



Políticas de abastecimento agrícola e segurança alimentar e nutricional no Brasil e no estado do Rio de Janeiro

Agricultural supply policies and food and nutritional security in Brazil and in the state of Rio de Janeiro

Políticas de abastecimiento agrícola y seguridad alimentaria y nutricional en Brasil y en el estado de Río de Janeiro

Jeniffer Silvana da Silva Dias  

Universidade Federal Fluminense – UFF, Campos dos Goytacazes (RJ), Brasil
estudosdp@gmail.com

Erika Vanessa Moreira Santos  

Universidade Federal Fluminense – UFF, Campos dos Goytacazes (RJ), Brasil
erikamoreira@id.uff.br

Resumo

A construção de uma política nacional de abastecimento não é uma tarefa fácil, pois envolve questões de ordem política e econômica. O objetivo deste artigo versa uma discussão teórica sobre a história da política de abastecimento agrícola e segurança alimentar e nutricional no Brasil desde o século XIX e, em um momento posterior, traçar uma análise da questão normativa e jurídica da política de abastecimento alimentar no estado do Rio de Janeiro. Para tanto, adotamos como procedimentos metodológicos: o levantamento bibliográfico, sistematização e análise de dados de fontes secundárias da CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento), SINAC, Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento. A partir de 2016, com o golpe, houve um esvaziamento dos programas de abastecimento e o agravamento da fome no país.

Palavras-chave: Política de abastecimento. Estado. Rio de Janeiro. Alimentação.

Abstract

The construction of a national supply policy is not an easy task, as it involves political and economic issues. The aim of this article is a theoretical discussion on the history of agricultural supply policy and food and nutritional security in Brazil since the 19th century and, at a later moment, to outline an analysis of the normative and legal issue of food supply policy in the state of Rio de Janeiro. For this, we adopted as methodological procedures: the bibliographic survey, systematization and analysis of data from secondary



sources of CONAB (National Supply Company), SINAC, State Secretariat of Agriculture, Livestock, Fisheries and Supply. From 2016, with the coup, there was a depleting of supply programs and the worsening of hunger in the country.

Keywords: Supply policy. State. Rio de Janeiro. Food.

Resumen

La construcción de una política nacional de abastecimiento no es una tarea fácil, ya que implica cuestiones políticas y económicas. El objetivo de este artículo es una discusión teórica sobre la historia de la política de suministro agrícola y la seguridad alimentaria y nutricional en Brasil desde el siglo 19 y, en un momento posterior, esbozar un análisis de la cuestión normativa y legal de la política de suministro de alimentos en el estado de Río de Janeiro. Para ello, se adoptaron como procedimientos metodológicos: el levantamiento bibliográfico, sistematización y análisis de datos de fuentes secundarias de la CONAB (Empresa Nacional de Abastecimiento), SINAC, Secretaría de Estado de Agricultura, Ganadería, Pesca y Abastecimiento. A partir de 2016, con el golpe, hubo un agotamiento de los programas de suministro y el agravamiento del hambre en el país.

Keywords: Política de abastecimiento. Estado. Río de Janeiro. Alimentos.

Introdução

A finalidade basilar de uma ação pública na seara da alimentação é garantir o acesso aos alimentos básicos para uma dieta saudável. Conforme aponta Linhares e Silva (1979), pensar no abastecimento é encarar o problema da fome para além dos canais de comercialização, devendo ser entendido num contexto global, levando em consideração a história agrícola, os hábitos e os costumes da população, as técnicas de cultivo, a organização fundiária, os transportes, a renda e o consumo, entre outros. Nesse sentido, não há como se descolar o Estado da questão alimentar, devendo este não medir esforços para a satisfação de um direito tão elementar e essencial para a vida humana. Por este motivo é essencial entender a questão do abastecimento pelo viés da política pública, visando a avaliação dos seus resultados na sociedade brasileira.

Por se tratar de um trabalho cuja dimensão pública ganha destaque, realçamos, neste artigo, os aspectos normativos da política de abastecimento em nível nacional e estadual, dando ênfase à Constituição Federal de 1988, à Constituição Estadual do Rio de Janeiro de 1989 e à Lei Estadual nº 6.482 de 2013, que dispõe sobre a organização e o funcionamento das centrais de abastecimento e mercados administrados pelas centrais de abastecimento no estado do Rio de Janeiro, locais

importantes na implementação de políticas de abastecimento.

O objetivo desse artigo consiste em uma discussão teórica sobre a história da política de abastecimento agrícola e assistência alimentar e nutricional no Brasil desde o século XIX e, em um momento posterior, traçar uma análise da questão normativa e jurídica da política de abastecimento alimentar no estado do Rio de Janeiro.

Como metodologia, adotamos o levantamento bibliográfico em relação à Política Pública de Abastecimento Agrícola e segurança alimentar e nutricional a nível federal e estadual e a coleta, sistematização e análise de dados de fontes secundárias a partir dos seguintes bancos de dados: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/Censo Demográfico, CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento), SINAC (Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento), Portal CEASA (Central de Abastecimento)- RJ, Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento. Todo o material foi trabalhado à luz da importância da política de abastecimento agrícola no campo da segurança alimentar e nutricional.

O artigo está organizado em três partes, além desta nota introdutória e das considerações finais. Na primeira seção serão tratados o Estado e as políticas públicas, abordando as diferentes concepções de Estado e as conceituações de políticas públicas, visando o enquadramento do viés do abastecimento nas ações de Estado; na seção dois, será tratado o contexto histórico da política de abastecimento no Brasil. E, por último, mas não menos importante, fechamos com as questões relacionadas à política de abastecimento no estado do Rio de Janeiro.

Estado e Políticas Públicas

O direito à alimentação adequada foi contemplado no art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, direito que foi inserido na Constituição Brasileira apenas em 2010, via Emenda Constitucional, o que denota o descompasso da legislação brasileira em se tratando da proteção dos interesses individuais. Esta inclusão se deu através da mobilização da sociedade civil por meio da campanha

“Alimentação – Direito de todos”, ocorrida no mesmo período. A inserção do direito à alimentação adequada implica no dever de agir do Estado e sua atuação se dá em três níveis, federal, estadual e municipal. Sendo assim, o Estado deve atuar de modo a respeitar, proteger e realizar tal direito.

A Constituição Federal de 1988 representou um marco nas políticas públicas de cunho social por ter sido promulgada num período de redemocratização brasileira. Contudo, o planejamento das políticas alimentares no Brasil remonta aos anos de 1930-1940, momento em que surgiram os primeiros planos governamentais setoriais, sendo também estruturado no plano formal o sistema das centrais de abastecimento (LIMA, 2015, p.25).

Ao estabelecer a relevância do direito à alimentação, a Constituição Federal Brasileira avoca o dever de respeitá-lo, não medindo esforços para garantir o acesso aos alimentos indispensáveis à subsistência, considerados essenciais para uma vida saudável. Tal ação enseja um desenhar de uma política pública que vincule os organismos de governo visando assegurar sua exequibilidade.

Para Souza (2006, p. 26), a política pública é um campo multidisciplinar do conhecimento que busca concomitantemente “colocar o governo em ação” e/ou “analisar essa ação, considerada uma variável independente”. Quando necessário, a política pública pode propor mudanças no rumo e no curso das ações, tal medida é considerada uma variável dependente. Assim, sua formulação constitui-se numa fase em que “governos democráticos traduzem seus próprios propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”. As políticas públicas são molas mestras de governos democráticos, permitindo identificar compromissos firmados pelo Estado no plano nacional e internacional. Assim, ao funcionarem como freios e contrapesos (*check and balances*), permitem o controle dos planos de ação governamental em diferentes níveis e escalas, bem como sua eficácia.

Para Rua ([2020], p.14), a política resulta no “conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto aos bens públicos”. A autora distingue política pública

de decisão política, já que a primeira tem caráter mais abrangente, envolvendo diversas ações coordenadas e instâncias de poder, e a segunda representa uma escolha com base na discricionariedade dos envolvidos, visando alcançar resultados específicos. Assim, “toda política pública representa uma decisão política, mas nem toda decisão política será uma política pública” (RUA, [2020], p.14).

Para alcançar os objetivos estabelecidos nos planos de governo, as políticas públicas seguem um rito procedimental específico que pode ser dividido em etapas: o estabelecimento de uma agenda, a formulação da política pública em si, a implementação da política pública e a avaliação da política para fins de verificação de resultados. Estabelecer uma agenda significa identificar um problema estabelecendo prioridades e soluções para a demanda. Ao identificar uma questão o governo deve agir prontamente visando atender o clamor social, caso contrário deverá aguardar uma nova oportunidade que poderá ou não se concretizar (SILVA *et. al.*, 2017).

A formulação da política ocorre após a identificação do problema e das possíveis soluções para o caso. Essa etapa instrumental contempla os métodos e as estratégias para a resolução da demanda. Para Souza (2006), a formulação de políticas públicas incorpora as nuances do “jogo de poder”, ou seja, os interesses partidários, os compromissos estabelecidos no período eleitoral e as demais tratativas sociais. A implementação engloba a dimensão administrativa/financeira, como a disponibilização de recursos humanos e financeiros para a persecução final. A avaliação acontece a partir dos resultados produzidos.

O caráter público das políticas públicas também merece destaque, uma vez que representa o “consenso do bem comum”. Nesse contexto, as políticas públicas são manifestações do poder de estatal, calcado no princípio da supremacia do interesse público (RUA, [2020], p.15).

O processo de descentralização ocorrido no Estado brasileiro nos anos de 1980 contribuiu para a instauração de uma política de alimentos menos verticalizada, já que possibilitou uma maior autonomia para os estados e municípios se organizarem politicamente. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu diretrizes expressas ao Estado e ao governo para a formulação de políticas públicas pautadas nos princípios

de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conferindo maior transparência às ações desenvolvidas. A participação popular ganhou destaque, passando a integrar o processo de elaboração e avaliação das políticas públicas. A luta pelo reconhecimento do direito à alimentação pressionou o poder público a estabelecer uma agenda prioritária de segurança alimentar. Essas ações possuem rebatimento na gestão, no controle de armazenamento e na distribuição de gêneros alimentícios no país.

Contexto histórico da Política de Abastecimento no Brasil e da Política de Segurança alimentar

A construção de uma política nacional de abastecimento não é uma tarefa fácil, pois envolve questões de ordem política e financeira, como a alocação de recursos para programas sociais. Contudo, há uma crescente mobilização por parte de movimentos populares, sobretudo a partir dos anos 2000, de pesquisadores e de associações civis para enfrentamento da questão alimentar no Brasil. O Projeto Fome Zero, lançado em 2001, resultou de uma ação coletiva que contou com técnicos e especialistas no campo da alimentação. O projeto previa, entre outras ações, o aumento da oferta de alimentos, a acessibilidade aos alimentos pela população e o estabelecimento de um padrão de qualidade (BELIK, 2012, p. 100).

Para Piccin (2017, p. 74), entender o abastecimento implica numa análise do papel do Estado na regulação do mercado, principalmente no que tange à regulação dos estoques públicos.

A história do abastecimento alimentar é permeada por um conjunto de iniciativas tomadas pelo Estado, transpassada por um conjunto de mobilizações e revoltas populares, em diferentes momentos políticos, econômicos e sociais da vida brasileira, que refletem as dores e os dilemas na definição dos caminhos de construção de uma nação que mantém a pobreza, a fome e uma gigantesca desigualdade social e econômica como marcas de seu caminhar ao longo dos últimos séculos (PICCIN, 2017, p. 74).

Segundo o referido autor, o contexto histórico da política de abastecimento no Brasil é importante para compreender as ações de enfrentamento, de conciliações e de

estratégias de diferentes agentes, sobretudo a esfera estatal. Nesse sentido, para analisar adequadamente a questão alimentar no país, deve-se recorrer aos processos históricos que desencadearam as crises de alimentos, a opção por parte do Estado por políticas, no campo alimentar, setoriais (beneficiando o operariado), e as constantes criações e extinções de órgãos (ou estruturas) públicos, para então, entender as dificuldades que permeiam as políticas públicas no campo alimentar (PICCIN, 2017).

Para Belik; Silva; Takagi (2001, p.119), as políticas de combate à fome no país podem ser organizadas em três fases, a saber: até os anos de 1930, quando a crise de abastecimento estava relacionada à oferta de alimentos para a população metropolitana; dos anos de 1930 até o final dos anos de 1980, quando a crise de abastecimento de alimentos passa a ser encarada não apenas como um problema de aquisição, mas sim de distribuição relacionada à intermediação na cadeia de produção, na regulação de preços e controle da oferta pelo ente público e; no início dos anos de 1990, quando a crise de abastecimento passa a ser enfrentada com a desregulamentação do Estado.

Em 1918 ocorreu a criação do Comissariado de Alimentação Pública (CAP), sendo um órgão criado por meio do Decreto nº 13.069 de 12 de junho para enfrentar o problema da fome no país. Para Linhares; Silva (1979) *apud* Piccin (2017, p. 78), “a tentativa do Estado em intervir e regular o mercado de alimentos, objetivando a garantia do acesso dos mesmos à população, esbarrava em fortes reações da elite da época, mesmo em períodos de guerra”. A autora salienta que os movimentos populares contrários à implantação do CAP eram capitaneados pelos usineiros, charqueadores, plantadores, fabricantes de bebidas e beneficiadores de alimentos e algodão, não desejosos da intervenção do Estado na economia (LINHARES; SILVA 1979, *apud* PICCIN, 2017, p. 78-79).

Mesmo após o término do conflito mundial, o Brasil ainda sofria com a crise dos alimentos, o que provocou uma onda de manifestações contra o governo. A criação da Delegacia Executiva de Produção Nacional, em 1920, foi uma das estratégias de Estado visando dirimir a crise instituída e foi criada com objetivo de facilitar a compra e venda de ferramentas e insumos a preços subsidiados pelo governo (MENEZES *et. al.*, 2017, p. 28).

Segundo Piccin (2017, p. 75), essas ações políticas foram voltadas “para a sustentação do comércio exterior e não para o enfrentamento da carestia alimentar que assolava parcelas significativas da população”.

A crise de abastecimento – motivada pela escassez de alimentos no território nacional e pelo atraso na infraestrutura de produção e comercialização – enfrentada pelo país nos anos de 1930 inaugurou uma fase de intervenção pública federal no campo alimentar. Portanto, as primeiras investigações sobre alimentação e carência nutricional surgiram no período em questão. O primeiro estudo sobre o tema data de 1933, desenvolvido em Recife e coordenado por Josué de Castro, objetivou identificar a base alimentar do operário urbano, o valor percebido em nível de remuneração salarial e a distribuição proporcional do custo da alimentação sobre seus rendimentos.

A década de 1930 foi marcada por várias medidas controle na economia, no campo alimentar. No governo de Washington Luís foi editado o Decreto nº 19.357 de 7 de outubro de 1930. O decreto previa normas no campo do abastecimento dos gêneros de primeira necessidade à população do Distrito Federal (Rio de Janeiro) e dos Estados Unidos da Federação, além de mencionar em seu texto a situação de anormalidade experienciada pelo país no campo alimentar (LINHARES; SILVA, 1979). O decreto estabelecia em seu texto uma tabela de preços e previa multa e prisão de até 30 dias, além de outras penalidades cabíveis, para comerciantes ou não que infringissem a tabela de preços (BRASIL, 1930a).

Outra importante menção prevista no decreto era a possibilidade de requisição de estoques de gêneros alimentícios ou de primeira necessidade, sonogados ao consumo para comercialização pelo custo de aquisição aos seus detentores, sendo paga a devida indenização aos mesmos, bem como, a proibição de exportação de gêneros de primeira necessidade.

Para Peliano (2001, p. 20), “na mesma década, outros inquéritos foram realizados no Rio de Janeiro e São Paulo, estabelecendo as relações entre alimentação e renda, que terminaram por subsidiar a determinação da ‘ração essencial’” devida ao trabalhador. Tais pesquisas contribuíram para a edição do Decreto-Lei nº 399 de 30

de abril de 1938, que estabeleceu os grupos alimentares essenciais para a alimentação básica que deveria ser adquirida por meio dos recursos percebidos, levando em consideração o salário mínimo vigente à época (PELIANO, 2001, p.20).

A Comissão de Abastecimento, criada pela Lei nº 1.507 de 16 de setembro de 1939, foi editada com o intuito de regular a produção e o comércio de alimentos em território nacional. Segundo Belik; Silva; Takagi (2001, p. 120), a comissão detinha poderes extraordinários, podendo comprar, vender ou requisitar produtos para a população. Além do comércio de alimentos, a supracitada lei também regulava drogas, materiais de construção e combustíveis.

A Comissão de Abastecimento trouxe avanços para o campo da segurança alimentar e do combate à fome, pois estimulou a criação dos restaurantes populares, vinculados ao Ministério do Trabalho e à Previdência Social, e a política de incentivo à produção agrícola. Contudo, as ações governamentais não foram capazes de barrar a alta dos preços agrícolas e a desvalorização da moeda nacional durante os anos 1930 e 1940 (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001, p. 120).

Com a criação do IAPI – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários em 1939, no âmbito do Ministério do Trabalho (englobando à época a Indústria e Comércio), a política de alimentação foi ratificada no país, centrada, neste momento no “binômio alimentação e educação”. Mais tarde, nos anos de 1940, o serviço foi incorporado à Previdência Social (PELIANO, 2001, p. 21).

Para Peliano (2001, p. 22), os programas de alimentação no Brasil, desenvolvidos desde os anos de 1930, possuem similitudes, quais sejam: identificam o problema alimentar e nutricional do país e destacam a importância da educação alimentar para o enfrentamento da desnutrição. Para Linhares; Silva (1979) *apud* Piccin (2017, p. 81), até os anos de 1940, as políticas ligadas ao campo alimentar eram setoriais, “não conseguindo abranger a totalidade do país e nem tendo força para enfrentar a extensão da crise, sempre preferindo medidas de momento, de resultados incertos, a um maior controle estatal” (LINHARES; SILVA, 1979, p.62, *apud* PICCIN, 2017, p. 81).

A partir dos anos de 1940, a discussão sobre a fome ganhou novos

contornos, alcançando nível internacional. A Conferência de *Hot Springs*, sediada nos Estados Unidos, lançou as bases para a criação da FAO – *Food and Agriculture Organization*, criada em 1945. Em 5 de agosto de 1940 foi editado o Decreto-Lei nº 2.478 que cria o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. O decreto visava implementar medidas para “melhorar a alimentação do trabalhador nacional e, conseqüentemente, sua resistência orgânica e capacidade de trabalho, mediante a progressiva racionalização de seus hábitos alimentares” (BRASIL, 1940).

Para Peliano (2001, p. 21), as atividades desenvolvidas pelo SAPS na época de sua criação estimularam programas de assistência alimentar em vigor na atualidade, como: a criação de restaurantes populares; o fornecimento de alimentos para os filhos dos trabalhadores (base do programa merenda escolar); o auxílio alimentar para o trabalhador doente ou desocupado durante um período de trinta dias (precursor do auxílio-doença); a criação de postos visando à venda de gêneros alimentícios básicos a preço de custo; o serviço de visitação domiciliar aos trabalhadores e; os cursos para visitantes e auxiliares técnicos em alimenta o. Em 1945, o SAPS entrou em declínio, e suas fun oes foram transferidas para a Companhia Brasileira de Alimentos, criada em 1962.

No ano de 1945 foi estabelecida, pela primeira vez, uma política nacional de preços mínimos, por meio da Companhia de Financiamento da Produ o (CFP), criada pelo Decreto- Lei n  5.212 de 21 de janeiro de 1943. A política criada em 1945 produz efeitos na atualidade, consubstanciada na Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), cuja execu o fica a cargo da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), criada no ano de 1990 para substituir a CFP (DELGADO, 1978, *apud* PICCIN, 2017, p. 84).

Também em 1945 foi criada a Comissão Nacional de Alimenta o do Comércio Exterior. A comissão foi criada para elaborar a política nacional de alimenta o, tendo realizado estudos na área da nutri o, especialmente no que tange   cultura alimentar da popula o brasileira. A Comissão foi transferida para o Ministério da Educa o e Saúde em 1949. Para Linhares; Silva (1979) *apud* Piccin (2017, p. 85), “a importância desta Comissão se d  pela forma diferenciada de

abordagem das causas e consequências das permanentes crises alimentares enfrentadas pelo Brasil ao longo de sua história” (LINHARES; SILVA, 1979, p. 117, *apud* PICCIN, 2017, p.85). Por meio dos estudos realizados no campo da nutrição, a comissão buscava lançar luzes às condições de vida da população, o que evidenciou as mazelas do subdesenvolvimento e das desigualdades regionais existentes no território nacional. Josué de Castro foi responsável pela coordenação da comissão, devido ao seu ativismo no campo da segurança alimentar.

Vale destacar que, no ano de 1946, Josué de Castro publicou uma obra sobre a temática nutricional, intitulado “Geografia da Fome”, traçando um perfil dos hábitos e dificuldades alimentares da população brasileira. Por seu pioneirismo, sua obra serviu de referência para políticas públicas de caráter nacional. Ao dividir o país em cinco grandes regiões, o autor salientou as características alimentares da população e suas consequências no campo da saúde. Castro (1984) deixou evidente em sua obra *Geografia da fome*, a necessidade inadiável de uma política alimentar mais efetiva e não meramente paliativa, como é própria das medidas no campo social. A fome, sendo expressão do subdesenvolvimento econômico, somente será aplacada quando o Estado intervir para o bem estar social, visando dirimir as desigualdades históricas/regionais existentes.

Em 1950, a política brasileira no setor alimentar passou a enfatizar a área de abastecimento. Assim, nas palavras de Belik; Silva; Takagi (2001, p. 121), “são tomadas medidas de intervenção direta no abastecimento em tempos de paz”. Ocorreu, assim, a criação da COFAP – Comissão Federal de Abastecimento e Preços, em 1951, que se subdividiu, mais tarde, setorialmente, na SUNAB – Superintendência Nacional de Abastecimento, atuando no setor de fiscalização; na CIBRAZÉM – Companhia Brasileira de Armazenamento, atuando no setor de armazenamento; na COBAL – Companhia Brasileira de Alimentos, atuando no setor de distribuição e; na CFP – Companhia de Financiamento da Produção, atuando na administração de estoques reguladores. A intenção do governo brasileiro, nesse período, com a criação de tais órgãos, era de impulsionar o mercado alimentar brasileiro por meio de uma política intervencionista, combatendo a especulação e a alta dos preços.

Nos anos de 1950 foi elaborado o Primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição do Brasil pela Comissão Nacional de Alimentação – CNA, sendo também instituída a Companhia da Merenda Escolar pelo Decreto nº 37.106 de 31 de março de 1955, precursora do Programa Nacional de Alimentação Escola – PNAE (PELIANO, 2001, p. 22).

Linhares; Silva (1979, p.144), destacaram uma enquete promovida em 1952, sob a direção de Guerreiro Ramos, para a Comissão Nacional do Bem Estar Social. O objetivo da enquete era traçar um perfil do consumo das famílias de trabalhadores em algumas capitais do país, visando uma avaliação/revisão da política salarial dos trabalhadores urbanos.

A partir dos anos de 1960, o Estado passou a desempenhar papel mais ativo na distribuição. A mudança de postura culminou na criação do Entrepasto Terminal de São Paulo, embrião da CEAGESP – Companhia de Entrepastos e Armazéns Gerais de São Paulo e das demais centrais de abastecimento (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001, p. 121).

A extensa rede das centrais de abastecimento foi delineada no ano de 1968 para promover a modernização do sistema. Nesse período instituiu-se 47 entrepostos que passaram a atuar junto ao mercado varejista e aos sacolões administrados pelos estados e municípios, principalmente ao longo dos anos de 1970 e 1980. Para Belik; Silva; Takagi (2001, p. 121), o Estado avocou a responsabilidade de gerenciar o sistema de abastecimento de alimentos numa tentativa de nivelar os preços dos produtos, visando um maior controle da produção e distribuição.

Para Peliano (2001, p. 22), a partir da década de 1960, o país estreitou laços com a indústria de alimentos, em especial, os de alto valor nutricional, sob o argumento de que a população nacional precisaria de uma dieta alimentar de alto valor proteico. Tal argumento foi rebatido pelo Estudo Nacional de Despesa Familiar – ENDEF, que identificou em suas pesquisas a deficiência alimentar do brasileiro. O estudo comprovou que a dieta da população dos grupos que alcançaram níveis de consumo adequados não apresentava *déficit* proteico em termos quantitativos. Sendo assim, o problema da nutrição da população nacional não estaria relacionado à

qualidade, mas sim, à quantidade dos alimentos consumidos.

Nos anos de 1970, o Estado passou a fomentar programas de apoio ao pequeno produtor rural com o objetivo de impulsionar a produção agrícola no mercado interno e gerar renda no campo. No campo da saúde, o governo criou, em 1972, o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), vinculado ao Ministério da Saúde, com o objetivo de formular um Plano Nacional de Alimentação e Nutrição.

O Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – PRONAN, instituído pelo Decreto nº 72.034 em 30 de março de 1973, representa a gênese da política de alimentação e nutrição do Brasil. O programa, instituído em âmbito nacional, tinha por finalidade a melhoria das condições de alimentação e nutrição da população, visando contribuir para a elevação de seus padrões de saúde, índices de produtividade e níveis de renda (BRASIL, 1973a).

Nos anos de 1980, o país passou por um processo de reestruturação econômica para tentar conter os efeitos da crise fiscal e financeira, aprofundada na segunda metade da década de 1970 (PICCIN, 2017, p. 103).

É o início da adoção de uma agenda liberal de desmonte do Estado, que reduziu drasticamente o acesso ao crédito rural e tornou-o mais oneroso ao produtor. No entanto, a PGPM tornou-se o principal instrumento de indução das atividades agrícolas. Uma série de modificações, em relação à sistemática dos preços mínimos, foram realizadas, objetivando dotar a Política de melhores condições para manter a rentabilidade dos produtos de exportação e compensar os agricultores pelo aumento dos custos financeiros e pela maior escassez do crédito. Também houve criação de regras para liberação de estoques públicos e fixação de preços de intervenção (1983), criação de regras para intervenção pública nos mercados e liberação de estoques acumulados (1988) (PICCIN, 2017, p. 103).

Nos anos de 1980, o principal programa alimentar subsidiado pelo governo era o Programa do Trabalhador – PAT, no qual as empresas subsidiavam cerca de 80% do preço da refeição dos trabalhadores em restaurantes próprios ou mediante a distribuição de *tickets* a serem utilizados na rede credenciada (PELIANO, 2001, p. 24). Para a supracitada autora, até os anos de 1980, implementou-se no país muitos

programas no campo da assistência alimentar contudo, os recursos financeiros mostraram-se insuficientes para atender a população de forma efetiva (PELIANO, 2001, p. 24).

No início dos anos de 1990, o país adotou postura neoliberal, intervindo pouco no campo da assistência alimentar. Peliano (2001, p. 24) aponta que no início dos anos de 1990, muitos programas de alimentação tiveram seus recursos limitados, como o Programa de Merenda Escolar (limitado a um atendimento de cerca de 30 dias, quando a meta era atender os 180 dias/anos). Nos anos de 1990, foi institucionalizada a categoria de Agricultura Familiar, um modelo de organização social e do trabalho familiar de agricultores, direcionado ao “abastecimento interno, simbolizando a existência de um outro tipo de agricultura, consolidando um campo político formado por vários povos do campo que se contrapõe ao avanço do agronegócio e seu processo excludente” (PICCIN, 2017, p. 108).

A criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), em 1993, representou um avanço no enfrentamento da fome no país. O CONSEA é um órgão de assessoramento da Presidência da República, composto por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais, que visa estimular a participação da sociedade na formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional (MALUF, 2015).

Para Peliano (2001, p. 25), o CONSEA “inaugura uma nova forma de articular as políticas públicas ampliando a participação dos cidadãos no controle das ações governamentais”. No final de 1994, o órgão promoveu a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, quando estabeleceu como metas, entre outras, a ampliação do acesso à alimentação e à saúde, priorizando grupos determinados em razão de sua vulnerabilidade quando comparado aos demais e à melhora na produção/tecnologia dos alimentos.

Para Maluf (2015, p.2), a temática do abastecimento retornou às pautas governamentais no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no ano de 2003, após um longo período de abandono ocorrido nos anos de 1990. Para o autor, o

abastecimento alimentar:

Engloba o conjunto diverso e complexo de atividades (e agentes) que mediam o acesso aos alimentos e sua produção, portanto, indo muito além da mera disponibilidade de bens na medida em que participa na própria determinação dos modos como se dão tanto o acesso quanto a produção desses bens (MALUF, 2015, 2-3).

Belik (2012, p. 5), retrata, de maneira objetiva, que a Política de Segurança Alimentar é distinta da Política de Abastecimento, na verdade era o ‘grande desafio’ no início da década de 1990:

Por um lado, era necessário dissociar a Segurança Alimentar do tratamento exclusivo que privilegiava a produção e distribuição de alimentos, segundo a ênfase atribuída pelos técnicos do Ministério da Agricultura e pela FAO até os anos 80. Por outro lado, as condições de produção e distribuição de alimentos haviam se transformado rapidamente nos 10 anos anteriores e as propostas continuavam as mesmas da década anterior (BELIK, 2012, p. 5).

O autor acrescenta que:

[...] no tocante à questão do abastecimento, os anos 90 foram um período de profundas transformações. Em um curto espaço de tempo – na virada dos anos 90 – ocorreu o desmonte do sistema atacadista representado pelo Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento (SINAC) e pela Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL). Nesse período, os preços se estabilizam com taxas de crescimento inferiores a dois dígitos e as grandes cadeias de supermercados passam a dominar o mercado (BELIK, 2012, p. 6).

Já no início do século XXI, o grande desafio era:

Na virada do século já havia se consolidado a estabilização de preços e, portanto os mecanismos de congelamento utilizados anteriormente já não eram necessários. Ao mesmo tempo, o esforço público de fiscalização em relação aos preços poderia ser dirigido para os aspectos sanitários ou das condições dos trabalhadores do setor. Da mesma maneira, havia crescido sobremaneira o peso da grande distribuição no varejo de alimentos. Por meio da instalação de plataformas de distribuição e de negociações diretas com os produtores e fornecedores da agroindústria as cadeias de supermercados avançaram terreno em relação ao varejo tradicional reduzindo o papel das CEASAs (Centrais Públicas de Abastecimento, criadas nos anos 70) e dos equipamentos montados na década anterior. O grande desafio era, portanto, desenvolver uma política de abastecimento para as áreas urbanas que pudesse atuar em sintonia e sem enfrentamento com a Grande Distribuição e atender a população, preservando os hábitos alimentares locais (BELIK, 2012, p. 7).

O referido autor reforça que a política de segurança alimentar e nutricional, embora distinta da estrutura organizacional da política de abastecimento, depende de questões específicas, que são a distribuição e a existência de estoques seguros e acesso aos alimentos. Para Maluf (2015, p.9), a regulação dos estoques públicos e privados é fundamental para evitar crises de abastecimento. A notificação obrigatória dos estoques privados e a gestão de equipamentos públicos, como as centrais de abastecimento, possibilitariam um maior controle da produção, garantindo o acesso a alimentos pela população.

Pela perspectiva do varejo, modalidade de comercialização de produtos em pequena escala, Maluf (2015, p.9) alerta para a capacidade das grandes redes varejistas, grandes empresas que atuam no mercado do varejo, em induzir comportamentos na população, estimulando hábitos, determinando preços e reorganizando etapas da produção agrícola. O Estado, por ser o garantidor da política pública de abastecimento, deve regular a atividade das grandes redes, fiscalizando sua atuação no comércio de alimentos, a ocupação do solo urbano, bem como protegendo o varejo de pequeno porte (MALUF, 2015, p. 9).

Para Maluf (2015, p. 13), “os municípios constituem a esfera por excelência de implementação de programas e ações de abastecimento”. Os programas neste setor costumam ser diversificados, englobando ações de educação em segurança alimentar e promoção de feiras para a agricultura familiar. Contudo, devido a problemas de

ordem financeira (baixa destinação de recursos públicos) e baixa capacidade técnica, muitos programas não alcançam os resultados desejados. Há ainda a dificuldade de “inserção da questão do abastecimento nas propostas de desenvolvimento urbano e nos respectivos planos diretores”. Percebe-se que delinear uma política nacional de abastecimento não acontece num só momento, sendo as ações dirigidas para este fim, graduais e progressivas.

Nos anos 2000, um dos programas de maior destaque no âmbito da segurança alimentar e nutricional foi o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, criado pela Lei nº 10.696 de 02 de julho de 2003. Os objetivos do programa são: a promoção do acesso à alimentação e o incentivo à agricultura familiar. O PAA abarca duas estratégias específicas para alcançar os seus objetivos: possibilita a compra direta de alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, destinando-os a pessoas em condição de vulnerabilidade social e à rede pública e filantrópica de ensino, e possibilita a formação de estoques públicos de alimentos.

Em 2019, a Medida Provisória nº 870 revogou o dispositivo da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN, de 2006, ocasionando a extinção do órgão na estrutura organizacional do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN. Para Jaime (2019), a extinção do órgão comprometeu a continuidade e o aprimoramento da Política fragilizando a administração pública, pois enfraqueceu a participação social e, conseqüentemente, o Estado Democrático de Direito. Ao extinguir o CONSEA, o Estado “lança mão” de um espaço institucional de debates que foi construído ao longo dos anos para o enfrentamento da fome no país.

Conforme preleciona Peliano (2001), os recursos financeiros direcionados aos programas de assistência alimentar no Brasil são insuficientes para alcançar resultados satisfatórios no campo da segurança alimentar. O PNAE é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público (FNDE, 2019). A lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009 que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica

garante que, no mínimo 30% dos recursos provenientes do programa sejam utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas. Além de contribuir para uma alimentação saudável, com a edição da lei o governo impulsionou a geração de renda no campo (BRASIL, 2009).

O Banco de Alimentos (BA) surgiu como uma política pública de segurança alimentar e nutricional no Brasil dos anos 2000 com o intuito de combater o desperdício. Para Belik, Cunha e Costa (2012, p. 120), o primeiro banco de alimentos origina-se de uma ação não governamental instituída pelo Banco de Alimentos de São Paulo e a rede do Serviço Social do Comércio – SESC. O BA de Santo André, fundado em 2000, pode ser considerado o marco inicial no país. No ano de 2003, os BA(s) passaram a estar inseridos na política de segurança alimentar e nutricional desenvolvida em âmbito Federal, na esfera do Programa Fome Zero, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

No Brasil, alguns dos principais bancos de alimentos encontram-se sediados nas centrais de abastecimento. Estudos realizados no ano de 2009, pela CONAB, apontaram a possibilidade de relacionar as ações do BA com a gestão de resíduos das centrais de abastecimento. Assim, os bancos estariam atuando na melhoria da gestão de recolhimento de resíduos sólidos no interior das unidades. O Banco de Alimentos opera junto ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, tendo como princípio norteador a promoção do direito humano à alimentação adequada.

Quando se analisa as políticas de assistência alimentar no país, percebe-se que os programas governamentais possuem alguns pontos em comum: o combate à fome, a promoção da alimentação adequada aos parâmetros nutricionais estabelecidos pelo governo/ instituições internacionais e a educação alimentar. Contudo, tenha havido no país o havido um esvaziamento dos programas alimentares do ponto de vista jurídico/institucional com o golpe de 2016. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) é a expressão do desmonte de políticas no campo alimentar.

As Políticas públicas de abastecimento e a de assistência alimentar e nutricional no estado do Rio de Janeiro

As políticas públicas de abastecimento e de assistência alimentar no estado do Rio de Janeiro são de difícil mapeamento e identificação, por isso optou-se em retratá-las em único subitem no sentido de entender como a questão da alimentação é primordial no ERJ, mas reiterando que ambas possuem características e objetivos distintos. Pelo seu histórico de formação, o Estado ocupou posição de destaque no campo político, chegando a alcançar o *status* de Distrito Federal em 1892. A presença de monopólios comerciais no estado do Rio de Janeiro dificultou e dificulta o redesenhar de uma política pública no setor alimentar. Contudo, as pressões dos movimentos sociais e ações do poder judiciário têm possibilitado ao governo adotar postura mais ativa no enfrentamento da fome no território fluminense, como a construção do primeiro plano de segurança alimentar do estado, que será esmiuçado ao final do item.

De 1930 até 1945, o estado do Rio de Janeiro se caracterizou pela produção de gêneros alimentícios e forragem. O contexto da 2ª Guerra Mundial intensificou a necessidade de exportação de matérias-primas de origem agrícola, fato que também ocorreu na 1ª Guerra Mundial, beneficiando o país (LINHARES; SILVA, 1979, p.91).

Entre os produtos exportados, os com maior valor de mercado eram o café, o algodão, o cacau, couros e peles, laranja, carnes, cera de carnaúba, mamona, fumo e tortas oleaginosas. Em 1939, os volumes comercializados em valores alcançavam a soma de meio milhão de libras esterlinas (LINHARES; SILVA, 1979, p. 92).

Em se tratando do estado do Rio de Janeiro, a lavoura que mais se destacava era a citricultura, com área de produção no município de Nova Iguaçu. A citricultura ocupava a quinta posição de produtos destinados à exportação. Contudo, a produção de laranja era realizada de forma rudimentar, praticada especialmente em pomares e chácaras, que devido às dificuldades logísticas priorizava o abastecimento do mercado local. A partir de investidores estrangeiros, principalmente oriundos da Inglaterra, a citricultura ganhou destaque, passando a expandir-se para outros

municípios, especialmente os localizados na Baixada Fluminense (LINHARES; SILVA, 1979).

A expansão da citricultura foi obstaculizada com o advento da guerra, que impôs medidas restritivas aos produtos exportados. Os produtores do estado do Rio de Janeiro e de outras regiões do país pressionaram o governo para uma intervenção federal com o intuito de diminuir as perdas na comercialização. A ação denominada “reorganização dos mercados” foi uma iniciativa voltada para a construção de mercados alternativos para a citricultura. A ação do governo visava fortalecer o mercado interno, facilitando o acesso de frutas à população mediante um preço reduzido (LINHARES; SILVA, 1979, p.94).

Para Linhares; Silva (1979, p.94), por mais louvável que fosse a ação conjunta do ente público (governo) e privado (produtores rurais), ampliando o acesso às frutas para a população fluminense, o fator preponderante, instigador da ação governamental, foi a impossibilidade de comercializar os produtos no mercado internacional, ou seja, em suas palavras, “a vida só se tornaria barata ante a impossibilidade de exportar”. A experiência institucional da criação dos mercados alternativos favoreceu a regularização do mercado interno de frutas e hortaliças, culminando na criação do entreposto do Distrito Federal, localizado, à época, no Rio de Janeiro. Vale destacar que até a criação dos mercados institucionais não havia nenhuma política voltada ao atendimento do abastecimento interno no estado do Rio de Janeiro.

Percebe-se que o nascimento de uma política pública está relacionado à identificação de um problema – no caso da citricultura – à dificuldade em escoar a produção para o mercado internacional. Ao apontar a solução – criação de mercados alternativos – o ente governamental assumiu a responsabilidade de agir para o enfrentamento da questão. Infelizmente, o motivo ensejador da ação não se deu, em virtude da primazia do interesse público – garantir o acesso aos alimentos – mas sim, para socorrer os grandes produtores rurais, dirimindo suas perdas. Ao priorizar o interesse de mercado e dos grandes latifundiários, o Estado relegou para segundo plano as necessidades básicas da sociedade civil, como a alimentação adequada, acabando por reafirmar a lógica da concentração de renda e do menosprezo ao

consumo popular (LINHARES; SILVA, 1979).

O decreto nº 620 de 17 de agosto de 1938 foi editado objetivando regular a organização de entrepostos de frutas e hortaliças e, para desenvolver tal mister, foi criado o entreposto do Distrito Federal (BRASIL, 1938a). Para Menezes *et. al* (2017), com a criação do entreposto do Distrito Federal (no Rio de Janeiro), o governo intencionava ampliar o acesso aos alimentos, reduzindo os preços e custos de transporte e comercialização. Além do entreposto do Distrito Federal, o governo organizou entrepostos em outras cidades fluminenses, iniciando uma política de interiorização do abastecimento.

Segundo Linhares; Silva (1979, p.95), a intervenção do Estado no campo do abastecimento não se dava em razão da guerra, mas sim, em razão das constantes crises do capitalismo. Nesse sentido, o governo brasileiro mudou a tônica administrativa, antes ligada aos ideais liberais e de livre mercado, e assumiu o papel central na economia nacional.

O principal mecanismo institucional de controle da produção agrícola foi criado em 1938 e recebeu o nome de Serviço de Economia Rural (SER). O órgão exercia a função de planejamento e para isso desenvolvia estudos econômicos e sociais sobre a vida rural. Os estudos visavam embasar a perspectiva de organização de um mercado interno, incentivando o cooperativismo e os seguros agropecuários e agrícolas (MENEZES *et. al.*, 2017).

Observa-se que muitas ações no campo alimentar no estado do Rio de Janeiro remontam à época em que a unidade federativa era o Distrito Federal. Após a transferência da capital para Brasília o estado perdeu sua posição de centralidade. Contudo, vale ressaltar que a Constituição Estadual, promulgada em 5 de outubro de 1989, contempla capítulo específico relacionado à política agrícola do estado, consubstanciado nos artigos 252 a 256.

De tal modo, a Constituição Estadual determina que, na elaboração e execução da política agrícola fluminense, o estado deverá garantir a participação dos diversos setores da produção, em especial os produtores e trabalhadores rurais através das suas representações sindicais e organizações similares, inclusive na elaboração de planos

plurianuais de desenvolvimento agrícola, de safras e operativos anuais (BRASIL, 1989). A participação popular nas etapas de elaboração e avaliação das políticas públicas é fundamental para legitimar as ações de governo, pela perspectiva do *accountability*. A Constituição Estadual também estabelece a relevância da pequena produção e o abastecimento alimentar através dos mecanismos de comercialização direta entre produtor e consumidor.

O art. 255 da Constituição Estadual reafirma o compromisso do estado do Rio de Janeiro na execução de políticas agrícolas em favor de pequenos produtores, proprietários ou não de terras e no controle e na fiscalização da produção, comercialização, armazenamento, transporte interno e uso de agrotóxicos e biocidas em geral, exigindo o cumprimento de receituários agrônômicos. Somado a isso, acrescenta-se a preservação da biodiversidade animal e vegetal e a manutenção das barreiras sanitárias estaduais. Destaca-se a função relacionada ao controle e fiscalização da produção, comercialização, armazenamento e transporte, função esta relacionada intimamente com o trabalho executado pelas centrais de abastecimento do estado na organização dos produtos agrícolas e que encontra guarida na política de segurança alimentar no estado.

É importante ressaltar que o estado do Rio de Janeiro também apoia a agricultura urbana, contemplando-a na política agrícola do estado. É considerada agricultura urbana o cultivo de hortaliças, plantas medicinais, espécies frutíferas e flores, a criação de animais de pequeno porte, piscicultura e a produção artesanal de alimentos e bebidas para o consumo próprio ou para a comercialização em pequena escala. Por ampliar as condições de acesso à alimentação, a agricultura urbana também está inserida na política de segurança alimentar e nutricional do estado (BRASIL, 2019). A agricultura familiar foi fortalecida na última década, estimulada pela expansão do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Contudo, carece de políticas públicas mais eficazes, focalizadas em ações locais para o incentivo à produção.

A política de segurança alimentar do estado do Rio de Janeiro está relacionada ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN. O sistema possibilita a gestão intersetorial e participativa e a articulação entre os entes

federativos para a promoção de políticas públicas no âmbito da segurança alimentar nutricional em caráter complementar, visando a otimização das potencialidades de cada setor (SISAN, 2010). Na organização do SISAN, foi criada a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN. As câmaras são compostas por 21 ministérios e têm por objetivo coordenar as políticas de nível nacional, além de fortalecer políticas alimentares no plano estadual e municipal.

A CAISAN-RJ tem por finalidade promover a articulação e a integração dos órgãos e entidades da administração pública estadual afetos à área de segurança alimentar e nutricional. As ações de combate à fome no país são realizadas por diversos agentes, sendo Estados e Municípios partícipes do processo. Nesta esteira, no estado do Rio de Janeiro, a Lei nº 5.594 de 11 de dezembro de 2009 criou o Sistema e a Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável – SISANS-RJ, regulamentado pelo Decreto nº 44.232 de 07 de junho de 2013, no governo de Sérgio Cabral, com o objetivo de proteger o direito humano à alimentação adequada.

O decreto apresenta consonância com o sistema internacional de direitos humanos, consubstanciado no art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH, estando previsto, igualmente, no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC e nas Declarações Voluntárias da ONU (BRASIL, 2013).

Em 2018, o estado do RJ, por intermédio da Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentáveis (CAISANS), apresentou a minuta para a consulta pública do primeiro plano estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, desenvolvido a partir da articulação de diversas instâncias governamentais, como o CONSEA-RJ, a Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento (SEAPPA), a Secretaria de Estado de Saúde (SES), a Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC), a Secretaria de Estado do Ambiente (SEA), as Centrais de Abastecimento do Estado do Rio de Janeiro (CEASA), o Instituto de Terras do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ), a Secretaria de Estado de Trabalho (SETRAB), a Secretaria de Estado de Cultura (SEC), a Secretaria de Direitos Humanos e Políticas para Mulheres e Idosos (SEDHMI), a Fundação Centro

Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ) e a CASA CIVIL. O plano teve vigência de um ano, encerrando-se em dezembro de 2019.

Destacam-se no plano estadual de segurança alimentar as políticas de transferência de renda, em especial o Bolsa Família, programa de nível federal de grande impacto no ERJ, a de alimentação escolar e as relacionadas às centrais de abastecimento, como o banco de alimentos. A falta de condições de acesso aos alimentos decorre, principalmente, da diminuta renda das famílias em situação de vulnerabilidade social. O elevado preço dos alimentos no estado do Rio de Janeiro também é um fator que dificulta o acesso das famílias fluminenses à alimentação de qualidade.

Em relação à alimentação escolar, estudo publicado pelo Conselho Regional de Nutricionistas da 4ª Região, em 2013, apontou que no “estado do Rio de Janeiro, apenas 13% das escolas atendiam à determinação do FNDE de oferecer, no mínimo, três porções de frutas e hortaliças por semana”, o que exige uma maior atuação do estado quanto a avaliação do PNAE no plano concreto (FNDE, 2018, p.13),

O Banco de Alimentos é o programa alimentar que apresenta relação direta com as centrais de abastecimento. No estado do Rio de Janeiro, as seis centrais em operação apresentam bancos destinados à captação de alimentos para doação. Segundo o portal CEASA (2019), o banco de alimentos “é um órgão de mobilização social que funciona como uma central de arrecadação, processamento e distribuição de alimentos que não foram comercializados, mas que estão em perfeitas condições para consumo” (CEASA, 2019).

Para Belik; Cunha; Costa (2011), as doações de alimentos para o banco, sediadas nas centrais de abastecimento, resultam de quatro fatores superpostos: a) ocorrência de excedentes não comercializáveis, geralmente em período de safra; b) perda de mercado em decorrência da elevação dos preços agrícolas; c) alta perecibilidade e maturação rápida dos alimentos ocasionando perda de seu valor para o atacado e d) responsabilidade social motivada por iniciativas de solidariedade ou *marketing* social. Assim, os autores concluíram que os bancos sediados ou associados

a centrais de abastecimento “podem assumir o papel de bancos centrais, dada a regularidade de suas doações” (BELIK; CUNHA; CASTRO, 2011, p. 122). Em 2013 o Banco de Alimentos ganhou nova dimensão em decorrência dos recursos do Programa de Aquisição de Alimentos implementados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome – MDS. O programa possibilita a compra direta (sem licitação) de alimentos de agricultores familiares a preços compatíveis aos estabelecidos no mercado. Os alimentos são destinados às redes de assistência, restaurantes populares, cozinhas comunitárias, bancos de alimentos e famílias em situação de vulnerabilidade social (BELIK; CUNHA; CASTRO, 2011).

Para Belik; Cunha; Castro (2011, p.123), o PAA, ao ser incorporado às centrais “acaba por estabelecer uma competição funcional com o objetivo de redução do desperdício [...] passando a exercer o papel de entreposto do programa de compra direta”, o que compromete a mobilização das redes solidárias de doação. Estima-se que o programa BA atenda 100 instituições no Estado do RJ, beneficiando mais de 36 mil pessoas. Somente instituições podem ser cadastradas para o recebimento de doações. A CEASA Grande Rio apresenta perdas em torno de 30%, sendo parte desses alimentos coletados por indivíduos que residem no entorno da central. Vale ressaltar que os alimentos não são coletados apenas para consumo próprio ou familiar, mas também destinados à comercialização intrabairro. Outros entraves apontados por Belik; Cunha; Castro (2011, p.123), que levam em consideração a avaliação nacional dos Bancos de Alimentos brasileiros, realizada pelo Tribunal de Contas da União - TCU são, entre outros: a falta de transparência na administração, coleta e adoção e a falta de um padrão de funcionamento, de critérios para distribuição de alimentos.

Em verdade o Estado avocou a responsabilidade de promoção do programa, cuidando da questão normativa e do financiamento, e relegando para segundo plano a formação de vínculos de cooperação com as redes locais. A par do expressivo benefício social desenvolvido pelo programa, os BA(s) ainda apresentam lacunas que apenas serão preenchidas caso haja um esforço comum de todas as esferas do poder.

O estado do Rio de Janeiro possui no plano normativo vasto regramento sobre a assistência alimentar. Até a extinção do CONSEA, pela medida provisória nº 870 de

1º de janeiro de 2019, o estado do RJ possuía um importante sistema de segurança alimentar. O CONSEA-RJ e o CONSEA-RIO exerciam a função de controle social, com vistas ao acompanhamento e proposição de programas e políticas públicas no campo alimentar. Com o desaparecimento do SISAN no âmbito federal, o monitoramento da situação alimentar da população brasileira será afetado, dificultando igualmente a proposição e articulação de políticas públicas alimentares nas três esferas do poder (União, Estados e Municípios).

Considerações Finais

Nos últimos anos, notamos que o crescimento dos programas de assistência alimentar no Brasil não seguiu uma linha ascendente. Em verdade, desde sua inauguração, nos idos dos anos de 1930, houve avanços e retrocessos, acompanhando o perfil adotado pelo Estado no contexto nacional e internacional. O Estado, como se conhece hoje, adotou diferentes perspectivas ao longo do tempo. Assim, se o Estado é capaz de transformar-se visando se adequar aos novos ditames sociais econômicos, as políticas por ele implementadas também são submetidas a novas diretivas por força das mudanças estruturais a ele impostas, como as de ordem internacional.

Como as políticas públicas são, antes de tudo, opções realizadas pelos governos segundo critérios de oportunidade e conveniência num dado momento da história, as políticas sobre assistência alimentar surgiram como forma de combater a fome do operário urbano no país. Nesse ínterim as primeiras normatizações, nos anos de 1930, direcionavam-se a um grupo específico – o trabalhador urbano – visando a nutrição e a educação alimentar para o aumento da produtividade. Na mesma esteira, nos anos de 1940, foi inaugurado o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, visando a defender uma alimentação do trabalhador nacional e, conseqüentemente, sua resistência orgânica e capacidade de trabalho, ratificando uma ação governamental de cunho mercadológico.

Até os anos de 1950, o Estado brasileiro desenvolvia ações setoriais no campo

alimentar. A partir dos anos de 1950, a estratégia mudou e o governo passou a se preocupar com a distribuição de alimentos. Nos anos de 1960, o governo federal criou um modelo de mercado institucional alimentar centralizado – a COBAL – como forma de regular os preços dos alimentos e possibilitar seu acesso à população brasileira. A extinção do CONSEA após o golpe de 2016 demonstra o esvaziamento das políticas na seara alimentar.

As questões que foram apresentadas neste artigo conduzem a uma reflexão mais ampla sobre a política pública de abastecimento e segurança alimentar adotada no país, e sobre o modelo de organização das centrais de abastecimento no estado do Rio de Janeiro. É imperioso reconhecer a importância de estudos, sobretudo no campo da Geografia, sobre as políticas públicas com repercussão na área alimentar incorporando assim o elemento territorial e regional.

Referências

BELIK, Walter. A Política Brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional: concepção e resultados. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, n. 19, v.2, p.94-110, 2012.

BELIK, Walter; CUNHA, Altivo Roberto Andrade de Almeida; COSTA, Luciana Assis. Crise dos alimentos e estratégias para a redução do desperdício no contexto de uma política de segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v. 1, n. 38, p. 107-132, ago. 2011. Semestral. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/277/0>>. Acesso em: 05 jun. 2020.

BELIK, Walter; SILVA, José Graziano da; TAKAGI, Maya. Políticas de combate à fome no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 119-129, dez. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400013>. Acesso em: 05 jun. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 de out de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 05 jun. 2020.

BRASIL. Decreto nº 70.502 de 11 de maio de 1972. Regulamenta o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento a que se refere a Lei nº

5.727, de 4 de novembro 1971. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 mai. 1972.

BRASIL. Decreto nº 72.034 em 30 de março de 1973. Institui o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), aprova o I PRONAN e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 mar. 1973.

BRASIL. Decreto nº 77.116 em 6 de fevereiro de 1976. Estabelece diretrizes para a ação do Governo na área de Alimentação e Nutrição, aprova o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 6 fev. 1976.

BRASIL. Decreto nº 93.611 de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre a transferência do controle acionário das Centrais de Abastecimento - CEASA's e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 nov.1986.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.478 de 5 de agosto de 1940. Dispõe sobre a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 5 ago. 1940.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 fev. 1967.

BRASIL. Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 jun. 2009.

CASTRO, Josué. **Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço**. Rio de Janeiro: Edições: Antares, 1984.

CEASA-RJ.2019. Disponível em:
<http://www.ceasa.rj.gov.br/ceasa_portal/view/portal.asp>. Acesso em: 05 jun. 2020.

CONAB. 2019. **Sai lista atualizada com estados e produtos que receberão bônus do PGPAF**. Disponível em: <<https://www.conab.gov.br/ultimas-noticias/3132-sai-lista-atualizada-com-estados-e-produtos-que-receberao-bonus-do-pgpaf-em-novembro>>. Acesso em 18 mai. 2020.

FNDE. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/programas/pnae>>. Acesso em 13 jun. 2019.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. Alimentação e nutrição. 2018. Disponível em <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-eixos-de-atuacao/pnae-alimentacao-e-nutricao>. Acesso em 31 de agosto de 2021.

JAIME, Patrícia Constante. **Por que o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é necessário?**. 2019. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/artigos/por-que-o-conselho-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-e-necessario/>>. Acesso em: 20 mar 2019.

LIMA, Karla Kellem de. **O planejamento e a gestão da Central de Abastecimento do Estado de Goiás – CEASA-GO**. 2015. 168 f. Dissertação (Mestrado). Goiânia, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, PUC, 2015.

LINHARES, Maria Yedda Leite; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. **História política do abastecimento:1918-1974**. Brasília: Binagri, 1979.

MALUF, Renato Sérgio Jamil. Diretrizes e componentes de uma política nacional de abastecimento alimentar e questões de implementação. **Observatório de políticas públicas para a agricultura - OPPA: nova organização produtiva e social da agricultura familiar brasileira – uma necessidade**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 8, p. 1-14, mar. 2015.

MENEZES, Francisco et al. **Abastecimento alimentar e compras públicas no Brasil: um resgate histórico**. Brasília, Brasil: Athalaia Gráfica e Editora, 2017. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/PAA_Institucional_Estudo1_Historico_lowres.pdf>. Acesso em: 11 maio 2020.

PELIANO, Anna Maria Medeiros. A assistência alimentar nas políticas governamentais. **Revista de Política Agrícola**. Brasília: Secretaria de Política Agrícola/Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, ano x, nº 1, p. 20-26, jan./mar./2001.

PICCIN, Marcelo. Botton. **O combate à fome, o abastecimento alimentar e a gestão dos estoques públicos executados pela Conab, no período de 2003 a 2014**. 2017. 316 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Agrossistemas). Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Mestrado Profissional em Agroecossistemas, Florianópolis, 2017.

RIO DE JANEIRO. Constituição Estadual do Estado do Rio de Janeiro 1989. **Diário Oficial [do] Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, RJ, 5 out. 1989.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 44.232 de 07 de junho de 2013. Cria o sistema estadual de segurança alimentar e nutricional sustentável (SISANS/RJ) com vistas a proteger o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, RJ, 7 jun. 2013.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 6.482 de 02 de julho de 2013. Dispõe sobre organização e o funcionamento das centrais de abastecimento e mercados administrados pelas centrais de abastecimento do estado do Rio de Janeiro CEASA-RJ. **Diário Oficial [do] Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, RJ, 2 jul. 2013.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. [s.i.].

Disponível em:

<https://aprender.ead.unb.br/pluginfile.php/13490/mod_folder/content/0/Bibliografia%2

[Ocomplementar/An%C3%A1lise%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20%20Maria%20das%20Gra%C3%A7as%20Rua.pdf?forcedownload=1](#)>. Acesso em: 28 abr. 2020.

SILVA, Allan Gustavo Freire da *et al.* A relação entre Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 25-42, jan. 2017. Bimestral. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/72132>>. Acesso em: 05 jun. 2020.

SISAN. 2010. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/direito-a-alimentacao/sistema-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-sisan>>. Acesso em 15 ago. 2019.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 28 abr. 2020.

Autoras

Jeniffer Silvana da Silva Dias – É Graduada em Direito pela Universidade Gama Filho (UGF), Graduada em Geografia pela Universidade Salgado de Oliveira (USO), Mestre em Geografia pela Universidade Federal Fluminense (UFF), Campos dos Goytacazes (RJ).

Endereço Profissional: Rua José do Patrocínio, 71, Centro, Campos dos Goytacazes, RJ.

Erika Vanessa Moreira Santos – É Graduada em Geografia pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), Mestre em Geografia pela Universidade Estadual Paulista (UNESP) e Doutora em Geografia pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). Atualmente é Professora do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense (UFF), Campos dos Goytacazes (RJ).

Endereço Profissional: Rua José do Patrocínio, 71, Centro, Campos dos Goytacazes, RJ.

Artigo recebido em: 13 de julho de 2021.

Artigo aceito em: 02 de setembro de 2021.

Artigo publicado em: 28 de setembro de 2021.