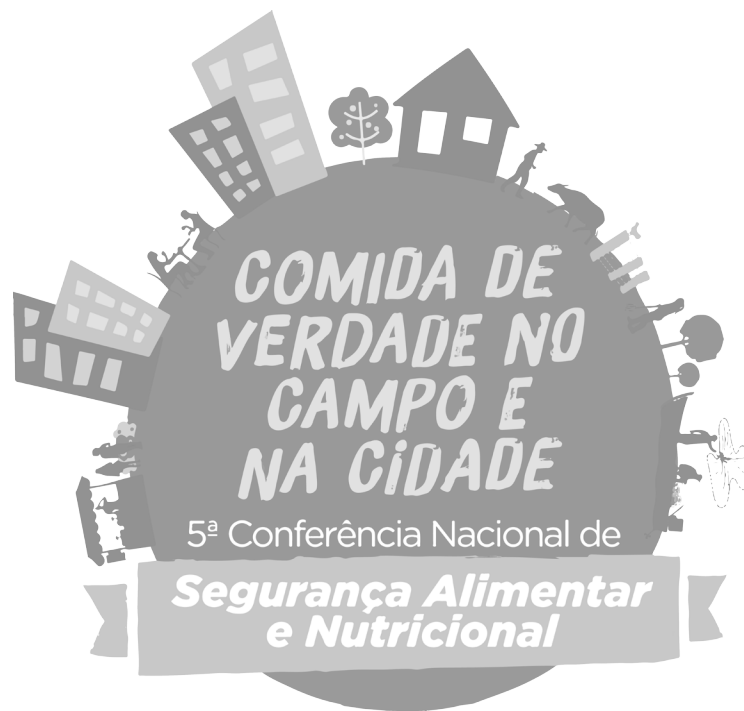


DOCUMENTO DE REFERÊNCIA



Brasília - Junho 2015



Curta a página do Consea no Facebook  
[www.facebook.com/conseanacional](http://www.facebook.com/conseanacional)

## Sumário

Apresentação.....	5
Introdução .....	6
Eixo 1 – Comida de verdade: avanços e obstáculos para a conquista da alimentação adequada e saudável e da soberania alimentar .....	9
1. Afinal de contas, o que é comida de verdade? .....	9
2. Um sistema agroalimentar que impacta na produção de comida de verdade no mundo .....	11
3. Em direção à comida de verdade .....	13
Eixo 2 – Dinâmicas em curso, escolhas estratégicas e alcances das políticas públicas .....	15
1. Erradicação da fome e os desafios da pobreza e desigualdade social.....	15
2. Evolução da produção agroalimentar e suas repercussões ambientais, sociais e no padrão alimentar.....	17
3. Estratégias e políticas soberanas de abastecimento alimentar e as questões de SAN nos centros urbanos..	20
4. Direito à terra e ao território e a vulnerabilização de grupos sociais rurais.....	22
5. Desigualdades de gênero e implicações na produção e consumo da alimentação saudável.....	25
6. Fatores limitantes do acesso universal à água como alimento e como recurso produtivo.....	27
7. A atenção à saúde e a segurança alimentar e nutricional.....	28
8. Processos permanentes de educação alimentar e nutricional e de preservação dos conhecimentos tradicionais; pesquisa e formação nas áreas de Segurança Alimentar e Nutricional e do Direito Humano à Alimentação Adequada.....	32
9. Atuação internacional e cooperação Sul-Sul a partir dos princípios e diretrizes da política nacional de SAN.....	34
Eixo 3: Fortalecimento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan).....	36
1. Como nasce o Sisan .....	36
2. Intersetorialidade.....	37
3. Participação social.....	38
4. Gestão e regulamentação do Sisan e o pacto federativo .....	39
5. Participação das organizações com e sem fins lucrativos .....	40
6. Exigibilidade e monitoramento do Direito Humano à Alimentação Adequada .....	41
Lista de Siglas .....	43
Anexo 1–Estrutura do Relatório Final das Conferências Estaduais e do Distrito Federal .....	46
Anexo 2 –Documentos complementares.....	48

# SEGURANÇA ALIMENTAR



Cordel de autoria de Juvaldino Nascimento da Silva, Senhor do Bonfim, Bahia

Queremos vossa atenção  
Nesses versos popular  
Rimado ou sem a rima  
Queremos manifestar  
O conceito que temos  
De segurança alimentar

Todo mundo tem direito  
De poder se alimentar  
Com alimentos saudáveis  
Todo dia e sem parar  
Respeitando os costumes  
E a cultura do lugar

A agricultura familiar  
É quem produz alimentos  
Mas precisa ter a terra  
A água e implementos  
Sem agredir a natureza  
Dando a ela seu sustento

A falta de alimentos  
Existe em todo lugar  
Esse tipo de problema  
Nós temos que superar  
Distribuindo terra e água  
Para o agricultor cultivar

Adquirindo terra e água  
Alguns problemas vão acabar  
Principalmente a fome  
E a obesidade popular  
Trazendo paz e saúde  
Para o povo do nosso lugar

Para acabar com a fome  
E também a obesidade  
As doenças associadas  
Da nossa sociedade  
Precisamos de alimentos  
Saudáveis e em quantidade

O direito alimentar  
É parte fundamental  
De condições necessárias  
Mas também essencial  
De forma igualitária  
E não discriminial

Todo País tem direito  
À soberania alimentar  
Produção e distribuição  
É garantia, a Lei nos dá!  
Cabe aos nossos governantes  
Fazer isso funcionar



## Apresentação

Este Documento de Referência é um convite ao engajamento e renovação de compromissos da sociedade e governos para a participação no processo que nos levará à 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), no período de 3 a 6 de novembro de 2015, em Brasília, mobilizados pelo significativo lema – Comida de verdade no campo e na cidade: por direitos e soberania alimentar.

Visa subsidiar os debates e propostas das conferências estaduais e do Distrito Federal, e, na medida do possível, das Conferências Municipais e Territoriais.

Aborda os conteúdos dos três eixos da Conferência: (a) Comida de verdade: avanços e obstáculos para a conquista da alimentação adequada e saudável e da soberania alimentar; (b) Dinâmicas em curso, escolhas estratégicas e alcances das políticas públicas; (c) Fortalecimento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan).

Sua elaboração coube à Subcomissão de Conteúdo e Metodologia da 5ª CNSAN, constituída de conselheiros e conselheiras da sociedade civil e representantes de governo que integram a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan). Contou ainda com a contribuição da Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). A versão final foi submetida à apreciação do Grupo Executivo da 5ª CNSAN, que a aprovou.

Não estão previstas propostas de alteração dos conteúdos do texto, pois o objetivo, como seu próprio nome indica, é servir de referência aos debates.

Para a etapa da Conferência Nacional, será produzido um Documento Síntese com a incorporação de reflexões e deliberações emanadas das conferências estaduais e do Distrito Federal, bem como dos quatro Encontros Temáticos, a saber: (i) Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional na Amazônia; (ii) Atuação das Mulheres na Construção da Soberania e da Segurança Alimentar e Nutricional; (iii) Água e Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional; (iv) Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional da População Negra e dos Povos e Comunidades Tradicionais.

É a determinação cidadã e democrática de assegurar a representação de amplos segmentos da sociedade com sua diversidade, em diálogo com as instâncias governamentais, que propiciará o exercício de reflexões para o reconhecimento de conquistas, problematização dos desafios e inovação de propostas. E este é o relevante papel do processo da realização das conferências estaduais, distrital, municipais e/ou territoriais/regionais ao qual se soma o conjunto dos encontros temáticos.

Este caminho é fundamental para atingirmos o macro objetivo da 5ª Conferência de “ampliar e fortalecer os compromissos políticos para a promoção da soberania alimentar, garantindo a todas e todos o direito humano à alimentação adequada e saudável, assegurando a participação social e a gestão intersetorial no Sistema, na Política e no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”.

Boa Leitura e votos de êxito na realização das conferências!

Maria Emília Lisboa Pacheco  
Presidenta do Consea



## Introdução

A 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (5ª CNSAN) ocorre após quase 10 anos da promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional<sup>1</sup>, e após 5 anos da publicação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Decreto nº 7.272/2010). Desde 2003, com a recriação do Consea Nacional e com a inclusão do combate à fome como eixo estratégico da atuação governamental, muitos passos foram dados no sentido de fortalecer uma política de Estado voltada para a SAN. A consagração da alimentação como direito básico previsto na Constituição Federal (CF) significou o reconhecimento da SAN como direito de todas e todos, responsabilizando o Estado pela sua garantia e demandando da sociedade efetivo engajamento.

A saída do Brasil do Mapa Mundial da Fome, em 2014, e a melhoria de vários indicadores nos últimos anos, tais como a redução significativa da pobreza, extrema pobreza e da desigualdade e a melhoria nos índices de segurança alimentar e nutricional, são resultados da implementação de um conjunto de políticas voltadas para a garantia de uma alimentação adequada e saudável para todas e todos.

Estes avanços são ainda mais expressivos pelo fato de terem sido desenvolvidos em um ambiente político institucional marcado pelo constante diálogo e negociação entre governo e sociedade civil.

Mas o Brasil ainda é um país com extrema desigualdade social, que se expressa nas disparidades de renda, nas desigualdades no acesso aos recursos e também nas desigualdades regionais, raciais e étnicas. A população negra, os povos indígenas e os povos e comunidades tradicionais continuam com os piores índices de insegurança alimentar.

Este é o momento de fortalecer a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) nas esferas nacional, estadual e municipal e avançar na implementação dos princípios da soberania alimentar e do direito humano à alimentação adequada.

É necessário assegurar as conquistas alcançadas e ao mesmo tempo reforçar, reorganizar e construir políticas que respondam tanto aos novos desafios que se apresentam como aos que persistem, que se explicam em grande medida pelo modelo vigente de produção e consumo de alimentos.

A predominância da produção não sustentável no país, baseada no agronegócio exportador, com a adoção de práticas nocivas à saúde e ao meio ambiente, tais como o uso abusivo de agrotóxicos, a crescente liberação dos transgênicos e uma propaganda que destrói práticas alimentares tradicionais, têm produzido consequências perversas para a segurança alimentar e nutricional, assim como degradação ambiental, exclusão social e impactos na saúde humana.

<sup>1</sup> Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.

Nas últimas décadas, mudanças nas estruturas de abastecimento e o crescente controle privado dos mercados têm condicionado o consumo dos alimentos e impactado nos hábitos alimentares. Tem crescido o consumo de alimentos processados e ultraprocessados<sup>2</sup> pela população. O aumento do sobrepeso e obesidade, bem como das doenças crônicas não transmissíveis, está diretamente associado a este padrão alimentar.

Esses e outros desafios ganham contornos mais preocupantes quando se considera o contexto político e econômico atual. Por um lado, no campo político, chama a atenção a articulação de diversas forças sociais com o objetivo de enfatizar uma agenda conservadora, que ameaça direitos conquistados ao longo das últimas décadas. O crescimento de bancadas parlamentares ligadas, por exemplo, a setores que pregam abertamente: a restrição a direitos; o racismo, o machismo e o ódio; o questionamento da democracia participativa; e a restrição de políticas públicas diretamente responsáveis por importantes avanços sociais, assim como as medidas de ajuste fiscal, podem impactar negativamente nas conquistas relativas à segurança alimentar e nutricional e constituem-se em ameaça grave ao processo de desenvolvimento social e político do país.

Por outro lado, estamos no início de um novo ciclo de governo. O próximo período do Plano Plurianual (PPA 2016-2019), em elaboração pelo governo federal e pelos governos estaduais e distrital, e a atualização do 2º Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan) constituem momentos oportunos para discutir os rumos do país e estabelecer um movimento amplo e participativo em defesa de um modelo de sociedade mais justo e sustentável, uma mobilização nacional em defesa da comida de verdade no campo e na cidade.

As conferências nos estados, no Distrito Federal, em municípios e territórios, ao congregarem milhares de participantes, são fundamentais para o fortalecimento e a ampliação do movimento nacional em prol da soberania e da segurança alimentar e nutricional enquanto instrumento de reafirmação de direitos e de resistência contra os retrocessos.

Para maiores avanços na consolidação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) nos estados e municípios é essencial que a sociedade identifique a centralidade da segurança alimentar e nutricional para a equidade e para o desenvolvimento do país.

Este documento pretende contribuir para o debate destas e outras questões durante o processo que leva à 5ª Conferência Nacional de SAN. Ele está organizado em três eixos que buscam animar a discussão tanto em âmbito nacional como nos estados, Distrito

---

<sup>2</sup> Produtos ultraprocessados, segundo o Guia Alimentar para a População Brasileira, são formulações industriais feitas inteiramente ou majoritariamente de substâncias extraídas de alimentos (óleos, gorduras, açúcar, amido, proteínas), derivadas de constituintes de alimentos (gorduras hidrogenadas, amido modificado) ou sintetizadas em laboratório com base em matérias orgânicas como petróleo e carvão (corantes, aromatizantes, realçadores de sabor e vários tipos de aditivos usados para dotar os produtos de propriedades sensoriais atraentes). Para elaboração destes produtos são utilizadas técnicas como extrusão, moldagem e pré-processamento por fritura ou cozimento. Exemplos: biscoitos, sorvetes, balas e guloseimas em geral, cereais açucarados para desjejum matinal, bolos e misturas para bolo, barras de cereal, sopas, macarrão e temperos ‘instantâneos’, molhos, salgadinhos “de pacote”, refrescos e refrigerantes, iogurtes e bebidas lácteas adoçadas e aromatizadas, bebidas energéticas, refeições congeladas, hambúrgueres e extratos de carne de frango ou peixe empanados do tipo nuggets, salsichas e outros embutidos, pães de forma, pães para hambúrguer ou hot dog, pães doces e produtos panificados.



Federal, municípios e territórios no processo de organização de suas conferências.

O **primeiro eixo** procura problematizar o lema da conferência, a ideia de comida de verdade associada à soberania alimentar e aos direitos. Afinal, do que estamos falando quando convocamos o país para refletir sobre “comida de verdade”?

No **segundo eixo**, são abordadas questões que dialogam com as oito diretrizes da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Essas reflexões podem contribuir para a discussão das realidades locais e sua relação com os planos estaduais, distrital e municipais elaborados, em revisão ou, ainda, em construção.

Por fim, o **terceiro eixo** discute o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), arcabouço institucional que dá sustentação às decisões e medidas pactuadas e implementadas pelo conjunto de atores – públicos e privados e dos três níveis de governo – responsáveis pela implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Em anexo, encontram-se a proposta de estrutura do Relatório Final das Conferências Estaduais e do Distrito Federal (Anexo 1) e sugestões de leituras complementares para aprofundar os debates (Anexo 2).



## **Eixo 1 – Comida de verdade: avanços e obstáculos para a conquista da alimentação adequada e saudável e da soberania alimentar**

### **1. Afinal de contas, o que é comida de verdade?**

O conceito de comida de verdade está diretamente associado ao de alimentação adequada e saudável, direito humano básico e reconhecido pela Constituição Federal brasileira. Na 3ª Conferência Nacional, em 2007, foi aprofundado o conceito de alimentação adequada e saudável que pressupõe a garantia ao acesso permanente e regular a alimentos produzidos de forma socialmente justa, ambientalmente sustentável e livres de contaminantes físicos, químicos e biológicos e de organismos geneticamente modificados. Deve também ser adequada aos aspectos biológicos, de acordo com o curso da vida e às necessidades alimentares especiais dos indivíduos e grupos, atender aos princípios da variedade, equilíbrio, moderação e prazer e às dimensões geracionais, de gênero e de etnia. Mas, igualmente importante, precisa também atender às dimensões e valores socioculturais e referências locais e tradicionais – que conformam identidades sociais, étnicas e culturais – no modo como temos acesso e transformamos os alimentos e nos atos de cozinhar e comer. Significa, portanto, valorizar a nossa alimentação como patrimônio imaterial nacional.

A alimentação e o ato de comer compõem parte importante da cultura de uma sociedade. Estão relacionados à identidade e ao sentimento de pertencimento social das pessoas e envolvem, ainda, aspectos relacionados ao tempo e à atenção dedicados a estas atividades, ao ambiente onde eles se dão, à partilha das refeições, ao conhecimento e informações disponíveis sobre alimentação, aos rituais e tradições e às possibilidades de escolha e acesso aos alimentos.

Nosso patrimônio alimentar é resultado do diálogo histórico entre culturas diversas como a dos povos indígenas, dos migrantes forçados da África e das populações migrantes portuguesa, espanhola, italiana e japonesa, entre outras. Somado a isso, os distintos biomas que compõem nosso país proporcionam uma valiosa biodiversidade, expressa pela variedade de frutas, verduras, legumes, sementes oleaginosas, cereais e leguminosas, contribuindo não apenas com o nosso patrimônio culinário, mas também com uma imensa disponibilidade de variados nutrientes, essenciais para uma alimentação saudável.

No sentido inverso da variedade, sustentabilidade e saúde, o modelo agrícola predominante tem provocado um impacto negativo gerando o comprometimento da biodiversidade, a degradação ambiental e mudanças socioculturais. Ao mesmo tempo ocorrem mudanças no âmbito do consumo, que provocam a desvalorização de muitos de nossos alimentos que historicamente integraram a dieta dos(as) brasileiros(as). Da mesma maneira, os processos de urbanização, o desenvolvimento de novas tecnologias e a crescente industrialização, combinados com o enfraquecimento do papel regulador do Estado, foram oportunos para a indústria de alimentos produzir comidas rápidas, pré-preparadas e produtos ultraprocessados. Estes tipos de produtos e refeições, caracterizados pela alta concentração de sal, açúcar e gorduras, têm sua venda alavancada por ações agressivas de *marketing* (diferentes promoções e propaganda), que interferem diretamente nas escolhas alimentares de todos(as) nós. As estratégias de promoção comercial têm levado à alteração no padrão alimentar da população brasileira, com aumento na participação dos produtos ultraprocessados na dieta em todos os estratos de renda.

Felizmente, ainda persistem hábitos tradicionais de alimentação, como o consumo de arroz e feijão. A Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF 2008-2009) revelou que 1/5 da população



brasileira ainda baseia sua alimentação em alimentos *in natura* ou minimamente processados. Nas áreas rurais, ainda é maior o consumo de alimentos básicos, como arroz, feijão, batata-doce, mandioca, farinha de mandioca, frutas e peixes. Em contraste, nas áreas urbanas ocorre o crescimento do consumo de produtos ultraprocessados, como biscoitos, salgados, massas e refrigerantes.

Observa-se que, apesar de, em algumas regiões brasileiras, tradições culturais e alimentares estarem sendo descaracterizadas, com a perda da identidade cultural alimentar, diversas outras regiões ainda resistem às mudanças, preservando suas características em relação ao consumo de alimentos tradicionais. São exemplos a farinha de mandioca, peixe fresco e açaí que predominam na Região Norte, e o arroz, feijão, carne bovina e leite mais consumidos na Região Centro-Oeste. O mesmo se observa em relação a determinados grupos da população, como povos tradicionais, povos religiosos, pessoas com necessidades especiais e/ou com dieta diferenciada, como os vegetarianos.

Estes resultados indicam que ainda temos um cenário favorável para reversão do aumento no consumo dos produtos ultraprocessados e valorização da alimentação adequada e saudável. O desafio, portanto, é fortalecer e resgatar hábitos alimentares tradicionais e saudáveis e a dimensão simbólico-cultural de nossa alimentação.

É importante destacar que está ocorrendo a perda da capacidade das pessoas prepararem suas próprias refeições e a redução drástica do tempo dedicado às atividades relacionadas à alimentação como, por exemplo, compras, preparo e o consumo propriamente dito. Estes obstáculos são reforçados pelas características do sistema de abastecimento, principalmente nas cidades, que concentram os estabelecimentos de varejo em regiões de maior poder aquisitivo, levando ao enfraquecimento, por exemplo, de feiras livres e pequenos empreendimentos. Uma das consequências deste modelo é o que tem sido chamado de “desertos alimentares”, regiões urbanas onde grandes contingentes populacionais, preponderantemente de menor renda, não contam com oferta acessível de alimentos variados e frescos nas proximidades de suas moradias.

Comida de verdade é, portanto, uma questão de soberania alimentar, pois se relaciona ao direito dos povos de decidir sobre o quê e como produzir e consumir os alimentos. Envolve o acesso e o direito à informação das populações tanto urbanas como rurais e a autonomia de agricultores(as) familiares, camponeses(as) e povos e comunidades tradicionais. Num sentido mais amplo, diz respeito também à soberania das nações em suas escolhas alimentares, confrontadas pelas tendências globais de padronização da produção e dos hábitos alimentares conduzidas por corporações transnacionais.

Cabe lembrar e reafirmar que a Losan (Lei nº 11.346/2006) consagrou a articulação entre as dimensões alimentar e nutricional da SAN, vinculando-a ao direito humano à alimentação e ao princípio da soberania alimentar. No Brasil, segurança alimentar e nutricional (SAN) é o direito de todos e todas ao acesso regular e permanente a alimentos saudáveis e adequados e que não comprometa a realização de nenhum outro direito. A garantia da SAN requer o respeito à diversidade cultural e a preservação da sociobiodiversidade por meio de sistemas de produção e consumo sustentáveis. Nesta definição e também no que apresentamos sobre o que é “Comida de Verdade”, estão contempladas as duas dimensões do Direito Humano à Alimentação Adequada – estar livre da fome e ter acesso a uma alimentação adequada – e reafirmada a primazia da soberania alimentar.



## 2. Um sistema agroalimentar que impacta na produção de comida de verdade no mundo

O sistema alimentar global e suas repercussões na soberania e segurança alimentar e nutricional e no Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) dos povos sempre recebeu atenção destacada nas Conferências Nacionais de SAN e nos documentos do Consea devido à sua repercussão na formulação das políticas nacionais e também na atuação internacional do Brasil. As questões internacionais ganham maior destaque em contexto de convergência de crises (econômico-financeira, alimentar, ambiental, climática, energética e política) com fortes impactos sobre a realização de direitos dos povos. Apesar da discreta melhoria no acesso à alimentação ao redor do mundo, em 2015, cerca de 795 milhões de pessoas, na sua maior parte mulheres e pessoas que vivem no meio rural, continuam com acesso precário a alimentos<sup>3</sup>.

As tendências hegemônicas no sistema alimentar mundial promovem modelos agrícolas e padronizam um modo de consumo que compromete a sociobiodiversidade, concentram o controle dos mercados de alimentos em um reduzido número de corporações transnacionais, subordinam os alimentos aos circuitos especulativos mundiais e dão centralidade a um padrão de comércio internacional causador de insegurança alimentar e nutricional. Além disso, os resquícios do neoliberalismo limitam a capacidade de ação e regulação dos Estados, aprofundando as vulnerabilidades dos sistemas alimentares nacionais.

Os modelos agrícolas baseados na concentração fundiária, nas monoculturas de grande escala e altamente *tecnificadas*, no uso intensivo de insumos químicos e na difusão de sementes transgênicas, buscam justificar-se pela necessidade de aumento da produção, porém, foram incapazes de erradicar a fome em nosso planeta. Pelo contrário, vêm ocasionando intenso desequilíbrio e degradação ambiental, comprometimento da qualidade e da disponibilidade da água, exaustão dos solos, perda de fertilidade, contaminação e fragilização dos ecossistemas e elevados índices de perdas.

---

<sup>3</sup> O Estado da Insegurança Alimentar no Mundo 2015 (The State of Food Insecurity in the World 2015), disponível em <http://www.fao.org/hunger/key-messages/en/>



### As sementes transgênicas

Não há estudos comprovando a segurança, para consumo humano, do uso de produtos derivados de sementes transgênicas a longo prazo. Contudo, há evidências que estes produtos aumentam o risco de graves distúrbios mamários, hepáticos e renais em camundongos. Também, ao contrário do que se apregoava, as lavouras com sementes transgênicas têm demandado o uso intensivo de agrotóxicos, que afetam não só as culturas nas quais são aplicados, como contaminam solo, ar e água e impactam na saúde dos(as) trabalhadores(as), das populações que residem próximo às áreas contaminadas e dos(as) consumidores(as) desses alimentos. O efeito disso é o aumento de casos de intoxicações agudas e crônicas, câncer, infertilidade, más formações congênitas, abortos, doenças do fígado, rins, respiratórias, neurológicas, entre outros efeitos, além de afetar a autonomia dos agricultores familiares no acesso, desenvolvimento e circulação de sementes crioulas, orgânicas, varietais e convencionais (Consea, 2014a, 2014b)<sup>4</sup>. O Brasil possui a segunda maior área cultivada com transgênicos do mundo. Em oito anos, mais do que dobrou a quantidade utilizada dessas sementes nas lavouras brasileiras<sup>5</sup>. Inúmeros países já proibiram o plantio de sementes transgênicas e a importação de produtos delas derivados.

Merecem ainda atenção outras iniciativas baseadas na manipulação genética de sementes, na formulação de misturas alimentares e na biofortificação de alimentos que são apresentadas como soluções definitivas para a fome e desnutrição. Considerando que não foi comprovada a ausência de efeitos prejudiciais aos organismos, à cadeia produtiva e ao meio ambiente, a difusão destas estratégias não deveria ocorrer pelo princípio da precaução. Ainda mais levando-se em conta que iniciativas desta natureza, introduzidas principalmente nos países empobrecidos com apoio de fundações privadas, ameaçam a soberania e a diversidade alimentar tradicional e a soberania dos países.

Cabe ressaltar que o caminho adotado pelo Brasil, com adoção de estratégias estruturais centradas na ampliação da capacidade de produção da agricultura familiar e do acesso a alimentos, permitiu eliminar a fome e a desnutrição como problemas endêmicos sem lançar mão de estratégias semelhantes.

O Brasil ocupa um lugar importante, tanto na conformação do sistema alimentar global, quanto nas iniciativas visando transformá-lo. Por um lado, a expansão do comércio internacional de *commodities* alimentares neste início do século XXI, aí incluída a crise alimentar mundial que eclodiu em 2006/2007, trouxe vultuosos ganhos comerciais ao setor agroexportador brasileiro, confirmando a posição destacada do país num sistema alimentar mundial que segue promovendo modelos de produção e consumo com conhecidas mazelas socioambientais e para a saúde humana. Por outro lado, tem-se investido em estratégias para incentivo e fortalecimento da produção familiar, ampliado o seu acesso a mercados institucionais e induzido a transição agroecológica.

<sup>4</sup> Consea – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Mesa de Controvérsias sobre impactos dos agrotóxicos na soberania e segurança alimentar e nutricional e no direito humano à alimentação adequada. Brasília, DF: CONSEA, 2014a. [relatório final]; Consea – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Mesa de Controvérsias sobre transgênicos. Brasília, DF: CONSEA, 2014b. [relatório final]

<sup>5</sup> Passou de 70 kg de sementes por hectares, em 2002, para mais de 150 kg por hectare em 2010. Fonte: Relatório Indicadores de Desenvolvimento Sustentável, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).



No plano internacional, tem havido significativa expansão da cooperação técnica e da ajuda humanitária brasileira no campo da segurança alimentar e nutricional (SAN). É parte deste contexto a visibilidade conquistada pela experiência brasileira no enfrentamento da fome e na construção social da SAN, desde 2003. Verifica-se também maior envolvimento das organizações da sociedade civil brasileira com ações de âmbito internacional, incluindo a crescente atenção dada ao tema pelo Consea e muitos Conseas estaduais, e também pela Caisan.

### 3. Em direção à comida de verdade

Essa breve descrição das características atuais de nossa alimentação remete ao lema da 5ª CNSAN: “Comida de verdade no campo e na cidade: por direitos e soberania alimentar”. Este lema pretende instigar os governos e a sociedade a refletirem e apresentarem proposições para avançarmos na garantia da soberania e da segurança alimentar e nutricional no Brasil, com um foco inédito em relação às conferências anteriores ao dar visibilidade a todas as etapas e dimensões que desembocam no que está no nosso prato para comermos. O lema chama a atenção para a indissociabilidade do campo e da cidade para a definitiva erradicação da fome com acesso à alimentação adequada e saudável para todas e todos, para a importância de revitalizar nossa diversidade cultural enquanto patrimônio, e também para a proteção da nossa sociobiodiversidade.

Comer enquanto ato político pode induzir e fortalecer a produção de comida de verdade. Cada vez mais pessoas e setores sociais vêm se envolvendo na busca por uma alimentação saudável. Nota-se uma maior preocupação em conhecer a identidade dos produtos, sua origem, quem os produziu. Há um debate crescente sobre a urgência do Estado fortalecer seu papel regulador para controlar as práticas de promoção comercial, redefinir os parâmetros de composição e rotulagem de produtos ofertados à população, bem como o controle e redução do uso de agrotóxicos. Muitos setores sociais se engajam na ampliação dos mercados de produtores e na formação de grupos de compras de produtos agroecológicos e da agricultura familiar local, incluindo a urbana. Tais iniciativas valorizam modos de produzir ambientalmente sustentáveis e valorizam, ainda, a proteção e conservação do patrimônio imaterial e genético, a culinária local e os usos e conhecimentos tradicionais sobre a biodiversidade.

A escolha do lema da Conferência expressa as conquistas e também os desafios do Brasil na agenda de SAN para a realização de direitos e da soberania alimentar. É inegável a melhoria nos índices de insegurança alimentar no país, resultado de um conjunto de políticas de enfrentamento da fome, promoção da inclusão produtiva e social, fortalecimento da agricultura familiar, camponesa e indígena, valorização do salário mínimo e recuperação do emprego, redução das desigualdades sociais, dentre outras, em um ambiente de participação e controle social.

Contribuição fundamental para promover a comida de verdade vem sendo dada pela nova edição do Guia Alimentar para a População Brasileira, lançado em 2014, reconhecido nacional e internacionalmente por ressaltar os diversos aspectos relacionados à alimentação, aos modos de comer e à prática culinária. Traz recomendações baseadas em comida de verdade, aborda diversos obstáculos para que as recomendações possam ser implementadas e reconhece o papel central da atuação do Estado.



Os desafios à realização do DHAA e da soberania alimentar no Brasil<sup>6</sup> estão relacionados a aspectos estruturais da sociedade brasileira e do modelo de desenvolvimento prevalecente, bem como à maneira como se organiza o sistema alimentar mundial e sua reprodução em nosso país. Essas questões serão abordadas no próximo item, o Eixo 2, que trata das dinâmicas em curso, das escolhas estratégicas e das políticas necessárias para enfrentar os desafios mencionados anteriormente. Note-se que o Eixo 2 busca aportar insumos para a reflexão em torno das oito diretrizes que atualmente compõem o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Plansan, sem, no entanto, pretender esgotá-las<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Uma abordagem abrangente desses desafios pode ser encontrada na Carta Política do Encontro Nacional 4<sup>a</sup> CNSAN + 2, realizado em 2014.

<sup>7</sup> Para mais informações sobre as Diretrizes, recomenda-se a leitura dos seguintes documentos: Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2012 – 2015

[http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/LIVRO\\_PLANO\\_NACIONAL\\_CAISAN\\_FINAL.pdf.pagespeed.ce.NSQXeyLv0S.pdf](http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/LIVRO_PLANO_NACIONAL_CAISAN_FINAL.pdf.pagespeed.ce.NSQXeyLv0S.pdf)

Balanço das Ações do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2012 – 2015

<http://www4.planalto.gov.br/Consea/publicacoes/balanco-plansan>

Relatório do Encontro Nacional 4<sup>ª</sup> Conferência +2

<http://www4.planalto.gov.br/Consea/publicacoes/relatofinalversaofinal.pdf/view>



## Eixo 2 – Dinâmicas em curso, escolhas estratégicas e alcances das políticas públicas

### 1. Erradicação da fome e os desafios da pobreza e desigualdade social<sup>8</sup>

O Brasil conquistou importantes avanços sociais na última década como resultado de diversas ações públicas dirigidas a esse fim, destacando-se a política de valorização do salário mínimo, o aumento do crédito e do emprego formal, a ampliação dos programas de transferência de renda e a reconstrução e ampliação da matriz de políticas sociais. Incluem-se nessa matriz a consolidação da rede de proteção social, o reconhecimento e a garantia dos direitos sociais básicos nas políticas públicas com a conseqüente expansão da oferta de serviços públicos, e o avanço na institucionalização da política de segurança alimentar e nutricional. O acesso à alimentação foi significativamente ampliado com o crescimento da renda familiar e o fortalecimento da agricultura familiar, camponesa e indígena, acompanhado de redução das desigualdades e de melhorias em vários indicadores sociais.

Esse conjunto de medidas possibilitou erradicar a fome endêmica no país que, em 2014, deixou de constar do Mapa Mundial da Fome elaborado pela FAO. Em 1990, 22,5 milhões de pessoas estavam subalimentadas, enquanto que, em 2013, esse número se reduziu drasticamente para 3,4 milhões de pessoas, o que representa uma queda de 85%. Na mesma direção, verificou-se grande redução na pobreza extrema e nas desigualdades de renda, bem como nos níveis de insegurança alimentar.

Conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE), entre 2004 e 2013, a taxa de extrema pobreza caiu de 7,6% para 4% da população, enquanto que a taxa de pobreza passou de 22,4% para 9,0%. A insegurança alimentar grave foi reduzida de 6,9% dos domicílios, em 2004, para 3,2% em 2013. Contudo, permanece a disparidade por cor ou raça, pois a insegurança alimentar moderada ou grave correspondia a 29,8% entre os pretos e pardos, enquanto que, entre os brancos, a proporção foi de 14,4%. As prevalências da insegurança alimentar moderada ou grave são maiores nos domicílios cuja pessoa de referência é do sexo feminino e entre os pretos e pardos. A escolaridade também é um fator importante na determinação da insegurança alimentar.

Essa mesma disparidade também é encontrada entre os povos indígenas e quilombolas. Por exemplo, mais da metade (55,6%) dos adultos quilombolas estão em situação de insegurança alimentar no Brasil, e o percentual atinge patamar de 41,1% quando incluídas as crianças e os adolescentes<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Este item dialoga principalmente com a Diretriz I do Plansan: “Promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional”.

<sup>9</sup> A este respeito, ver: Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Quilombos do Brasil: segurança alimentar e nutricional em territórios titulados. Cadernos de Estudo – Desenvolvimento Social em Debate, N° 20. Brasília: 2014.

<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/cadernos%20de%20estudos20.pdf>



A análise da evolução do indicador de pobreza multidimensional proposto pelo Banco Mundial também revela tendência de queda acentuada e sistemática entre os anos de 2001 e 2013. Em 2001, o percentual de pobres era de 9,3 % da população; já em 2013, esse percentual era de 1,1%. O amplo conjunto de políticas sociais e a dinâmica do mercado de trabalho contribuíram para que 14 milhões de pessoas saíssem da condição de pobreza multidimensional (de 16 milhões em 2001 para 2,2 milhões em 2013).

No enfrentamento da pobreza e extrema pobreza, destaca-se a implementação do Programa Bolsa Família que atende, atualmente, mais de 14 milhões de famílias que podem receber até R\$ 230,00 por mês, incluindo os benefícios variáveis. As condicionalidades da saúde e educação são compromissos assumidos tanto pelas famílias atendidas quanto pelo poder público, que é responsável pela oferta dos serviços públicos de saúde, educação e assistência social.

O Cadastro Único dos Programas Sociais (CadÚnico) tornou-se uma das tecnologias sociais mais reconhecidas e hoje é responsável por identificar e caracterizar as famílias de baixa renda, sendo uma ferramenta que permite tanto a identificação de famílias em situação de vulnerabilidade como qualifica o planejamento de ações por parte dos governos. Destaca-se que o cadastramento dos Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTE), a partir de 2004, tornou possível tirar da quase invisibilidade 15 grupos populacionais específicos, entre os quais estão os indígenas e os quilombolas, pescadores(as) artesanais, quebradeiras de coco e povos tradicionais de matriz africana.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) teve também forte expansão nos últimos anos. Em 2000, o PNAE atendia cerca de 37,1 milhões de escolares com um investimento de R\$ 901,7 milhões. Em 2013, foram atendidos 43 milhões de escolares com recursos da ordem de R\$ 3,5 bilhões. Além de ser considerado um dos maiores programas na área de alimentação escolar no mundo, o PNAE incentiva a organização e associação das famílias agricultoras. A Lei nº 11.947/2004, em seu artigo 14, determina que, no mínimo, 30% do valor repassado a estados, municípios e Distrito Federal pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) deve ser utilizado obrigatoriamente na compra de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária e as comunidades tradicionais quilombolas e indígenas.

Porém, as desigualdades enfrentadas por alguns segmentos da população e regiões do país ainda são significativas. São desigualdades relativas à renda e às condições de vida, e no acesso aos recursos naturais e aos meios de produção, à terra e ao território, às condições de saúde e nutrição e às políticas públicas. Os gastos com alimentação representam, em média, 19,8% do total das despesas com consumo familiar<sup>10</sup>. Quanto menor a renda, maior a participação da despesa com alimentação, que chega até a 27,8% para famílias com rendimento mensal de até R\$ 830,00.

A taxa de mortalidade infantil entre os povos indígenas continua 2,5 vezes maior em relação à média da população brasileira. A desnutrição também afeta em maior grau os povos indígenas e as comunidades tradicionais: 26% das crianças indígenas menores de 5 anos apresentam desnutrição crônica e 15% desnutrição aguda<sup>11</sup>. Entre as comunidades quilombolas, 18,7% das crianças menores de 5 anos apresentam desnutrição crônica e cerca de 6% desnutrição aguda<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Pesquisa de Orçamentos Familiares do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (POF/IBGE, 2009).

<sup>11</sup> 1º Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição de Povos Indígenas, 2008/2009. Realizado pela Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde (Abrasco) em parceria com Institute of Ibero-American Studies da Universidade de Goteborg, Suécia, com financiamento do Projeto Vigisus II, do Banco Mundial e da Fundação Nacional de Saúde (Funasa).

<sup>12</sup> Chamada Nutricional Quilombola, 2006, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).



É necessário, portanto, identificar claramente esses grupos populacionais em situação de insegurança alimentar e priorizá-los na implementação de políticas públicas de soberania e segurança alimentar e nutricional.

## 2. Evolução da produção agroalimentar e suas repercussões ambientais, sociais e no padrão alimentar<sup>13</sup>

A produção agrícola de alimentos no Brasil vem refletindo uma conjuntura de expansão do agronegócio concentrada na monocultura de grande escala, muitas vezes baseada em transgênicos, com alta concentração fundiária, tecnológica e creditícia. A elevada produtividade por área tem sido obtida a custo de impactos sociais e ambientais, gerando volumosas receitas para a agricultura de grande porte e corporações da cadeia agroalimentar, especialmente, as vinculadas como as exportações. Cabe a atenção para o fato de o modelo de monocultura priorizar o cultivo de um número reduzido de produtos em detrimento da extensa variedade de alimentos regionais. Essa menor variedade resulta na redução de nutrientes disponíveis e em padronização alimentar, desestimulando hábitos e culturas alimentares locais e tradicionais. Alimentos cultivados nesse modelo, como o milho e a soja, constituem a base de boa parte dos produtos ultraprocessados, relacionados a marcas transnacionais impulsionadas por intensa publicidade e propaganda. O consumo de ultraprocessados, portanto, aumenta a exposição aos alimentos transgênicos e produzidos com agrotóxicos, ao mesmo tempo em que reduz a variedade e qualidade do que comemos.

O modelo hegemônico, visando responder às constantes críticas por ser uma agricultura insustentável e emissora de gases causadores do efeito estufa, vem introduzindo novos pacotes tecnológicos, baseados em conceitos como “agricultura de precisão”, “agricultura inteligente” (*smart agriculture*) e “agricultura de baixo carbono”. Contudo, estas inovações preservam o modelo agrícola atual e suas repercussões sociais, como a concentração da terra, dos insumos e tecnologias, além de não serem adequadas ao amplo contingente de pequenos(as) agricultores(as), dos povos indígenas e povos e comunidades tradicionais. Outro aspecto é que estes pacotes também não equacionam antigos problemas de logística e infraestrutura e as elevadas perdas e desperdícios que ocorrem desde a colheita até o uso doméstico dos alimentos.

A despeito destas fragilidades, no entanto, o cerne da questão é que estes pacotes tecnológicos entram em conflito com mudanças estruturais propostas por inúmeras organizações e movimentos sociais que se pautam por outros paradigmas, inclusivos e sustentáveis, que dialogam com dimensões dos saberes e práticas tradicionais e mantêm outra relação com a natureza. Daí a importância de se caminhar em direção a uma agricultura de base agroecológica, entendida como um processo ao mesmo tempo social, econômico, ambiental e técnico que articula múltiplos atores, mercados, tecnologias, instituições e formas de conhecimento.

Em paralelo, a agricultura brasileira se caracteriza pela presença de um amplo contingente de unidades que compõe o que conhecemos como agricultura familiar. Segundo o último Censo Agropecuário do IBGE (2006), a agricultura familiar é numericamente majoritária em relação às unidades patronais (84% do total, com mais de 4 milhões de estabelecimentos familiares

<sup>13</sup> Este item dialoga principalmente com a Diretriz 2 do Plansan: “Diretriz 2: “Promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos”.



contra cerca de 500 mil patronais) e responde pela maior parte do emprego rural (cerca de 70%). Tudo isso, mesmo com as conhecidas restrições enfrentadas pelas famílias rurais no acesso à terra que as fazem ocupar fração minoritária da área total (24%). A agricultura realizada em bases familiares tem papel central na produção dos alimentos consumidos pelo povo brasileiro, constituindo um setor fundamental da base produtiva, econômica e social do Brasil.

Por esta razão, políticas públicas de apoio à produção e comercialização de alimentos da agricultura familiar ganharam relevância nos últimos 12 anos, com expansão do crédito à produção<sup>14</sup> com garantia da safra e o fortalecimento da assistência técnica e extensão rural. Ressalte-se a grande inovação que foi o apoio à comercialização por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) destinados a pessoas com restrições de acesso aos alimentos, bem como a compra direta de alimentos destinados à alimentação escolar. Merecem destaque iniciativas mais recentes de articulação com produtores(as) locais para fornecimento de alimentos de base agroecológica e orgânica para a preparação de refeições em hospitais.

Atualmente, estão habilitados a acessar esses programas 5,14 milhões de agricultores(as) cadastrados(as) junto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) que possuem a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), instrumento de identificação dos(as) agricultores(as) familiares. Estão cadastradas, também, 3,4 mil organizações econômicas que possuem a DAP para pessoas jurídicas. O número de DAP para pessoas físicas cresceu 25 vezes em relação a 2002<sup>15</sup>.

É a agricultura desenvolvida em pequenas unidades, com utilização direta da mão de obra familiar, a mais propícia para promover a produção diversificada de alimentos e assegurar o abastecimento interno do país. Os investimentos na agricultura familiar aumentaram a produção de alimentos, em simultâneo à geração de emprego e renda para essas famílias, à dinamização das economias locais e à ocupação mais equilibrada e desconcentrada do território nacional.

Em outubro de 2013, foi lançado o Plano Brasil Agroecológico (Planapo), com o objetivo de estimular e ampliar a produção agroecológica e aumentar a oferta de alimentos saudáveis à população brasileira. O Plano, instrumento de planejamento, gestão e execução da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, instituída em 2012 (Decreto nº 7.794), tem 125 iniciativas e recursos na ordem de R\$ 8,5 bilhões. Para garantir sua efetividade, foram criadas instâncias de gestão e coordenação: a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo), composta por governo e sociedade civil, e a Comissão Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (Ciapo), instância de governo que faz o monitoramento e o acompanhamento da implementação do Plano.

Como resultados do Planapo, já em 2014, destacam-se: redução dos juros do Pronaf Agroecologia; inclusão da agroecologia e da produção orgânica como prioritárias na nova linha Pronaf Produção Orientada, com Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) vinculada; simplificação dos requisitos dos projetos técnicos de crédito para possibilitar o financiamento de sistemas de base agroecológica ou para transição agroecológica e a

<sup>14</sup> Entre os Planos Safra de 2002/2003 e 2014/15, o valor disponibilizado para a agricultura familiar cresceu de R\$ 2,3 bilhões para R\$ 24,1 bilhões. Atualmente, a carteira ativa do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) é de R\$ 56 bilhões, acumulando 3,5 milhões de contratos que beneficiam 2,6 milhões de famílias de agricultores(as). O Pronaf está presente em mais de 5.400 municípios (98% do total).

<sup>15</sup> BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. 12 anos de transformações, lutas e conquistas. Brasília, 2015.



construção do Programa Nacional de Redução de Agrotóxicos (Pronara)<sup>16</sup>. O MDA também começou a promover ATER específica para agricultores(as) familiares agroecológicos(as), em articulação com pesquisa e ensino, além de contemplar o estímulo à transição em todos os chamamentos para contratação de serviços de assistência técnica do ministério.

Integra a pauta das organizações e movimentos sociais e também a de setores de governo, a discussão sobre as formas mais adequadas de fortalecer a agricultura familiar, camponesa, indígena e povos e comunidades tradicionais, apoiando os diversos sistemas produtivos e sua base genética, aproveitando insumos e fontes de energia localmente disponíveis, utilizando as possibilidades oferecidas pelo enfoque agroecológico, considerando os diferentes biomas e reconhecendo as especificidades de gênero, raça e etnia.

É preciso debater como combinar programas e ações diferenciadas segundo um recorte econômico, social e étnico, contemplando unidades familiares e coletivas, na perspectiva de ampliar a disponibilidade de alimentos com origem em sistemas de produção diversificados. Isso implica, entre outros aspectos, melhorar a compreensão sobre o amplo e diverso segmento da agricultura familiar e seus papéis na soberania e segurança alimentar e nutricional e no próprio desenvolvimento do meio rural e da nação brasileira em geral. Essa reflexão repercutirá nos principais programas dirigidos para esse segmento, a saber, o Pronaf, Ater, PAA, PNAE, Planapo e Pronara. A significativa ampliação de recursos desses programas e as importantes inovações em curso poderão evitar o risco de concentração do crédito nos segmentos mais capitalizados da agricultura familiar.

Estas iniciativas são centrais para que o país tenha uma perspectiva de longo prazo a partir de um novo paradigma, no qual o uso racional dos recursos naturais, a preservação da biodiversidade, a soberania e segurança alimentar e nutricional sejam centrais. O grande desafio posto é a ampliação da produção familiar agroecológica de alimentos, por meio do manejo dos agroecossistemas, a incorporação de princípios, métodos e tecnologias com base agroecológica e a garantia dos direitos dos(as) agricultores(as) familiares, povos indígenas, pescadores(as) artesanais e outros povos e comunidades tradicionais ao livre uso da agrobiodiversidade. Este processo exige a criação de novos ordenamentos e normatizações do Estado, no sentido de regular a atuação dos agentes privados nos mercados de alimentos e estruturar uma rede de bens e serviços de fomento à produção familiar agroecológica.

---

<sup>16</sup> O Programa Nacional de Redução do Uso de Agrotóxicos (Pronara) elaborado por representantes do Estado e da sociedade, tem caráter intersetorial e ações de responsabilidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Foi aprovado em dezembro de 2014, quanto ao mérito, na Cnapo e aguarda resoluções da Ciapo para ser aprovado e homologado pelo governo quantos aos seus 6 eixos: de registro, de controle, monitoramento e responsabilização da cadeia produtiva, de medidas econômicas e financeiras, de desenvolvimento de alternativas, de informação, participação e controle social e de formação e capacitação. É fundamental o reconhecimento e apoio da sociedade nesta proposta que alavanca o processo de transição agroecológica no modelo agrícola brasileiro, proposto pelo Plano Brasil Ecológico/PNAPO – Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica.



### 3. Estratégias e políticas soberanas de abastecimento alimentar e as questões de SAN nos centros urbanos<sup>17</sup>

A necessidade de formular e implementar estratégias e políticas soberanas de abastecimento alimentar tem sido objeto recorrente nas Conferências Nacionais, no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e na Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan). Entende-se por abastecimento alimentar o conjunto, diverso e complexo, de atividades e atores que mediam a produção e o acesso aos alimentos. Assim, uma política de abastecimento diz respeito tanto à garantia do acesso contínuo aos alimentos pelas populações de menor renda e grupos mais vulneráveis, como também o acesso a uma alimentação adequada e saudável pelo conjunto da população.

Ressalta-se que a disputa de concepções sobre estratégias de abastecimento alimentar dizem respeito não apenas aos aspectos da produção e consumo, mas também aos papéis dos mecanismos de mercado e da intervenção do Estado, inclusive a política macroeconômica que retornou ao centro do debate nacional. Acrescentem-se os fatores que transcendem o âmbito nacional, referentes aos papéis do comércio internacional e o peso das grandes corporações num sistema alimentar globalizado.

As proposições das Conferências Nacionais anteriores e do Consea apontam para a necessidade de política nacional de abastecimento abrangendo ações para ampliar o acesso a alimentos adequados e saudáveis oriundos de modelos de produção socialmente inclusivos e ambientalmente sustentáveis. Isso implica um enfoque intersetorial capaz de conectar acesso (padrões de consumo) e modelos de produção, envolvendo ações em diferentes escalas, utilização de instrumentos diferenciados, qualificação de equipamentos públicos e pactuação federativa.

Ao lado dos desafios já mencionados relativos à produção agroalimentar, é preciso também avançar na discussão específica das questões de SAN nos centros urbanos com vistas a propor ações de abastecimento alimentar, tanto em relação ao atacado e ao varejo quanto ao engajamento das esferas de governos estadual e municipal. Esse debate pode ser mais efetivo quando são consideradas as especificidades e diferenças entre os núcleos urbanos pequenos, cidades médias e grandes cidades e regiões metropolitanas.

A SAN nos centros urbanos diz respeito ao acesso por todos os seus habitantes a uma alimentação adequada, saudável e não custosa. A renda disponível sobressai como fator determinante do acesso aos alimentos. Pelo lado da disponibilidade de alimentos, há que verificar: quais tipos de estabelecimentos estão disponíveis e qual é o porte deles; qual a origem dos produtos comercializados; se a distribuição espacial dos estabelecimentos permite que diferentes grupos populacionais tenham acesso a produtos variados e saudáveis, de qualidade e preço justo; se os produtos comercializados são originários de produção local ou próxima.

A agricultura urbana e periurbana (AUP) integra o debate sobre abastecimento, implicando a implementação de políticas públicas, nacionais e locais, que a promovam. Verifica-se o crescimento de coletivos de AUP em cidades de todo o Brasil, englobando hortas domésticas ou comunitárias para produção de alimentos para consumo próprio ou para o abastecimento das cidades e de programas públicos. Há também outras modalidades de agricultura urbana com

<sup>17</sup> Este item dialoga principalmente com a Diretriz 2 do Plansan: “Promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos”.



características e significados diversos (educação, terapia, cultivos não-alimentares, etc.). Este é um campo com expressiva participação de organizações da sociedade civil e administrações municipais, e que requer um arcabouço institucional de política pública em escala nacional.

As iniciativas de AUP são, geralmente, multifuncionais, onde a produção de alimentos e fitoterápicos gera o contato direto das pessoas com a natureza e com uma experiência real de autodeterminação em relação à alimentação. Mas também associam-se, entre outros, à reapropriação e humanização de espaços anteriormente abandonados, oportunidades de contato e socialização entre moradores(as), inserção social, desenvolvimento de cidadania e manuseio sustentável dos bens dessas cidades. Ao mesmo tempo em que é influenciada pela dinâmica urbana, a AUP é uma prática social que confronta o atual modelo de desenvolvimento das cidades, propondo mudanças estruturais no uso dos espaços urbanos. Além disso, contribui para a organização de circuitos de proximidade de produção e consumo no campo e na cidade, proporcionando à população processos educativos de resgate do ciclo da alimentação e de sistemas sustentáveis de produção de alimentos.

Além disso, a AUP está associada à prática da compostagem, que é um processo biológico de valorização da matéria orgânica e é uma das alternativas sustentáveis de aproveitamento das sobras de alimentos, uma forma de reduzir o desperdício de matéria orgânica e nutrientes, de resgatar o ciclo natural dos nutrientes (macro e micro) e reinseri-los no solo. Ampliar, fortalecer iniciativas e consolidar políticas públicas em favor da compostagem visa a recuperação ou manutenção da qualidade dos solos e agrega benefícios biológicos, químicos e físicos estruturantes à terra e às plantações.

As reflexões sobre a SAN nas cidades precisam contemplar o crescimento das refeições realizadas fora do domicílio (bares, restaurantes e ambulantes), uma realidade em todas as faixas de renda, embora com diferenças entre elas. Essa forma de realizar as refeições diárias afeta as avaliações baseadas no tradicional olhar sobre os locais de compra dos alimentos pela população e os tipos de bens adquiridos, assim como altera a composição da alimentação. Mesmo na compra de alimentos para preparação doméstica, verifica-se a crescente utilização de alimentos pré-preparados e refeições prontas. O peso da indústria e a presença majoritária das grandes redes de supermercados traz importantes desafios também para a promoção de formas de varejo de pequeno porte com oferta diversificada de alimentos, sejam eles privados ou equipamentos públicos em regime de concessão a privados.

Uma política de abastecimento tem que ser capaz de articular ações em vários campos, englobando: ampliação do acesso à alimentação adequada e saudável, inclusive no aspecto do acesso físico a esses bens pelas populações mais pobres nos grandes aglomerados urbanos; regulação dos preços dos alimentos num contexto de inflação dos alimentos; promoção de articulações com produtores(as) locais de base agroecológica visando fortalecer o comércio local, garantir custos menores e ofertar alimentos adequados e saudáveis; qualificação e revalorização do pequeno varejo, e o resgate das feiras e mercados de produtores(as). Papel importante pode ser desempenhado pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional (como, por exemplo, cozinhas de escolas e hospitais, restaurantes populares e cozinhas comunitárias, entre outros), quando articulados com outros componentes do Sisan, considerando que, muitas vezes, uma ou mais refeições ocorrem nesses locais, podendo ser as únicas realizadas no dia. Campanhas de promoção do consumo de alimentos frescos, como frutas e hortaliças, realizadas em parceria com centrais de abastecimento e com a rede varejista para redução do custo e aumento da oferta também são importantes estratégias realizadas nos centros urbanos.



#### 4. Direito à terra e ao território e a vulnerabilização de grupos sociais rurais<sup>18</sup>

Povos indígenas, comunidades quilombolas, povos e comunidades tradicionais, assentados(as) da reforma agrária e trabalhadores(as) rurais sem terra encontram-se entre os grupos sociais com maior grau de vulnerabilidade social, resultado, entre outras, de uma ação de Estado que levou ao genocídio de muitos desses povos e comunidades. Desde a redemocratização do Brasil e da Constituição de 1988, o direito à terra e ao território de povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e trabalhadores(as) do campo constitui-se em forte demanda social. Uma política de reforma agrária ampla e efetiva e processos de regularização fundiária, ao lado de políticas direcionadas especificamente a esses grupos sociais, têm sido temas recorrentes no debate sobre a SAN no Brasil. A extrema concentração da propriedade da terra demonstra a permanência da questão agrária em nosso país.

Em relação às comunidades quilombolas, o Decreto nº 4.887/2003 estabeleceu os procedimentos administrativos para a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação e a titulação da propriedade definitiva das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, regulamentando o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Já o Decreto nº 6.040/2007 instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PCT) e definiu o que são PCT, tendo como principal objetivo “promover o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições” (art. 2º). No âmbito desta Política, foi criada a Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, presidida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e secretariada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Ao longo desse período, o Cadastro Único pôde aprofundar o diálogo com os movimentos sociais e expandir a estratégia de cadastramento diferenciada para Grupos de Populações Tradicionais e Específicos (GPTE)<sup>19</sup> (Portaria GM/MDS n.º 177 de 16 de junho de 2011), considerando as características específicas em relação ao seu modo de vida, cultura, crenças e costumes, e ainda, em relação a contextos de condições críticas de vulnerabilidade social<sup>20</sup>.

Tem-se um cadastro dando visibilidade a aproximadamente 1,3 milhões de famílias pertencentes ao GPTE, para as quais sabe-se onde estão e como vivem, permitindo às três esferas de governo propor e monitorar ações com maior eficácia e melhor avaliação de seus efeitos. No Governo Federal um conjunto de estratégias está direcionado a estes grupos: Ação de Distribuição de Alimentos, Bolsa Estiagem, Bolsa Verde, Brasil Quilombola, Programa Cisternas, Programa de

<sup>18</sup> Este item dialoga principalmente com as seguintes diretrizes do Plansan:

**Diretriz 2:** “Promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos”;

**Diretriz 4:** “Promoção, universalização e coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltados para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais, povos indígenas e assentados da reforma agrária”.

<sup>19</sup> Grupos de Populações Tradicionais e Específicos (GPTE) são: indígenas, quilombolas, ciganos, extrativistas, pescadores artesanais, pertencentes a comunidades de terreiro, ribeirinhas, agricultores, beneficiários de Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), acampados, atingidos por empreendimentos de infraestrutura, preso do sistema carcerário, catadores de material reciclável e em situação de rua.

<sup>20</sup> Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Cadastramento diferenciado. Diversidade no Cadastro Único – Respeitar e Incluir. Brasília, DF; Secretaria de Renda e Cidadania, 1014. Essa publicação detalha a metodologia e o rol de ações e estratégias do Governo Federal voltadas a estes grupos.



Fomento às Atividades Produtivas Rurais, Programa Nacional de Crédito Fundiário, Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural, Programa Nacional da Reforma Agrária, Programa Pró-Catador e Tarifa Social de Energia Elétrica.

Especialmente emblemática é a questão indígena marcada pela coexistência de avanços no plano legal, institucional e de programas específicos, com lentidão e, inclusive, retrocessos em sua efetivação. A Constituição de 1988 estabeleceu, em seu artigo 231, o reconhecimento aos povos indígenas de sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Compete à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. Posteriormente, a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) responsabilizou os governos a desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática de proteção dos direitos desses povos e de garantia de sua integridade.

Essas garantias legais favoreceram o fortalecimento de uma institucionalidade e de políticas públicas específicas. No caso indígena, destaca-se a criação da Comissão Nacional de Povos Indígenas e da Secretaria Nacional de Saúde Indígena (Sesai/ Ministério da Saúde). Mencione-se ainda a criação da Declaração de Aptidão Indígena ao Pronaf (DAP I), em 2012; a publicação de chamadas públicas de ATER para famílias indígenas entre 2012 e 2014<sup>21</sup>; e a implementação de planos de gestão ambiental e territorial de terras indígenas (PGTA), com metas estabelecidas no âmbito do Plansan.

A política indigenista foi também aperfeiçoada com a publicação do Decreto nº 7.744/2012, instituindo a Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas (PNGATI), expressando propostas provenientes de consultas aos povos indígenas entre 2009 e 2010. A PNGATI tem o objetivo de “garantir e promover a proteção, a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais das terras e territórios indígenas, assegurando a integridade do patrimônio indígena, a melhoria da qualidade de vida e as condições plenas de reprodução física e cultural das atuais e futuras gerações dos povos indígenas” (Decreto nº 7.744, art. 1º).

Entre os problemas que afetam a questão indígena atualmente, destacam-se: lentidão nos processos de regularização fundiária; enfraquecimento institucional da Fundação Nacional do Índio (Funai) enquanto órgão responsável pela Política Indigenista no país; necessidade de fortalecer a capacidade operacional da Sesai na atenção à saúde indígena. No âmbito do Poder Legislativo, cita-se a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 215/2000, que transfere do governo federal para o Congresso Nacional a última palavra sobre a oficialização de terras indígenas. Tal medida demonstra o quanto se encontra acirrado o conflito fundiário no Brasil, com um evidente desequilíbrio de forças, visto que a composição parlamentar é caracterizada por uma maioria que representa os interesses do agronegócio. No âmbito do Poder Judiciário, percebe-se que, muitas vezes, prevalecem decisões nem sempre a favor dos direitos territoriais dos povos indígenas.

Com relação à garantia dos direitos territoriais para povos e comunidades tradicionais, mencionam-se a institucionalização dos procedimentos para reconhecimento e titulação de comunidades quilombolas e as mesas de negociação quilombolas. Até março de 2015, 2474 comunidades foram certificadas (reconhecidas como tais) pela Fundação Cultural Palmares<sup>22</sup>, porém, apenas 217 comunidades foram tituladas pelo Instituto Nacional de Colonização

<sup>21</sup> Estados contemplados: MT e RS (3.000); AM (1.500); MS (3.090); RR (1.800); AM (1.500); RS (1.500).

<sup>22</sup> Fonte: [http://www.palmares.gov.br/?page\\_id=88](http://www.palmares.gov.br/?page_id=88).



e Reforma Agrária (Incra)<sup>23</sup>, revelando uma grande lacuna entre o reconhecimento e a efetivação do direito territorial. Assim como no caso dos indígenas, a necessidade de acelerar os processos de regularização fundiária é uma das principais necessidades da agenda quilombola atualmente.

Além de indígenas e quilombolas, há inúmeras violações dos direitos territoriais de outros segmentos, como os(as) pescadores(as) artesanais, as quebradeiras de coco do babaçu, os povos tradicionais de matriz africana, os ribeirinhos, os ciganos e outros povos e comunidades tradicionais. Muitos desses segmentos ainda são invisíveis do ponto de vista de suas especificidades. Note-se, contudo, que algumas ações públicas, lideradas pela Secretaria de políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), têm contribuído para problematizar a invisibilidade destes povos. Esse é o caso do Brasil Quilombola, do Plano Nacional de Desenvolvimento dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana e do Brasil Cigano.

Em relação à pesca artesanal, a FAO elaborou as Diretrizes Voluntárias para alcançar a Sustentabilidade da Pesca Artesanal no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional e a Erradicação da Pobreza (2013), reforçando a importante função que a atividade da pesca artesanal, realizada por homens e mulheres, possui na segurança alimentar e nutricional, na erradicação da pobreza e na utilização sustentável dos recursos pesqueiros nos países.

Já no Brasil, o resgate e implantação da Política de Desenvolvimento Territorial da Pesca favorecerá o empoderamento das comunidades, a inserção competitiva do segmento nas cadeias produtivas do setor e a gestão sustentável dos recursos pesqueiros, pois será ferramenta imprescindível para adotar medidas concretas para acelerar o processo de regularização fundiária destes povos e para mitigação dos impactos de grandes projetos de infraestrutura sobre a pesca artesanal.

No que se refere à reforma agrária, entre 2003 e 2014, tiveram acesso à terra 787,5 mil famílias – 689 mil assentadas pelo Incra e 98,5 mil por meio do Crédito Fundiário. Isso representa 54% do total de famílias assentadas na história<sup>24</sup>. Mudanças foram efetuadas, a partir de 2012, com o objetivo de dar mais qualidade e sustentabilidade à política de reforma agrária promovendo a viabilidade econômica, social e produtiva do futuro assentamento. Foi assumido como desafio pensar uma nova reforma agrária, com qualificação dos projetos de assentamento, governança fundiária sobre as áreas reformadas, promovendo-se o acesso à terra com condições dignas de viver no campo e na floresta, de forma integrada à dinâmica da agricultura familiar. Foi ampliada a cobertura dos serviços prestados pelo Incra em assentamentos e a integração de outras políticas de governo para o Programa de Reforma Agrária permitiu, em 2014, um investimento adicional de aproximadamente R\$ 1,7 bilhão, em ações como Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, Mais Médicos e Água para Todos. Somando-se ao aprimoramento dos processos de obtenção de terras e de criação de assentamentos, as novas áreas reformadas têm mais garantia de serem viáveis para o desenvolvimento da agricultura de economia familiar. Em 2014, foi regulamentado outro instrumento de obtenção de terras, que é a adjudicação de imóveis rurais, tendo como objeto a incorporação de áreas de devedores da União para a reforma agrária.

Políticas específicas de assistência técnica e de apoio à comercialização têm sido implementadas. A criação do Selo Quilombola e do Selo Indígena permite atribuir identidade cultural aos produtos

<sup>23</sup> Fonte: <http://www.incra.gov.br/quilombolas>

<sup>24</sup> BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. 12 anos de transformações, lutas e conquistas. Brasília, 2015.





dessas populações. No âmbito do Programa Brasil sem Miséria, 15.020 famílias quilombolas foram contempladas com chamadas de ATER entre 2011 e 2014<sup>25</sup>. Ao lado delas, mencione-se a promoção da SAN e do desenvolvimento dos povos indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais por meio da valorização dos produtos da sociobiodiversidade. O Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade (Portaria nº 239/2009), com coordenação do MMA, MDS, MDA e Conab, visa o fortalecimento de mercados, de processos e da organização social e produtiva, tendo como lastro o uso sustentável da biodiversidade pelos povos e comunidades tradicionais em consonância com a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). Destacam-se alguns resultados concretos do Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade (PNPSB): aumento da pauta dos produtos do Programa de Garantia e Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade (PGPMbio), compras institucionais de produtos da sociobiodiversidade, ampliação da emissão de DAP para extrativistas, criação da estratégia Mais Gestão e fortalecimento de Arranjos Produtivos Locais.

Observa-se, porém, o impacto das grandes obras sobre os recursos naturais existentes em muitas terras indígenas, quilombolas e de diferentes povos e comunidades tradicionais, bem como dos(as) camponeses(as), os(as) quais deveriam ser consultados(as) previamente e respeitados(as) caso discordem da implantação desses projetos (Convenção nº 169 da OIT).

## **5. Desigualdades de gênero e implicações na produção e consumo da alimentação saudável<sup>26</sup>**

A prevalência de insegurança alimentar moderada ou grave é maior em domicílios cuja pessoa de referência é do sexo feminino, conforme o indicador de segurança alimentar coletado por meio da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD/IBGE) de 2013. E as mulheres são mais pobres do que os homens, sobretudo no meio urbano. Um recorte de raça/cor também nos mostra que, em grande parte das unidades da Federação, as chefes de domicílio com menor renda, em sua maioria são pretas ou pardas. Expressão de dupla discriminação.

As mulheres desempenham papel fundamental para garantir a segurança alimentar e nutricional, tanto como produtoras de alimentos, quanto também como cuidadoras e responsáveis pela alimentação dos integrantes de sua família. No entanto, as desigualdades de gênero se manifestam no acesso às políticas públicas e na divisão sexual do trabalho.

Em 2009, de acordo com o IBGE, enquanto 88% das mulheres realizavam afazeres domésticos, entre os homens esse percentual era de apenas 49%. Esse quadro vem se alterando positivamente, pois entre 2002-2009, houve incremento no envolvimento masculino com os afazeres, passando de 45% em 2002 para 49% em 2009.

As desigualdades das relações sociais de gênero destacam a importância de que sejam fortalecidas e ampliadas políticas públicas afirmativas para as mulheres nas esferas federal, estadual e municipal. Neste contexto, a reivindicação dos movimentos de mulheres para a criação de espaços de diálogo e de pactuação de programas públicos ganhou importante significado na última década. Consolidou-se a criação da Secretaria Especial de Políticas para

<sup>25</sup> Estados contemplados: MG, BA, PE e MA (5.520); AL, GO, MA, PA e PI (4.500); AP, BA, MT, MG e PA (5.000); RR (1.800). Fonte: <http://www.mda.gov.br/sitemda/pagina/ater-quilombola>.

<sup>26</sup> Este item é transversal a todas as 8 Diretrizes do Plansan.



as Mulheres, em 2003; realizaram-se duas Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (em 2004 e 2007); e foram elaborados Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (I e II) decorrentes dessas Conferências.

Do ponto de vista da garantia de renda, o Programa Bolsa Família é, muitas vezes, o único rendimento próprio das mulheres mais pobres. A titularidade preferencialmente feminina fortalece a participação da mulher na gestão da renda familiar, surtindo efeitos positivos de empoderamento, influenciando a natureza das relações, os padrões de comportamento entre os sexos e o reconhecimento enquanto sujeitos de direitos. Do total de famílias que recebem Bolsa Família, 93% têm como titulares responsáveis mulheres, das quais 68% mulheres negras.

Na área rural, onde as mulheres agricultoras familiares e agroextrativistas contribuem, em média, com 42,4% do rendimento familiar<sup>27</sup>, é delas, em grande parte, a responsabilidade pela produção destinada ao autoconsumo familiar e pelas práticas agroecológicas, conservação e reprodução de sementes crioulas.

Também é essencial reconhecer o papel das pescadoras artesanais, que representam 41,34% do total de pescadores cadastrados no Registro Geral da Pesca (RGP)<sup>28</sup>, para a garantia da soberania alimentar, conservação e manejo sustentável dos recursos naturais, e seu papel produtivo nas atividades do beneficiamento inicial do pescado, do reparo e da confecção de redes de pesca, além de outras atividades.

O fortalecimento das estratégias produtivas dos grupos organizados de mulheres depende, fundamentalmente, da ação do Estado e do engajamento da sociedade na superação das desigualdades de gênero, pois as mulheres ainda acessam em menor número os recursos produtivos, serviços e créditos destinados à produção.

Nos últimos 12 anos, no âmbito da agricultura familiar e camponesa, o Estado Brasileiro passou a adotar mecanismos para garantir e oportunizar o acesso a políticas públicas para mulheres, em relação ao acesso a terra e cidadania; inclusão produtiva e socialização dos cuidados no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), no âmbito do Brasil Sem Miséria, por exemplo, do total de 1,7 milhões de matrículas realizadas até janeiro de 2015, 67% são de mulheres.

Destacam-se ainda a criação, em 2004, do Programa Nacional de Documentação da Mulher Trabalhadora Rural, para fornecer, gratuitamente, documentação civil básica e trabalhista para mulheres assentadas na reforma agrária e agricultoras familiares; a titulação conjunta obrigatória entre homens e mulheres para reforma agrária; a criação de linhas especiais de concessão de crédito para as mulheres, como o Pronaf Mulher; a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO); a implementação de apoio e ofertas de serviços de assistência técnica específica para as agricultoras familiares, especialmente no âmbito das Chamadas de Ater Agroecologia; o estabelecimento de um percentual mínimo de 30 a 40% que deve ser adquirido em favor das agricultoras mulheres ou de suas organizações; o Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais; e também o fomento do acesso a mulheres ao Programa de Aquisição de Alimentos.

---

<sup>27</sup> Fonte: IBGE, 2010.

<sup>28</sup> Ministério da Pesca e Aquicultura. Boletim do Registro Geral da Atividade Pesqueira 2012. <http://www.mpa.gov.br/files/Docs/Pesca/Boletim%20do%20Registro%20Geral%20da%20Atividade%20Pesqueira%20-%202012%281%29.pdf>

Vale também o destaque sobre a urgência de se aprofundar o conhecimento e as proposições para os desafios enfrentados pelas mulheres também nas cidades. Na sua imensa maioria com jornadas duplas de trabalho e muitas vezes tripla, são as principais responsáveis pelos trabalhos domésticos e cuidado às crianças, idosos e doentes no ambiente familiar. Trabalham, estudam, organizam e preparam as refeições familiares. É preciso fomentar uma cultura onde o cuidado à família e o trabalho doméstico sejam valorizados e compartilhados entre todos os integrantes da família. São necessárias iniciativas para romper o isolamento social e oferecer oportunidades de trabalho, garantia de igual remuneração por igual trabalho, associadas à oferta suficiente de creche, pré-escola para as crianças, assim como serviços de atenção para pessoas com deficiência e idosos, para os quais se requer investimentos públicos. Espaços de sociabilidade e estratégias específicas de atenção à saúde dirigida às mulheres são necessárias para apoio à amamentação, orientações de introdução de alimentos para as crianças após os seis meses de idade, prevenção de excesso de peso e doenças crônicas e educação alimentar e nutricional em geral.

## 6. Fatores limitantes do acesso universal à água como alimento e como recurso produtivo<sup>29</sup>

O acesso à água de qualidade, além de ser elemento sagrado para muitos povos tradicionais, é um direito humano básico que necessita ser efetivado para toda a população. Requer o uso sustentável da terra, a proteção dos mananciais, das beiras de nascentes dos rios e das florestas. As mudanças climáticas acentuam as crises associadas à seca, à falta de água e às enchentes, como se tem verificado no período recente. A estiagem que tem atingido o semiárido brasileiro é considerada uma das mais críticas dos últimos 50 anos<sup>30</sup>, afetando o abastecimento de água e os sistemas produtivos locais, com impactos diretos na segurança alimentar e nutricional da população e no desenvolvimento socioeconômico da região. Ao mesmo tempo, uma crise hídrica sem precedentes atinge a região Sudeste, submetendo à situação de insegurança hídrica a região mais densamente povoada do país. Não se trata, portanto, apenas de intempéries ou incidentes climáticos. Verifica-se a conjugação de eventos climáticos com a fragilidade de políticas públicas para uma gestão mais efetiva dos recursos hídricos, em conformidade com a realidade de cada bioma.

É reconhecido o papel desempenhado pela construção de cisternas para minimizar os efeitos da seca, que teve como precursor a Articulação do Semiárido (ASA), organização da sociedade civil que desenvolve ações relacionadas à “convivência com o semiárido”, distinto do antigo modelo de “combate à seca” que é baseado na construção de grandes obras e concentração do acesso aos recursos hídricos. A ASA vem apontando que o problema da pobreza do Nordeste estaria relacionado não à falta de água, mas à sua concentração e desigualdade no acesso. Em 2003, o programa das Cisternas foi instituído como política de Estado, sendo a ASA seu maior e principal parceiro.

<sup>29</sup> Este item dialoga principalmente com a **Diretriz 6** do Plansan: “Promoção de acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos da agricultura familiar e da pesca e aquicultura”.

<sup>30</sup> Organização Meteorológica Mundial. Declaração sobre o Estado do Clima. Genebra, Suíça, 2013. Disponível em <http://migre.me/q48Oc>



A partir de 2011, o programa Água para Todos, ação do Plano Brasil sem Miséria, instituiu como meta a universalização do acesso à água via cisternas no semiárido até 2014. A meta foi cumprida e mais de 1,1 milhão de unidades para captação de água da chuva foram entregues nos municípios do Nordeste e do norte de Minas Gerais<sup>31</sup>. Além da universalização do acesso à água no semiárido, o programa está se expandindo para outras regiões, como forma inclusive de enfrentar os impactos da desertificação, consequência das mudanças climáticas que ocorrem no Brasil e no mundo.

Destaca-se, ainda, a expansão da “Segunda Água” ou água para a produção, com a utilização de tecnologias sociais apropriadas para este fim. Entre 2011 e 2014, foram entregues mais de 98,6 mil tecnologias sociais que podem armazenar até 52 mil litros de água para produção. As escolas rurais da região também estão sendo atendidas com a construção de mais de 960 cisternas.

Tais ações devem ser ampliadas no semiárido e em outras regiões afetadas continuamente pela falta de água de qualidade, como na Amazônia, visando a captação, armazenagem e uso de água da chuva, ou outras formas de captação para consumo humano. É necessário o investimento em tecnologias sociais voltadas para uso produtivo da água na atividade agrícola familiar e de povos indígenas e povos e comunidades tradicionais, associada a uma política de assistência técnica com uso de tecnologias sustentáveis e troca de saberes, valores e conhecimento sobre o uso da água. As famílias rurais e povos e comunidades tradicionais beneficiados por políticas de garantia de água deverão ser priorizados no atendimento de outras políticas públicas, como as de disponibilização de sementes, com foco em sementes crioulas, assistência técnica e políticas de acesso a terra.

É necessário fortalecer a noção da água como bem público; proteger as fontes de água; continuar a expandir as tecnologias sociais de acesso à água em todo o país, além do semiárido; garantir sua qualidade de forma articulada aos processos de ampliação de saneamento básico; e investir na recuperação e conservação dos cursos de água, mananciais e nascentes. Faz-se necessário, ainda, implementar sistemas coletivos de abastecimento de água de pequeno porte nas regiões mais afetadas pela seca e universalizar o abastecimento de água e saneamento nas escolas e creches públicas e em outros equipamentos e serviços públicos coletivos associados à promoção da alimentação adequada e saudável.

## 7. A atenção à saúde e a segurança alimentar e nutricional<sup>32</sup>

A atenção básica à saúde, muitas vezes, é o primeiro local onde é detectada a insegurança alimentar e nutricional de indivíduos, famílias, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais. As consequências da insegurança alimentar e nutricional da população recaem sobre o sistema de saúde, exigindo deste a oferta de um conjunto amplo de ações e serviços para a promoção da alimentação adequada e saudável e a prevenção e controle dos agravos nutricionais, bem como sua articulação com outros setores com vistas ao desenvolvimento de políticas públicas intersetoriais que promovam a saúde e a SAN.

<sup>31</sup> Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (<http://migre.me/q48M2>).

<sup>32</sup> Este item dialoga principalmente com a Diretriz 5 do Plansan: “Fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis de atenção à saúde, de modo articulado às demais políticas de segurança alimentar e nutricional”.

As mudanças no padrão alimentar da população brasileira têm levado ao aumento da prevalência de diversas doenças crônicas relacionadas ao excesso de peso e à obesidade. Por outro lado, ainda observa-se a presença de desnutrição infantil<sup>33</sup> e carências nutricionais em populações específicas, especialmente as deficiências de ferro e vitamina A<sup>34</sup>, que ainda persistem como problemas de saúde pública no Brasil, além das necessidades alimentares especiais<sup>35</sup>, as quais também constituem-se como importantes demandas para o Sistema Único de Saúde (SUS).

O complexo cenário de saúde da população brasileira, no qual convivem condições agudas e crônicas, exige que o modelo assistencial no SUS se organize em Redes de Atenção à Saúde (RAS) regionalizadas, que associem ações e serviços dos municípios e estados para ofertar atenção integral à população. Um dos componentes da atenção integral à saúde é a atenção nutricional, que compreende todos os cuidados em alimentação e nutrição, desde ações de promoção e proteção à saúde, à prevenção, diagnóstico e tratamento de doenças e agravos ao longo da vida.

Nesse sentido, a atenção básica, por sua capilaridade, é um espaço privilegiado para a atenção nutricional. Nela as equipes realizam a vigilância alimentar e nutricional, desenvolvem estratégias de promoção do aleitamento materno e da alimentação complementar saudável para crianças até dois anos, articulação com escolas e centrais de abastecimento, rede de supermercados, sacolões e feiras livres no território para realização de ações de promoção da alimentação adequada e saudável. Ainda são realizadas ações de prevenção, controle e tratamento de doenças, por meio da suplementação de ferro, vitamina A e outros micronutrientes para crianças, oferta de cuidados específicos e suplementação com tiamina para pessoas com beribéri<sup>36</sup> e o cuidado a casos de desnutrição, excesso de peso, obesidade e outras doenças relacionadas à alimentação e nutrição. Contudo, apesar dos avanços ocorridos nos últimos anos, é necessário expandir e qualificar a cobertura da atenção básica com resolutividade e dos Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASF), para garantia de acesso a essas ações.

Ressalta-se que a atenção nutricional também ocorre em serviços de atenção ambulatorial, hospitalar e domiciliar, além da rede de urgência e emergência. Nesse sentido, no contexto das redes de atenção à saúde e em função do cenário epidemiológico que mostra mais da metade da população com excesso de peso, torna-se fundamental a organização de linhas de cuidado para prevenção e tratamento da obesidade, que articule ações, serviços, recursos e estruturas da atenção básica, atenção especializada ambulatorial e hospitalar, urgência e emergência, sistemas de apoio (diagnóstico, terapêutica e assistência farmacêutica), logística (sistemas de

<sup>33</sup> No tocante à saúde de crianças menores de cinco anos, verifica-se que, entre 1989 (Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição – PNSN) e 2006 (Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde – PNDS) houve redução significativa da desnutrição (déficit de peso para idade) passando de 7,1% para 1,7%. Entretanto, a tendência de redução não ocorreu de maneira uniforme em todos os grupos populacionais, visto que em indígenas chega a 26,0% (I Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição de Populações Indígenas 2008-09); e em quilombolas a 14,8% (Chamada Nutricional Quilombola, 2006).

<sup>34</sup> De acordo com a Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher, realizada em 2006, 17,4% das crianças e 12,3% das mulheres em idade fértil apresentam hipovitaminose A, enquanto 20,9% e 29,4% desses grupos populacionais, respectivamente, apresentam anemia por deficiência de ferro.

<sup>35</sup> BRASIL. Política Nacional de Alimentação e Nutrição (Pnan), 2012. Necessidades alimentares especiais, compreendidas como as necessidades alimentares, sejam restritivas ou suplementares, de indivíduos portadores de alteração metabólica ou fisiológica que causem mudanças, temporárias ou permanentes, relacionadas à utilização biológica de nutrientes ou a via de consumo alimentar (enteral ou parenteral).

<sup>36</sup> O beribéri é uma carência nutricional causada pela insuficiência de vitamina B1 (tiamina). O beribéri causa distúrbios sensitivos e motores, principalmente a paralisia dos membros inferiores, a ocorrência de edemas e problemas cardíacos.



informação, transporte e tecnologias da informação) e regulação para garantia do cuidado integral a esses indivíduos.

No tocante às práticas tradicionais de saúde de povos indígenas e povos e comunidades tradicionais, faz-se necessário reconhecê-las, respeitá-las e integrá-las ao cuidado. Cabe refletir sobre os desafios para a implementação da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra e da Política Nacional de Atenção à Saúde de Povos Indígenas, incluindo o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional Indígena (Sisvan Indígena).

Para que os problemas sejam adequadamente equacionados, gestores (as) e profissionais de saúde precisam ser sensibilizados(as) e estarem aptos(os) a desenvolverem ações qualificadas de atenção à saúde, como também articularem com outros setores o encaminhamento dos problemas sociais que repercutem sobre o estado de saúde.

Da mesma maneira, em relação à agenda da saúde e SAN, é estratégico que as instâncias de espaços de controle social, Conseas e os Conselhos de Saúde, sejam sensibilizados e se articulem para o debate e planejamento de programas, projetos e ações intersetoriais que promovam a alimentação adequada e saudável. Problematizando limites e possibilidades de contribuição da saúde para a SAN e vice-versa. O conceito de alimentação adequada e saudável precisa ser parâmetro para avançar em relação às estratégias propostas, pois indica um conjunto de dimensões que precisam ser afirmadas no contexto dos direitos sociais.

Além das ações relacionadas à atenção nutricional no sistema de saúde, destaca-se a importância de ações de fiscalização e controle sanitário na produção de alimentos<sup>37</sup> e refeições, de regulação, como a definição de critérios para rotulagem, composição de fórmulas nutricionais e reformulação nos parâmetros de composição de produtos ultraprocessados para redução de nutrientes como sódio e açúcar, e de fortificação de farinhas de trigo e milho com ferro e ácido fólico e de sal com iodo<sup>38</sup>.

Considerando o curso da vida, o leite materno é o primeiro e único alimento que deve ser oferecido à criança durante os primeiros seis meses de vida<sup>39</sup>. Apesar de todo o conhecimento sobre a superioridade do leite materno como um leite seguro, nutritivo e fora de riscos de contaminação, em relação a outras formas de alimentar a criança pequena, as taxas de aleitamento materno no Brasil ainda não são satisfatórias. Mas, em comparação a outros países, houve aumento nas últimas décadas, em função das ações de promoção e de apoio durante o pré-natal e acompanhamento da criança, licença maternidade e controle das práticas de promoção comercial de produtos e outros tipos de leite. A proteção da qualidade do leite materno, pela sua importância vital, requer o controle e redução do uso dos agrotóxicos, uma vez que pesquisas, especialmente nas áreas de expansão das monoculturas, como no Cerrado,

<sup>37</sup> Reconhecendo a importância do controle sanitário para a proteção da saúde pública, os(as) produtores(as) familiares e comunidades tradicionais têm demandado à Anvisa normas específicas para os seus produtos tradicionais. Estas normas precisam reconhecer que os riscos e, portanto, os controles na pequena produção são distintos daqueles das grandes empresas.

<sup>38</sup> É importante sinalizar a demanda de agricultores(as) familiares para a isenção da obrigatoriedade de fortificação da farinha. Tais agricultores(as) que tradicionalmente produzem farinha de milho em moinhos de pedra, com a referida obrigatoriedade ficam impedidos de comercializar seus produtos no PAA e no PNAE.

<sup>39</sup> A esse respeito, ver: <http://www.blog.saude.gov.br/index.php/570-destaques/34258-ministerio-da-saude-mislanca-campanha-nacional-de-amamentacao-2014>

têm revelado a sua contaminação. A rede de bancos de leite humano e o incentivo à doação de leite materno são fundamentais para a garantia da alimentação adequada e saudável de crianças menores de dois anos, cujas mães não podem amamentar.

Em relação ao papel regulador do Estado para proteger a alimentação adequada e saudável, é imprescindível a sanção da Lei nº 11.265/06 e da Norma Brasileira de Comercialização de Alimentos para Lactentes e Crianças de 1ª Infância, Bicos, Chupetas e Mamadeiras, a NBCAL, que normatizam a comercialização dos alimentos e produtos de puericultura com objetivo de assegurar o uso apropriado desses produtos de forma que não haja interferência na prática do aleitamento materno.

### **Regulação de alimentos para garantia da Segurança Alimentar e Nutricional**

O fortalecimento e qualificação das ações de regulação de alimentos é uma recomendação da Organização Mundial da Saúde (OMS) para a prevenção e controle das doenças crônicas não transmissíveis. A regulação de alimentos inclui a restrição da publicidade de alimentos para o público infantil, o aprimoramento e fiscalização da rotulagem de alimentos de forma a tornar a informação mais clara e evitar informações enganosas ao consumidor, a revisão do uso de ingredientes e aditivos alimentares nocivos à saúde e a revisão dos padrões de qualidade de produção e boas práticas de fabricação de alimentos. No Plano de Ações Estratégicas para o Enfrentamento de Doenças Crônicas não Transmissíveis do Ministério da Saúde e na Estratégia Intersetorial de Prevenção e Controle da Obesidade da Caisan estão previstas a revisão e o aprimoramento das normas de rotulagem de alimentos embalados, bem como o apoio à restrição da publicidade de alimentos para crianças e às iniciativas para adoção de medidas fiscais, como impostos sobre alimentos não saudáveis.

Segundo o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), a informação é direito básico do consumidor. Consequentemente, a oferta e a apresentação de produtos devem assegurar “informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outros dados, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores” (art. 31), havendo previsão de crime no caso de informação falsa, enganosa, ou omissão de informação (art. 66).

Porém, a rotulagem e a publicidade de alimentos podem ser utilizadas pela indústria como estratégias de comunicação que, muitas vezes, ao invés de informar o consumidor, são instrumentos de convencimento para ampliar as vendas, e vêm se configurando como obstáculos para a garantia da segurança alimentar e nutricional.

É competência da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) a regulamentação sobre as informações que devem ou podem constar nas embalagens dos alimentos (Decreto-lei nº 986/1969 – institui normas básicas sobre alimentos, inclusive rotulagem).

A clareza das informações dos rótulos pode contribuir para escolhas alimentares mais criteriosas, conscientes e saudáveis. É necessário ampliar o processo de análise e discussão no Brasil das inúmeras propostas de readequação da rotulagem nutricional para que ela possa efetivamente auxiliar a população na compra de alimentos e produtos alimentícios.

A publicidade, em sua essência, é um instrumento que as empresas utilizam para convencer



o consumidor a escolher determinado produto. Seu alcance é amplo, e está presente na televisão, rádio, revistas, jornais, internet, espaços públicos, etc., além de camuflada em reportagens nos meios de comunicação que informam os supostos benefícios de produtos. Na grande maioria das vezes, a publicidade anuncia produtos não saudáveis. Como os hábitos alimentares se formam na infância, as crianças são alvo preferencial das estratégias de promoção comercial com, por exemplo, a oferta de brinquedos e associação com personagens infantis.

Tema repleto de conflitos de interesses, a regulação da publicidade enfrenta imensos desafios e requer a ampliação do debate no interior da sociedade brasileira para que fiquem explícitos as consequências da exposição descontrolada às práticas de promoção comercial e os interesses envolvidos. Por exemplo, a Anvisa aprovou em 2010, um regulamento sobre publicidade de alimentos que foi contestado juridicamente e, portanto, não está sendo aplicado. Em diferentes estágios de apreciação, há inúmeros projetos de leis no Congresso Nacional que pretendem regular diferentes aspectos da publicidade de alimentos. Já o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) aprovou resolução que considera abusiva a publicidade e comunicação mercadológica dirigidas à criança, definindo especificamente as características dessa prática, como o uso de linguagem infantil, de pessoas ou celebridades com apelo ao público infantil, de personagens ou apresentadores(as) infantis, dentre outras (Resolução nº 163 de março de 2014). Apesar de ter força normativa, tal resolução não tem sido respeitada por anunciantes e mercado publicitário, o que vem se configurando em obstáculo para a garantia da segurança alimentar e nutricional.

A agenda de regulação de alimentos é estratégica para fazer valer os direitos fundamentais à alimentação adequada e saudável (Constituição Federal, art. 6º), e o respeito aos consumidores (CF, art. 5º, XXXII), bem como a proteção prioritária e absoluta de todos os direitos da criança (CF, art. 227)

## **8. Processos permanentes de educação alimentar e nutricional e de preservação dos conhecimentos tradicionais: pesquisa e formação nas áreas de Segurança Alimentar e Nutricional e do Direito Humano à Alimentação Adequada<sup>40</sup>**

Assegurar a alimentação adequada e saudável não se restringe à garantia da disponibilidade de nutrientes ou mesmo de alimentos. A prática alimentar, enquanto expressão de identidade cultural e social, requer uma compreensão mais ampla sobre como o alimento é produzido, transformado e comercializado e também sobre as dimensões imateriais da alimentação as quais dão sentido e historicidade às escolhas e práticas alimentares. É nesse contexto que a educação alimentar e nutricional (EAN) pode contribuir para a segurança alimentar e nutricional, estimulando a prática crítica e consciente de uma alimentação que contribua tanto para a preservação da saúde como também para a reconfiguração de um sistema alimentar justo e sustentável.

<sup>40</sup> No Brasil, a organização e implementação de processos permanentes de Educação Alimentar e Nutricional (EAN), pesquisa e formação nas áreas de SAN e DHAA constitui a Diretriz 3 da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), desde a sua instituição por meio do Decreto nº 7.272/2010. A EAN foi incorporada ao Plano Nacional de SAN e como um objetivo do Programa de SAN no Plano Plurianual (PPA 2012/2015) e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan 2012/2015).





De acordo com o Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional para as Políticas Públicas<sup>41</sup>, lançado em novembro de 2012, a “Educação Alimentar e Nutricional, no contexto da realização do Direito Humano à Alimentação Adequada e da garantia da Segurança Alimentar e Nutricional, é um campo de conhecimento e de prática contínua e permanente, transdisciplinar, intersetorial e multiprofissional, que visa promover a prática autônoma e voluntária de hábitos alimentares saudáveis. A prática da EAN deve fazer uso de abordagens e recursos educacionais problematizadores e ativos que favoreçam o diálogo junto a indivíduos e grupos populacionais, considerando todas as fases do curso da vida, etapas do sistema alimentar e as interações e significados que compõem o comportamento alimentar”.

Para tanto, a EAN precisa ser reposicionada no contexto social e político, contribuindo para que os(as) cidadãos(ãs) e as organizações sociais atuem de forma proativa na ressignificação do ato de comer enquanto ato político transformador, através do reconhecimento e tomada de posição frente ao campo de interesses e conflitos que determinam o que e como comemos. Ao mesmo tempo, ela deve servir de referência a um processo permanente de formação de gestores(as), profissionais de diversas áreas e conselheiros(as) da sociedade civil, visando o desenvolvimento de capacidades para a formulação e implementação da política de segurança alimentar e nutricional e seus programas e ações.

Igualmente importante são ações para a inclusão nos livros didáticos de conteúdo compatível com o conceito de SAN e alimentação adequada e saudável e a implementação de estratégia de educação permanente dos docentes do ensino fundamental e médio para que a alimentação, em suas distintas dimensões, inclusive a cultura alimentar, seja incluída como conteúdo transversal às diferentes disciplinas. Esta estratégia pode ser inserida na proposta de educação de qualidade para todos do Ministério da Educação como parte de um esforço nacional de qualificação do ensino básico para mudar a forma de ensinar e aprender no Brasil. Visando uma formação cidadã e a efetivação do direito humano à alimentação adequada das crianças brasileiras, a segurança alimentar e nutricional, enquanto conteúdo transversal, precisa ser prevista no paradigma curricular e pedagógico do ensino básico.

Os equipamentos públicos de SAN, como os restaurantes populares e outros, precisam ser reconhecidos e utilizados como espaços permanentes de uma educação alimentar e nutricional problematizadora e promotora de autonomia. Neste mesmo aspecto, a parceria entre o Sisan e o Sistema Único de Assistência Social(Suas) é particularmente promissora.

Também é estratégica a reformulação dos currículos de graduação para que os futuros profissionais que atuam tanto no planejamento como implementação de programas e ações, sejam formados considerando os princípios, políticas e estratégias de segurança alimentar e nutricional.

No que diz respeito à pesquisa em SAN, o conhecimento que vem sendo produzido nesta área reflete o diálogo entre as instituições acadêmicas e diferentes sujeitos, organizações e movimentos sociais, ao lado da busca por enfoques multidisciplinares em interação com as políticas públicas. No entanto, ainda é limitada a incorporação do tema na agenda de pesquisa das universidades e instituições de pesquisa brasileiras, não havendo apoio institucional adequado por parte das agências de fomento. A perspectiva de geração de conhecimentos no campo da SAN considera, ademais, que o conhecimento acadêmico deve se articular com o saber popular e tradicional em busca de uma compreensão mais abrangente da realidade e seus desafios e a identificação de alternativas inovadoras e sustentáveis.

<sup>41</sup> BRASIL, 2012. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Marco de referência de educação alimentar e nutricional para as políticas públicas. Brasília, DF. 68p.



Entre os temas a serem abrangidos, destacam-se os estudos sobre a condição alimentar e nutricional de populações, os sistemas alimentares vigentes, seus atores, métodos e aspectos ambientais, a relação entre produção, abastecimento e consumo e as culturas e tradições alimentares. Também são necessárias mais pesquisas para avaliação de ações, programas e políticas públicas, e análise de processos que promovem ou ameaçam a soberania e segurança alimentar e nutricional e a realização do DHAA. Nesse sentido, a construção do conhecimento em SAN demanda a aproximação entre pesquisa e extensão que possibilite uma leitura multidimensional da realidade, de maneira indissociável às atividades de ensino. Assim, o ensino, a pesquisa e a extensão podem cumprir papel relevante na construção do Sistema e da Política Nacional de SAN.

## 9. Atuação internacional e cooperação Sul-Sul a partir dos princípios e diretrizes da política nacional de SAN<sup>42</sup>

Os princípios e diretrizes que devem orientar as várias formas de atuação internacional do Brasil no campo da SAN encontram-se em dois documentos legais. O artigo 5º da Losan remete à questão da soberania alimentar ao estabelecer que “a consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional requer o respeito à soberania, que confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos”. Recomendação mais direta é feita no artigo 6º da mesma Losan: “O Estado brasileiro deve empenhar-se na promoção de cooperação técnica com países estrangeiros, contribuindo assim para a realização do direito humano à alimentação adequada no plano internacional”. Em vista disto, a PNSAN definiu como Diretriz 7: “Apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada em âmbito internacional e a negociações internacionais”.

A atuação internacional do Brasil em espaços e iniciativas que guardam relação com a SAN foi bastante ampliada com a crescente demanda por cooperação devido à notoriedade internacional adquirida pela experiência de implementação de uma política intersetorial e participativa inserida no Sistema Nacional de SAN, com resultados positivos significativos. A participação do país se fortaleceu em organismos multilaterais (como o Comitê de Segurança Alimentar das Nações Unidas – CSA/ONU) e organizações internacionais (como a FAO), bem como é crescente o papel de vários setores de governo e organizações da sociedade civil brasileira na construção da agenda internacional da SAN, com destaque para as questões relativas à agricultura familiar e camponesa.

Em simultâneo, tem havido significativa expansão internacional de empresas brasileiras tanto em grandes investimentos em infraestrutura e outras áreas que têm repercussão na SAN e no DHAA das populações dos países onde eles se realizam, quanto diretamente pela expansão do agronegócio e das corporações alimentares sediadas no Brasil em países vizinhos (América do Sul) e também distantes (outras regiões da América Latina e da África). Boa parte da expansão da iniciativa privada conta com apoio direto (crédito) e indireto (política comercial e ações diplomáticas) do Governo Brasileiro. É comum que isso resulte em ações dissonantes e contraditórias devido ao apoio simultâneo, em um mesmo país, à implementação de políticas de SAN e à atuação da

<sup>42</sup> Esse item dialoga principalmente com a **Diretriz 7**: “Apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada em âmbito internacional e a negociações internacionais”.



iniciativa privada em modos que ameaçam a soberania alimentar e a SAN das populações por elas afetadas. Essas situações envolvem também os governos dos respectivos países com prioridades e formas de atuação próprias.

É preciso um amplo debate sobre a atuação internacional do Brasil no campo da soberania alimentar, da SAN e do DHAA, sem dúvida complexa e com não poucas controvérsias, tanto na cooperação Sul-Sul quanto em outras formas de atuação internacional brasileira que vão além da cooperação técnica e humanitária. Entre as interrogações a propósito da atuação internacional do Brasil nesse campo, mencionem-se: I) a construção de espaços de coordenação das ações, conferindo transparência e possibilitando a participação e controle social, como previsto na demanda pela instituição de um Conselho Nacional de Política Externa com previsão de participação das organizações da sociedade civil; II) a existência de eventuais contradições entre as diversas formas de atuação internacional e as diretrizes proclamadas pela PNSAN, em especial em face das iniciativas em setores não contemplados por esta política, tais como a agricultura patronal e o agronegócio; III) os dispositivos pelos quais são feitas as transferências de políticas e executadas outras formas de cooperação, seus arranjos institucionais e as redes de atores e interesses envolvidos; IV) a ausência de uma concepção comum sobre cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento e em SAN, e sua correlação com as tendências e disputas na agenda internacional de SSAN e do DHAA. A América Latina, o Caribe e a África são as regiões do mundo a serem consideradas com maior atenção.

Os debates promovidos pelo Consea têm concluído que o país carece de uma política de cooperação Sul-Sul e é frágil o aparato institucional que lhe dá suporte, assim como se constata a insuficiente transparência e a ausência de mecanismos de participação e controle social na atuação internacional brasileira na área da SAN e em outras áreas. Tornou-se inadiável a pactuação entre governo e sociedade de uma concepção de cooperação internacional e a criação de espaços intersetoriais e participativos de coordenação e formulação de propostas de ação, como previsto na proposta de instituição de um Conselho Nacional de Política Externa. As iniciativas de cooperação Sul-Sul, lideradas pelas organizações da sociedade civil, devem ser reconhecidas e apoiadas, bem como identificadas áreas que ainda carecem de ações e apoio diferenciado, como são os casos, por exemplo, da temática de gênero, dos povos indígenas e dos povos e comunidades tradicionais, grupos sociais onde há enorme potencial de cooperação com países latino-americanos e africanos.

As mudanças necessárias no sistema alimentar global passam por uma profunda revisão das estruturas de governança global, em simultâneo ao fortalecimento da capacidade de regulação e adoção de políticas ativas por parte dos Estados nacionais, sobretudo dos países mais vulneráveis, e a garantia de efetiva participação das organizações e movimentos sociais nos espaços nacionais e internacionais. Essas questões estão presentes em âmbito regional no Mercado Comum do Sul (Mercosul), na União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e na Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), bem como em blocos de países como BRICS<sup>43</sup>, IBAS<sup>44</sup> e G20<sup>45</sup>. Especial atenção deve ser conferida aos espaços e organismos multilaterais integrantes do Sistema das Nações Unidas, como o Comitê de Segurança Alimentar das Nações Unidas (CSA/ONU), a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o debate em curso para definição dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), bem como às negociações internacionais, como as Conferências das Partes sobre Mudança do Clima (COP).

<sup>43</sup> Bloco político informal composto Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

<sup>44</sup> O Fórum IBAS é uma iniciativa trilateral entre Índia, Brasil e África do Sul.

<sup>45</sup> Grupo político que reúne as vinte maiores economias do mundo.



## Eixo 3: Fortalecimento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan)

### 1. Como nasce o Sisan

O Brasil entende a segurança alimentar e nutricional como um campo complexo que articula um conjunto de dimensões não lineares e não concorrentes para a organização de um sistema agroalimentar social e ambientalmente justo, que dialoga com o sistema de produção, abastecimento, comercialização de alimentos, e ainda com os determinantes do consumo alimentar. Na prática, significa abordar de maneira articulada temas como a soberania alimentar, reforma agrária, agroecologia, agrobiodiversidade, etnodesenvolvimento, sociobiodiversidade, saúde, nutrição, educação, incluindo a perspectiva de gênero, étnica e geracional.

Para dar concretude política ao conjunto de dimensões que compõem a SAN, o Sisan foi proposto a partir de dois princípios estruturais: a intersectorialidade e a participação social. São pressupostos desafiadores para um sistema público, uma vez que exigem quebra de paradigmas no *modus operandi* das políticas públicas. Por isso, o sistema foi pensado para articular os diferentes atores sociais, num diálogo permanente da sociedade com o Estado em todas as etapas de sua estruturação: planejamento, acompanhamento, gestão, controle social e avaliação.

O Sisan requer forte engajamento político dos setores e atores sociais que compõem sua agenda e pressupõe a atuação conjunta das três esferas de governo (União, estados e municípios) e das organizações da sociedade civil na formulação e implementação de políticas e ações de combate à fome, de promoção da segurança alimentar e nutricional e de garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

O Decreto n.º 7272/2010 avançou na regulamentação do Sisan, definiu as diretrizes da Política Nacional de SAN e estabeleceu os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan), principal instrumento de planejamento, gestão e execução da Política. Definiu ainda as atribuições dos componentes do Sistema, o processo de adesão dos entes federados e das entidades privadas e o pacto pelo Direito Humano à Alimentação Adequada.

São componentes do Sisan:

- Conferências de Segurança Alimentar e Nutricional, em âmbito nacional, estadual e municipal (ou territorial);
- Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional, em nível federal, estadual e municipal (Consea);
- Câmara Interministerial (âmbito nacional) e Câmaras Intersetoriais (nos estados e municípios) de SAN (Caisan);
- Órgãos e entidades de SAN da União, dos estados, Distrito Federal e municípios;
- Instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do Sisan.



Já é possível apontar diversos avanços na implementação do Sisan. Em âmbito nacional, temos um Conselho atuante e uma Câmara Interministerial de SAN que assume de forma progressiva suas competências de coordenação intersetorial e descentralização. A estruturação crescente da Caisan Nacional pode ser exemplificada pela elaboração, revisão e monitoramento do I Plano Nacional de SAN (2012-2015)<sup>46</sup> e no processo de mobilização para a adesão dos 26 estados e do Distrito Federal e 89 municípios ao Sisan, até o final de 2014. Considerada como uma das primeiras fases de estruturação do Sistema, a elaboração dos planos estaduais de SAN precisa ser fortalecida, assim como a consolidação política e institucional das instâncias do Sistema, como os Conselhos e Caisans locais.

Em relação à instituição e funcionamento das Caisans e dos Conseas, entre os estados e municípios brasileiros, há uma realidade diversa. De forma geral, estas instâncias estão em processo de organização, e a valorização política e a complementariedade de atuação das mesmas se apresentam de maneira muito variada no cenário nacional. É fundamental esclarecer a complementariedade e articulação que ambas as instâncias desempenham no Sistema, sem choque de competências ou conflitos hierárquicos. Assim, a dimensão da gestão intersetorial (Câmara) poderá dialogar com a participação e o controle social (Conselho) e caminhar positivamente para a consolidação destes pilares estruturantes do Sisan<sup>47</sup>.

Para avançar no processo de implementação da Política Nacional de SAN, é preciso fortalecer politicamente o Sisan, suas instâncias e discutir os seus macroprocessos, a partir de um diálogo no plano federativo. Assim, é proposta a reflexão sobre os seguintes macroprocessos: intersectorialidade, participação social, gestão do sistema, adesão de organizações com e sem fins lucrativos e exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada.

## 2. Intersectorialidade

A intersectorialidade pode ser compreendida como uma articulação estratégica voltada à convergência de iniciativas e integração de recursos gerenciais, financeiros e humanos com o objetivo de organizar de maneira mais colaborativa, articulada e flexível o padrão tradicionalmente fragmentado das estruturas burocráticas institucionais públicas. A natureza intersectorial do Sisan é um dos grandes valores e também um dos maiores desafios para sua implementação. A complexidade de articular uma agenda de programas, projetos e ações que gerem convergências inter e intrasetoriais para a concretude do DHAA demanda uma perspectiva de diálogo e articulação permanentes entre diferentes setores e sistemas.

Para que o Sisan se efetive, é necessário mais do que a implementação individual de cada programa ou ação que compõe a Política Nacional de SAN. O Sisan depende de um arranjo institucional que incorpore as dimensões da SAN às práticas realizadas nos diferentes setores que a compõem como o desenvolvimento agrário, a agricultura, o abastecimento, a saúde, a educação, a assistência social e o meio ambiente, entre outras.

<sup>46</sup> Os planos de SAN devem ser o resultado de pactuação intersectorial e o principal instrumento de planejamento, gestão e execução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Sua construção deve envolver a participação social, através do encaminhamento das definições das Conferências de SAN, deve articular os diferentes setores de governo relacionados a temática de SAN para definição de diretrizes, objetivos, metas, ações, fonte de recursos, mecanismos de monitoramento e avaliação.

<sup>47</sup> Estudo realizado, em 2013, pelo Consea Nacional levantou informações junto aos estados sobre estrutura e funcionamento dos Conseas, Sisan e institucionalidade.



Por isso, é imprescindível que existam espaços de diálogo, como os Conseas e Caisans, para que todas as suas dimensões possam ser articuladas na perspectiva do enfrentamento dos conflitos de interesse que dificultam o cumprimento do DHAA.

A elaboração e a execução de um Plano de SAN é um exercício concreto da intersectorialidade, mas não deve se esgotar em si mesmo. O debate da intersectorialidade da SAN (ou do Sisan) pressupõe avançar em alguns pontos, tais como: (i) assegurar que as instâncias do Sisan sejam espaços de concertação, planejamento e formulação de novos arranjos de políticas e programas intersectoriais com perspectivas de proposição de outras formas de gestão menos setorializadas e mais colegiadas; (ii) fortalecer as agendas relevantes para a SAN nos âmbitos das Caisans estaduais e municipais; (iii) potencializar os espaços de diálogo, tanto dentro do poder público (câmaras) como na concertação com a sociedade civil (conselhos); entre outras questões.

A perspectiva da gestão intersectorial como lógica e forma principal de atuação é uma novidade para a administração pública do país. Por este motivo, se destaca como grande desafio de mobilizar os setores para agirem de forma coordenada e articulada, dentro de uma realidade onde a cultura hegemônica é a ação setorializada.

Neste contexto, também é necessário problematizar a relação do Sisan com os outros sistemas públicos. Assim, por exemplo, no campo dos princípios, o SUS, o Sisan e o SUAS compartilham dos mesmos pressupostos. Entretanto, é preciso avançar na definição clara de papéis de cada um desses sistemas e de sua inter-relação, de modo a evitar paralelismos e superposições de ações e potencializar as sinergias que a articulação conjunta possibilita, o que supõe também uma interação entre conselhos.

Esta questão passa também pela discussão do lócus institucional das instâncias do Sisan, pois precisam ter capacidade e mandato de articulação intersectorial com os diferentes atores e órgãos públicos. O papel proposto para uma Caisan é de elaborar o Plano de SAN, articular e coordenar a execução de políticas, monitorar e avaliar a SAN em nível local, e realizar a interlocução com o Consea. Ou seja, deve-se procurar caminhos para construir arranjos institucionais, em nível estadual e municipal, que facilitem as interfaces entre esferas de governo e a interlocução com a sociedade. Deve-se, ainda, procurar empoderar as câmaras e os conselhos para que possam intervir com maior efetividade no planejamento das políticas públicas dos estados e municípios.

### **3. Participação social**

A participação social é um dos aspectos estruturantes do Sisan. A sociedade civil sempre foi atuante e protagonista em todos os momentos históricos e políticos da organização das ações de SAN no Brasil. Para assegurar a participação social associada à intersectorialidade, o Sisan foi proposto para reunir diversos setores de governo e da sociedade civil com a finalidade de promover em todo o território nacional o Direito Humano à Alimentação Adequada.

A fase atual de implantação do Sisan é de expansão de sua institucionalidade para os territórios, regiões, comunidades, localidades e/ou para municípios. Sendo assim, a participação, nesse momento, por meio dos Conseas estaduais, em articulação com as respectivas Caisans, tornou-se estratégica para fortalecimento político do Sisan.

Após a concretização do marco legal, houve um estímulo para a participação social nos estados (e por conseguinte, alguns estados o fazem em seus municípios) e para a adesão ao Sistema,

com a criação e/ou fortalecimento dos Conseas e das Caisans locais e elaboração dos Planos de SAN. A participação ativa dos(as) conselheiros(as) dá maior amplitude e profundidade à discussão, planejamento, implementação e monitoramento das políticas públicas de SAN.

No sentido de ampliar a participação social, vem sendo debatido, no âmbito do Consea Nacional, a necessidade de criar mecanismos para ampliar e assegurar a efetiva participação de povos indígenas, tradicionais de matriz africana, quilombolas, pescadores(as) artesanais, ciganos, quebradeiras de coco do babaçu e outros povos e comunidades tradicionais nos Conseas estaduais e municipais. Outro desafio destacado é a necessidade de estimular a criação de Fóruns Estaduais de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional como forma de organização política das entidades locais que trabalham com SAN/DHAA nos territórios, regiões, comunidades, estados e/ou municípios.

Do ponto de vista político, há aspectos relacionados ao marco legal do Sisan em constante reflexão pelos(as) conselheiros(as), gestores(as) e militantes da SAN como o caráter consultivo do Conselho. O debate diz respeito aos limites e avanços que esta estrutura não deliberativa tem proporcionado no contexto da Política de SAN. É inegável que o perfil e inserção dos conselhos, com um número maior de participantes da sociedade civil (2/3 sociedade e 1/3 governo) tem influenciado o desenho e o planejamento de programas, bem como monitoramento e avaliação das ações, orçamento etc. Porém, a ausência ou não obrigatoriedade de retorno ou aplicação das recomendações ou deliberações dos órgãos colegiados nas políticas públicas do Poder Executivo, com pouco diálogo no Poder Legislativo e quase nenhuma incidência no Judiciário, tem gerado lacunas e recuos em questões estratégicas como no caso dos agrotóxicos, transgênicos, regulação da publicidade de alimentos, acesso à terra e ao território, entre outros.

No processo de implementação do Sistema, é fundamental que a sociedade compreenda o que é SAN e possa se envolver de diferentes maneiras nesta agenda. Investir na formação para a construção de saberes e práticas acerca da temática de SAN/DHAA nas comunidades, territórios, municípios, dialogando com os equipamentos públicos (escolas, creches, unidades básicas de saúde, restaurantes populares, cozinhas comunitárias, Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, Centros de Referência Especializados da Assistência Social – CREA, programas sociais, entre outros) é um caminho para promover uma cultura de direitos que identifique e signifique para o cidadão e a cidadã a alimentação adequada e saudável não como uma mercadoria, mas sim como um dos direitos sociais.

Nisso, os Conseas, também têm um papel, pois podem criar mecanismos de diálogo, além de interagir com outros conselhos setoriais como os da saúde, alimentação escolar, desenvolvimento rural, assistência social, cidades, juventude, entre outros.

#### **4. Gestão e regulamentação do Sisan e o pacto federativo**

Apesar de todo sistema de política pública necessitar de uma coordenação central para ações em âmbito nacional, a autonomia e as competências dos entes federados precisam ser consideradas e preservadas. Neste sentido, os estados e os municípios brasileiros têm a prerrogativa de aderir ao Sisan voluntariamente, atendendo aos pré-requisitos de adesão, assumindo um compromisso com a realização do DHAA e a garantia da SAN de sua população, atendendo ao chamado Pacto Federativo.

A adesão ao Sisan é um processo que requer engajamento político, mobilização de atores



e atuação do legislativo no nível local. Envolve a criação e instalação de seus componentes – Conselhos e Câmaras Intersectoriais de Segurança Alimentar e Nutricional – conforme estabelecido no Decreto nº 7.272/2010, e também o compromisso de fazer suas conferências de SAN e elaborar os planos locais de SAN. Neste sentido, é importante refletir sobre como mobilizar os(as) gestores(as) locais para assegurar o efetivo compromisso com a SAN e promover a adesão dos municípios ao Sisan.

Na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), a pactuação é estabelecida através do Pacto de Gestão pelo DHAA, o qual deve prever as estratégias de implementação e integração de programas e ações contidas nos Planos de SAN, a expansão progressiva dos compromissos e metas e a qualificação das ações de SAN nas três esferas de governo. O Sistema prevê, ainda, a organização de fóruns de pactuação federativa (fórum tripartite e bipartite), ainda não estruturados, que terão o papel de negociar e acompanhar os acordos efetuados entre as esferas de governo, o fortalecimento dos processos de descentralização, regionalização e gestão participativa da política e dos planos de SAN.

Um tema de extrema relevância para o pacto federativo é o cofinanciamento. O Decreto nº 7.272/2010 prevê o financiamento do Sisan em dois componentes com finalidades distintas: I) financiamento para as ações nos diversos setores que compõem a SAN pelos entes federados; e II) financiamento específico para gestão e manutenção do Sisan dotado nas leis orçamentárias dos entes federados, o qual viabilizaria o funcionamento das instâncias do Sistema.

No nível nacional, o financiamento para os programas de SAN é aportado no âmbito do Programa de SAN do Plano Plurianual (PPA) e delimitado no Plano Nacional de SAN, de forma transparente, o que pode ser objeto de controle social<sup>48</sup>. Para os estados e municípios, este desafio está posto, considerando que a maior parte ainda não elaborou seus planos de SAN.

Em se tratando do cofinanciamento específico para a gestão do Sisan, é preciso avançar em um marco jurídico que viabilize um repasse financeiro, concomitantemente com a discussão sobre as competências federativas do Sisan. Existem ainda outros temas relevantes sobre a gestão e implantação do Sisan: gestão de pessoas e formação permanente de atores sociais; estratégias necessárias para um amplo processo de sensibilização, mobilização, empoderamento, capacitação e formação contínua de atores e gestores públicos de SAN; e como tornar a SAN e o DHAA uma prioridade política nos entes federados e em todas as esferas de poder.

## 5. Participação das organizações com e sem fins lucrativos

O Sisan reúne vários segmentos, instâncias políticas e atores sociais no âmbito do Estado e da sociedade civil – incluindo organizações privadas com e sem fins lucrativos. A inserção das entidades com e sem fins lucrativos no Sistema pode ocorrer na medida em que estas atendam aos princípios e diretrizes do Sistema e da Política de SAN. As ações e atividades desenvolvidas por qualquer parte do sistema não podem, em tempo algum, violar a soberania e segurança alimentar nem tampouco o Direito Humano à Alimentação Adequada.

Algumas organizações da sociedade civil participam da organização da SAN desde sua origem, articulam-se em rede e/ou dialogam com os movimentos sociais, e desempenham papel

<sup>48</sup> Entre 2004 e 2014, os recursos alocados pelo governo federal nos programas de SAN foram ampliados, em termos correntes, de R\$ 13,4 bilhões para R\$ 78 bilhões (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão).





estratégico de consolidação de agenda relacionada ao tema. Ademais, dialogam com inúmeros processos sociais importantes, como empoderamento e envolvimento das comunidades e participação social, equidade, gestão participativa dos projetos e relações de trabalho socialmente justas. Portanto, essas organizações precisam ser reconhecidas e incorporadas ao Sisan, em uma perspectiva estruturante.

Este debate recebeu importante apoio recentemente com a aprovação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014), o qual tem o objetivo de aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional relacionado às organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, e sua parceria com o Estado, atuando na promoção de direitos e de atividades na área da saúde, educação, cultura, desenvolvimento agrário, assistência social, segurança alimentar e nutricional, entre outras. Contudo, as organizações indígenas e de povos e comunidades tradicionais têm sofrido dificuldades para serem reconhecidas e para acessarem os recursos públicos. Novamente, surge um tema que indica a necessidade de um mecanismo legal que contemple as especificidades desses povos e suas formas de organização coletivas.

A participação de organizações com fins lucrativos (empresas) demanda outros critérios de análise, pois sua atividade visa à obtenção de lucro, e parte desta atividade está claramente relacionada aos desafios apresentados neste documento. A presença da iniciativa privada em um sistema público precisa ser claramente definida, sinalizando suas possibilidades e limites no que tange o atendimento e coerência com os princípios e/ou diretrizes do Sistema e da Política, requerendo medidas que previnam o conflito de interesse na relação público versus privado. A inexistência de regulamentação para adesão de entidades com fins lucrativos ao Sisan pode gerar ambivalência na interpretação desta relação. Medidas geradoras de conflitos de interesse e que criam situações adversas para a consolidação do DHAA podem ser previstas e evitadas por meio da elaboração de marcos regulatórios e códigos de ética, que podem mediar tensões futuras. Da mesma maneira, os limites e parâmetros de participação precisam estar claramente definidos. Há que se refletir sobre o papel do Sisan para regular a atuação das empresas de modo a não tolerar violações do DHAA de qualquer natureza, como por exemplo ocorre com a implantação de grandes obras de infraestruturas em territórios indígenas e tradicionais. Neste caso, cabe discutir o papel do Sisan em situações, inclusive, de descumprimento de tratados internacionais, tais como a Convenção nº 169 da OIT no que diz respeito ao princípio da consulta prévia, livre e informada.

## **6. Exigibilidade e monitoramento do Direito Humano à Alimentação Adequada**

Exigibilidade é a possibilidade de exigir o respeito, a proteção, a promoção e o provimento de direitos perante os órgãos públicos competentes, sejam eles administrativos, políticos ou jurisdicionais, para prevenir ou reparar as violações a esses direitos. Além disso, no conceito de exigibilidade está incluído, além do direito de reclamar, o direito de ter uma resposta e ação por parte do poder público em tempo oportuno para a reparação da violação. O exercício da exigibilidade requer de um lado a disponibilidade e funcionamento de instrumentos de recepção e documentação de denúncias de violações aos direitos e, por outro, um sistema de monitoramento contínuo da situação de realização progressiva do direito.

A exigibilidade possui instrumentos, que são mecanismos e ferramentas para se cobrar do Estado o cumprimento da sua obrigação de realizar os direitos humanos. Estes mecanismos podem estar no âmbito da gestão dos programas, quando são acionadas, por exemplo, as



ouvidorias. Mas também podem estar disponíveis no âmbito judicial ou quase-judicial. São exemplos, o Direito de Petição, endereçada aos poderes públicos e ao Ministério Público; a Ação Civil Pública; os próprios Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos Humanos, como é o caso dos Conseas e do Conselho Nacional de Direitos Humanos. Também são exemplos iniciativas da sociedade civil como o Projeto Relatores Nacionais em Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DHESCA), a Plataforma DHESCA Brasil. O Ministério Público, pela possibilidade de ação independente sobre os poderes públicos, e a Defensoria Pública, pela defesa dos direitos e acesso aos direitos, são também fundamentais instrumentos de exigibilidade.

A exigibilidade é um tema de tensionamento uma vez que a disponibilidade e funcionamento de seus instrumentos possibilitaria o acionamento de obrigações não cumpridas por parte do Estado. Assim, relaciona-se também a um aspecto já apresentado que é a formação de uma cultura de direitos em nossa sociedade.

O monitoramento da realização do DHAA depende da estruturação de sistemas de informações confiáveis e atualizados que permitam a análise de situação dos diferentes grupos sociais, a implementação de programas e ações, seus resultados e impactos. O Datan e outros sistemas de informações relacionados à SAN precisam ser fortalecidos e seu uso acessível tanto aos estados e municípios como à sociedade civil.

## Lista de Siglas

- Abrasco** - Associação Brasileira de Saúde Coletiva
- ADI** - Ação Direta de Inconstitucionalidade
- ANA** - Articulação Nacional de Agroecologia
- Anvisa** - Agência Nacional de Vigilância Sanitária
- ASA** - Articulação no Semiárido
- Ater** - Assistência Técnica e Extensão Rural
- AUP** - Agricultura Urbana e Periurbana
- BRICS** - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
- Caisan** - Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
- CDB** - Convenção sobre Diversidade Biológica
- Celac** - Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
- CF** - Constituição Federal
- Ciapo** - Câmara Intersetorial de Agroecologia e Produção Orgânica
- CNAPO** - Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
- CNPI** - Comissão Nacional de Política Indigenista
- CNSAN** - Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
- Conab** - Companhia Nacional de Abastecimento
- Conanda** - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
- Consea** - Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional
- COP** - Conferência das Partes sobre Mudança do Clima
- CRAS** - Centro de Referência de Assistência Social
- CREAS** - Centro de Referência Especializado de Assistência Social
- CSA** - Comitê de Segurança Alimentar das Nações Unidas
- DAP** - Declaração de Aptidão ao Pronaf
- DCNT** - Doenças Crônicas Não Transmissíveis
- DF** - Distrito Federal
- DHAA** - Direito Humano à Alimentação Adequada
- DHESCA** - Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais
- EAN** - Educação Alimentar e Nutricional
- Ebia** - Escala Brasileira de Insegurança Alimentar
- FAO** - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
- Funai** - Fundação Nacional do Índio



**Funasa** - Fundação Nacional de Saúde  
**GPTE** - Grupos de Populações Tradicionais e Específicos  
**IBAS** - Índia, Brasil e África do Sul  
**IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
**Incra** - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
**Ipea** - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas  
**Losan** - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional  
**MDA** - Ministério do Desenvolvimento Agrário  
**MDS** - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
**Mercosul** - Mercado Comum do Sul  
**MMA** - Ministério do Meio Ambiente  
**NASF** - Núcleos de Apoio à Saúde da Família  
**NBCAL** - Norma Brasileira de Comercialização de Alimentos para Lactentes e Crianças de 1ª Infância, Bicos, Chupetas e Mamadeiras  
**ODM** - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio  
**ODS** - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável  
**OGM** - Organismo Geneticamente Modificado  
**OIT** - Organização Internacional do Trabalho  
**OMC** - Organização Mundial do Comércio  
**OMS** - Organização Mundial da Saúde  
**ONU** - Organização das Nações Unidas  
**PIMC** - Programa 1 Milhão de Cisternas  
**PAA** - Programa de Aquisição de Alimentos  
**PAAS** - Projeto de Atenção Ampliada à Saúde  
**PCT** - Povos e Comunidades Tradicionais  
**PEC** - Proposta de Emenda Constitucional  
**PGPAF** - Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar  
**PGPMbio** - Programa de Garantia e Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade  
**PGTA** - Plano de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas  
**Pidesc** - Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais  
**Planapo** - Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica  
**Pnad** - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio  
**Pnae** - Programa Nacional de Alimentação Escolar  
**Pnan** - Política Nacional de Alimentação e Nutrição  
**PNAPO** - Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica

**PNCF** - Programa Nacional de Crédito Fundiário  
**PNDS** - Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde  
**PNGATI** - Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas  
**PNPSB** - Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade  
**PNSAN** - Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
**POF** - Pesquisa de Orçamento Familiares  
**PPA** - Plano Plurianual  
**Proagro** - Programa de Garantia da Atividade Agropecuária  
**Pronaf** - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
**Pronara** - Programa Nacional de Redução do Uso de Agrotóxicos  
**Pronatec** - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego  
**PSE** - Programa Saúde na Escola  
**RAS** - Rede de Atenção à Saúde  
**RGP** - Registro Geral de Pesca  
**SAN** - Segurança Alimentar e Nutricional  
**Seppir** - Secretaria Especial Pela Promoção da Igualdade Racial  
**Sesai** - Secretaria Especial de Saúde Indígena  
**Sicor** - Sistema de Operações de Crédito Rural  
**Sisan** - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
**Sisvan** - Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional  
**Sofi** - Indicador do Estado de Segurança Alimentar Global  
**SSAN** - Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional  
**STF** - Supremo Tribunal Federal  
**SUAS** - Sistema Único de Assistência Social  
**SUS** - Sistema Único de Saúde  
**UNASUL** - União de Nações Sul-Americanas  
**VAN** - Vigilância Alimentar e Nutricional



## Anexo 1–Estrutura do Relatório Final das Conferências Estaduais e do Distrito Federal

O Relatório Final das conferências estaduais e do DF é um dos documentos que deverão ser enviados ao Consea Nacional. Após as conferências estaduais, o Consea Nacional irá sistematizar esses relatórios em um documento único que irá subsidiar as reflexões na etapa nacional.

Sugere-se que os relatórios expressem os debates da etapa estadual de forma sucinta, não ultrapassando, 7 (sete) páginas. Isso não impede, naturalmente, que seja elaborada uma versão mais detalhada para o planejamento e diálogo tanto com setores sociais como governamentais estaduais e distrital.

Tendo o Documento de Referência como apoio, somado aos debates durante a Conferência Estadual/Distrital propõe-se que o relatório estadual/distrital seja elaborado a partir da estrutura a seguir e que ao longo do texto do relatório sejam abordadas as particularidades relacionadas às mulheres, população negra, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais:

### Eixo 1 – Comida de verdade: avanços e obstáculos para a conquista da alimentação adequada e saudável e da soberania alimentar

1. O que seu estado ou o Distrito Federal considera que seja comida de verdade no campo e na cidade?
2. Quais os principais **fatores que facilitam** a produção, disponibilidade e o acesso à comida de verdade em âmbito estadual ou distrital?
3. Quais os principais **desafios/obstáculos** para a produção, disponibilidade e o acesso à comida de verdade em âmbito estadual ou distrital?

### Eixo 2 – Dinâmicas em curso, escolhas estratégicas e alcances da política pública

1. O que tem feito para o enfrentamento de questões centrais para a garantia da SAN no estado ou Distrito Federal?
2. É possível identificar estratégias que se relacionam às oito diretrizes do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional?
3. Além das diretrizes do Plano Nacional de SAN, é recomendável que os Conseas Estaduais abordem também TEMAS EMERGENTES e/ou LOCAIS, isto é, novos temas estratégicos prioritários não abordados nas Diretrizes do Plano Nacional de SAN, mas que são considerados como relevantes e inovadores no âmbito local-comunitário-territorial-regional-municipal-estadual-distrital.
4. Há estratégias e ações para temas emergentes que vão além das diretrizes do Plano?
5. Quais são (foram ou estão sendo) os desafios da elaboração e implementação do Plano de SAN (do estado ou do Distrito Federal)?



### **Eixo 3 –Fortalecimento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan)**

1. Considerando as reflexões ocorridas na Conferencia Estadual/Distrital, como pode ser respondida a pergunta, qual é o Sisan que queremos?
2. Como o Sisan está se organizando no estado ou DF em relação a:
  - A. Estímulo e efetivação da intersetorialidade;
  - B. Promoção e ampliação da participação e controle social;
  - C. Implementação de uma gestão efetiva;
  - D. Integração de organizações sem fins lucrativos;
  - E. Critérios para a participação das organizações **com** fins lucrativos;
  - F. Garantia de orçamento local suficiente para os programas de SAN;
  - G. Atendimento e participação das mulheres, população negra, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais;
  - H. Implementação de mecanismos de monitoramento de violações e exigibilidade do DHAA;
  - I. Monitoramento dos programas e ações do Plano Estadual de SAN.
3. Quais são os desafios e responsabilidades/compromissos na relação Estado-Sociedade para avançar no aperfeiçoamento e consolidação do Sisan?

**Observação importante:** por se tratar de um roteiro, cada comissão organizadora pode realizar as adaptações que julgar necessárias para o bom andamento dos debates em seus respectivos estados e no DF.



## Anexo 2 – Documentos complementares<sup>49</sup>

AS-PTA-Agricultura Familiar e Agroecologia. **Carta Política do III ENA**. Encontro Nacional de Agroecologia, realizado de 16 a 19 de maio de 2014, Juazeiro – BA.

<http://migre.me/oZyxj>

BRASIL. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Brasil Cigano. **Guia de Políticas Públicas para Povos Ciganos**. Brasília, Seppir: 2013. <http://www.seppir.gov.br/arquivos/guia-de-politicas-publicas-para-povos-ciganos>

BRASIL. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Brasil Quilombola. **Relatório de Gestão 2012**. Brasília, Seppir: 2013. <http://www.seppir.gov.br/arquivos/relatorio-pbq-2012>

BRASIL. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Plano de Desenvolvimento Sustentável para Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana 2013 – 2015**. Brasília, Seppir: 2013. <http://www.seppir.gov.br/arquivos-pdf/plano-nacional-de-desenvolvimento-sustentavel-dos-povos-e-comunidades-tradicionais-de-matriz-africana.pdf>

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil – Indicadores e Monitoramento: da Constituição de 1988 aos dias atuais**. 2010. Brasília: Presidência da República. 284 p. <http://migre.me/oZyzD>

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Relatório Final: “**Desafios globais para o Direito Humano à Alimentação Adequada, soberania e segurança alimentar e nutricional e os papéis do Brasil**”. 2014. Brasília: Presidência da República. 30 p. <http://migre.me/oZz4x>

BRASIL Conselho Nacional de Segurança Alimentar. **Seminário de Pesquisa em segurança alimentar e nutricional: Relatório Final**. 2014. Brasília: Presidência da República. 208 p.

<http://migre.me/oZz5C>

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Relatório da Mesa de Controvérsias sobre Impactos dos Agrotóxicos na Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional e no Direito Humano à Alimentação Adequada**. 2012. Brasília: Presidência da República. 112 p. <http://migre.me/oZyC6>

---

<sup>49</sup> Estes documentos estão disponíveis na biblioteca do site da 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.



BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Relatório do Iº Seminário de Mulheres Indígenas e Segurança Alimentar e Nutricional.** 2013. Brasília: Presidência da República. 122 p. <http://migre.me/oZyDB>

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Relatório da Mesa de Controvérsias sobre Transgênicos.** 2013. Brasília: Presidência da República. 87 p.  
<http://migre.me/oZyFI>

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Relatório do Encontro Nacional: 4ª Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional +2 anos.** 2014. Brasília: Presidência da República. 144 p. <http://migre.me/oZyFY>

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan). **Relatório do Seminário do SISAN,** 27 e 28 de novembro de 2014. Brasília.

BRASIL. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **A Agroecologia e o Direito Humano à Alimentação Adequada:** tradução do relatório de Olivier de Schutter, Relator Especial da ONU para o direito à Alimentação. 2012. Brasília: MDS. 32 p.  
<http://migre.me/oZyVU>

BRASIL. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Estratégia Intersetorial de Prevenção e Controle da Obesidade:** recomendações para estados e municípios. 2014. Brasília, DF: Caisan. 39 p. <http://migre.me/oZyZe>

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN:** Diagnóstico de Implantação no Âmbito Estadual. 2010. Brasília, MDS. 44 p. <http://migre.me/oZyIk>

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015.** 2011. Brasília, Caisan. 132 p. <http://migre.me/oZyKn>

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Balanco das Ações do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANSAN 2012-2015.** 2013. Brasília, Caisan. 120 p.  
<http://migre.me/oZy3D>



BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Quilombos do Brasil: segurança alimentar e nutricional em territórios titulados**. Cadernos de Estudos: desenvolvimento social em debate, nº 20. 2014. Brasil, MDS. 212 p. <http://migre.me/oZxZM>

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional & Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional nos Estados e Municípios**. 2014. Brasília, MDS. <http://migre.me/oZy76>

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Marco de referência de educação alimentar e nutricional para as políticas públicas**. 2012 – Brasília, DF: MDS. 68 p. <http://migre.me/oZz2x>

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Guia Alimentar para a População Brasileira**. 2014. 2. ed. Brasília. 156 p. <http://migre.me/oZz1b>

Caderno Ideias na Mesa. **Segurança Alimentar**. Visto pela última vez em 12 de março de 2015: <http://migre.me/oZza7>

Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO. **Declaração do Fórum de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e Movimentos Sociais à Segunda Conferência Internacional Sobre Nutrição (2ª CIN)**. <http://migre.me/oZyTY>

Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional – FBSSAN. **Carta de Porto Alegre**. VII Encontro Nacional do FBSSAN, realizado de 4 a 6 de junho de 2013. Porto Alegre, Rio Grande do Sul. 6 p. <http://migre.me/oZAxN>

Revista Ideias na Mesa. **Comer como ato político**. 2º semestre de 2014. 4ª ed. <http://migre.me/oZz8s>

## Informações

### Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Palácio do Planalto, Anexo I, sala C-2A

Brasília – DF CEP 70.150-900

Fone: (61) 3411.2747

Email:

[5conferencia@presidencia.gov.br](mailto:5conferencia@presidencia.gov.br)

[www.presidencia.gov.br/consea](http://www.presidencia.gov.br/consea)



Ministério do  
Desenvolvimento Social  
e Combate à Fome

