



DOCUMENTO BASE

6ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Erradicar a fome e garantir direitos com
Comida de Verdade, Democracia e Equidade

11 a 14 de dezembro de 2023 – Brasília – DF

Brasília, 09 de agosto de 2023



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	4
EIXO 1 - DETERMINANTES ESTRUTURAIS E MACRODESAFIOS PARA A SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	6
O COTIDIANO DA FOME	7
A EXPERIÊNCIA DA SUPERAÇÃO DA FOME	8
AS RAÍZES E EXPRESSÕES DA FOME	9
A(S) FOME(S) E AS DESIGUALDADES QUE NOS ATRAVESSAM	11
POR QUE VOLTAMOS AO "MAPA DA FOME"?	13
COMIDA DE VERDADE E A CAPTURA CORPORATIVA DOS SISTEMAS ALIMENTARES	15
CULTURAS ALIMENTARES.....	17
O DESAFIO E A SOLUÇÃO ESTÃO NA TERRA E NO TERRITÓRIO	18
ALIMENTO ULTRAPROCESSADO NÃO É COMIDA DE VERDADE	20
DEFENDER DIREITOS: ATIVIDADE DE ALTO RISCO NO BRASIL!	22
OUTRAS ECONOMIAS SÃO POSSÍVEIS	24
A SOCIOBIODIVERSIDADE: PROTEÇÃO DO PRESENTE E DO FUTURO!	26
O NOSSO FAZER INSPIRA OUTROS FAZERES	27
EIXO 2 – SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS GARANTIDORAS DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA	29
FORTALECIMENTO DO SISAN INTEGRANDO SETORES, POLÍTICAS E PROGRAMAS	30
RECONSTRUÇÃO, FORTALECIMENTO E AMPLIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS PROMOTORES DA SAN	32
OS GUIAS ALIMENTARES COMO INSTRUMENTOS DE REFERÊNCIA PARA O SISAN	37
ABASTECIMENTO ALIMENTAR	39
A EXIGIBILIDADE COMO INSTRUMENTO PARA AVANÇAR A REALIZAÇÃO DO DHAA	41
PASSOS PARA AVANÇAR NA IMPLEMENTAÇÃO DO SISAN	42
FORMAÇÃO PARA A GESTÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DO SISAN	44
ADESÃO DOS MUNICÍPIOS AO SISAN.....	45
ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL SEM FINS LUCRATIVOS E SETOR PRIVADO NO SISAN.....	46
INTEGRAÇÃO SISAN – SUAS - SUS	47
MONITORAMENTO DA SITUAÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	49
PESQUISA E CONHECIMENTO EM SAN	50
EIXO 3 - DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL	52
DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E SAN	53
DIALOGAR PARA ALÉM DA INSTITUCIONALIDADE DO CONTROLE SOCIAL	54
DIALOGAR PARA ALÉM DA MILITÂNCIA E DO ATIVISMO	55
EXIGIBILIDADE DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA	56
PREVENIR, MITIGAR E GERENCIAR CONFLITOS DE INTERESSE NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO SISAN	58
PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA EXTERNA, COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E SAN.....	59
CRÉDITOS	61

SIGLAS E ABREVIações

CAISAN – Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional

CNSAN – Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

DF – Distrito Federal

DHAA – Direito Humano à Alimentação Adequada

Ebia – Escala Brasileira de Insegurança Alimentar

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

InSAN – Insegurança Alimentar

LGBTQIA+ - lésbicas, gays, bissexuais, transexuais, queer, intersexuais, assexuais, sendo que o símbolo “+” abarca as demais identidades afetivo-sexuais e de gênero, representando pluralidade.

Losan – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

MDAAF – Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar

ONU – Organização das Nações Unidas

PNSAN – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

PLANSAN – Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Rede PenSSAN – Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional

SAN – Segurança Alimentar e Nutricional

SSAN – Soberania e Segurança alimentar e nutricional

SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

APRESENTAÇÃO

A realização da 6ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional para 2023 é imperativa diante da realidade vivida por milhões de pessoas em nosso país, do desmonte de políticas públicas entre 2016 e 2022, evidenciado pela insuficiência e mesmo inexistência de orçamento, alterações de objetivos e processos, fragilização de ações, equipes e instituições.

A organização de uma Conferência Nacional demanda o envolvimento de diferentes sujeitos da sociedade civil e dos governos. Demanda alocação de recursos, meses de preparação, elaboração de documentos, definição de procedimentos de maneira que seja ampla, representativa e democrática.

O grande objetivo de uma Conferência é atualizar a leitura de cenários, monitorar programas e ações, identificar potencialidades e desafios, apontar novos rumos para o futuro e definir propostas a serem encaminhadas ao governo para incidir na definição de uma nova geração de políticas públicas. Este é o objetivo maior da 6ª CNSAN, contribuir de maneira efetiva na elaboração do 3º Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, responsabilidade da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional para 2024.

Com o tempo e condições possíveis e disponíveis desde a reinstalação do Consea em 28 de fevereiro de 2023, as energias e dedicação de conselheiras e conselheiros dos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional de SAN e inúmeras organizações e coletivos estão mobilizados na organização da nossa Conferência Nacional.

Para além da mobilização dos nossos Conselhos e da sociedade civil organizada, queremos e precisamos mobilizar a sociedade brasileira para "Erradicar a fome e garantir direitos com Comida de Verdade, Democracia e Equidade". Nossas discussões estão orientadas por três eixos estratégicos. O primeiro eixo trata dos determinantes estruturais e nos macrodesafios para a soberania e segurança alimentar e nutricional; o segundo, sobre o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e as políticas garantidoras do Direito Humano à Alimentação Adequada; e o terceiro eixo, trata da condição essencial para mudarmos nossa realidade: democracia e participação social.

Particularmente ao Eixo 2, serão somados outros materiais ao Documento-Base que atualizarão a situação dos programas públicos de SAN. E também se incentiva que Conseas municipais e estaduais atualizem as informações referentes a estes programas e ações, nos seus respectivos contextos, de maneira a subsidiar as discussões locais.

Espera-se que este documento seja um motivador para reflexões que articulem a realidade local com contextos mais amplos e que, não apenas subsidie as discussões que chegarão à Conferência Nacional, mas também que contribua para incidir nos níveis municipal e estadual.



Elisabetta Recine

Presidenta do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

EIXO 1 - DETERMINANTES ESTRUTURAIS E MACRODESAFIOS PARA A SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Por um desenvolvimento socioeconômico sustentável, solidário e justo que enfrente os determinantes estruturais da(s) fome(s), promova Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, garanta a superação das desigualdades, dos racismos e do patriarcado, e promova justiça socioambiental, econômica, política e cultural do âmbito local ao global.

São objetivos deste Eixo¹:

- i. analisar os determinantes estruturais da(s) fome(s)² e de todas as formas de má nutrição e propor diretrizes e prioridades para que o Estado brasileiro atue na direção da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional - SSAN, em âmbito nacional e internacional.
- ii. definir estratégias de superação das desigualdades estruturais, dos racismos e todas as formas de discriminação que permeiam os sistemas alimentares desde a perspectiva das mulheres, povos indígenas, população negra, quilombolas, povos e comunidades tradicionais³, pessoas com deficiência, população LGBTQIA+, e demais grupos historicamente excluídos.
- iii. propor caminhos para um desenvolvimento socioeconômico sustentável, solidário e justo que contribua para a erradicação definitiva da fome e todas as formas de má nutrição com Comida de Verdade.

¹ Para conhecer a ementa definida para cada um dos eixos, consultar o Caderno de Orientações: https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/consea/conferencia/CadernodeOrientacoes6aConferencia_final_16.06.23.pdf

² A utilização do (s) remete a outras manifestações de desigualdades tanto do ponto de vista material, mas também cultural, social entre outros

³ Esta denominação aprovada na 5ª Conferência amplia o conceito adotado pelo Consea que se baseia no Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, o qual define povos e comunidades tradicionais como “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos por tradição”. Outros segmentos sociais em situação de insegurança alimentar, que se auto referiram na 5ª Conferência Nacional de SAN, são os seguintes: 1. Agricultores e agricultoras familiares; 2. Andirobeiras; 3. Apanhadores e apanhadoras de Flores Sempre Viva; 4. Assentados e assentadas da reforma agrária; 5. Benzedeiros e benzedeadas; 6. Catingueiros e catingueiras; 7. Caboclos e caboclas; 8. Caiçaras; 9. Camponeses e camponesas; 10. Catadoras de Mangaba; 11. Cipozeiros e cipozeiras; 12. Comunidades de fundo e fecho de pasto; 13. Comunidades quilombolas; 14. Extrativistas; 15. Extrativistas marinhos e costeiros; 16. Faxinalenses; 17. Geraizeiros e geraizeiras; 18. Ilhéus; 19. Jangadeiros e jangadeiras; 20. Marisqueiras; 21. Morroquianos e morroquianas; 22. Pantaneiros e pantaneiras; 23. Pescadores e pescadoras artesanais; 24. Pomeranos e pomeranas; 25. População atingida por barragens; 26. Povos Ciganos; 27. Povos Indígenas; 28. Povos tradicionais de matriz africana e povos de terreiro; 29. Quebradeiras de coco-de-babaçu; 30. Raizeiras e raizeiros; 31. Retireiros do Araguaia; 32. Ribeirinhos e ribeirinhas; 33. Sertanejos e sertanejas; 34. Vazanteiros e vazanteiras.

O COTIDIANO DA FOME

Como é possível que a fome seja uma constante histórica no Brasil que é apresentado como a terra em que se plantando, tudo dá, como celeiro do mundo, como país do futuro que quebra recordes de safras ano após ano? Como é possível que, ao longo de cinco séculos, a cara, a cor, o gênero e o território da fome tenham se alterado tão pouco?

A fome não é uma fatalidade, mas sim um projeto político que organiza a sociedade brasileira desde o momento que os colonizadores portugueses chegaram ao Brasil e impuseram aos que aqui viviam o seu modelo de sociedade.

Dizer que a fome determina a formação da sociedade brasileira é reconhecer que desde o século XVI a fome é utilizada como arma para expulsar povos indígenas de seus territórios; como estratégia para sequestrar e escravizar povos no continente africano, e que foi justamente a promessa de uma vida livre da fome que trouxe para o Brasil trabalhadores imigrantes das mais diversas partes do mundo no século XIX.

Foi também a fome que expulsou de suas terras trabalhadoras e trabalhadores rurais quando os sistemas de produção coloniais começaram seu declínio, e os novos empreendimentos do agronegócio precisaram, em nome da modernização, de mais terra e mão de obra. Foi para fugir da fome que grandes contingentes de trabalhadoras e trabalhadores rurais se sujeitaram a condições precárias de moradia e de trabalho nas cidades no centro-sul do país quando a industrialização se anunciava como futuro do país. Foi também a fome que lançou na criminalidade e encarcerou uma parcela significativa dessa população à medida que as promessas de prosperidade da modernização agrícola e da industrialização urbanizadora não se concretizaram.

Dessa forma, a fome organizou as bases que estruturam a sociedade brasileira. Uma estrutura que determina que, em razão da classe social, da raça e etnia, do gênero, da identidade e do status migratório, certos segmentos populacionais estejam sujeitos à fome ou ameaçados por ela, aliada a condições precárias de moradia, de trabalho, de renda, de transporte, de saúde, de educação, de acesso a bens e serviços para que o Brasil seja viável para segmentos minoritários.

Todas as formas de má nutrição expressam diferentes dimensões das desigualdades de uma sociedade. A fome em particular é a expressão mais violenta da negação de direitos, pois, sendo a alimentação vital para a sobrevivência, todas as pessoas dedicam todos os seus esforços para atendê-la. A história brasileira é a história das estratégias de sobrevivência que grande parte da nossa população desenvolveu para garantir condições mínimas de vida. Afinal, se não fosse a ameaça da fome, quantas pessoas aceitariam abandonar suas terras para trabalhar em condições precárias -

algumas vezes análogas à escravidão – para o agronegócio que supostamente sustenta a economia brasileira?

Se não fosse pela ameaça da fome, quantas pessoas aceitariam sair de casa de madrugada e se deslocar por horas para passar o dia trabalhando em condições precarizadas e recebendo salário-mínimo (ou menos)? Não fosse a ameaça da fome, quantas pessoas passariam o dia se equilibrando em duas rodas entregando refeições que não podem consumir?

Não fosse pela ameaça da fome, quantas mulheres aceitariam caladas a violência dentro da própria casa? Ou quantas mulheres se submeteriam a múltiplas jornadas de trabalho, inclusive de trabalho doméstico não remunerado? Quantas aceitariam receber menos do que os homens que desempenham as mesmas funções que elas?

Não fosse a ameaça da fome, quantas pessoas negociariam a própria cidadania em troca de uma cesta básica, de um caminhão pipa ou promessas vazias de melhoria de vida?

Em outras palavras, a fome é ao mesmo tempo causa e consequência de fenômenos complexos que se expressam de forma singular na vida das pessoas, que não são resultado de escolhas individuais: têm suas raízes em estruturas sociais que determinam que algumas vidas têm menos valor, que algumas pessoas têm menos direitos e menos oportunidades simplesmente por sua classe social, cor da pele, por serem mulheres, por serem LGBTQIA+, por serem pessoas com deficiência, por causa do lugar de nascimento ou outra condição que a vulnerabilize.

A EXPERIÊNCIA DA SUPERAÇÃO DA FOME

Do início da década de 2000 a meados da de 2010, políticas de geração de empregos formais, de qualificação das relações de trabalho, de valorização real do salário mínimo, de garantia de acesso à terra e ao território, de ampliação do acesso à educação em todos os níveis - inclusive por meio de ações afirmativas, de ampliação do acesso à saúde pública, a implantação de uma rede de proteção social que articulava transferência de renda com acesso a serviços públicos, programas de fortalecimento da agricultura familiar, visibilidade e acesso a direitos por parte de povos indígenas, povos e comunidades tradicionais tiveram um impacto significativo na redução das desigualdades e, conseqüentemente, da fome. Vale mencionar que ainda havia muito a ser feito para que a sociedade brasileira fosse estruturalmente mais justa e menos desigual, mas mudanças significativas ocorreram nesse período.

As iniciativas implementadas entre 2003 e 2016 demonstraram a viabilidade da superação da fome e da garantia da segurança alimentar e nutricional no Brasil por meio de políticas públicas. No entanto, a crise político-econômica e social deflagrada a partir de 2013 e todos os seus desdobramentos, o desmantelamento e o corte de recursos orçamentários para implementação das políticas e programas de proteção social e de

segurança alimentar e nutricional a partir de 2016, e a gestão criminosa da pandemia da Covid-19 resultaram no aumento da pobreza e da fome no Brasil e demonstram que essas conquistas não se sustentam em médio e longo prazo se não houver um processo de mudança dos determinantes estruturais que sustentam a fome e as desigualdades no país.

Assim, o que se coloca como desafio urgente é a articulação de medidas de curto prazo para que as pessoas e comunidades, com prioridade para aquelas em situação de insegurança alimentar, possam ter condições mínimas para reestruturarem suas vidas, combinadas com estratégias estruturais que alterem a dinâmica injusta e desigual, racista, patriarcal e intolerante da nossa sociedade. Trata-se de um processo de mudança cultural, de valores e de paradigma de desenvolvimento que demandará um compromisso profundo de médio e longo prazo das forças populares e democráticas nacionais e que seja reconhecido e acatado pela maioria da nossa sociedade.

Questões problematizadoras

1. Como os determinantes estruturais da fome se expressam nos diferentes territórios e contextos?
2. De que forma o Poder Público pode contribuir para a superação dos determinantes estruturais da fome?
3. Que medidas são necessárias para reparação dos segmentos populacionais historicamente mais afetados pela fome e todas as formas de má nutrição?

AS RAÍZES E EXPRESSÕES DA FOME

Uma das raízes da fome e da insegurança alimentar no Brasil é o modelo predominante de organização do sistema alimentar brasileiro. Entende-se por sistemas alimentares o conjunto de atividades, atores e processos envolvendo as etapas de produção, processamento, distribuição, preparo, consumo e descarte de alimentos. As características e a forma como estes elementos se organizam e articulam geram efeitos que reverberam sobre as condições econômicas e sociais, saúde e o meio ambiente.

O sistema alimentar predominante na atualidade e, em grande medida, resultante do sistema econômico vigente, responde por um terço das emissões globais de gases de efeito estufa, é o principal responsável da perda da biodiversidade e está na origem de formas variadas de contaminação do solo e das águas, faz uso intensivo de insumos como agrotóxicos, hormônios e antibióticos que são fatores de risco para trabalhadoras e trabalhadores do campo e todas e todos nós que consumimos os produtos. A característica marcante deste modelo é a monotonia tanto das paisagens agrícolas como da predominância de tipos de animais de criação, o que resulta em perda

progressiva de biodiversidade e se estende à padronização dos hábitos alimentares das populações humanas.

Nesse sentido, a concentração da oferta alimentar em alguns poucos alimentos *in natura* ou minimamente processados e alimentos ultraprocessados tem grande impacto sobre a saúde humana, e tem resultado na pandemia global de obesidade e de doenças não transmissíveis (diabetes tipo 2, vários tipos de câncer, enfermidades cardiovasculares, entre outras) que estão entre as principais causas de adoecimento e mortalidade atualmente. A fome atinge mais de 30 milhões de pessoas no Brasil, e mais da metade da população está com algum nível de InSAN, agravada em lares comandados por mulheres e por pessoas pretas e pardas e naqueles em que vivem crianças. A desnutrição, que estava diminuindo até 2019, voltou a crescer em 2020. Em paralelo, os efeitos das mudanças climáticas tendem a agravar significativamente a fome e todas as formas de má nutrição (desnutrição, carências nutricionais, sobrepeso e obesidade).

Esse é o cenário da Sindemia Global de Obesidade, Desnutrição e Mudanças Climáticas, assim denominada devido à sinergia entre essas três condições pandêmicas. A superação dessas condições requer mudanças profundas no modelo predominante de sistema alimentar para que este promova a saúde, o bem-estar e viabilize a garantia do direito ao meio ambiente e do Direito Humano à Alimentação Adequada - DHAA, de forma justa e sustentável. Essa mudança passa pela ampliação das políticas públicas e programas de inserção das pessoas (sobretudo dos jovens) nos mercados de trabalho, por meio de uma formação educacional e profissional ampliada, crítica e adequada aos desafios e às necessidades contemporâneas, o que, além de justiça econômica, é um passo fundamental na promoção de justiça política e cultural.

A mudança passa também pela adoção, pelo Poder Público, das medidas necessárias para fazer emergir e fortalecer a produção e o acesso a alimentos saudáveis, de qualidade, produzidos e consumidos de forma sustentável. A América Latina, por exemplo, apesar de sua importância nas exportações agropecuárias, é a região do mundo em que a cesta alimentar composta por uma alimentação adequada e saudável é mais cara. E o Brasil, apesar de ser um dos maiores produtores de alimentos do mundo, convive com mais da metade da população em situação de insegurança alimentar.

Ou seja, a ampliação da oferta de alimentos de qualidade e a preços acessíveis precisa ser combinada com estratégias de aumento da renda da população, inclusive por meio de mecanismos de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família, e de ampliação do acesso ao trabalho digno e adequadamente remunerado para todas as pessoas, a começar pelos milhões de brasileiros em situação de fome.

Questões problematizadoras

1. Quais estratégias podem ser desenvolvidas para dar visibilidade às consequências ambientais, econômicas e na saúde do sistema alimentar predominante
2. Como mobilizar e fortalecer a luta da sociedade brasileira por um sistema alimentar baseado na sustentabilidade econômica, social e ambiental?
3. Como enfrentar a concentração de poder econômico e político do sistema alimentar predominante?

A(S) FOME(S) E AS DESIGUALDADES QUE NOS ATRAVESSAM

O Brasil, em seu processo de formação como Estado moderno, reproduziu, sistematicamente, a herança colonial escravista nos planos social, econômico e cultural, excluindo de seus avanços econômicos e sociais um contingente populacional significativo, constituído, em grande medida, de populações negras, povos indígenas, comunidades quilombolas, povos e comunidades tradicionais.

Além das questões que envolvem a dívida social do Estado brasileiro com esses povos, é preciso destacar que esses povos são portadores e guardiões de nosso patrimônio e da nossa cultura alimentar, parte importante de nossa identidade.

O racismo institucional é um problema histórico da nação, não somente daqueles que são vitimados por ele, pois, para além de toda a violência a qual estão expostos, a perda da soberania alimentar desses povos resulta na perda de soberania e da cultura alimentar brasileira, que tem suas raízes nos hábitos e nas práticas alimentares desses povos.

O desgoverno Bolsonaro (2019-2022) foi marcado pela adoção de práticas genocidas que colocaram em risco a vida e a reprodução social de povos indígenas, populações negras e povos e comunidades tradicionais, com gravíssimos retrocessos na garantia dos seus direitos, intenso desmonte de políticas públicas e programas de especial interesse desses segmentos populacionais e de construção de um ambiente político, jurídico e social que favoreceu o aumento da violência contra eles.

Nesse sentido, é fundamental combater o racismo institucional em seu aspecto material, expresso na indisponibilidade e/ou acesso reduzido das populações negras, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais às políticas de proteção social e de Segurança Alimentar e Nutricional, inclusive no acesso às políticas de titulação e demarcação de suas terras e territórios; e também no aspecto de acesso ao poder, manifesto no menor acesso à informação, na menor participação e controle social e na escassez de recursos.

Quanto às mulheres, em que pese o papel estratégico do seu trabalho em todas as etapas do sistema alimentar – desde a produção até o preparo dos alimentos – historicamente elas têm sido submetidas a piores condições de segurança alimentar e

nutricional, com menor acesso a renda, terra, território, financiamentos, assistência técnica, entre outros. Portanto, a promoção da justiça de gênero e o desmantelamento da cultura patriarcal são condições essenciais para a garantia da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. É necessário pontuar que o enfrentamento do patriarcado passa, necessariamente, pela superação do paradigma da divisão sexual do trabalho (e sua hierarquização), que invisibiliza e desvaloriza o trabalho doméstico e de cuidados, inclusive na formulação e implementação de políticas públicas.

As condições de acesso, controle e manejo dos bens da natureza e de bens materiais pelas mulheres, acesso a mercados, bem como a participação nos processos de tomada de decisões no interior da família e nos espaços organizativos constituem-se em variáveis fundamentais para o desenho das políticas públicas com a abordagem de gênero. Da mesma forma, é urgente que, no âmbito da Política Nacional de SAN, o ambiente doméstico também seja reconhecido como espaço de produção de alimentos saudáveis, assim como os quintais produtivos, contando com ações de fomento e de ATER que promovam a autonomia política e econômica das mulheres. A produção para o autoconsumo, outras relações socioprodutivas – como a doação e a troca de alimentos – e o aleitamento materno, enquanto a primeira manifestação do DHAA, também precisam ser reconhecidos e incentivados pelas políticas públicas.

Ainda que as violações ao DHAA da população LGBTQIA+ e as singularidades no acesso desse segmento populacional à políticas públicas garantidoras da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional estejam pouco documentadas, há evidências que apontam que a identidade de gênero e a identidade afetivo-sexual são fatores que incidem no acesso à SAN e ao DHAA. A falta de dados sobre a InSAN de pessoas LGBTQIA+ é, em si, uma expressão dos determinantes estruturais da fome, uma vez que quase a totalidade dos inquéritos populacionais que tratam da InSAN ignoram as dimensões de identidade de gênero e identidades afetivo-sexuais em suas metodologias e, com isso, promovem um apagamento das pessoas LGBTQIA+ não apenas nas estatísticas, mas, sobretudo, nos processos de formulação e gestão de políticas públicas.

Estudos demonstram que, em 2020, quatro em cada 10 pessoas LGBTQIA+ viviam em domicílios em situação de InSAN (grave e moderada) no Brasil, e essa proporção era de 7 em cada 10 se considerarmos apenas as pessoas travestis e transexuais. Vale registrar que essas médias são superiores à do conjunto da população brasileira.

Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, mais de 280 mil pessoas estavam em situação de rua em 2022, o que representa um aumento de quase 40% em relação a 2019. Os desafios para a garantia do DHAA dessa população são inúmeros, e passam inclusive pela invisibilidade dessa população em inquéritos populacionais, e pela dificuldade de acesso a políticas públicas e serviços básicos SAN, saúde e da assistência social, como abrigos públicas, restaurantes populares e programas de transferência de renda.

Questões problematizadoras

1. De que formas as desigualdades de renda, raça e etnia, gênero e identidade de gênero, identidades afetivo-sexuais, funcionais e territoriais se expressam nos sistemas alimentares e vulnerabilizam indivíduos e coletividades?
2. Que medidas precisam ser adotadas pelo Estado brasileiro com objetivo de garantir a superação dessas desigualdades?
3. Que estratégias são necessárias para eliminação de todas as formas de racismo – racismo ambiental, estrutural e institucional contra a população negra e contra povos e comunidades tradicionais?

POR QUE VOLTAMOS AO "MAPA DA FOME"?

O atual contexto político e social reforça, mais uma vez, que a fome e a alimentação inadequada não têm a ver somente com a falta de alimentos, mas, sim, com as desigualdades – de renda, de gênero, de raça/etnia, regionais, entre o campo e a cidade – que dificultam o acesso a uma alimentação de qualidade para grande parte da população. Portanto, a fome e todas as formas de má nutrição são essencialmente problemas políticos cuja decisão de enfrentamento implica reorientar a condução das políticas econômicas, que têm impacto direto na soberania e segurança alimentar e nutricional.

O agravamento da fome no Brasil, a partir de 2017, aconteceu porque o Estado não cumpriu ou cumpriu parcialmente suas obrigações de redistribuir e de regular a economia na direção da realização do direito constitucional à alimentação. As políticas fiscais e tributárias, que dizem respeito à arrecadação e aos gastos públicos, têm contribuído pouco para combater as desigualdades no Brasil e têm favorecido a Síndrome Global da Obesidade, Desnutrição e Mudanças Climáticas.

A política tributária é regressiva, isto é, as pessoas empobrecidas pagam proporcionalmente mais impostos do que as mais ricas. E, conseqüentemente, as mulheres e as pessoas negras são as que, relativamente, mais pagam impostos. Isso se reflete na alimentação: alimentos *in natura* ou minimamente processados são mais tributados do que alimentos ultraprocessados, dificultando o acesso à alimentação saudável pela população de mais baixa renda e estimulando a compra e o consumo de alimentos que podem levá-las a desenvolver DCNTs e obesidade. Daí a urgência de aprovar uma reforma tributária progressiva, saudável, justa e sustentável, isto é, que faça com que os mais ricos paguem mais, reduza o preço de alimentos saudáveis e acabe com subsídios e tribute alimentos ultraprocessados, agrotóxicos e outros produtos nocivos à saúde e ao meio ambiente. Uma política econômica que garanta direitos passa também por uma reforma tributária progressiva que incorpore elementos antirracistas

e antipatriarcais, e por uma maior participação social na implementação de políticas tributárias, de modo que elas incorporem demandas da sociedade.

Do lado dos gastos públicos, o processo redistributivo se dá com a implementação de políticas públicas como as de saúde, educação, segurança alimentar e nutricional, assistência social, previdência social, geração de emprego e renda, entre outras. Contudo, nos últimos anos, com o desmonte operado pelo governo Bolsonaro associado a regras fiscais injustas, como foi o Teto de Gastos que, em 2016, congelou as despesas do Governo Federal por 20 anos, a cobertura das políticas públicas diminuiu expressivamente, deixando milhões de pessoas sem serviços básicos, como a saúde, ou com atendimento de menor qualidade. Não é por outra razão que a fome, a pobreza e o desemprego atingiram níveis recordes. Vale lembrar que as pessoas mais afetadas são as empobrecidas, as mulheres, a população negra, os povos indígenas, os povos e comunidades tradicionais, as pessoas em situação de rua e os/as trabalhadores/as do campo, entre outras.

Outras políticas econômicas, como é o caso da política monetária, que se refere às ações do Banco Central que visam afetar o custo (taxa de juros) e a quantidade de dinheiro disponível, também têm impactos diretos na realização dos direitos humanos. Um dos objetivos prioritários da política monetária de orientação neoliberal é regular a inflação por meio da taxa de juros. O Banco Central tem mantido a taxa de juros em patamares elevados, o que contribuiu para aumentar o custo do crédito e dificultar a retomada do crescimento do país. Essa medida compromete a redução do desemprego e do subemprego, os rendimentos dos trabalhadores e das trabalhadoras são afetados, o endividamento das famílias aumenta e as condições para o enfrentamento da pobreza e da fome ficam limitadas.

Quem ganha com juros altos são os rentistas e o setor financeiro, principais partes interessadas, que põem em xeque a premissa de um Banco Central autônomo, e revelam a não preocupação com as injustiças que acometem a maior parte da população. É urgente redemocratizar a política monetária e garantir que o Banco Central esteja subordinado aos projetos de desenvolvimento sustentável, redução das desigualdades e justiça socioambiental e não ao interesse do mercado financeiro.

Além disso, também são necessários mecanismos para regulação dos preços dos alimentos de maneira a ampliar o acesso à comida de verdade. O (des) governo Bolsonaro desmontou os instrumentos que contribuem com a contenção da elevação dos preços dos alimentos, por exemplo, acabou com as políticas de estoques públicos e deixou de fortalecer a agricultura familiar, principal fornecedora dos alimentos básicos para a população. O abastecimento alimentar no Brasil é ainda conduzido por corporações da indústria de alimentos, de grandes redes de supermercados e do agronegócio.

Nesse sentido, a erradicação da fome e a reversão de todas as formas da má nutrição, com a garantia da segurança alimentar e nutricional, passa por uma

reorientação da economia, para que ela esteja primordialmente dedicada à realização dos direitos humanos, e centrada na sustentabilidade da vida e da natureza, colocando a lógica da produção do viver em primeiro plano, e não o lucro e a concentração de riqueza.

Para tanto, é fundamental combater as narrativas e as supostas medidas de austeridade, assim como regras fiscais que limitem os investimentos públicos, especialmente os redistributivos. Para a superação dos determinantes estruturais da fome e de todas as formas de má nutrição, os segmentos populacionais historicamente vulnerabilizados precisam estar no centro das escolhas econômicas e do orçamento público.

Não há como enfrentar as causas estruturais que colocam as mulheres, em especial as mulheres negras, em maior risco de insegurança alimentar, sem assumir que o trabalho doméstico e de cuidados é condição primordial para a reprodução da vida e, também, para a economia, e sem assumir que o modelo de desenvolvimento socioeconômico está baseado na exploração e invisibilização do trabalho doméstico. Os custos com a produção do viver precisam ser incorporados pelas políticas públicas e compartilhados entre todas as pessoas e o Estado.

Questões problematizadoras

1. Como o movimento por Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional pode se apropriar do ciclo orçamentário (planos plurianuais – PPA, leis de diretrizes orçamentárias – LDO e, leis orçamentárias – LOA) e monitorar sua execução no que diz respeito à realização do DHAA, em âmbitos municipal, estadual e nacional?
2. Como monitorar, sistematizar e divulgar os impactos das políticas econômicas na (in)segurança alimentar das pessoas e comunidades em âmbitos municipal, estadual e nacional?
3. Como o movimento por Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional pode se apropriar dos conceitos de economia feminista, ecofeminismo, bem viver, entre outros, para disputar uma economia orientada ao DHAA e aos direitos humanos em geral?

COMIDA DE VERDADE E A CAPTURA CORPORATIVA DOS SISTEMAS ALIMENTARES

A sobreposição dos interesses de poderosos grupos econômicos ao bem comum na conformação dos sistemas alimentares brasileiros resultou em um modelo hegemônico corporativo de produção, abastecimento e consumo de alimentos incompatível com a Soberania Alimentar e a realização do DHAA.

O agronegócio concentra terras e expulsa comunidades camponesas, indígenas e tradicionais de seus territórios para produzir *commodities* agrícolas e carne, à custa da

destruição e contaminação de ecossistemas inteiros. Os lucros são concentrados nas mãos de poucos e os produtos são exportados em sua maioria.

A indústria de ultraprocessados, por sua vez, investe cada vez mais em desenvolvimento, produção e promoção de produtos com uma composição monótona do ponto de vista dos seus ingredientes e desequilibrada nutricionalmente, e que estão associados ao aumento de doenças crônicas não transmissíveis e mortalidade precoce.

As grandes redes supermercadistas definem quais alimentos estarão disponíveis para consumo com base nas regras de maximização de seus lucros, e não consideram os impactos dos bens comercializados sobre a saúde das pessoas e no meio ambiente. Os sistemas centralizados de compras dessas redes também tendem a sufocar agricultores e agricultoras familiares de pequeno e médio porte com parâmetros desmedidos de escala e inocuidade, além de sistemas injustos de precificação da produção. Nesse mesmo sentido, as estratégias de publicidade e *marketing* e as práticas de mercado dessas redes muitas vezes geram uma competição desleal com comércios locais e com formas populares de abastecimento, dificultando em muito a sua viabilidade. Além disso, não são raras as denúncias de que o modelo de negócios dessas redes se sustenta em trabalhos precários e em uma cultura organizacional que, frequentemente, resulta em violência contra pessoas pobres e negras em seus estabelecimentos.

O agronegócio, as grandes redes supermercadistas e a indústria de alimentos formam um complexo hegemônico que responde por parte importante da concentração de riquezas, terras e poder no Brasil, formando um bloco econômico e político com interesses comuns que exerce poder significativo sobre os três poderes da República.

Esse complexo está diretamente relacionado à predominância do monocultivo das três principais matérias-primas agrícolas comercializadas globalmente: o trigo, o milho e a soja. A ampla oferta e o baixo preço destas *commodities* fazem delas a principal matéria-prima da indústria de alimentos e dos alimentos comercializados nas grandes redes supermercadistas, favorecendo a monotonia da produção e dos hábitos alimentares. Dados do Censo Agropecuário de 2017 apontam, por exemplo, que uma redução de mais 60% da produção de alimentos como arroz e feijão no Brasil em relação a 2006, e um aumento de 123,2% na área plantada de soja no mesmo período.

A captura corporativa dos sistemas alimentares ocorre quando as corporações exercem influência sobre as instituições governamentais, as organizações internacionais e os espaços de tomada de decisão relacionados à agricultura e à alimentação. Essa captura pode comprometer a capacidade de elaborar políticas e regulamentações que promovam a sustentabilidade, a equidade e a saúde.

Uma das principais expressões da captura corporativa dos sistemas alimentares brasileiros é o crescente processo de privatização e financeirização da natureza e de outros bens públicos. A ação desregulada dessas grandes corporações impacta todo o sistema alimentar, resultando em práticas que destroem os ecossistemas, uso excessivo de agrotóxicos e outros insumos químicos, com importantes perdas na

sociobiodiversidade, concentração de terras nas mãos de poucos, estrangulamento da agricultura familiar e camponesa, de comércios locais e enfraquecimento das diversas culturas de produção, transformação e consumo de alimentos.

Como outros países, o Brasil enfrenta os desafios antes mencionados referentes à privatização e financeirização da natureza e outros bens comuns que afetam a realização de direitos humanos, dentre eles o direito à alimentação, não apenas das comunidades tradicionais diretamente afetadas, mas de todas, todos e todes nós e das gerações futuras.

O Brasil abriga uma das maiores biodiversidades do planeta, com biomas como a Amazônia, o Cerrado, a Mata Atlântica e o Pantanal, além de uma variedade de ecossistemas costeiros e marinhos. Esses ambientes são habitados por povos indígenas, povos e comunidades tradicionais, e populações locais que possuem conhecimentos ancestrais sobre o uso sustentável dos recursos naturais. A valorização e a proteção da sociobiodiversidade envolvem reconhecer e fortalecer essas comunidades e seus modos de vida, garantindo seus direitos territoriais e culturais de autodeterminação. Isso inclui a promoção de práticas de manejo sustentável, a valorização dos saberes tradicionais e a participação efetiva dessas comunidades na gestão dos recursos naturais.

Questões problematizadoras

1. Como esses processos de captura corporativa dos sistemas alimentares se materializam nos diferentes territórios e contextos?
2. Quais as estratégias necessárias para enfrentar os processos de captura corporativa dos sistemas alimentares e a interferência das grandes corporações nos processos de tomada de decisão em instituições públicas?
3. Que estratégias podem ser adotadas para fomentar processos participativos de identificação e enfrentamento de falsas soluções para transformação dos sistemas alimentares?

CULTURAS ALIMENTARES

Sob perspectivas reducionistas, o contexto do aumento da Insegurança Alimentar cria espaço para ações centradas no nutriente e apartadas da cultura. Por outro lado, crescem as investidas do grande capital para mapear “preciosidades” alimentares, cultivadas e protegidas pelas culturas alimentares, para transformá-las em novas mercadorias.

Nesse contexto, políticas públicas de proteção e promoção do nosso patrimônio e culturas alimentares foram esvaziadas e enfraquecidas – como é o caso do debate sobre Normas Sanitárias Inclusivas. Iniciativas como as do “marco temporal” explicitam que os interesses do grande capital se impõem sobre a defesa da vida, da biodiversidade

e das culturas alimentares. Cabe lembrar, que, em um contexto de agravamento das mudanças climáticas, os nexos entre defesa das culturas alimentares são ainda mais vitais e estratégicos.

Diante do atual contexto, torna-se desafio central e estratégico a garantia de mecanismos de salvaguarda das culturas e patrimônios alimentares, constitutivos de modos de vida diversos. Isso aponta para a preservação da biodiversidade, mas também para a valorização de saberes e fazeres de grupos sociais diversos, bem como para o reconhecimento do que, através de seus produtos e práticas tradicionais, contribuem para a proteção da saúde e do meio ambiente e aportam à riqueza – cultural, social, ambiental, política e econômica – deste país.

Questões problematizadoras

1. Como a defesa da diversidade dos patrimônios e culturas alimentares pode ser promovida nos diferentes contextos e territórios?
2. De que forma é possível fortalecer perspectivas críticas de construção de conhecimento em espaços formais e não formais (nos diversos níveis educacionais), que contribuam fortalecimento das capacidades de defesa dos patrimônios e culturas alimentares?
3. Que janelas de oportunidade existem no contexto atual para a defesa da diversidade dos patrimônios e culturas alimentares?

O DESAFIO E A SOLUÇÃO ESTÃO NA TERRA E NO TERRITÓRIO

A ampliação da produção, da oferta e do acesso à alimentação adequada e saudável esbarra em outra característica emblemática do sistema alimentar brasileiro: a concentração de terras e a má gestão fundiária. A dinâmica do acesso à terra no Brasil é complexa, as políticas de acesso à terra, desde a Lei de Sesmarias até a Lei de Terras de 1850, reforçaram o poder dos latifundiários e deixaram de fora a população negra e expulsaram os povos indígenas de seus territórios.

A partir dos anos 1930, surgiram debates sobre a função social da propriedade, e a criação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária em 1970 buscou garantir o acesso à terra condicionado à sua função social. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a reforma agrária como política fundiária e previu a titulação de territórios quilombolas.

Contudo, o subfinanciamento histórico do INCRA, a precarização de sua infraestrutura, a falta de valorização e de investimento nos trabalhadores e trabalhadoras do órgão, a inadequação dos sistemas de cadastro de terras e de gestão fundiária resultaram em um processo de reforma agrária e de titulação de terras absolutamente insuficiente e incompleto no Brasil.

Dados do último Censo Agropecuário, realizado em 2017, revelaram que mais de 75% das áreas produtivas estão concentradas em apenas 15% dos proprietários de terra. Enquanto milhões de trabalhadores rurais não têm terra para cultivar, cerca de 40% da área das grandes propriedades agropecuárias não é utilizada.

Segundo o INCRA, atualmente, quase 1 milhão de pessoas vivem em assentamentos da Reforma Agrária no Brasil, sendo que 52% dos estabelecimentos possuem até 10 ha. Estimativas do Movimento das Trabalhadoras e Trabalhadores Rurais Sem Terra apontam que cerca de 100 mil famílias ainda vivem em acompanhamentos à espera da Reforma Agrária, a grande maioria delas em condições bastante precárias e de alta vulnerabilidade à Insegurança Alimentar.

Após 6 anos de estagnação nos processos de criação e reconhecimento dos assentamentos, as ações de Reforma Agrária estão sendo retomadas, tanto em relação aos procedimentos de análise dos imóveis rurais particulares e públicos que possam ser de interesse para a reforma agrária, quanto em relação ao aperfeiçoamento da criação de projetos de assentamento, à seleção de famílias para o Programa Nacional de Reforma Agrária e à aplicação de créditos de instalação. Estão previstas para este ano o assentamento de 5.711 novas famílias e a criação/reconhecimento de 125 novos assentamentos. Ademais, estão previstos ainda R\$405.101.000,00 para crédito instalação e R\$28.555.000,00 para Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária - ATES.

Além da ampliação do número hectares dedicados à Reforma Agrária e do número de famílias assentadas, um dos principais desafios para o próximo período é a melhoria das condições de vida e produção dos assentamentos, inclusive por meio da ampliação dos investimentos na infraestrutura, da adoção de medidas que garantam o acesso das famílias assentadas ao fomento, ao crédito, à ATER e aos mercados, inclusive mercados institucionais.

Em relação aos territórios quilombolas, o Censo 2022 mostrou que Brasil tem 1,32 milhão de quilombolas, dos quais apenas 4,3% residem em territórios já titulados no processo de regularização fundiária. Estima-se que mais de 1.802 processos de titulação estejam em aberto no INCRA. Desde 1988, quando o direito ao território quilombola foi reconhecido pela Constituição, apenas 53 áreas foram tituladas pelo órgão. Desse total, quase a metade são de titulações parciais, ou seja, que compreendem apenas uma parte das áreas reivindicadas.

Ainda segundo dados do Censo 2022, a população indígena vivendo em Terras Indígenas corresponde a 36,7% do total recenseado. Embora 63,2% de toda a população indígena no Brasil tenha sido mapeada em áreas fora de TIs delimitadas, 56% de toda essa população vive em municípios classificados em algum grau como rurais pelo IBGE, e 30% das pessoas estão em municípios considerados remotos.

Para quase metade da população indígena (49%) que vive fora da Amazônia Legal, a garantia estabelecida pelo artigo 231 da Constituição Federal de uma área

reservada para sua reprodução física e cultural está longe de ser uma realidade. Apenas 26,5% dessas pessoas indígenas vivem atualmente em Terras Indígenas. Com uma densidade demográfica de 14 pessoas/km², os números evidenciam que, fora da Amazônia Legal, existe uma situação de confinamento dos povos indígenas em terras muito pequenas para a sua população.

Esse contexto torna ainda mais urgente a retomada da demarcação de Terras Indígenas, que foi completamente paralisada entre 2019 e 2022. Segundo a FUNAI, mais de 200 terras indígenas aguardam demarcação e, segundo o Conselho Indigenista Missionário, outros 598 territórios são reivindicados por povos indígenas, mas ainda não foram incluídos pela FUNAI na fase de estudo e regularização.

As desigualdades no acesso à terra e ao território também se expressam de forma acentuada em ambientes urbanos, e tem impactos significativos na garantia da SAN e do DHAA das pessoas que vivem nas cidades, especialmente aquelas que vivem nas periferias dos grandes centros urbanos. Estudos apontam que quase 30 milhões de moradias no Brasil possuem algum tipo de inadequação, o que significa que cerca de 90 milhões de pessoas vivem em moradias precárias sem condições mínimas para satisfação do seu Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável.

Questões problematizadoras

1. Como superar as desigualdades históricas no acesso à terra no Brasil?
2. Quais estratégias podem ser adotadas para agilizar a regularização de terras para famílias acampadas, comunidades quilombolas e terras indígenas?
3. Quais medidas podem ser implementadas para combater a violência e os conflitos no campo, garantindo a segurança e a integridade das comunidades de pequenos posseiros, agricultores e trabalhadores rurais sem-terra, e evitando a perda de vidas?

ALIMENTO ULTRAPROCESSADO NÃO É COMIDA DE VERDADE

Outro exemplo de manifestação do processo de captura corporativa dos sistemas alimentares é o crescimento desenfreado da produção, comercialização, publicidade e consumo dos ultraprocessados.

O Guia Alimentar para a População Brasileira, publicado em 2014, é uma importante ferramenta para orientar as escolhas alimentares. Sua Regra de Ouro resume as recomendações: “Prefira sempre alimentos in natura ou minimamente processados e preparações culinárias a alimentos ultraprocessados⁴”. Ou seja, sempre

⁴ Alimentos ultraprocessados são formulações industriais feitas a partir da modificação dos alimentos originais e que têm em sua composição um conjunto de ingredientes com nomes pouco familiares e não usados em casa (como carboximetilcelulose, açúcar invertido, maltodextrina, xarope de milho,

que possível, opte por alimentos frescos ou preparações caseiras, ao invés de produtos que não precisam passar por nenhuma forma de preparo (sopas “de pacote”, macarrão “instantâneo”, pratos congelados prontos para aquecer, carnes processadas, misturas prontas para tortas e bolos, biscoitos, sucos industrializados, entre outros).

Vários estudos publicados nos últimos anos associam o consumo de ultraprocessados ao aumento da ocorrência de excesso de peso, obesidade e doenças crônicas não transmissíveis como diabetes, hipertensão, alguns tipos de câncer e depressão na população, além de maior risco de mortalidade em geral. A produção e o maior consumo de ultraprocessados também são associados ao maior impacto ambiental, em função ao consumo de água e das emissões de gases de efeito estufa no processo de produção. Nos últimos dez anos, no Brasil, o consumo de ultraprocessados aumentou entre a população negra e indígena, moradores da área rural, das regiões Norte e Nordeste e entre aqueles com menor nível de escolaridade e renda.

Fatores de ordem econômica, política, cultural e/ou social impactam as escolhas na hora da compra dos alimentos, entre os quais estão: preço e disponibilidade física dos alimentos, a necessidade de fazer refeições em locais em que não são ofertadas opções saudáveis e a exposição intensa à publicidade destes produtos.

Tendo em vista todos os fatores envolvidos na garantia de uma alimentação adequada e saudável, é imprescindível que a responsabilidade das escolhas não recaia sobre os indivíduos. São necessárias políticas públicas intersetoriais que fortaleçam a agricultura familiar e camponesa, que promovam ambientes alimentares⁵ saudáveis e viabilizem o acesso à alimentação adequada e saudável, ampliem as ações de formação de hábitos saudáveis e acesso à informação confiável, e protejam a população das estratégias mercadológicas que visam promover o consumo de alimentos ultraprocessados.

aromatizantes, emulsificantes, espessantes, edulcorantes etc.) para realçar seu sabor e torná-los atrativos. Geralmente, são prontos para consumo e possuem altas quantidades de óleos, gorduras, açúcar, sal corantes entre outros aditivos. São vendidos como soluções práticas e baratas de alimentação no dia a dia. Por meio de tecnologias e estratégias sofisticadas de publicidade e propaganda, o mercado criou esses alimentos como alternativas que, supostamente, facilitam a vida das pessoas, mas que, na prática, são prejudiciais à saúde e ao meio ambiente.

⁵ Contexto físico, econômico, político e sociocultural onde ocorrem as interações das pessoas com o sistema alimentar para a tomada de decisão sobre a aquisição, a preparação e o consumo dos alimentos.

Questões problematizadoras

1. Como a produção, comercialização, publicidade e consumo de ultraprocessados impactam a Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional nos diferentes territórios e contextos?
2. Que medidas são necessárias para a conformação de ambientes alimentares que favoreçam a alimentação adequada e saudável?
3. De que forma a comunicação e a educação popular podem ser mobilizadas para fazer frente às estratégias de publicidade de ultraprocessados?

DEFENDER DIREITOS: ATIVIDADE DE ALTO RISCO NO BRASIL!

A certeza da impunidade é sem dúvida um dos principais agravantes dos conflitos agrários no Brasil. A disseminação de um entendimento deturpado e errôneo sobre os direitos humanos no Brasil é parte de uma narrativa que ganhou força nos últimos e que compuseram um cenário de miséria social, econômica e intelectual.

As violações ao DHAA, que vão desde as dificuldades de acesso a uma alimentação adequada e saudável de maneira regular até a convivência com a fome ou com o medo de passar fome, estão intrinsecamente relacionadas às violações de outros direitos fundamentais como o direito à terra e ao território, à água, à saúde, à moradia e à informação adequada. Elas atravessam todas as camadas da sociedade, se considerarmos a contaminação por agrotóxicos e o bombardeio de publicidade e informação enganosa de alimentos ultraprocessados, mas certamente de maneira bastante desigual.

Tais violações são naturalizadas em nossa sociedade, especialmente em relação aos grupos que as sofrem com maior intensidade, como as populações negras e periféricas, mulheres e crianças, povos indígenas, povos e comunidades tradicionais, populações rurais e moradoras das regiões Norte e Nordeste do país.

Tal naturalização é fruto do racismo estrutural, processo histórico e político em que práticas de discriminação racial são estruturalmente reproduzidas na sociedade brasileira – e da fragilidade da cultura de direitos no país. O desconhecimento sobre direitos humanos, e principalmente sobre o que são direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais - Dhesca explica, de um lado, a baixa exigibilidade por direitos (num país em que eles são violados sistematicamente) e, de outro, a criminalização de movimentos, organizações sociais, coletivos e indivíduos defensores de direitos.

Estudos apontam que, entre 2019 e 2022, em média, 3 defensoras e defensores de direitos foram assassinados no Brasil por mês. Das 169 defensoras e defensores assassinados no período, 140 lutavam pelo direito à terra, ao território e a um meio

ambiente ecologicamente equilibrado. Essas também eram as principais bandeiras de luta de 78,5% dos defensores e defensoras vítimas de algum tipo de violência nesse intervalo de 4 anos.

Em 2022, ocorreram 2.018 conflitos no campo, com 909.450 pessoas envolvidas. Do total de ocorrências naquele ano, 96,4%, referiam-se a ações violentas contra as comunidades de pequenos posseiros e seus integrantes. Mais uma vez, temos um número estarrecedor de assassinatos em conflitos agrários: 47 pessoas perderam a vida.

Ainda são muitos os desafios para a realização dos direitos humanos e do DHAA no Brasil. Talvez um dos mais desafiadores e atuais seja a disputa de narrativa sobre a alimentação e as saídas para seus grandes desafios: alimentação é um direito humano, um bem comum à humanidade ou um produto/mercadoria?

Dessas disputas de narrativas desdobram-se disputas políticas e jurídicas fundamentais para os direitos humanos, como sobre quem responde pela realização do DHAA: se o Estado, as indústrias que lucram com o sistema alimentar atual ou os sujeitos de direito; e sobre quem define prioridades, regras e limites do sistema alimentar: se os povos (dentre eles os grupos que historicamente são responsáveis pela preservação e reprodução de ecossistemas saudáveis e são os mais prejudicados pelo sistema alimentar hegemônico) ou se as grandes corporações.

Muitas vezes, os mesmos atores, responsáveis pelos desequilíbrios e injustiças nos sistemas alimentares, que lucram com a forma como ele se configura, colocam-se como os detentores das soluções para as mesmas mazelas que criaram. As chamadas “falsas soluções”, que podem levar ao aprofundamento das desigualdades, podem ser baseadas em privatização de conhecimento científico, popular ou tradicional, abordagens tecnológicas e de mercado que desconsideram questões sociais, ambientais e de saúde, podendo incluir desde o uso de organismos geneticamente modificados, a biofortificação de sementes, a fortificação de alimentos, a intensificação da produção animal em sistemas confinados e a promoção de alimentos ultraprocessados.

Dessas disputas de narrativas decorrem também processos de criminalização e perseguição – inclusive institucionais – a movimentos sociais e a escalada na violência contra defensoras de direitos humanos, como é o caso da perseguição ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra.

Outro desafio para realização do DHAA é o enfrentamento à naturalização da violação do DHAA, especialmente entre populações negras, periféricas, em situação de rua, LGBTQIA+, pessoas com deficiência, povos indígenas, povos e comunidades tradicionais, refugiados e migrantes. Como já pontuado anteriormente, em razão dos determinantes estruturais da fome e da InSAN, esses segmentos populacionais não apenas são os mais afetados por violações do DHAA, mas também são os mais excluídos

de processos sociopolíticos que permitem a denúncia, a remediação e a reparação⁶ dessas violações.

Nesse sentido, faz-se necessário ampliar o debate sobre o monitoramento e a exigibilidade do DHAA no âmbito das políticas públicas garantidoras da Soberania e da Segurança Alimentar e Nutricional, com prioridade para as singularidades dos segmentos populacionais supracitados, além de gestantes, lactantes e crianças de até dois anos de idade; idosos e pessoas em situação de privação de liberdade.

Questões problematizadoras

1. Que estratégias podem ser adotadas para promover e fortalecer uma cultura de direitos e de exigibilidade do Direito Humano à Alimentação adequada?
2. Quais medidas são necessárias para proteger defensores e defensoras de direitos humanos?
3. Como visibilizar, desnaturalizar e enfrentar violações de direitos humanos de populações historicamente marginalizadas?

OUTRAS ECONOMIAS SÃO POSSÍVEIS

A pandemia de Covid-19 aprofundou as desigualdades e impactou a renda e as oportunidades de trabalho das famílias, principalmente aquelas chefiadas por mulheres negras. Entretanto, ainda é recorrente nos discursos políticos e na opinião pública a narrativa de que o empreendedorismo seria a solução para o enfrentamento dos impactos socioeconômicos do desemprego, o que reforça a tendência de responsabilização dos próprios trabalhadores e trabalhadoras pela sua exclusão do mercado formal de trabalho.

Segundo o IBGE, o Brasil tem hoje um contingente significativo de trabalhadores e trabalhadoras com renda oriunda do trabalho informal, em que aproximadamente 46% só alcançam renda abaixo do salário-mínimo, sendo que em torno de 32% são mulheres e 59% são negras/negros. No Relatório do Índice Global de Direitos, 2021, o Brasil aparece como o 2º país com maior taxa de trabalho autônomo do mundo entre os 149 países pesquisados.

Em resposta a essa situação, as articulações dos trabalhadores rurais e urbanos em iniciativas coletivas de geração de trabalho e renda nos moldes da economia solidária, economias afrocentradas e da economia feminista colocam-se enquanto

⁶ Medidas reparatórias são medidas que reparem os danos causados por uma violação de direitos. Tais medidas devem permitir que as pessoas e comunidades que sofreram violação de direitos retomem ou melhorem as condições de vida que tinham antes da violação. As medidas reparatórias devem ser construídas de forma participativa e com protagonismo das pessoas e comunidades que sofreram os danos.

alternativas ao modelo de desenvolvimento capitalista e a seus consequentes processos de exclusão e desigualdades sociais e econômicas.

A diversidade de experiências coletivas de trabalhadoras e trabalhadores que se articulam em empreendimentos de economia solidária, feminista e afrocentrada, em formato de associação, cooperativas e redes econômico-solidárias, são outras economias, que, articuladas com a agricultura familiar e a agroecologia, constroem, nos territórios, outras formas de produção, consumo, serviços e mercados econômicos solidários, que garantem a geração de renda de milhares de famílias, e questionam a ordem econômica vigente.

Estas práticas multiplicam-se pelo Brasil, se apresentam no sentido de fortalecer as vivências que primam pela gestão coletiva dos territórios e constroem outras concepções de ação política, de relação com a natureza e de uso dos bens comuns, dialogando virtuosamente com a herança das culturas ancestrais, que tem no território seus espaços de vivências, conexões e resistências, onde a defesa do direito ao trabalho está estreitamente entrelaçada com a luta pelo DHAA. Também as inúmeras experiências de enfrentamento da pandemia e suas consequências nas comunidades periféricas urbanas demonstram o poder da articulação e cooperação entre iguais, a potência do engajamento das pessoas para o desenvolvimento de iniciativas criativas que podem inspirar processos mais amplos e justos. Destaca-se, ainda, a ampliação do envolvimento das juventudes na agenda pela soberania e segurança alimentar e nutricional.

Apesar de serem importantes aliadas no processo de enfrentamento à fome e na geração de renda de famílias em situação de vulnerabilidade, as práticas da economia solidária foram duramente afetadas pelos desmonte do Estado, a partir de 2016, e mais recentemente pelo contexto da pandemia de Covid-19. A retomada e ampliação dessas políticas e de marcos legais adequados ao setor se colocam como os principais desafios para fortalecer as contribuições da economia solidária para a SSAN.

Questões problematizadoras

1. Que estratégias podem ser utilizadas no âmbito do SISAN para estruturar políticas e programas intersetoriais de economia solidária, feministas e afrocentrados voltados para apoio a empreendimentos de economia solidária, redes econômico-solidárias e organização coletiva de trabalhadores e trabalhadoras informais?
2. Quais os caminhos para potencializar, fomentar e fortalecer iniciativas de economia solidária transversalizada pela Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional?
3. Como as políticas de SAN podem contribuir para a geração de novos postos de trabalho e emprego formal?

A SOCIOBIODIVERSIDADE: PROTEÇÃO DO PRESENTE E DO FUTURO!

A agroecologia, a agricultura familiar e camponesa e os movimentos de proteção e valorização dos modos de vida de povos indígenas, povos e comunidades tradicionais constroem, diariamente, alternativas reais para um sistema alimentar mais justo, que valoriza a sociobiodiversidade, a autonomia dos agricultores e agricultoras e a soberania alimentar. São movimentos que defendem a transição para sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis, baseados na agroecologia e em sistemas alimentares sustentáveis locais, como a solução necessária e possível para o aumento da oferta de alimentos saudáveis no país diante da crise climática. Estes movimentos defendem a participação e o controle social sobre as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional, buscam garantir que as decisões sejam tomadas de forma democrática e levem em consideração o bem-estar das pessoas e do planeta.

Contudo, o grande desafio para essa transição ainda é combinar políticas públicas voltadas para a produção de alimentos saudáveis pela agricultura familiar e camponesa, povos indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais, com uma agenda de regulamentação do mercado de commodities e da indústria de alimentos.

No Brasil, essa transição tem caminhado junto com o fortalecimento da democracia, e voltou à agenda pública com o novo Governo. Mas é preciso avançar na democratização das estruturas de poder e de decisão sobre os sistemas alimentares, com o fortalecimento de instituições públicas garantidoras de direitos e de participação social, voltadas para a defesa da soberania alimentar e do DHAA, em âmbito nacional e internacional. É importante ampliar o fomento para produtores que estão a fazer a transição agroecológica e a produção sustentável, promover a inclusão produtiva e a autonomia econômica das mulheres rurais e conferir mais equidade regional na distribuição do crédito rural.

Um desafio adicional que se apresenta à Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional de povos indígenas e povos e comunidades tradicionais está na gestão dos territórios sociobiodiversos, frequentemente cobijados por atividades como grilagem de terras, expansão de monocultivos, tráfico de drogas, mineração e projetos de infraestrutura de larga escala. A este conjunto se somam iniciativas de financeirização da natureza, as quais carregam modelos de desenvolvimento que, embora se apresentem como sustentáveis, com frequência excluem populações, ignorando as dimensões de fortalecimento dos territórios que estão no cerne da valorização justa da sociobiodiversidade.

Respostas a este desafio passam por promover as economias da sociobiodiversidade como alternativas ao modelo dominante de privatização da natureza e exploração desenfreada dos recursos naturais. Isto depende do reconhecimento financeiro dos produtos da sociobiodiversidade, de modo que possam

gerar empregos, renda e acesso a mercados que fortaleçam e não ameacem a autonomia das populações envolvidas.

A atenção diferenciada aos povos indígenas, quilombolas e povos e comunidades tradicionais é um desafio em diferentes políticas públicas, e também está presente quando o assunto é a promoção da oferta e valorização dos produtos da sociobiodiversidade. Este é o caso das políticas públicas de pesquisa agrícola, assistência técnica e extensão rural, mercados institucionais, alimentação escolar, desenvolvimento territorial e crédito rural, que precisam priorizar e adaptar suas estratégias aos contextos e produtos da sociobiodiversidade.

O controle social precisa ser parte integrante de políticas públicas voltadas a povos indígenas e povos e comunidades tradicionais. A promoção da sociobiodiversidade deve estar aliada à garantia da participação efetiva e autônoma destas populações nos processos decisórios relacionados aos seus direitos. Diferentemente de iniciativas de financeirização e privatização da natureza, as economias da sociobiodiversidade são expressões coletivas de autonomia de quem existe e resiste na defesa da vida e dos bens comuns.

Questões problematizadoras

1. Como enfrentar obstáculos estruturais, como o racismo estrutural e institucional reproduzido cotidianamente por instituições públicas, na promoção e implementação de políticas públicas voltadas aos povos indígenas, quilombolas e povos e comunidades tradicionais, e à oferta de alimentos, especialmente os produtos da sociobiodiversidade?
2. Como promover alternativas viáveis de trabalho, renda e bem viver entre povos indígenas e povos e comunidades tradicionais que possam fazer frente às economias da destruição e privatização dos territórios sociobiodiversos?
3. Que medidas podem ser tomadas para viabilizar a participação efetiva dos sujeitos de direito e suas coletividades na construção de políticas para a sociobiodiversidade, considerando os desafios de mobilidade, comunicação e de recursos que com frequência são encontrados para mobilização nos territórios?

O NOSSO FAZER INSPIRA OUTROS FAZERES

A inclusão do DHAA na Constituição Federal de 1988 implica o reconhecimento constitucional da universalidade desse direito, e, portanto, o reconhecimento de que são responsabilidades do Estado brasileiro e dos seus Poderes o respeito, à proteção, o provimento e promoção desse Direito no território brasileiro e também contribuir para que isto seja realidade em qualquer lugar do mundo. Não por acaso, o Artigo 6º da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) e a Diretriz VII da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) preconizam que a promoção da

SAN e do DHAA em âmbito internacional é parte fundamental do compromisso do Estado brasileiro com essa matéria.

A exitosa experiência brasileira de governança intersetorial e participativa de políticas públicas e programas para erradicação da fome com garantia de Segurança Alimentar e Nutricional, implementada entre 2003 e 2016, inspirou diversos países a aprimorarem suas políticas públicas e programas de segurança alimentar e nutricional, mas também a buscarem desenvolver ou aprimorar seus mecanismos nacionais intersetoriais e participativos de governança sobre abastecimento em SAN, com especial atenção à participação e ao controle social nesses processos.

Nesse mesmo sentido, a experiência brasileira também inspirou a reforma do Comitê de Segurança Alimentar Mundial da ONU, em 2009, que se constituiu desde então como mecanismo mais democrático e inclusivo no âmbito multilateral.

Também entre 2003 e 2016 o Governo brasileiro financiou e promoveu uma série de iniciativas de cooperação internacional em Segurança Alimentar e Nutricional, inclusive iniciativas de assistência alimentar internacional, por meio da cooperação humanitária, e projetos de cooperação internacional estruturantes com foco em países do Sul-Global, notadamente países da América Latina, do Caribe e da África.

Dentre essas iniciativas, cumpre sublinhar a ampliação do diálogo e da cooperação com a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), inclusive com a instalação de um Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP, com evidências de algum avanço em políticas públicas de SAN em todos os membros da Comunidade.

Os retrocessos nas políticas públicas e programas de SAN em âmbito nacional também se refletiram na atuação internacional do Brasil nesse tema a partir de 2016.

O fim do protagonismo internacional do Governo brasileiro na promoção da SAN e do DHAA, somado a uma política de isolamento internacional do país levada a cabo entre 2018 e 2022, tiveram também um impacto nos países com os quais o Brasil mantinha projetos de cooperação em SAN e na própria governança global dos sistemas alimentares.

A ausência do Brasil enquanto facilitador e impulsionador dessa agenda em foros internacionais nesse período contribuiu para a proliferação de propostas e iniciativas de governança do tipo "plataforma de múltiplos atores interessados", que secundarizam o papel e a responsabilidade dos Estados na garantia do DHAA e na condução de políticas públicas para transformação dos sistemas alimentares.

Essa mudança de posicionamento do Governo brasileiro em âmbito global também contribuiu para a aceleração dos processos da captura corporativa da agenda internacional de SAN e a crescente dependência das Nações Unidas de financiamento privado. É certo que conflitos, a crise climática, a pandemia de Covid-19 e a volatilidade dos preços de alimentos instalaram uma confluência de crises que tornou o cenário internacional ainda mais complexo nesse período.

Por isso, o retorno do Brasil aos espaços de concertação global como um protagonista na agenda de SAN precisa necessariamente considerar essa complexidade no processo de atualização da estratégia de atuação internacional para erradicação da fome com segurança alimentar e nutricional, inclusive reforçando o enfrentamento dos determinantes estruturais da fome e das desigualdades que permeiam os sistemas alimentares nessa estratégia.

Questões problematizadoras

1. Que medidas precisam ser tomadas para garantir coerência da atuação internacional do Brasil com os princípios, diretrizes e práticas em âmbito nacional para garantia da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional?
2. Que estratégias devem ser adotadas pelo Governo brasileiro para contribuir com a democratização da governança global dos sistemas alimentares?
3. De que forma desafios e questões globais se refletem nos sistemas alimentares brasileiros e são percebidos nos diferentes contextos e territórios?

EIXO 2 – SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS GARANTIDORAS DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

Diretrizes para o fortalecimento e popularização do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN enquanto sistema público intersetorial de fomento, pactuação, articulação, implementação, gestão federativa e controle social de políticas públicas que garantam direitos e assegurem produção, abastecimento e acesso de todas as pessoas à Comida de Verdade e propostas para o Governo Federal para a elaboração do 3º Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

São objetivos deste Eixo⁷:

- iv. Elaborar diagnóstico situacional da implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, das políticas, programas e ações de SAN em âmbito municipal, estadual e nacional, e propor diretrizes e prioridades para o 3º Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional para fortalecer a adesão, o cofinanciamento, a pactuação, a articulação e a gestão intersetorial e federativa do SISAN e das políticas públicas garantidoras do DHAA a todas as pessoas.

⁷ Para conhecer a ementa definida para cada um dos eixos, consultar o Caderno de Orientações: https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/consea/conferencia/CadernodeOrientacoes6aConferencia_final_16.06.23.pdf

- v. Promover compromisso dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário nas três esferas federativas para o fortalecimento e democratização do SISAN, inclusive para a criação de instrumentos de exigibilidade do DHAA, no contexto das políticas públicas.
- vi. Definir estratégias para formação permanente de gestores, trabalhadoras e trabalhadores e de integrantes do controle social em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional - SSAN e sobre o DHAA em processos dialógicos e participativos.

FORTALECIMENTO DO SISAN INTEGRANDO SETORES, POLÍTICAS E PROGRAMAS

A aprovação da LOSAN, em 2006, colocou um desafio extraordinário para o Brasil: implementar um sistema público nacional que tem como missão articular políticas públicas de diferentes setores para a defesa e promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada e a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional. Assim como o SUS foi criado para garantir o direito à saúde, o SISAN foi instituído para garantir o direito à alimentação adequada.

É importante lembrar que a LOSAN é resultado do processo da sociedade civil organizada em torno da agenda de SAN no âmbito do CONSEA, de suas Conferências e de outros processos ampliados.

Ainda que o Sistema Único de Saúde - SUS e o Sistema Único de Assistência Social - SUAS sejam inspiradores em seus resultados e desafios para a implementação, a natureza intersetorial do SISAN é uma particularidade que torna o processo ainda mais complexo. Isso significa que sua concretização se expressa nos programas e ações que são responsabilidade de diferentes setores. São, por exemplo, ações no âmbito do SISAN a reestruturação do apoio à produção da agricultura familiar e o fortalecimento da transição agroecológica realizados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar – MDA; a ampliação e qualificação das ações de alimentação e nutrição na atenção primária pelo Ministério da Saúde e a definição e monitoramento da implementação da rotulagem nutricional de alimentos pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA e seu sistema de vigilância sanitária; e o apoio à rede de restaurantes populares realizado pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome – MDS, entre muitas outras ações desenvolvidas por diferentes ministérios que compõe a Câmara Intersectorial de SAN.

Mas, para que o SISAN seja de fato um sistema concreto e pertencente aos estados e municípios, é necessário que essas políticas sejam implementadas com a referência explícita de que compõem o Sistema e estejam no âmbito das discussões da CAISAN (e seus correlatos nos estados e municípios) e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA (e seus correlatos nos estados e municípios).

Um dos primeiros e mais fundamentais desafios em relação ao SISAN é reconhecer que, por mais desafiadora que seja sua implementação, este é o caminho necessário para a garantia da SAN. Isso porque a complexidade das diferentes dimensões da alimentação e suas inter-relações requerem decisões e ações pactuadas e coordenadas de forma intersetorial, interfederativa e com participação social. O SISAN é o meio pelo qual o poder público se organiza para promover a produção e ampliar a oferta e o acesso à alimentos saudáveis para toda a população. É o Sistema que nos protege das ameaças de homogeneização da nossa alimentação e é aquele que pode garantir que teremos nas nossas mesas os alimentos saudáveis que queremos. É o Sistema que reconhece que todas as pessoas - independentemente de qualquer característica - tem o direito à uma alimentação saudável e digna, que os povos indígenas, povos e comunidades tradicionais, povos das águas e das florestas são os guardiões da imensa biodiversidade do país. É o SISAN que reúne todos os setores de governo que têm governança para articular ações para o aumento da produção agroecológica e sustentável e promover o acesso socialmente justo desses alimentos.

De fato, apesar de termos exemplos que nos inspirem nessa direção, a experiência do SISAN é única. A lógica de organização do Estado e os processos burocráticos e operacionais são profundamente setoriais, portanto, o SISAN é uma iniciativa contra-hegemônica que requer compromisso, quebra de paradigmas, mudanças nas culturas organizacionais, processos de gestão e participação não lineares. Além disso, o compartilhamento de recursos e a sinergia das políticas públicas é uma inovação necessária num cenário de restrições orçamentárias e aumento de demandas da população.

A luta empreendida por décadas pela sociedade civil em torno da agenda de SAN consolidou, no Estado brasileiro, importantes instrumentos para a garantia do DHAA, dentre eles o I e o II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANSAN. O II PLANSAN (2016-2019), elaborado a partir das deliberações da 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em 2015, foi orientado pelos desafios de se ampliar e fortalecer sistemas de produção de alimentos de bases mais sustentáveis, pelo contexto de aumento do sobrepeso, da obesidade e das doenças crônicas não transmissíveis, pela necessidade de promoção da oferta de alimentos saudáveis para toda a população, e pela prevalência da InSAN de povos e comunidades tradicionais e grupos específicos.

Um balanço da sua implementação, apresentado na 5ª CNSAN+2, em 2018, alertou para a significativa queda na execução das ações relacionadas à promoção do abastecimento, acesso à alimentação saudável e ampliação da disponibilidade hídrica.

Como aprendizado do I e do II PLANSAN, que devem orientar a elaboração do III Plano, fica o desafio de viabilizar um processo participativo de formulação de estratégias e programas integrados, superando a mera junção de programas já existentes, orientados por um sistema robusto de informações com recortes capazes de apontar os

grupos e os territórios onde se manifestam as questões que o plano deverá enfrentar, e que contemple mecanismos concretos para conjugação de esforços com Estados e municípios, e com a sociedade civil, a serem pactuados nos fóruns de pactuação do SISAN.

Buscando consolidar o SISAN como um instrumento público que forneça respostas concretas à realidade da população na área da segurança alimentar e nutricional, tem sido elaborado pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN, em diálogo com o CONSEA, o Plano Brasil Sem Fome, que retoma programas exitosos, apresenta soluções geradas no diálogo entre ministérios, e aposta na colaboração com estados e municípios com adesão ao SISAN para fortalecer os esforços públicos e da sociedade civil voltados ao combate à fome e garantia da alimentação saudável.

O Plano Brasil Sem Fome se refere em outras duas importantes estratégias voltadas a combater a fome (Fome Zero) e a extrema pobreza (Brasil Sem Miséria) no país, mas traz novos referenciais: combater a fome com comida de verdade, enfrentando as desigualdades e as mútuas influências das mudanças climáticas e das transformações nos sistemas alimentares, consolidando a democracia brasileira e o SISAN. Dirigido ao enfrentamento da fome, o BSF irá integrar o III PLANSAN, que será elaborado a partir das proposições da 6ª Conferência para abarcar um conjunto mais amplo de ações que contemplem todas as dimensões da segurança alimentar e nutricional.

Questões problematizadoras

1. Que estratégias podem ser utilizadas para ampliar e manter um processo de sensibilização dos atores que integram o SISAN e do conjunto da sociedade sobre a centralidade do SISAN como sistema público garantidor do DHAA?
2. Como gerar um compromisso com a implementação do SISAN que envolva os setores governamentais e a sociedade civil?
3. Como avançar na criação de mecanismos de obrigatoriedade de implementação do SISAN e sua vinculação com o uso de recursos públicos?

RECONSTRUÇÃO, FORTALECIMENTO E AMPLIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS PROMOTORES DA SAN

A estrutura dos programas de segurança alimentar e nutricional e seus orçamentos foram drasticamente reduzidos entre 2016 e 2022. O **Programa de Aquisição de Alimentos** - PAA, por exemplo, além de ter sido renomeado para Alimenta Brasil, perdeu governança, com a extinção do Grupo Consultivo, que envolvia a sociedade civil, extinguiu modalidades relevantes e formas de operação. O governo Lula

retomou o programa e sua denominação original, editando uma medida provisória, já sancionada por Lei, que reviu a governança do programa, incluindo a participação social no Comitê Gestor, ampliou a participação das mulheres e estabeleceu modalidades de execução mais ágeis. Em seu primeiro edital de Compra com Doação Simultânea, de 2023, recebeu mais de 3.700 propostas de organizações da agricultura familiar. O desafio agora é ampliar o orçamento e fortalecer a sua dimensão de segurança alimentar e nutricional, já que anteriormente trabalhou com mais intensidade o fortalecimento e a inserção da agricultura familiar nos mercados institucionais.

A **Ação de Distribuição de Alimentos** também está sendo reformulada, para atender povos indígenas e comunidades quilombolas em insegurança alimentar e comunidades em situação de desastres socioambientais. Além disso, com a reforma tributária, abre-se uma janela de oportunidade para uma discussão sobre uma nova cesta básica nacional de alimentos, tendo como orientador o Guia Alimentar para a População Brasileira.

O **Programa Cisternas**, que já atendeu mais de 1 milhão de famílias com tecnologias sociais de acesso à água, além de ser instrumento do combate à desertificação e adaptação foi drasticamente reduzido nos últimos seis anos. O programa está sendo retomado, com a revisão de marcos legais, reativação de parcerias, inclusive ampliando sua execução na região amazônica, onde a qualidade da água é uma questão importante para a saúde e para o beneficiamento de produtos da floresta. Fortalecer a resiliência alimentar e hídrica das famílias frente às mudanças climáticas é um dos grandes desafios do programa.

Isso vale para o programa de **Fomento Rural**, criado como porta de entrada para uma rota de inclusão produtiva, ao associar o pagamento de recursos não reembolsáveis, diretamente às famílias extremamente pobres, à atuação da Ater. O programa teve orçamento reduzido nos últimos seis anos, chegando a ter desvios de função, ao ser utilizado para compra e distribuição de equipamentos pelas prefeituras. Em 2023, o programa está sendo reativado e seu valor, congelado desde sua criação, foi corrigido pelo IPCA, passando de R\$ 2.400,00 para R\$ 4.600,00 por família atendida.

O **Programa de Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional** (restaurantes populares, cozinhas comunitárias, bancos de alimentos, centrais de distribuição de alimentos da agricultura familiar) foi também desmontado, e nenhum edital foi publicado nos últimos seis anos para implantação de bancos de alimentos, restaurantes populares e cozinhas comunitárias, que atendem diretamente pessoas em situação de maior vulnerabilidade. Aguarda-se o reordenamento deste Programa junto com os entes federados, de maneira que sejam discutidos seus objetivos e estratégias de conexão em nível local com o SUS e com o SUAS, de forma a contribuir com a ampliação do acesso e oferta de alimentos e alimentação saudável para grupos vulnerabilizados.

Durante a pandemia, diferentes coletivos da sociedade civil organizaram ações alternativas de solidariedade para reduzir o impacto da fome, como as **cozinhas solidárias/comunitárias e procuraram organizar circuitos curtos de comercialização**, ligando produtores e consumidores em um contexto de negligência do Poder Público, principalmente nos grandes centros urbanos. Atualmente, estas experiências estão sendo valorizadas, por meio de oficinas e troca de experiências e esse aprendizado está sendo referência para formulação de novas políticas. Um levantamento de cozinhas solidárias realizado pelo Governo Federal entre maio e julho de 2023, já mapeou mais de 2.000 cozinhas em todo o país.

A Lei 14.628 de 2023, além de retomar o PAA, criou o **Programa Cozinha Solidária**, para a distribuição de alimentação gratuita à população em situação de vulnerabilidade e risco social, incluindo pessoas em situação de rua. O Programa ainda precisa ser regulamentado e pode contribuir para o avanço na construção de uma estratégia de segurança alimentar e nutricional no contexto urbano que faça frente ao desafio de garantir o DHAA aos mais de 27 milhões de pessoas com InSAN grave que vivem em cidades, com dificuldades de acesso físico e financeiro a uma alimentação adequada e saudável. A superação desse desafio requer uma agenda integrada que mapeie os desertos e pântanos alimentares e oriente políticas públicas que garantam o acesso à alimentação saudável, oportunize o acesso e o abastecimento alimentar de alimentos nas cidades, integrando a agricultura urbana e periurbana, agricultura familiar, os equipamentos públicos e privados e o cuidado integral da Saúde, Assistência Social e de SAN para aquelas famílias em risco nutricional.

O **Programa Nacional de Alimentação Escolar** - PNAE atende atualmente 40 milhões de estudantes em cerca de 150 mil escolas durante os dias letivos (200 dias por ano). Seu orçamento para 2023 é da ordem de R\$ 5,5 bilhões. Em 2023, os valores per capita tiveram um reajuste médio de 35% em média, após 6 anos sem atualização. As principais ações de aprimoramento que estão em desenvolvimento são a (re)instituição do Comitê Gestor e do Grupo Consultivo no âmbito da Agricultura Familiar do PNAE, a implementação do Acordo de Cooperação Técnico assinado entre o FNDE e os ministérios da Educação - MEC, do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome - MDS, do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar -MDA) e da Saúde – MS, com objetivo de fortalecer a implementação de ações conjuntas para a promoção da alimentação adequada e saudável oriunda da Agricultura Familiar no ambiente escolar, o monitoramento especial da execução do Programa em escolas indígenas e quilombolas, e o lançamento do Cadastro de Nutricionistas no Sistema de Gestão do PNAE – SIGPNAE. Identifica-se como desafios para a aplicação de orçamento próprio de forma regular pelos entes federados, o cumprimento do percentual mínimo de 30% de aquisição de alimentos da Agricultura Familiar para ao PNAE, a aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares de povos indígenas e de povos e comunidades tradicionais para o PNAE, o cumprimento das regras de aquisição e oferta

de gêneros alimentícios pelas Entidades Executoras e a promoção do aleitamento materno e introdução da alimentação complementar saudável nas creches que atendem o PNAE. Também é importante avançar no cofinanciamento do programa para que estados e municípios aportem recursos próprios não apenas para compra de alimentos, mas modernização das unidades de produção de refeições, garantia de equipe adequada e treinada e fortalecimento dos Conselhos de Alimentação Escolar.

Também importante mencionar um conjunto de temas que foram abandonados nos últimos anos que se correlacionam com a ocorrência de todas as formas de má nutrição e que demandam uma atuação intersetorial, como por exemplo: a Estratégia de Prevenção e Controle da Obesidade, a Estratégia de Perdas e Desperdícios de Alimentos.

Por outro lado, outros poucos temas foram fortalecidos, como o da obesidade infantil. Foi criada a **Estratégia Nacional para Prevenção e Atenção à Obesidade Infantil - PROTEJA**, que tem como objetivo deter o avanço da obesidade infantil e contribuir para a melhoria da saúde e da nutrição das crianças brasileiras. O programa, reconhecido e premiado internacionalmente pela Organização das Nações Unidas e pela Organização Mundial da Saúde, inclui ações intersetoriais que estimulam a estruturação de cidades saudáveis promotoras da alimentação adequada e saudável e da atividade física. As ações financiadas incluem desde o cuidado na atenção primária à saúde até a regulação de ambientes escolares para evitar a venda e a publicidade de alimentos ultraprocessados, a construção de espaços de agricultura e hortas urbanas, a promoção de circuitos curtos de feiras e outras estratégias de comercialização e redução de preços de alimentos saudáveis, a ampliação e expansão de rede de postos de coleta e de Bancos de Leite Humano, a extensão de licença maternidade, a construção e manutenção de calçadas e ciclovias, entre outras. Por sua dimensão de ações, possuem potencial de contribuir com a prevenção de todas as formas de má-nutrição e impactar positivamente sobre as mudanças climáticas.

Quando formulado, devido aos desmontes na gestão do SISAN, não foi possível inserir metas ou priorizar municípios com Caisan municipais. Contudo, o programa estimula o comprometimento da gestão com a prevenção da obesidade infantil e estimula a gestão intersetorial, por meio da criação de grupos de trabalho intersetoriais para apoiar a implementação das ações. A estruturação desses grupos, que incluem áreas para além da conhecida articulação entre saúde e educação, foi associada ao maior cumprimento das metas. Assim, o retorno da prioridade do SISAN pelo governo pode ajudar a induzir que iniciativas desta natureza sejam ainda mais valorizadas, expandidas para outros municípios e implementadas em articulação com a gestão municipal do SISAN.

O PROTEJA é um exemplo concreto de como seria possível realizar articulação do SUS com o SISAN no território, utilizando estruturas do SISAN já existentes para fortalecer um programa induzido pelo setor saúde. Essa articulação entre os dois

sistemas pode constituir-se como uma estratégia de fortalecimento da agenda de alimentação e nutrição no âmbito das políticas públicas e requalificar as ações tanto no setor saúde, quanto em outras áreas da segurança alimentar e nutricional.

No setor saúde, a **Política Nacional de Alimentação e Nutrição**, que tem como propósito a “melhoria das condições de alimentação nutrição e saúde da população brasileira mediante a promoção de práticas alimentares adequadas e saudáveis, a vigilância alimentar e nutricional e a prevenção e o cuidado integral dos agravos relacionados alimentação e nutrição”, é a principal política de articulação entre o SUS e o SISAN, mas não a única. As Políticas Nacionais de Promoção da Saúde e de Atenção Primária à Saúde, bem como as Políticas Nacionais de Saúde Integral da População Negra, de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas, de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, de Atenção Integral da Saúde da Mulher, de Atenção Integral à Saúde da Criança, e de Saúde da Pessoa Idosa, são alguns exemplos de políticas do setor saúde que também contribuem para a segurança alimentar e nutricional.

Nesse sentido, a atenção primária à saúde, por sua capilaridade, é um espaço privilegiado para a realização da atenção nutricional e articulação das políticas mencionadas no território, a partir do contato direto com a população. É nesse espaço que 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, articulam com escolas, centrais de abastecimento, rede de supermercados, sacolões e feiras livres para promover alimentação adequada e saudável, identificam necessidades alimentares, nutricionais e de saúde de populações e povos específicos, podendo, ainda, ser uma das portas de entrada para a integração com os programas da assistência social. A prevenção, o controle e o tratamento de doenças também são realizados no território, por meio da suplementação de micronutrientes, e cuidado a casos de desnutrição e insegurança alimentar, excesso de peso, obesidade e outras doenças relacionadas à alimentação e nutrição. Ainda, é por meio da atenção primária à saúde que há encaminhamento para tratamento de doenças na atenção especializada hospitalar.

A atuação de gestores e profissionais da saúde que considere princípios e diretrizes do SISAN deve considerar a alimentação e a nutrição em seus aspectos mais amplos, como parte de um sistema resultante de uma conjuntura político-econômica nacional e internacional e levar em conta processos de implementação pautados em uma maior integração entre produção, comercialização, acesso e consumo de alimentos. Nesse sentido, e sendo a alimentação adequada e saudável um direito previsto na Constituição Federal brasileira, deve ser assumida como prioridade e assegurada pelo Estado brasileiro. Para garantir a alimentação adequada e saudável e enfrentar a fome e todas as formas de má-nutrição, há a necessidade da ampliação de ações intersetoriais que repercutam positivamente sobre os determinantes da saúde e

nutrição da população que incluam medidas que promovam a alimentação adequada e saudável e desencorajem o consumo de alimentos ultraprocessados.

A alimentação adequada e saudável, entendida pelo Consea como “a realização de um direito humano básico, com a garantia ao acesso permanente e regular, de forma socialmente justa, a uma prática alimentar adequada aos aspectos biológicos e sociais dos indivíduos, de acordo com o curso da vida e as necessidades alimentares especiais, pautada no referencial tradicional local, devendo atender aos princípios da variedade, equilíbrio, moderação, prazer (sabor), às dimensões de gênero e etnia, e às formas de produção ambientalmente sustentáveis, livre de contaminantes físicos, químicos, biológicos e de organismos geneticamente modificados”, inicia-se pela garantia do aleitamento materno exclusivo até os seis meses e complementado com alimentação adequada e saudável até os dois anos. Nesse sentido, ações de promoção e de apoio durante o pré-natal e acompanhamento da criança, licença maternidade e paternidade, controle das práticas de promoção comercial de fórmulas infantis e compostos lácteos, ampliação e fortalecimento das redes de bancos de leite humano, implementação de políticas de cuidados que apoiem cuidadores das crianças, e estratégias como a Amamenta e Alimenta Brasil, que visa qualificar as ações de promoção, proteção e apoio ao aleitamento materno e da alimentação complementar saudável para crianças menores de 2 anos de idade, são fundamentais para a garantia da alimentação adequada e saudável de crianças menores de dois anos.

Questões problematizadoras

1. A partir da experiência local quais são os principais resultados e desafios dos programas públicos de SAN?
2. Quais medidas podem ser propostas para aprimorar a implementação dos programas no nível local
3. E que cabe ao governo federal ?

OS GUIAS ALIMENTARES COMO INSTRUMENTOS DE REFERÊNCIA PARA O SISAN

Nesse processo de fortalecimento do SISAN, a formulação e gestão de políticas e programas de segurança alimentar e nutricional, o **Guia Alimentar para a População Brasileira** e o **Guia Alimentar para Crianças Brasileiras Menores de 2 anos** podem desempenhar um papel chave como instrumentos de referência para que essas políticas e programas efetivamente promovam alimentação adequada e saudável e induzam os processos de transformação dos sistemas alimentares. Esses dois últimos documentos incentivam o consumo de alimentos saudáveis por indivíduos, famílias e comunidades e orientam como colocar isso em prática. Eles também orientam os gestores a

implementarem políticas públicas que promovam o diálogo e a articulação entre o setor saúde e o da segurança alimentar e nutricional.

Os guias ressaltam que a alimentação vai além do consumo de nutrientes, valorizam a importância da sintonia da alimentação com o seu tempo, contribuem para ampliar a autonomia nas escolhas alimentares, classificam os alimentos conforme o nível, a extensão e o propósito do seu processamento, exaltam comer com regularidade, atenção e em companhia e valorizam a culinária doméstica e o compartilhamento das tarefas domésticas.

Nos últimos anos, houve uma produção intensa de evidências científicas sobre que analisaram a relação entre alimentos, nutrição, saúde e doença. Essas demonstraram, por exemplo, a correlação entre o tipo de alimento e seu processamento com a obesidade e a presença das carências nutricionais devido à baixa qualidade da alimentação. Outras evidências sinalizam que a mudança no padrão de consumo de alimentos pela população brasileira não se resume à escolha individual, mas é fruto também da organização do sistema alimentar, que padroniza a produção e o consumo de alimentos com baixa qualidade nutricional e a preços cada vez mais baixos. O impacto da produção e promoção de alimentos ultraprocessados também tem sido cada vez mais demonstrada na literatura acadêmica, o que tem estimulado a elaboração de um Marco de Ação para Alimentação e Clima, no bojo das inter-relações e coexistência dos fenômenos da desnutrição, obesidade e as mudanças climáticas.

Entre os principais desafios para implementação do Guia Alimentar para a População Brasileira e do Guia Alimentar para Crianças Brasileiras Menores de 2 anos estão a disseminação de seus princípios e recomendações, e a garantia de que sejam norteadores da formulação de políticas públicas, sejam elas direta ou indiretamente relacionadas à saúde e à segurança alimentar e nutricional. A publicidade de alimentos ultraprocessados e as estratégias utilizadas por fabricantes desses alimentos para influenciar as decisões políticas de forma a beneficiá-los e aumentar seus lucros, em detrimento da saúde e da segurança alimentar e nutricional da população, também são grandes desafios para a implementação dos guias alimentares.

A superação desses desafios passa por vontade política de gestores e legisladores, traduzida pela aprovação de instrumentos normativos que promovam a alimentação adequada e saudável e protejam a população, especialmente crianças e adolescentes, de estratégias que incentivam o consumo de alimentos ultraprocessados, bem como pela garantia de seu cumprimento pela administração pública e pelo Poder Judiciário.

Questões problematizadoras

1. Que estratégias devem ser adotadas para ampliar a difusão dos dois Guias alimentares junto a profissionais de saúde, educação e assistência social?
2. Que estratégias devem ser adotadas para ampliar a difusão dos dois Guias alimentares junto à população em geral?
3. De que forma é possível concretizar as diretrizes e recomendações dos dois guias alimentares em políticas públicas e quais políticas públicas embasadas nos guias alimentares devem ser priorizadas?

ABASTECIMENTO ALIMENTAR

O abastecimento no Brasil se dá por meio de um sistema interdependente que inter-relaciona organizações públicas e privadas em mercados locais, regionais, nacional e internacional, marcado pela crescente concentração mercadológica. Ademais, processo similar verifica-se no setor da produção, de insumos e de processamento de alimentos, com redução da produção nacional a poucos alimentos (soja, milho e arroz), o que faz aumentar a vulnerabilidade do sistema alimentar, favorecendo uma dieta pobre e inadequada, especialmente para a parcela mais empobrecida da população.

O abastecimento alimentar deve ser concebido como um sistema integrado que se estende da produção ao consumo, no qual o Estado e a sociedade civil figuram como atores relevantes. Nesses termos, uma política de abastecimento alimentar tem como campos de atuação tanto os alimentos (disponibilidade e acessibilidade de bens) quanto a alimentação (modos de apropriação dos bens pela população), englobando ações de caráter geral relacionadas com o comércio de alimentos e os serviços de alimentação, bem como ações dirigidas a grupos populacionais específicos, todas coordenadas com programas voltados para a produção equitativa e sustentável dos alimentos.

As políticas públicas no âmbito do abastecimento alimentar devem contemplar ações diretas do estado para facilitar o acesso aos alimentos, como observado em programas como Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), distribuição de cestas básicas e outros, bem como na descentralização da distribuição e regulação do mercado, em aspectos relativos a preço e qualidade dos alimentos ofertados no mercado. Da mesma forma, uma política de abastecimento deve criar mecanismos que favoreçam a produção de alimentos saudáveis com base em sistemas sustentáveis de produção e estabelecer marcos regulatórios para o avanço da monocultura de exportação e de sistemas de produção prejudiciais à saúde e ao meio ambiente. Portanto, uma concepção de abastecimento orientada por uma perspectiva de promoção da SSAN demanda um redesenho dos sistemas alimentares de forma que as dimensões da disponibilidade, acesso,

regularidade e adequação dos alimentos estejam voltadas à promoção de sistemas de produção e consumo de alimentos saudáveis, sustentáveis dentro de uma estrutura que gere justiça e igualdade social.

Nesse sentido, um dos principais desafios para a SAN no Brasil é estabelecer uma concepção de abastecimento alimentar interno orientada pela promoção da SSAN que vise promover sistemas de produção sustentáveis orientados à produção de alimentos para o mercado interno, baseada na agricultura familiar e camponesa; estabilizar preços dos produtos da cesta básica, com intervenção do setor público; e garantir acesso a alimentos adequados e saudáveis aos grupos sociais mais vulneráveis, inclusive por meio de estruturas descentralizadas de abastecimento voltadas para o mercado local.

Para tanto, é importante que o debate público sobre abastecimento alimentar no Brasil no âmbito do SISAN considere a produção e o consumo de alimentos em espaços rurais e urbanos sob a perspectiva da transição agroecológica, a fim de evitar desequilíbrios ambientais globais.

É importante, também, que esse debate contribua para a superação da narrativa da autorregulação do mercado e que aponte para medidas que ampliem e fortaleçam a atuação dos entes federativos, especialmente os estados e municípios de maior porte demográfico, na regulação das práticas das redes de comercialização. É fundamental avançar também em medidas que fomentem o envolvimento da sociedade civil organizada nas estratégias de abastecimento alimentar para garantia da SSAN.

Nessa mesma direção, é necessário atualizar a composição da cesta básica salarial de acordo com a realidade social e econômica da sociedade brasileira, além de estabelecer diretrizes e metas nacionais para a produção e consumo de alimentos da Cesta Básica Salarial, visando reduzir a pressão inflacionária e apoiar os objetivos da Política Nacional de Abastecimento Alimentar (PNAA).

A criação de novas diretrizes e definição de composição de uma Cesta Básica Nacional de Alimentos baseada nas recomendações e princípios do Guia Alimentar para a População Brasileira e isenta de impostos também pode contribuir para a redução dos custos da alimentação adequada e saudável para a população. Uma Cesta Básica Nacional de Alimentos deve garantir os direitos à alimentação adequada e saudável e à saúde, respeitar a diversidade socioambiental e cultural, promover a conservação e o uso sustentável das águas, do solo e da sociobiodiversidade, a proteção do meio ambiente e o fortalecimento de sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis e de circuitos curtos de produção.

A política de formação de estoques públicos de alimentos vinculada à Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) e o Programa de Aquisição de Alimentos também devem ser considerados instrumentos importantes do sistema de abastecimento alimentar do Brasil, especialmente em relação ao seu potencial de controle da inflação.

Questões problematizadoras

1. Quais devem ser os princípios, as diretrizes e principais componentes de uma Política Nacional de Abastecimento Alimentar no âmbito do SISAN capaz de promover sistemas alimentares justos, sustentáveis e equitativos?
2. Quais devem ser as prioridades de um Plano Nacional de Abastecimento Alimentar?
3. Quais mecanismos podem ser implementados para incentivar a colaboração entre o setor público, a sociedade civil e as iniciativas privadas no desenvolvimento de estratégias de abastecimento de alimentos comprometidas com a soberania alimentar e a realização do DHAA?

A EXIGIBILIDADE COMO INSTRUMENTO PARA AVANÇAR A REALIZAÇÃO DO DHAA

Como já discutido anteriormente neste documento, a alimentação é um direito consagrado no Artigo 6º da Constituição Federal e respaldado pela LOSAN, que estabelece que a alimentação adequada é direito fundamental, o que exige que o Poder Público adote as políticas e ações necessárias para respeitar, proteger e garantir a Segurança Alimentar e Nutricional da população. A LOSAN estabelece ainda que a consecução do DHAA se faz por meio do SISAN, sendo este o sistema público que organiza as ações do Estado voltadas para a promoção da SAN.

Apesar destes avanços legais, a maior parte das cidadãs e cidadãos não sabe que é portador(a) deste direito, e muito menos tem informações sobre como exigí-lo. O Estado brasileiro ainda não estabeleceu mecanismos, canais de denúncia e instrumentos de exigibilidade para a garantia do DHAA nas políticas públicas que o asseguram. Além disso, ainda é baixa a sensibilização e a capacitação do Poder Judiciário e do Sistema de Justiça para a exigibilidade judicial deste direito.

A obrigação do Estado relativa à exigibilidade do DHAA é garantir aos habitantes de seus territórios condições de fácil acesso à obtenção de informações sobre seus direitos e as políticas públicas a ele relacionadas, e aos canais de apresentação de queixas e denúncias de violações. Se ao Executivo cabe a implementação de políticas, ao Judiciário e ao Sistema de Justiça cabe exigir que os direitos sejam assegurados.

É fundamental que titulares de direitos (em todos os territórios e formas de organização social e política, incluindo-se povos indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais, agricultores familiares, assentados da reforma agrária, moradores de todas as cidades, entre outros) estejam informados sobre seus direitos e

articulados com os conselhos de políticas públicas e outras instituições como Ministério Público Federal – MPF, Ministério Público Estadual – MPE, Defensoria Pública – DP, ouvidorias e parlamentares para exigí-lo.

Um dos princípios do SISAN é a “universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada, sem qualquer espécie de discriminação”. A tradução desse princípio para as políticas de SAN implica, entre outros, (a) a visibilização dos grupos sociais e segmentos populacionais mais vulnerabilizados à insegurança alimentar, como mulheres, povos indígenas, povos e comunidades tradicionais, população negra, pessoas em situação de rua e miséria, pessoas LGBTQIA+, pessoas com deficiência, crianças, adolescentes e jovens; (b) o respeito a esses segmentos populacionais e o reconhecimento de suas demandas específicas e (c) a formulação e implementação de políticas, programas e estratégias que priorizem esses grupos e segmentos e respondam de forma resolutiva às suas demandas específicas.

Questões problematizadoras

1. Quais os instrumentos acessíveis existentes que permitam aos titulares de direito reclamar do Poder Público quando seus direitos previstos em determinados programas e/ou políticas públicas não estiverem sendo realizados?
2. Identifica-se a necessidade de criar novos mecanismos de exigibilidade ou de fortalecer os mecanismos existentes?
3. Quais seriam os caminhos mais acessíveis para a exigibilidade do DHAA nos diferentes territórios e contextos?

PASSOS PARA AVANÇAR NA IMPLEMENTAÇÃO DO SISAN

O Decreto nº 7.272/2010, que regulamenta a LOSAN e o SISAN, prevê “a instituição e coordenação de **fóruns tripartites** para a interlocução e pactuação com as CAISANs estaduais e municipais das políticas e planos de SAN nas três esferas de Governo”. No entanto, ainda não há regulamentação para a implementação destas ferramentas de gestão.

Como já acontece em outros sistemas nacionais, como o SUS e o SUAS, os fóruns de pactuação tripartites e bipartites objetivam a descentralização e a construção de pactuações estratégicas de políticas públicas, a partir da articulação e da formação de consensos que, no caso do SISAN, terão como objetivo os pactos para garantir e promover o DHAA, tendo como referência as demandas sociais e responsabilidades estabelecidas para os Governos federal, estaduais e municipais.

Em termos gerais a comissão tripartite é composta pela representação do Ministério responsável, conselho nacional de secretários estaduais, conselho nacional

de secretários municipais. A comissão bipartite, constituída no nível dos estados, é composta pela secretaria estadual responsável, representantes da secretaria responsável da capital, representante do conselho de secretários municipais.

Nesse sentido, um dos desafios estratégicos do Governo Federal é a instalação da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e o estímulo à instalação das Comissões Intergestores Bipartites (CIBs).

Questões problematizadoras

1. Quais diferenças de competências existem entre os Governos Federal, Estaduais e Municipais no âmbito do SISAN?
2. Quais ações deveriam ser pactuadas entre os governos federal, estaduais e municipais no âmbito do SISAN?
3. Como poderiam ser a composição e a estrutura organizacional de uma entidade de representação dos municípios para compor a Comissão Intergestores Tripartite (CIT)? Como poderiam ser a composição e a estrutura organizacional de uma Comissão Intergestores Bipartite (CIB)?

O Decreto 7.272/2010 prevê que o financiamento da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional será de responsabilidade do Poder Executivo Federal, assim como dos Estados, Distrito Federal e Municípios que aderirem ao SISAN. O Decreto prevê, ainda, dois tipos de financiamento: o das políticas públicas propriamente ditas e o da gestão do SISAN.

O financiamento do SISAN vem sendo discutido desde a promulgação da LOSAN em 2006, sendo uma importante proposta derivada da IV Conferência Nacional de SAN em 2011: a garantia de “uma política orçamentária, adequada ao aspecto intersetorial do SISAN, que assegure os recursos necessários para a realização progressiva do DHAA, que respeite a autonomia dos diferentes setores e de suas instâncias próprias de gestão na definição de seus orçamentos, com participação da sociedade civil organizada”.

Debates no âmbito da CAISAN e do CONSEA levaram, em 2018, à elaboração de uma proposta de Projeto de Lei que não chegou a tramitar. Ele propunha que “A União transferirá recursos para Estados, Distrito Federal e Municípios, de forma automática e regular, mediante depósito em conta específica mantida em instituição financeira federal, na forma desta Lei, para cofinanciar as ações voltadas para a implementação, organização, gestão, controle social e manutenção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), incluindo o funcionamento dos seus respectivos Conselhos e Câmaras Intersectoriais, observado o disposto na Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, e demais regulamentos.”

Importante reconhecer a necessidade de **cofinanciamento** das políticas relacionadas à SAN e da gestão do Sistema, de forma compartilhada entre os entes federativos, e avançar num mecanismo permanente de financiamento, alternativo à modalidade “Convênio”.

A rápida desestruturação do SISAN e o aumento expressivo da situação de insegurança alimentar da população brasileira nos últimos anos evidenciaram a urgência do estabelecimento de mecanismos ágeis de transferência de recursos que superem a modalidade convencional e sejam capazes de responder à nova realidade da sociedade brasileira, além de estruturar e fortalecer o SISAN.

Questões problematizadoras

1. Como avançar na descentralização do SISAN, fazendo com que estados e municípios incorporem e executem a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, assumindo responsabilidades no processo de territorialização?
2. Qual deveria ser o desenho de política de financiamento que considere a intersetorialidade como elemento central?
3. Quais estratégias ou alternativas para o cofinanciamento das ações, programas e políticas públicas de SAN e das instâncias de gestão intersetorial e de controle social?

FORMAÇÃO PARA A GESTÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DO SISAN

A Soberania e a Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN) envolvem um conjunto de saberes e práticas de diferentes áreas do conhecimento. O conhecimento em SSAN é resultado de uma ecologia de saberes que envolve tanto o conhecimento técnico/acadêmico quanto o conhecimento popular e tradicional.

Assim, a formação de gestores, trabalhadores e integrantes do controle social precisa abranger não apenas aspectos da gestão, mas também o conhecimento popular e tradicional acumulado.

A abrangência da agenda em seus aspectos técnicos e operacionais configura em si um grande desafio para os diferentes gestores, profissionais e integrantes do controle social. Este desafio torna-se ainda maior considerando os diferentes perfis de profissionais que podem estar envolvidos nesta agenda, e que a formação acadêmica dos mesmos em seus respectivos cursos de graduação aborda pouco ou nada sobre a agenda e o histórico de políticas públicas de SSAN. Em relação aos membros de conselhos, é importante considerar que aspectos importantes para o monitoramento das políticas públicas, como orçamento, são de difícil apropriação. Com relação aos agentes públicos de SSAN, observa-se uma grande rotatividade e uma entrada contínua de pessoas novas como responsáveis ou atuantes nessa política pública. Outra questão, como muitos municípios poderão ainda aderir ao SISAN, a entrada de novas pessoas para essa agenda poderá se multiplicar. Assim, considerando a complexidade desta nova e desafiadora forma de construir política pública, faz-se necessário um processo de formação permanente e continuada.

Questões problematizadoras

1. Quais necessidades de formação são identificadas na atuação do controle social ou da gestão de SSAN nos territórios?
2. Quais bons exemplos de prática de formação ou capacitação em SSAN vistas nos territórios que poderiam ser expandidas para outros lugares?
3. Quais devem ser os elementos centrais para uma estratégia de formação continuada em SSAN para gestores, profissionais e controle social?

ADESÃO DOS MUNICÍPIOS AO SISAN

O SISAN é um sistema de política pública que possui adesão voluntária e natureza intersetorial, o que lhe confere especificidades em relação aos outros Sistemas públicos de garantia de direitos. No Decreto nº 7.272/2010, que regulamentou a LOSAN e o SISAN, foram definidos os critérios para a adesão ao sistema. Desde então, a CAISAN nacional, as CAISANs e CONSEAs estaduais, têm promovido e formalizado a adesão dos municípios.

A adesão voluntária dos entes federados ao SISAN representa importante ação para assegurar a coordenação intersetorial e a construção da participação social do DHAA. Consiste, também, em uma parte fundamental dos processos de descentralização e responsabilidade federativa das políticas para superação da fome e promoção de segurança alimentar e nutricional. Atualmente, 572 municípios realizaram a adesão, implantando CONSEAs e CAISANs Municipais, comprometendo-se com a elaboração de Planos de Segurança Alimentar e Nutricional. Porém, é importante reconhecer que há muita disparidade na realidade de implantação e fortalecimento das instâncias do SISAN em cada uma das unidades da federação.

A realização de uma ação afirmativa para descentralização do SISAN requer avanços na regulamentação e construção da sua política de financiamento; na qualificação das competências e papéis federativos; na implementação de uma política de formação continuada; na tipificação, orientação e normatização da política, equipamentos e serviços etc.

No período de 2019 a 2022, marcado pela extinção do CONSEA e a desmobilização da CAISAN, muitos municípios que vinham no caminho de construção do SISAN abandonaram este processo. Por essa razão, além de mobilizar novas adesões ao SISAN, o desafio de mobilizar e rearticular os municípios já aderidos também está colocado para o próximo período. Soma-se a isso o desafio de construir um processo de adesão que não seja meramente burocrático, mas de concretização de um SISAN vivo no território, com coordenação intersetorial e controle social fortes voltados para a promoção e garantia do DHAA.

Questões problematizadoras

1. Que estratégias podem ser utilizadas para estimular a adesão dos municípios ao SISAN?
2. Que medidas são necessárias para fortalecer as instâncias do SISAN nos municípios?
3. Como avançar na construção do “SISAN vivo” nos territórios, a partir da conexão entre as ações, programas e políticas públicas de SAN e a gestão do Sistema?

ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL SEM FINS LUCRATIVOS E SETOR PRIVADO NO SISAN

Os sistemas alimentares envolvem uma complexa gama de organizações da sociedade civil sem fins lucrativos e privadas com e sem fins lucrativos que podem se interessar em aderir ao SISAN, conforme previsão legal. Porém, muitos desses atores têm políticas e práticas que confrontam ou violam o DHAA e oferecem serviços ou produzem e/ou comercializam produtos que não favorecem práticas alimentares adequadas e saudáveis, prejudicam a saúde e o meio ambiente e comprometem a SSAN.

É importante zelar para que a adesão ao SISAN não sirva de publicidade positiva para instituições cujos serviços, produtos, políticas e práticas confrontam os princípios e diretrizes do SISAN, sendo necessárias avaliações criteriosas se os interesses, as atividades, as práticas e os produtos fabricados por interessados na adesão aos SISAN violam, desrespeitam e/ou ameaçam a garantia dos direitos humanos e da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. Assim, é fundamental definir critérios e procedimentos de adesão ao SISAN que sejam plenamente alinhados aos seus princípios e diretrizes e que o protejam contra situações de conflito entre interesses públicos e privados.

Nesse sentido, um dos principais desafios para o fortalecimento do SISAN é o de garantir que o processo de adesão de instituições privadas com e sem fins lucrativos ao SISAN seja efetivo no sentido de protegê-lo contra situações de conflito entre interesses públicos e privados. Também há organizações da sociedade civil sem fins lucrativos que implementam ações relacionadas à garantia da SAN com ou sem apoio de recursos públicos. São ações de assistência técnica e serviços com uso de tecnologias sociais nas cidades e no campo. Da mesma maneira os critérios de participação destas organizações no SISAN precisam ser definidos.

Questões problematizadoras

1. Quais políticas, práticas e produtos de instituições privadas com e sem fins lucrativos são inconciliáveis com o SISAN? Quais critérios poderiam ser incluídos no processo de adesão dessas ao SISAN?
2. Quais critérios poderiam ser incluídos no processo de adesão ao SISAN por organizações da sociedade civil sem fins lucrativos que implementam ações relacionadas à garantia da SAN?
3. Que mecanismos podem ser implementados para monitorar em que medida as situações de conflitos de interesses no processo de adesão ao SISAN estão sendo prevenidas, mitigadas e gerenciadas?

INTEGRAÇÃO SISAN – SUAS - SUS

A articulação entre as políticas públicas de diferentes setores promove o olhar integral às necessidades dos sujeitos inseridos em diferentes cenários sociais, o que requer a integração do SISAN, SUAS e SUS, que devem trabalhar para concretizar ações e serviços com maior resolutividade e adequação à realidade dos cidadãos. É fundamental que os gestores organizem seus processos e fluxos de trabalho, considerando as atribuições específicas da gestão dos serviços, de modo a referenciar cada Sistema, além de garantir a participação e o controle social.

Em abril de 2023, 47% da população estava cadastrada no CadÚnico, com renda mensal de até meio salário-mínimo por pessoa. Destas, 53% em extrema pobreza (BRASIL, 2023). Em 2022, de acordo com o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), 337.673 mil crianças menores de 5 anos estavam com altura muito baixa para a idade (5,35%); 403.128 mil crianças menores de 5 anos com altura baixa para a idade (6,38%); 120.337 mil gestantes com baixo peso (13,56%) e 794.487 mil idosos (12,33%). Diante do aumento da insegurança alimentar no país e da complexidade dos determinantes da SAN, é fundamental a i integrar as Políticas de Saúde, Segurança Alimentar e Nutricional e da Assistência Social para identificação precoce das famílias/indivíduos e intervenção integrada.

O SUS já dispõe da Política Nacional de Alimentação e Nutrição que responde para a agenda de SAN. Precisamos avançar também com a relação do Sistema Único de

Assistência Social (SUAS) com o SISAN. Por seu caráter de política de Proteção Social, a Política Nacional de Assistência Social atua em situações em que os direitos e vínculos já foram violados e em ações preventivas, protetivas e proativas de garantia de direitos. Há uma importante capilaridade do SUAS nos municípios brasileiros, com suas instâncias e equipamentos como os CRAS e CREAS, onde são ofertados serviços, programas e benefícios socioassistenciais. Ressalta-se aqui por exemplo, a busca ativa e o CadÚnico que é o orientador das principais políticas públicas de proteção social, a exemplo dos principais programas de transferência de renda como o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada, ambas políticas de extrema relevância para garantir renda, acesso a alimentos e cuidados nos serviços públicos.

Essa capilaridade do SUAS favorece a articulação das políticas e tem se concretizado efetivamente como um importante Sistema que também oportuniza o acesso à alimentação adequada e saudável para a população em vulnerabilidade e risco social. Em muitos locais, é no lócus da Assistência Social que são operados e coordenados muitos dos programas de segurança alimentar e nutricional. Nesse aspecto, há constantes controvérsias, pois além dos serviços e programas de SAN não se esgotarem na Assistência Social, eles também não são tipificados pelo SUAS.

Para avançar na integração efetiva do SUAS e do SISAN, é preciso delimitar os contornos necessários, por exemplo: qual é o papel da Assistência na garantia da alimentação para as famílias mais vulneráveis? E nas ações de Educação Alimentar e Nutricional? E a gestão dos equipamentos públicos de SAN, como os restaurantes e cozinhas comunitárias? A doação de cestas básicas de alimentos, além de outros. E quando a saúde identifica famílias em INSAN ou com alguma forma de má nutrição? Como garantir os direitos? O fato é que, é preciso somar esforços e estratégias para o enfrentamento simultâneo da vulnerabilidade social e da InSAN, e para isso todos os sistemas e setores têm um papel essencial voltados à garantia do DHAA.

É preciso fortalecer o SISAN como o principal sistema de gestão intersetorial das políticas que contemplem ações de segurança alimentar e nutricional, e estabelecer a integração dos sistemas no âmbito local, estadual e nacional.

Questões problematizadoras

1. Que medidas e estratégias são necessárias para garantir a efetiva articulação e atuação complementar do SISAN, do SUS e do SUAS em âmbito municipal, estadual e federal, tanto do ponto de vista da gestão quanto do controle social?
2. Quais os limites e os principais desafios para articulação do SISAN, do SUS e do SUAS para confirmação de territórios de proteção social?
3. Que janelas de oportunidade existem hoje para a articulação entre SISAN, SUS e SUAS?

MONITORAMENTO DA SITUAÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

O monitoramento da situação da Segurança Alimentar e Nutricional é uma estratégia constitutiva do SISAN e atividade contínua tanto da CAISAN quanto do CONSEA. Em 2010, o CONSEA publicou o documento “A Segurança Alimentar e Nutricional e o DHAA: Indicadores da Constituição de 1998 aos dias atuais”, reunindo indicadores para várias dimensões da SAN, sob a perspectiva da realização progressiva do DHAA no Brasil. A metodologia teve, ainda, o objetivo de captar a diversidade cultural, territorial e regional do País, além das desigualdades de gênero, étnicas e raciais e a condição particular dos povos indígenas e das comunidades tradicionais. O I e o II Planos Nacionais de SAN foram construídos e monitorados com base nesta metodologia.

A partir do 4º trimestre de 2023, a Escala brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional - EBIA, metodologia robusta para medir a insegurança alimentar no Brasil, referenciada internacionalmente, será aplicada como suplemento PNAD Contínua do IBGE. Além disso, até o final de 2023, será construída uma metodologia para captar situações de risco alimentar a partir das variáveis presentes no CadÚnico. Tais indicadores permitirão identificar recortes de gênero, étnico-racial e regional, de forma a conceber políticas mais focadas para o combate à fome.

Apesar dos avanços obtidos no levantamento de dados sobre SAN nos últimos 20 anos, ainda é um desafio obter dados desagregados por município e territórios e com o recorte de gênero, raça, cor e etnia. Tanto as bases de dados institucionais quanto as pesquisas amostrais necessitam dar visibilidade à diversidade da população brasileira, assim como apontar os determinantes das nossas desigualdades e levar em conta o acesso aos alimentos fundamentais para garantir os sistemas alimentares próprios. O monitoramento da execução das políticas públicas de SAN deve trazer informações desagregadas, levando-se em conta os recortes já mencionados.

Outro desafio atual é relacionar os indicadores de SAN àqueles referentes a mudanças do clima. Esta questão precisa avançar nos mesmos moldes em que avançou o monitoramento multidimensional da SAN.

Questões problematizadoras

1. Que tipo de indicadores são necessários para relacionar a SAN e mudanças do clima?
2. Quais estratégias poder ser utilizadas para dar visibilidade aos segmentos populacionais invisibilizados de forma que estes apareçam em bases de dados institucionais, pesquisas e ações de monitoramento das políticas públicas?
3. Que medidas são necessárias para que os processos de monitoramento e avaliação de SAN contemplem toda a diversidade territorial do país, qualificando os indicadores de SAN de maneira a contemplar diferentes culturas e hábitos alimentares?

PESQUISA E CONHECIMENTO EM SAN

A efetivação da SSAN e do DHAA demanda a produção e tradução de conhecimentos e informações que incidam, qualifiquem e fortaleçam as ações e políticas públicas em todos os níveis de governo e de gestão, por meio de diálogo amplo e democrático junto às universidades, instituições de pesquisa e à sociedade em geral.

O desmonte de políticas vivenciado no Brasil no período de 2016 a 2022 resultou no aumento das iniquidades sociais e no retorno da fome. Ainda que essa situação saltasse aos olhos, foram os esforços das pesquisadoras e pesquisadores brasileiros, organizados na Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional que nos permitiram ter um diagnóstico atualizado sobre a situação de insegurança alimentar no Brasil em 2020/2021 e em 2021/2022.

As pesquisas no campo da SSAN e do DHAA devem permitir compreender todas as dimensões de InSAN na sociedade brasileira, considerando os diferentes grupos sociais e povos que a conformam e as diferentes regiões do país, assim como as conexões com as ações dirigidas às agendas ambientais, econômicas, sociais, culturais, dentre outras.

Propõe-se que as pesquisas em SSAN/DHAA sejam orientadas pelos princípios de cidadania, compromisso social e de luta contra as desigualdades e iniquidades sociais. A ciência cidadã deve ser o modelo a ser adotado e apoiado no País para alcançarmos o objetivo de incluir todas, todos e todes no necessário processo de reconstrução e fortalecimento da agenda de SSAN/DHAA como eixo orientador do desenvolvimento nacional. A opção pela perspectiva da ciência cidadã implica: proposição, financiamento, realização e divulgação de resultados de ações de pesquisa e produção do conhecimento em parceria, diálogo transparente e cogestão com os/as cidadãos/ãs, contemplando processos participativos e democráticos em todas as etapas das atividades de pesquisa; retorno e debate imediato dos resultados das pesquisas e ações voltadas à produção/sistematização de conhecimento com as comunidades, grupos sociais e povos

relacionados; descolonização dos referenciais teóricos metodológicos, mantendo o rigor metodológico da ciência e o atendimento dos princípios éticos vigentes, tendo o compromisso com a democratização da ciência e tornando seus produtos públicos e de acesso livre. É preciso que as temáticas e agenda de SSAN sejam abordadas nos cursos de graduação e técnicos das diferentes carreiras envolvidas nos programas públicos e também se expanda e fortaleçam as ações de extensão.

O sistema universitário público brasileiro é responsável pela maioria das pesquisas realizadas no País, e o fomento via recursos públicos é a principal fonte para os/as pesquisadores/as, seja na modalidade auxílio financeiro à pesquisa, seja pelo financiamento de bolsas para alunos de graduação e pós-graduação, para pós-doutores, para pesquisadores convidados (nacionais e estrangeiros) e para financiamento de apoio técnico aos projetos. Somam-se ao sistema universitário os institutos federais de ciência e tecnologia que compõem o sistema nacional de ciência e tecnologia, além da Rede federal de educação profissional científica e tecnológica.

Além do fomento, estas instituições necessitam de suporte e apoio para a realização de pesquisa e concessão de bolsas, também de intercâmbio com instituições e grupos de pesquisadores nacionais e internacionais, fortalecendo as aprendizagens, possibilitando avanços e adequações às distintas realidades brasileiras.

Cumprе sublinhar a centralidade da ciência cidadã para fazer avançar uma agenda de pesquisa em torno de questões emergentes e macrodesafios para a garantia da SAN, tais como: diagnóstico da InSAN e seus determinantes em povos e comunidades tradicionais, em áreas urbanas e rurais em situação de maior vulnerabilidade à pobreza, entre pessoas em situação de rua, população LGBTQIA+ e outros/outras não alcançadas e/ou representadas por amostra de unidades domiciliares; dimensões de gênero, raça, classe social e outros fatores que sustentam as desigualdades e iniquidades no acesso a direitos, incluindo o DHAA; monitoramento e avaliação de políticas, programas, projetos e ações de SSAN/DHAA, contemplando a agenda de combate à fome, mas também outras manifestações da IA como obesidade/ excesso de peso, DCNT etc.; e as relações entre as questões climáticas e a SSAN. A ciência cidadã também pressupõe o diálogo contínuo e sensível, mantido por meio de diferentes estratégias, entre o conhecimento acadêmico e popular e tradicional.

Questões problematizadoras

1. Que estratégias devem ser adotadas para a efetiva inclusão da sociedade na formulação e realização de pesquisas em SSAN/DHA e na disseminação do conhecimento gerado, incluindo projetos de extensão universitária?
2. Que mecanismos de divulgação e tradução de informações devem ser desenvolvidos e priorizados para que resultados de pesquisas se tornem ações e políticas públicas efetivas de combate às situações de ausência de SSAN?
3. Que critérios adotar para prevenir e mitigar conflitos de interesse na condução das pesquisas e nos processos de tomada de decisão baseados na ciência?

EIXO 3 - DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Aprofundar e ampliar a democracia por meio do controle e da participação social, do fortalecimento de estratégias de exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada - DHAA e do protagonismo dos sujeitos de direito e dos seus territórios na conformação de sistemas alimentares justos, equitativos, antipatriarcais, antirracistas, sustentáveis, promotores de saúde e livres de conflito de interesses, em âmbito nacional e global.

São objetivos deste Eixo⁸:

- i. Definir mecanismos para ampliar a participação e o controle social no Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN para a formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas garantidoras da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional - SSAN.
- ii. Acolher e potencializar as contribuições dos diversos segmentos sociais representados na 6ª Conferência Nacional de SAN sobre estratégias de enraizamento e territorialização da participação social na gestão das políticas públicas e iniciativas do Poder Público em âmbito Municipal, Estadual e Federal.
- iii. Propor estratégias de comunicação e mobilização da sociedade para fortalecer o pacto social pela Democracia como pilar da SSAN e do Direito Humano à Alimentação Adequada construídos com a força das lutas e o

⁸ Para conhecer a ementa definida para cada um dos eixos, consultar o Caderno de Orientações: https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/consea/conferencia/CadernodeOrientacoes6aConferencia_final_16.06.23.pdf

protagonismo dos sujeitos de direito e dos seus territórios, no âmbito nacional e global.

DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E SAN

A democracia brasileira tem importantes desafios para cumprir objetivos constitucionais como os de construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos sem preconceitos de origem, raça, etnia, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Estes desafios se apresentam, em grande parte, devido aos limites do nosso sistema eleitoral, que privilegia que as instâncias de representação sejam majoritariamente compostas por grupos que historicamente concentram o poder e que não expressam e defendem as demandas da maior parte da população – mulheres, população negra, povos indígenas, povos e comunidades tradicionais, pessoas empobrecidas, pessoas em situação de rua, trabalhadores e trabalhadoras, população LGBTQIA+, pessoas com deficiência, juventudes, entre tantos grupos historicamente marginalizados.

Urge, pois, atuar para avançar na democratização do nosso sistema eleitoral, aperfeiçoando os mecanismos de representação política e incorporando instrumentos que fortaleçam a democracia direta (tais como plebiscito, referendo, projetos de iniciativa popular).

Contudo, democracia é muito mais do que votar e ser votado. Ela requer a democratização da forma como nos organizamos em sociedade. Portanto, é preciso também democratizar a economia, os meios de comunicação, o sistema de justiça e as políticas públicas por meio do aperfeiçoamento dos mecanismos de participação social e de exigibilidade dos direitos humanos. Faz-se necessário, assim, desconstruir as estruturas que produzem exclusão como o racismo, o patriarcado, o clientelismo, o patrimonialismo, a lgtbfobia, a aporofobia⁹ e o capacitismo, entre outras.

O campo da SSAN é permeado por conflitos resultantes, entre outras razões, de um sistema político que defende essencialmente os interesses do agronegócio, da indústria de alimentos e das grandes cadeias de supermercados. Esses conflitos eclodem no Congresso Nacional e nos parlamentos subnacionais, mas, também, na grande mídia, no sistema de justiça e nas políticas públicas que tendem a privilegiar a agricultura de grande porte em detrimento da produção de base agroecológica, dos povos do campo, das florestas, das águas e da implementação de circuitos curtos de produção e consumo de alimentos.

⁹ Aporofobia: A aporofobia é um neologismo, cuja etimologia remete às palavras gregas á-poros (pobre, desvalido) e phobos (medo, aversão). Assim, aporofobia é o nome dado ao medo e à rejeição aos pobres.

Não há democracia onde há fome, mas a democracia é uma condição para a erradicação da fome com a garantia da SAN. A realização do DHAA exige a atuação intransigente, em âmbitos local, nacional e internacional, na defesa de um sistema político mais democrático, justo, inclusivo e participativo.

Questões problematizadoras

1. Como o movimento por soberania e segurança alimentar e nutricional pode se somar à defesa do aprofundamento da democracia e ao movimento que defende outro sistema político?
2. Como promover e fortalecer processos de construção de cidadania para que a agenda popular tenha visibilidade e representação nos diferentes espaços formais de poder?
3. Como ampliar a base social de apoio à agenda de soberania e segurança alimentar e nutricional?

DIALOGAR PARA ALÉM DA INSTITUCIONALIDADE DO CONTROLE SOCIAL

Ao longo da história, a sociedade civil brasileira organizada lutou pela SSAN e pelo DHAA, mesmo quando estes referenciais não eram adotados nos termos atuais. São inúmeros os exemplos de luta pelo direito à terra, pelo fim da ditadura e, em anos mais recentes, pela proteção da nossa democracia. Direito à alimentação e cidadania são intrínsecos à justiça social.

Considerando estes diferentes momentos históricos, as formas de organização e as pessoas envolvidas na agenda variaram ao longo do tempo e, atualmente, pode-se dizer que ganharam uma amplitude tanto de sujeitos sociais quanto de dinâmicas que ultrapassaram formas mais tradicionais de organização.

A ampliação tanto em termos temáticos (diferentes dimensões e aspectos da SSAN), como de sujeitos sociais que atuam na agenda traz o desafio de expandir, ainda mais, a diversidade de representação nos espaços institucionais de participação. Avanços significativos e amplos também trazem o desafio de articular o reconhecimento e valorização de demandas específicas legítimas com ações e objetivos mais gerais. Estes desafios se expressam em todas as esferas de controle social (federal, estadual, municipal) do SISAN.

Importante considerar que algumas demandas e dinâmicas requerem uma incidência nacional e outras não necessariamente. À medida que a implementação do SISAN avança, a participação ativa da sociedade civil nas instâncias formais do sistema nos âmbitos municipal, estadual e nacional torna-se ainda mais estratégica. Assim, as representações na instância municipal têm a característica de expressar a realidade, desafios e propostas dos diferentes sujeitos sociais presentes em organizações, movimentos e coletivos que reflitam e atuem nesta esfera. De maneira similar o mesmo

ocorre no nível estadual. E, no Conselho Nacional, as representações de movimentos, organizações e coletivos expressam a vivência e a visão para as análises e proposições dirigidas a esse contexto mais amplo e abrangente.

Logicamente este processo requer uma dinâmica de diálogo que permita trocas entre o local e o nacional, promovendo a retroalimentação permanente entre as instâncias formais de participação e controle social do SISAN.

O processo de ampliação e maior incidência do controle social no SISAN também demanda um diálogo permanente com a diversidade de participação e mobilização social que não está representada nas estruturas formais do SISAN. Da mesma maneira no nível municipal, estadual e nacional cabe o diálogo entre conselhos das diferentes políticas públicas para compartilhar agendas e estratégias. Assim como, cada conselheira e conselheiro é responsável não apenas por fazer o diálogo com sua organização ou movimento, mas também por ampliá-lo com outras organizações que atuam no mesmo campo.

DIALOGAR PARA ALÉM DA MILITÂNCIA E DO ATIVISMO

Há, ainda, o desafio de expandir os processos de diálogo para o conjunto da sociedade, principalmente os setores populares, para que a agenda de SSAN seja identificada no cotidiano das pessoas como desafio e oportunidade de transformação. As discussões relacionadas à alimentação adequada e saudável e sua estreita relação com as justiça social, econômica e climática têm permeado a sociedade, ainda que muitas vezes de forma superficial e pouco articulada. Preocupações legítimas com a qualidade da alimentação, contaminação por agrotóxicos, banalização e comercialização da vida e a relação entre a alimentação e a destruição do planeta têm sido capturadas por interesses comerciais avessos às soluções reais para estes problemas. Por exemplo, a elitização do consumo de alimentos orgânicos em “boutiques” de frutas e hortaliças denota falta de democracia, serve para reforçar a ideia de que nem todas as pessoas podem ter acesso a alimentos adequados e saudáveis. A luta pela soberania e segurança alimentar vai na contramão desta ideia, no sentido da democratização do acesso a alimentos adequados e saudáveis para todas as pessoas.

Nesse sentido, a popularização da discussão sobre soberania e segurança alimentar e nutricional parece estratégica, tanto para que novas soluções sejam aventadas por grupos que vivenciam as violações de seu direito de maneira sistemática, quanto para que as propostas para a realização do DHAA sejam conhecidas e respaldadas por parcelas ampliadas da população brasileira. Quanto mais grupos compreendem a alimentação adequada como um direito de todas e todos, maior pressão popular se tem por políticas públicas que promovem esse direito.

Para que isso ocorra, um caminho possível é traçar estratégias de mobilização a partir do estreitamento do diálogo e aproximação de movimentos e organizações sociais de base, de juventude, de populações periféricas, de grupos de mulheres, de pessoas em situação de rua, dos movimentos LGBTQIA+, dos movimentos negros e antirracistas. Esse diálogo pode trazer novas ideias, inclusive de estratégias de participação social que ultrapassem as instâncias formais e institucionalizadas de participação social, sem esvaziá-las.

Podem contribuir com este processo de ampliação do público, e consequentemente do olhar para a agenda de SSAN: as universidades e movimentos sociais que já participam dos CONSEAs e redes parceiras. A ampliação das ações de extensão nas universidades pode ter um papel interessante, integrando o conhecimento científico formal à educação popular transformadora.

É estratégico, ainda, que se promova a participação de titulares de direitos que vivenciam as políticas e programas de SAN em espaços de discussão e deliberação sobre estas políticas, seja em conselhos de políticas públicas ou em espaços não institucionalizados. Os locais onde as pessoas entram em contato direto com os serviços oferecidos pelas políticas públicas, como as unidades da assistência social, serviços de saúde, escolas, restaurantes populares, entre outros, podem ser uma entrada para a divulgação de convites e conversas sobre a SSAN.

Vale lembrar que o diálogo deve ser feito a partir da realidade vivida, necessidades sentidas e escuta ativa e sensível. A forma de pensar e implementar uma ação para realização do DHAA é uma ferramenta para promoção de cidadania e justiça social. Temos o legado e o conhecimento de inúmeras experiências de educação popular, portanto, a leitura da realidade, as alternativas e caminhos de superação e as formas de fazer serão mais adequadas e efetivas quanto mais forem protagonizadas pelas e pelos titulares de direito.

Questões problematizadoras:

1. De que forma é possível ampliar a diversidade e representatividade dos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional sem correr o risco de fragmentação das agendas e redução do poder de incidência?
2. Que estratégias são necessárias para que a participação social institucional e não institucional se complementem e se potencializem?
3. Que medidas são necessárias para aprimorar os processos de composição dos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional?

EXIGIBILIDADE DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

Há uma dificuldade cultural de compreender e vivenciar o DHAA como um verdadeiro direito (e de todos), mesmo quando se trata da dimensão de estar livre da

fome, embora reconhecido formal e expressamente tanto no direito internacional como interno brasileiro. É imprescindível que as pessoas compreendam que todos os seres humanos têm direito não apenas a uma alimentação, mas a uma alimentação adequada, que lhes garanta saúde e dignidade. Muitas vezes, fala-se na defesa de aspectos da vida humana intrinsecamente ligados ao DHAA, como acesso à água, à terra, ao aleitamento materno. Porém, não se identifica que é deste direito humano fundamental que se trata. Ao contrário, há um estranhamento ao se falar em apontar mecanismos que assegurem, na prática, o Direito à Alimentação.

Por outro lado, reconhecemos e compreendemos como exigíveis e justiciáveis outros direitos sociais, com igual repercussão econômica, como saúde e educação, por exemplo. Igualmente é importante que as pessoas em situação de vulnerabilidade, que são os titulares de direitos prioritários, conheçam as dimensões do DHAA para que possam exigir seu cumprimento: direito de estar livre da fome tendo acesso a uma alimentação adequada e saudável. Os governos, isto é, a União, os Estados e os Municípios têm obrigações de respeitar, de proteger, de promover e de prover este direito. Uma vez que há partes portadoras de obrigações, é necessário também haver instrumentos para que o direito seja exigido em qualquer situação de violação.

Nesse contexto, é urgente reforçar a participação social na implementação e no monitoramento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN e da Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Também é importante destacar o papel de todos os poderes do Estado, do Ministério Público, da Defensoria Pública da União e Estadual, do Judiciário, dos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional, entre outros no reconhecimento do estado de segurança alimentar como direito e na ruptura da falsa impressão de que é direito de natureza diferente dos demais direitos econômicos, sociais e culturais, que já vêm sendo reconhecidos como exigíveis e judicializáveis.

Trazer à tona o DHAA em todas as suas dimensões é, ao mesmo tempo, um grande desafio e uma estratégia de sensibilização da população brasileira quanto à sua importância.

É preciso informar que a realização do DHAA é imprescindível para realizar o objetivo constitucional de alcançar uma sociedade livre, justa e solidária, e que, para muito além disso, garanta a todos qualidade de vida, porquanto impõe a discussão da adequação dos meios de produção à saúde e ao desenvolvimento humano.

Outro desafio importante é a sensibilização e formação das instituições do sistema de justiça (Judiciário, Ministério Público, defensorias públicas, advogados) sobre a exigibilidade e justicabilidade do DHAA.

A sociedade civil tem papéis importantes no contexto do SISAN para contribuir com o avanço da exigibilidade do DHAA: participar ativamente do SISAN e de suas instâncias, conhecendo e se apropriando dos conceitos e princípios do DHAA e

compreendendo quem são os responsáveis por garanti-los, fortalecendo os Conselhos e demais instrumentos de exigibilidade e participação social.

Questões problematizadoras

1. Que instituições do Estado têm o dever de defender o DHAA?
2. Como provocar, formalmente, a atuação dos órgãos públicos que têm por missão a defesa do DHAA?
3. Quais são os instrumentos que podem ser propostos para a exigibilidade e justiciabilidade quando o Estado (em nível federal, estadual ou municipal) não cumpre suas obrigações de respeitar, proteger, promover e prover o DHAA?

PREVENIR, MITIGAR E GERENCIAR CONFLITOS DE INTERESSE NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO SISAN

Na etapa atual de implementação do SISAN é necessário definir os parâmetros de adesão de entidades da sociedade civil sem fins lucrativos e do setor privado, uma vez que são partícipes previstos na LOSAN. Na definição destes critérios é imprescindível que sejam respeitados os princípios e diretrizes que constam tanto da LOSAN como na Política Nacional de SAN, prevenindo conflitos de interesse. Uma situação de conflito de interesses se instala quando um interesse primário pode ser indevidamente afetado por um interesse secundário. No caso do SISAN, esta situação ocorre, por exemplo, quando o interesse público de garantia do DHAA e da SAN é indevidamente afetado pelo interesse econômico ou comercial de um determinado grupo.

Este tipo de situação pode acontecer tanto no processo de formulação quanto de implementação das políticas de SAN e pode se dar em todos os âmbitos (do federal ao municipal) e também “lá na ponta”, onde as políticas são implementadas (como nas escolas, unidades básicas de saúde, centros de assistência social etc.).

Para garantia dos sistemas alimentares livres de conflito de interesse é imprescindível desnaturalizar as situações em que ele ocorre, ampliando a consciência de sua existência entre profissionais inseridos nas políticas públicas de SAN e entre atores da sociedade civil engajados na agenda de SAN. Nesse mesmo sentido, é fundamental encorajar que entidades da sociedade civil de interesse público adotem procedimentos de prevenção, mitigação e gerenciamento de conflito de interesses em sua prática institucional.

Também é fundamental desenvolver uma cultura institucional que desnaturalize, reconheça e dê visibilidade a essas situações. Para isso é necessário criar mecanismos de prevenção, mitigação e gerenciamento dessas situações de conflito de interesse. Entre eles está a ampliação da implementação da Lei Nº 12.813, 16/5/2013 (“Lei do Conflito de Interesses”) no âmbito das instâncias que atuam no SISAN, incluindo

a criação de protocolos e códigos de conduta adequados às especificidades do SISAN que protejam as políticas públicas de SAN dos interesses privados e comerciais.

Questões problematizadoras

1. Que situações no âmbito da formulação e implementação de políticas públicas de SAN você identifica que podem ter conflitos entre interesses públicos e privados (aqui entendidos como a disputa entre interesses públicos e os interesses econômicos de entidades comerciais, por exemplo, as grandes corporações)?
2. Quais mecanismos e práticas precisam ser criados e/ou fortalecidos nos diferentes âmbitos do SISAN que podem ajudar a prevenir, mitigar e gerenciar situações de conflitos entre interesses públicos e privados?
3. Quais mecanismos/ procedimentos/ práticas seriam prioritários para avançar na prevenção, mitigação e gerenciamento de conflitos de interesses?

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA EXTERNA, COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E SAN

A volta do CONSEA é um marco em um processo mais amplo de retomada e fortalecimento da participação social enquanto uma prioridade de Governo. Prioridade essa que se traduziu na criação de um Sistema Nacional de Participação Social, com Assessorias de Participação Social e Diversidade em todos os Ministérios.

Nesse mesmo sentido, a recriação de uma estrutura vinculada à Secretaria-Geral do MRE responsável pela coordenação das ações de promoção em âmbito internacional da Segurança Alimentar e Nutricional, e a criação de uma estrutura vinculada à Agência Brasileira de Cooperação daquele Ministério com responsabilidade de apoiar projetos de cooperação relacionados à agricultura familiar são sinalizações importantes da priorização da agenda da SAN na Política Externa Brasileira e retomada do protagonismo brasileiro nos esforços internacionais para erradicação da fome com a garantia da segurança alimentar e nutricional.

Contudo, ainda resta um longo caminho a ser percorrido no sentido garantir o alinhamento da ação internacional brasileira à Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e garantir tal atuação se oriente também ao fortalecimento do SISAN em âmbito doméstico, inclusive com a efetiva internalização de recomendações internacionais no sentido de garantir o DHAA.

Para tanto, é fundamental ampliar ainda mais os canais e mecanismos institucionais de participação e controle social na política externa e da cooperação internacional em SAN, inclusive por meio do fomento à participação da sociedade civil nessas agendas. A criação de um Conselho de Política Externa é uma antiga demanda da sociedade civil e que fortaleceria a transparência, a participação e o controle social em agendas de política externa, inclusive em temáticas relacionadas à SAN.

É preciso avançar também em normativas que garantam que a política externa e a cooperação internacional sejam orientadas pelos instrumentos nacionais de garantia da SSAN e pelas melhores práticas internacionais nessa matéria.

Adicionalmente, esses marcos devem estar orientados a fortalecer a articulação entre a sociedade civil e o Governo brasileiro na proposição e implementação de projetos de cooperação Sul-Sul mais horizontais e solidários, com especial atenção à América Latina, ao Caribe, à África e aos Países de Língua Portuguesa.

Questões problematizadoras

1. Que mecanismos são necessários para garantir maior transparência e participação de organizações da sociedade, especialmente de representações de segmentos populacionais historicamente vulnerabilizados, na Política Externa e Cooperação Internacional do Brasil?
2. Quais devem ser as prioridades da atuação do Brasil para promoção da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional em âmbito global?
3. Que estratégias podem ser utilizadas para o que o Brasil retome seu papel de protagonista e exemplo internacional na erradicação da fome com garantia da segurança alimentar nutricional?

CRÉDITOS

Comissão Organizadora

Comissão Executiva

Elisabetta Recine
Daniela Frozi
Edgar Aparecido de Moura
Jean Pierre Tertuliano Câmara
Mariana Santarelli
Regina Barros Goulart Nogueira
Valéria Burity
Vanessa Schottz

Subcomissão de Metodologia e Conteúdo

Adriana Marcolino
Daniela Frozi
Débora Rodrigues
Gabriela Freitas
Inês Rugani
Iracema Ferreira de Moura
Jean Pierre Tertuliano Câmara
Juliana Casemiro
Leila Santana da Silva
Marina B. Caixeta
Nayara Rocha
Patrícia Gentil
Regina Barros Goulart Nogueira
Renata Machado
Renata Menasche
Valéria Burity

Subcomissão de Mobilização e Comunicação

Carolina Oliveira Dias
Clodoaldo Pontes
Edgar Aparecido de Moura
Fátima Aparecida Garcia de Moura

Igor Britto
Isis Leite Ferreira
Iya Maria Cristina Silveira Prado Martins
Juliano Ferreira de Sá
Maluh Barciotte
Marcelo Fragoso
Naidison de Quintella Baptista
Regina Barros Goulart Nogueira
Sonia Alencar

Subcomissão de Infraestrutura

Caroline Dolabona
Cristiana Paiva Gomes
Edgar Aparecido de Moura
Eduardo Costa
Irio Conti
Julian Perez
Luiza Trabuco
Maria Alaídes Alves Sousa
Maria Edna de Melo
Mariana Santarelli
Rosemberg Moraes
Sheila Lima
Tatá Nganga Dile (Edson Augusto Nogueira)
Ubiraci Dantas de Oliveira

Secretaria-Executiva do Consea

Equipe Técnica

Marília Mendonça Leão
Marcos Aurelio Lopes Filho
Carmen Priscila Bocchi
Tatiane Nunes Pereira

Equipe Administrativa

Patricia Lima Nobre
July Ayalla Timoteo da Silva

Estagiária

Auriane Nascimento

Colaboraram com este documento:

Alexandra Beurlen

M. Andréa Borges David

Nathalie Beghin

Patrícia Jaime

Paulo Gilberto Cogo Leivas

Pedro Vasconcelos

Renato Carvalheira

Renato Maluf

Ricardo Abramovay

Sandra Chavez