



**Construção do Sistema  
e da Política Nacional  
de Segurança Alimentar  
e Nutricional:  
a experiência brasileira**





# Expediente

## Grupo de Trabalho do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

### **Adriana Aranha**

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

### **Alessandra da Costa Lunas**

Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag)

### **Carlos Américo Basco**

Representante do IICA no Brasil

### **Celso Marcatto**

Actionaid

### **Crispim Moreira**

Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN/MDS)

### **Elisabetta Recine**

Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (Abrandh)

### **Francesco Pierri**

Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)

### **Francisco Antonio da Fonseca Menezes**

Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase)

### **Gleyse Maria Couto Peiter**

Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida (Coep)

### **José Tubino**

Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)

### **Laudemir Muller**

Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)

### **Milton Rondó Filho**

Ministério das Relações Exteriores (MRE)

### **Nathalie Beghin**

Oxfam Internacional

### **Selvino Heck**

Assessoria Especial da Presidência da República

### **Silvio Porto**

Companhia Nacional de Abastecimento (Conab)

## Relatoria

### **Renato Carvalheira do Nascimento**

Assistente de pesquisa – Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CERESAN/UFRRJ)

### **Renato Sérgio Maluf**

Presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea)



# Sumário

Lista de Siglas .....	7
Apresentação .....	13
Introdução .....	19
<b>1. Antecedentes .....</b>	<b>23</b>
<b>2. O Fome Zero .....</b>	<b>29</b>
<b>3. Conceitos e Princípios .....</b>	<b>35</b>
<b>4. Estado e Sociedade na Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional .....</b>	<b>39</b>
<b>5. Progressos e Desafios no Enfrentamento da Insegurança Alimentar e Nutricional .....</b>	<b>45</b>
<b>6. Características do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional .....</b>	<b>53</b>
<b>7. Diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional .....</b>	<b>63</b>
<b>8. Biocombustíveis, Mudanças Climáticas e Segurança Alimentar e Nutricional .....</b>	<b>69</b>
<b>9. O Brasil no Cenário Internacional .....</b>	<b>73</b>
<b>10. Principais Desafios .....</b>	<b>81</b>
Anexo .....	85



## Lista de Siglas

- ABRANDH** Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos
- ALCSH** Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre
- CAISAN** Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
- CALC** Cúpula da América Latina e do Caribe [Costa do Saúpe, Bahia, dez. 2008]
- CBD** Convenção sobre Biodiversidade Biológica
- CIPV** Convenção Internacional de Proteção Vegetal
- CDDPH** Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
- CDHM** Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados
- CERESAN** Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional
- CGPAN** Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição
- CNAN** Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição
- CNSAN** Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
- CONAB** Companhia Nacional de Abastecimento
- CONAMA** Conselho Nacional do Meio Ambiente



<b>CONSEA</b>	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
<b>DHAA</b>	Direito Humano à Alimentação Adequada
<b>DHESC</b>	Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais
<b>EBIA</b>	Escala Brasileira de Insegurança Alimentar
<b>FASE</b>	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
<b>FBSAN</b>	Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional
<b>FAO</b>	Food Agriculture Organization/Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
<b>FIAN</b>	Rede de Informação e Ação pelo Direito a se Alimentar
<b>FIDA</b>	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
<b>IBASE</b>	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IICA</b>	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
<b>IPEA</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
<b>LOSAN</b>	Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional
<b>MAPA</b>	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
<b>MDA</b>	Ministério do Desenvolvimento Agrário
<b>MDS</b>	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome



<b>MERCOSUL</b>	Mercado Comum do Sul
<b>MESA</b>	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
<b>MS</b>	Ministério da Saúde
<b>MTE</b>	Ministério do Trabalho e Emprego
<b>OEA</b>	Organização dos Estados Americanos
<b>OHCHR</b>	Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
<b>OIE</b>	Organização Internacional de Saúde Animal
<b>OMC</b>	Organização Mundial do Comércio
<b>OMS</b>	Organização Mundial de Saúde
<b>ONG</b>	Organismo Não Governamental
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>OPAS</b>	Organização Pan-Americana de Saúde
<b>OSCIP</b>	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
<b>PAA</b>	Programa de Aquisição de Alimentos
<b>PAT</b>	Programa de Alimentação do Trabalhador
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PIDESC</b>	Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
<b>PMA</b>	Programa Mundial de Alimentos

<b>PNAD</b>	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
<b>PNAE</b>	Programa Nacional de Alimentação Escolar
<b>PNSAN</b>	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
<b>PNUD</b>	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>PRONAF</b>	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
<b>REAF</b>	Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul
<b>SAN</b>	Segurança Alimentar e Nutricional
<b>SEDH</b>	Secretaria Especial dos Direitos Humanos
<b>SISAN</b>	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
<b>SISVAN</b>	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
<b>SPS</b>	Comitê de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC
<b>UNASUL</b>	União de Nações Sul-Americanas
<b>UNICEF</b>	United Nations Children's Fund/ Fundo das Nações Unidas para a Infância
<b>UNHRC</b>	Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas



## Apresentação

1. O documento apresenta a experiência brasileira de construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; seu conteúdo é fruto de construção conjunta entre o Governo Federal e as organizações e movimentos sociais que integram o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), refletindo a experiência brasileira de democracia participativa na segurança alimentar e nutricional.
2. Nas mais de duas décadas de mobilização social pela Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil, envolvendo organizações, redes e movimentos sociais, governos e pesquisadores, ganharam proeminência as proposições de instituir um conselho intersetorial e de um sistema nacional de SAN, com participação da sociedade civil na formulação e acompanhamento das políticas públicas, bem



como de um órgão de governo para coordenar e integrar os programas e ações nos vários setores englobados pela SAN.

3. A conceituação da segurança alimentar e nutricional desenvolvida no Brasil coloca-a como objetivo estratégico e permanente de políticas públicas subordinadas aos princípios do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e da Soberania Alimentar.
4. O compromisso do Governo Lula com essa questão se expressou no Fome Zero, lançado em 2003, com dois principais eixos de intervenção: (i) ações para a ampliação do acesso à alimentação pela população de baixa renda (transferência de renda, alimentação escolar, equipamentos públicos de alimentação, etc.), auxiliadas pela recuperação do salário mínimo e do emprego; (ii) fortalecimento da agricultura familiar que constitui a parte majoritária dos estabelecimentos agrícolas e a principal responsável pelo fornecimento de alimentos ao mercado doméstico.
5. Os indicadores sociais e nutricionais apresentaram significativa melhoria nos últimos anos com queda no percentual da pobreza, embora mantendo ainda elevada desigualdade de renda, e reduções na desnutrição infantil; observa-se ainda um significativo percentual de domicílios em condição de insegurança alimentar, enquanto a transição nutricional e epidemiológica tem levado ao aumento do sobrepeso e da obesidade, além da prevalência de doenças crônicas não transmissíveis.
6. A construção do Sistema e da Política de SAN visa promover a intersetorialidade das ações e programas públicos e a participação social, sendo coordenados pelo CONSEA e pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), desdobrando-se nas esferas estadual e municipal; ela inclui a mobilização do marco legal existente, sendo a principal a Lei

Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN (Lei nº 11.346/2006), e a criação de novos instrumentos legais em distintos campos, além da mobilização social pela inclusão do direito humano à alimentação na Constituição Federal.

7. A formulação da política nacional de SAN, em curso, se orienta pelas seguintes diretrizes estabelecidas pela III Conferência Nacional de SAN (2007): (i) promover o acesso universal à alimentação adequada; (ii) estruturar sistemas justos, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos; (iii) instituir processos





permanentes de educação e capacitação em segurança alimentar e direito humano à alimentação adequada; (iv) ampliar e coordenar as ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para povos indígenas e comunidades tradicionais; (v) fortalecer as ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais políticas de segurança alimentar e nutricional; (vi) promover a soberania e segurança alimentar e nutricional em âmbito internacional; (vii) promover o acesso à água para consumo humano e para a produção de alimentos.

8. Dois programas são destacados como exemplos de práticas intersetoriais que promovem o acesso aos alimentos – ao passo em que fortalecem a agricultura familiar: o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, que efetua compra de produtos alimentares de agricultores familiares para abastecer programas que atendem populações em situação de insegurança alimentar e para a formação de estoques; o Programa Nacional de Alimentação Escolar, recém-reformulado visando estabelecer a alimentação escolar como um direito dos alunos e a dirigir parte de sua aquisição de gêneros alimentícios para agricultura familiar.
9. Menção é feita à questão da sustentabilidade dos biocombustíveis e à não concorrência entre as culturas destinadas à produção de alimentos e energia, bem como às preocupações na área ambiental incluindo os conflitos aí existentes, notadamente, a tensão entre os dois modelos

de agricultura – a agricultura familiar e o agronegócio – e às propostas para enfrentar a questão das mudanças do clima.

10. No tocante à atuação do Brasil em âmbito internacional, o documento reafirma a proposta de ter como diretriz principal a “segurança alimentar e nutricional com base no respeito à soberania alimentar e na promoção do direito humano à alimentação no âmbito internacional”, que se expressa em: (i) apoio a formas de multilateralismo com participação social (destacando a reforma em curso do Comitê de Segurança Alimentar da FAO); (ii) incorporação de considerações relativas à soberania e segurança alimentar e nutricional e ao direito humano à alimentação nas negociações comerciais; (iii) ações de assistência humanitária internacional com base em dinâmica multidisciplinar e participativa; (iv) cooperação Sul-Sul nas áreas de SAN e de desenvolvimento agrícola; (v) formulação de estratégia regional para o Mercosul englobando várias áreas.
11. O documento finaliza apontando os principais desafios colocados para o país relativos aos fatores ainda promotores de insegurança alimentar, que comprometem a soberania alimentar e violam o direito humano à alimentação adequada, especialmente, no tocante à implementação do Sistema e da Política Nacional de SAN, aos mecanismos de exigibilidade do direito à alimentação adequada, à ampliação da cobertura dos programas públicos, à garantia de recursos orçamentários, aos acordos internacionais e governança global, e à integração regional.



## Introdução

Esse documento apresenta os principais componentes da experiência brasileira de construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Seu propósito é o de difundir essa experiência em âmbito internacional, de modo a ampliar o intercâmbio entre os países e as organizações sociais no campo da soberania e segurança alimentar e do direito humano à alimentação adequada.

Dado que o Sistema e a Política têm a participação social como um importante elemento constitutivo desse processo, sendo sua principal expressão o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), o conteúdo do documento foi também objeto de construção conjunta entre o governo federal, as organizações e os movimentos sociais que integram o Conselho. A experiência bra-



sileira de democracia participativa na segurança alimentar e nutricional, assim como em outras áreas, constitui um exercício de construção de acordos, mesmo que pontuais, relativos às políticas públicas de um modo que respeita as posições distintas e preserva a autonomia da sociedade civil e a soberania do Estado em suas decisões.

Ela demonstra que no encontro entre governos comprometidos e uma sociedade civil atuante, importantes avanços são conquistados na implementação de ações e programas voltados para a realização do direito humano à alimentação adequada e para a promoção da soberania e da segurança alimentar e nutricional. Não obstante esses avanços, alguns desafios ainda se fazem presentes no caso brasileiro para que em 2015, como afirma o Governo Lula, seja erradicada a fome no país.





# 1

## Antecedentes

A construção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil tem mobilizado, há mais de duas décadas, organizações e movimentos sociais, governos e pesquisadores, entre outros atores sociais. Desde a primeira metade do século XX, o país avança na construção de ações com reflexos nas condições de alimentação e nutrição como a instituição do salário mínimo em 1940, programas de abastecimento, alimentação escolar, refeitórios para trabalhadores nos anos 1950 e programas de suplementação alimentar nos anos 1970. Com destaque para a contribuição do médico, sociólogo, geógrafo e político pernambucano Josué de Castro (1908-1973).



A proposta de um Sistema e de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional teve origem em dois eventos ocorridos em meados da década de 1980, um mais técnico e outro político. Primeiro, a elaboração do documento: *Segurança Alimentar – proposta de uma política de combate à fome* no âmbito do Ministério da Agricultura, em 1985, que deu mais ênfase às dimensões social e econômica. Segundo, a mobilização da sociedade civil, que levou à realização da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN), em 1986, cujas proposições levaram, entre outras, à introdução do qualificativo nutricional à noção de segurança alimentar.

Em ambos se encontrava a proposta de constituir um Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) abrangendo as múltiplas dimensões da SAN, bem como propiciando a necessária participação da sociedade civil na formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas. Também propugnavam por um órgão de governo capaz de coordenar a formulação e implementação de ações e programas nos vários setores englobados pela SAN (agricultura, abastecimento, desenvolvimento agrário, saúde, alimentação e nutrição, educação, entre outros).

A primeira experiência de CONSEA teve a duração de dois anos, em 1993 e 1994, sendo interrompida em 1995 e retomada em 2003. Já a CNAN antecipou a proposição de instituir um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com desdobramentos nas esferas estadual e municipal, que veio a se materializar apenas duas décadas depois.

Ao longo da década de 1990, a hegemonia neoliberal levou a retrocessos nas políticas sociais e em boa parte dos programas de alimentação e nutrição. Ressalte-se a emergência da agricultura familiar como categoria sociopolítica em meados daquela década, bem como a aprovação de uma Política Nacional de Alimentação e Nutrição, em 1999. Não obstante, as iniciativas no campo social tinham um horizonte muito limitado.



Frente a esse retrocesso surgiu, uma vez mais, a mobilização social como indutora do enfrentamento da fome, com uma grande campanha nacional “contra a fome e a miséria e pela vida”, liderada por Herbert de Souza, o Betinho, que juntamente com Josué de Castro são os patronos do CONSEA. A apropriação, por este movimento, da proposta de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional<sup>1</sup> consagrou o tema como referência na agenda política nacional.

O primeiro CONSEA, instituído naquele período, além de atuar junto ao governo federal, realizou a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar em Brasília, em 1994, com amplo apoio das organizações da sociedade civil e quase dois mil participantes vindos de todo país. A interrupção da curta experiência em nível federal, em 1995, não impediu que vários governos municipais e estaduais passassem a incorporar a referência de SAN entre suas ações.

Em meados da década de 1990, a elaboração do documento brasileiro à Cúpula Mundial da Alimentação por uma comissão tripartite (governo, sociedade civil e iniciativa privada), bem como a significativa delegação que participou da Cúpula em Roma, em 1996, colocaram em outro patamar a mobilização social pela SAN no país.

Um dos produtos dessa mobilização foi a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), em 1998, uma rede nacional que congrega organizações sociais, pesquisadores e técnicos governamentais, com ramificações na forma de fóruns estaduais. O FBSAN conta, hoje, com mais de uma centena de entidades afiliadas, tendo desempenhado papel destacado na recriação do CONSEA com a eleição do Presidente Lula, em 2002, bem como na composição da agenda do Conselho e na articulação com outras redes que mantêm interfaces com a SAN (reforma agrária, economia solidária, agroecologia, povos indígenas, populações tradicionais, etc.).

<sup>1</sup> Elaborada pelo Governo Paralelo recém instituído com o objetivo de apresentar propostas nas várias áreas de governo, sendo então liderado pelo atual Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

No mesmo ano de 2002, o Brasil foi o primeiro país visitado pelo Relator Especial da ONU para o Direito Humano à Alimentação, Jean Ziegler.

A mobilização social e o compromisso do recém-eleito governo federal com o combate à fome foram simbolizados pelo discurso de posse do Presidente Lula, em 1º de janeiro de 2003, quando afirmou que se ao final do seu mandato<sup>2</sup> todos os brasileiros tiverem a possibilidade de ter três refeições ao dia, terá cumprido sua missão.



<sup>2</sup> O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito para o primeiro mandato de 2003 a 2006 e reeleito para um segundo mandato de 2007 a 2010.



# 2

## O Fome Zero

Os primeiros dias do Governo Lula viram nascer um ministério inédito criado com o objetivo de enfrentar a fome, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), responsável pela condução do então Programa Fome Zero. A redefinição das políticas sociais levou à transformação desse ministério, em 2004, na Secretaria Nacional de SAN do atual Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), no qual foram reunidas as ações de assistência social e os programas de transferência de renda. O Programa Fome Zero foi, gradativamente, se transformando na Estratégia Fome Zero, englobando um conjunto diverso de ações executadas não só pelo MDS como por outros ministérios. Junto com o MESA, o



Governo Lula recriou o CONSEA com abrangência interministerial e localizado na Presidência da República, tendo participação majoritária da sociedade civil e sendo presidido por um de seus representantes.

Ao lado da elevação continuada do poder de compra do salário-mínimo, com repercussões nos valores pagos com aposentadoria e benefícios da assistência social, e do crescimento do emprego, o primeiro eixo de atuação do Fome Zero implementou ações diretamente voltadas para a ampliação do acesso à alimentação pela população de baixa renda. A principal delas foi a imediata instituição e rápida expansão de um programa de transferência de renda, o Programa Bolsa Família. O acesso foi também promovido pelo remodelamento e ampliação do programa de alimentação escolar e pelo apoio à expansão de equipamentos públicos, tais como restaurantes populares e bancos de alimentos.

O Programa Bolsa Família, maior programa de transferência de renda do governo federal, atende atualmente 12 milhões de famílias pobres e extremamente pobres<sup>3</sup>, o que corresponde a cerca de 48 milhões de pessoas. Essas famílias recebem a média mensal de R\$ 95,00 (US\$ 56). Entre 2003 e 2008, o Programa teve seu orçamento significativamente ampliado, passando de R\$ 3,2 bilhões (US\$ 1,9 bilhão) para R\$ 10,5 bilhões (US\$ 6,1 bilhões).

Estudos indicam que a renda transferida a elas e a alimentação oferecida nas escolas são hoje as principais formas de acesso à alimentação para as famílias de mais baixa renda<sup>4</sup>. As famílias atendidas pelo Bolsa Família gastam sua renda, principalmente, com alimentação; com um gasto médio mensal de R\$ 200,00 (US\$ 118). Essas famílias devem se dispor à participação efetiva

<sup>3</sup> O Bolsa Família atende famílias com renda per capita mensal de até R\$ 140,00 (US\$ 82), sendo extremamente pobres as famílias com renda per capita até R\$ 70,00 (US\$ 41).

<sup>4</sup> A esse respeito, consultar Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das Famílias Beneficiadas – relatório síntese. R. Janeiro, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE, 2008.

nos processos educacional e de saúde de seus filhos, estabelecendo-se aí um elo com o Sistema Único de Saúde (SUS) e o sistema educacional do país.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar teve, até 2008, a média de aproximadamente 35 milhões de refeições diárias oferecidas, gratuitamente, nas escolas públicas em todo o país para as crianças de 0 a 14 anos, do Ensino Fundamental, incluindo creches e pré-escolas<sup>5</sup>. Com a inclusão, em 2009, dos alunos do Ensino Médio e do programa de educação de jovens e adultos, eleva-se a estimativa para 47 milhões de refeições diárias. Em 2009, o orçamento da União para a ação prevê gastos de R\$ 2 bilhões (US\$ 1,17 bilhão).

Mencione-se, ainda, o Programa de Alimentação do Trabalhador implementado por meio de empresas que recebem incentivos fiscais com vistas à complementação alimentar dos trabalhadores de baixa renda. Tal programa beneficia 11,8 milhões de trabalhadores e resulta em uma renúncia fiscal anual da ordem de R\$ 485 milhões (US\$ 285 milhões).

Além disso, um conjunto de equipamentos públicos de alimentação e nutrição vem sendo implantado em muitas cidades do Brasil, tais como restaurantes populares (64 unidades atendendo quase 100 mil pessoas/dia), bancos de alimentos (55 unidades atendendo a quase 700 mil pessoas) e cozinhas comunitárias (371 unidades atendendo cerca de 70 mil pessoas). O funcionamento desses equipamentos envolve metodologias educacionais inovadoras que favorecem a redução do desperdício de alimentos, a promoção de hábitos alimentares saudáveis e a mobilização social.

<sup>5</sup> A educação no Brasil está dividida em dois grandes níveis: Educação Básica e Educação Superior. A Educação Básica é composta de três etapas: Educação Infantil que atende crianças até 5 anos em creches (0 a 3 anos) e pré-escolas (4 e 5 anos); Ensino Fundamental, obrigatório para estudantes entre 6 e 14 anos, e Ensino Médio, com duração de três anos. Já a Educação Superior ocorre de 18 anos em diante.



O segundo eixo de atuação da Estratégia Fome Zero esteve voltado para o fortalecimento da agricultura familiar que constitui a parte majoritária dos estabelecimentos agrícolas e a principal responsável pelo fornecimento de alimentos ao mercado doméstico. A importância da agricultura familiar no processo de construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, embora quase consensual no país, segue suscitando questões que são objeto de intenso debate. Isto em razão das diferentes visões entre as organizações da sociedade civil, governos e iniciativa privada, sobre a coexistência de modelos distintos de agricultura representados nas categorias de agricultura familiar e agricultura patronal (ou agronegócio), coexistência que se expressa também institucionalmente em dois ministérios, o da Agricultura e o do Desenvolvimento Agrário.

Apesar de ocupar apenas um quarto da área, a agricultura familiar responde, no Brasil, por 38% do valor da produção ou R\$ 54,4 bilhões

(US\$ 32 bilhões), segundo dados do último Censo Agropecuário de 2006 (IBGE). Mesmo cultivando uma área menor em relação à agricultura patronal, pode-se afirmar que a agricultura familiar é a principal responsável por garantir a segurança alimentar do país, pois responde por 87% da produção nacional de mandioca, 70% do feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 58% do leite, 59% do plantel de suínos, 50% das aves, 30% dos bovinos e, ainda, 21% do trigo. Ainda de acordo com o Censo, ela é também a principal geradora de empregos, concentrando 12,3 milhões de trabalhadores, correspondendo a 74,4% do total de ocupados no campo.



De todo modo, logo no início do Fome Zero instituiu-se um Plano de Safra específico para essa categoria de agricultores englobando, de um lado, a ampliação do programa de crédito já existente – o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Trata-se de um programa de crédito exclusivamente dedicado a esse tipo de agricultura, apoiando majoritariamente a produção de alimentos. Sua ampliação recente levou-o a alcançar quase dois milhões de contratos de crédito na Safra 2008/2009, estimando-se a aplicação de R\$ 13 bilhões (US\$ 7,64 bilhões). Cerca de 60% de suas operações abrangem famílias rurais pobres entre agricultores familiares, assentados, povos e comunidades tradicionais.

De outro lado, foi criado, por sugestão do CONSEA, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), um dos principais exemplos de programa intersetorial que estabelece elos entre a oferta de alimentos proveniente da agricultura familiar e a demanda por alimentos para programas e equipamentos públicos (alimentação escolar, hospitais, distribuição gratuita de alimentos, cadeias, etc.) e também para a formação de estoques. O PAA é apresentado em detalhes adiante.

Como parte do eixo voltado para o meio rural e as populações nele residentes, o enfoque da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) foi sendo incorporado, também, numa série de outras ações relacionadas com acesso à água pelas famílias rurais da região do Semiárido, com a condição específica dos povos indígenas e comunidades rurais negras quilombolas<sup>6</sup>, e com a proteção da sociobiodiversidade e dos conhecimentos tradicionais.

<sup>6</sup> Trata-se de comunidades que reivindicam a condição de descendentes de antigos escravos africanos que ao fugirem da servidão agrupavam-se em quilombos.



# 3

## Conceitos e Princípios

O enfoque de Segurança Alimentar e Nutricional desenvolvido no Brasil atribui a essa noção o estatuto de um objetivo de política pública, estratégico e permanente, característica que a coloca entre as categorias nucleares para a formulação das opções de desenvolvimento de um país. Ela reúne as dimensões alimentar e nutricional, bem como associa as dimensões inseparáveis da disponibilidade de bens (*food security*) e da qualidade desses bens (*food safety*).



A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis (LOSAN, art. 3º).

As políticas de SAN devem estar subordinadas aos princípios do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e da Soberania Alimentar. Isso significa que tais princípios devem orientar a definição das estratégias de desenvolvimento do país, bem como a formulação das políticas públicas no tocante aos seus objetivos, modos de implementação e instrumentos de monitoramento e controle social. O direito à alimentação engloba duas dimensões indivisíveis que são (a) o direito de estar livre da fome e da má nutrição, e (b) o direito à alimentação adequada, em que é dever do poder público respeitar, proteger, promover e prover, além de monitorar e avaliar a realização desse direito, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade.

Já a soberania alimentar diz respeito ao direito dos povos de definir suas próprias políticas e estratégias de produção, distribuição e consumo de alimentos. Essa referência vem sendo utilizada na promoção de modelos sustentáveis que promovam a produção de base familiar, na aproximação da produção e do consumo de alimentos e na valorização da diversidade de hábitos alimentares.

A vinculação aos princípios do direito humano à alimentação adequada e da soberania alimentar, assim como a intersectorialidade das ações e programas públicos e a participação social, são carac-

terísticas que diferenciam esse enfoque dos usos correntes da “segurança alimentar” por muitos governos, organismos internacionais e representações empresariais.

O esforço por colocar o direito à alimentação como eixo norteador da segurança alimentar e nutricional confluiu para a instituição de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, previsto na Lei Orgânica da SAN (Lei nº 11.346) sancionada pelo Presidente Lula em 15 de Setembro de 2006. A LOSAN criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e determinou a formulação de uma Política Nacional intersectorial, a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada. Esta é a principal lei nacional que versa sobre o tema no país, tendo sido elaborada no âmbito do CONSEA, com ampla participação de representantes do governo e da sociedade civil.

Embora existam várias menções ao direito à alimentação na Constituição Federal de 1988 – direito à vida, não tolerância à discriminação em qualquer de suas formas de manifestação, direito a um salário mínimo, reforma agrária, saúde, assistência social e alimentação escolar – a Constituição não contém referência explícita a esse direito fundamental. Nesse sentido, o CONSEA lidera a campanha nacional, *Alimentação: um direito de todos*, pela aprovação, no Congresso Nacional, de emenda constitucional que inclui a alimentação entre os direitos sociais previstos na Carta Magna, ao lado da educação, saúde e habitação, entre outros.

Com essa inclusão, pretende-se que a garantia de uma alimentação adequada se torne uma obrigação de Estado, por meio de políticas permanentes envolvendo os governos em todas as três esferas da federação, ao mesmo tempo em que demanda comprometimento da sociedade com a realização desse direito.



# 4

## Estado e Sociedade na Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional

A participação social na formulação e acompanhamento das políticas públicas no Brasil ganha força a partir da nova Constituição Federal, de 1988. No próprio campo da segurança alimentar, já foi assinalada a criação do CONSEA, em 1993, e a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, um ano depois. Mesmo tendo ocorrido um refluxo dessa participação na segunda metade da década de 1990, no plano federal, mencionou-se antes a multiplicação dessas iniciativas aos estados e municípios, seja pelas exitosas experiências do orçamento participativo, seja pela criação de conselhos relacionados com diferentes áreas, incluídos aí alguns CONSEAs estaduais.



A partir de 2003 retoma-se com ênfase essa modalidade de prática na política, com a recriação do CONSEA e a criação de novos conselhos, compostos por representações do governo e da sociedade, como foram o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e o Conselho da Juventude, entre vários outros. Ao lado disso, realizaram-se processos democráticos que se iniciaram no nível local e culminaram em grandes conferências nacionais.

O exercício da democracia participativa, ainda experimentando seus primeiros passos, não substitui a chamada democracia representativa, mas soma-se a ela na construção das políticas públicas no país. Trata-se, no presente momento, de importante processo de aprendizagem para os que dela participam. Exige o aprimoramento da capacidade propositiva da representação da sociedade que participa de conselhos e conferências. Exige, também, dos representantes de governos a disposição para que seus atos e iniciativas sejam expostos, discutidos e criticados. Nestes espaços, tanto as representações da sociedade como do governo, pela diversidade de interesses a que estão vinculadas, vêem expostas suas divergências, polarizadas não apenas entre governo e sociedade, mas também no interior delas mesmas.

O CONSEA, que está ligado diretamente à Presidência da República por seu caráter intersetorial e também pela prioridade a ele conferido pelo atual governo, não possui caráter deliberativo sobre os assuntos que examina. Observa-se, entretanto, que sua capacidade em incidir sobre a política não é determinada por essa condição de decisão. Na verdade, o conteúdo e força política de suas resoluções é que definirá se estas se impõem ou não.

Isto implica que as posições defendidas pelo Conselho devem ter respaldo significativo na sociedade, pois a existência de conselhos não exclui a mobilização social; a experiência mostra que a eficácia dos CONSEA's é maior quando há organização autônoma da sociedade civil que neles par-



ticipa. Ao mesmo tempo, o Conselho deve possuir capacidade apurada de negociação, de forma a chegar a propostas possíveis de serem aprovadas e aplicadas.

O CONSEA, depois de sua recriação, logrou uma série de êxitos, tendo sido o espaço onde foi construído o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar; onde foi elaborada a proposta da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional; onde foi negociado com o Presidente da República a recuperação do valor *per capita* da alimentação escolar e elaborada a proposta de uma nova e avançada legislação sobre esse programa e, também, aprofundadas propostas para o aperfeiçoamento do Programa Bolsa Família, algumas delas implementadas. Ao mesmo tempo, algumas de suas propostas não se efetivaram, como as que recomendavam maiores precauções com a produção e comercialização de alimentos transgênicos e a ainda não implementação de uma consistente proposta de política nacional de abastecimento.

Em suma, a Segurança Alimentar e Nutricional encontrou uma plataforma política no Governo Lula que tem permitido à sociedade civil e ao governo federal espaços de diálogo e concertação que dão visibilidade ao tema e às distintas visões a respeito, contribuindo na elaboração das políticas públicas. Coube ao CONSEA liderar a retomada da mobilização pela SAN no Brasil, facilitada pela visibilidade conferida ao tema pelo governo federal com os correspondentes programas adotados nessa área, cuja formulação e implementação constituem o centro da agenda de trabalho do Conselho.

Os espaços híbridos de encontro entre o Estado e a sociedade civil, como é o caso do CONSEA, não são exatamente espaços de parceria, pois muitas vezes implicam em tensões e conflitos, com a conseqüente busca dos consensos possíveis, ainda que pontuais. O Conselho sofre, por exemplo, da baixa participação da iniciativa privada e também de alguns movimentos sociais, mas nem por isso deixa de ser um espaço que adquiriu reconhecimento crescente no país.

Há que se destacar, ainda, a retomada do papel do Estado, a partir de iniciativa do governo federal, como o responsável maior na garantia do direito humano à alimentação. A Estratégia Fome Zero revela essa disposição, revertendo a postura que então predominava, da apologia do Estado mínimo e da crença na capacidade do mercado em garantir a segurança alimentar. Nesse sentido, a opção do atual governo por programas massivos e com expressão orçamentária, como se deu com o Programa Bolsa Família, desencadeou forte reação de porta-vozes dos interesses das elites, procurando caracterizá-los como gastos excessivos, geradores de acomodação e sem capacidade de superação da pobreza.

Em que pese os resultados alcançados, as críticas permanecem, o que deixa evidente a con-

frontação entre duas posições: a que chama ao Estado sua responsabilidade em intervir na busca da garantia do direito humano à alimentação e a que sustenta que o setor da alimentação deve ser regido pelo princípio do livre mercado.

Adiante será assinalado que durante o período mais agudo da crise alimentar no Brasil, no primeiro semestre de 2008, a opção por um Estado presente foi colocada à prova. Naquela oportunidade, o governo federal compareceu com iniciativas relevantes, como a correção dos valores repassados através do Programa Bolsa Família e o reforço de financiamentos para a agricultura familiar, promovidos a partir do Programa Mais Alimentos. Porém, ainda não foram tomadas medidas que enfrentem as causas estruturais da crise, vinculadas à mercantilização do alimento.



# 5

## Progressos e Desafios no Enfrentamento da Insegurança Alimentar e Nutricional

A crescente prioridade outorgada pelo governo federal ao enfrentamento da pobreza e da insegurança alimentar no país pode ser observada na significativa melhoria de indicadores sociais. Assim, por exemplo, os dados da Tabela 1 revelam queda acentuada verificada no percentual da população total vivendo em condições de pobreza e, com maior intensidade, daquelas em pobreza extrema. O grau de desigualdade de renda também apresentou melhora, embora caiba esclarecer que a participação dos mais ricos na renda total no Brasil continua sendo uma das mais elevadas do mundo.



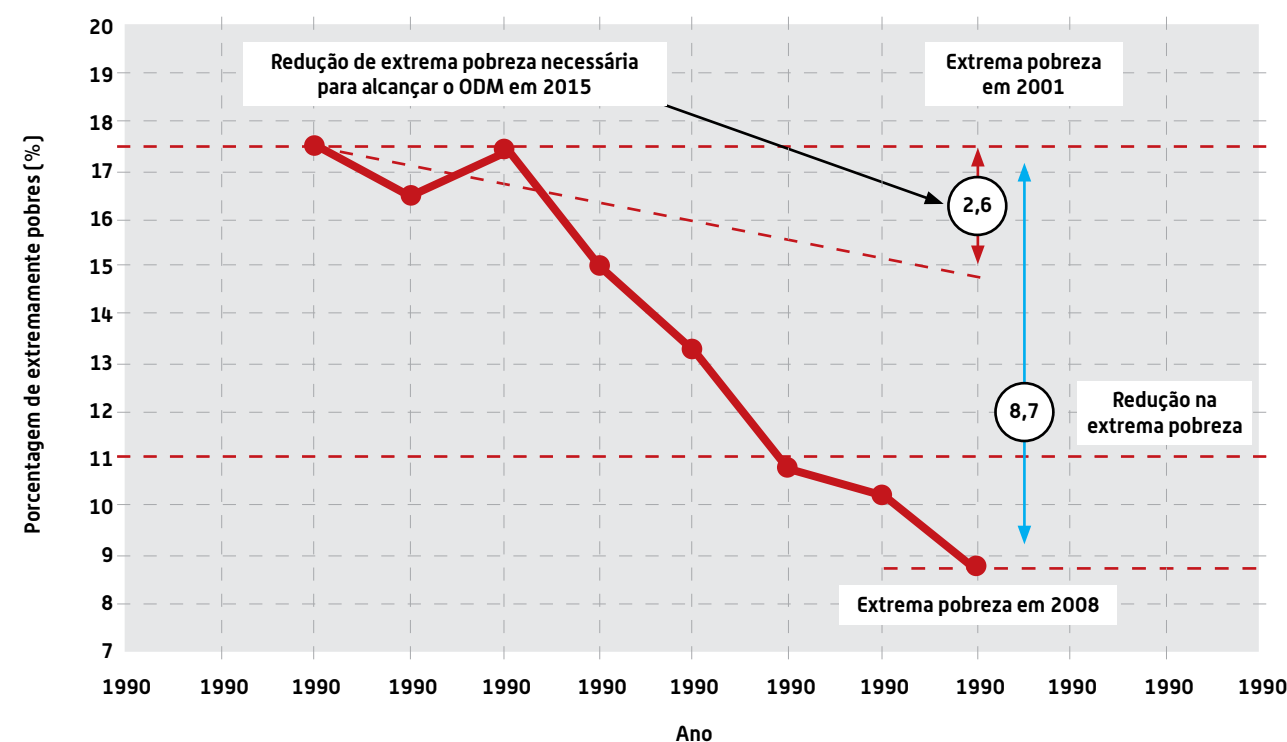
**Tabela 1:** Indicadores Sociais, Brasil, 1997 e 2007.

Indicador	1997	2007	2007/1997
Índice de Gini <sup>1</sup>	0,600	0,552	- 8%
Pobreza <sup>2</sup>	48,1%	30,3%	- 37%
Pobreza extrema <sup>3</sup>	24,7%	11,5%	- 53%
Desnutrição infantil (déficit de crescimento em crianças menores de 5 anos) <sup>4</sup>	13% (1996)	7% (2006)	- 46%

Fonte: Ministério das Relações Exteriores. Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: Políticas Públicas Inovadoras. Reunião de Alto Nível sobre Segurança Alimentar para Todos, Madri, 26 e 27 de janeiro de 2009.

Em decorrência do crescimento na renda *per capita* dos mais pobres, o país foi capaz de reduzir a pobreza e, em particular, a extrema pobreza entre 2003 e 2008, de forma a que extrema pobreza fosse reduzida à metade de seu valor de 2003, portanto, em cinco anos o Primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (ODM) foi alcançado antes da meta estabelecida – que seria de 25 anos (Gráfico 1).

**Gráfico 1:** Brasil, Evolução da Extrema Pobreza, 2001 a 2008.



Fonte: BARROS, R. P. Sobre a Recente Evolução da Pobreza e da Desigualdade. Brasília: IPEA, 2009.

Uma importante inovação nas estatísticas oficiais brasileiras se deu com a inclusão de uma pesquisa que, pela primeira vez, mediu um indicador direto de SAN em âmbito nacional<sup>7</sup>. Para tanto, foi utilizada a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) que avalia a capacidade de acesso das famílias às refeições habituais nos aspectos quantitativo e qualitativo, incluindo a percepção dos seus membros sobre a capacidade de assegurarem esse acesso no futuro próximo. Note-se

<sup>7</sup> Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004 - Segurança Alimentar. Brasília: IBGE, 2006.



que ela foi aplicada em 2004, quando ainda não se faziam sentir os impactos da ampliação dos programas sociais.

Assim, a Tabela 2 mostra que havia segurança alimentar em 65,2% dos domicílios particulares brasileiros (33,7 milhões de domicílios com 109,2 milhões de pessoas), enquanto que havia insegurança alimentar em 34,8% dos domicílios (18 milhões de domicílios com 72,2 milhões de pessoas) assim distribuídos: 16% com insegurança leve (comprometimento da qualidade da alimentação), 12,3% com insegurança moderada (comprometimento da quantidade) e 6,5% com insegurança grave (ocorrência de fome).

**Tabela 2:** Brasil, domicílios particulares e moradores segundo a situação de segurança alimentar, 2004.

Situação de segurança alimentar	Domicílios			Moradores		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Segurança Alimentar	65,2	66,7	56,5	60,2	62,3	50,1
Insegurança Alimentar	34,8	33,2	43,4	39,8	37,7	49,9
Leve	16,0	15,8	17,4	18,0	17,7	19,2
Moderada	12,3	11,4	17	14,1	13,0	19,5
Grave	6,5	6,0	9,0	7,7	7,0	11,1

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004 – Segurança Alimentar.

(1) Exclusive os moradores cuja condição no domicílio era pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico.

(2) Inclusive os domicílios sem declarações de situação de segurança alimentar.

Outra dimensão da insegurança alimentar e nutricional se manifesta na transição nutricional e epidemiológica por que passa o Brasil, como muitos outros países do mundo, em que há o aumento do sobrepeso e da obesidade e da prevalência de doenças crônicas não transmissíveis. Esse processo vem ocorrendo desde a década de 1960, decorrente das modificações no padrão demográfico (urbanização e envelhecimento da população), no perfil de morbimortalidade (câncer, diabetes e doenças cardiovasculares chegaram a 48% do total das causas de morte no país em 2003) e no consumo alimentar e de gasto energético (aumento do consumo de alimentos de origem animal, gorduras, açúcares, alimentos industrializados e relativamente pouca quantidade de carboidratos complexos e fibras).

O excesso de peso teve uma nítida tendência de aumento no período compreendido entre meados da década de 1970 e 2003 entre os homens; entre as mulheres houve tendência de redução entre 1989 e 2003. Em 2003, 40% da população adulta apresentavam excesso de

peso (IMC igual ou superior a 25 kg/m<sup>2</sup>). Considerando a obesidade (IMC maior ou igual a 30 kg/m<sup>2</sup>), a prevalência na população adulta é de 11,1%; sendo de 8,9% entre homens e de 13,1% entre as mulheres. Obesos representam cerca de 20% do total de homens e de um terço do total de mulheres.

A obesidade pode ser considerada como a ocorrência sentinela que sugere a importância de prevalências futuras de outras DCNT, uma vez que além de configurar, por si só, uma doença, ela também é fator de risco para a ocorrência de outras. O desafio de promover a dimensão nutricional da SAN é tão importante e complexo como a promoção da dimensão alimentar. O padrão alimentar das populações é resultado de uma cadeia de causalidades que se inicia nas condições de produção e comercialização dos alimentos, estendendo-se aos parâmetros de transformação dos alimentos impostos pelas indústrias, e ao mercado publicitário que condiciona o consumo, entre outros fatores que não estimulam à alimentação saudável.

**Respostas à crise dos alimentos e à crise financeira**

O mundo passa por um momento crítico que compromete a realização do direito humano à alimentação adequada de grandes parcelas da população, tanto pelas repercussões que ainda se fazem sentir da recente alta dos preços internacionais de alimentos, tanto pela crise econômico-financeira que a ela se sobrepôs ofuscando o debate a respeito.

O diagnóstico realizado pelo CONSEA apontou que a alta dos preços expressa mais do que um desajuste entre a oferta e a demanda mundiais, sendo uma crise do modelo global de produção e consumo de alimentos que coloca em questão a soberania e a segurança alimentar e nutricional dos povos, e compromete o direito à alimentação e as iniciativas de inclusão social de parcelas significativas das populações carentes. Além disso, a natureza sistêmica da crise alimentar se revela nas interfaces que mantêm com as crises econômica, ambiental e energética, particularmente, pela interconexão das respostas para as mesmas.

Entre os componentes do sistema alimentar, questiona-se a organização da produção mundial, os termos dos acordos internacionais e o poder crescente das grandes corporações na determinação dos padrões de produção e consumo. A mercantilização dos alimentos tem favorecido o avanço do capital especulativo sobre os mercados de produtos agrícolas acentuando a instabilidade de preços e desestruturando os sistemas de produção e abastecimento nesses mercados. A opção pela liberalização comercial e desregulamentação dos mercados reduziu o poder regulatório do Estado na maioria dos países, privando-os de instrumentos de política capazes de lidar com os impactos da crise.

Os impactos das crises no Brasil foram atenuados devido à ampliação da produção familiar apoiada em várias políticas públicas (Pronaf, PAA e Programa Mais Alimentos), responsável por cerca de 70% dos alimentos consumidos no país. A estas políticas se juntaram aquelas com impacto no acesso aos alimentos, a saber, a manutenção da recomposição do salário mínimo e o imediato reajuste dos valores *per capita* da transferência de renda realizada pelo Bolsa Família.

Por se tratar de um grande exportador e fornecedor global de alimentos, o Brasil se coloca como possível beneficiário da conjuntura internacional. Contudo, as responsabilidades internas e internacionais derivadas da notoriedade adquirida nesse campo requerem do país mais do que uma resposta comercial visando beneficiar-se dos ganhos oferecidos pela conjuntura econômica. O CONSEA tem proposto a necessidade de debater as repercussões so-

cioambientais do padrão de produção agropecuária que sustenta a posição exportadora, pois ele é intensivo em agroquímicos, de larga escala, utiliza pouca mão de obra e concentra terra e riqueza.

As proposições do Conselho têm sido na direção de (a) promover novas bases para o modelo de produção e consumo; (b) apoiar a agricultura familiar de base agroecológica; (c) assegurar a ampliação da produção diversificada de alimentos com valorização da agrobiodiversidade; (d) fortalecer a cultura e os hábitos alimentares regionais; e (e) democratizar o acesso à terra (intensificando a política nacional de reforma agrária), à água e aos demais recursos naturais. Parte essencial dessas proposições é a recuperação da capacidade reguladora do Estado e a implantação de uma política nacional de abastecimento que amplie o acesso a alimentos de qualidade com base em sistemas descentralizados.



# 6

## Características do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

A construção do SISAN se vale da abordagem sistêmica que vem se desenvolvendo no Brasil com vistas a dar conta da complexidade que o tema alimentar suscita, inclusive no aspecto da implementação de ações integradas. Nessa abordagem estão presentes os dois elementos que caracterizam um sistema – fluxos de interdependência e mecanismos de coordenação – que se ajustam, plenamente, à análise e promoção da Segurança Alimentar e Nutricional. Isto porque o enfoque busca promover a intersectorialidade das ações e programas, com implementação de ações integradas, assim como engloba mecanismos de coordenação com participação social na forma de conselhos de segurança alimentar e nutricional.

### **Intersetorialidade e participação social**

O futuro SISAN, bem como a política de SAN que deverá implementar, se assentam em duas diretrizes fundamentais, a saber:

- intersectorialidade das ações, políticas e programas: as múltiplas dimensões que condicionam a segurança alimentar e nutricional dos indivíduos, famílias, grupos sociais e também dos países, requerem a formulação de programas integrados e a coordenação das ações dos vários setores de governo, assim como demandam a superação da atuação setorializada das organizações da sociedade civil; isso implica que a construção do Sistema Nacional é igualmente intersectorial, em diálogo com os vários sistemas de políticas públicas existentes no Brasil como saúde, educação, assistência social, desenvolvimento agrário e agrícola, meio ambiente (ver em anexo o detalhamento da institucionalidade dos atores que integram o SISAN).
- participação social: ações conjuntas entre Estado e sociedade civil com vistas a superar concepções tecnocráticas e centralizadas de políticas públicas; essa diretriz reflete também a já extensa experiência de democracia participativa na formulação de políticas em diversos campos no Brasil, com a instituição de espaços públicos (na forma de conferências, conselhos, orçamentos participativos e planos diretores urbanos) nas três esferas de governo (nacional, estadual/distrital e municipal); mencione-se o conjunto de organizações, redes e movimentos sociais que conduzem expressivo número de iniciativas próprias e em interação com programas de governo.

### **Coordenação do sistema**

O processo de apropriação da SAN no Brasil levou à proposição de duas instituições que funcionam como mecanismos de coordenação do Sistema Nacional. Uma delas é o CONSEA, órgão de

assessoramento imediato ao Presidente da República que constitui um espaço de participação e controle social de políticas públicas. O outro é a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), órgão de governo vinculado ao Gabinete do Ministro de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

O CONSEA e a CAISAN têm como referência as deliberações das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, instância responsável pela indicação das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar, bem como pela avaliação do Sistema. Num processo que envolve milhares de pessoas em todo o país, as Conferências Nacionais ocorrem a cada quatro anos, sendo precedidas de conferências estaduais, distritais e municipais que escolhem os delegados à Conferência Nacional, além de abordarem temas que são específicos às suas esferas<sup>8</sup>. Até o momento, foram realizadas três conferências nacionais de segurança alimentar e nutricional<sup>9</sup>, mobilizando, cada uma delas, cerca de duas mil pessoas de todo o país, entre representantes da sociedade civil e do poder público.

O CONSEA, por seu turno, tem a atribuição de transformar as deliberações das Conferências Nacionais em propostas relativas ao sistema e à política nacional, encaminhadas à CAISAN que as transforma em ações e programas públicos. O Conselho é composto a partir dos seguintes critérios:

I – 1/3 (um terço) de representantes governamentais, compreendendo 19 Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e

<sup>8</sup> As conferências são um dispositivo constitucional de participação social para a maior parte das políticas públicas. Tratam-se de eventos periódicos convocados pelos governos, contando com ampla participação de setores da sociedade e representantes do poder público e com a atribuição de identificar as diretrizes gerais da ação pública na área correspondente; elas se realizam num grande número de áreas, em algumas das quais (como na Saúde e na Assistência Social) com poder de decisão sobre a política respectiva.

<sup>9</sup> A I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (ainda sem o Nutricional) ocorreu em Brasília, em 1994, a II CNSAN realizou-se em 2004 na cidade de Olinda (PE) e a III CNSAN, em 2007, em Fortaleza (CE).

nutricional (Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério das Relações Exteriores; Casa Civil; Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; Ministério da Educação; Ministério da Integração Nacional; Ministério da Fazenda; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério da Saúde; Secretaria Geral da Presidência da República; Ministério das Cidades; Ministério do Meio Ambiente; Secretaria Especial de Políticas para Mulheres; Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome, que exerce a Secretaria Executiva do Conselho; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria Especial de Direitos Humanos; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Ciência e Tecnologia);

II – 2/3 (dois terços) de representantes da sociedade civil escolhidos a partir de critérios de indicação e aprovados na Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, correspondendo a 38 organizações da sociedade ci-

vil, entre ONGs, redes, movimentos sociais, instituições religiosas e associações profissionais;

III – observadores representando conselhos afins de âmbito federal (assistência social, saúde, meio ambiente, desenvolvimento rural sustentável e de desenvolvimento econômico e social), organismos internacionais (FAO, OPAS, UNICEF, PNUD e UNESCO), entidades da cooperação internacional (Action Aid, Oxfam e FIAN) e o Ministério Público Federal.

O Presidente do Conselho é indicado pelo plenário do Colegiado entre os representantes da sociedade civil e designado pelo Presidente da República; os dois últimos presidentes do Conselho integram o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional. A Secretaria Geral do Conselho é exercida pelo Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

### Atribuições do CONSEA

a) convocar a Conferência, com periodicidade não superior a 4 (quatro) anos; b) propor ao Poder Executivo Federal, considerando as deliberações da Conferência, as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de SAN; c) articular, acompanhar e monitorar, em regime de colaboração com os demais integrantes do Sistema, a implementação e a convergência de ações inerentes à Política e ao Plano Nacional de SAN; d) definir, em regime de colaboração com a CAISAN, os critérios e procedimentos de adesão ao SISAN; e) instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos e entidades congêneres de segurança alimentar e nutricional nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, com a finalidade de promover ações no setor; e f) mobilizar e apoiar entidades da sociedade civil na discussão e na implementação de ações públicas de SAN.

O segundo mecanismo de coordenação nacional do Sistema, porém, no âmbito estritamente governamental, é a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), cuja missão é transformar em programas de governo as proposições emanadas do CONSEA. Integram a CAISAN todos os 19 ministérios que participam do CONSEA, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

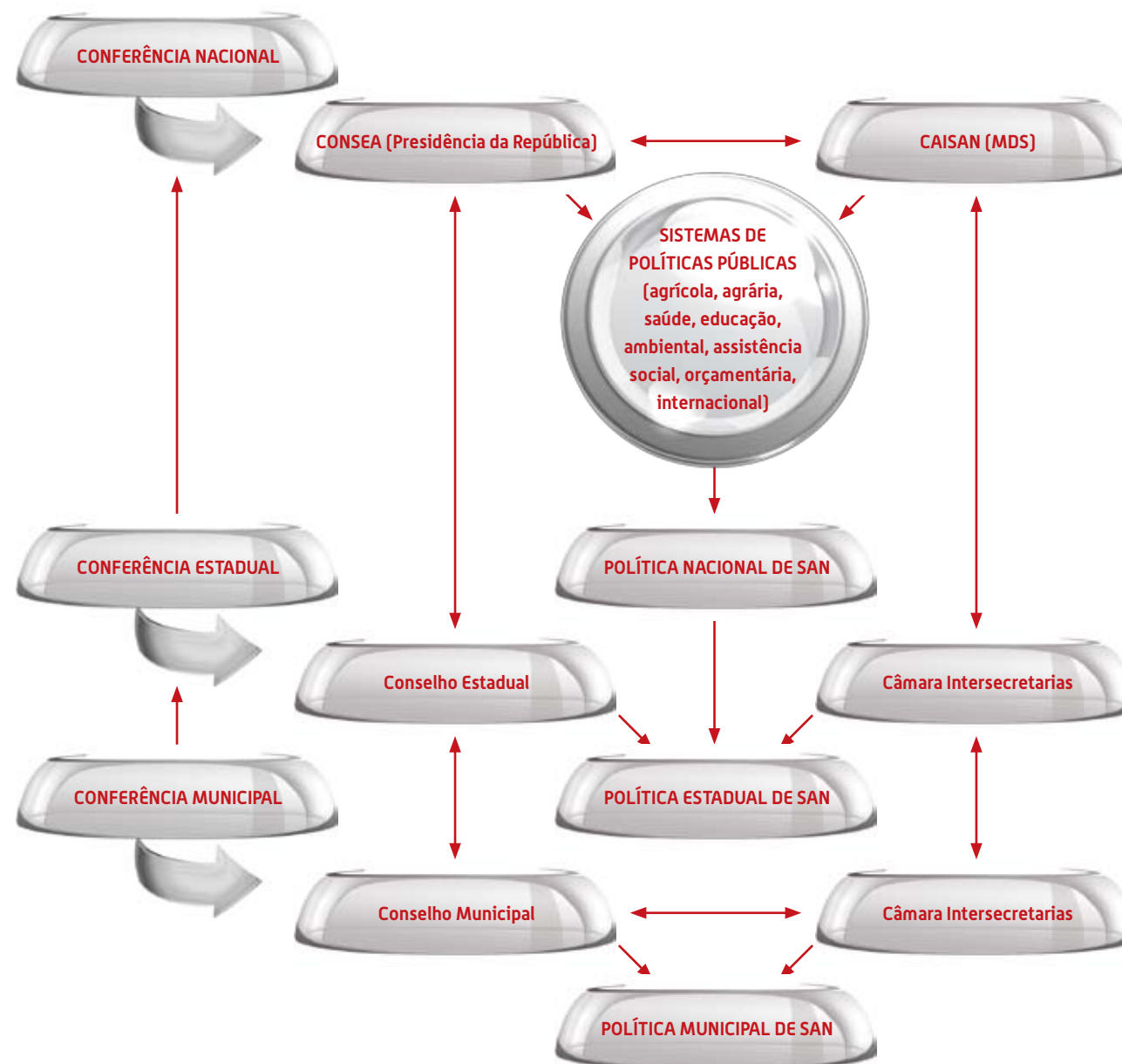
### Atribuições da CAISAN

- a) elaborar, a partir das diretrizes emanadas do CONSEA, a Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, indicando diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua implementação;
- b) coordenar a execução da Política e do Plano; e
- c) articular as políticas e planos de suas congêneres estaduais e do Distrito Federal.

A institucionalidade (consultar anexo) e a dinâmica do SISAN estão representadas no Diagrama 1. O SISAN tem por objetivos formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, estimular a integração dos esforços entre os diversos setores de governo e a sociedade civil em sua heterogeneidade, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da Segurança Alimentar e Nutricional do país.



Diagrama 1: Sistema e Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Brasil.



A condição de o Brasil ser uma República Federativa, na qual estados e municípios têm participação ativa nas políticas públicas, tanto na execução como no financiamento, torna indispensável a construção de sistemas estaduais e municipais de SAN com instâncias análogas às existentes no plano federal. Já há Conselhos constituídos em todos os 26 estados e no Distrito Federal, sendo ainda incipiente a instituição pelos governos estaduais de órgãos de coordenação intersecretarias. No plano municipal – o Brasil conta com 5.564 municípios – é ainda bastante inicial e limitada a construção de conselhos e dos respectivos sistemas. A implementação dos Sistemas Estaduais e Municipais, com base em agendas pactuadas em âmbito nacional, dará origem à criação de protocolos de participação e de adesão de estados e municípios ao SISAN.

### **Orçamento e monitoramento**

A política orçamentária deve estar associada com os objetivos e diretrizes da política de SAN, de modo a assegurar o máximo de recursos para os programas que a compõe. O desafio está em construir o orçamento da SAN tendo como base duas categorias de despesa. A primeira diz respeito à manutenção e gestão das instâncias do sistema (conferências, conselhos, órgãos intersectoriais) e atividades correlacionadas, em todas as esferas de governo. A segunda categoria engloba o financiamento dos programas públicos sob responsabilidade dos órgãos responsáveis pelos mesmos. O CONSEA já desenvolve uma metodologia que lhe permite apresentar proposições e monitorar a execução dos programas que considera integrantes de um orçamento típico de SAN.

Esse trabalho deverá fazer parte do monitoramento do SISAN, pois a função de monitoramento do DHAA deve ser entendida como uma função de Estado, colocada em prática de maneira transparente, propiciando o acesso às informações geradas a todos os integrantes do Sistema, aí incluídos os segmentos em situação mais vulnerabilizados, respeitando-se os tratados, as leis e

normas que protegem e regulamentam os direitos humanos. Esse subsistema requer um corpo técnico adequado e localizado em uma das instâncias integrantes do SISAN, com competência institucional para promover a articulação e o fortalecimento das entidades produtoras de dados e pesquisas para a alimentação do banco de dados a ser construído.

### **Marco legal**

A construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional inclui a mobilização do marco legal existente, sendo a principal a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN (Lei nº 11.346/2006), e a criação de novos instrumentos legais em distintos campos, como por exemplo:

- Lei Orgânica da Saúde (1990), que dispõe sobre o Sistema Único de Saúde, exemplo para o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- Lei Orgânica da Assistência Social (1993) que versa sobre a política de seguridade social e orienta a construção do Sistema Único de Assistência Social;
- Política Nacional de Alimentação e Nutrição (1999) que baliza a contribuição do setor Saúde;
- Lei da Renda Básica de Cidadania (2004) que instituiu a renda básica mínima necessária para que toda pessoa residente no país possa viver dignamente, incluindo-se a alimentação;
- Lei da Agricultura Familiar (2006) que estabelece os parâmetros de enquadramento dos agricultores e as diretrizes e políticas diferenciadas para o setor;
- Lei da Alimentação Escolar (2009) que define a alimentação nas escolas como um direito e dá novas bases para o serviço incluindo a compra de produtos da agricultura familiar da região.



# 7

## Diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

A formulação da política nacional de SAN é de responsabilidade da CAISAN – a quem cabe encaminhar uma proposta à consideração do Presidente da República. Para tanto, o CONSEA encaminhou à CAISAN uma proposição de objetivos, diretrizes gerais, prioridades e estratégias de implementação da política com base nas deliberações da III Conferência Nacional. Outra referência é o mais recente balanço das ações implementadas pelo governo federal e principais desafios para a construção da política e do sistema, que consta de um documento de prestação de contas elaborado pela CAISAN, seguindo também as diretrizes aprovadas na III Conferência.

Os documentos referidos propõem que a política nacional de SAN em elaboração seja orientada pelas diretrizes e ações principais que constam do quadro a seguir.





Diretrizes da Política Nacional de SAN	Programas e Ações do Governo Federal
I. Promover o acesso universal à alimentação adequada	transferência de renda; alimentação escolar; alimentação do trabalhador; rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição; distribuição de cestas de alimentos; garantia de preço mínimo para os produtos agroalimentares.
II. Estruturar sistemas justos, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos	apoio creditício à agricultura familiar; garantia de preços diferenciados; assistência técnica e extensão rural; reforma agrária; agricultura urbana e periurbana; abastecimento; pesca e aquicultura; economia solidária.
III. Instituir processos permanentes de educação e capacitação em segurança alimentar e direito humano à alimentação adequada	educação alimentar e nutricional nos sistemas públicos; valorização da cultura alimentar brasileira; formação em direito humano à alimentação e mobilização social para a conquista da SAN; formação de produtores e manipuladores de alimentos.
IV. Ampliar e coordenar as ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para povos indígenas e comunidades tradicionais	acesso aos territórios tradicionais e recursos naturais; inclusão produtiva e fomento à produção sustentável; alimentação e nutrição indígena; distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos; atendimento diferenciado em programas e ações de SAN.
V. Fortalecer as ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais políticas de segurança alimentar e nutricional	vigilância sanitária para a qualidade dos alimentos; nutrição na atenção básica; vigilância alimentar e nutricional; saúde no Programa Bolsa Família; promoção da alimentação adequada; prevenção e controle de carências nutricionais; estruturação e implementação das ações de alimentação e nutrição nos estados e municípios.
VI. Promover a soberania e segurança alimentar e nutricional em âmbito internacional	negociações internacionais; cooperação Sul-Sul na área de SAN e de desenvolvimento agrícola; assistência humanitária internacional.
VII. Promover o acesso à água para consumo humano e para a produção de alimentos	estruturação do Sistema Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos; gestão e revitalização de bacias hidrográficas; disponibilidade e acesso à água para alimentação e produção de alimentos; saneamento e qualidade da água.

### **Intensificando as práticas intersetoriais**

Uma das mais importantes expressões do enfoque intersetorial da SAN, orientado pelos princípios do direito humano à alimentação adequada e da soberania alimentar, está na articulação entre as ações que promovem o acesso aos alimentos e aquelas voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar. Por esta razão, destacaremos o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e o novo formato do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), duas importantes conquistas para as quais foi decisivo o trabalho do CONSEA. Note-se que ambos os programas conferem estímulo especial para a agricultura familiar de base agroecológica.

#### **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**

*O programa foi instituído em 2003, a partir de proposição do CONSEA e como parte da Estratégia Fome Zero, e regulamentado por decreto em 2008. O PAA conta com recursos do MDS e do MDA, sendo executado em parceria com a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), estados e municípios. Ele prevê a compra governamental de produtos alimentares, diretamente de agricultores familiares, assentados da reforma agrária e povos e comunidades tradicionais, para abastecer programas voltados ao atendimento de populações em situação de insegurança alimentar, para ações de distribuição de alimentos à população de maior vulnerabilidade social e para a formação de estoques estratégicos. O programa tem dois grandes objetivos: apoiar a comercialização agropecuária dos agricultores familiares, estimulando a produção de alimentos; facilitar o acesso a esses alimentos pelas famílias em situação de inse-*

gurança alimentar. Trata-se de juntar os produtores agrícolas e os consumidores. Os alimentos adquiridos de associações de agricultores familiares, com apoio operacional de governos estaduais, municipais e da CONAB, seguem, como doação, para abastecimento da rede de proteção e promoção social e para os equipamentos públicos de alimentação e nutrição tais como restaurantes populares, bancos de alimentos e cozinhas comunitárias, bem como para a rede pública de ensino e para a composição de cestas de alimentos distribuídas pelo MDS.

Desde sua implantação, em 2003, até dezembro de 2008, o governo federal já disponibilizou R\$ 2 bilhões (US\$ 1,18 bilhão) para execução do PAA, resultando na aquisição de cerca de 2 milhões de toneladas de alimentos. Em 2008, um total de 118,9 mil agricultores venderam seus produtos ao PAA, que foram doados a cerca de 16,8 milhões de pessoas.

### **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**

Em junho de 2009 foi sancionada a lei que estabelece as novas diretrizes e modalidade de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). É o mais antigo programa alimentar brasileiro, com origem em proposição de Josué de Castro desde os anos 1940. A lei inova ao estabelecer a alimentação escolar como um direito dos alunos da educação básica pública, além de criar um elo institucional

entre a alimentação oferecida nas escolas públicas e a agricultura familiar da região em que elas se localizam. Do total dos recursos financeiros repassados pelo governo federal, no mínimo 30% deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar.

Cabe salientar a intensa participação social havida na formulação do projeto que deu origem à lei e nas negociações de conteúdo que precederam sua aprovação no Congresso Nacional.

A agricultura familiar passa a contar com um mercado institucional (de compras governamentais) de, pelo menos, R\$ 600 milhões anuais (US\$ 353 milhões) ou mais, caso as compras ultrapassem o mínimo de 30%. Desde logo, não pode ser minimizado o papel da experiência desenvolvida pelo PAA na formatação das diretrizes do PNAE, que incorporam os agricultores familiares como fornecedores.





# 8

## Biocombustíveis, Mudanças Climáticas e Segurança Alimentar e Nutricional

A questão da sustentabilidade dos biocombustíveis<sup>10</sup> – em seus pilares econômico, social e ambiental – é chave, tanto no plano interno quanto no externo. O CONSEA tem proposto que a atuação internacional do país leve em conta as necessidades globais de segurança alimentar e nutricional, segurança energética e desenvolvimento sustentável. Importa notar que o governo brasileiro entende ser possível evitar contradições entre segurança alimentar e produção de biocombustíveis, desde que a opção por eles seja feita de modo criterioso e respeite a realidade de cada nação, garanta um equilíbrio entre as dimen-

**10** Destaque-se que a maior parte das organizações e movimentos sociais que integram o CONSEA recorrem ao conceito de “agrocombustíveis” e não de “biocombustíveis”. Essa opção, deliberada, tem por objetivo deixar claro que as práticas vigentes para a produção de etanol e de diesel a partir de produtos agrícolas não são condizentes com a palavra “bio”, que, em grego, quer dizer vida.



sões social, econômica e ambiental, e não constitua ameaça à produção de alimentos.

No caso brasileiro, a não concorrência entre as culturas destinadas à produção de alimentos e energia se baseia no controle da área destinada ao cultivo da cana-de-açúcar para a produção de etanol. Com esse propósito, o governo federal lançou o Zoneamento Agroecológico da Cana-de-açúcar, juntamente com um projeto de lei tratando desse assunto, visando orientar e controlar a expansão dessa cultura no país. A área destinada à cana-de-açúcar, em 2008, equivalia a menos de 20% da área de cultivo de grãos e pouco mais de 4% da área de pastagens no Brasil. Não obstante, instrumentos de regulação dessa atividade vêm sendo implementados no tocante às relações de trabalho vigentes na atividade.

O CONSEA tem demandado, também, atenção para com os impactos sociais e ambientais da lavoura de cana-de-açúcar por sua caracterís-

tica de monocultura em grandes extensões, bem como a necessidade de diagnósticos específicos em âmbito territorial sobre eventuais conflitos desse cultivo com a produção de alimentos.



Preocupações semelhantes constam das pautas dos fóruns internacionais em que o Brasil participa, como o Global Bioenergy Partnership e a Convenção sobre Diversidade Biológica. Nessa última, o Brasil foi um dos proponentes do Programa de Trabalho sobre Biodiversidade Agrícola, em cujo contexto foi realizada na cidade de São Paulo (Brasil), em outubro de 2007, a Consulta de Especialistas sobre Indicadores de Nutrição para a Biodiversidade. O Brasil é Parte no Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos, que cria sistema de intercâmbio facilitado de recursos genéticos de cultivares essenciais para a segurança alimentar e nutricional, bem como apoia a adoção, pela FAO, do Plano Global de Ação para Conservação e Uso Sustentável de Recursos Genéticos Animais.

É preciso, contudo, dizer que no Brasil existem conflitos na área ambiental, notadamente, aqueles que expressam a tensão entre os dois modelos de agricultura mencionados anteriormente: a agricultura familiar e o agronegócio. Essa tensão reflete distintas formas como se percebe o desenvolvimento, questão objeto de permanente debate no CONSEA e em outros conselhos nacionais.

Essa tensão também se expressa nas diferentes propostas que emanam da sociedade brasileira para enfrentar a questão das mudanças do clima, tanto no que se refere às medidas de mitigação quanto de adaptação no contexto de sociedades bastante desiguais como a brasileira. O governo brasileiro lançou, em dezembro de 2008, a Política e o Plano Nacional sobre Mudança do Clima. O CONSEA está concluindo a elaboração de um documento com o objetivo de analisar essa política e outras questões à luz da soberania e da segurança alimentar e nutricional. Pode-se afirmar que são grandes os desafios nesse campo, pois a discussão dos impactos do aquecimento global sobre a soberania e a segurança alimentar e nutricional ainda não faz parte da agenda pública do país.



# 9

## O Brasil no Cenário Internacional

O governo brasileiro tem se notabilizado pelo conjunto de iniciativas que vem tomando no âmbito internacional relacionadas com a segurança alimentar e nutricional e questões correlatas a essa problemática. O próprio CONSEA elaborou documento com os principais eixos para sua atuação internacional, tendo como diretriz principal a “Segurança alimentar e nutricional com base no respeito à soberania alimentar e na promoção do direito humano à alimentação no âmbito internacional”. O Conselho propôs os seguintes princípios norteadores de sua atuação internacional e do próprio governo brasileiro:

- Universalidade e equidade no acesso a uma alimentação adequada;



- Participação social em políticas intersetoriais e transparência;
- Respeito à soberania alimentar e garantia do direito humano à alimentação adequada e sua exigibilidade;
- Produção camponesa e familiar como componente essencial na construção da soberania e segurança alimentar e nutricional;
- Solidariedade, complementaridade e cooperação entre os países e atores sociais envolvidos.

### **Multilateralismo com participação social**

O governo brasileiro promoveu um crescente engajamento da política externa com os temas do enfrentamento da fome e da garantia da segurança alimentar e nutricional em nível mundial. Em sua atuação junto aos organismos do Sistema das Nações Unidas, vem reforçando a necessidade de se manter em elevada conta o debate político sobre esses temas no plano internacional. Embora contribua para iniciativas como a Força Tarefa das Nações Unidas para a Crise Alimentar Global, lançada em abril de 2008, e a Parceria Global para Alimentação e Agricultura, lançada em Roma, em junho de 2008, o Brasil tem se pautado pela defesa de que essas e outras iniciativas se desenvolvam no âmbito dos organismos multilaterais, neste caso, a FAO.

Em que pese o reconhecimento da importância da FAO, o governo brasileiro, além de várias organizações sociais e o próprio CONSEA entendem necessária e oportuna a reforma desse organismo internacional. Por essa razão, participaram ativamente dos recentes debates acerca da reformulação do Comitê de Segurança Alimentar (CSA) da FAO de modo a credenciá-lo para se tornar o principal *locus* da ONU para o debate e proposições relativas à SAN, tanto em nível global quanto no apoio às iniciativas de cada país, com um funcionamento participativo que inclua a sociedade

civil, à semelhança do que faz o CONSEA.

Ao lado disso, o Brasil vem defendendo a ampliação do escopo temático do Comitê, incluindo temas estruturais como o direito ao acesso à terra e aos recursos da agrobiodiversidade. O fortalecimento de mecanismos multilaterais de governança global é particularmente importante no atual e particular contexto em que a crise financeira internacional potencialmente retira a atenção da necessidade de seguir enfrentando os componentes sistêmicos da crise de alimentos (2006-2008).

Adicionalmente, o Brasil vem buscando sinergia entre as ações sob responsabilidade de cada uma das agências da ONU nas esferas de suas respectivas competências, seja por meio do apoio à transferência de conhecimento para instauração de programas nacionais de SAN (FAO), seja no suporte a ações de desenvolvimento rural no âmbito do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), seja no auxílio da estruturação, em outros países, de programas de alimentação escolar e de doações de alimentos que privilegiem o fortalecimento da agricultura familiar por meio do Programa Mundial de Alimentos (PMA).

### **Acordos Comerciais**

O Brasil tem tido posição de destaque nas negociações comerciais agrícolas no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), bem como nas chamadas organizações internacionais de referência que estabelecem regras multilaterais para o consumo de alimentos em geral. O governo brasileiro, em sua atuação junto ao G-20, defende a centralidade da agricultura nas negociações da Rodada Doha, assim como a ênfase no desenvolvimento, advogando por reformas no sistema mundial de comércio de produtos agropecuários que permitirão não apenas maior acesso a mercados aos produtos originários dos países em desenvolvimento, aumentando a renda de seus

agricultores, como também a ampliação da oferta global de alimentos, por meio da redução de subsídios à exportação.

A conclusão da Rodada, nos termos atuais, reduziria significativamente o apoio interno dado pelos países desenvolvidos à sua agricultura, além de estabelecer regras claras para a diminuição e o fim dos subsídios à exportação. Ademais, atuaria diretamente na redução dos picos tarifários aplicados pelos países desenvolvidos e criaria mecanismos destinados a proteger a agricultura familiar de países em desenvolvimento dos surtos de importação.

Nas organizações internacionais de referência, que incluem a Organização Internacional de Saúde Animal, a Convenção Internacional de Proteção Vegetal, o Comitê de Medidas Sanitárias e Fitosanitárias da Organização Mundial do Comércio e o Codex Alimentarius, o Brasil atua no sentido de evitar a criação de barreiras não tarifárias aos produtos agrícolas do país, defendendo a adoção de regras baseadas em critérios científicos.

O CONSEA tem apresentado proposições ao governo brasileiro no sentido de ter em conta considerações relativas à soberania e segurança alimentar e nutricional e ao direito humano à alimentação nas negociações comerciais, apesar dos limites colocados pelo formato e orientações adotadas nas negociações promovidas pela OMC. Propôs o Conselho que as necessidades dos países em desenvolvimento, em especial a segurança alimentar e o desenvolvimento rural, sejam parte integrante de todos os elementos das negociações.

Essa perspectiva se materializa no tratamento especial e diferenciado que permita, entre outros, que esses países possam designar um apropriado número de “produtos especiais” baseados nos critérios de segurança alimentar, defesa dos meios de subsistência e necessidades de desenvolvimento rural, bem como requeira o desenvolvimento dos mecanismos de salvaguarda especial.

### **Assistência humanitária**

As ações de assistência humanitária internacional realizadas pelo governo brasileiro têm buscado aperfeiçoar uma dinâmica multidisciplinar e participativa de coordenação entre os órgãos governamentais e a sociedade civil. Em 2006, foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional (GTI-AHI), coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores e conformado por outros quatorze ministérios. Seu objetivo consiste em coordenar os esforços brasileiros de ajuda humanitária internacional e formular propostas de projetos de lei que visem conceder suporte jurídico para ações humanitárias internacionais empreendidas pelo Brasil. Cabe ressaltar que a linha de atuação do governo brasileiro quanto à assistência humanitária vem buscando também a promoção de ações inspiradas na experiência brasileira do Fome Zero; o primeiro Programa Estratégico de Cooperação Sul-Sul seguindo essa orientação se dará no caso do Haiti.

### **Cooperação Sul-Sul**

No que se refere à cooperação Sul-Sul nas áreas de SAN e de desenvolvimento agrícola, o Brasil vem privilegiando a atuação junto aos países latino-americanos e africanos. Essa cooperação envolve ações na área de pesquisa e desenvolvimento agrícola, capacitação a técnicos estrangeiros inspirada no conceito de transferência de tecnologias sociais e cooperação técnica visando difundir políticas brasileiras exitosas em áreas como a alimentação escolar, transferência de renda e apoio à agricultura familiar.

### **Estratégia regional para o Mercosul**

No âmbito da integração regional, o governo brasileiro, assim como as várias redes e organizações sociais têm conferido prioridade à atuação junto aos países integrantes do Mercosul e do Mercosul Ampliado<sup>11</sup>. Essas iniciativas ganham destaque no contexto da recente crise internacional dos alimentos que revelou um elevado grau de exposição dos países da região, apesar de nela se encontrarem grandes exportadores agrícolas. Nesse sentido, uma estratégia regional de SAN vem merecendo crescente atenção dos governos, gestores e organizações sociais das diferentes áreas que compõem a SAN, organizações de agricultores e redes sociais.

Estão em curso várias iniciativas de construção de agendas de trabalho englobando os seguintes pontos:

- Mobilização social pelo direito humano à alimentação adequada, pela soberania e segurança alimentar e nutricional em cada país e no conjunto do bloco;
- Criação ou fortalecimento de instâncias nacionais e também regional de participação social na formulação, implementação e monitoramento de políticas de soberania e segurança alimentar e nutricional, incluindo a instituição de um fórum regional para dar suporte à referida participação social;
- Proposições visando o exercício soberano de políticas públicas de abastecimento alimentar em cada país e em âmbito regional, adotando o abastecimento como dimensão integradora da ampliação do acesso a uma alimentação adequada, simultâneo à valorização da agricultura familiar e camponesa de base agroecológica;

<sup>11</sup> Integram o Mercado Comum do Sul (Mercosul) como países-membros a Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Chile e Bolívia são membros associados, conformando, assim, o Mercosul ampliado.

- Fortalecimento da atuação da REAF- MERCOSUL (Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul) na formulação de políticas regionais de apoio à agricultura familiar e camponesa;
- Formulação do Plano Estratégico de Ação Social com base na “Declaração de Brasília – Por um Mercosul sem fome e em pleno exercício de sua soberania alimentar” (2008), acompanhada do fortalecimento dessa temática no âmbito do Mercosul Social e Participativo;
- Instalação de um grupo técnico para elaborar uma estratégia de nutrição do Mercosul para promoção da SAN, envolvendo a elaboração de um diagnóstico da situação de SAN no bloco, mapeamento das ações de alimentação e nutrição e criação de sistemas de monitoramento conjuntos tanto da situação de SAN como de controle de alimentos;
- Inclusão da temática nas pautas do Parlamento do Mercosul, União das Nações Sul-americanas e Cúpula da América Latina e Caribe;
- Difusão das bandeiras do acesso à terra, à água e à biodiversidade enquanto direitos internacionais, bem como promoção do seguimento da Conferência Internacional de Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural (CIRADR-FAO, P. Alegre, 2006).





# 10

## Principais Desafios

Apesar dos indiscutíveis avanços, o Brasil permanece com uma dívida social incompatível com seu nível de desenvolvimento. O país ainda possui um contingente de mais de cinquenta milhões de pobres, apresenta níveis de desigualdade entre os mais altos do mundo e milhões de famílias que ainda não têm acesso a programas públicos, o que resulta na violação cotidiana de seu direito humano à alimentação adequada. Além disso, verifica-se nos setores conservadores um recorrente esforço de enfraquecimento e de criminalização das organizações e movimentos sociais que lutam por justiça social, o que contribui para enfraquecer a democracia brasileira.



Diante desse quadro, destacam-se a seguir os principais desafios para a consolidação da soberania e da segurança alimentar e nutricional no Brasil e para a promoção do direito humano à alimentação adequada:

- I. Implementar o Sistema e a Política Nacional de SAN levando em conta as diretrizes e princípios estabelecidos pelas Conferências Nacionais de SAN;
- II. Aprovar o Projeto de Emenda Constitucional que garante a alimentação como direito humano fundamental, criando um ambiente legal para que a SAN seja uma política de Estado e não apenas de governos;
- III. Assegurar as atribuições legais e institucionais do CONSEA e da CAISAN nos próximos governos, mantendo a visibilidade da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional na agenda pública brasileira;
- IV. Criar, fortalecer e garantir mecanismos de exigibilidade do direito humano à alimentação adequada em coordenação com o sistema de políticas públicas dos direitos humanos, propiciando uma cultura desses direitos no Brasil;
- V. Ampliar a cobertura dos programas do governo federal para que alcancem a totalidade das populações mais excluídas do país, como negros, indígenas, quilombolas, agricultores familiares, população de rua e moradores das periferias urbanas;
- VI. Transformar o Programa de Aquisição de Alimentos numa política pública;

- VII. Garantir recursos orçamentários permanentes, estáveis e crescentes para os programas e ações de SAN dos Governos Federal, Estadual/Distrital e Municipal na proporção da insegurança alimentar e nutricional de sua população;
- VIII. Estabelecer acordos internacionais e promover uma integração regional que garantam o direito humano à alimentação adequada, à soberania e segurança alimentar e nutricional dos povos;
- IX. Construir uma governança global de segurança alimentar e nutricional que se pautem nos princípios do direito humano a alimentação adequada, na participação social, na responsabilidade comum, porém diferenciada, na precaução e no respeito ao multilateralismo; e,
- X. Implementar urgentemente medidas de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas, de modo a enfrentar as violações ao direito humano à alimentação que as populações mais vulneráveis já vêm sofrendo.





# Anexo

## Institucionalidade do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

### 1. Instâncias do Governo Federal

Presidência da República Federativa do Brasil: Casa Civil (que abriga o CONSEA); Secretaria Geral (responsável por boa parte das relações com as organizações sociais); Secretaria Especial dos Direitos Humanos – SEDH (coordena a Política Nacional de Direitos Humanos).

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA): promoção do desenvolvimento sustentável e competitividade do agronegócio brasileiro, ao qual se vinculam a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) encarregada das políticas de abastecimento e programas como o PAA; e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) que coordena o Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária – SNPA.



Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA): políticas para a agricultura familiar e a reforma agrária por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), demarcação e titulação das terras das comunidades quilombolas, desenvolvimento territorial e Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD).

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS): programa de transferência de renda, assistência social, segurança alimentar e nutricional (Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN), e sede da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN).

Ministério da Educação (MEC): educação básica e superior, ao qual se vincula o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Ministério do Meio Ambiente (MMA): política nacional do meio ambiente e dos recursos hídricos, preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas e pelo zoneamento ecológico-econômico.

Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA): secretaria especial recém-transformada em Ministério, com foco principal na pesca artesanal.

Ministério da Saúde (MS): promoção, prevenção e assistência à saúde, ao qual se vinculam: a Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição (CGPAN) responsável pela Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) e pelo Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN); Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) que atua em saneamento e com a saúde dos povos indígenas; Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) que realiza o controle sanitário de alimentos.

Ministério do Trabalho e Emprego (MTE): políticas de emprego e geração de renda e combate ao trabalho escravo e infantil; coordena o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) e ações na área de Economia Solidária.

Ministério da Integração Nacional (MI): desenvolvimento regional e ações de defesa civil, obras contra as secas e de infraestrutura hídrica com a condução da Política Nacional de Irrigação.

Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT): política nacional de pesquisa científica, tecnológica e inovação, abrigando Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBIO) e uma Coordenação-Geral de Pesquisa e Desenvolvimento de Segurança Alimentar e Nutricional.

Ministério das Relações Exteriores (MRE): política externa brasileira, abrigando a Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFome).

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG): gestão pública e do orçamento federal, ao qual se vincula o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) principal instituto oficial de pesquisa.

## 2. Instâncias Públicas de Defesa e Exigibilidade do DHAA

Defensoria Pública: orientação jurídica e a defesa dos necessitados perante o Poder Judiciário da União.

Ministério Público da União: defesa da ordem jurídica, zelando pela observância e pelo cumprimento da lei, defesa do patrimônio nacional, público e social, cultural, do meio ambiente, e dos direitos e interesses da coletividade, especialmente das comunidades indígenas, da família, da criança, do adolescente e do idoso.

### 3. Outros Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos Humanos Relacionados com a SAN

Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CPDDH): recebe denúncias e investiga violações aos direitos humanos, inclusive ao DHAA, vinculado à Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

Conselho Nacional de Saúde (CNS): ligado ao Ministério da Saúde, possui a comissão permanente de Alimentação e Nutrição (CIAN).

Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF): ligado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA): ligado ao Ministério do Meio Ambiente.

### 4. Redes e Organizações da Sociedade Civil de Âmbito Nacional

Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN): congrega diferentes setores da sociedade civil. ([www.fbsan.org.br](http://www.fbsan.org.br))

Projeto Relatores Nacionais da Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais – Plataforma DHESCA Brasil: coleta e apura denúncias de violações, identificando mecanismos administrativos, legais e políticos capazes de superar ou reparar essas violações; as recomendações são encaminhadas às autoridades públicas e aos organismos internacionais de direitos humanos. A Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação Adequada e Terra Rural impulsiona a promoção e exigibilidade do DHAA.

Articulação Nacional de Agroecologia (ANA): movimentos, redes e organizações engajadas na promoção da agroecologia, agricultura familiar e alternativas sustentáveis de desenvolvimento rural ([www.agroecologia.org.br](http://www.agroecologia.org.br)).

Articulação no Semi-Árido Brasileiro (ASA): congrega cerca de 700 organizações da sociedade civil que trabalham com tecnologias alternativas de convivência com o Semiárido brasileiro ([www.asabrasil.org.br](http://www.asabrasil.org.br)).

Via Campesina: movimento internacional que coordena organizações camponesas de pequenos e médios agricultores, trabalhadores agrícolas, mulheres rurais e comunidades indígenas. A Via Campesina Brasil é composta pelos seguintes movimentos: MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra ([www.mst.org.br](http://www.mst.org.br)); MPA - Movimento dos Pequenos Agricultores; MAB - Movimento dos Atingidos por Barragens ([www.mabnacional.org.br](http://www.mabnacional.org.br)); MMC - Movimento de Mulheres Camponesas ([www.mmcbrazil.com.br](http://www.mmcbrazil.com.br)); CPT - Comissão Pastoral da Terra ([www.cpt.org.br](http://www.cpt.org.br)).

ASBRAN – Associação Brasileira de Nutrição ([www.asbran.org.br](http://www.asbran.org.br))

AÇÃO DA CIDADANIA – Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida – ([www.acaodadadania.com.br](http://www.acaodadadania.com.br))

CFN – Conselho Federal de Nutricionistas ([www.cfn.org.br](http://www.cfn.org.br))

CIMI – Conselho Indigenista Missionário ([www.cimi.org.br](http://www.cimi.org.br))

COEP – Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida ([www.coepbrasil.org.br](http://www.coepbrasil.org.br))

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil ([www.cnbb.org.br](http://www.cnbb.org.br))

CONAQ – Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas ([www.conaq.org.br](http://www.conaq.org.br))

CONIC – Conselho Nacional de Igrejas Cristãs ([www.conic.org.br](http://www.conic.org.br))

CONTAG – Confederação dos Trabalhadores da Agricultura ([www.contag.org.br](http://www.contag.org.br))

FBES – Fórum Brasileiro de Economia Solidária ([www.febs.org.br](http://www.febs.org.br))

FENACELBRA – Federação Nacional das Associações de Celíacos do Brasil

FETRAF – Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul ([www.fetrafsul.org.br](http://www.fetrafsul.org.br))

FNRA – Fórum Nacional de Reforma Agrária e Justiça no Campo

MESA BRASIL SESC – ([www.mesabrasil.sesc.com.br](http://www.mesabrasil.sesc.com.br))

MNDH – Movimento Nacional pelos Direitos Humanos ([www.mndh.org.br](http://www.mndh.org.br))

PASTORAL DA CRIANÇA – ([www.pastoraldacrianca.org.br](http://www.pastoraldacrianca.org.br))

REDE DE EDUCAÇÃO CIDADÃ – Talher Nacional ([www.recid.org.br](http://www.recid.org.br))

REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS ([www.social.org.br](http://www.social.org.br))

RENAS – Rede Evangélica Nacional de Ação Social ([www.renas.org.br](http://www.renas.org.br))

TERRA DE DIREITOS – ([www.terradedireitos.org.br](http://www.terradedireitos.org.br))

VISÃO MUNDIAL – ([www.visaomundial.org.br](http://www.visaomundial.org.br))

#### Notas

**1** Fonte: IBGE. Quando o valor do Índice é de 0, a igualdade é absoluta; ao contrário, quando o valor é equivalente a 1, a desigualdade é absoluta.

**2** Renda mensal per capita inferior a meio salário mínimo. Fonte: IBGE.

**3** Renda mensal per capita inferior a um quarto de salário mínimo. Fonte: IBGE.

**4** Fonte: Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher. A pesquisa pode ser acessada no site do Ministério da Saúde: [http://bvsms.saude.gov.br/bvs/pnds/saude\\_nutricional.php](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/pnds/saude_nutricional.php).