

Política Pública de Segurança Alimentar e Nutricional de Antioquia (MANA): uma análise de sua constituição

Lina María Mazo Henao

Nutricionista

Mestranda em Administração

Universidade Federal de Rio Grande do Sul

RESUMO

O artigo discute o processo de constituição de uma política pública de Segurança Alimentar e Nutricional – SAN – no Departamento de Antioquia, Colômbia, conhecida como MANA. Apresenta-se uma análise histórica da forma como a noção do combate à fome do período pós-segunda guerra mundial avançou até a atual conceição da SAN. Essa análise histórica está dividida em três períodos de tempo, o primeiro inicia após a segunda guerra mundial e vai até 1970, o segundo entre 1970 e 1990 e o terceiro entre 1990 até hoje. A partir das análises do Arturo Escobar sobre *o Discurso do Desenvolvimento*, discute-se que todas as estratégias para abordar o problema da fome e posteriormente a questão da SAN, inserem-se numa lógica desenvolvimentista liderada por grandes organizações de fomento como o BM, FMI, ONU, entre outras. Na parte final se apresenta a política pública MANA, se discute que é uma ação parcializada por se centrar só nas pessoas pobres e vulneráveis, deixando fora das ações o restante da população que também precisa de estratégias de SAN. Conclui-se que a política pública MANA, ao se inserir nessa lógica de desenvolvimento dirigida por grandes organizações, não consegue alcançar seu objetivo de garantir a SAN para toda a população do departamento de Antioquia.

Palavras chave: Política pública, segurança alimentar, discurso do desenvolvimento, Antioquia.

Introdução

As políticas públicas de segurança alimentar surgiram como uma estratégia para combater o problema da fome ou da insegurança alimentar no nível mundial. A política pública MANA foi criada como parte dessa aliança para beneficiar a população do Departamento¹ de Antioquia, Colômbia, com ações de segurança alimentar e assim combater o problema da fome.

1

Departamento é a divisão política da Colômbia, equivalente ao Estado no Brasil.

(ANTIOQUIA, 2007)

O presente trabalho analisa o processo histórico da constituição do conceito de segurança alimentar e da política pública MANA. A preocupação com o tema da fome e a questão alimentar surgiu depois da segunda guerra mundial e virou questão de interesse mundial, o qual aconteceu paralelamente com outras estratégias de desenvolvimento lideradas desde organismos internacionais também criados nesse cenário pós-guerra. Portanto, não é possível separar a questão da segurança alimentar dessas outras estratégias.

Inclusive, a visão dominante de desenvolvimento permeou a forma como é abordado o problema da fome e da insegurança alimentar. No presente trabalho são retomadas as considerações teóricas de Escobar (1988, 2007) para entender como o desenvolvimento tem condicionado o alcance dos objetivos propostos para combater a fome e alcançar a segurança alimentar.

O artigo está dividido em cinco partes, das quais esta introdução é a primeira delas. Na segunda parte se retomam algumas características gerais do Departamento de Antioquia para uma melhor contextualização ao leitor, posteriormente, se aborda a história da Segurança Alimentar e Nutricional – SAN - desde seu iniciou no período pós-segunda guerra mundial quando o problema central era combater a fome até a atual concepção da SAN. Essa história apresenta-se dividida em três períodos de tempo: um primeiro período inicia na pós-segunda guerra mundial e vai até 1970, o segundo período 1970 a 1990 e o terceiro entre 1990 até hoje.

Na quarta parte, se apresenta o processo de constituição da política pública MANA, igualmente será realizada uma análise crítica tomando como principal referência teórica algumas discussões sobre *O Desenvolvimento* de Arturo Escobar (1988, 2007). Na quinta e última apresentam-se as considerações finais.

Localização e características gerais do Departamento de Antioquia

Antes de começar a discussão central do trabalho, consideramos relevante contextualizar ao leitor sobre as principais características do Departamento de Antioquia onde se executa a política pública de SAN conhecida como MANA. O Departamento de Antioquia é um dos 32 Departamentos em que está dividida politicamente a República da Colômbia², tem uma população aproximada de 6.221.817 pessoas, das quais 2.441.123 (39,2%) moram em Medellín, sua cidade capital. O Departamento de Antioquia localiza-se ao noroeste do país, sua organização territorial compreende nove sub-regiões, compostas por 125 municípios. A Antioquia é o segundo polo

2

A informação aqui apresentada foi tomada do portal web da Governação de Antioquia. Disponível em: <http://www.antioquia.gov.co/index.php/antioquia/datos-de-antioquia>. Acesso em: 27. Abr. 2014

econômico do país, depois da cidade de Bogotá e aporta 15% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional.

Uma característica importante dos programas sociais e políticas públicas da Colômbia e, conseqüentemente, do Departamento de Antioquia, é que a priorização dos beneficiários se realiza segundo o Sistema de Classificação de Beneficiários conhecido como o SISBEN. Este sistema realiza a aplicação de uma enquete aos grupos familiares onde se avaliam diferentes variáveis socioeconômicas para estabelecer uma escala de classificação composta por seis níveis. Os níveis 1 e 2 correspondem às famílias mais pobres e que mais precisam dos programas sociais, enquanto os níveis 3, 4, 5 e 6 não são considerados prioritários para os programas sociais do governo.

No Departamento de Antioquia 4.769.523 de pessoas (76,6% da população) foram avaliadas e classificadas pelo SISBEN³. Nos níveis 1 e 2 do SISBEN, ou seja os mais pobres, há um total de 2.994.812 pessoas (48,1% do total) e 1.774.711 pessoas (28,5%) estão nos níveis 3 a 6 (ANTIOQUIA, 2012b). Isso significa que 1.452.294 pessoas (23,3%) não haviam sido população classificadas pelo SISBEN para 2012 (Ver Figura 1)

Fonte: Antioquia, 2012b

Figura 1. Distribuição da população classificada e não classificada pelo SISBEN no Departamento de Antioquia, Colômbia para o ano 2012

O entendimento da distribuição da população, a forma como ela é classificada pelo SISBEN e a maneira como são priorizadas as pessoas para serem beneficiadas pelos programas sociais do governo nacional e departamental, são fatores chaves para contextualizar e encaminhar a discussão que será apresentada a seguir.

Segurança Alimentar e Nutricional –SAN- Desde o problema da fome na época pós-guerra até a atual política pública MANA

A Segurança Alimentar e Nutricional – SAN – é um conceito relativamente recente que possui todo um histórico de discussão e transformação e que, além disso, como discutiremos neste

3

A meta do SISBEN é avaliar a todas as pessoas do Departamento, não obstante, nem toda a população se interessa por esta avaliação, por não considera-la necessária ou porque não foram entrevistadas no momento em que se realizou o trabalho. É voluntário de cada pessoa procurar a instituição competente para ser incluída no sistema de classificação.

trabalho, há uma série de interesses envolvidos que se traduzem no que Escobar (2007) entende como a estratégia do desenvolvimento, a qual tem dirigido no nível mundial os objetivos propostos para abordar a problemática da segurança alimentar desde a década de 1940 até hoje.

Neste item descreveremos a transformação do conceito de SAN em três períodos de tempo baseados principalmente nos trabalhos de Shaw (2007) e Maluf (2007). O primeiro período inicia depois de finalizar a segunda guerra mundial e vai até o ano 1970, o segundo compreende o período 1970-1990 e um terceiro período que vai desde 1990 até hoje. Essa análise histórica também apresenta a evolução conceitual iniciada com a discussão sobre a fome como problema mundial até a atual discussão sobre Segurança Alimentar e Nutricional que se materializa através da execução de políticas públicas, tomando como caso de análise a política pública MANA no departamento de Antioquia, Colômbia.

Período pós-segunda guerra até 1970

Este período se caracteriza pela constatação da fome como um problema planetário, produto das duas guerras recentemente ocorridas, problema que se expressava na insuficiente disponibilidade (produção e abastecimento) de alimentos e que, portanto, as ações mundiais e nacionais deveriam se direcionar a solucionar essa baixa disponibilidade.

Segundo Shaw (2007), no nível mundial a primeira aproximação ao conceito de segurança alimentar surgiu na II Guerra Mundial no ano de 1941, antes que os Estados Unidos ingressaram à segunda guerra, quando o Presidente Roosevelt⁴ propôs quatro liberdades essenciais para o ser humano: a liberdade de expressão, de culto, de viver sem miséria e de viver sem medo. O próprio Shaw afirma que em 1943, a FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura - interpretou a liberdade de viver sem miséria como o um fornecimento seguro e adequado de alimentos para cada pessoa.

Tomando como referência o discurso das quatro liberdades do presidente Roosevelt, na Conferência das Nações Unidas sobre Alimentação e Agricultura no ano de 1943, foi proposta a criação da FAO, criada finalmente no ano 1945, institucionalizando assim o debate sobre a preocupação com o combate à fome no mundo contemporâneo. Nessa época o foco era o combate à fome e não a segurança alimentar e nutricional como é concebida atualmente.

A declaração produzida naquela conferência afirmava, explicitamente, que a causa primeira da fome e da desnutrição era a pobreza, conclamando pela promoção de poder de compra suficiente para uma dieta adequada para todos, embora insistindo também na insuficiência na produção de

4

Presidente dos Estados Unidos de América entre 1901-1909

alimentos. Nesse aspecto, a meta principal centrava-se em que as pessoas se libertarem da carência alimentar, ou seja, tendo uma disponibilidade segura, apropriada e adequada de alimentos para todos os seres humanos. Forte ênfase era colocada na interdependência entre consumidor e produtor, pois se todos os seres humanos são consumidores, mais de dois terços deles seriam também produtores (MALUF, 2007, SHAW, 2007).

Nesse período de tempo, também é importante destacar que o ambiente de solidariedade internacional entre nações aliadas durante a guerra, levou à criação da Organização das Nações Unidas – ONU - em 1945 e outras agências como o Fundo Monetário Internacional – FMI - e o Banco Mundial – BM- (SHAW, 2007; MALUF, 2007). A tarefa inicial do BM era a reconstrução pós-guerra e promoção do crescimento econômico, e de forma complementar, o desenvolvimento dos países que passaram a ser definidos como subdesenvolvidos (FAÉ, 2009). Os temas da pobreza e da fome foram incorporados posterior e progressivamente nas atribuições do BM.

Para autores como Escobar (2007) esse *discurso do desenvolvimento* que nasceu nesse período pós-guerra não é mais que um regime de representação, ou seja, uma invenção. Nessa mesma linha, FAÉ (2009) o considera como um conjunto de estratégias prático-discursivas criadas com o objetivo de fortalecer a capacidade produtiva e comercial de países que na época pós-segunda guerra mundial posicionavam-se como potências mundiais, especialmente os Estados Unidos e os países europeus ocidentais industrializados.

Um fato histórico que marca o início desta etapa *desenvolvimentista* é o discurso de posicionamento do Presidente dos Estados Unidos Harry Truman no ano de 1949⁵, que propôs o conceito de Trato justo, em que os Estados Unidos ajudariam na solução dos problemas das populações que habitavam áreas menos desenvolvidas (ESCOBAR, 2007). Este autor também sugere que nesse momento surgiram dois aspectos importantes no processo de constituição do discurso do desenvolvimento, primeiro a noção de que existem países mais avançados ou desenvolvidos, e segundo, que os que não estão nesses níveis de desenvolvimento devem procurá-lo, criando assim a divisão do mundo em países desenvolvidos e subdesenvolvidos, divisão que se consolidou e que influenciou todas as decisões políticas, sociais e econômicas no planeta.

Escobar (2007) discute que o que aconteceu foi uma colonização da realidade pelo discurso do desenvolvimento, já que parecia impossível qualificar a realidade social em outros termos,

encontrando-se como uma realidade onipresente e reiterativa, levando a que os governos desenhassem planos de desenvolvimento ambiciosos, com programas de desenvolvimento levados de modo igual as cidades e as zonas rurais, sem diferenciar as características de um ou do outro, como uma “receita de bolo” que funcionaria em qualquer situação.

FAÉ (2009) considera que a implementação desse discurso num sistema mundial onde o Ocidente tem certo domínio sobre o *Terceiro Mundo*, com profundos efeitos de tipo político, econômico e cultural, refletidos na forma como os países chamados de subdesenvolvidos têm se organizado, o qual passou a se constituir em um marco para a disseminação de teorias e práticas sociais que aportaram à manutenção e estabilização da lógica de mercados, como era o desejo dos países do sistema capitalista (FAÉ, 2009).

Já neste ponto é necessário estabelecer a relação existente entre a perspectiva da Segurança Alimentar e o discurso do desenvolvimento, que estão ligados por uma questão aparentemente simples: a fome, aspecto que como nenhum outro é tão evidente no subdesenvolvimento. A fome tem se mostrado poderosa através do tempo, ganhando força política e social (ESCOBAR, 2007), deixando de ser um assunto oculto (DE CASTRO, 1984) para ganhar reconhecimento científico depois da II Guerra Mundial, especialmente com as fomes coletivas de começos dos anos 70, embora os aspectos mais difíceis da desnutrição e da fome persistentemente ingressaram no mundo científico desde a década de 1940.

Escobar (2007) também discute que desde a década de 1950, um exército de científicos (nutricionistas, expertos em saúde, demógrafos, expertos agrícolas, planejadores, etc.) estudaram todos os aspectos da fome, resultando numa grande variedade de estratégias durante a era do desenvolvimento, na tentativa de terminar com a fome e a desnutrição, atacando todas suas causas. Nesse sentido, Shaw (2007) afirma que é uma produção de estratégias sem fim, as quais parecem nunca alcançar o seu objetivo, criando assim, um “cemitério de aspirações”.

Período entre 1970 a 1990

A principal característica deste período é que o problema da fome já não era percebido somente como uma questão de disponibilidade de alimentos, senão também de oportunidade de acesso a eles. Segundo Shaw (2007), nos primórdios da década de 1970 ocorre a pior crise de alimentos dos tempos modernos no nível mundial, levando à realização da Cúpula Mundial da Alimentação da ONU em 1974, onde foram adotadas vinte resoluções substantivas para erradicar a

fome mundial e a má nutrição, dentre as quais se destacam: a retomada internacional da Segurança Alimentar Mundial, o Sistema Internacional de Reserva de Grãos, a Reserva Internacional Alimentar de Emergência, o Sistema Geral de Informação de Alerta Precoce para prever e prevenir urgências alimentares; comércio internacional e ajuste econômico e da agricultura.

O mesmo autor também destaca a conferência de 1976 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre emprego, na qual foi incluído o conceito de necessidades básicas, que inclui a Segurança Alimentar. Também foi relevante o conceito de *Entitlement* proposto pelo economista indiano Amartya Sen. Inclusive, como afirma o próprio Shaw, esse conceito influenciou em 1983 a revisão do conceito de Segurança Alimentar Mundial, que até então só enxergava a dimensão da disponibilidade de alimentos, tanto desde a produção quanto do abastecimento, foi assim que se incluiu uma segunda dimensão, o acesso aos alimentos pelos mais pobres; questão que segundo o autor foi determinante para diferenciar o problema mundial da alimentação do problema mundial de segurança alimentar.

Os primeiros anos da década de 1970 foram o período de gestação da estratégia de planejamento e políticas de alimentação e nutrição em diversos lugares do mundo. Na América Latina o interesse pela formulação de políticas nacionais de alimentação e nutrição começou a aumentar desde 1970 nos ministérios de saúde e agricultura e entre os representantes residentes de organismos internacionais que estavam em contato com as novas tendências. Como resposta a este crescente interesse, várias agências das Nações Unidas (FAO, OMS, a Organização Pan-americana da Saúde, o Fundo de Nações Unidas para a Infância – UNICEF -, a Comissão Econômica para América Latina – CEPAL -, e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO -) criaram em 1971 o Projeto interagencial de Promoção de Políticas de Alimentação e Nutrição (PIA/PNAN). Escobar (2007) considera que dito projeto foi crucial para a difusão da nova ortodoxia de planejamento alimentar e nutricional em América Latina.

A primeira tarefa que realizou o PIA/PNAN foi a elaboração de uma guia metodológico para a planificação de políticas nacionais de alimentação e nutrição (PIA/PNAN, 1973, *apud* ESCOBAR, 2007). Armado com essa guia o PIA/PNAN procedeu a estabelecer sua presença na maioria dos países da área, entre os quais a Colômbia foi o primeiro em implementar as recomendações do projeto. Posteriormente, em 1975 foi publicado o Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) da Colômbia, que começou a funcionar financiado pelo Banco Mundial e outras agências doadoras, com o compromisso de aportar informações sobre cada passo que fosse dado e de receber capacitação, como uma forma de garantir que todos os processos fossem feitos dentro dos marcos propostos pelo modelo.

Escobar (2007), também discute que esse tipo de modelo como o PIA/PNAN, parece

mostrar que a formulação de políticas resulta de atos discricionais e voluntários e não do processo de conciliar interesses em conflito, no qual as alternativas são eleitas ou excluídas. O autor ainda afirma que esse tipo de enfoque requereria atividades localizadas e participativas, tal como foi a recomendação dos proponentes da metodologia, mas que na realidade isso se contrapõe às instituições como o Banco Mundial que operam sobre a base de identificar grandes déficits na produção de alimentos, já que estes podem ser combatidos com políticas que incorporem os interesses agrícolas evidentes na filosofia do Banco.

Uma boa aproximação para a compreensão da forma como operam essas políticas públicas lideradas por agências internacionais como o Banco Mundial, é a colocada por Mintzberg e Joergensen (1995), que consideram essas políticas como atos discricionais e voluntários. Para esses autores, o conceito de política pública tem significado para o setor público aquilo que o conceito de estratégia significa para o setor privado, no sentido de que nos dois setores os modelos predominantes têm sido muito racionais, ou seja, as políticas e estratégias são formuladas consciente e analiticamente, explicitadas e depois são aplicadas formalmente, “ambos setores consideram que é uma guia, um plano ou um conjunto de diretrizes intencionadas para influir sobre certas decisões o atos em particular no futuro”. (MINZTBERG e JOERGENSEN, 1995p. 27). Na perspectiva dos estudos organizacionais, estes autores consideram o Estado como um conjunto de organizações debilmente acopladas, onde as pressões administrativas desempenham uma função central, portanto, recomendam analisar a dinâmica da formulação de políticas no contexto de um espaço organizado.

Período entre 1990 até hoje

Influenciado pelos acontecimentos e discussões dos períodos anteriores, este período tem como principal características a inclusão, além das dimensões de **disponibilidade** (principal característica do primeiro período) e **acesso** (principal característica do segundo período), as dimensões de **utilização** adequada dos alimentos e **estabilidade** no tempo das outras três dimensões.

É igualmente importante assinalar que neste período, especialmente durante a década de 1990, aconteceram uma série de cúpulas internacionais relacionadas com a Segurança Alimentar Mundial, com seus respectivos compromissos, metas e objetivos adotados (Shaw, 2007). Tal série de cúpulas terminou com a Cúpula do Milênio das Nações Unidas no ano 2000, onde os líderes mundiais acordaram os objetivos específicos de desenvolvimento do milênio, os quais incluíam reduzir pela metade o número de pessoas com renda inferior a um dólar por dia e que padecem de fome. A meta proposta para o cumprimento desses objetivos é de 15 anos, ou seja, que para o ano

2015 as metas deverão ser cumpridas, mas, a realidade hoje, a menos de um ano de se cumprir o prazo, é que em lugar de se reduzir, houve um aumento na cifra de pessoas subnutridas de 850 milhões no ano de 2002 a 870 milhões no ano de 2013 (FAO, FIDA, OMS, 2012).

Foi precisamente na Cúpula Mundial de Alimentação de Roma em 1995, que se declarou a definição do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional – SAN - que contem as quatro dimensões da SAN e que envolve a questão nutricional, como segue:

existe segurança alimentar quando todas as pessoas têm em todo momento acesso físico, social e econômico a suficientes alimentos inócuos e nutritivos para satisfazer suas necessidades alimentares e suas preferências em quanto aos alimentos a fim de levar uma vida saudável (FAO, 2009, p.1).

Atualmente, essas quatro dimensões são consideradas pela FAO como os pilares da Segurança Alimentar e Nutricional, e cada dimensão tem sua competência, como será descrito a seguir (FAO, 2011):

- a **disponibilidade** física de alimentos corresponde à oferta de alimentos, desde o nível de produção, às existências e o comércio;
- o **acesso** econômico e físico aos alimentos implica ações focadas principalmente em matéria de renda e despesas para alcançar os objetivos de Segurança Alimentar;
- a **adequada utilização biológica** dos alimentos refere-se à forma como o organismo aproveita os nutrientes dos alimentos, para o que é necessário ter conhecimento de boas práticas de saúde e alimentação, de preparação dos alimentos e de diversidade na dieta, bem como boa distribuição dos alimentos nos lares (Educação nutricional);
- a **estabilidade** faz referência à permanência no tempo das três dimensões anteriores.

1. Análise da política pública MANA no departamento de Antioquia, desde a perspectiva do *Desenvolvimento de Arturo Escobar*

Todo esse contexto mundial de discussão e aprimoramento das ações e estratégias para combater inicialmente o problema da fome e, posteriormente, a insegurança alimentar e nutricional, levou à realização da Cúpula Mundial da Alimentação organizada pela FAO em 2001, na qual, esta organização chamou a atenção aos países membros pela não alocação suficiente de recursos para a erradicação da fome, isto foi interpretado como a necessidade de dirigir as ações de segurança alimentar para a população mais pobre e vulnerável (ANTIOQUIA, 2007). Precisamente o programa MANA, que nos interessa neste artigo, nasceu em 2002 como uma resposta às reclamações da FAO.

No caso específico do Departamento de Antioquia, esse chamado de atenção da FAO serviu

como mecanismo incentivador de outra discussão que já vinha se apresentando, relacionada com a forte evidência de pessoas subnutridas na população de Antioquia, situação revelada pelo perfil epidemiológico do Departamento, o qual compreendia a informação dos anos de 1996 a 1999, onde se destacou a desnutrição como um problema importante nas crianças menores de seis anos (ANTIOQUIA, 2007).

Diante desse panorama o governo departamental convocou não só instituições que têm como objeto a implementação de programas de complementação e recuperação nutricional, mas também instituições acadêmicas, representantes dos municípios e diferentes Secretarias Departamentais como a de Saúde, Agricultura, Igualdade de Gênero, Educação e Planejamento, para a conformação de uma mesa de trabalho interdisciplinar em torno ao tema, realizar uma análise situacional, identificar a problemática, suas causas e possíveis soluções. Os resultados foram a definição dos aspectos críticos e os eixos temáticos ou linhas de ação (que na atualidade são chamados de programas) para serem desenvolvidos como estratégia para enfrentar a problemática da fome e a desnutrição existente no Departamento. (ANTIOQUIA, 2007).

O Plano Departamental – MANA - começou a funcionar no mês de setembro de 2002, com estratégias propostas para seis eixos temáticos: a) *Alternativas comunitárias de complementação alimentar*; b) *Indução aos serviços de saúde*; c) *Nutrição com bom trato*; d) *Sistema de vigilância alimentar e nutricional de Antioquia*; e) *Desenvolvimento de projetos produtivos agropecuários* e f) *Projetos pedagógicos*.

O programa iniciou em 30 municípios dos 125 do Departamento. Posteriormente no ano 2003 o programa já abarcava 96 municípios e foi constituído como política pública, sendo a primeira política pública de SAN da Colômbia. Já, em 2004, o Departamento criou uma aliança com o Instituto Colombiano de Bem-estar Familiar (ICBF) e passou a atuar nos 125 municípios do Departamento, incluindo sua cidade capital Medellín (ANTIOQUIA, 2007). Desde o começo, o objetivo da política pública tem sido melhorar a situação alimentar e nutricional da população do Departamento, em especial das crianças menores de 14 anos que pertencem aos níveis 1 e 2 do SISBEN, mediante uma estratégia integral de organização e participação social, desenvolvendo seis programas, onde a educação e o trabalho social são bases fundamentais.

Como já apresentado, a política pública MANA foi constituída para atender as pessoas classificadas nos níveis 1 e 2 do SISBEN, quer dizer, a população mais pobre do Departamento de Antioquia que compreende um total 2.994.812 pessoas (48,09% do total) (ANTIOQUIA, 2012b). No entanto, a política pública MANA colocou mais uma restrição, isto é, além do beneficiário pertencer a esses níveis 1 ou 2 do SISBEN, só acolheria aquelas famílias com crianças menores de 14 anos, ou seja, ficaram excluídas das ações da política aquelas famílias dos níveis 1 e 2 que não tinham filhos menores de 14 anos, além de todas as pessoas que não foram classificadas pelo

sistema.

O questionamento é que a forma como está estabelecida a atenção de Segurança Alimentar no Departamento de Antioquia é totalmente parcializada, pois a maior parte da população não tem acesso direto às ações da política. Esta situação pode estar relacionada com uma problemática identificada no Departamento, correspondente ao aumento da presença de sobrepeso e obesidade na população e na presença de doenças crônicas degenerativas como a diabetes, a hipertensão, doenças cardiovasculares, e o câncer, as quais representam seis das 10 primeiras causas de mortalidade no departamento (ANTIOQUIA, 2012a).

Considera-se que os critérios definidos para escolher os beneficiários da política são inadequados, visto que assumem que as ações e o cumprimento das quatro dimensões de SAN só devem envolver os mais pobres, deixando de fora o restante da população que, provavelmente, não tem dificuldade com as duas primeiras dimensões (disponibilidade e acesso aos alimentos), mas que certamente precisam de acompanhamento e atenção para garantir as outras duas dimensões (utilização biológica e estabilidade).

Na legislação colombiana, especificamente na Constituição Política de 1991, embora não esteja incluído o direito à alimentação, aparece no seu artigo 93 o compromisso com o cumprimento dos tratados e convênios ratificados pela Colômbia (COLÔMBIA, 1991), entre os quais está o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, onde se consagra o direito à alimentação. Além disso, o artigo 44 estabelece como direito fundamental o direito a uma alimentação equilibrada para todas as crianças e o artigo 49 expressa e garante a todas as pessoas o acesso aos serviços de promoção, prevenção e recuperação da saúde, sob os princípios de eficiência, solidariedade e universalidade (COLÔMBIA, 1991). Não obstante, a situação atual da política pública de SAN evidencia o incumprimento desses decretos, já que as iniciativas formuladas para atender a SAN na Colômbia, tanto no nível nacional como departamental, estão todas dirigidas à atenção da população mais pobre e vulnerável, sob o enfoque do Manejo Social do Risco⁶, (COLÔMBIA, 2008, ANTIOQUIA, 2007) sem se comprometer com ações para garantir o direito à alimentação adequada para toda a população.

Essa tendência de direcionar os programas de segurança alimentar para a população mais pobre e vulnerável ou, desde outra perspectiva, a mais suscetível a problemas de fome e

6

Enfoque do manejo social do risco é compreendido como um conjunto de ações mediante as quais a sociedade concorda em se proteger frente às contingências que comprometem sua qualidade de vida. Nesse sentido as políticas desenvolvem ações dirigidas principalmente à população que apresenta maior grau de probabilidade de se ver exposta à fome. (COLOMBIA, 2011)

subnutrição, começou na Colômbia, segundo Escobar (1988), desde o ano de 1976 com a implementação do Plano Nacional de Alimentação e Nutrição –PNAN. Tal tendência permanece na atualidade, tanto na PSAN- Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Nacional (COLOMBIA, 2008) como em MANA (ANTIOQUIA, 2007). Essas características das políticas públicas de SAN que permanecem no tempo podem ser interpretadas como a reprodução dos moldes das estratégias do desenvolvimento que iniciaram desde a década de 1940.

Embora a definição de SAN pela FAO seja clara ao exigir que o acesso às quatro dimensões da SAN é para **toda** a população, a tendência de priorizar a atenção aos mais pobres e vulneráveis é evidente e reiterativa nas políticas públicas de SAN, como é o caso da política MANA. Escobar (1988, 2007) analisa com suficiente clareza como funcionam essas estratégias de desenvolvimento, para o autor houve uma colonização da realidade pelas práticas discursivas do desenvolvimento, e virou uma realidade omnipresente que as ações de SAN devem ser dirigidas aos mais pobres, sem noções de chegar a relacionar o que se faz com o que seria certo fazer. E o que se percebe então é que a política pública MANA reproduz a impressão que Escobar (2007) já identificava no PNAM em 1985, que a formulação de ditas políticas resulta de atos discricionais e voluntários, não de processos de conciliação de interesses em conflito, assim as alternativas de ação serão sempre eleitas ou excluídas, recaindo em vulneração de direitos.

Essa é uma situação que se repete sempre, quando se diferencia entre o que se propõe para atender uma situação, neste caso a segurança alimentar, e o que se pode fazer em termos econômicos e de rentabilidade. É uma característica da estratégia do desenvolvimento: salientar necessidades e problemas que devem ser resolvidos, mas dentro da lógica econômica, sem investir em excesso, mas sempre procurando o máximo lucro. O problema é que investir em programas sociais não é e não teria porque ser rentável, pelo menos não em curto prazo.

Falar em rentabilidade dos programas sociais implica falar em tempo para romper os ciclos viciosos do modelo atual de atenção à doença e do modelo do manejo social do risco, os quais ratificam os problemas, neste caso, da fome e da subnutrição, assim como dos opostos - obesidade, sobrepeso, doenças crônicas e degenerativas como as cardiovasculares, além de outras doenças como a hipertensão, câncer e diabetes -, tão frequentes na população colombiana e especificamente no departamento de Antioquia.

Por essa razão, este não é um assunto temporal, mas sim de um modelo dominante de pensamento que não permite questionar tais ações e que faz com que as pessoas considerem que tudo está bem, que não há problema de insegurança alimentar porque as políticas atendem os mais pobres. Ou seja, não se entende que este problema não é só dos mais pobres, mas que as ações de SAN deveriam envolver a todo ser humano que se encontre em situação de insegurança alimentar, por exemplo, por não ter acesso a informação adequada de como aproveitar corretamente os

alimentos.

Considera-se que há uma falha estrutural na forma como é executada a política pública, tanto no nível departamental como nacional, visto que o Estado não está cumprindo com sua função de informar à população sobre seus direitos, neste caso do direito à alimentação adequada. Consequentemente é inevitável se perguntar se será que de repente ao propiciar o acesso de todas as pessoas a informação qualificada sobre alimentação saudável estas começariam a se questionar sobre seus hábitos alimentares e estilos de vida, se são saudáveis ou não, e deixaria de se reproduzir o ciclo de doenças crônicas degenerativas, a obesidade, o sobrepeso e a má nutrição?

Considerações finais

As condições de insegurança alimentar de grande parte da população do departamento de Antioquia dificilmente vão mudar no curto prazo, enquanto os governantes, os planejadores e os mesmos habitantes do Departamento continuarem envolvidos (até inconscientemente) no modelo desenvolvimentista, continuarão se reproduzindo os moldes para a planificação de políticas públicas e programas para atender não só a insegurança alimentar, se não todos os problemas sociais em Antioquia. Embora se trate de uma situação que não é exclusiva deste Departamento, e que se repete em todos os lugares onde predominam as estratégias do desenvolvimento, ou seja, nos espaços em que a forma de conceber as intervenções sociais, neste caso da segurança alimentar, permaneça no senso comum imposto para atender essa problemática.

Em quanto o foco estiver na fome, na pobreza, na subnutrição e no nível mundial, certamente continuarão se procurando soluções mágicas através de estratégias desenvolvimentistas, o panorama não vai mudar. Já foram feitas inúmeras tentativas para eliminar a insegurança alimentar mundial, mas o problema segue presente e cada vez é mais crítico, levando em conta que não se trata só de insegurança alimentar por fome ou subnutrição, senão também pelo desconhecimento de adequadas práticas alimentares e estilos de vida saudáveis.

Desta forma, neste trabalho foi realizada uma análise histórica da questão alimentar mundial até a constituição da política pública MANA, onde os aportes teóricos de Escobar (1988, 2007) foram de grande utilidade para compreender como a estratégia do desenvolvimento funciona, alterando realidades sociais existentes e modificando a forma de pensar das pessoas. Por fim, consideramos que essa estratégia de desenvolvimento condicionou a atual configuração da política pública MANA e que, da forma como ela está constituída, não conseguirá alcançar o objetivo proposta de garantir SAN para toda a população do Departamento de Antioquia.

Referencias

ANTIOQUIA, Departamento de. Gerencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional. **Informe de gestión Política Pública MANA 2004-2007**. 2007

ANTIOQUIA, Departamento de. Dirección Seccional de Salud. **Informe Estructura de la mortalidad general según CIE 10 Antioquia 2006 a 2010**. 2012a. Disponible em: <http://www.dssa.gov.co/index.php/descargas/251-capituloestructuramortalidad/file>. Acceso em: 28 mar. 2014.

ANTIOQUIA, Departamento de. Secretaría de Planeación. **Anuario estadístico de Antioquia**. 2012b. Disponible em: <http://antioquia.gov.co/index.php/planeacion/6865-antioquia-estadisticas-e-indicadores->. Acceso em: 1 abr. 2014

COLOMBIA, República de. **Constitución Política de Colombia**. 1991. disponible em: <http://www.slideshare.net/yuan0817/constitucion-politica-de-colombia-pdf>. Acceso Em: 3 abr. 2014

COLOMBIA, República de. Concejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES- 113. **Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN)**. 2008

COLOMBIA, República de. Defensoría del pueblo. **Las políticas públicas en Colombia: un análisis desde los derechos humanos**. 2011

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

ESCOBAR, Arturo. Power and Visibility: Development and the Invention an Management of the Third World. **Cultural Antropology**, v. 3, n. 4, 1988, p. 428-443.

ESCOBAR, Arturo. **La invención del tercer mundo, construcción y deconstrucción del desarrollo**. Editorial el perro y la rana. Caracas. 2007

FAÉ. Rogério. **Os discursos sobre desenvolvimento como recursos político-estratégicos: o Banco Mundial como organização central no campo discursivo do desenvolvimento**. Porto alegre. 2009. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração. Universidade Federal

de Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.

MALUF, R. **Segurança alimentar e nutricional**. Editorial Vozes. Petrópolis. 2007

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA – FAO-. 2009. **Declaração da Cúpula Mundial sobre Segurança Alimentar**. Roma, novembro de 2009. Disponível em: http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/Docs/Final_Declaration/K6050S_WSFS_OE_WG_06.pdf. Acesso em: 22 abr. 2014.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA –FAO-. 2011. **La seguridad alimentaria: información para la toma de decisiones, guía práctica**. FAO, 2011. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/014/al936s/al936s00.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2014.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA –FAO-; FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA –FIDA-; PLAN MUNDIAL DE ALIMENTOS –PMA-. **El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2012**. El crecimiento económico es necesario pero no suficiente para acelerar la reducción del hambre y la malnutrición. Roma, FAO, 2012.

SHAW, J. **World Food security**. A history since 1945. Editorial Palgrave Macmillan. Houndmills. 2007