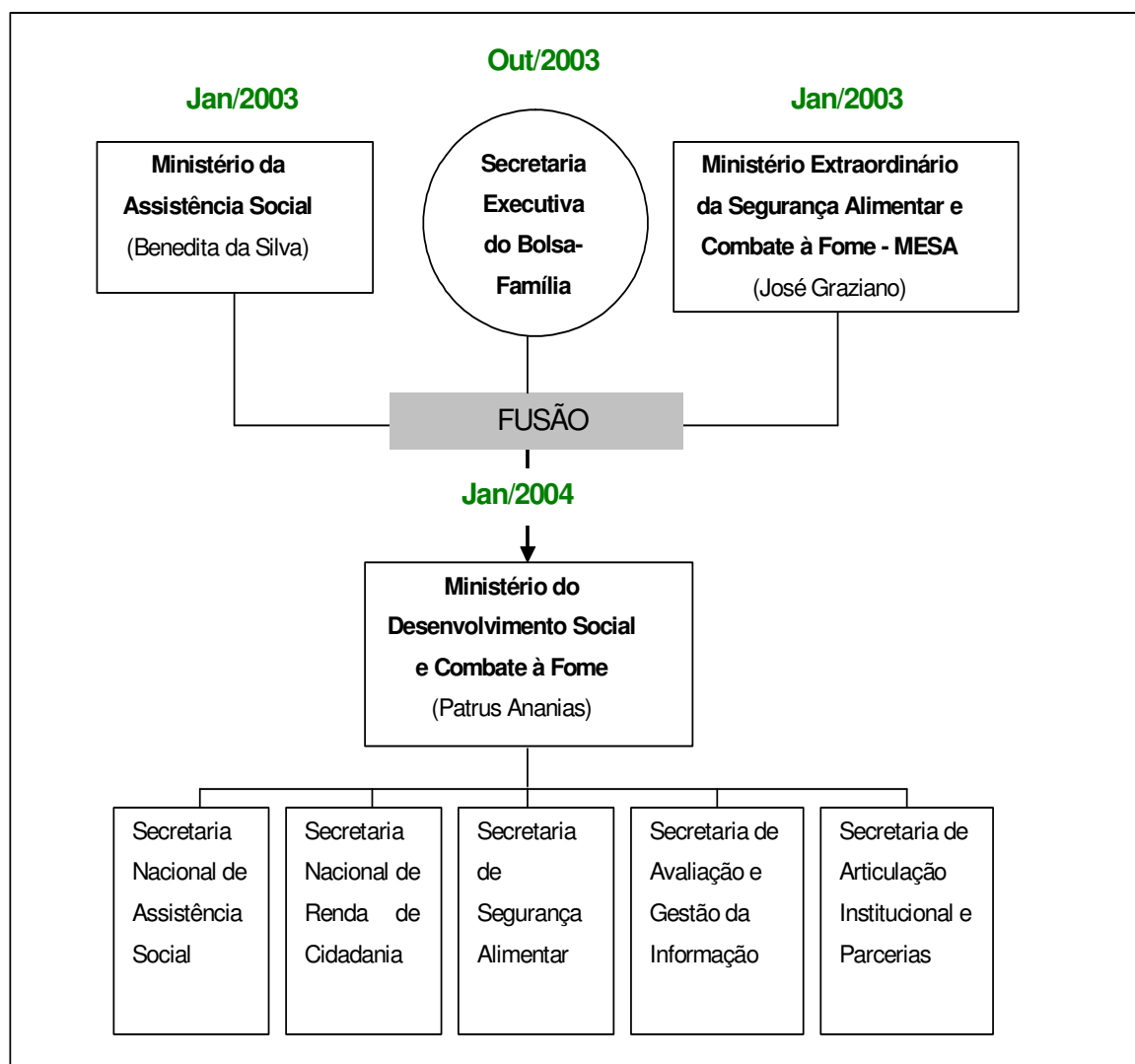
A possibilidade de sofrer novas alterações com a Reforma Ministerial, datada de 2004, veio a se confirmar. Apenas a título de exemplificação o Programa Cartão Alimentação (PCA), que é parte da ação específica do combate à fome, do Programa Fome Zero, passou por um processo de fusão com outros 3 (três) programas de transferência de renda do governo federal (Bolsa Escola, Auxílio Gás e Auxílio Alimentação), sob responsabilidade de outros 3 (três) ministérios (Ministério da Educação, Ministério de Energia e Ministério da Assistência Social), denominado Bolsa Família. A partir de janeiro de 2004 foram dissolvidos dois destes ministérios, o Ministério da Assistência Social e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. As funções destes dois Ministérios foram atribuídas a um novo (e único) ministério, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza.

Para coordenar esse processo de unificação de programas, foi criada a Secretaria Executiva do Bolsa Família dirigida por Ana Fonseca. Em nota publicada pela Folha de São Paulo, em 21 de outubro de 2003, teve-se a notícia de que:

o lançamento oficial da unificação dos programas de transferência de renda esvaziaram o Ministério da Assistência Social (...) A pasta de Benedita ficou com as mesmas funções que tinha no governo passado, quando era apenas uma secretaria ligada ao Ministério da Previdência Social. (Folha de São Paulo 21/10/2003:A5).

Em seguida, em 23 de janeiro de 2004, recebeu-se a notícia de que o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome - MESA fora dissolvido juntamente com o Ministério do Desenvolvimento Social (dirigido por Benedita da Silva). Algumas funções passaram, em sistema de fusão, para um recém-criado ministério: o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), dirigido por Patrus Ananias, ainda em janeiro de 2004.

Quadro 7 – Organograma Institucional do Fome Zero.



Fonte: Baseado em <www.presidencia.gov.br> e jornal Folha de São Paulo.

Essa instabilidade observada no organograma do governo federal foi endossada por mais desligamentos, tais como a retirada de alguns agentes importantes para a consolidação necessária a um programa do porte do Fome Zero. Entre os agentes que deixaram suas atividades tivemos José Graziano e Benedita da Silva, em 23 de janeiro de 2003; Oded Grajew, em 10 de novembro de 2003; e Frei Betto e Ana Fonseca, em 18 de novembro de 2004.

O Programa Fome Zero articula mais 50 (cinquenta) ações em diversas áreas, podendo ser atividades de ordem estrutural, de ordem específica ou de ordem local, de forma não excludente. Dentre essas atividades, destaca-se o Programa Nacional de Banco de Alimentos, cujo objetivo é subsidiar a criação e instalação de Bancos de Alimentos em municípios de médio e grande porte.

1. A INICIATIVA DO BANCO DE ALIMENTOS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

A fome não age apenas sobre os corpos das vítimas (...) mas também age sobre seu espírito, sobre sua estrutura mental, sobre sua conduta moral. Nenhuma calamidade pode desagregar a personalidade humana tão profundamente e num sentido tão nocivo quanto a fome (...) Josué de Castro.

O Programa Nacional de Banco de Alimentos está baseado no incentivo e oferecimento de suporte à implantação de Bancos de Alimentos em médios e grandes municípios; é uma política de aproveitamento do desperdício, advindo de doação de alimentos por supermercados, restaurantes e empresas em geral para associações e entidades de caridade. Esta é uma das ações relatadas como específicas pelo Fome Zero, atual política de Segurança Alimentar.

No município de São Paulo, a Política de Segurança Alimentar desenvolve algumas das atividades elencadas no Projeto Fome Zero (composto por mais de cinquenta ações) e que, a partir desse elenco, desdobraram-se em propostas de ações complementares ou de promoção de atividades correlatas. Entre estas podemos encontrar:

- Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional: COMUSAN;
- Serviços da Rede de Atendimento ao Cidadão;
- Banco de Alimentos;
- Centros de Referência em Segurança Alimentar
- Programas Sociais de Transferência de Renda;
- II Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional;
- Ações Intersetoriais.

De acordo com o Projeto Fome Zero (2001), o Programa Nacional de Bancos de Alimentos subsidia iniciativas que visam a implantação de Bancos de Alimentos, especificamente em médios e grandes municípios.

Segundo o IBGE (2005) há um total de 5.560 municípios no Brasil. Se trabalharmos com o conceito do IBGE (2002) de que municípios de médio porte são aqueles que apresentam 20.001 habitantes ou mais, isto significa dizer que a ação de incentivo governamentais à Bancos de Alimentos está voltada para 27% do total desses municípios.

Tabela 4 – Distribuição de municípios brasileiros por porte.

Porte	Nº	%
até 5.000	1.371	25
de 5.001 até 20.000	2.666	48
de 20.001 até 100.000	1.292	23
de 100.001 até 500.000	198	4
mais de 500.000	33	1
Total	5.560	100

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2002.

Dados do IBASE (ABVP, 1996) informam que o montante que é desperdiçado na produção de alimentos seria suficiente para suprir a necessidade dos então 32 milhões de indigentes, visto que 10% da safra produzida no Brasil não era colhida, 5% era perdida no transporte e 15% se estragava nos armazéns. Embora este montante significasse quase 1/3 da produção agrícola nacional, ele não levava em conta a parte exportada.

A produção no nosso país não é feita para garantir a Segurança Alimentar da população, ela é feita para garantir lucro para os que dominam os mercados. Então nós temos uma produção intensa no nosso país, uma produção muito grande, só que essa produção é em boa parte exportada e outra boa parte organizada para servir aos setores de venda, e toda a organização da agricultura é voltada para isso, os portos, as estradas, os armazéns, os pontos de distribuição, as linhas de pesquisa, os CEASA's. Tudo é organizado para esse tipo de agricultura. (Sampaio *in* Produção da Fome, 1994)

O trabalho de combate ao desperdício de alimentos pode ser ordenado a partir de diversas ações, algumas precedentes à sua entrada no mercado,

relativas à instância de setor produtivo (e também de distribuição), como as relativas ao manuseio dos alimentos em situação final de preparo. No Brasil, as intervenções para minimização do desperdício de alimentos foram iniciadas em torno da década de 1990 (BELIK, 2003).

Não se tem reconhecimento de ações para se instituir formalmente o aproveitamento de sobras para o setor primário de produção de alimento. Quanto às formas mais próximas de distribuição estadual ou municipal, encontramos o “Banco de Alimentos” e a “Colheita Urbana”⁴ como duas formas de trabalhar com desperdício de alimentos, ainda que não influentes na cadeia de produção agro-industrial (produção-circulação-distribuição). Aqui serão tratadas destas duas formas de combate ao desperdício de alimentos as quais se dão em âmbito municipal, desenvolvidas através de gestão estatal ou privada.

A Colheita Urbana, mais difundida pelas atividades dos SESC's, é assim denominada porque faz o trabalho de recolhimento dos alimentos nos locais de doação; esta colheita estrutura-se pela oferta do transporte do alimento doado, do doador à entidade beneficiária. Neste processo não há manuseio, seleção ou inspeção do produto doado; o alimento é recebido pela beneficiária, exatamente como fora doado, cabendo à beneficiada a função de selecionar a doação recebida. As duas características mais peculiares do trabalho da colheita urbana são as desenvolvidas para lidar com alimentos de alto perecimento e as de não estocagem (BELIK, 2003).

Banco de Alimentos já é um modo de trabalho diferenciado do da Colheita Urbana e mormente, desenvolvido pelas iniciativas municipais. Ele atribui para si a responsabilidade de selecionar o alimento doado. Este trabalho tem como

⁴ Colheita Urbana é aqui compreendida por aquelas iniciativas de combate ao desperdício de alimentos que não prescindem de avaliação técnica dos mesmos, ou seja, ações de maximização da utilização dos insumos alimentícios descartáveis ao lixo. Como a própria denominação já indica, Colheita Urbana significa o recolhimento, a coleta, a arrecadação de gêneros alimentícios nos locais onde se executa o descarte de alimentos ainda próprios para o consumo humano que, normalmente, se realizam no perímetro urbano dos municípios.

objetivo inspecionar o produto antes de ser levado à beneficiária. Esta inspeção procura garantir o aproveitamento da validade da sua utilização no que concerne à destinação para o consumo humano.

A estrutura e a logística destas duas formas de trabalho para combate ao desperdício de alimentos são absolutamente distintas. Enquanto que a Colheita Urbana combate o desperdício de alimentos fazendo o transporte da doação, levando-a do doador até o beneficiário, o Banco de Alimentos precisa de uma infra-estrutura específica para viabilizar o trabalho de uma (necessária) equipe técnica capacitada para analisar, manusear, (re)embalar e até armazenar temporariamente os alimentos.

O ponto comum entre as duas formas de gestão de combate ao desperdício de alimentos está no fato de que ambas não se relacionam com beneficiários. O final de sua cadeia de relações situa-se nas entidades sociais de representação; estas entidades tornam-se a ponte entre os agentes arrecadadores e os usuários finais.

A sustentação do objetivo primeiro de um Banco de Alimentos é o de aproveitar o que seria desperdício de alimentos e, além disso, trabalhar com a possibilidade de mediar valores muitas vezes subjetivos, tais como o valor da doação e o valor da distribuição de alimentos.

Segundo Marx, em “O Capital”, as mercadorias podem ter tanto um valor de uso quanto um valor de troca mas para se utilizar esta “teoria” tem-se que eleger (sempre) um referencial. Este pensamento crítico se refere às mercadorias em sua fase de produção, ainda no contexto da revolução industrial, em detrimento da mais-valia que o trabalhador poderia agregar a ela. Deixemos claro que a atribuição dos valores de uso e de troca de uma mercadoria eram medidos pela qualidade e quantidade de força de trabalho dispensadas pelos operários na produção. Todavia nem sempre estarão explicitadas na mercadoria as “mãos”, tão pouco as *expertises* dessas mãos, que transformaram a matéria-prima em

mercadoria, trata-se do fetiche da mercadoria, algo que esteve presente na transformação da matéria mas que não se pode observar numa análise superficial. Fisicamente a mercadoria em si – como matéria inanimada – não permite a percepção imediata de todos os componentes, métodos e operários que trabalharam na sua confecção. Portanto, quem recebe a mercadoria não sabe como ela foi elaborada, apenas presume. Dá-se aí o chamado fetiche da mercadoria, quando quem recebe a mercadoria vê apenas seu valor de uso, mas não como ela foi produzida.

Tem-se a intenção de transportar esse pensamento crítico exposto por Marx para tratar de valores agregados nas mercadorias manuseadas pelos “combatentes do desperdício de alimentos”.

Quando se fala em Bancos de Alimentos e Colheitas Urbanas, estão presentes os insumos transferidos pelo valor de uso e pelo valor de troca, que é diferenciado para o doador, para o intermediário e para o beneficiário. Vê-se que, neste sistema, doa quem tem (eventualmente com excesso) àqueles que procuram (e têm necessidade). No processo de doação de alimentos ocorre uma inversão imediata do valor de uso de um mesmo alimento, provocado pela transferência do referencial de análise (doador – entidade). De antemão, isto significa que um mesmo insumo alimentício detém valores absolutamente diferenciados. Para o beneficiário, a referência significa sobrevivência e, por óbvio, o valor de uso é altíssimo. Ao invés de desfazer-se dos produtos alimentícios impróprios para a venda ou com baixo valor de troca no mercado, destiná-los à doação significa agregar algum valor remanescente, ainda que somente de prestígio. Não que uma doação desta ordem esteja próxima de uma visão de responsabilidade social propriamente dita, mas o doador pode impingir tal noção à sua doação. Outro fator que influencia este ato de doar é sua natureza jurídica e implicações no mundo legal. Uma legislação simples e objetiva pode estimular e facilitar o ato de doar, assim como o inverso poderia inibir os doadores.

Pode-se visualizar do exposto que há três fatores que podem favorecer a criação de uma cultura de doação no Brasil: (i) a perda do valor de troca da mercadoria (frutas danificadas, produtos com data próxima ao vencimento, embalagens comprometidas, sobras de alimentos); (ii) a possibilidade de agregar valor à marca (pela denominada responsabilidade social empresarial); e (iii) o benefício legal ou os incentivos fiscais ao doador de boa-fé.

No Estado de São Paulo, dentre as iniciativas de combate ao desperdício de alimentos (Tabela 5), algumas se destacam e são encontradas tanto nas iniciativas privadas como nas governamentais, operando concomitantemente. Com relação às iniciativas privadas, que são mais antigas que as governamentais, destacam-se o Mesa Brasil – SESC (1993) ; a ONG Banco de Alimentos (1999); o Programa Ajuda Alimentado – Federação Israelita do Estado de São Paulo (2000); e a Associação Prato Cheio (2001). Entre as iniciativas governamentais têm-se o Banco Municipal de Alimentos de Santo André – BAMASA (2001) e o Banco de Alimentos do Município de São Paulo, ligado à Secretaria Municipal de Abastecimento – SEMAB (2002).

Tabela 5 – Distribuição de Bancos de Alimentos do Estado de São Paulo por administradora.

Administradoras	Nº	%
SESC	33	61
Prefeituras	14	26
Organizações da Sociedade Civil	5	9
CEASA	2	4
Total	54	100

Fonte: Baseado em Custódio, 2004.

SABADIN (2004) apresentou estudo comparativo entre iniciativas estatais e privadas, de combate ao desperdício de alimentos no Estado de São Paulo, no qual relatou que as iniciativas governamentais e não governamentais mostram semelhanças entre si principalmente no que concerne à sua estrutura de funcionamento, ao seu corpo de funcionários e ao atendimento dos beneficiários. Nota-se que as governamentais desenvolvem atividades semelhantes as de Bancos de Alimentos enquanto que as não governamentais estruturam seu

trabalho semelhantes ao da denominada Colheita Urbana. Esta estrutura de combate ao desperdício também tem relação com o tipo de gêneros alimentícios captados. Enquanto os Bancos de Alimentos trabalham principalmente com doações de gêneros secos, a Colheita Urbana trabalha com o transporte de *hortifrutis*. O mesmo se percebe com relação ao quadro de funcionários; as Colheitas Urbanas utilizam-se mais de voluntários do que os Bancos de Alimentos. Do ponto de vista do beneficiário final, ainda foram avaliados o atendimento e sua periodicidade.

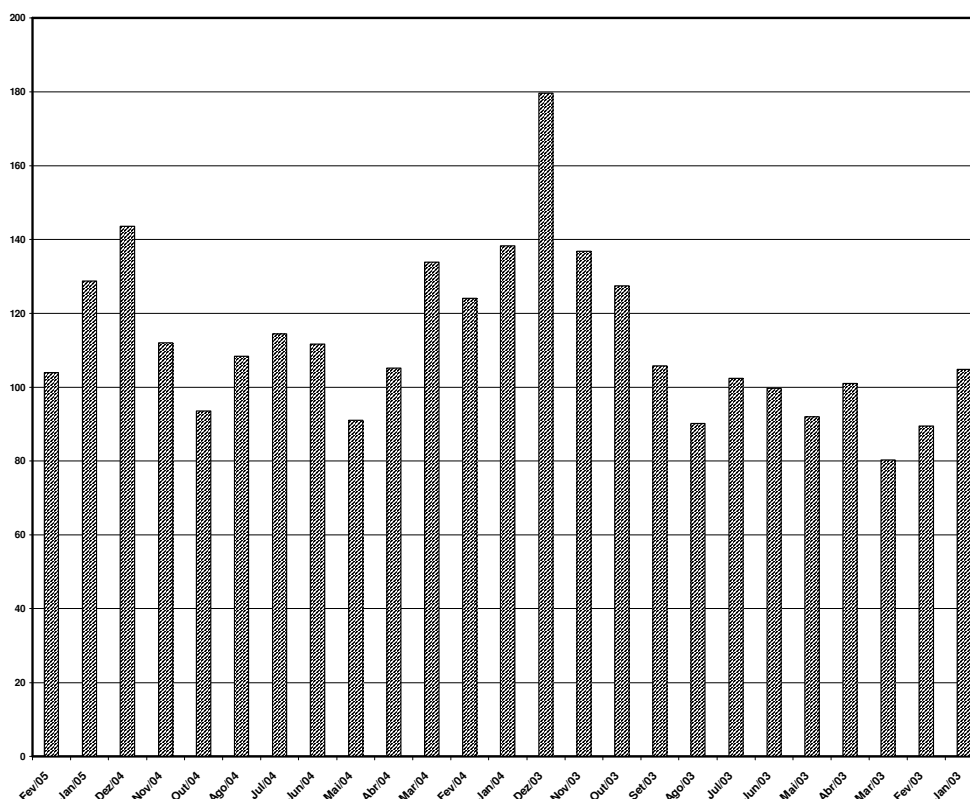
A Tabela 3 mostra, além de dados, estatísticas das doações realizadas pelo Mesa Brasil, do SESC São Paulo, o número de empresas doadoras, instituições beneficiadas e até o número de voluntários que participaram do trabalho, incluindo informações sobre controle do alimento doado e, na última coluna, a média de alimento recebida por pessoa por dia.

Tabela 6 – Histórico das estatísticas do Mesa Brasil – SESC/SP.

Mês/ano	Alimentos doados (Kg)	Voluntários	Empresas Doadoras	Pessoas Beneficiadas	Inst. Atendidas	Ref. Complem.	kg/ pessoa/ mês	gramas/ pessoa/ dia
Fev/05	254.513	135	665	81.644	526	2.545.132	3	104
Jan/05	328.477	133	667	85.041	526	3.284.503	4	129
Dez/04	361.605	135	660	83.988	539	1.466.422	4	144
Nov/04	281.854	137	647	83.866	536	1.127.418	3	112
Out/04	226.454	135	637	80.666	522	905.819	3	94
Ago/04	241.773	135	634	74.346	473	967.093	3	108
Jul/04	252.477	135	644	73.539	474	1.009.911	3	114
Jun/04	241.555	132	637	72.101	465	966.221	3	112
Mai/04	212.435	131	635	77.768	491	849.739	3	91
Abr/04	240.069	132	624	76.068	496	959.875	3	105
Mar/04	291.606	130	592	72.635	466	1.166.427	4	134
Fev/04	267.944	129	582	71.973	455	1.071.779	4	124
Jan/04	284.367	144	527	68.538	430	689.920	4	138
Dez/03	331.090	144	525	61.455	419	1.324.361	5	180
Nov/03	275.655	144	521	67.157	424	1.102.621	4	137
Out/03	252.876	144	518	66.136	415	1.011.506	4	127
Set/03	192.701	144	473	60.729	408	770.803	3	106
Ago/03	162.340	144	475	60.022	408	649.362	3	90
Jul/03	189.175	144	483	61.569	404	756.701	3	102
Jun/03	192.851	144	473	64.509	424	772.407	3	100
Mai/03	178.045	144	473	64.509	424	712.181	3	92
Abr/03	191.368	130	424	63.182	471	765.470	3	101
Mar/03	158.110	130	446	65.638	453	632.440	2	80
Fev/03	157.317	130	442	58.589	377	629.268	3	90
Jan/03	184.296	130	440	58.589	376	737.184	3	105
Total	5.950.953			1.754.257		26.874.563	3	113

Fonte: www.sesc.com.br, 2005.

Gráfico 2 – Distribuição de alimentos (em gramas) por pessoa (por dia) pelo Mesa Brasil – SESC/SP.



Fonte: www.ses.com.br, 2005.

Com esses dados, conclui-se que o parco atendimento dos Bancos de Alimentos serve somente para concorrer com o atendimento feito pelas Colheitas Urbanas, já que a informação de que há uma distribuição média de 113 gramas/dia de alimento por pessoa sugere que esse atendimento não é suficiente para que se combata a fome. Ao mesmo tempo, também sugere que estas iniciativas de combate ao desperdício funcionam apenas como complemento alimentar, já anteriormente implantado (Colheitas Urbanas) e de igual insipiência.

A insuficiência que os Bancos de Alimentos demonstram no seu papel de combate à fome, traduzem uma dificuldade de planejamento da política governamental nessa área. Soma-se a isso, e em razão disso, o seu alto custo de implantação. Usualmente a equipe formada para o trabalho do Banco de Alimentos do Município de São Paulo constitui-se dos seguintes colaboradores:

motorista, selecionador de alimentos, embalador de alimentos (sob supervisão de nutricionista e com estagiários), estoquista (que ainda ajuda no transporte e movimentação dos alimentos), pessoal de escritório (acompanhamento estatístico, montagem de eventos e cursos de capacitação), técnicos que fazem o acompanhamento junto às entidades (cadastramento e visitas, monitoramento das operações), secretárias e voluntários (Emiliano Graziano da Silva em entrevista concedida em 15/08/2004).

O Gráfico 2 representa a distribuição mensal de alimentos doados por pessoa, realizada pelo Mesa Brasil do SESC São Paulo. Ele indica uma variação significativa de quantidade de alimentos doados em períodos diversos do ano, o que aponta uma cultura de doação inadequada. Essa variação apresenta picos nos meses de dezembro, o que provavelmente está associado ao aumento de campanhas de solidariedade vinculadas ao Natal e à maior suscetibilidade da população em correspondê-las. As estatísticas mostram, portanto, que há uma cultura de doação, mas que está atrelada ao período natalino; isto significa que há uma determinante da doação fundada na sazonalidade, nos apelos religiosos, e não na perenidade da carência. É de se supor que no Estado de São Paulo, ao qual os dados se referem, a cultura de doação não deve diferir da de outros estados.

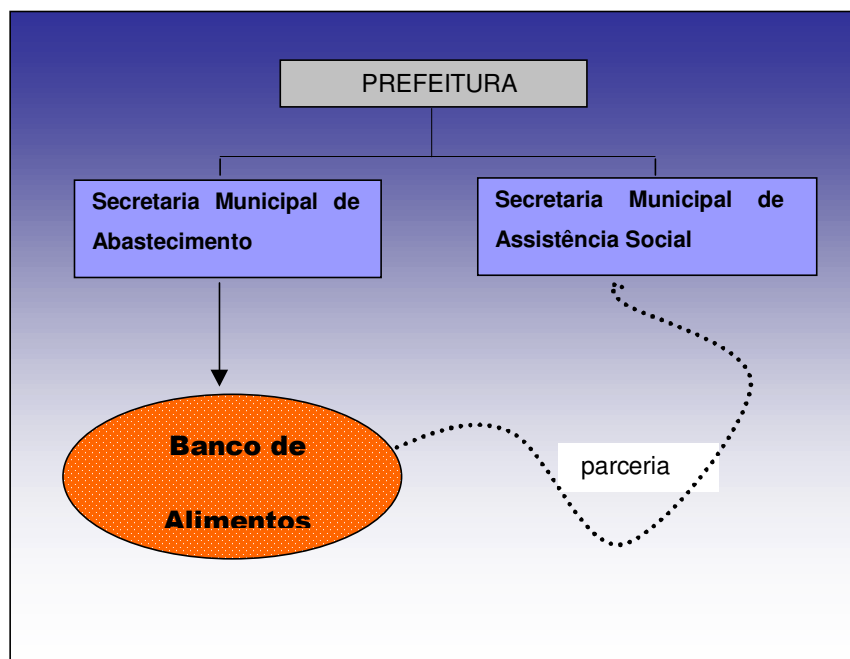
Emiliano Graziano da Silva, coordenador do Banco de Alimentos do Município de São Paulo (Gestão 2001/2004), entende que os requisitos e necessidades para o funcionamento de um banco de alimentos não precisam ser sofisticados, mas com certeza devem apresentar qualidade.

Para ser Banco de Alimentos você tem que ter um galpão, não existe sem; isso é uma diferença conceitual (esse é um erro grave da ONG que se chama Banco de Alimentos). Você pegar um alimento e já levar direto para o doador se chama Colheita Urbana, que também é um processo de combate à fome. Para ser Banco de Alimentos você tem que pegar o alimento, levar para o seu estoque, fazer análise de separação e levar para a entidade. Isso já é uma diferença conceitual e uma diferença prática importante. Por quê? Porque se você pega o alimento e leva direto para a entidade, só pega o que tem certeza que é bom. Quem pega o alimento e leva para análise, pega tudo o que foi

ofertado; isso é bom e é ruim: é bom para o Banco que tem uma estrutura mais enxuta e tem um atendimento mais ágil, mas é ruim para a entidade que está ofertando porque ela acha que você está rejeitando doação. Pegar tudo também é bom e é ruim. É bom para você porque você aumenta o volume arrecadado, estatística, você evita que aquilo tudo esteja indo diretamente para o lixo, evita o transporte com o lixo urbano, evita o desperdício, contribui para o aumento da vida útil dos aterros municipais, você contribui para a diminuição das taxas do lixo, por exemplo, você diminui o custo de coleta e transporte do lixo na cidade, você aumenta indiretamente uma série de benefícios para a sociedade. Agora vale salientar que esse canal pode ser mau utilizado, bem maquiavélico, porque o cara pode doar lixo, uma doação de que não se pode aproveitar nada. Isso acontece. Para você ser Banco de Alimentos você não deve recusar essa doação porque você está ali pra aceitar o que vier (Emiliano Graziano da Silva em entrevista concedida em 15/08/2004, anexo 1).

De acordo com as palavras de SILVA (2004), não foi mensurado o quão “maquiavélico” pode ser um doador no ato de doar. Fica claro, sim, que um doador pode doar lixo para o Banco de Alimentos, isto é, pode ter o Banco de Alimentos como uma válvula de descarga de produtos que não pode mais vender, por um lado, e ao mesmo tempo, por um outro lado, também pode continuar obtendo lucro, pois quando livra-se de produtos que não lhe são mais úteis, desocupa seu espaço físico, se desvencilha de taxas de lixo sobressalentes e não onera seu orçamento com despesas de transporte que são arcados pelo Banco de Alimentos.

A Lei 13.327 de 13 de fevereiro de 2002, regulamentada pelo Decreto 42.177 de 11 de julho de 2002, criou o Banco de Alimentos do Município de São Paulo (www.camara.sp.gov.br/ ver Lei no Anexo 2). Em estrutura organizacional, o Banco de Alimentos desse Município está submetido a Secretaria Municipal de Abastecimento de maneira formal enquanto trabalha em parceria com a Secretaria Municipal de Assistência Social de maneira informal. A natureza de seu trabalho está fundada na captação de doações de alimentos, via pessoa física ou jurídica, e distribuição para entidade previamente cadastrada, sempre como pessoa jurídica. Neste contexto acresce-se a parceria com a Secretaria de Assistência Social (SAS) isto é, nela (parceria) é definida a lista de entidades prioritárias para atendimento.

Quadro 8 – Organograma Banco de Alimentos do Município de São Paulo.

O Banco de Alimentos (BA) não possui dotação orçamentária; quando indagado sobre esta dotação, o Coordenador do Banco de Alimentos, Emiliano Graziano da Silva, em entrevista concedida em 15/08/2004, afirmou que o Banco não a tem e

porque o Banco de Alimentos é uma ferramenta de combate ao desperdício, inclusive o desperdício de recursos. Então existem funcionários e equipamentos subaproveitados e que podem ser aproveitados por esse tipo de iniciativa. É óbvio que eu tenho uma verba, que não é pequena, que custeia minhas atividades cotidianas e essa verba está diretamente ligada ao gabinete da Secretaria (do abastecimento). Mas é a verba do gabinete, não é para o Banco. Dotação orçamentária para executar projetos do Banco eu não tenho, porque nós acreditamos que nessas parcerias de reutilização de recursos que estão sendo subaproveitados, dentro e fora da prefeitura, a gente consegue fazer o Banco andar.

O trabalho de atendimento desenvolvido pelo Banco de Alimentos (BA) se caracterizou por diferenciar as instituições sociais beneficiárias intermediárias das do seu público de atendimento, os beneficiários finais. Fundamentalmente por questão de logística, a doação feita a instituições sociais é mais fácil e prática do

que aquela feita a pessoas físicas. Sob a instituição social há um grande número de pessoas atendidas, que também poderão vir a ser beneficiárias de outros programas, através da estrutura, organização, monitoramento e responsabilidades próprios das entidades.

O processo de cadastramento dessas instituições é feito em parceria com a Secretaria de Assistência Social (SAS). Esta faz a parte da montagem do perfil das entidades no que se refere ao número de pessoas atendidas, idade e gênero respectivos, se possuem CNPJ, se tem cadastro no Conselho Municipal da Criança e do Adolescente e do Conselho Municipal de Assistência Social (CUSTÓDIO, 2004). Quando ocorre a verificação das informações para garantir sua veracidade e idoneidade da instituição é montado um laudo sobre aquela entidade; este é encaminhado para a Coordenação Geral do Banco de Alimentos do Município. O Banco de Alimentos e a SAS trabalham com critérios próprios, por isso o Banco tem autonomia para estabelecer ou não, o cadastramento das entidades, mesmo que a SAS tenha emitido um laudo positivo a seu respeito. Além disso o Banco de Alimentos opera mediante Termos de Compromisso para com as Entidade enquanto a Secretaria de Assistência Social (SAS) estabelece Convênios com as Entidades. Este processo é orientado por critérios previamente estabelecidos.

O Programa Fome Zero pressupõe que cinco (grupos de) populações sejam atendidas prioritariamente. Com base em todo o resto do Programa a gente elencou uma pontuação para priorização do atendimento. Destas cinco, a gente não tem três em São Paulo: a quilombola, a gente tem remanescentes de quilombolas, a gente não tem o semi-árido nordestino, obviamente regional, a gente não tem assentamentos da reforma agrária (na cidade de São Paulo). A gente têm índios, são três tribos que formam quatro associações e pessoas que vivem no e do lixão. Às vezes as favelas crescem em cima do lixão, em São Paulo não tem lixão, mas tem as pessoas que vivem do lixo, os catadores. Essas são populações prioritárias (Emiliano Graziano da Silva em entrevista concedida em 15/08/2004, Anexo 1).

Nota-se que a distribuição dos alimentos do Programa Nacional de Banco de Alimentos segue os cinco critérios adotados pelo Fome Zero para sua atuação:

atendimento da população indígena, atendimento de pessoas que vivem do lixão, o atendimento de remanescentes de quilombolas, o atendimento de populações do semi-árido nordestino e o atendimento dos assentados por reforma agrária. Destes, apenas os dois primeiros são válidos para o município de São Paulo.

Os critérios definidos pelo Fome Zero foram inicialmente formulados para atender preferencialmente, de acordo com as linhas de pobreza e indigência, os municípios com menores índices de Desenvolvimento Humano (IDH). Mediante polêmica sobre esses critérios e pressão dos médios e grandes municípios, onde o IDH não é tão baixo, mas onde há bolsões de extrema pobreza, adotou-se novos critérios que também permitiram a participação destes últimos na “agenda” da política social prevista pelo Fome Zero.

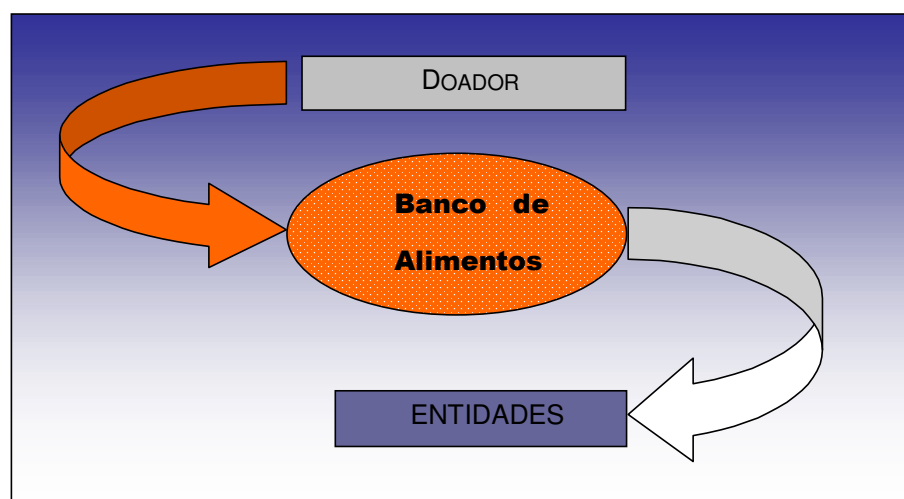
Há que se notar ainda que o Banco de Alimentos não firma convênios e sim estabelece Termos de Compromisso com as entidades que serão atendidas. Da lista das 557 entidades compromissadas não consta o endereço completo (Anexo 3), pois, conforme declara CUSTÓDIO (2004), isso faz parte da manutenção do sigilo entre as partes. CUSTÓDIO não esclarece, no entanto, qual o benefício do sigilo como também o que, ou a quem, o sigilo beneficiaria. A ausência de endereço completo (consta apenas logradouro e CEP, sem o número e indicação do bairro) atribui o controle dos repasses das doações exclusivamente ao próprio Banco de Alimentos, dificultando a fiscalização do processo.

O processo de saídas das doações do Banco de Alimentos se encerra justamente no endereço das entidades beneficiárias (ver fluxograma no Anexo 4), o que importa em falta de transparência na identificação do destino das doações.

Faço Termo de Compromisso. A entidade assina e entende que eu vou atendê-la de acordo com minha possibilidade. Se eu não tenho verba para fazer o atendimento eu explico para ela que eu vou atendê-la quando eu tiver, com o que eu tiver na quantidade que eu quiser. Quer dizer: se eu receber 150 Kg de feijão eu posso levar só para a comunidade indígena e nada para as outras. (Emiliano Graziano da Silva em entrevista concedida em 15/08/2004, Anexo 1)

O doador pode fazer a doação por diferentes motivos e isso pouco importa para o Banco de Alimentos, de fato dá-se início ao processo de doação quando é estipulada a forma no transporte dessa doação. Esta pode acontecer de duas formas: na primeira o doador agenda sua entrega, faz o transporte da doação e, no ato do recebimento, o Banco de Alimentos emite uma “Nota de Recepção da Doação”. A segunda forma é quando o doador não pode fazer a entrega e o Banco de Alimentos faz a retirada da doação. Esta retirada pode ser feita por transporte próprio do Banco de Alimentos ou através das parcerias que estabeleceu com empresas de logística ou de transporte, tais como os Correios e a Transportadora Americana. Quando a retirada é feita em sistema de parcerias, a doação é lacrada e no ato da entrega da doação no Banco de Alimentos é emitida uma “Nota de Recepção de Doação” contendo a descrição da doação recebida. Este procedimento permite verificar se a doação contém as mesmas propriedades de quando ela saiu de sua origem, ou seja, se o que foi doado é o que chegou ao Banco de Alimentos.

Quadro 9 – Fluxo do processo de doação do Banco de Alimentos.



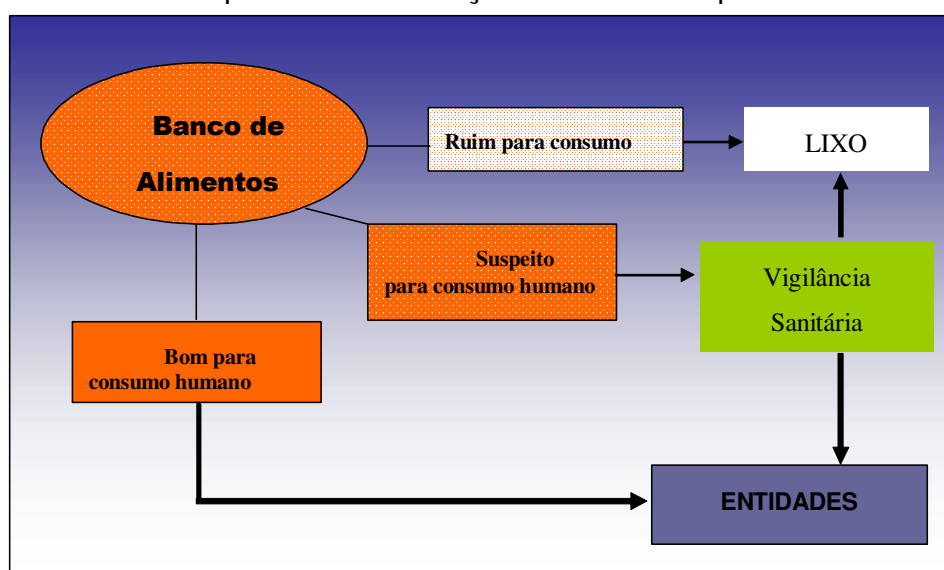
Assim que o alimento chega ao Banco de Alimentos, e antes de entrar em suas dependências, faz-se o reacondicionamento dos produtos; o nutricionista e sua equipe retiram os alimentos das caixas em que vieram transportados (caixas de madeira ou papelão) e acondiciona-os em caixas plásticas. Esse é um

procedimento padrão para viabilizar a entrada dos alimentos no Banco de Alimentos, onde serão higienizados e analisados. Dessa inspeção pode-se chegar a três possibilidades: a do alimento estar adequado para consumo humano, e a do alimento estar sob suspeita para consumo e do alimento que deve ser refutado. O alimento que não está bom para o consumo é automaticamente depositado numa lixeira, descartado como lixo comum. O coordenador do Banco fez referência ao projeto de aproveitamento destes alimentos diretamente por hortas comunitárias.

Quando se tratar de produtos duvidosos para o consumo humano, se o lote for significativo, receberá a inspeção da Vigilância Sanitária (solicitada pelo próprio Banco de Alimentos), que emitirá um laudo sobre a adequação daqueles alimentos para consumo humano. Quando aprovado para o consumo humano, o procedimento é encaminhar para as entidades, podendo ser armazenado no Banco de Alimentos por, no máximo, 72 horas. O refutado tem encaminhamento ao lixo, como acima.

Normalmente as entidades são contatadas pelo Banco de Alimentos para fazerem a retirada da doação que a elas são destinadas; há algumas exceções, no caso de entidades que não possuem veículo próprio; nesses casos o Banco de Alimentos pode fazer o transporte da doação até a entidade.

Quadro 10 – Fluxo do processo de seleção de alimentos para entidades.



O Banco de Alimentos oferece atendimento a entidades tais como Associações e institutos Benéficos, Associações de Moradores e Amigos de Bairro, Centros Comunitários, Igrejas, Clube de Mães/ Mulheres etc. que em geral buscam um benefício para uma coletividade. O atendimento dessas entidades é feito, em média, com intervalos de 3 meses (SILVA, 2004, Anexo 1) levando à sub-utilização de sua estrutura. Segundo Custódio (2004:75), “falta uma política mais ‘agressiva’ de captação de alimentos” por parte do Banco de Alimentos.

O Banco pode ser entendido como um programa de “suplementação alimentar” dado que neste momento não apresenta condições de montar repasses de doações baseados em cardápios equilibrados (nutricionalmente) para seus beneficiários. Ocorre que as doações que o Banco de Alimentos recebe são imprevisíveis quanto a qualidade, diversificação, montante e periodicidade (CUSTÓDIO, 2004).

Como já referido, os Bancos de Alimentos podem ser administrados por diferentes órgãos da sociedade sejam eles governamentais, privados com ou sem fins lucrativos. O mais relevante e curioso nestas administrações não está porém nas suas peculiaridades mas sim nas suas semelhanças. Percebe-se que a estrutura de funcionamento e de trabalho casado (listagem etc.) entre os diversos Bancos de Alimentos propiciaria uma abrangência democrática dos benefícios com risco menor de injustiças, o que não tem ocorrido.

Tanto os Bancos de Alimentos quanto as Colheitas Urbanas, operam de maneira bastante semelhante no que concerne a distribuição do alimento captado. A sua distribuição sempre é feita usando intermediários institucionais para que se atinja o beneficiário final; isto é: a doação sempre é feita à entidades benéficas e nunca à pessoas físicas. O que pode diferenciar de Banco de Alimentos para Colheita Urbana é a metodologia utilizada para executar a distribuição. Alguns podem optar em distribuir o alimento captado por ordem de cadastramento das entidades em sua lista de atendimento, outros por ordem de espera, outros pela necessidade ou carência das entidades etc.

O Banco de Alimentos do município de São Paulo distribui segundo sua possibilidade de atendimento, atividade que realiza de acordo com a quantidade e qualidade de alimentos que recebe. Como não há previsão do quê e do quanto será recebido, não há possibilidade de previsão de atendimento. Este é um dos motivos pelos quais não se faz um tipo formal de Convênio com as Entidades e sim Termos de Compromisso cujas cláusulas podem ser atribuídas pela processualística entre um e outro.

Eu vou de acordo com minha capacidade de atendimento. Quem eu não puder atender vai ficar esperando e no mês que vem eu vou receber vamos dizer... Isso é dia a dia que a gente faz (...) vamos começar sexta-feira que é quando eu recebo o alimento e levo para as aldeias (indígenas). Eu vejo o que chegou na sexta-feira que vai para as aldeias, segunda-feira eu vejo meu estoque pego a lista das entidades que não recebem há mais tempo e pego as 5 primeiras. Vejo qual é a demanda destas entidades. Uma atende 150 pessoas, a outra 50 crianças e 50 velhinhos e a outras 400 famílias. Então a nutricionista pega essa lista e os critérios técnicos e verifica que para estas 5 entidades é preciso: 500 Kg arroz, 900 Kg de farinha, 3 toneladas de sal e 20 kg de feijão. Aí ela fala só tenho 50 Kg de feijão. Eu vou dar feijão para criança? Não, vou dar para criança mais velha. Tenho farinha láctea para a criança. Atendeu estas 5 entidades? Atendeu. Então ela pega mais 5 entidades (eu não sei exatamente de quanto é o bloco de entidades que ela analisa de cada vez)... Até zerar o estoque de hoje, ou zerar ou ficar o mínimo de alimentos, ou alimentos que não são importantes como o sal e açúcar. Zerou meu estoque de hoje, ou então não zerou mas ficou 1 kg de farinha de trigo. No dia seguinte, chegou a doação de manhã, bato o estoque vejo o quanto dá e faço esse trabalho tudo isso de novo. E hoje estou pegando as entidades que não recebem há mais tempo. (Emiliano Graziano da Silva em entrevista concedida em 15/08/2004, Anexo 1)

A aparente inexistência de demanda não significa plenitude de atendimento das carências das entidades listadas; percebe-se que, embora todas sejam atendidas, é possível que esse atendimento seja semanal, mensal, bimestral e até mesmo anual, dependendo do montante de alimentos recebidos em doação.

Normalmente são as entidades que buscam firmar parcerias com os Bancos de Alimentos e não o contrário. Aos Bancos cabe selecionar aquelas que precisam de seu atendimento. Neste processo ocorre que algumas entidades podem tornar-se beneficiárias de mais de um Banco de Alimentos, isto é, seu cadastramento foi “aprovado” por mais de um Banco de Alimentos, uma vez que não há cadastramento centralizado. No entanto, quando efetivamente uma entidade é atendida por dois ou mais Bancos de Alimentos ela deixa de

apresentar a situação de carência que constava na sua ficha de inscrição. Isto é, ela pode ganhar duas vezes o que o Banco julga que lhe é necessário. Este é um ponto pouco claro já que se tem a informação de que o Banco de Alimentos opera de acordo com o montante de sua captação de alimentos. Não existe a informação de um padrão de atendimento; não se sabe se a doação feita à entidade deve abastecê-la pelo período de uma semana ou um mês, por exemplo. Apesar disso, o Banco de Alimentos do Município de São Paulo tem procurado adequar a distribuição dos gêneros recebidos à especificidade dos recebedores.

Esse sistema de Banco de Alimentos tem que ter uma coordenação nacional (e até mesmo local) porque os doadores não mudam muito nem os beneficiários, tudo bem que é grande essa população, mas você não vai fugir disso. Se não tiver uma coordenação, se a gente não tiver uma conversação, eu vou acabar privilegiando algum atendimento e prejudicando outros. Por exemplo: aqui em São Paulo a gente têm nove (9) entidades trabalhando com isso, desde Sesc's até prefeituras, passando por organizações da sociedade civil. Se a gente juntar o cadastro percebemos que as entidades que eu atendo recebem de quase todas as outras. Dado que o banco da prefeitura é o mais universalista, quer dizer: todo mundo tem as entidades que estão no meu cadastro. Isso prejudica, lógico. Eu deixo de atender quem está aqui na ponta para atender a minha prioridade, se essa minha prioridade também é atendida pelo outro Banco de Alimentos furou totalmente esse cadastro e a mesma coisa acontece com os doadores (...). (Emiliano Graziano da Silva em entrevista concedida em 15/08/2004, Anexo 1)

Importante ressaltar ainda que gêneros perecíveis ou não, procedentes de apreensões em situações de transportes irregulares ou de comercialização em feiras livres ou de ambulantes, por outros órgãos, também são encaminhados para entidades sociais. Essa complementação corresponde a mais um processo de apoio às entidades, mas se pode supor que não chega ao conhecimento do beneficiário a origem desses gêneros, que são vistos ainda como doação.

Informações quanto ao número de entidades atendidas pelo Banco de Alimentos causam dúvida quanto a seu dimensionamento. Segundo dados da Prefeitura de São Paulo, o Banco de Alimentos do Município atendeu cerca de

2.728 entidades sociais, cadastrando cerca de 270 mil pessoas no ano de 2003 (*in* São Paulo em Números, 2004, pág. 41).

O número e a natureza das empresas parceiras também têm sido ampliados. O Coordenador do Banco de Alimentos (Emiliano Graziano da Silva, em entrevista concedida em 15/08/2004), apresentando dados referentes ao ano de 2004, relata-nos o número de 900 entidades atendidas. Ainda temos outra informação divergente, CUSTÓDIO (2004:75) indica “o número de 628 organizações cadastradas no Banco de Alimentos do município”.

Assim resta a questão de se definir se o número de beneficiados efetivamente correspondente ao número de cadastrados de fato, ou se a oscilação do número de atendimentos está vinculada à existência ou não, de disponibilidade de gêneros alimentícios. E ainda, se alguns dos números acima explicitados correspondem ao número de doações efetivadas pelo Banco, ou ao número de solicitações feitas pelos interessados.

Um outro aspecto importante, diz respeito à limitada abrangência da metodologia padrão usada pelos Bancos de Alimentos. Ela acarretou que áreas onde o Banco é mais necessário, serão áreas onde ele é quase inexistente. Em pesquisa desenvolvida por Custódio (2004) observou-se, mediante classificação do espaço geográfico do Município de São Paulo por zonas de vulnerabilidade social (metodologia: Mapa da Vulnerabilidade Social, Secretaria de Assistência Social, 2003), que grande parte da demanda por atendimento no Banco de Alimentos do Município de São Paulo está nas zonas de Alta Vulnerabilidade Social. Ao contrário do que se esperava, a demanda não está localizada nas zonas de Altíssima Vulnerabilidade Social; constatou-se que nessas zonas não há sequer condição de organização social em entidades (formais), fundamentais para que haja distribuição de alimentos nos moldes adotados pelos Bancos de Alimentos. A não organização em entidades, deixa esses bolsões carentes fora da abrangência permitida pela estrutura (metodologia) do atendimento.

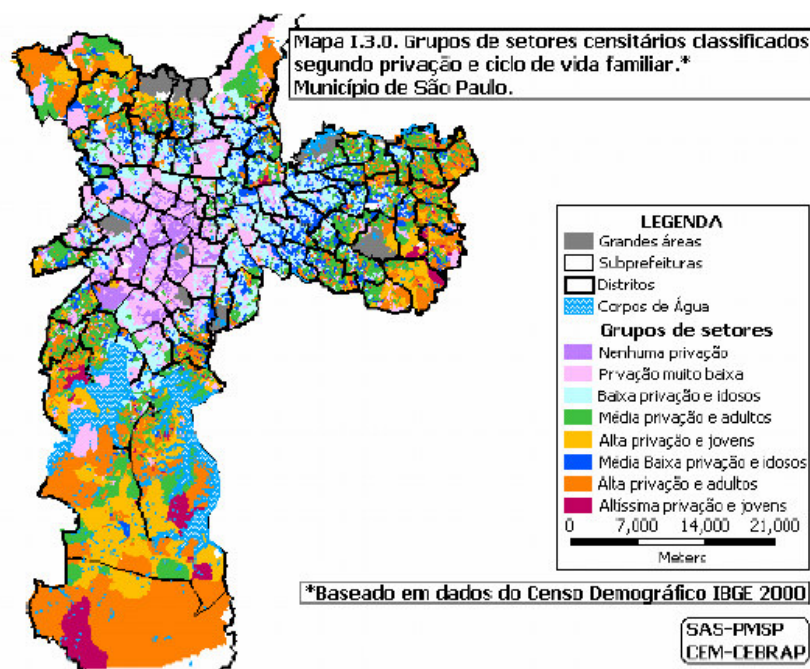
Embora CUSTÓDIO (2004) não tenha discorrido sobre os preceitos dessa metodologia, julgou-se oportuno realçar o acima exposto, de que as metodologias de atendimento utilizadas pelos Bancos de Alimentos não fazem os benefícios atingirem as zonas de Altíssima Privação, caracterizadas

por possuir os piores indicadores do município de São Paulo. Possui a maior concentração de crianças de 0 a 4 anos, grande concentração de jovens de 15 a 19 anos e baixa idade média do responsável (38 anos). Seus indicadores de escolaridade são péssimos: apresenta a pior taxa de alfabetização entre todos os grupos; também apresenta os piores indicadores de renda: 75,9% dos responsáveis por domicílio ganham até 3 salários mínimos. (www.prefeitura.sp.gov.br)

A partir das informações obtidas pelo Mapa da Vulnerabilidade (Secretaria de Assistência Social, 2003) e dos atendimentos realizados pelos Centros de Referência em Assistência Social sob supervisão da Assistência Social das subprefeituras, percebeu-se que o quadro da insegurança alimentar na cidade é caracterizado pela irregularidade e precariedade alimentar (SAS, set/2003). Algumas áreas que compreendem os mais elevados índices de privações (Mapa 4) não lograram atendimento preferencial pelo Banco de Alimentos, salvo exceções percebidas principalmente na Zona Leste do Município (Mapa 5). Ao comparar-se o contido no Mapa 5 (zonas de atendimento efetivado). Com o contido no Mapa 4 (zonas de vulnerabilidade) vê-se que zonas como a Sul, por exemplo, apresentam vastas áreas em situação de Alta e Altíssima privação, estão praticamente descobertas pelo atendimento do Banco de Alimentos do Município de São Paulo; ressalta-se ainda que as sedes das organizações beneficiadas nesta região, também não exercem ações de distribuição capilares, mas sim, restringem-nas ao limites da própria sede (Mapa 5 e 6). As áreas centrais do Município, bem como a Zona Oeste, ainda que sejam os locais de representação Baixa ou de Nenhuma privação (Mapa 4), são regiões onde se percebe a existência de muitas sedes atendidas pelo Banco de Alimentos (vide Mapa 6), permitindo a leitura de que as organizações com sede nestas áreas, estão a serviço do atendimento de uma população que, não necessariamente esteja fixada nestas localidades mas que circula pela região com certa frequência.

Em que pese poder existir pessoas atendidas em regiões distantes do local onde estão fixadas, o Mapa 7, que representa a demanda por atendimento junto ao Banco de Alimentos do município de São Paulo, apresenta uma gama de entidades que ainda demandam alimentos e dispersas pelo território do Município.

Mapa 4 – Mapa da vulnerabilidade. SES/Cebrap, 2004.

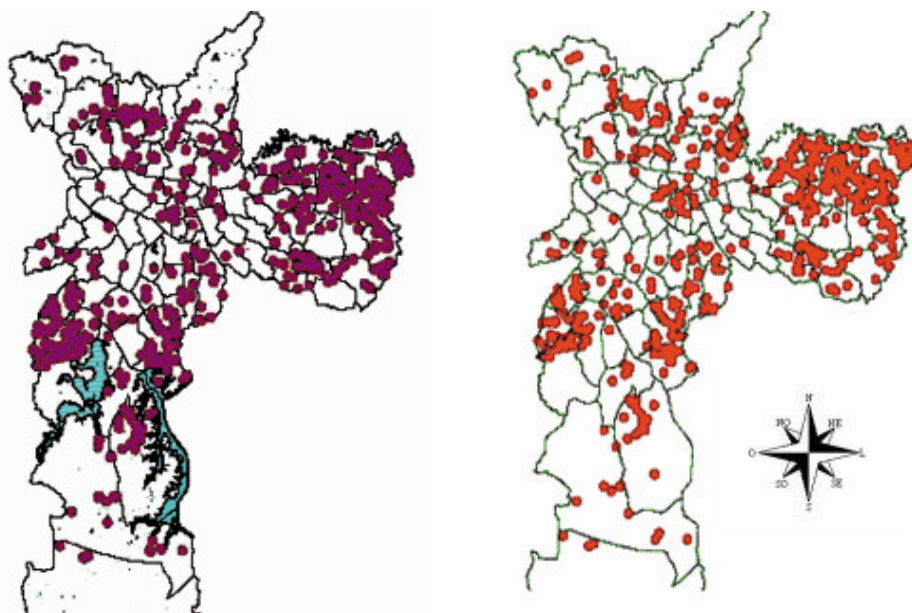


Mapa 5 – Localização geográfica do atendimento feito pelas Organizações credenciadas junto ao Banco de

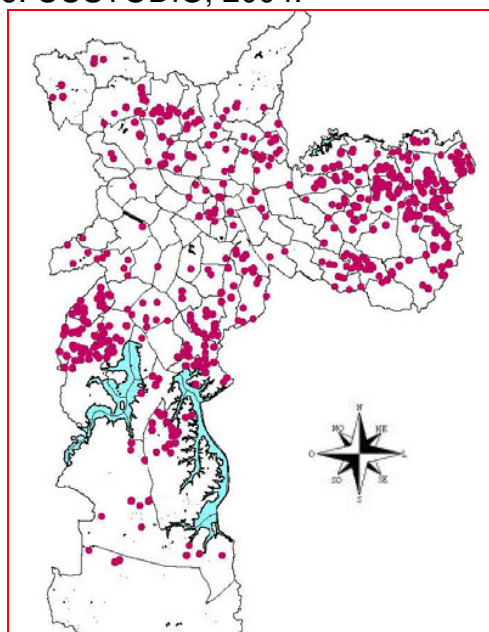
Mapa 6 – Localização das sedes das organizações atendidas pelo Banco de Alimentos no Município

Alimentos do Município de
São Paulo. CUSTÓDIO,
2004.

de São Paulo.
CUSTÓDIO, 2004.



Mapa 7 – Distribuição das demandas junto ao Banco de Alimentos do Município de São Paulo. CUSTÓDIO, 2004.



CONCLUSÕES

Há consenso de que uma Política Nacional de Segurança Alimentar deve compreender o conjunto de ações que visem o *acesso adequado* ao alimento.

No entanto, a expressão “acesso adequado”, embora de uso corrente entre os autores, tem sido compreendida na construção das políticas públicas no Brasil apenas como “acesso a alimentos”. Acesso adequado pressupõe, além do significado básico de obtenção de alimentos, a idéia de satisfação em termos de quantidade, qualidade e variedade de alimento. A idéia de adequação do acesso está associada à satisfação de todo o conjunto de demandas ou necessidades do povo, de acordo com sua história, regionalidade e culturas.

Por outro lado, a contra partida da expressão – o acesso inadequado – não implica necessariamente em frustrações daquelas demandas apenas. Além da insatisfação psico-social do indivíduo, o acesso inadequado implica no surgimento de diversas doenças (desnutrição, avitaminose, obesidade etc.).

Tem-se notado, portanto, que o conceito de Segurança Alimentar está estritamente relacionado ao acesso adequado aos alimentos, embora ainda não se tenha obtido uma definição precisa sobre o que deveria ser essa adequação.

Ainda que se vislumbre a pluralidade de ações que devem alicerçar uma política de Segurança Alimentar, na evolução do estudo, optou-se pela pesquisa concentrada basicamente em dois elementos: na renda e no estado nutricional. Nesse sentido, esses temas foram desenvolvidos por se constituírem talvez nos elementos centrais de combate à fome.

O bom estado nutricional pressupõe a ingestão adequada de alimentos, ou seja, aquela recomendada pela Organização Mundial de Saúde, que assegura ao indivíduo o não surgimento de doenças (no estado de saúde), especificamente quando se trata de doenças diretamente associadas à ingestão de alimentos,

sejam doenças provocadas pela insuficiência ou excesso da ingestão ou mesmo por ingestão inadequada em geral.

A desnutrição é um aspecto que, embora esteja normalmente associado à fome, não é contemplado pela Política de Segurança Alimentar e Combate à Fome. O combate à desnutrição e a manutenção do bom estado nutricional dos indivíduos são posturas que deveriam estar vinculadas ao combate à fome, embora não sejam necessariamente conseqüência dela. A fome, por sua vez, é conseqüência do não acesso ao alimento, ou seja, é um fenômeno essencialmente de cunho social. Assim, as posturas de combate à desnutrição se tornam elementos de outras ações públicas de Seguridade Social, normalmente associadas a políticas de saúde pública.

Em países em desenvolvimento, a desnutrição pode ser conseqüência da inanição, mas no caso dos bolsões de pobreza em grandes centros urbanos, como em São Paulo, pode-se dizer que a desnutrição está associada a exposições contínuas às condições precárias de vida.

Os projetos de Política de Segurança Alimentar e de Combate à Fome trazem um problema sério em sua formação, pois, por um lado, são superficiais no tratamento do estado nutricional do indivíduo e por outro lado, parecem dispersos em seu foco de atuação. O Programa Fome Zero, que sugere em seu próprio nome o combate à fome, não poderia estar desconectado de ações de manutenção das condições de saúde dos indivíduos. Os vários aspectos que expõem os indivíduos à condições de risco foram abordadas pelo Programa Fome Zero, mas um projeto de Segurança Alimentar não poderia ser reticente no cuidado do estado nutricional dos indivíduos.

Conclui-se, portanto, que uma Política de Segurança Alimentar que não tenha por objetivo alcançar o bom estado nutricional do indivíduo, não garante *segurança alimentar*, pois não prevê como regra o acesso adequado aos alimentos.

Outro problema para a criação e desenvolvimento de uma Política Nacional de Segurança Alimentar é a diversidade de metodologias com pluralidade de resultados na avaliação de uma mesma realidade. Essa diversidade de resultados podem gerar ações públicas dissociadas da realidade, às vezes por superestimá-la, outras vezes por subestimá-la. Nesse sentido, uma Política Nacional de Segurança Alimentar deve buscar metodologias mais precisas e regionalizadas, que possam atingir resultados mais adequados, efetivos e especificamente direcionados para cada microrregião.

A iniciativa de Banco de Alimentos não tem interferido na produção dos alimentos, ação que caberia também à Política Nacional de Segurança Alimentar. O Banco de Alimentos interfere mais notadamente nas questões relacionadas à produção do lixo urbano, ou seja, naquilo que poderia se tornar lixo, com o descarte. Nesse sentido, o Banco de Alimentos atua mais como uma medida higienista de realocação do alimento descartável do que uma medida de combate à fome daqueles que, por estarem em situação de pobreza, não conseguem ter acesso aos alimentos, via mercado.

A mensuração adequada dos valores da fome para a implantação de políticas públicas é fundamental: a sua precisão é condicionante para o sucesso da ação em que um diagnóstico bem feito se torna o dosador para a solução mais adequada.

Verificou-se que o Banco de Alimentos de São Paulo repassa alimentos de acordo com um critério que pretende atender aos mais necessitados, mas sequer cumpre o objetivo de atingir diretamente as áreas mais vulneráveis da cidade, conforme foi diagnosticado no Banco de Alimentos do município de São Paulo.

A existência de diversos bancos de alimentos na cidade, incluindo colheitas urbanas, pode acarretar intersecção no atendimento, gerando sobreposição no atendimento de algumas instituições e ausência de atendimento de outras.

Além da sobreposição ou ausência de atendimento a entidades beneficiárias, existe o problema de falta de organização dos próprios moradores das áreas de maior vulnerabilidade, que, justamente por serem mais vulneráveis, têm dificuldade para organizar entidades beneficiárias aptas a receberem as doações de alimentos, uma vez que os bancos de alimentos não repassam doações a pessoas naturais. Os moradores dessas áreas estariam, portanto, à mercê da própria sorte.

Depreende-se daí que o alcance do atendimento do Banco de Alimentos do Município esteve tão comprometido com a sua capacidade de angariar insumos para posterior distribuição, e com a forma de distribuição propriamente dita, que deixou postergada a distribuição nas áreas de mais alta vulnerabilidade da cidade.

A deficiência na distribuição pode estar associada aos critérios de distribuição definidos pelo Programa Nacional de Banco de Alimentos, que segue os cinco critérios adotados pelo Fome Zero para sua atuação: atendimento da população indígena, atendimento de pessoas que vivem do lixão, o atendimento de remanescentes de quilombolas, o atendimento de populações do semi-árido nordestino e o atendimento dos assentados por reforma agrária. Destes, apenas os dois primeiros são válidos para o município de São Paulo. Nessa linha de raciocínio, o não atendimento das áreas mais vulneráveis decorreria da aplicação de critérios nacionais e genéricos em áreas com necessidades específicas e critérios próprios de cada microrregião.

Ainda sim, como iniciativas, os critérios definidos pelo Fome Zero não seriam suficientes para focar necessidades locais, ou seja, usa de definições que precisam atender a demandas de uma política de Segurança Alimentar para todos os “Brasis”. A iniciativa de Bancos de Alimentos é local, direcionada apenas para médios e grandes municípios e ao mesmo tempo deve obedecer critérios definidos em âmbito federal, fundamentados sobre realidades essencialmente díspares, como assim são nossas regiões.

Com isso percebe-se um desacerto entre a deliberação da ação e a sua prática propriamente dita. Ocorre que as políticas públicas nacionais, ainda que fossem elaboradas para garantir um atendimento social permanente para os brasileiros, careceriam de desenhos adequados para a realidade. A perspectiva de equacionar o planejamento de políticas de ordem nacional com os panoramas observados nas microrregiões poderia garantir adequação no foco da ação e com isso garantir também a não pulverização de recursos.

Ao iniciar-se este trabalho, ecoava a possibilidade de se pensar os programas de governo para combate à fome e à pobreza em geral como uma figura de plataforma eleitoral. Todos os candidatos fazem programas para seus eleitores e, via de regra, tentam cumpri-los minimamente. Desde meados da década de 1930, têm surgido leis, decretos, projetos e promessas, que emanam das políticas governamentais. Sem espírito derrotista contudo, pode-se afirmar que o problema não tem tido solução ou, noutra leitura, aqueles diplomas legais não têm sido eficientes.

Na atual gestão, contudo, percebe-se uma atenção mais acurada para o problema e, se não mais efetiva ainda, é, sim, mais arrojada no que tange à administração de diversas formas de ação que os vários setores do governo podem executar. Esse arrojo é interpretado como forma de tentar aliar as muitas políticas sob um único comando, mas aplicá-las de forma abrangente por todo o País.

Contudo, no Banco de Alimentos da cidade de São Paulo, observou-se que as regiões a serem socorridas ocupam áreas muito maiores do que a iniciativa consegue alcançar.

Verificou-se que esta iniciativa está desfocada dos elementos contidos no conceito de Segurança Alimentar, quais sejam, acesso adequado aos alimentos, continuidade, efetividade, amplitude e segurança. Com efeito, o Banco de

Alimentos está estruturado em alicerces que geram insegurança alimentar, pois a doação é voluntária e, portanto, imprevisível e normalmente descontínua.

Assim, embora a iniciativa do Banco de Alimentos possua um apelo social, induzindo a participação de todos, ainda não pode ser considerada parte de uma Política de Segurança Alimentar. Assemelha-se mais a uma ação de controle de desperdício de alimentos, na medida em que permite apenas o fetiche da doação, em que os doadores agregam valor à sua imagem, em que os ambientalistas reconhecem a redução na produção de lixo, no qual o governo se aproxima da população, e esta recebe alimentos, ainda que o processo não represente uma segurança alimentar.

BIBLIOGRÁFIA

Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. **Apresentação do programa Fome Zero**. [out/2001].

PNUD – Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento, IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Fundação João Pinheiro, IBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Atlas do Desenvolvimento Humano e Condições de Vida: Indicadores Brasileiros**. Coleção Desenvolvimento Humano, 1998.

Barros RP. et al. **Pobreza e Política Social**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, cadernos Adenauer 1, 2000.

Belik W. **Segurança Alimentar: a contribuição das Universidades**. São Paulo: Instituto Ethos, 2003.

Belloni I, Magalhães H, Souza LC. **Metodologia de avaliação em políticas públicas**. São Paulo: Cortez Editora – coleção questões da nossa época, 3 ed. 2001.

Benicio MHD'A, Monteiro CA. **Desnutrição infantil nos municípios brasileiros – risco de ocorrência**. Brasília: NUPENS/USP/UNICEF, 1997.

Betto F. A fome como questão política. In: **Revista de Estudos Avançados**, USP. São Paulo, 2003.

Betto F. O Programa Fome Zero. In: Wertheim J, Noleto MJ. (orgs.). **Pobreza e Desigualdade no Brasil-Traçando caminhos para a inclusão social**. Brasília: UNESCO, 2004.

Carvalho MCB. Avaliação de projetos sociais. In: Ávila CM. (coord). **Gestão de projetos sociais**. Capacitação Solidária – Coleção Gestores Sociais. 3ª ed. São Paulo: Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária, 2001.

Carvalho MCB. **Disciplina Gestão Social**. São Paulo, 2003. [Disciplina ministrada no curso de Pós-graduação PUC-SP, Anotações de aula].

Carvalho MCB. **Ação em rede na implementação de políticas e programas sociais públicos**. www.rits.org.br, tema do mês de abril de 2003.

Carvalho MCB. Avaliação de Projetos Sociais – introduzindo a temática. São Paulo: Mimeo, 2005.

Castro CM, Coimbra M. **O problema alimentar no Brasil**. São Paulo: Almed, Ed. da Unicamp, 1985.

Castro J. **Geografia da Fome**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Livraria Editora da Casa do Estudante, 1953.

Castro AM. **Nutrição e Desenvolvimento: análise de uma política**. Rio de Janeiro, 1977. [Tese para o concurso de Livre-Docência em Sociologia – Instituto de Nutrição – Centro de Ciências da Saúde da Universidade Federal do Rio de Janeiro].

Cavalcante AM. (dir.). **Fome de Quê?** (In: Curtas ABVP). Brasil. Ribeiro O. (distr.). Associação Brasileira de Vídeo Popular (ABVP), 1994. Descrição: 1 videocassete de 1 (VHS) (15' min.) son., color. 1/2 pol.

Cohen E, Franco R. **Avaliação de Projetos Sociais**. Rio de Janeiro: Ed Vozes, 1994.

Custódio MB. **A Caracterização da Demanda do Banco de Alimentos Municipal de São Paulo: A exclusão social e a procura por alimentos doados institucionalmente**. São Paulo, 2004. [Dissertação de Mestrado – FCF/FEA/FSP – Universidade de São Paulo].

DIEESE. **Preços dos Ítems Componentes da Cesta Básica para o Município de São Paulo em 07 de maio de 2003**. Fonte: DIEESE/Procon. Elaboração: DIEESE.

Draibe SM. As Políticas sociais e o Neoliberalismo. São Paulo: **Revista USP**, mar-mai, 1993.

Durigam PR. **Avaliação de Projetos no Terceiro Setor: um estudo sobre a FEAC – federação de entidades assistenciais de Campinas / Fundação Odila e Lafayette Álvaro**. São Paulo, 2000. [Dissertação de Mestrado – Faculdade de Economia e Administração – Universidade de São Paulo].

Esping-Andersen G. As três economias políticas do Welfare State, o legado da economia política clássica. In: **Revista Lua Nova**, nº24, setembro/1991.

FAO . **Relatório de Insegurança Alimentar**. Food Agriculture Organization, 2001.

Friedmann J. **Empowerment: the politics of alternative development**. UK: Cambridge MA & Oxford, 1968.

Galetti R. (dir.). **Fome e Miséria**. Documentário. Brasil. Instituto UNIEMP. Laboratório de Estudos Avançados e, Jornalismo da UNICAMP, TV Cultura, 1996. Descrição 1 videocassete de 1 (VHS) (50' min.) son., color .

Hoffmann R. Pobreza, insegurança alimentar e desnutrição no Brasil. In: Galeazzi MAM. (coord.). **Segurança Alimentar e Cidadania – a contribuição das universidades**. Campinas, São Paulo: Mercado das Letras, 1996.

IBGE. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2002-2003. Análise da disponibilidade domiciliar de alimentos e do estado nutricional no Brasil.** Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2004.

INAN. **Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional.** Boletim Nutricional n.1. Brasília – DF: Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde, 1991.

Instituto Cidadania. **Projeto Fome Zero. Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil.** São Paulo: Instituto Cidadania e Fundação Djalma Guimarães, 2001.

Instituto Cidadania/ Fundação Djalma Guimarães. **Projeto Fome Zero – Uma Proposta Política de Segurança Alimentar para o Brasil,** outubro 2001.

Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei 8.742/93

L'Abbate S. **Fome e Desnutrição: os descaminhos da política social.** São Paulo, 1982. [Dissertação de Mestrado em Sociologia –Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – Universidade de São Paulo].

Lavinas L et al. **Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA, junho de 2000. [Texto para discussão nº 748].

Lavinas L. **Combate à pobreza, combate à exclusão: sinalizando a distribuição de competências entre esferas de governo.** Rio de Janeiro: XXVI Encontro Anual da ANPOCS, 2003.

Lavinas L, Garcia E. **Programa sociais de combate à fome – o legado dos anos de estabilização econômica.** Rio de Janeiro: Ed. UFRJ/IPEA, 2004.

Lopes JRB, Telles SMS. Caracterização das Populações Pobres o Brasil e de seu Acesso a Programas Sociais. In: Galeazzi MA. (org.). **Segurança Alimentar e Cidadania: a contribuição das universidades paulistas.** Campinas, São Paulo: Mercado das Letras, 1996.

Mapa da Vulnerabilidade Social da população da cidade de São Paulo. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – Cebrap, Serviço Nacional do Comércio – SESC e Secretaria de Assistência Social de São Paulo SAS – PMSP, 2004.

Maluf R, Costa C. **Diretrizes para uma política municipal de segurança alimentar e nutricional.** São Paulo: Publicações Pólis, n.38, 2001.

Martinelli MAL. (org). **Pesquisa Qualitativa – um instigante desafio.** São Paulo: Veras Ed., 1999.

Monteiro CA, Benicio MHD'A, Freitas ICM. **Melhoria em indicadores de saúde associados à pobreza na Brasil dos anos 90: descrição, causas e impacto sobre desigualdade regionais.** São Paulo: Nupens/usp, 1997.

Monteiro CA. **A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil.** Revista de Estudos Avançados, USP. São Paulo, 2003.

Monteiro CA, Benicio MHD'A, Iunes RF, Gouveia NC, Cardoso CA. Evolução da Desnutrição Infantil. In: Monteiro, C.A. (org.). **Velhos e Novos Males da Saúde no Brasil.** 2ª ed. São Paulo: Ed. Hucitec–Nupens/USP, 2000.

Musgrove P. Avaliação dos Programas de Alimentação no Brasil: uma discussão preliminar. In: Castro CM, Coimbra M. (org.). **O problema alimentar no Brasil.** Editora da Unicamp: Almed, 1985.

Noronha AB, Machado K. Fome Crônica de Cidadania. Rio de Janeiro. **Revista Radis – comunicação em saúde**, No. 8, abril, 2003.

OPAS. **Terminologia sobre alimentos y nutrición: definición de algunos términos y expresiones de uso corriente.** Washington: Organización Pan Americana da Saúde, 1976.

Pestana MAIGS. Questões metodológicas na avaliação de processos e impactos. In: **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate.** 3ª ed. São Paulo: Cortez Editora, Instituto de Estudos Especiais, 2001.

PNUD. **Desenvolvimento Humano e Condições de Vida: indicadores brasileiros.** Coleção desenvolvimento humano. PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Fundação João Pinheiro, IBGE- Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Philippi ST. Pirâmide alimentar adaptada: guia para escolha dos alimentos. **Revista de Nutrição**, 12 (1), 1999. [PUC-CAMP/Faculdade de Ciências Médicas – Curso de Nutrição].

Produção da fome. Brasil Inca/ TVT TVT [distribuidor] 1996 1 videocassete de 1 (VHS) (18' min.) son., color. 1/2

Rico EM. (org). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate.** 3ª ed. São Paulo: Cortez Editora – Instituto de Estudos Especiais, 2001.

Sabadin LM. **A Doação Institucional de Alimentos na Grande São Paulo – Incentivos e Entraves.** São Paulo, 2004. [Dissertação de Mestrado – Programa de Nutrição Aplicada da Universidade de São Paulo].

Salamon L. A emergência do terceiro setor – uma revolução associativa global. **Revista de Administração**, 33 (1), mar/1998.

SAS. **Subsídios para a Construção de uma Política de Segurança Alimentar no Município de São Paulo**. São Paulo: Secretaria Municipal de Assistência Social, set/2003.

Sawaya AL. et al. Os dois Brasis: quem são, onde estão e como vivem os pobres brasileiros. **Revista de Estudos Avançados, USP**. São Paulo, 2003.

SEN, A. **Desenvolvimento Como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

Silva AC. Políticas de Alimentação e Nutrição no Brasil. In: **Avaliação da “Política de Alimentação e Nutrição no Brasil”**, Anexo III. São Paulo, 1987.

Silva LIL da, Silva JG da. **Política Nacional de Segurança Alimentar**. São Paulo, 1991. [Versão Resumida – I Governo Paralelo].

Sposati A. Assistência social e combate à pobreza. In: **Vida Urbana e Gestão da Pobreza**. São Paulo: Ed. Cortez, 1988.

Sposati A. **Sociedade Providência – Cobertura dos Riscos Sociais pelo Trabalhador**. São Paulo, 1991. [Pós-Doutorado – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo].

Sposati A. Segurança Alimentar e Desafio às Universidades. In: Galeazzi MAM. (coord.). **Segurança Alimentar e Cidadania – a contribuição das universidades**. Campinas, São Paulo: Mercado das Letras, 1996.

Sposati A. **Mínimos Sociais e Seguridade Social: uma revolução da consciência da cidadania**. In: Serviço Social & Sociedade, número 55. Ano XVIII. São Paulo: Ed. Cortez, nov/1997. (1)

Sposati A. (org.). Sobre os Programas Brasileiros de Garantia de Renda Mínima – PGRM. In: **Renda Mínima e Crise Mundial – saída ou agravamento**. São Paulo: Cortez, 1997.

Sposati A. Gestão Intergovernamental para o Enfrentamento da Exclusão Social no Brasil. In: Werthein J, Noletto MJ. (orgs.). **Pobreza e Desigualdade no Brasil – Traçando caminhos para a inclusão social**. Brasília: UNESCO, 2004.

Scherer-Warren I. **Organizações não-governamentais na América Latina - seu papel na construção civil**. [Trabalho apresentado na Conferência “International Society for Third-Sector Research”, Hungria, jul. 1994, mimeo].

Tartaglia JC. Desenvolvimento, Fome e Segurança Alimentar. In: Galeazzi MAM. (coord.). **Segurança Alimentar e Cidadania – a contribuição das universidades**. Campinas, São Paulo: Mercado das Letras, 1996.

Telles VS. No fio da navalha: entre carências e direitos, notas a propósito dos programas de renda mínima no Brasil. In: **Programas de Renda Mínima no Brasil, Impactos e Potencialidades**. São Paulo: Instituto Polis, 1998.

Telles VS. Direitos Sociais: afinal do que se trata? Revista USP, 37 (2). [Dossiê Direitos Humanos no Limiar do séc. XXI]. São Paulo, 1998.

UNICEF. **Situação da Infância Brasileira**, 2001.

UNICEF . **Situação Mundial da Infância**, 2001.

WHO. **Physical Status: the use and interpretation of anthropometry**. Geneva: World Health Organization, 1995. [WHO – Technical Report Series, 845].

Yasbek MC. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil. **Temporalis**, Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS. Ano II, no. 3, jan-jun, 2001.

Referências Complementares (jornais, revistas e periódicos)

Revista Radis Comunicação em Saúde. N.º 8 , abril, 2003.

Revista Época. Nº 289, dezembro, 2003.

São Paulo em Números. Prefeitura de São Paulo, maio, 2004.

Jornal Folha de São Paulo

04/dez/2003 – Brasil

26/nov/2003 – Brasil

25/nov/2003 – Brasil

10/nov/2003 – Brasil

Referências Complementares (eletrônicas)

<http://www.planalto.gov.br>

<http://www.ic.gov.br>

<http://www.sesc.com.br>

<http://www.institutopolis.org.br>

<http://www.ipea.gov.br>

<http://www.ibge.gov.br>

<http://www.worldbank.org>

<http://www.fao.org>

<http://www.prefeitura.sp.gov.br>

<http://www.abastecimento.sp.gov.br>

<http://www.centrodametropole.org.br>

<http://www.fomezero.com.br>

<http://www.fomezero.org.br>

<http://www.senado.gov.br>

<http://www.camara.sp.gov.br>

[http:// www.saude.df.gov.br](http://www.saude.df.gov.br)

http:// www.ids_saude.com.br

<http://www.cidh.oas.org>

[http://www.cebrap.](http://www.cebrap)

ANEXOS

ANEXO 1

**ENTREVISTA COM O COORDENADOR DO BANCO DE
ALIMENTOS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**





Emiliano Milanez Graziano da Silva
Entrevista em 15/08/2004, Segunda-feira.
Horário: 15:00 h.
Duração: 2 horas.

Banco de Alimentos da Vila Maria

- Rua Gastão Madeira, 150
- Vila Maria Alta
- Funcionamento: 8:00 – 18:00 h
- Leila – nutricionista responsável (*sabe tudo o que diz respeito à operação*)
- Cida – a pessoa de relacionamento com as entidades

Banco de Alimentos

Tipos de Doação X Parceiros

Você tem muitas doações possíveis além da doação de alimentos?

Por exemplo: o Banco hoje, ele recebe doação de alimento propriamente, de transporte, de material descartável, de cartilha (os nossos técnicos doaram o conteúdo, fizeram uma pequena revisão, e a empresa proporcionou a produção). Tem até doação de conhecimento técnico, exemplo: quanto custa o cachê do presidente do banco mundial ou do Oded Grajew, R\$ 2.500? Então, eles abrem mão do cachê. Então você tem vários tipos de doação possíveis de se fazerem ao Banco, ficando difícil perceber onde é que começa e onde é que termina, porque quem é parceiro do Banco é parceiro incondicional. Fica difícil mensurar o quanto nós economizamos em propaganda só pela divulgação que a gente tem na mídia interna pelos parceiros ou pelos parceiros.

Parceria

Qualquer pessoa que doa é parceiro?

Não. Os status dos doadores é ainda uma atribuição informal. Todo doador é importante. Existem as doações anuais e pontuais, as grandes e as pequenas. As doações frequentes e grandes são as mais importantes mas, as frequentes e pequenas são mais importantes do que as grandes e pontuais. A entidade que está sendo atendida tem um nível de fome, um nível de necessidade de atendimento, se eu vou lá atendo e estouro esse nível um dia, ela automaticamente vai elevar seu nível de atendimento. Se no outro dia eu caio, ela passa a ter mais desassistidos do que ela tinha antes, porque ela se programou em cima do pico. Que é o que a gente vê as entidades fazerem, Ninguém ainda percebeu que o Natal é uma época de grande doação; já perceberam mas não trabalham com essa informação e perguntam: Há, no natal veio tanto porque no Carnaval não vem?

Representatividade da Doação

Para se falar em representatividade da doação, se você for perguntar para o doador, para muitos ela passa despercebida. Para outros ela passa para um nível, e aí eu divido. Eu acho que pode ser desenvolvido. Existem vários níveis de doadores. Tem primeiro o cara que enxerga você (receptor da doação) como solucionador de problema para ele: ele acha que é preciso ser feito alguma coisa e faz qualquer coisa – nível da consciência A. Tem o outro cara que pensa mais à frente; além de eu fazer alguma coisa eu ainda resolvo um problema, quer dizer: no meu balancete, o que era desperdício vira investimento social, aumentando a lucratividade da empresa. Tudo bem que é um raciocínio perversos mas é melhor do que o raciocínio anterior. Por que? Porque quando se mexe no dinheiro se consegue sempre garantir a doação por mais tempo. Tem um cara que tem o último nível de... se é que a gente tem o intermediário, que é o cara que doa não se importando com o balancete, ele doa com o objetivo de ajudar. Ele fala assim: eu vou ajudar. Vou ajudar o quê? Ajudar o banco de alimentos até o ponto em que ele não atrapalhe o meu lucro, eu vou ajudar até onde eu puder. Eu não vou limitar 5% do meu faturamento ou a ½ %. Ele tem o compromisso de ajudar. Tem gente que chama isso de responsabilidade social, eu acho que é um termo ruim.

Tem gente que troca logo-marca por doação?

(silêncio) No ano passado foi o que mais teve. Com a exposição do Fome Zero na mídia ficou fashion ser Fome Zero. Tanto que a Gisele Bunchen é a prova mais viva de que era fashion doar, que era bonito doar. Tem estudos que são interessantes: foram feitos cálculos sobre o valor que a Gisele gastaria para colocar o nome dela enquanto top model na mídia, no mundo inteiro, pelo tempo que foi exposto com a entrega do cheque dela para o Fome Zero foi muitas vezes superior ao que ela já gastou na carreira inteira dela, fazendo a exposição da marca dela; porque ela doou (pode ter tido muito boa vontade) mas, foi uma excelente jogada comercial, isso ninguém vai poder negar. Não vou dizer que isso foi de propósito. Ninguém vai admitir ou poucos vão admitir, mas teve gente que doou só para estar na mídia. Alguns deles:

O sindicato dos hotéis. Fez uma doação em março de 2003 de 40 toneladas para o Banco de Alimentos. Na época só tinham 23 toneladas compradas, ficou com o compromisso de doar as outras 17 toneladas até dezembro de 2003 e até hoje não entregou. Ele se chama Nelson de Abreu Biter. Com a doação ele trouxe o ministro até aqui e promoveu a reeleição que ele estava pleiteando.

Junto com isso veio à luz uma coisa que ninguém conhecia. Todo mundo faz uma gincana, todo mundo tem um programa, alguma coisa beneficente. E as pessoas que não acreditavam no seu programa e acreditavam na efetividade do Fome Zero mudaram de foco. Isso aconteceu com algumas empresas, que ajudavam alguma comunidade e passaram focar no Fome Zero, só mudaram o foco do recurso. Esses parceiros são os mais importantes e estão até hoje com a gente. As gincanas que realizarem com coletas de alimentos vai ser direcionado para nós. Acontece que muda muito um ano coletam agasalhos, no outro alimentos, no outro lâmpadas etc.

Você Emiliano é o Coordenador do Banco de Alimentos. Qual a função do coordenador?

Responder pelo Programa. Coordenar todo tipo de ação que tiver a ver com o banco. Ser um captador de doação permanente. Ser um selecionador e acompanhador de doação. É um cara que tem que ser onipresente e arcar com a responsabilidade de ser o Banco de Alimentos. Então o que que eu faço? Eu negocio parceria, faço visita na entidade para ver se ela é justa ou não, audito cadastro de entidade, às vezes visito para fazer coleta, acompanho coleta de doação, mas eu tenho equipes que fazem isso cotidianamente.

O Banco de Alimentos ele é uma ação da Política Nacional de Banco de Alimentos?

O banco de alimentos é uma das ações sugeridas pelo Programa Fome Zero. Se não me engano ele mudou de nome de programa para Projeto (ou vice-versa não sei exatamente, só sei que teve esse jogo nesse ano de 2004). O Banco é uma iniciativa, ele pode ser um programa, ele pode ser uma iniciativa "solitária" da sociedade civil. Eu digo solitária assim: não precisa estar vinculada a nada, você pode chegar amanhã e fundar uma ONG chamada Banco de Alimentos.

Qual a relação que o banco de Alimentos tem com as instâncias governamentais (federal, estadual e municipal)?

Para o Programa Fome Zero, eu sou o Programa Fome Zero na cidade de São Paulo, para doação de alimentos. Se você falar em doação de alimentos e você falar na cidade

de São Paulo, você obrigatoriamente fala comigo, seja você falando no governo federal ou na prefeitura. A gente fez um contrato com o Governo federal para que isso seja garantido.

Existem outras ações do Fome Zero acontecendo em São Paulo?

Tem. O Programa Bolsa Família, que é uma ação do Fome Zero que acontece em São Paulo, acompanhado por uma outra secretaria (Secretaria do Trabalho). O Programa Luz para todos, que é uma iniciativa do Projeto Fome Zero junto com a ANEL (se não me engano) que é para levar energia elétrica a toda população rural do Brasil. Se ele acontecer na cidade de São Paulo ele não vai estar ligado ao abastecimento. Tem o programa de compra direta da agricultura familiar, que é uma iniciativa do Projeto Fome Zero, tocada pela FUNAB, no Estado de São Paulo acontece junto com o INCRA e o MST.

O Banco de Alimentos está submetido a alguma secretaria?

A Secretaria do Abastecimento de maneira formal, porque eu sou um programa da secretaria do abastecimento. E de maneira informal ele é se relaciona com a Secretaria de ASSISTÊNCIA Social. Informal porque não teve publicação da prefeita determinando que se (...).

Existem outros Bancos de Alimentos na cidade (região), tanto privados, de ONG's e até em outras prefeituras (próximas), O Banco de Alimentos se relaciona ou não com eles?

O banco de São Paulo se relaciona com todos eles; a relação nem sempre é harmoniosa porque o pano e fundo é : qual é o papel da sociedade civil e do governo no combate à fome? Eu venho de uma "escola", eu trabalhei em Sto. André e eu acredito que é papel do governo fazer esse tipo de iniciativa de combate à fome (tanto que esse vai ser o tema do meu projeto de doutorado: provar que o Banco deve ser custeado pela sociedade porque ele traz benefícios para a sociedade e não ser uma iniciativa exclusiva da sociedade civil. Então provar que o Banco público deve existir).

Você têm no Brasil Bancos de prefeituras ou de governos, você tem Bancos da sociedade civil exclusivamente, você tem Bancos mistos e das entidades privadas. Exemplo o sistema "S", que é o SESC, ele tem Bancos de Alimentos em alguns lugares em pareceria até com a prefeitura (Mesa Brasil). Esse sistema de Banco de Alimentos tem que ter uma coordenação nacional porque (e até mesmo local porque) os doadores não mudam muito nem os beneficiários, tudo bem que é grande essa população, mas você não vai fugir disso. Se não tiver uma coordenação, se a gente não tiver uma conversação, eu vou acabar privilegiando algum atendimento e prejudicando outros. Por exemplo: aqui em São Paulo a gente têm nove (9) entidade trabalhando com isso, desde Sesc's até prefeituras, passando por organizações da sociedade civil. Se a gente juntar o cadastro percebemos que, as entidades que eu atendo, recebem de quase todas as outras. Dado que o banco da prefeitura é o mais universalista, quer dizer: todo mundo tem as entidades que estão no meu cadastro. Isso prejudica, lógico. Eu deixo de atender quem está aqui na ponta para atender a minha prioridade, se essa minha prioridade também é atendida pelo outro Banco de Alimentos furou totalmente esse cadastro. E a mesma coisa acontece com os doadores, por exemplo: se eu vou trabalhar com o pão de Açúcar, o Pão de Açúcar já doa para o Sesc (não é o caso); eu vou canalizar a doação do Sesc? Não. Eu quero que ele doe para o Sesc, desde que ele atenda um público

diferente do meu. Então você precisa ter uma divisão geográfica e conceitual do atendimento, quer dizer: todo mundo precisa atender baseado no mesmo princípio. Sem uma coordenação geral isso nunca será possível, porque aí você tem ideologias e em alguns momentos até uma falsidade por trás das ações que não permitem fazer esse tipo de coisa. O cara paga uma reportagem para “descer o cacete” no Banco que concorre com ele. Acaba sendo um jogo concorrencial, comercial, o que não era para ser. Alguém diz: “Se souberem que o Banco da prefeitura é melhor ou mais bonito que o meu não vão mais doar para mim, então eu vou lá, vou denegrir a imagem do Banco da prefeitura para não doarem pra ele e sim pra mim”.

O número de entidades beneficiárias do Banco têm apresentado um número crescente e qual é a demanda (ainda não atendida)?

Eu atendo 900 entidades cadastradas hoje. Eu tenho conseguido suprir essas 900 a cada três meses.

O Banco de Alimentos tem dotações orçamentárias próprias?

Não. Não porque o Banco de Alimentos é uma ferramenta de combate ao desperdício, inclusive o desperdício de recursos. Então existem funcionários e equipamentos subaproveitados e que podem ser aproveitados por esse tipo de iniciativa. É óbvio que eu tenho uma verba, que não é pequena, que custeia minhas atividade cotidiana e essa verba está diretamente ligada ao gabinete da Secretaria (do abastecimento). Mas é a verba do gabinete, não é para o Banco.

Dotação orçamentária para executar projetos do Banco eu não tenho porque nós acreditamos que nessas parcerias de reutilização de recursos que estão sendo subaproveitados, dentro e fora da prefeitura a gente consegue fazer o Banco andar.

Exemplo clássico 1: Correio ainda é hoje a maior empresa de logística brasileira, eles têm a frota subaproveitada nos finais de semana, então eles disponibilizam a frota deles inteira para carregar para mim nos finais de semana.

Exemplo 2: Trabalho voluntário: tem empresas que doam trabalho voluntário; é um tempo que a pessoa tem para o Banco.

Exemplo 3: Etiquetas. Tem uma empresa que roda uma quantidade de etiquetas porque ela tem uma sobra de tinta da compra dela, poderia contabilizar isso como lucro mas ela prefere colocar isso como benefício para o Banco.

Exemplo 4: Canetas. O cara comprou uma pancada de canetas para um evento. Sobrou. Ao invés de jogar fora ele doa para o Banco de Alimentos, o Banco usa essas canetas nos eventos que ele faz em benefício para as entidades.

Por isso a gente não tem dotação (silêncio) talvez possa ter uma dotação mas somente para manter a atividade mínima. A verba de gabinete está junta com a do Banco, tudo bem vamos separar, vai ser figurativo, só para garantir o funcionamento mínimo. Agora para ampliar, para fazer os projetos do Banco não, a gente acredita que deve ser usado o que está sendo desperdiçado.

Quais as necessidade de um Banco de Alimentos?

No caso do Banco de São Paulo, ele precisa ter uma estrutura logística muito bem montada, de primeira linha, para que você possa atender qualquer demanda de doação a qualquer momento. Minha estrutura hoje é hiperdimensionada porque eu tenho picos de doação por exemplo: Natal sem Fome, ele tem uma média de uma a três retiradas por dia em todo o mês de dezembro, contando Sábado e Domingo, sem parar, na Cidade de São Paulo. Essa frota está dimensionada para me atender tranquilamente nesse dia, além das doações no Natal sem Fome eu tive as doações cotidianas, que eu retiro no Mercado Municipal, no Supermercado “Ling”, no Supermercado “benjamim”, essas doações eu continuo retirando e não me atrapalha e nada. Hoje (agosto) esta frota estaria parada.

O Banco de Alimentos precisa também de pessoal capacitado e treinado para fazer a seleção dos alimentos, esse é o ponto nevrálgico da ação, pois é essa pessoa que faz a seleção do alimento e diz se ele está bom ou ruim para consumir. E o treinamento dessa pessoa tem que ser muito bem feito e aí a gente tem a vantagem da parceria com a Vigilância Sanitária Municipal, que era da SEMAB e agora está na Saúde. Junto com isso você precisa ter um responsável técnico, a gente tem um nutricionista hoje.

Você precisa de um quadro técnico mínimo; basicamente você precisa de um nutricionista ou de um engenheiro de alimentos, algum profissional ou, se não me engano, de um técnico de nutrição, que possa responder pela emissão de documentos dizendo que tal produto está apto ao consumo humano ou não.

Para ser Banco de Alimentos você tem que ter um galpão, não existe sem; isso é uma diferença conceitual (esse é um erro grave da ONG que se chama Banco de Alimentos). Você pegar um alimento e já levar direto para o doador se chama Colheita Urbana, que também é um processo de combate à fome. Para ser Banco de Alimento você tem que pegar o alimento, levar para o seu estoque, fazer análise de separação e levar para a entidade. Isso já é uma diferença conceitual e uma diferença prática importante por que? Porque se você pega o alimento e leva direto para a entidade, só pega o que tem certeza que é bom. Quem pega o alimento e leva para análise pega tudo o que foi ofertado; isso é bom e é ruim: é bom para o Banco que tem uma estrutura mais enxuta e tem um atendimento mais ágil mas é ruim para a entidade que está ofertando porque ela acha que você está rejeitando doação. Pegar tudo também é bom e é ruim. É bom para você porque você aumenta o volume arrecadado, estatística, você evita que aquilo tudo esteja indo diretamente para o lixo, evita o transporte com o lixo urbano, evita o desperdício, contribui para o aumento da vida útil dos aterros municipais, você contribui para a diminuição das taxas do lixo por exemplo, você diminui o custo de coleta e transporte do lixo na cidade, você aumenta indiretamente uma série de benefícios para a sociedade. Agora vale salientar que esse canal pode ser mau utilizado, bem maquiavélico porque o cara pode doar lixo, uma doação de que não se pode aproveitar nada. Isso acontece. Para você ser Banco de Alimentos você não deve recusar essa doação porque você está ali pra aceitar o que vier.

Quantos funcionários tem o Banco hoje?

Hoje a gente tem de 25 a 30, você quer o número exato? Eu tenho aqui já um avanço, uma decomposição do trabalho do coordenador. Para você ser um coordenador você tem que acompanhar o trabalho das entidades, tem que acompanhar a coleta e capitar novas doações. Eu tenho o pessoal que está aqui (escritório sede) que exclusivamente trabalham com novas doações, só fazem contato para capitar novas doações. Eu tenho o

peessoal que está na Vila Maria que só acompanha doações, só opera. E eu tenho um pessoal que também fica na Vila Maria e um pedaço aqui, que acompanha o trabalho com as entidades. Então a gente têm três etapas: captação das novas doações, coletas das doações que estão sendo efetivas e distribuição das doações; quer dizer, coleta e seleção e distribuição, eu tenho uma equipe para cada uma dessas etapas.

Você têm Bancos como o de Sto. André que opera com uma estrutura de dez pessoas exatamente o que eu opero. Neste caso a efetividade do Banco, não sei se é esse o termo, pode ser bem melhor porque com seis pessoas eles coletam 40 toneladas, 50 toneladas de alimentos e eu com 25 coeto entre 20 e 40 toneladas por mês. A gente coleta menos do que eles apesar de Ter uma equipe maior.

O Banco de Alimentos conta com trabalho voluntário?

Sim, mas voluntários que fazem jobs (trabalhos definidos, com começo meio e fim e de curtas duração). Não tenho voluntários trabalhando constantemente porque isso me causa dois problemas: primeiro a interpretação do que é o serviço público hoje. Voluntário trabalhando em serviço público ... ninguém acredita que ele está ali agindo de boa fé, todo mundo acha que ele está ali para levar vantagem. Segundo porque se você coloca um voluntário e ele tem uma ligação com qualquer uma das entidade que a gente atende ele pode acabar discriminando as demais entidades no processo de seleção das doações ou no tratamento. No Banco de Sto. André a gente tinha um caso de um voluntário evangélico mas, quando a gente ia fazer ação em uma entidade espírita ele faltava, tratava-os com descaso e desatenção. O dia que era o caso da igreja dele, ele servia cafezinho, selecionava alimentos. Isso acontece voluntária ou involuntariamente porque ele tá de má fé ou sem querer. Então a gente evita trabalhar com voluntários.

E quantos voluntários você tem colaborando em jobs?

Ah, isso depende do trabalho. Eu tive um trabalho de verificação da documentação das entidades em conferência telefônica para confirmação de telefone e endereço. A gente conseguiu cinco voluntários para fazer isso. Tive um outro trabalho de digitação de fichas cadastrais para o programa. Normalmente as atividades são internas, trabalhos que acontecem aqui, os voluntários tem atividades muito restritas com a gente. Não coloco voluntários fazendo trabalho de captação de doações porque o cara que está fazendo a doação pode achar que ele não é voluntário ou o próprio voluntário encaminhar a doação para outro local porque julga que é mais importante do que para o Banco, por exemplo. No momento eu tenho uma única pessoa trabalhando voluntariamente, provisório nesta situação, porque a contratação dela será para um projeto específico do Banco.

Querida voltar um pouco para a questão das entidades atendidas. Você me disse que hoje o Banco têm 900 entidade cadastradas sendo atendidas e quantas estão na fila da demanda?

Estima-se que em São Paulo tem 2500 entidades.

Quem entra em contato? O banco busca estas entidades ou elas o procuram para cadastrarem-se?

As entidades vão até o Banco de Alimentos ou qualquer outro lugar e solicitam cadastramento para atendimento do Banco. Em parceria com a SAS, ela vai até a entidade e emite um laudo um parecer dizendo se aquela entidade deve ou não ser

atendida pelo Banco. Aí a gente vai atender de acordo com a nossa possibilidade. Tem casos de entidades que é negado o atendimento porque a SAS julga que ela não é legal, que ela não faz um trabalho adequado com a comunidade, ou que ela não precisa de doação de alimento, ou que ela não lida com população de baixa renda.

Os critérios são da SAS ou a SAS faz o laudo e o Banco analisa o laudo?

Os critérios são da Assistência Social mas são critérios independentes da secretaria. São critérios de acordo com o programa. O Programa Fome Zero pressupõe que 5 populações sejam atendidas prioritariamente. Com base em todo o resto do Programa a gente elencou uma pontuação para priorização do atendimento. Desta cinco a gente não tem três em São Paulo: a quilombola (a gente tem remanescentes de quilombolas), a gente não tem o semi-árido nordestino (obviamente regional), a gente não tem assentamentos da reforma-agrária (na cidade de São Paulo). A gente tem índios (são três tribos que formam quatro associações) e pessoas que vivem no e do lixão. Às vezes as favelas crescem em cima do lixão, em São Paulo não tem lixão, mas tem as pessoas que vivem do lixo, os catadores. Essas são populações prioritárias. Então daí a entidade vai pedir o cadastramento, o que a Assistência Social vai ver? Primeiro, você atende índio, então ok, você vai ser cadastrado no Banco. Então a própria SAS quando faz esse trabalho vai vendo quem é possível beneficiário e quem não é. Pode acontecer de ela falar você atende velhinhos, tem uma creche etc. Então o que é mais importante? Primeiro: você dar alimentação para quem tem até 6 anos que é a idade da formação do cérebro da qual você vai pegar todo o sistema nervoso central, que pode causar sequelas para a vida toda. Então qual é a prioridade: entidades que atendem crianças de 0 a 6 anos tem prioridade perante aquelas que não atendem. Por outro lado a terceira e Quarta idade hoje, também é prioridade em relação a quem atende a PEA (15 a 50 anos si lá). Por aí você vai fazendo a pontuação. Tem convênio com a Secretaria da Assistência Municipal e Estadual? Quer dizer já tem uma fonte de recursos em relação a quem não tem, se o convênio atende parcialmente seu público então terá prioridade. Então vai se fazendo um score. Com base nesse score ela é priorizada.

Hoje a gente está fazendo atendimento dos índios toda semana, o que sobra aí eu atendo as entidades. Eu atendo quem não recebe a mais tempo. Tem gente que está cadastrado no Banco e não recebe desde dezembro.

Você faz convênio com as entidades?

Faço Termo de Compromisso. A entidade assina e entende que eu vou atendê-la de acordo com minha possibilidade. Se eu não tenho verba para fazer o atendimento eu explico para ela que eu vou atendê-la quando eu tiver, com o que eu tiver na quantidade que eu quiser. Quer dizer se eu receber 150 Kg de feijão eu posso levar só para a comunidade indígena e nadapara as outras.

Você tem 900 entidade cadastradas, 2500 entidade no município que podem ser atendidas e quantas já acessaram o Banco e não podem ser atendidas?

Só a SAS pode responder.

Por exemplo, neste mês a SAS encaminha 10 entidade possíveis para receber o atendimento do Banco mas o Banco só tem capacidade para atender 5 destas 10. O que ocorre com as 5 restantes? Ficam cadastradas?

Eu vou de acordo com minha capacidade de atendimento. Quem eu não puder atender vai ficar esperando e no mês que vem eu vou receber vamos dizer... Isso é dia a dia que a gente faz, vamos supor Segunda-feira ... vamos começar Sexta-feira que é quando eu recebo o alimento e levo para as aldeias. Eu vejo o que chegou na sexta-feira que vai para as aldeias, Segunda-feira eu vejo meu estoque pego a lista das entidades que não recebem a mais tempo e pego as 5 primeiras. Vejo qual é a demanda destas entidades. Uma atende 150 pessoas, a outra 50 crianças e 50 velhinhos e a outras 400 famílias. Então a nutricionista pega essa lista e os critérios técnicos e verifica que para estas 5 entidades é preciso: 500 Kg arroz, 900 Kg de farinha, 3 toneladas de sal e 20 kg de feijão. Aí ela fala só tenho 50 Kg de feijão. Eu vou dar feijão para criança? Não, vou dar para criança mais velha. Tenho farinha láctea para a criança. Atendeu estas 5 entidades? Atendeu. Então ela pega mais 5 entidades (eu não sei exatamente de quanto é o bloco de entidades que ela analisa de cada vez). Até zerar o estoque de hoje, ou zerar ou ficar o mínimo de alimentos, ou alimentos que não são importantes como o sal e açúcar. Zerou meu estoque de hoje, ou então não zerou mas ficou 1 kg de farinha de trigo. No dia seguinte, chegou a doação de manhã, bato o estoque vejo o quanto dá e faço esse trabalho tudo isso de novo. E hoje estou pegando as entidades que não recebem a mais tempo.

Por isso eu acho que você não entendeu minha pergunta porque quando eu pergunto quanto é a demanda que está em espera? A resposta é zero porque todos estão sendo atendidos dentro dessa lógica de prioridades e das possibilidades que você tem no Banco.

Você consegue me descrever um processo de doação?

O supermercado X fez a compra de alimentos. O supermercado x está precisando vender tomate. Ele comprou 500 caixas de tomate. No final do dia sobrou tomates na banca. Aqueles tomates que estão amassados, que caíram no chão, que estão em baixo da banca são recolhidos. Esses tomates, que para ele são lixo, são enviados para um galpão e colocados na rampa de descarga. Ele liga para o Banco e alimentos e fala: eu tenho três caixas de tomate você pode pegar hoje aqui às 17:15. Eu pego o caminhão vou até lá e retiro essas três caixas de tomate e levo para o Banco de Alimentos. Ou eu ligo para os Correios e pergunto: tem condição de retirar três caixas de tomate no supermercado X, nesse endereço às 17:15 e entregar no Banco? Tenho. Vai lá e retira. Transportadora Americana, desde que eu faça isso com quatro horas de antecedência, eu ligo para a transportadora e falo eu tenho uma retirada Às 17:15. A transportadora é parceira na logística.

Aí chega o produto no Banco de Alimentos, eu faço uma nota de recepção de doação. Se é o meu veículo que vai retirar eu dou lá no doador uma nota de doação, quando chegam os produtos no Banco de Alimentos eu faço uma outra nota de "recepção da doação", assim posso verificar se o que chegou no banco é o que foi retirado. Sé a transportadora ou o Correio eles retiram, colocam numa caixa, lacram, fazem uma nota e me entregam com a nota uma caixa lacrada. Aí eu envio uma guia para o meu parceiro dizendo: recebi aqui X Kg de tomate.

Esse alimento cai na mão da nutricionista, da equipe que ela tem hoje. Essas pessoas vão tirar das caixas de madeira e colocar em caixas plásticas antes de entrar no Banco. Entra no Banco na caixa plástica, vão lavar tudo e avaliar: o que é bom para consumo humano, o que é perigoso e o que não é bom. O que não é bom vai ser automaticamente colocado numa lixeira e vai ser colocado num lixo comum. Isso hoje, porque a gente está para que isso saia direto para as hortas comunitárias, estamos estudando a viabilidade de transportar isso.

O produto duvidoso. Se o lote de produtos for significativo, por exemplo: 1 tonelada de tomate, 4 latas de azeitona, 50 caixas de margarina, eu solicito uma análise técnica disso. Eu chamo a vigilância sanitária, eles colhem amostras e emitem um laudo. Se eu acho que não é significativo, isto é, o custo desta análise é mais elevado do que eu jogar fora aquele produto; se o dinheiro que eu usar para analisar aquele produto é maior do que se eu comprasse aqueles produtos então eu jogo fora. Isso é muito mais instintivo do que científico. Eu olho é uma caixinha de tomate, joga fora. Não, é um caminhão de tomate então vamos analisar.

Se ele foi aprovado têm-se duas saídas. Ele vai para um estoque ou vai direto para a entidade. Normalmente ele entra e sai. Eu estoco muito pouco, inclusive eu tenho o compromisso de estocar por no máximo 72 horas. Mas a gente faz um just in time: entrou saiu. Entra de manhã e sai à tarde. Ou entra à tarde e sai no outro dia à tarde.

Aí a gente telefona, a entidade assistencial vai até o Banco de Alimentos. Os funcionários do Banco carregam o caminhão da entidade e ela leva isso para a entidade e, de acordo com aquela priorização ela vai consumir.

As entidades são responsáveis por fazer a retirada? Sempre?

Hoje elas são responsáveis mas no caso das tribos a gente leva lá. E quando há atendimento de emergência, por exemplo aquela favela que ficava em baixo do viaduto (...) a gente levou alimento no abrigo que eles estavam. A gente demandou que as subprefeituras hoje, se responsabilizem por essa retirada. O Banco de Alimentos fica na zona Norte. O Banco se responsabilizou em levar o alimento para as subprefeituras, mas o subprefeito tem que montar um balcão de atendimento. Assim que ele montar o balcão de atendimento eu vou entregar na subprefeitura e as entidades vão retirar ali.

São os Centros de Referências?

Dentro do Centro de Referências que a Aldaíza sugeriu ela coloca uma linha lá: relacionamento com o Banco de Alimentos. Ela sugere um balcão de atendimento com as entidades. Hoje ainda não existe em nenhuma subprefeitura.

Tem um outro processo de doação. O cara me telefona e diz tenho uma carreta de mamão e vou jogar na marginal. Você quer? Ele vai até o Banco descarrega a carreta dele e leva a carreta vazia.

Outro processo de doação? O cara me liga e fala que tem R\$ 50.000,00 e quer fazer uma doação de cestas-básicas.

Eu fiz um evento e tenho o compromisso de doar R\$ 10.000,00 em cestas-básicas para o Banco e manda entregar para mim. Eu guardo a nota fiscal de recepção. Se, quando eu desmontar a cesta-básica para dar entrada no meu estoque e perceber que tem produtos vencidos, eu apenas aciono o vendedor e o cara troca.

Eu tenho o compromisso de dar 10 toneladas de alimentos pra você, eu tenho a grana o que você quer que eu compre? Eu quero que você compre isso: dos pequenos agricultores e das cooperativas. Mas é caro. Para mim não tem importância porque, dentro do Programa Fome Zero, você tem que investir no pequeno agricultor, tem que investir na produção local. Então a gente tenta ampliar o benefício para mais de uma ação do Fome Zero, é multi facetado. Mas eu posso imprimir o fluxo, eu tenho isso para você.

As pessoas que participam do Banco.

Você tem um motorista, um carregador (ajudante) que retiram os produtos.

O produto chega no Banco e é recebido por uma equipe de operação. Existem técnicos que fazem parte desta equipe: a nutricionista, os estagiários de nutrição e pessoas treinadas por elas.

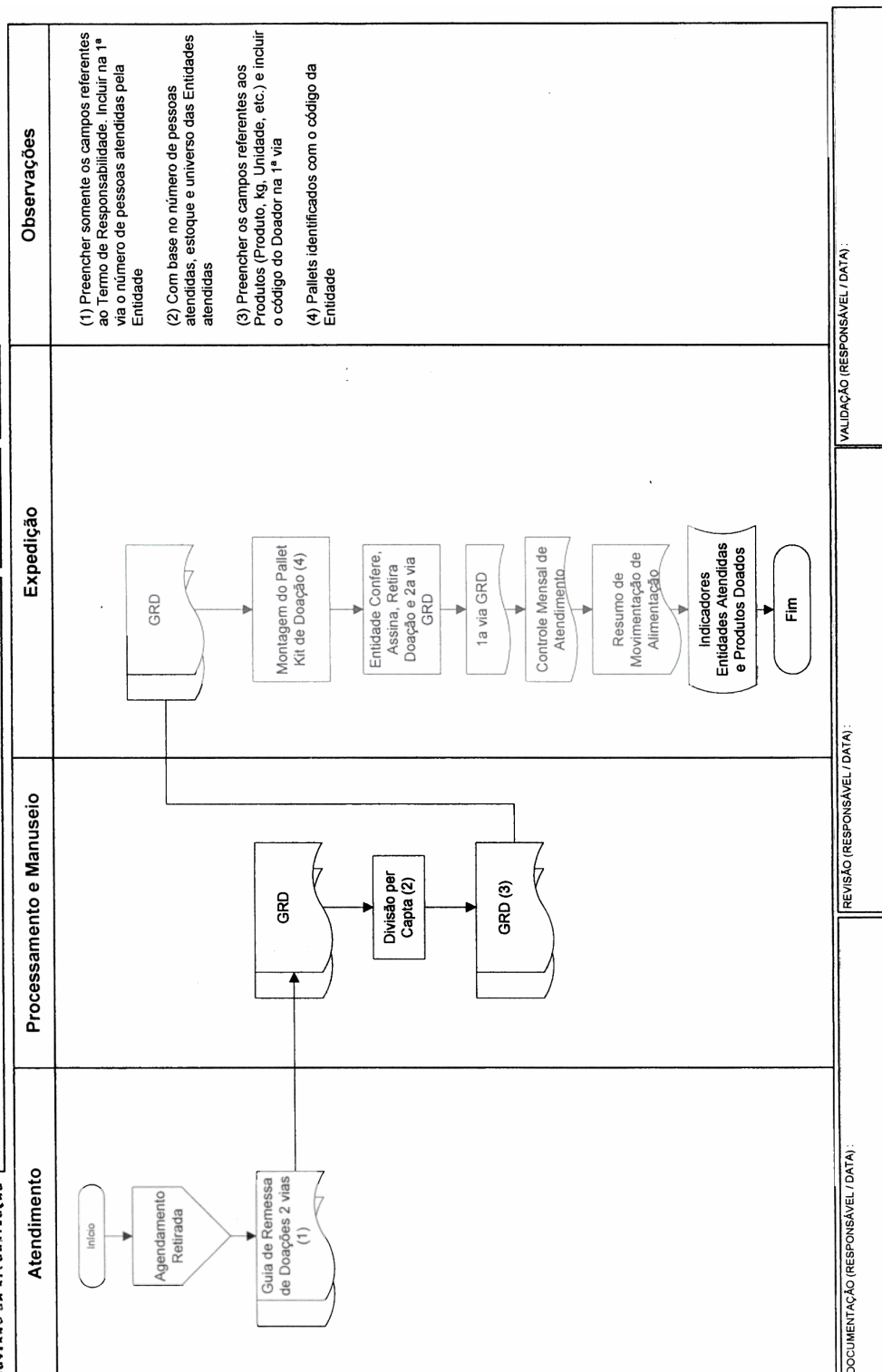
Eu tenho gente que faz a seleção de alimentos, que só armazena os alimentos selecionados e pessoas que só carregam e descarrega o caminhão.

Equipe:

- motorista
- selecionador de alimentos
- embalo de alimentos (nutricionista e estagiários)
- estoque (ajuda na transporte e movimentação dos alimentos)
- escritório (acompanhamento estatístico)
- acompanhamento junto às entidades (cadastros e visitas, monitoramento das operações)
- eventos
- cursos (equipe de capacitação)
- secretárias

ANEXO 2

**FLUXOGRAMA – PROCESSO:
SAÍDA DAS DOAÇÕES**



DOCUMENTAÇÃO (RESPONSÁVEL / DATA) :

REVISÃO (RESPONSÁVEL / DATA) :

VALIDAÇÃO (RESPONSÁVEL / DATA) :

ANEXO 3

**ENDEREÇO DAS 557 ORGANIZAÇÕES
BENEFICIADAS PELO BANCO DE ALIMENTOS DO
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (CUSTÓDIO, 2004)**

Lgo S Francisco 01005	R Aguas Virtuosas 02532
R S Bento 01011	R Sta Eudoxia 02533
Av Ipiranga 01039	R Luis Trevigant 02552
R Djalma Dutra 01103	Av Parada Pinto 02611
R Guapore 01109	Av Peri Ronchetti 02633
R Porto Seguro 01109	R Condessa Amalia Matarazzo 02652
Av Pacaembu 01155	R Gomes Leal 02671
R Apa 01201	Av Gen. Penha Brasil 02673
Av Dino Bueno 01217	R Caetano Nogueira da Costa 02678
R. Dr. Albuquerque Lins 01230	Av Inajar de Souza 02716
Av Higienopolis 01238	Av Dep. Emilio Carlos 02721
R da Consolacao 01302	R Lavras do Sul 02724
Av da Liberdade 01503	R Ribeirao das Almas 02728
R Br. de Iguape 01507	R Cajati 02729
R D. Jose Mauricio 02028	R Sto Dias 02814
Av Zaki Narchi 02029	Tv Lazaro Merono 02815
R Paulo Setubal 02031	R Parapua 02831
R Dr. Zuquim 02035	R Jose da Cunha Ponte 02850
R Gavea 02121	R Adolfo Lazzari 02856
R Kaneda 02132	R Antonio Susini 02856
Pca Marcelino Machado 02134	Av Dep. Cantidio Sampaio 02860
R Pe. Saboia de Medeiros 02134	Av Dep. Cantidio Sampaio 02860
R Pe. Saboia de Medeiros 02134	R Clara Nunes 02873
Av do Poeta 02161	R Manuel Aquilino dos Santos 02873
R Izidro Ortiz 02161	R Jaraqui 02877
R Sto Antonio de Lisboa 02202	R Amanacaia 02878
Av Ede 02203	R Aracanguira 02878
R Leite Penteado 02213	R Firminopolis 02878
R S Teofilo 02213	Av Hugo Italo Merigo 02879
R Basilio Alves Morango 02222	R Sete Barras 02927
Av Ramiz Galvao 02223	R Nilo Bruzzi 02938
R Benfica 02226	R Domingos Moreira 02942
Tv Ernesto Fanelli 02226	Pca Vinte e Cinco de Novembro 02977
Av Mendes da Rocha 02227	R Moraes Madureira 02977
R Gen. Jeronimo Furtado 02237	R Carmem Cunha 02982
R Carmina Pasqui 02241	R Cd. Monterone 02982
R Silvio Rodini 02241	R Angelo Gayoto 02986
R Tanque Velho 02251	Av Fernando Mendes de Almeida 02987
R Ausonia 02308	R Sampaio Moreira 03008
R dos Filhos da Terra 02325	R Campos Sales 03041
R Corneteiro Jesus 02336	R Belem 03057
R Cap. Jose Aguirre Camargo 02357	Av Condessa Elisabeth de Robiano 03074
R Maestro Bortolucci 02357	Pte Aricanduva 03090
R Maestro Bortolucci 02357	R dos Ciclames 03146
R Joao Sampaio 02376	R Sales 03223
R Pataji 02423	R Bono 03269
Av Ultramarino 02441	R Iemanja 03450
R Ramal dos Menezes 02469	R Mariazinha Vicenzoto 03455

R Moises Marx 03507	R Xambre 03817
R Bento Quirino 03534	R Novo Oriente do Piaui 03820
R Catrimani 03555	R Olho d'Agua do Borges 03820
Av Eng. Soares de Camargo 03556	R Colonia Leopoldina 03821
R Dr. Candido Dorés 03557	R Serra Verde 03821
Av Cd. Luiz Eduardo Matarazzo 03560	R S Felix 03823
R Mario Furtado 03567	R Arlindo Bettio 03828
R Desemb. Carneiro Ribeiro 03569	R Evaristo Emiliano Bueno 03881
R Antonio Ramalho 03585	Av Aguia de Haia 03889
R Ponche Verde 03588	Es de Mogi das Cruzes 03890
R Ponche Verde 03588	R Ivo Temporim 03904
Av Pe. Francisco de Toledo 03590	R Nicolau Nasoni 03924
R Cruciana 03617	R Noite de Maio 03927
Av S Miguel 03619	Av Arquiteto Vilanova Artigas 03928
R Sinanduva 03621	R Seritinga 03934
R Bonifacio da Trindade 03625	Av Ouro Verde de Minas 03937
R Dr. Ismael Dias 03631	R Vercinio Pereira de Souza 03945
R Leopoldo de Freitas 03645	R Augusto Ferreira Ramos 03947
R Maria Carlota 03647	R Sen. Maynarde Gomes 03948
R Maria Carlota 03647	R Aguiar Lobo 03953
R Evans 03648	R Angelo de Candia 03958
R Sto Henrique 03664	R Antonio Previato 03958
R Monte das Gameleiras 03666	R Mal. Renato Paquet 03959
Av Jaime Torres 03670	R Joaquim Gouveia Franco 03961
R Conceicao da Brejauba 03671	R Vitorio Azzalin 03961
R Prf. Jose de Barros Pinto 03674	Av Claudio Augusto Fernandes 03962
R Pesci 03677	R Alfredo Sassi 03966
R Conceicao do Castelo 03681	R Eduardo de Martino 03966
R Catende 03691	R Joao Velho do Rego 03967
R Henri Poincare 03693	Av Ten. Lauro Sodre 03974
Av Cangaiba 03711	R Paulino Mendo 03976
R Goita 03715	R das Paineira 03977
R Joao da Cunha Lobo 03735	R Paulo Rosa 03980
R Manuel Mendes Ribeiro 03737	Av Sapopemba 03989
Av Boturussu 03802	R Domingos de Moraes 04036
Av Boturussu 03802	R dos Heliotropios 04049
R Fernao Mendes Pinto 03803	Av Prefeito Fabio Prado 04116
R Cesar Dacorso Filho 03804	R D. Sebastiao do Rego 04129
R Ovidio Lopes 03804	R Prf. Roberto Mange 04153
R Rubens Galvao de Franca 03804	R Dr. Carneiro Maia 04155
R Dario Costa Mattos 03805	R Jose Gaiba 04157
R Tomas Santa Rosa 03806	R Alm. Joao de Faria Lima 04177
R Primavera da Vida 03807	R Francisco Medeiros 04186
R Miguel Rachid 03808	R Aratimbo 04187
R Jose Lopes Rodrigues 03810	R Joao Jose da Silva 04191
R Rev. Almir Pereira Bahia 03811	R Memorial de Aires 04194
R Rainha-do-Bosque 03812	R Bom Pastor 04203
R Figueira da Polinesia 03813	R Agostinho Gomes 04206

R Alvaro do Vale 04217	R dos Aniquis 04474
R Siqueira Bulcao 04218	Es Agua Santa 04476
R Cel. Silva Castro 04231	R da Saude 04476
R G 04235	R Ribeiro do Vale 04568
R S Gregorio 04235	Av das Nacoes Unidas 04578
R Cap. Hermelino de Araujo 04248	R Vicente Leporace 04619
R Pe. Antonio de Gennaro 04257	R Viaza 04633
R Dr. Mario Vicente 04270	R Francisco de Moraes 04714
R Madame Curie 04290	Av Prf. Alceu Maynard Araujo 04726
R D. Macario 04292	R Cd. de Itu 04741
R Jacape 04315	R Angelo Herrero 04746
R Nelson Fernandes 04319	R Cerqueira Cesar 04750
R dos Burtis 04321	R Amador Bueno 04752
Av Euclides 04326	Tv Jurci Soares Sebastiao 04752
R Azor Silva 04326	R Eng. Antonio Faggion 04757
R Godofredo Braga 04326	R Vicente de Carvalho 04763
R Jorge Rubens Neiva de Camargo 04337	Av Sen. Teotonio Vilela 04801
R Vale da Nogueira 04338	R Nsra de Nazare 04805
R Hugo Vitor Silva 04340	R Dr. Paulo de Barros Whitaker 04807
R Oasis 04347	R Dinazar Ferraz de Camargo 04810
R dos Jatobas 04349	Av Rubens Montanaro de Borba 04811
Av Mascote 04363	R da Paz 04814
R Gustavo da Silveira 04376	R Naima Brein Siufi 04826
R Octavio Teixeira Mendes Sobrinho 04376	R Pontes Gestal 04840
R Alto do Bonfim 04382	R Nelo Bertolacine 04841
R Cd. Moreira Lima 04384	R Prfa. Herminia Cavezzalli Sampaio 04841
R Prf. Waldemiro Postch 04387	R Jose Bezerra Filho 04842
R Maria de Rohan 04412	R Pedro Marcineiro 04843
R Angelina Approbato Machado 04416	R Dr. Carlos Infanti Marques 04844
R Elisabete 04421	Av D. Belmira Marin 04846
Av Sto Afonso 04426	R dos Boiadeiros 04846
Tv Marco Cavazzoni 04429	R Luigi Belloli 04849
R Alexandre Kipnis 04430	Es do Schmidt 04852
R Dorival Ferraz da Silva 04430	R Claude Bernard 04852
R Rainha das Missoes 04430	R Giulia Rinieri 04852
R Maria Dolores Francisco de Oliveira 04431	R Marcos Plenciz 04852
R Peixoto de Melo Filho 04432	R Rufino Zado 04853
R Prf. Carlos Decourt 04432	R Breno Bersa 04854
R Dionisio Lavranga 04434	Es do Schmidt 04855
R Eliseu Borges 04434	R Prof Francisco Marques Oliveira Junior 04855
R Antonio Fernandes de Oliveira 04458	R da Sereia 04856
R Cel Antonio Inojosa 04462	Av Sabia Laranjeira 04864
R Rodrigues de Medeiros 04464	R Forte de Trindade 04865
Av Antonio Vieira Marcondes 04467	R Alfredo Chaves 04883
Es do Alvarenga 04467	R Henry Palmer 04884
R Elias Jabali 04470	R Vincenzo Neriti 04884
R Albino Bento 04473	V Sta Maria 04886
R dos Mandubis 04473	R Cd. de Ervidal 04890

R Cd. de Fontalva 04890	Av Anace 05755
Es da Colonia 04892	R Cap. Vasconcelos 05765
Es do Curucutu 04892	R Capoeirana 05765
R Nsra Aparecida 04892	R Carandazinho 05766
Av Circular 04893	R Prfa. Nina Stocco 05767
Av Circular 04893	R Vincenzo Danti 05772
R Catharina Guilger Reimberg 04893	Pca Joao Pais Malio 05773
R Ventos e Ramagens 04894	R Leopoldino Jose de Camargo 05778
Es da Barragem 04895	R Dr. Joviano Pacheco de Aguirre 05788
Es da Barragem 04895	R Serra da Esperanca 05788
Es Joao Lang 04895	Es Pirajussara-Valo Velho 05791
R Orquideas 04897	R Felgueiras 05791
Av Italia 04912	R Crestins 05792
R Indre 04912	R Luis Gonzaga Freire 05794
R Gaspar do Rego Figueiredo 04915	R Thomaz de Araujo 05794
R Joao Falcao 04915	R Lanzarote 05796
R Bacabinha 04917	R Gastao Raul de Forton Bousquet 05797
R Reinaldo Pereira 04932	R Jose Maximo Pinheiro de Lima 05797
R Luis Baldinato 04935	Av Sabin 05798
R Guilherme Espindola Pequito 04937	R Jose Joaquim Esteves 05813
R das Variacoes Musicais 04938	R Um 05813
R Bocaina de Minas 04939	R Capitancias Hereditarias 05820
R Hum 04943	R Humberto de Almeida 05831
Av Principal 04946	R Manuel Vieira Sarmento 05831
R Bonifacio de Andrada 05037	R Audalio Goncalves dos Santos 05833
R Br. da Passagem 05087	R Criseida 05834
R Homero Sales 05126	R Aderbal 05847
R Willis Roberto Banks 05128	R Jose Joaquim Goncalves 05850
R Joaquim Oliveira Freitas 05133	R Maria Amelia Gouveia Andre 05850
Av Comen. Jose de Matos 05177	R Raimunda Franklin de Melo 05850
R Cosme dos Santos 05201	R Quinta da Conraria 05852
R Eng. Nogueira Soares 05205	R Domenico Fontana 05854
R Pe. Manuel Campello 05206	R Paulino Vital de Moraes 05855
R Diego Velasquez 05269	R Remo Sarti 05864
R Diego Velasquez 05269	R das Japareiras 05868
R Eng. Teixeira Soares 05505	Tv Canhamo da India 05868
R Denis Chaudet 05528	R Aglae Reis 05870
R Carlantonio Carlone 05529	R Pedro Roldan 05871
R Pedro Bezerra 05542	R Diego Rivera 05872
R Sebastiao Goncalves 05542	R Cipotuba 05873
R Orestes Colombari 05546	Tv Nove 05873
Av Gen. Asdrubal da Cunha 05565	R Coelho Lousada 05874
R Andre Dias 05584	R Achaira 05876
R Goncalo Pires 05624	R Cortegaca 05877
R Dr. Silvio Dante Bertacchi 05625	R Feitico da Vila 05879
R das Goiabeiras 05661	R Diamante Verde 05880
R Itapaiuna 05707	R Henrique Sam Mindlin 05882
R do Chico Nunes 05734	R Valdez 05882

R Catarina Mauad 05883	R Porto da Saudade 08132
R Falkenberg 05885	R Basilio Salazar 08140
R Aborigene 05887	R A 08142
R Celavisa 05890	R Antonio Vieira de Lima 08142
R Serra do Espinhaco 05890	R Flor de Mel 08142
Tv Musica do Dilema 05890	R Manoel Rodrigues Santiago 08142
R Antonio Jose Bentes 05891	R Raios de Jupiter 08142
R Dr. Jose Guilherme Eiras 08010	Av Fernando Figueiredo Lins 08150
R Ribeiro dos Santos 08010	Av Joao Batista Santiago 08150
Tv Guilherme de Aguiar 08011	Av Joao Batista Santiago 08150
R Francisco Polilo Neto 08021	R Jose Pessota 08150
R Palanque 08030	R Odilon Chaves 08150
R Jose Santana 08040	R Pedro Rodrigues 08150
R Quina-brava 08040	R Salvador Zacaro 08150
R Erva de Anta 08041	R Amanhece 08151
R Guapuruvu 08041	R Placido Parreira Lima 08151
R Joao Nicario Eleuterio 08042	R Manuel Paschoal 08161
R Antonio Freire da Silva 08050	R Mateus Barbosa de Resende 08161
R dos Calamos 08050	R Confluencia da Forquilha 08190
R Flor da Ressurreicao 08050	R Sabbado d'Angelo 08210
R Flor de Coral 08050	R Alvaro de Mendonca 08215
R Moacir de Souza 08050	R Cavaleiros da Lua 08223
R Moacir de Souza 08050	R Paratinim 08223
R Passo do Camaragibe 08050	R Tomaraca 08223
R Aulide Carini 08060	Av das Alamandas 08225
R D. Ana Flora Pinheiro de Sousa 08060	R Arte do Sol 08225
R da Tropicalia 08061	R Cancao Agalopada 08225
R Esteban Murillo 08070	R Giovanni Legrenzi 08225
R Dr. Jose de Porciuncula 08080	R Luz e Sombra 08225
R Jose Nunes dos Santos 08080	R Carolina Fonseca 08230
R Borboleta Amarela 08081	R Flor da Verdade 08230
Av Kumaki Aoki 08090	R Flor da Verdade 08230
R Areias 08110	R Francisco Alarico Bergamo 08230
R Dr. Jose Pereira Gomes 08111	R Francisco Rodrigues Seckler 08230
R Moises Alves dos Santos 08111	R Francisco Rodrigues Seckler 08230
Av Mal. Tito 08115	Av Cel. Alves e Rocha Filho 08235
R Jacy Vieira 08120	R Guarapa 08235
Av Canal de Tutoia 08121	R Hamilton Regis 08235
Av Fernando Pacheco Jordao 08121	R Planta da Sorte 08235
Av Fernando Pacheco Jordao 08121	R Trevo do Mato 08235
Av Tome Dias Laco 08121	Av Moises Maimonides 08240
R Pantanaeis 08121	R Seneca 08240
R Victorio Negrelle 08121	R Virginia de Miranda 08240
R Tatupeba 08122	R Fragata Carolina 08245
Tv Augusto Jose de Jesus 08122	R Damasio Pinto 08247
R Desemb. Arlindo Pereira Lima 08130	Pca Jauarapa 08250
R Estudantes da China 08131	R Emilia Brasao 08250
R Pe. Virgilio Campelo 08131	R Arturo Faldi 08253

R Emilio Serrano 08253
Av Prf. Joao Batista Conti 08255
R Giovanni Quadri 08255
R Cancao do Novo Mundo 08257
R de Flor em Flor 08257
R Verbos do Amor 08257
AvJacu-Pessegue/Nova Trabalhadores 08260
AvJacu-Pessegue/Nova Trabalhadores 08260
R Chubei Takagashi 08260
R dos Coqueiros 08265
R Rio das Contas 08270
Av Lider 08280
R Leo de Afonseca 08280
R Baixada Santista 08295
R Euvaldo Loureiro Villaboim 08310
R Morro das Pedras 08310
R Francisco Marques 08311
Av Sateleite 08330
Es de Sapopemba 08330
Es de Sapopemba 08330
Es de Sapopemba 08330
R Manuel da Silveira 08340
R Manuel Veloso da Costa 08340
R Morro do Frade 08341
Tv Somos Todos Iguais 08343
R Leme 08381
Av Ragueb Chohfi 08375
R Cubas de Mendonca 08380
R Dias Moreia 08381
Tv Canal de Suez 08381
R dos Jasmins 08382
R Benedicto Augusto dos Anjos 08410
Tv Seringais 08410
R Saturnino Pereira 08411
R Esteves Ferreira 08420
R Sta Edith 08420
R Baltazar Cisneros 08430
R Carlo Mannelli 08430
R Jose vieira guimaraes 08430
R Maria Amelia de Assuncao 08430
Av Agua Vermelha 08431
R Antonio Januario Ferraz 08431
R Dr. Roberval Roche Moreira 08440
R Salvador de Freitas 08441
R Antonio Thadeo 08450
R Prf. Cosme Deodato Tadeu 08450
Es do Lageado Velho 08451
R Pacheco Aranha 08451

R Quimanga 08451
R Francisco Gil de Araujo 08452
R Clarinia 08460
R Martin Iraola 08460
R Torre da Lapela 08460
Av Jose Higino Neves 08461
R Pedro de Seabra 08461
R Serra do Caburai 08461
R Festa Chinesa 08465
R Bartolino de Padua 08470
R Eduardo Moura 08470
R Jose Francisco Passos 08470
R Eduardo Vassimon 08471
R Jose Amato 08471
R Jose Sarmento Marques 08471
R Regresso Feliz 08472
R Conjunto Sitio Conceicao 08473
R Reinado do Cavalo Marinho 08473
R Areia da Ampulheta 08474
R Sara Kubitscheck 08474
R 10 G 08475
R 2 G 08475
R Cachoeira Duas Araras 08475
R Estrelizia 08485
Av Dr. Guilherme de Abreu Sodre 08490
R Inacio Monteiro 08490
R Br. Carvalho do Amparo 08485

ANEXO 4

**POLÍTICAS NACIONAIS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO:
DETERMINAÇÕES LEGAIS**

