



FBSSAN: 25 ANOS SEMEANDO DIREITOS E COLHENDO CIDADANIA



Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional – FBSSAN

Núcleo Executivo do FBSSAN

Francisco Menezes; Juliana Pereira Casemiro; Julian Perez-Cassarino; Mariana Santarelli; Maria Emília Lisboa Pacheco; Regina Maria de Vasconcellos Carvalhaes de Oliveira; Renato S. Maluf; Rosa Maria Cordeiro Alvarenga; Vanessa Schottz.

Secretaria Executiva do FBSSAN

Kaio Rodrigues

Diagramação e capa:

DeLourenco

Revisão:

Ivna Feitosa

Apoio:

Ibirapitanga

Realização:



Apoio:

IBIRAPITANGA



Ficha catalográfica
Elaborada pelo Centro de Documentação Ivan Otero Ribeiro/CPDA/UFRRJ

F692 FBSSAN: 25 anos semeando direitos e colhendo cidadania /
Editores Juliana Pereira Casemiro [et al.] – 1. ed. – Rio de
Janeiro : FASE, 2024.
267 p.

Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e
Nutricional – FBSSAN

Bibliografia: 255-258
ISBN: 978-65-87197-22-7

1. Segurança alimentar e nutricional. 2. Política alimentar. 3.
Direitos humanos. 4. Soberania alimentar. 5. Pesquisa. 6. Política
pública. I. Casemiro, Juliana Pereira. II. Pacheco, Maria Emília Lisboa.
III. Schottz, Vanessa. IV. Maluf, Renato Sérgio. V. Fórum Brasileiro de
Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN). VI.
Título.

CDD – 363.80981

SUMÁRIO

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 06

PARTE I – História(s) do FBSSAN

CAPÍTULO 1 14

A formação do FBSSAN e suas contribuições para a construção da agenda de SSAN/DHA no Brasil

Francisco Menezes, Renato S. Maluf, Luciene Burlandy

CAPÍTULO 2 30

A potência dos encontros nacionais do FBSSAN: a história contada a partir dessa perspectiva

Gabriele Carvalho de Freitas

CAPÍTULO 3 48

Os fóruns estaduais de SSAN: a experiência de Pernambuco

Catarine Santos da Silva, Maria Zênia Tavares da Silva, Sônia Lucia Lucena Sousa de Andrade

CAPÍTULO 4 60

A construção do FBSSAN e do DHAA no Brasil: entrevista com Flávio Valente

Leonardo Felipe de Oliveira Ribas

LINHA DO TEMPO 90

Atuação do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN)

PARTE II – Pautas prioritárias e atuação estratégica do FBSSAN

CAPÍTULO 5 O FBSSAN e as estratégias de participação popular em SAN Vanessa Schottz	94
CAPÍTULO 6 Abastecimento alimentar na perspectiva da SSAN: notas de uma agenda histórica do FBSSAN Julian Perez-Cassarino	122
CAPÍTULO 7 Da Alimentação Escolar Não se Tira o Olho: uma história de incidência sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar Mariana Santarelli	160
CAPÍTULO 8 A trajetória do FBSSAN no cenário internacional Kaio Rodrigues, Renato S. Maluf	186
CAPÍTULO 9 A comida como patrimônio: confluências possíveis entre nutrição, biodiversidade e cultura alimentar Juliana Pereira Casemiro, Maria Emília Lisboa Pacheco	208
CAPÍTULO 10 Enfrentar a fome com comida de verdade Francisco Menezes, Luciene Burlandy	236
LISTA DE SIGLAS	259
SOBRE AS AUTORAS E OS AUTORES	266



APRESENTAÇÃO

Quando este livro começou a ser elaborado, em meados de 2022, vivenciávamos um período de grande incerteza em termos de conjuntura e possibilidades de fazer frente a situações gravíssimas relacionadas à insegurança alimentar, ao desmonte de políticas públicas, a ataques a direitos sociais e ameaça à democracia. Como integrantes do Núcleo Executivo do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) que atuam em diversas trincheiras de ativismo e produção de conhecimento, procurávamos reunir forças e realizar análises realistas, mas esperançosas, em meio a um processo eleitoral desafiador.

Vivemos mais um momento da história brasileira em que se observou tantos ataques aos processos democráticos e de participação. A sociedade civil, incluindo, de forma muito especial, a militância pelo Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e pela Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN), demonstrou capacidade de organização e superação diante de um cenário muito adverso.

Foi nesse contexto, mais precisamente no ano de 2023, que nos tocou celebrar os 25 anos da criação do FBSSAN e de sua atuação vigorosa e ininterrupta na defesa do DHAA e da promoção da SSAN. Era certo que essa trajetória precisava ser rememorada, contada e celebrada, porém, ao mesmo tempo, compreendemos que a conjuntura nos exigiria também registrar e pensar alternativas e novos rumos.

Diante disso, iniciamos a organização desta publicação a partir do entendimento de que o momento nos exige reunir memórias, atualizar conceitos, reafirmar bandeiras, ampliar as vozes de nossas experiências e, acima de tudo, construir análises da conjuntura que nos ajudem a pensar rumos conjugando o verbo “esperançar”, como nos convoca Paulo Freire. Queremos, igualmente, fazer desta publicação um instrumento que renova a interlocução com redes, organizações e movimentos sociais cujos campos de atuação têm interfaces com o DHAA e a SSAN, por nós compreendidos como questões com múltiplas dimensões que demandam ações e políticas públicas integradas e participativas.

O início das atividades pelos 25 anos do FBSSAN, já em 2023, consistiu na escolha de quatro temas prioritários de diálogo e incidência em torno dos quais foram realizados painéis – com ampla difusão por meio remoto – e elaborados informativos (InformaSSAN), ambos com o apoio do Instituto Ibirapitanga. Os quatro eixos escolhidos para orientar a análise da conjuntura foram os seguintes: (1) Enfrentamento da Fome com Comida de Verdade; (2) Governança Global na Área de Segurança Alimentar e Nutricional e sua captura corporativa: o que está em Jogo na perspectiva do Brasil?; (3) Comida é Patrimônio: territórios do viver, produzir e comer; e (4) Rumo à 6ª Conferência Nacional de SAN.

O livro que ora lançamos, dividido em duas partes, integra essa mesma intenção de dar ampla difusão às agendas de debate do FBSSAN. A Parte I - História(s) do FBSSAN apresenta as memórias e sistematiza aprendizados do FBSSAN com textos que tratam da história e da organicidade do Fórum, além de aportar avanços, convergências e atualizações relacionadas aos nossos princípios e bases de atuação. *O Capítulo 1 - A formação do FBSSAN e suas contribuições para a construção da agenda de SSAN/DHA no Brasil* descreve a gênese do Fórum com destaque para

as motivações e articulações que resultaram em seus objetivos iniciais e organicidade. Em seguida, o *Capítulo 2 - A potência dos encontros nacionais do FBSSAN: a história contada a partir dessa perspectiva* é resgatada a história dos encontros nacionais do FBSSAN, oferecendo uma narrativa coletiva, uma vez que parte de entrevistas realizadas com membros históricos e seus olhares para os sujeitos e temas que construíram os encontros nacionais, eventos onde se engendram as principais decisões e posicionamentos políticos tomados nesses 25 anos.

No *Capítulo 3 - Os fóruns estaduais de SSAN: a experiência de Pernambuco* é contada a trajetória do Fórum Estadual de Soberania e Segurança Alimentar Nutricional de Pernambuco (FESSAN-PE), que contribui para refletir sobre um contexto de fortalecimento da agenda de SAN e sobre como esse fortalecimento pode despontar de muitos locais e realidades. Embora esse capítulo apresente o histórico de um estado apenas, ele ilustra a conjuntura de criação da maior parte dos fóruns estaduais.

Já o *Capítulo 4 - A construção do FBSSAN e do DHAA no Brasil: entrevista com Flávio Valente* nos oportuniza um franco e emocionante diálogo com esse companheiro de resistência da soberania alimentar. Numa inspiradora conversa, ele revisita a sua história entrelaçada com a do FBSSAN e nos convida a olhar com coragem e esperança para o futuro da militância pelo DHAA.

Conclui-se a Parte I do livro com uma *Linha do tempo* das iniciativas e estratégias de SSAN tecidas entre a atuação institucional do FBSSAN e as iniciativas construídas no âmbito do Estado brasileiro.

Para além de sistematizar os processos de luta e resistência do FBSSAN, os capítulos iniciais nos convidam a refletir sobre uma proposta de atuação em rede, que convoca para a horizontalidade nas relações, a solidariedade na construção de conhecimento

e a cooperação na construção de estratégias de luta. Essa organicidade desafia e vai na contramão das formas mais tradicionais de organização em nossa sociedade – geralmente verticalizadas, com lógicas de subordinação e de reprodução de burocracias. Em 25 anos de atuação, o FBSSAN experimentou e fez experimentar as possibilidades de romper com as ideias de filiação e comando único, em favor da construção de espaços de coordenação colegiada e de reconhecimento da importância de mobilizadores.

A Parte II - Pautas prioritárias e atuação estratégica do FBSSAN apresenta capítulos que objetivam registrar a atuação do FBSSAN em suas agendas prioritárias durante esses 25 anos. Nesses capítulos, são abordadas as campanhas, as ações de incidência e as agendas estratégicas do FBSSAN. A intenção foi recuperar os caminhos percorridos, destacando aprendizados, desafios e perspectivas de atuação relacionados aos temas.

Ela se inicia com o *Capítulo 5 - O FBSSAN e as estratégias de participação popular em SAN*, que faz um importante inventário sobre os espaços de participação e de controle social priorizados pelo Fórum. Apresenta, ainda, um histórico das campanhas de comunicação e mobilização criadas e apoiadas, apontando, ao mesmo tempo, desafios e dinâmicas em curso e de que formas se alinham às dificuldades da conjuntura atual.

Em seguida, são apresentados dois capítulos que tratam da atuação em agendas políticas prioritárias na caminhada do FBSSAN: *Capítulo 6 - Abastecimento alimentar na perspectiva da SSAN: notas de uma agenda histórica do FBSSAN* e *Capítulo 7 - Da Alimentação Escolar Não se Tira o Olho: uma história de incidência sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar*. O Capítulo 6 aborda os elementos conceituais e contextuais que culminaram com a apresentação das contribuições do FBSSAN para a construção da Política Nacional de Abastecimento Alimentar (PNAAB). Já o Capítulo 7 reconstrói a trajetória de debates do FBSSAN e

sua contribuição para a construção da Lei do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) – Lei nº 11.947/2009 – e a participação do FBSSAN na criação do Observatório de Alimentação Escolar (ÓAE), que contextualizou a necessidade de uma atuação diferenciada na crise sanitária relacionada à Covid-19 e busca incidir na defesa do PNAE.

Para além da atuação nacional, o FBSSAN, desde sua origem, investiu em processos de colaboração e construção de agendas comuns com outros países. *O Capítulo 8 - A trajetória do FBSSAN no cenário internacional* registra essa história.

O Capítulo 9 - A comida como patrimônio: confluências possíveis entre nutrição, biodiversidade e cultura alimentar aborda um histórico das iniciativas de salvaguarda do patrimônio alimentar no Brasil e demarca aproximações e distanciamentos entre a abordagem nutricional e cultural da alimentação. Descreve a campanha *Comida é Patrimônio*, iniciativa de mobilização e comunicação do FBSSAN criada no ano de 2014.

Finalizando o livro, o *Capítulo 10 - Enfrentar a fome com comida de verdade* problematiza o tema da fome e o analisa como questão social e objeto de política pública, mostrando sua interface com as questões de saúde e nutrição.

Concluimos a construção desta publicação com a certeza de que registros como este têm extrema relevância, porque existem muitas histórias e experiências a serem sistematizadas e contadas sobre a atuação junto com redes e organizações parceiras e com fóruns estaduais de SSAN. Fica ainda a convicção de que o cenário atual nos exige coragem, dedicação e perseverança para fazer fortalecer a agenda pública em torno da promoção do DHAA e da SSAN.

A divulgação dos dados de 2023 da PNAD Contínua – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – com a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) revelou significativa redução da Insegurança Alimentar (IA) no país, cujas causas requerem cuidadoso exame. Ainda assim, é decisivo neste momento o enfrentamento da fome e de outras manifestações de IA que persistem; para isso, se faz necessário o compromisso com o fortalecimento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN).

Temos elementos concretos que nos apontam avanços relevantes a partir de 2023. Cabe, contudo, apontar que existem lutas importantes que demandam nossos esforços, tais como aprofundar o entendimento e o posicionamento sobre a relação da SSAN com ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Não poderíamos deixar de registrar nossa tristeza com o sofrimento do povo gaúcho pelas fortes chuvas que expressam as consequências mais agudas da crise climática, crise esta que tem entre seus determinantes o sistema alimentar hegemônico, objeto de crítica e denúncia pelo FBSSAN ao longo de toda sua trajetória.

Esperamos que essa publicação faça jus à história do FBSSAN e contribua para incorporar os temas nela abordados na construção de uma sociedade mais justa.

Os organizadores.

PARTE I
HISTÓRIA(S)
DO FBSSAN

CAPÍTULO 1

A formação do FBSSAN e suas contribuições para a construção da agenda de SSAN/DHA no Brasil

Francisco Menezes, Renato S. Maluf, Luciene Burlandy

Este capítulo tem como objetivo recuperar processos estratégicos e eventos marcantes que contribuíram para a constituição do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN). A história da formação dessa rede que conecta distintas organizações da sociedade civil brasileira se entrelaça com a própria trajetória de ação política que se constituiu em torno da inserção do tema da fome e da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN) na agenda pública brasileira. Portanto, o capítulo recupera essa trajetória e destaca momentos de inflexão importantes que contribuíram para fortalecer as políticas públicas de SSAN implementadas ao longo dos últimos 30 anos no país.

Mobilização contra a fome e a criação do Fórum nos anos 1990

A década de 1990 registra dois momentos referenciais na história da luta contra a fome e a insegurança alimentar no Brasil. Na primeira metade dessa década, milhões de pessoas se mobilizaram em torno da campanha contra a fome, formando comitês da então recém-criada Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e

pela Vida que, através de doações, procurou enfrentar a situação de não acesso aos alimentos por parte significativa da população. Segundo estimativa, realizada na época pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a fome atingia um contingente de 32 milhões de pessoas. Nesse quadro, em que surgiu intensa mobilização no país, foi também criado, em 1993, o primeiro Conselho Nacional de Segurança Alimentar e realizada, em 1994, a primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar, ainda sem o termo Nutricional, incorporado em seguida. No bojo dessa mobilização, apareceram organizações da sociedade civil e pesquisadores que, sem negar a importância da ação direta da sociedade na campanha contra a fome, defendiam o estabelecimento e a implementação de políticas públicas em torno da questão da garantia da segurança alimentar no país. Dentro desse objetivo, essas organizações procuraram se articular entre si.

De início, isso se deu com a participação em diversos eventos que ocorreram após a primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar – vale registrar que o então novo governo recém-empossado, em 1995, extinguiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar. Em 1996, no âmbito da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), ocorreu a Cúpula Mundial da Alimentação, e o governo brasileiro decidiu elaborar seu documento oficial a ser apresentado na assembleia geral, sendo convidados alguns representantes da sociedade civil, a maioria deles daquelas organizações que vinham se articulando. O documento, de forma surpreendente, não foi apresentado pelo representante do governo na Cúpula, como estava programado, mas sua elaboração propiciou um processo rico de amadurecimento, tanto no nível conceitual, como na construção de propostas de políticas públicas para a segurança alimentar no país.

O período que sucedeu ao encerramento da Cúpula, até o final de 1998, significou a possibilidade de novas organizações se agregarem àquelas que já vinham se articulando, ao mesmo tempo

que eram travadas discussões que acumulavam conhecimento e propostas para a área. Assinala-se que, nesse período, o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) foi adotado no Brasil de forma pioneira, já que não era assim compreendido em outros países (Leão; Maluf, 2012).

No segundo semestre de 1998, a partir de reuniões que se realizavam por telefone (chamadas conjuntas) com o grupo de organizações que vinham se articulando, decidiu-se realizar uma reunião presencial em São Paulo, que identificou a possibilidade de uma incidência maior na política de segurança alimentar. Nesse encontro ocorrido no mês de novembro, foi criado o então denominado Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional. Posteriormente, o conceito de soberania alimentar foi incorporado, gerando a nomenclatura completa do FBSSAN (Menezes, 2001).

O Fórum se constituiu como uma articulação de entidades, movimentos sociais, organizações não governamentais, indivíduos e instituições com os objetivos de mobilizar a sociedade e formar uma opinião pública em torno do tema da SAN; elaborar propostas de políticas públicas, tanto em âmbito nacional quanto internacional; contribuir para que a temática da SAN fosse parte da agenda governamental nos diferentes níveis do Sistema Federativo; estimular ações de promoção da SAN; colaborar com a formação de atores; denunciar e monitorar as respostas governamentais quanto a violações do direito à alimentação (Costa, 2011).

Na tradição da politização da fome inaugurada por Josué de Castro, o contexto em que se deu a criação do FBSSAN caracterizou-se por crescente mobilização em torno do enfrentamento da fome e em prol da SAN no país, desde o início da década de 1990. O Fórum se tornou um dos principais polos articuladores do que se constituiria como campo político da SSAN/DHAA, associando a SSAN ao Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) tanto

na mobilização social quanto na construção conceitual brasileira (Maluf, 2023). A abrangência dada ao enfoque da SAN, reunindo urgências como o enfrentamento da fome e, também, os determinantes dos modos de produzir, comercializar e consumir os alimentos, fez com que a perspectiva adotada desde o início tenha sido a de mobilizar um conjunto amplo e diverso de atores sociais, chamados para expressar suas demandas na referência de políticas públicas então em construção. Nessa mesma direção, o polo liderado pelo Fórum teve papel destacado na conceituação inter-setorial e participativa da SAN abordada adiante, assim como na gradativa incorporação dos referenciais da soberania alimentar e do DHAA, peculiares da experiência brasileira.

Vale destacar que, após a extinção do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) até o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) ser reinstituído em 2003, a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), do Ministério da Saúde, com atuação do FBSSAN no âmbito dos movimentos sociais, consistiu no principal espaço político de resistência e fomento da temática da SAN no Brasil. Pinheiro (2009) considera que, assim como a Ação da Cidadania expressou o movimento da sociedade civil durante o mandato do primeiro Conselho (1993-94), o FBSSAN atuou no contexto do segundo CONSEA (instituído em 2003, extinto em 2019 e reinstituído em 2023), protagonizando processos políticos estratégicos.

O Fórum no processo de construção social da SAN no Brasil

A criação do Fórum e as iniciativas a partir dele ou no entorno do seu surgimento constituem exemplar caso de construção social de um referencial de mobilização e de política pública que, desde logo, se contrapunha à ótica produtivista com forte dimensão comercial-mercantilista predominante no país, capitaneada pelo agronegócio em grande consonância com as orientações de

política do governo brasileiro à época. Em contraposição a essa lógica, o FBSSAN deu importante contribuição para a construção de uma visão ampliada da SAN, para além do combate à fome. O Capítulo 8 deste livro mostra que o Fórum se inseriu, desde seu início, em redes internacionais, sendo este um componente importante em toda sua trajetória.

As interlocuções do FBSSAN com os movimentos e debates em curso no âmbito internacional geraram duas outras construções conceituais e de desenho de políticas públicas cujo registro compõe o quadro aqui descrito. Sabe-se que desde fins dos anos 1980, sobretudo ao longo da década de 1990, uma importante mobilização internacional liderada pelos movimentos sociais do campo colocou em pauta a referência da soberania alimentar em contraposição à segurança alimentar como concebida pelo agronegócio, pelas corporações, organismos internacionais e governos. A peculiar conceituação de SAN então em pleno desenvolvimento no Brasil resultou na adoção da formulação soberania e segurança alimentar e nutricional – SSAN –, uma síntese não sem tensões, que passou a ser adotada pelo FBSSAN e em documentos do próprio CONSEA. Igualmente relevante, a crescente adoção da referência aos direitos humanos pelos atores da área da alimentação e nutrição tornou o direito humano à alimentação adequada e saudável um princípio incontornável que viria a balizar a futura Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) instituída em 2006. O FBSSAN chegou a sediar uma rede global voltada para o direito humano à alimentação, como detalhado no Capítulo 8.

Sobre a natureza organizativa do Fórum

Desde seu início, as reuniões da Coordenação do FBSSAN dedicaram-se a enfrentar questões relacionadas com a natureza do Fórum, forma de organização e fontes de apoio para realiza-

ção do seu programa de trabalho com abrangência nacional e internacional. É objeto também de análise no Capítulo 2 deste livro a realização periódica de encontros nacionais que têm sido fundamentais na construção de elos e referências comuns a um conjunto diverso de atores sociais. A cada momento foi se reafirmando a ideia de uma rede que articula indivíduos com reconhecido envolvimento pessoal ou de suas entidades com o tema da SSAN/DHAA, por meio de dinâmica horizontalizada voltada para a construção de ações comuns, respeitada a autonomia dos seus integrantes e respectivas entidades. Em síntese, consagrou-se o entendimento de que a existência do Fórum confere legitimidade aos seus membros, sem se apresentar como entidade representativa.

Trata-se de uma articulação integrada por pessoas com elevado grau de informalidade na adesão – não há ficha de filiação, mas uma carta de princípios e um processo para integração das organizações que participam do FBSSAN – e na tomada de decisões, ainda que com ampla consulta, sendo possível a participação de indivíduos que integravam a administração pública sem o caráter de representação formal de um órgão público. Tais cuidados foram considerados também na montagem de uma Secretaria Executiva com funções operacionais e de comunicação, sediada por anos no IBASE e em seguida na FASE, ambas na cidade do Rio de Janeiro, que constitui a “base física” principal de coordenação do FBSSAN desde seu início. Essa Secretaria também tinha um papel político de articulação importante, o que contribuiu para favorecer a coesão entre as organizações e os indivíduos que integram o FBSSAN em torno de objetivos convergentes.

A ausência de interlocução no plano federal induziu que o Fórum adotasse uma estratégia nacional inicialmente centrada nos estados da federação, visando construir fóruns estaduais como espaços de sociedade civil, de modo articulado à instituição de CONSEAs estaduais. O êxito dessa estratégia dependia, principalmente, da acolhida pelos governos estaduais eleitos em 1988,

com destaque para a iniciativa precursora de Minas Gerais, onde se conformou um fórum estadual representativo e instalou-se o primeiro CONSEA estadual do país, já seguindo um novo modelo de diálogo governo-sociedade civil que foi sendo progressivamente consagrado e teve seu ápice na reinstalação do CONSEA nacional em 2003. Foram vários os encontros da Coordenação Nacional do FBSSAN com governadores (Acre, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo, Mato Grosso do Sul, entre outros), além da realização de encontros com diversos interlocutores e de seminários para aprofundamento conceitual, diagnóstico de situação e construção de estratégias de organização social e interlocução com governos. Registra-se aqui o papel desempenhado por Dom Mauro Morelli em todas essas iniciativas.

A contribuição do FBSSAN para a consolidação de uma concepção ampliada e interdisciplinar de SAN pode ser considerada, portanto, como reflexo do seu amplo potencial de mobilização política de organizações da sociedade civil com vocações institucionais tão diversas. O FBSSAN constituiu-se como uma Rede de Políticas que articulou organizações sociais, movimentos e indivíduos em todo o território nacional. Contribuiu para ampliar a luta política para além do combate à fome e conectar atores que atuavam em questões relacionadas com agricultura familiar; promoção da alimentação saudável; educação; agroecologia; abastecimento; entre outras. Portanto, sua própria composição favoreceu o diálogo interdisciplinar que foi fundamental para a construção de propostas de políticas e programas que concretizassem o princípio da intersetorialidade (Burlandy, 2011)

O Fórum nas primeiras políticas de governo e no ressurgimento do CONSEA

O êxito da atuação do FBSSAN, desde sua criação, ficou evidente quando ele se credenciou como um dos principais interlocutores

da sociedade civil com o recém-eleito governo Lula no processo de construção do que viria a ser sua agenda prioritária de enfrentamento da fome e de promoção da SSAN/DHAA desde os primeiros momentos de seu governo em 2003. Coube ao Fórum realizar, no Rio de Janeiro, em fins de 2002, um encontro com participação de significativo número de entidades, movimentos e indivíduos de todo o país para preparar uma pauta a ser submetida ao presidente Lula e sua equipe de transição, então dedicada à formatação do Programa Fome Zero. As repercussões dessa interlocução na montagem do Programa foram muito significativas, a principal delas sendo a reinstalação do CONSEA que havia sido fechado em 1995, agora com uma concepção renovada pelos princípios da intersectorialidade da SAN e da participação social na formulação e monitoramento de políticas públicas.

Cabe o registro, porém, de uma divergência quanto à existência de um ministério específico para a SAN, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), em face da demanda capitaneada pelo Fórum por uma estrutura com formato intersectorial ou interministerial, parcialmente contemplada pelo governo Lula com a criação do então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome a partir de 2004, onde ficou localizada a Câmara Intersectorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), instância interministerial do futuro Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Assinala-se que, no campo da formulação da política, a reinstalação do CONSEA foi o grande marco na recondução do diálogo entre governo e sociedade. Tendo caráter consultivo de assessoramento ao Presidente da República, o CONSEA foi integrado majoritariamente (2/3) por representantes da sociedade civil para cuja identificação o FBSSAN teve papel protagonista, em diálogo com movimentos sociais que atuavam no campo da SSAN/DHA. E passou a ser presidido por um representante da sociedade civil indicado pelos integrantes do Conselho e nomeado pelo Presidente da República. Como desdobramento do seu papel de interlocutor, o FBSSAN

deu contribuição fundamental para a convocação pelo CONSEA da 2ª Conferência Nacional de SAN, em 2004, para a elaboração do documento de referência orientador das discussões no processo preparatório e durante a Conferência, assim como para a proposição de uma pauta ao Conselho (CONSEA, 2004). Esse momento foi um marco na construção conceitual e de políticas públicas que caracterizou todo o desenvolvimento posterior ao retirar a SAN do âmbito das ações setoriais compensatórias e inseri-la entre os objetivos estratégicos a serem perseguidos pelo país em todas as dimensões envolvidas, combinando ações emergenciais com programas estruturantes da ação pública intersetorial.

Observe-se o papel desempenhado pelo FBSSAN na elaboração da LOSAN após a 2ª Conferência Nacional de SAN. Participando do grupo de trabalho (GT) que discutiu as bases do que seria a proposta da Lei Orgânica, junto com outros componentes do governo e da sociedade que pertenciam ao CONSEA, garantiu-se não só a visão abrangente aqui já mencionada no conceito de SAN, mas também o princípio do DHAA e a perspectiva da SAN como objetivo estratégico multidimensional. Vale lembrar que a afirmação desses princípios e perspectivas aparecem desde as conferências estaduais, culminando na Conferência Nacional de SAN.

Assim, a intersetorialidade da SAN e a participação social nas políticas públicas voltadas para sua promoção iriam desaguar na apropriação, pelo campo da SSAN/DHAA, da perspectiva brasileira de organizar as políticas públicas na forma de sistemas, quando então o CONSEA dá início à discussão sobre a montagem do SISAN na forma de uma Lei Orgânica própria, a LOSAN. Essa construção conjunta governo-sociedade civil contou com contribuições oriundas de outras experiências de sistemas de política pública, como o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), guardadas as características dife-

renciais pretendidas para o futuro SISAN.

A promoção da intersetorialidade, ou da articulação entre as políticas e programas de alimentação e nutrição que historicamente vêm sendo implementadas por diferentes setores de governo, já se colocava como questão estratégica para as políticas públicas desde a década de 1950. No entanto, trata-se de um princípio de difícil implementação, não só pela trajetória histórica de fragmentação das ações governamentais no Brasil, mas também por afetar interesses e disputas em torno da alocação de recursos e dos espaços de poder e de influência na agenda pública (Burlandy, 2009).

Os novos desafios representados pela agenda do CONSEA e pelas políticas de SAN do governo Lula evidenciaram a carência de estudos (acadêmicos ou não) e de formulações para embasar as proposições da sociedade civil, carência que repercutiu nas reuniões da Coordenação do FBSSAN em busca da mobilização de conhecimento existente a respeito do uso do enfoque sistêmico seja para abordar questões de SSAN/DHAA (sistemas de SAN), seja como critério organizador de políticas públicas (SISAN).

Considerando a composição plural do FBSSAN, em termos de experiências político-institucionais e atuação em diferentes campos de políticas públicas, diversas instituições que o integram participaram dos processos de construção do SUS e do SUAS. Portanto, reflexões sobre sistemas nacionais de políticas no contexto do Sistema Federativo brasileiro pautaram, em grande medida, a proposição de mecanismos e processos de definição de atribuições dos distintos entes federativos (governo federal, estados, municípios e Distrito Federal), bem como estratégias de interlocução entre eles. Uma distinção importante do SISAN refere-se ao princípio da intersetorialidade. Ainda que esse princípio também norteie outros sistemas nacionais como o SUS, trata-se de um parâmetro identitário do SISAN que é, por constituição, um sistema que abarca diferentes campos de políticas,

ministérios e secretarias estaduais e municipais, diferente do SUS e do SUAS que são sistemas vinculados a um setor específico (Saúde e Assistência).

Portanto, no caso do SISAN, a lógica sistêmica de organização de políticas se complexifica e coloca outros desafios para o processo de implementação. Como dito anteriormente, o Fórum é composto por organizações que têm experiências de atuação em âmbito internacional, nacional, regional e local e que implementam diversos tipos de ação: iniciativas voltadas para influenciar o processo decisório governamental; estratégias de mobilização de atores no plano local; formação e educação popular; economia solidária; ações voltadas para grupos específicos, como mulheres trabalhadoras rurais e urbanas, agricultores e agricultoras de base familiar; entre outros. Portanto, mais uma vez, a pluralidade de organizações que integram o FBSSAN foi fundamental para a construção de propostas de programas pautados em desenhos operacionais intersetoriais e participativos.

Considerações finais

A título de considerações finais, ressaltamos que recuperar a trajetória de constituição do FBSSAN é fundamental para registrar elementos que favoreceram a consolidação de um ator estratégico que vem sendo capaz de incidir de forma propositiva, criativa e inovadora nas políticas públicas nacionais. Além disso, indica a vitalidade política de parte da sociedade civil brasileira, mobilizada em torno de pautas que são fundamentais para reduzir as desigualdades e a pobreza, promover saúde e proteção social, como aquelas que configuram o campo temático da SSAN e do DHAA.

A experiência do FBSSAN indica a potencialidade de uma interlocução simultânea de atores da sociedade civil entre si e com setores de governo no âmbito de municípios, estados e no plano federal desde a sua gênese. Além disso, a pluralidade e a diversidade de composição do Fórum, traços marcantes de sua constituição que permanecem até os dias atuais, potencializaram sua capacidade de afetar os processos decisórios governamentais de forma qualificada, especialmente por meio de sua atuação no CONSEA. Essa peculiaridade contribui para a formulação de propostas políticas abrangentes e intersetoriais e para uma incidência política pautada em perspectiva ampla e integrada das questões alimentares e nutricionais no contexto dos sistemas alimentares. A capacidade propositiva do Fórum, associado a outras redes de instituições da sociedade civil que também atuam nos temas da alimentação e nutrição no Brasil, tem sido fundamental para a consolidação da SSAN e do DHAA como objetivos estratégicos de políticas públicas.

A difícil transição para o governo iniciado em 2023 colocou novos desafios para reconstruir programas e instituições comprometidas, quando não desmontadas, num quadro de profundo retrocesso político-institucional do país. Tem início a reconstrução das agendas, entre as quais a da SSAN/DHAA. Nesse momento, também, integrantes do FBSSAN cumpriram papel protagonista na equipe de transição, coordenando a interlocução com a sociedade civil atuante nessa área. Plenárias com ampla participação visaram tomar conhecimento das principais proposições constantes nos relatórios finais dos GTs da Transição, apontando o balanço das ações, os alertas emitidos e as propostas de estruturas de governo no que diz respeito à SSAN, como também

o delineamento de estratégias de ação até a posse do novo governo e em seus primeiros momentos, com destaque para o processo até a reinstalação do CONSEA.

Com a divulgação dos inquéritos da Rede PENSSAN (2021; 2022) – VIGISAN I e II – revelando números assustadores da fome no Brasil no período 2020-22, entre os pontos abordados num primeiro momento nos trabalhos da transição, destacaram-se a necessidade de restabelecimento do financiamento adequado do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); o entendimento de que o combate à fome deve ser feito com preocupação sobre a quantidade e a qualidade dos alimentos; e a percepção de que a promoção da SAN tem impacto direto na condição de saúde das populações. Foram reforçados diferentes públicos considerados na agenda de SAN, a saber, crianças, mulheres, juventude, população negra, povos e comunidades tradicionais, quilombolas, povos originários, além de menções relevantes a migrantes. Na sequência desse processo, integrantes do FBSSAN passaram a estar envolvidos nos grupos dedicados a recompor programas, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), ou a desenhar novas ações, como a de uma política nacional de abastecimento alimentar.

Um grupo foi formado para conduzir as ações possíveis até a efetiva reinstalação do CONSEA, que deve manter a composição que tinha quando de sua extinção em termos das entidades que o integram e de sua Presidência, tendo sido apontada a necessidade de atualizar essa composição na 6ª Conferência Nacional de SAN, realizada em 2023.

Bibliografia

o apontada a necessidade de atualizar essa composição na 6ª Conferência Nacional de SAN, realizada em 2023.

BRASIL. *Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006*. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm.

BRITO, F. R. S. S.; BAPTISTA, T. W. F. Sentidos e usos da fome no debate político brasileiro: recorrência e atualidade. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 37, n. 10, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/QsKwnNkdFdDrbpBcVY-GcYwz/abstract/?lang=pt>.

BURLANDY, L. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 14, n. 3, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/DfcQzJ7fGMVkdDF3bbdKzM5Q/abstract/?lang=pt#>.

CONSEA. *Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional*: Textos de Referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: CONSEA, 2004. Disponível em: https://alimentacaosaudavel.org.br/wp-content/uploads/2022/11/72.Principios_e_Diretrizes_de_uma_Politica_de_Seguranca_Alimentar_e_Nutricional.pdf.

COSTA, C. G. A. *Segurança alimentar e nutricional: significados e apropriações*. São Paulo: AnnaBlume; Fapesp, 2011.

LEÃO, M.; MALUF, R. S. *A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira*. Brasília: ABRANDH;Oxfam, 2012.

MALUF, R. S. Política dos alimentos e participação social no Brasil: alcances de um campo contra-hegemônico. In: SCHUBERT, M. N.; SCHNEIDER, S.; TONIN, J. (Orgs.). *Desafios e tendências da alimentação contemporânea: consumo, mercados e ação pública*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2023.

MENEZES, F. Food Sovereignty: A vital requirement for food security in the context of globalization. *Development*, v. 44, 2001.

PINHEIRO, A. R. O. *Análise histórica do processo de formulação da política nacional de segurança alimentar e nutricional (2003-2006): atores, ideias, interesses e instituições na construção do consenso político*. Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.realp.unb.br/jspui/handle/10482/8168>.

REDE PENSSAN. *Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil: VIGISAN*. São Paulo: Rede PENSSAN, 2021. Relatório final. Disponível em: http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf.

REDE PENSSAN. *II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil: II VIGISAN*. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert; Rede PENSSAN, 2022. Relatório final. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>.

SWINBURN, B. *et al.* The Global Syndemic of Obesity, Undernutrition, and Climate Change: *The Lancet* Commission report. *The Lancet*, v. 393, n. 10173, 2019. Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(18\)32822-8/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(18)32822-8/fulltext).

CAPÍTULO 2

A potência dos encontros nacionais do FBSSAN: a história contada a partir dessa perspectiva

Gabriele Carvalho de Freitas

É muita história, são 22 anos, 26 anos, 24 anos de organização mesmo. 24 anos de organização e mais uns 5 ou 6 de pré-articulação. Foram uns 30 anos, eu diria, ao todo são uns 30 anos. Desde 80. De 80... então são 40 anos.
Freitas (2021)

O Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN)¹ tem sua gênese concretizada em um encontro realizado em 1998 na cidade de São Paulo. É resultado de uma intensa mobilização em torno da pauta da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), que, desde a segunda metade dos anos 1980, vinha sendo debatida em diferentes espaços de governo e entre a sociedade civil.

Este capítulo se dedica a analisar a história do FBSSAN a partir dos encontros realizados após a sua criação². Foram nesses encontros que pautas do campo da SAN amadureceram e se consolidaram como agendas estratégicas, para além de contribuir com o debate público de temas que permearam diferentes governos.

¹ A palavra soberania só foi incorporada ao nome do FBSSAN na ocasião de seu 6º Encontro Nacional, em 2009, após um extenso debate conceitual. Até então, era denominado Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional.

² Este capítulo é baseado na tese de doutorado da autora (Freitas, 2021), denominada Nada a temer senão o correr da luta: a trajetória do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN).

O início dos anos 1990 foi um período em que a agenda de segurança alimentar³ ganhou destaque, especialmente após a divulgação dos dados do Mapa da Fome que anunciava 32 milhões de pessoas passando fome no Brasil. Foi também nesse período que o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) foi criado no âmbito da gestão federal e, em 1994, realizou a 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar, um marco na história dessa agenda.

Com a mudança de governo em 1995, o presidente Fernando Henrique Cardoso, ao assumir, decidiu por encerrar as atividades do CONSEA e criou o Programa Comunidade Solidária. Essa decisão repercutiu de diferentes formas. Para Maluf (2007), a extinção do CONSEA foi impulsionada por quatro fatores, são eles: a novidade do tema; o caráter de transição do governo Itamar Franco; a resistência dos controladores da política econômica; e a frágil atuação da maioria dos conselheiros. O fato é que, apesar da interrupção dos trabalhos do CONSEA, a sociedade civil seguiu organizada em prol da agenda de enfrentamento da fome e foi, ao longo de todo esse período, construindo o campo de estudo e política da SAN.

Foi nesse hiato, do ponto de vista institucional, em que o CONSEA não mais existia, que o FBSSAN foi criado. Essa história tem um início marcado pela Cúpula Mundial da Alimentação realizada em 1996, em Roma. Foi a primeira vez, desde a redemocratização, que o governo brasileiro se organizou junto à sociedade civil para a escrita de um documento que reunisse consensos e conflitos no que dizia respeito às políticas voltadas para a segurança alimentar. À época, a dimensão nutricional ainda não estava incorporada no conceito.

Em paralelo à Cúpula Mundial, foi realizado um fórum que reuniu representantes da sociedade civil de cerca de 80 países. O principal produto desse fórum foi uma declaração que expressava as

³ A palavra nutricional passou a fazer parte do nome do CONSEA posteriormente e do nome da Conferência a partir da sua segunda edição.

propostas da sociedade civil para alcançar a segurança alimentar. Na declaração, as organizações firmaram o compromisso de fiscalizar as deliberações da Cúpula; se mobilizaram para que fosse adotado um código de conduta que regulasse as atividades dos envolvidos na realização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA); e propuseram uma convenção global sobre segurança alimentar que apoiasse os governos no desenvolvimento e implementação de planos de segurança alimentar nacionais. Foi nesse momento que o conceito de soberania alimentar foi lançado e definido:

O direito internacional deve garantir o direito à alimentação, assegurando que a soberania alimentar tenha prioridade sobre as políticas macroeconômicas e a liberalização comercial. Os alimentos não podem ser considerados como simples mercadorias, dada sua dimensão cultural e social.

Cada nação deve ter o direito à soberania alimentar a fim de alcançar o nível de suficiência alimentar e qualidade à soberania alimentar a fim de alcançar o nível de suficiência alimentar e qualidade nutritiva que julga adequado sem sofrer qualquer tipo de represália [...].

Todos os países e povos têm o direito de desenvolver sua própria agricultura. A agricultura preenche múltiplas funções, todas essenciais à obtenção da segurança alimentar (Fórum das ONGs, 1996).

Segundo Xavier *et al.* (2018), o conceito de soberania alimentar foi proposto pela Via Campesina durante a Cúpula de 1996. O tema já vinha sendo debatido pelos movimentos camponeses desde 1993 e surgiu a partir da necessidade de reconhecer a importância da dinâmica das produções locais, bem como reforçar o direito e autonomia dos Estados-nação em definir suas próprias políticas agrícolas e agrárias.

Ainda no que diz respeito aos desdobramentos da Cúpula, no retorno ao Brasil, dois grupos de trabalho foram criados. O primeiro deles voltado para o debate sobre os indicadores de segurança alimentar, e o segundo criado a partir da mobilização da sociedade civil organizada que manteve as articulações em prol do fortalecimento da agenda e amadurecimento do tema. Esses grupos de trabalho foram os embriões do FBSSAN.

É no encontro que as coisas acontecem: o FBSSAN e a construção da agenda de SAN no Brasil

Ao longo desses 25 anos, foi através de seus encontros nacionais que o FBSSAN promoveu os principais debates conceituais e construiu uma agenda compartilhada para a SAN e o DHAA. O primeiro encontro, considerado o encontro de criação do Fórum, aconteceu no período de 3 a 5 de novembro de 1998 em São Paulo. O evento contou com a participação de 40 entidades da sociedade civil e teve como objetivo identificar e aprofundar respostas para os desafios relativos à SAN, com foco em dar continuidade às ações de monitoramento de políticas e proposições pós Cúpula Mundial da Alimentação. A necessidade de oficializar o movimento e as articulações que vinham acontecendo até então eram evidentes, especialmente porque entendia-se que a partir dessa oficialização seria possível uma atuação mais coordenada (Freitas, 2021).

A programação do 1º Encontro Nacional do FBSSAN foi dividida em quatro painéis, a saber: conceituação de Segurança Alimentar e Nutricional (novas contribuições, aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais, direito à alimentação); disponibilidade de alimentos (produção e distribuição, modelos produtivos e sustentabilidade, comércio internacional, questão agrária); acesso aos alimentos (renda, emprego e oportunidades de trabalho, pobreza

rural, políticas sociais); consumo e padrão alimentar (perfil do consumo, hábitos alimentares de compra, qualidade dos alimentos e adequabilidade nutricional). É fato que a multiplicidade temática do encontro reflete a complexidade do conceito de SAN e as dimensões que ele abarca. Os debates, ao longo do 1º Encontro, foram realizados em grupos de trabalho e a principal deliberação foi o indicativo para a criação do Fórum.

No que diz respeito à escolha pelo formato de Fórum, havia um entendimento de que dessa forma o debate e o processo de agregar as opiniões das entidades que o integravam seria mais democrático, inclusive na produção de consensos, sem hierarquias, priorizando a rede (Freitas, 2021). Em ata, a criação do FBSSAN (1998) tinha como missão:

- estimular o desenvolvimento de ações locais/municipais de promoção de SAN sustentável;
- estimular a formação de fóruns e/ou outras formas de articulação da sociedade civil sobre o tema em nível local, estadual e regional;
- colaborar para a capacitação de atores da sociedade civil, visando otimizar a participação efetiva da sociedade nos diferentes espaços de gestão social;
- acompanhar, analisar criticamente e monitorar políticas e ações públicas nacionais e internacionais que guardem relação direta e indireta com SAN sustentável;
- fomentar a elaboração de propostas de políticas e ações públicas nacionais e internacionais;
- colaborar com o Fórum Global de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, a Via Campesina, a Coalizão Popular contra a Fome e Pobreza e outras instâncias de articulação nacional da sociedade civil;

contribuir para a difusão de informações sobre os diferentes aspectos do tema para os membros do FBSSAN e colaborar para a formação de uma opinião pública favorável à SAN sustentável, inclusive por meio dos meios de comunicação em massa;

identificar e catalisar as sinergias entre as diferentes ações da sociedade civil com o sentido de aumentar a eficácia da intervenção pública sobre as políticas nacionais e internacionais sobre o tema;

assegurar que as questões de direitos humanos, de gênero, de identidades culturais e de sustentabilidade permeiem todas as atividades e iniciativas do FBSSAN.

É possível perceber algumas inovações, do ponto de vista conceitual, que a missão do FBSSAN aponta desde sua origem. Questões como alimentação como um direito, gênero, sustentabilidade, cultura, entre outras, estão presentes desde a sua concepção. O DHAA e a defesa da democracia também sempre foram princípios norteadores da atuação do Fórum. Na prática, o FBSSAN se constituiu como uma articulação de instituições, indivíduos e movimentos sociais que tinha a SAN, a soberania alimentar e o DHAA como pautas norteadoras (Freitas, 2021).

Uma Coordenação-Geral foi estabelecida logo que o FBSSAN foi criado. Ao longo dos anos, houve tentativas de estruturá-la de diferentes formas com vistas a garantir a maior representatividade possível. Por fim, priorizou-se as seguintes instâncias: encontro nacional, coordenação ampliada, coordenação executiva e secretaria executiva. Os encontros nacionais passariam, portanto, a ser o espaço para aprovar diretrizes políticas, avaliar o desempenho do Fórum, alterar o regimento e a carta de princípios e eleger a coordenação ampliada.

Ao todo, nesses 25 anos do FBSSAN, foram realizados oito encontros. Em sua grande maioria, os temas dos encontros e as pautas colocadas em debate eram, de alguma forma, atrelados às agendas com maior destaque no âmbito do governo federal no momento em que o encontro aconteceu, como mostram as figuras a seguir.

Figura 1 - Encontros nacionais realizados pelo FBSSAN (1998-2002)

Fernando Henrique Cardoso		
1998	até 2002	2002
<p>Nov/98 - Criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional Encontro de criação do Fórum é considerado o 1º Encontro Nacional, realizada em São Paulo/SP</p>	<p>Não foi possível localizar registros do 2º Encontro, apenas registros de reuniões ao longo desse período, principalmente do GT do Rio de Janeiro</p>	<p>Out/02 - Seminário Nacional de SAN Não foi possível localizar registros do 3º Encontro; no entanto acontece o Seminário Nacional em Olinda/PE para debater SAN e as propostas para o governo que seria eleito</p>
Principais temas/pautas:		
<ul style="list-style-type: none"> •Necessidade de criar uma articulação, um espaço que reunisse movimentos e entidades que estavam debatendo SAN •Monitorar e fiscalizar os desdobramentos dos compromissos firmados pelo governo na Cúpula Mundial de Alimentação (1996) 	<ul style="list-style-type: none"> •Abastecimento, produção e articulação dos movimentos no Rio de Janeiro/RJ •Pautas nacionais: criação de um novo CONSEA, realização de conferências nacionais e comércio internacional 	<ul style="list-style-type: none"> •SAN como eixo estratégico na agenda de governo •Recriação do CONSEA •Criação da Secretaria Nacional de SAN ligada à Casa Civil •Preparação para a 2ª CNSAN •Debate sobre diretrizes para uma política nacional SAN
Estrutura		
<ul style="list-style-type: none"> •Secretaria Executiva •Pontos focais: Comércio Internacional; Produção; Acesso; Consumo; Políticas e Programas; Ação Municipal •Cada ponto focal responderia à Secretaria Executiva 		
4 anos		Menos de 1 ano entre o Seminário e o 4º Encontro

Figura 2 - Encontros nacionais realizados pelo FBSSAN (2003-2009)

Luís Inácio Lula da Silva		
2003 Jul/03 - 4º Encontro Nacional	2006 Abr/06 - 5º Encontro Nacional	2009 Mai/09 - 6º Encontro Nacional
Realizado em São Paulo/SP	Realizado em Belo Horizonte/MG	Realizado em Salvador/BA
Principais temas/pautas:		
<ul style="list-style-type: none"> •Constituição e funcionamento do CONSEA nacional •Capacidade de incidência no processo de elaboração e implementação do Programa Fome Zero •Sistematização de possíveis pautas para levar ao debate no CONSEA •Preparação para a 2ª CNSAN 	<ul style="list-style-type: none"> •Elaboração e implementação da LOSAN •Institucionalização do SISAN •Preparação para a 3ª CNSAN •Dinâmica de funcionamento dos fóruns estaduais e do nacional depois da criação dos CONSEAs: a agenda do FBSAN foi capturada pelas pautas do Conselho? 	<ul style="list-style-type: none"> •Crise do sistema agroalimentar •Impactos da crise financeira de 2008 •Elaboração do PLANASAN •Campanha pela aprovação da EC nº64, pelo direito humano à alimentação
Estrutura		
<ul style="list-style-type: none"> •Comissão Executiva (SP/RJ/BH) •Secretaria Executiva •Comissão Ampliada •Adesão via Carta de Princípios •Setor privado não poderia compor o FBSAN •Debate sobre mudança do nome, com inclusão de “sustentável” - não foi aprovada 	<ul style="list-style-type: none"> •Comissão Executiva (SP/RJ/BH) •Secretaria Executiva •Comissão Ampliada •Adesão via Carta de Princípios •Aspectos de regionalização na composição da coordenação ampliada 	<ul style="list-style-type: none"> •Alguns membros do FBSSAN já estavam muito atuantes nos CONSEAs, especialmente no nacional; há uma avaliação sobre a dificuldade de operacionalizar as atividades <p>O Fórum faz 10 anos e passa a se chamar Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional</p>
Menos de 1 ano entre o Seminário e o 4º Encontro	3 anos	3 anos

Figura 3 - Encontros nacionais realizados pelo FBSSAN (2013-2018)

Dilma Rousseff	Michel Temer
<p style="text-align: center;">2013 Jun/13 - 7º Encontro Nacional</p>	<p style="text-align: center;">2018 Nov/18 - 8º Encontro Nacional</p>
Realizado em Porto Alegre/RS	Realizado no Rio de Janeiro/RJ
Principais temas/pautas:	
<ul style="list-style-type: none"> •Tema mobilizador: Que alimentos (não) estamos comendo? •Impactos do agronegócio •Padrões de consumo e desdobramentos para a saúde da população •Papel do Estado diante dessa conjuntura 	<ul style="list-style-type: none"> •Tema mobilizador: Como (não) falar de comida de verdade se a fome está de volta? •Desmonte das políticas de proteção social •Retorno do Brasil ao Mapa da Fome, aumento da pobreza •Contexto político desfavorável para a mobilização e a participação social •Possível extinção do CONSEA - o que fazer diante dessa conjuntura?
Estrutura	
<ul style="list-style-type: none"> •Comissão Executiva •Secretaria Executiva •Comissão Ampliada •Já não se falava mais da Carta de Princípios 	<ul style="list-style-type: none"> •Núcleo executivo (RJ) •Mobilizadores - divisão por estado •Ausência de uma Secretaria Executiva formalizada
4 anos	5 anos

O percurso das pautas e das agendas do FBSSAN

O ano de 1998, que marca a criação do Fórum, foi também ano eleitoral. Fernando Henrique Cardoso se reelegia e questões como fome e segurança alimentar perdiam ainda mais espaço. No primeiro mandato, ainda que a segurança alimentar já não figurasse como um dos objetivos do Programa Comunidade Solidária e não tivesse se consolidado como uma agenda de governo, o tema ainda aparecia como parte das discussões no âmbito desse programa. O segundo mandato, no entanto, rompeu completamente com qualquer perspectiva dessa discussão, que ficou restrita a alguns espaços do governo. O grupo constituído para dar seguimento aos debates da Cúpula Mundial da Alimentação de 1996 foi descontinuado, e a pauta perdeu ainda mais espaço (Valente, c2004).

Foi nesse contexto que o encontro de 1998, que deu origem ao FBSSAN, foi realizado. O principal tema em pauta nesse encontro foi a necessidade de criar um espaço que reunisse movimentos sociais e demais organizações da sociedade civil que estavam debatendo segurança alimentar e tinham interesse em dar continuidade à construção dessa agenda no país. Outro ponto de especial relevância foi a intenção de seguir no monitoramento e fiscalização dos encaminhamentos da Cúpula de 1996, apesar da descontinuidade do grupo de trabalho pelo governo federal.

Os anos que sucederam à sua criação foram de intensa mobilização social e política. No âmbito da SAN, o espaço para debates e interlocução com o governo estava ainda mais restrito, as iniciativas que poderiam resultar em alguma conformação favorável a políticas de SAN estavam pulverizadas em meio à implementação de outros programas de governo (Valente, c2004).

Recém-criado, o FBSSAN se viu frente ao desafio de fazer a agenda de SAN voltar para a centralidade do debate. Houve um

momento de reivindicação pela recriação do CONSEA que não obteve sucesso, e o Fórum identificou uma oportunidade, com a eleição de novos governadores, para apoiar a criação de conselhos no âmbito estadual. Esse apoio foi fundamental na formulação e gestão de políticas de SAN regionais, com articulação entre os governos e a sociedade civil.

Não há registros próprios do 2º e do 3º Encontro Nacional do FBSSAN, ainda que as atividades do Fórum tenham seguido na articulação e advocacy no campo da SAN, especialmente no que dizia respeito à recriação do CONSEA, caso Luiz Inácio Lula da Silva ganhasse as eleições para presidente em 2002. No período em que se deu o 2º Encontro, foi possível identificar, por meio de outros registros, que, para além da pauta de recriação do CONSEA, também estavam em discussão temas como abastecimento, comércio internacional e realização de conferências em níveis estaduais e municipais (Freitas, 2021).

Mesmo com a ausência de registros próprios, sabe-se que o FBSSAN cumpriu um papel importante nos debates e elaboração do Programa Fome Zero, carro-chefe do primeiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A elaboração do Fome Zero contou com a participação de representantes de ONGs, acadêmicos, pesquisadores e integrantes de movimentos sociais que, de alguma forma, já estavam engajados com essa agenda ao longo dos anos anteriores. Cabe lembrar que esse processo teve início antes, no período que antecedeu às eleições.

Ainda em 2002, foi organizado o Seminário Nacional de SAN, em Olinda (PE), no período de 16 a 18 de outubro. O evento foi resultado de uma articulação entre as seguintes instâncias, organizações e movimentos: Comissão Intersetorial de Alimentação e Nutrição (CIAN), Conselho Nacional de Saúde (CNS), Associação Brasileira de Nutrição (ASBRAN), Conselho Federal de Nutricionistas (CFN), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST),

FIAN Brasil, Plataforma DHESCA, Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH), Warã Instituto Indígena, Comissão Nacional de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados do Brasil (CNDH-OAB), Ministério Público Federal (MPF), Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) e Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG).

Em 2003, quando Lula assumiu a Presidência da República, a agenda dos atores sociais que trabalhavam com o tema ficou voltada para articular a recriação do CONSEA e para garantir os espaços de participação social. Nesse contexto de efervescência política e retomada da centralidade do debate sobre a fome e a SAN, foi realizado, ainda em 2003, na cidade de São Paulo, o 4º Encontro Nacional do FBSSAN, que teve como principais pautas: a composição e o funcionamento do CONSEA; como se daria a incidência no processo de implementação do Programa Fome Zero; e a preparação para a 2ª Conferência Nacional de SAN. O debate sobre quem poderia, ou não, participar do FBSSAN estava em evidência, e foi tomada a decisão da não participação do setor privado. Outra discussão que despontou nesse ano foi a respeito da inclusão ou não da palavra sustentável no nome do Fórum, e naquele momento a opção foi pela não alteração do nome, tendo em vista a prospecção da agenda, porque as demais dimensões da SAN poderiam ganhar mais ou menos destaque a depender da pauta e, portanto, a mudança seria inviável – com o passar do tempo, porém, esse entendimento mudou, uma vez que a palavra soberania foi posteriormente incorporada. Um dos produtos do 4º Encontro foi uma carta, cujo conteúdo explicita a participação do FBSSAN na elaboração de propostas direcionadas para o governo que acabara de assumir (FBSSAN, 2003).

O 5º Encontro Nacional do FBSSAN aconteceu na cidade de Belo Horizonte, em abril de 2006. Reuniu cerca de 150 participantes e representantes de fóruns de 24 estados. A principal pauta do 5º Encontro foi o debate em torno da Lei Orgânica de Segurança

Alimentar e Nutricional (LOSAN), inspirada na experiência de Minas Gerais e que viria a ser publicada em setembro desse mesmo ano. Nesse período, os conselhos estaduais já estavam instituídos e havia uma avaliação do quanto esse movimento reverberou na atuação e composição dos fóruns estaduais e no FBSSAN, ressaltando o importante papel da sociedade civil organizada e o cuidado no apoio e proposição de agendas para o governo.

O 6º Encontro Nacional marca os 10 anos do FBSSAN. Realizado em Salvador, em 2009, a principal pauta em debate foram as questões relacionadas à soberania. Foi um período marcado pelas consequências da crise financeira de 2008, que gerou impactos em toda a cadeia – da produção ao consumo dos alimentos. Importante destacar que nesse período a publicação da LOSAN completava três anos e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) já estava institucionalizado. É nesse contexto que o FBSSAN acaba incorporando o termo soberania em seu nome e é fortalecido na campanha pela Emenda Constitucional pelo Direito Humano à Alimentação (EC nº 64), que se configurou como um direito constitucional em fevereiro de 2010.

O 7º Encontro aconteceu em Porto Alegre, em 2013. O tema do encontro foi *Que alimentos (não) estamos comendo?*, e é o primeiro encontro em que o FBSSAN propõe um tema mobilizador. A temática estava fortemente vinculada à reflexão sobre os modelos de produção, comercialização e consumo e sua influência nas escolhas alimentares, para além dos impactos ainda sentidos da crise de 2008 e os desdobramentos na política.

O 8º Encontro foi realizado no Rio de Janeiro em 2018, com o tema *Como (não) falar de comida de verdade se a fome está de volta?*. Importante dar destaque para o contexto político, o ano foi marcado pela disputa eleitoral presidencial e pelo fortalecimento da extrema-direita no país, para além da adoção de políticas neoliberais que, desde 2016, vinham sendo sistematicamente

implementadas e que resultaram no aumento do desemprego, da extrema pobreza e no desmonte ou esvaziamento de pautas e políticas consideradas fundamentais para garantia dos direitos básicos da população. A carta política resultado desse encontro, com o tema *FBSSAN: 20 anos de ativismos e resistência – sem democracia não há Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional*, explicita o posicionamento aguerrido da sociedade civil organizada (FBSSAN, 2018).

Considerações finais

A partir desta breve análise dos encontros nacionais do FBSSAN é possível identificar o avanço de pautas estratégicas que ajudam a compreender a consolidação do campo da SAN no Brasil. É fundamental destacar que a análise evidencia o papel e o comprometimento da sociedade civil organizada em torno dessa agenda, que por muitas vezes pautou de forma direta ou indireta ações no âmbito do governo federal.

Ficam evidentes a importância e o fortalecimento de espaços como os encontros nacionais do FBSSAN, já que é por meio deles que ocorrem o compartilhamento e amadurecimento de temas que estão em debate e que versam sobre ou têm alguma articulação com a SAN e o DHAA. É também nesses espaços que se dão as trocas de formatos de gestão do FBSSAN, o que possibilita a inserção de novos quadros, tornando possível garantir sua renovação.

Cabe observar que o Fórum foi criado em um contexto controverso do ponto de vista político, em um governo que descontinuou ações, programas e políticas de SAN. Esse coletivo completa 25 anos resistindo aos mais diversos cenários, sempre em defesa da democracia e do DHAA. O FBSSAN foi e ainda é um importante ator na construção e consolidação das políticas de SAN, para

além de viabilizar encontros nacionais como espaços de acolhida, troca de conhecimento e aprofundamento de agendas.

Em contexto desfavoráveis, o Fórum se afirmou como articulador e mobilizador de diversos movimentos, organizações, associações, seja no âmbito nacional, seja por meio dos fóruns estaduais. É indiscutível o papel que o FBSSAN cumpre na consolidação da SAN e nas ações de enfrentamento da fome no país. É necessário que se cultive espaços como esse, é urgente que continuemos a acreditar que o coletivo é capaz de avançar, se fortalecer e provocar mudanças.

Bibliografia

BRASIL. *Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006*. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm.

BRASIL. Congresso Nacional. *EC nº 64, de 4 de fevereiro de 2010*. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Brasília: Congresso Nacional, 2010. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=EMC&numero=64&ano=2010&ato=491ETQ61EMVpWTf2d>.

FBSSAN. Proposta de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional. *In*: Encontro Nacional do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, 1., São Paulo, 3-5 nov. 1998. *Anais* [...]. Brasília: FBSSAN, 1998. Ata de criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional.

FBSSAN. Carta Aberta do IV Encontro Nacional. *In*: Encontro Nacional do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, 4., São Paulo, 2003. Anais [...]. São Paulo: FBSSAN, 2003.

FBSSAN. Como (não) falar de comida de verdade se a fome está de volta?. *In*: Encontro Nacional do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, 8., Rio de Janeiro, 12-14 nov. 2018. Anais [...]. Rio de Janeiro: FBSSAN, 2018. Carta Política. Disponível em: https://fbssan.org.br/wp-content/uploads/2018/11/cartapolitica8encontro_FBSSAN.pdf.

FÓRUM DAS ONGS. *Lucro para alguns ou alimentação para todos*: Soberania e segurança alimentares para eliminar a globalização da fome. Roma: [s. n.], 1996. Declaração endereçada à Cúpula Mundial da Alimentação, 14 nov. 1996.

FREITAS, G. C. de. *Nada a temer senão o correr da luta*: a trajetória do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN). Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) - Instituto de Medicina Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://www.bdtd.uerj.br:8443/bitstream/1/17693/2/Tese%20-%20Gabriele%20Carvalho%20de%20Freitas%20-%202021%20-%20Completa.pdf>.

MALUF, R. S. *Segurança Alimentar e Nutricional*. Petrópolis: Vozes, 2007.

VALENTE, F. L. S. *A política de insegurança alimentar e nutricional no Brasil de 1995 a 2002*. [S. l.: s. n.], c2004. Disponível em: http://plataforma.redesan.ufrgs.br/biblioteca/pdf_bib.php?COD_ARQUIVO=14125#:~:text=Na%20perspectiva%20do%20governo%20FHC,pobreza%20e%20da%20exclus%C3%A3o%20social.

XAVIER, L. P. et al. Soberania alimentar: proposta da via campesina para o sistema agroalimentar. *Brazilian Journal of Development*, v. 4, n. 7, 2018. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/532>.



CAPÍTULO 3

Os fóruns estaduais de SSAN: a experiência de Pernambuco

Catarine Santos da Silva, Maria Zênia Tavares da Silva,
Sônia Lucia Lucena Sousa de Andrade

A participação social no controle das políticas públicas sempre foi um desejo de quem trabalha em prol da efetivação dos direitos humanos. O monitoramento e a avaliação dos programas e ações que objetivavam acompanhar o desempenho dessas políticas foram, por muito tempo, realizados de forma vertical, muitas vezes sem a publicação dos resultados, especialmente no período do governo militar. Apesar dessa realidade e das dificuldades, pesquisadores/as e entidades da sociedade civil sempre se mantiveram atentos em acompanhar os resultados dessas políticas.

Em Pernambuco, na época do governo militar, um grupo de nutricionistas criou o Movimento de Indignação contra a Fome que procurava atualizar as informações sobre indicadores importantes dessa problemática e divulgá-las para a sociedade. Em 1990, o Perfil Epidemiológico da Mortalidade Infantil na Cidade do Recife mostrou que 83% das crianças que tinham ido a óbito foram vítimas da desnutrição como causa básica ou associada à morte.

Ainda nesse período, com a participação do Movimento pela Ética na Política e a criação da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, houve um grande impulso da luta de combate à fome. No início, houve um grande equívoco dos organizadores

locais por entender que apenas as organizações da sociedade civil deveriam participar dessa luta, negando inclusive a participação de universidades. Modificada essa decisão, ocorreu grande entusiasmo com participação efetiva de parte da sociedade.

Não podemos desconsiderar a importância histórica do estado de Pernambuco nessa luta contra a fome: desde Josué de Castro, seguida de Nelson Chaves, Naide Teodósio, Dom Helder Câmara, Malaquias Batista e outros que deram uma grande contribuição para a luta no estado e no Brasil. É importante fazer referência a entidades como o Centro Josué de Castro, o Centro Nordestino de Medicina Popular (CNMP), a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) que sempre estiveram atentos para o monitoramento e a divulgação dos resultados encontrados em diferentes espaços de participação. No entanto, apesar desse histórico, não avançamos muito em ações permanentes que atendessem às demandas da população e nem convencessem os governos municipais e o estadual a colocarem o tema da fome como uma agenda prioritária.

Vale ressaltar que, em 1994, com o apoio da FASE Nordeste, foi realizada a primeira Conferência Municipal de Segurança Alimentar do Recife. Essa conferência teve como objetivos discutir os conceitos de cidadania e de segurança alimentar para possibilitar a elaboração de políticas concretas e instrumentos efetivos que assegurassem a parceria da sociedade civil e do Estado na erradicação da fome e da miséria; e contribuir, durante o processo de conferência, para a construção do novo modelo de desenvolvimento e de democratização da sociedade e da nova relação Estado-sociedade civil com priorização da participação cidadã nas políticas públicas. Ficou bem definida a importância de tal participação na construção de políticas públicas.

Já em 2002, entre os dois turnos da eleição presidencial, no seminário nacional realizado no Centro de Convenções de Olinda (PE),

com Dom Mauro Morelli à frente e participação de vários estados do Brasil, foi discutida uma agenda com propostas bem definidas pela sociedade civil a ser entregue aos candidatos à Presidência da República. Nesse evento, foi anunciada a existência do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, ainda nos seus primórdios, e solicitada por alguns presentes a participação de representantes do Nordeste no Fórum.

Em novembro de 2002, em reunião realizada no Departamento de Nutrição da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), ficou definido um encontro no dia 13 de dezembro de 2002 para discutir o Projeto Fome Zero e criar um fórum estadual de segurança alimentar. Além de representantes da UFPE, estavam presentes nesse evento a Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), o Centro Josué de Castro, o CNMP, o Grupo Origem – com importante trabalho sobre aleitamento materno –, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a Ação da Cidadania, a organização social Diaconia, o Centro de Assessoria e Apoio aos Trabalhadores e Instituições Não-Governamentais Alternativas (CAATINGA), a Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA), o Centro Sabiá, o Grupo de Estudos de Nutrição e Saúde, a Pastoral da Criança, o Serviço de Tecnologia Alternativa, o Conselho Regional de Nutricionistas da 6ª Região (CRN-6) e o Centro Colaborador de Alimentação e Nutrição. Estavam presentes ainda as prefeituras do Recife, Olinda, Cabo, Mirandiba, Camaragibe, Moreno e Igarassu.

O Fórum Estadual de Segurança Alimentar, posteriormente Fórum Estadual de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional de Pernambuco (FESSAN-PE), passou a funcionar com reuniões mensais com apoio do Grupo Origem. Para facilitar o acesso aos participantes, as reuniões ocorriam no centro da cidade do Recife. Com a posse do governo Lula e a definição da sua agenda prioritária de combate à fome, havia um entusiasmo muito grande dos participantes em contribuir para a concretização dessa agenda.

Infelizmente, por falta de financiamento para garantir as despesas de locomoção para os membros das entidades participarem, ocorreu um esvaziamento dessas reuniões.

Após a posse do governo Lula, iniciam-se as discussões para a criação do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado de Pernambuco (CONSEA-PE). Embora o FESSAN-PE não tenha sido convidado a participar dessa discussão, foi acordado pelo Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável de Pernambuco (CDRS-PE) que na composição do CONSEA-PE haveria um lugar a ser ocupado pelo FESSAN-PE. Dentre as entidades participantes do Fórum, foram escolhidos o Centro Josué de Castro e o CNMP. Outras entidades que faziam parte do FESSAN-PE foram convidadas diretamente.

Quando o CONSEA-PE passou a funcionar, foi verificado um esvaziamento intenso do FESSAN-PE pelos motivos anteriormente apresentados, com destaque para a falta de recursos para financiar os eventos e as reuniões. O Grupo Origem, principal parceiro, encerrou as suas atividades, o que dificultou ainda mais o funcionamento do Fórum.

Mais de uma década depois, no ano de 2019, diante de um cenário de desmonte da política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e após mobilização e articulação da sociedade civil para o Banquetaço, ação que ocorreu em diversos estados para denunciar a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), as plenárias do FESSAN-PE voltaram a ser realizadas, dessa vez no Sindicato dos Trabalhadores e das Trabalhadoras em Educação de Pernambuco (SINTEPE).

Em virtude da dificuldade de funcionamento nos anos anteriores, o sentimento em 2019 era de retomada das atividades, com ideias para ampla divulgação e mobilização de novas instituições e atores sociais.

Foram criados um logotipo para o FESSAN-PE e contas nas redes sociais mais utilizadas na época (WhatsApp, Facebook e Instagram). Também foi elaborado material para ser impresso, como folders, banner, bandeira, a fim de realizar divulgação nos espaços em que o FESSAN-PE se fizesse presente. A partir de 2020, em decorrência da pandemia de Covid-19, o FESSAN-PE começou a realizar plenárias no formato virtual, com grande esforço das entidades participantes em virtude da crise política e sanitária da época.

Em dois momentos distintos, o FESSAN-PE esteve na Presidência do CONSEA-PE e contou com representações em coordenações de câmaras temáticas desse Conselho. Em 2023, ano da retomada do CONSEA e da 6ª Conferência Nacional de SAN, representantes do FESSAN-PE participaram das etapas municipais e estadual, além de articular a organização, no âmbito do estado de Pernambuco, da 1ª Conferência Livre de Segurança Alimentar e Nutricional dos Agrestes-PE, em formato virtual, com o tema *O protagonismo das mulheres na luta para erradicar a fome e garantir direitos*. Nessa ocasião, foram mobilizadas mulheres do Agreste pernambucano. Pelo caráter virtual, além de representantes do Agreste, diversos municípios de todo o estado se fizeram presentes.

O FESSAN-PE também teve participação efetiva na organização e realização da 6ª Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Pernambuco (6ª CESANS). Houve importante pressão frente ao governo estadual para que a 6ª CESANS ocorresse. Diante da ameaça da não realização, com vários adiamentos, chegou-se no limite da data para realização de conferências estaduais e foi necessária a permissão do CONSEA para Pernambuco realizar sua conferência fora do prazo oficialmente estabelecido.

A participação do FESSAN-PE na organização da 6ª CESANS

contribuiu para dar mais visibilidade ao Fórum, pois foi aproveitado o momento para reunir representações da sociedade civil com o objetivo de mobilizar e estimular a criação de grupos para discutir a SAN nos municípios. Recentemente, o FESSAN-PE apoiou a criação do Fórum Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (FMSAN) de Camaragibe, município localizado na Região Metropolitana do Recife (RMR). Além deste, outro fórum municipal que vem se fortalecendo nos últimos anos é o FMSAN de Jaboatão dos Guararapes, segundo município mais populoso do estado, também localizado na RMR.

Vários são os desafios enfrentados pelo FESSAN-PE para sua continuidade. Atualmente, o FESSAN-PE tem funcionado com um esforço muito grande de algumas entidades da sociedade civil, visto não ter recursos financeiros (ainda um grande problema vivenciado) para o desenvolvimento das atividades e para custear o deslocamento dos integrantes a fim de realizar plenárias presenciais. O sentimento de necessidade de fortalecimento do Fórum e o reconhecimento da sua importância são presentes naqueles que integram esse coletivo. Acreditamos que a parceria estabelecida com o Ministério Público de Pernambuco (MPPE) fortalecerá as ações do FESSAN-PE. Uma das atividades previstas, a ser realizada coletivamente (FESSAN-PE, MPPE e universidades), é a orientação sobre como acessar formulários de denúncia de violação do direito humano à alimentação no site do Núcleo de Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas Josué de Castro (Núcleo Dhana), vinculado ao MPPE. Essa ação poderá contribuir para uma maior aproximação da sociedade com o MPPE e para mais celeridade no atendimento às denúncias de violação do direito humano à alimentação.

Debate sobre a conjuntura

Conforme explicitado acima, o FESSAN-PE tem enfrentado muitas dificuldades para sua manutenção. Apesar dos desafios, tem havido esforço para manter suas atividades e procura por ocupar os espaços possíveis de discussão sobre a Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN) no estado de Pernambuco. O FESSAN-PE continua a participar ativamente das atividades do CONSEA-PE com dois representantes (titular e suplente) e ocupa a Secretaria-Geral desse Conselho.

As últimas pesquisas sobre SAN realizadas no Brasil geraram uma preocupação adicional devido aos resultados negativos. Uma pesquisa realizada pelo Departamento de Nutrição da UFPE também apresentou dados preocupantes. A 4ª Pesquisa Estadual de Saúde e Nutrição (IV PESN), realizada entre 2015 e 2016, mostrou que, dentre os 1.008 domicílios avaliados, 68,4% estavam em situação de Insegurança Alimentar (IA) (25,3% em IA leve, 31,4% em IA moderada e 11,7% em IA grave) (Silva *et al.*, 2022).

Os resultados do *II Inquérito de Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid- 19* (II VIGISAN) (Rede PENSSAN, 2022) nos estados brasileiros mostraram que o Nordeste tem 31,9% de domicílios com segurança alimentar, 29,6% com IA leve, 17,4% com IA moderada e 21% com IA grave. Em Pernambuco, a situação é um pouco melhor no que concerne ao percentual de segurança alimentar e IA leve e moderada, quando comparado ao Nordeste: 40,9% com segurança alimentar, 22,8% com IA leve, 14,1% com IA moderada e 22,2% com IA grave. Ainda assim, consideramos que tais resultados são bastantes negativos e recomendam ações imediatas para o seu enfrentamento, visto que mais da metade da população do estado está em situação de IA, ou seja, tem violado seu direito à alimentação adequada.

O que mais preocupa diante desses resultados é a falta de compromisso do governo estadual para enfrentar o problema. O CONSEA-PE continua, nos últimos vinte anos, ou seja, ao longo da sua existência, sem apoio necessário para encaminhamento de suas propostas e para o seu funcionamento. Mesmo considerando que o estado de Pernambuco tomou a iniciativa de aderir ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e elaborou dois planos estaduais, na prática a execução das ações programadas são muito incipientes e sem o controle e a avaliação necessários.

Os municípios também têm respondido muito pouco às solicitações realizadas pelo CONSEA-PE ao longo de sua existência. A maioria não considera que o tema da SAN seja de responsabilidade da esfera municipal, e sim do governo federal. Com muito esforço do CONSEA-PE, um percentual pouco expressivo conta com CONSEAs municipais e menos ainda tem fórum municipal de SAN em funcionamento.

Diante dessa realidade, sentimos que o FESSAN-PE necessita conseguir financiamento para realizar as atividades previstas, como também um espaço para o seu funcionamento. Conforme apontado anteriormente, desde a pandemia, as reuniões têm sido remotas.

Nesse momento em que recrudescem as iniciativas de combate à fome no Brasil, outros espaços estão sendo criados com objetivos alinhados aos que propõe o FESSAN-PE. O MPPE criou o já mencionado Núcleo Dhana. O FESSAN-PE participa, quando convidado, das atividades realizadas pelo Núcleo e reconhece sua importância, principalmente por ser um caminho para cobrar dos municípios a exigibilidade do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas (DHANA) no estado de Pernambuco. Em 2023, foi criada a Frente Parlamentar de Combate à Fome na Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (ALEPE).

Membros do FESSAN-PE têm participado ativamente, dando apoio às atividades dessa frente.

Sem embargo, a situação da Insegurança Alimentar e Nutricional (InSAN) permanece preocupante em todos os estados do Nordeste. Apesar dos esforços e do reconhecimento da importância do controle social, sabemos que nem os CONSEAs e nem os fóruns de SSAN estão funcionando na sua plenitude nessa região. Em outubro de 2023, fizemos uma consulta online a todos os presidentes dos CONSEAs estaduais sobre a existência e o funcionamento dos fóruns nos respectivos estados e recebemos apenas quatro respostas: Minas Gerais (MG), Alagoas (AL), Santa Catarina (SC) e Pará (PA). Destes, os estados de MG e AL não possuem fórum em funcionamento. Os estados de SC e PA possuem fórum com coordenação coletiva/colegiada e integrantes que participam ativamente do CONSEA estadual (como é o caso de Pernambuco), a fim de articular e fortalecer o sistema.

Desde a publicação dos I e II VIGISAN (Rede PENSSAN, 2021; 2022a; 2022b) que o tema da InSAN voltou a fazer parte do noticiário nacional. Os dados alarmantes registrados nessas pesquisas, principalmente após a pandemia de Covid-19, chamaram a atenção não apenas pela volta do país ao Mapa da Fome, como também pelo alto percentual de pessoas em InSAN em todo território brasileiro. Em 2014, o Brasil saiu do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), e havia uma grande expectativa de que essa situação fosse permanente, desde que se mantivesse todas as ações de intervenção em execução. Nos últimos governos federais, houve descontinuidade e subfinanciamento de vários programas da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), tendo como consequência um grande retrocesso refletido na volta do país ao Mapa da Fome e uma alta prevalência de InSAN na população.

Além dos dados por estado, foi possível verificar o percentual e perfil da população com InSAN: maior prevalência na população negra, em domicílios com mulheres como chefes de família, nas regiões Norte e Nordeste, nas famílias com baixa renda, baixa escolaridade, moradores da zona rural. Ou seja, alguns dados se assemelham aos resultados encontrados em pesquisas do início da década de 1990.

Diante disso, é mais do que urgente retomar as políticas afirmativas para enfrentamento da fome, algumas que já foram anteriormente executadas e apresentaram resultados positivos, atualizando-as de modo a serem compatíveis com a realidade atual. A mudança de governo, que estabelece a SAN como agenda prioritária, traz a perspectiva de que num futuro próximo possamos esperar mudanças positivas e significativas nesses indicadores.

O Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), ao longo de sua existência, tem dado uma contribuição importante na formação de diferentes atores que fazem parte desse projeto de construção de políticas públicas na área de SSAN. Ao ser reinstalado o CONSEA em 2003, havia na sua composição muitos participantes que tinham domínio desse tema através de formação feita pelo FBSSAN. Isso contribuiu muito para os avanços que o país teve nesse momento histórico.

O papel do FBSSAN nesse processo formativo, como também nas intervenções em curso nas políticas públicas, é de vital importância para orientar os membros dos fóruns estaduais, especialmente os que têm representação nos CONSEAs estaduais. Outra ação muito positiva é a articulação política ao longo da sua existência, o FBSSAN tem ocupado espaços muito importantes no cenário político nacional no que concerne ao tema da SSAN, dos sistemas alimentares e de todos os seus desdobramentos. É fundamental reconhecer que o FBSSAN estimula uma partici-

pação ativa nas discussões, na elaboração e até na execução de políticas públicas por seus membros em diferentes espaços de atuação.

Continuar desempenhando esse papel é importante, considerando que, apesar dos avanços alcançados para grande parte da população, e até para movimentos sociais, a SAN ainda é um tema pouco conhecido e compreendido. Lutar para a expansão dos fóruns de SSAN nos estados é algo fundamental, como também contribuir com maior divulgação das suas atividades para além do que é realizado hoje. Reconhecemos os desafios que virão com essa maior cobertura, visto que o financiamento sempre é um gargalo que dificulta a expansão dos fóruns. No momento atual, com a retomada da construção do SISAN, é muito importante o papel do FBSSAN para estimular a participação mais efetiva da sociedade civil nessa construção, especialmente nos sistemas municipais ainda incipientes.

Bibliografia

REDE PENSSAN. *Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil*: VIGISAN. São Paulo: Rede PENSSAN, 2021. Relatório final. Disponível em: http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf.

REDE PENSSAN. *II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil*: II VIGISAN. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert; Rede PENSSAN, 2022a. Relatório final. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>.

REDE PENSSAN. *Insegurança Alimentar nos estados*. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert; Rede PENSSAN, 2022b. Suplemento I, II VIGISAN. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/09/OLHEEstados-Diagramac%CC%A-7a%CC%83o-V4-R01-1-14-09-2022.pdf>.

SILVA, C. S. *et al.* Situação de insegurança alimentar em domicílios de Pernambuco, Região Nordeste do Brasil: contribuições para discussão da violação do direito à alimentação. *Saúde e Sociedade*, v. 31, n. 4, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/MJNKgg3CTPMLt8DMm3RwjQH/?format=pdf&lang=pt>.

CAPÍTULO 4

A construção do FBSSAN e do DHAA no Brasil: entrevista com Flávio Valente

Leonardo Felipe de Oliveira Ribas

É um verdadeiro desafio falar de outra pessoa. O desafio aumenta quando é preciso descrever ou narrar, academicamente, sobre um personagem da história. Esse desafio ganha escala de dificuldade exponencial quando, no presente caso, é preciso registrar nos anais da história algo sobre alguém que somos admiradorxs e amigxs. Porém, convocado por outro grande amigo e mestre que admiro muito, o Prof. Dr. Renato Sérgio Jamil Maluf, aceitei a missão de, em nome do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), entrevistar nosso querido Flávio Luiz Schieck Valente, ou simplesmente Flávio Valente, como todxs o conhecemos nessa linda trajetória da política e do FBSSAN, nos seus mais de 25 anos de existência e, muito mais do que uma mera “existência”, eu diria, sim, de resistência.

O objetivo principal desta entrevista é registrar, do ponto de vista historiográfico, a contribuição de um militante que foi protagonista no processo de implantação e de consolidação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e da soberania alimentar no Brasil e, em especial, no mundo. Não somente isso, registrar como essas contribuições foram resultado de uma construção muito relevante para a consolidação dos instrumentos da justiça alimentar no país (a PNSAN, o DHAA e a soberania alimentar),

que foi a constituição do FBSSAN. Não há como dissociar toda a construção da PNSAN das contribuições dadas pelo FBSSAN a partir dos atores sociais que o constituem e, dentre estes, seus militantes e colaboradores, como o Flávio Valente.

As palavras possuem limites. E é difícil, com poucas palavras, falar do Flávio e da sua contribuição para a história do Fórum e da política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no país e no mundo. Somente de entrevistas, foram mais de quatro horas de conversa gravadas, além de mais de uma hora de mensagens enviadas por rede social. Seguiram-se outras horas de resumo, de revisões e de tentativas de colocar neste texto as principais revisões do Flávio sobre as diversas fases da história do FBSSAN e da consolidação dos instrumentos da justiça alimentar no nosso país. Nosso desejo é que o pouco do que colhemos aqui possa inspirar a resistência e as lutas dxs nossxs companheirxs do FBSSAN e de outros fóruns e redes.

Entrevista

Flávio, entre nós que militamos no FBSSAN, você é reconhecido como uma referência teórica e política na luta pela promoção do DHAA. De forma introdutória, nós gostaríamos de lhe perguntar: como o Flávio Valente se define, por si mesmo?

Eu me defino como um defensor de direitos humanos que seguiu por portas diferentes. Eu nunca fiz outra coisa, a não ser isso.

A minha primeira lembrança, com seis anos, é que eu li o livro Jeca Tatu. Eu fiquei desesperado com aquela morte das crianças e da cachorrinha. Achei que aquilo era um absurdo. Como é que uma criança podia morrer? Como uma criança poderia morrer de fome? Eu me indignei profundamente com aquilo desde então.

Desde o passado mais remoto, eu me lembro que eu sempre quis estar ao lado de quem estava com fome. E essa era uma realidade que não tinha nada a ver com minha família. A minha família era burguesa. Apesar disso, eu me formei como um militante de esquerda. Eu sou empático com o sofrimento do povo oprimido e, por causa disso, quis estar ao lado e junto com eles.

Daí, durante a ditadura, eu acabei me tornando um militante da Ação Libertadora Nacional, da qual Carlos Marighella era membro da Executiva. Essa experiência foi muito marcante. Eu vi muitos companheiros e companheiras serem presos, torturados e assassinados. Eu também fui preso, pelo Coronel Carlos Alberto Brilhante Ustra, e minha esposa foi brutalmente torturada por ele.

Após a minha prisão, eu fui expulso da faculdade e fui exilado para os Estados Unidos. Lá eu tive que fazer minha residência médica no Mercy Hospital Saint Louis, na mesma cidade da Monsanto, corporação a qual tanto combati, por suas práticas biopolíticas de violação do DHAA ao longo dos anos. Foram anos duros, de sofrimento, mas também de reflexão e preparação para a reconstrução da democracia no Brasil.

Eu voltei para o Brasil em 1979, com a anistia. Logo em seguida, em 1980, eu comecei a trabalhar como professor da Faculdade de Medicina da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Daí, em 1982, eu escrevi um livro didático sobre a desnutrição e a segurança alimentar, relacionando-as com os direitos humanos. Aquele livro foi um pouco revolucionário e uma espécie de referência para o campo científico da Nutrição, porque, antes, somente Josué de Castro, que era uma referência para mim, havia feito essa associação (entre Nutrição e Política).

Em 1983, eu comecei a atuar na formação de agentes comunitários de saúde do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST). Eu formava desde médicos a camponeses, tendo essa

visão integrada das questões da saúde, da terra, dos alimentos, do meio ambiente, do direito humano à alimentação, com a democracia e a defesa dos direitos humanos de forma interseccional e integrada.

Em 1986, eu estava estagiando com puericultura, na Emergência da pediatria, e recebi três crianças vindas de “pau-de-arara”, que estavam em estado de desnutrição grave. Aquele fato me marcou muito, mais uma vez. E fez aumentar mais ainda a minha vontade de fazer algo para mudar aquela realidade da fome das crianças e que fizesse com que a nutrição fosse vista como um direito fundamental.

A partir daí eu comecei a participar de uma série de lutas anti-imperialistas, em especial na América Latina, mas também em países da Oceania, como o Timor Leste. Naquela época, era fundamental a retomada da democracia e a luta pelos direitos humanos. Estes somente possuem vigor quando estão associados à luta pela democracia. Naquele contexto, do início dos anos 1980 e pré Diretas Já, eu percebi que era preciso associar a luta pelo DHAA às demais lutas dos direitos humanos e pela efetividade da democracia.

Eu nasci em 1949, quando nascia também, do ponto de vista legal, o DHAA. Eu já era adulto quando o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) estava sendo promulgado pela Organização das Nações Unidas (ONU)⁴, procurando dar efetividade e exigibilidade ao DHAA. O Brasil vivia a ditadura. Era dolorido para alguém que se preocupava com aquele direito ver seu país sendo destruído, do ponto de vista da democracia. Assim, em 1984, eu participei ativamente das Diretas Já. Eu sabia que a efetividade do DHAA dependia da retomada da democracia e assim fui me envolvendo nas lutas que foram se consolidando até a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

⁴ Cf. ONU (1966).

Assim, eu me defino como um militante que acredita que a luta pelos direitos humanos é um dos princípios fundamentais da democracia e que a luta pela promoção do DHAA é uma luta pelo aperfeiçoamento da implementação dos direitos humanos e da democracia como um todo. Eu sou um democrata e um defensor dos direitos humanos. A luta que sempre combati, contra a miséria e a fome, sempre foi integrada às lutas pela consolidação da democracia e dos direitos humanos como um todo, de forma interseccional e integral.

Ainda tendo você como uma referência em nossas lutas pela implementação da PNSAN, perguntamos: quais são as suas referências teóricas e políticas? O que levou um médico a engajar-se e tornar-se uma referência na defesa de um direito fundamental, ao ponto de conseguir inseri-lo como um dos direitos sociais da Constituição da República Federativa de 1988?

Como eu disse anteriormente, o fato crucial na minha formação é que eu, como médico, não aceitava que qualquer criança morresse de fome. Eu decidi fazer pediatria por isso.

No segundo ano da faculdade, eu fiz um estágio não obrigatório em puericultura na unidade pediátrica de emergências clínicas. Em um dos primeiros plantões, aquelas três crianças vindas do Nordeste, em um “pau-de-arara”, vieram a óbito. Eu fiquei muito chocado. Eu sabia que só com a Medicina eu não resolveria o problema da fome. Desde então, eu juntei a luta política com a técnica. Eu percebi que somente a ciência não resolveria o problema da fome. Foi quando eu li o livro do Josué de Castro, na Faculdade de Medicina, de forma clandestina, com capa trocada, para poder ler o livro, porque estávamos na ditadura e esse livro era proibido.

Definitivamente, Josué de Castro é minha referência teórica e po-

lítica. Eu adotei a tese dele de que o país que não tem uma política de alimentação e nutrição, tem uma política de fome. O problema da fome é um problema político e a razão de eu, como um médico, ter me engajado nessa luta, resumidamente, é que a desnutrição e a fome são mais do que agravos. Elas são consequência de uma sociedade com uma desigualdade material e injustiça muito graves. Como cidadão, e como médico, eu escolhi trabalhar como militante, a partir das perspectivas teóricas e políticas que Josué de Castro já propunha cerca de mais de 70 anos atrás.

Além de Josué de Castro, eu também adotei as teorias de Marx e de Engels como referenciais teóricos e políticos. Não é possível entender a fome, a exploração e a desigualdade sem o referencial do materialismo histórico e dialético. Há muitas possibilidades teóricas para se compreender os determinantes da injustiça alimentar. Porém, eu defendo que as teorias marxistas são as que melhor explicam a base da desigualdade material que atua na causa da fome e da miséria no planeta.

Na linha ainda da pergunta anterior, quais são os princípios, os ideais e os sonhos que te movem?

O princípio que me move é o da dignidade da pessoa humana. Você não pode fazer ao outro aquilo que você não gostaria que fizessem a ti mesmo. O respeito à dignidade de cada ser humano, em especial dos pobres, é fundamental.

O Brasil teve um longo período na sua história, tanto durante o período colonial, quanto da ditadura, em que a indignidade, a negação e a invisibilidade do outro era um projeto político. De certa forma, essas práticas continuam como um projeto do capitalismo até hoje. Tortura, exploração do trabalhador rural, do camponês, e o uso da fome como meio político de dominação são formas de práticas de indignidade como forma de materialização de um projeto poder, de domínio do outro. Nós precisamos, enquanto

militantes da soberania alimentar, superar esse modelo.

A justiça é também outro princípio que me move. Você precisa ser justo para que a justiça seja realizada. A justiça é algo que começa a partir de nós mesmos. A justiça e a dignidade são princípios fundamentais para a realização de direitos humanos. Elas podem ser até uma utopia, porque ainda são uma construção. Mas não quer dizer que não existem. Elas devem ser construídas e alcançadas por meio da utopia, dos nossos sonhos e do nosso engajamento político também.

Você teve uma participação ativa na construção do FBSSAN. Você poderia resgatar um pouco dos principais momentos dessa história e compartilhar conosco quais foram os principais desafios, na época, e como esses desafios foram enfrentados pelo nosso coletivo?

A luta pela soberania e pela segurança alimentar no Brasil se dá em paralelo à luta internacional. Então, há décadas a questão agrária e alimentar estão na pauta dos movimentos sociais.

Para mim, um marco referencial é o ano de 1984, quando começa o processo de redemocratização. A luta pela democracia foi fundamental para todos os direitos humanos no Brasil, inclusive o DHAA. Entre os movimentos, a luta pela terra, pelo salário, pelo saneamento era muito forte. Eu entendo que eles foram germes da luta pelo DHAA na década de 1980. Naquela década, começam as lutas que desembocaram na questão alimentar no país.

Ao final dos anos 1980 e início dos 1990, com o surgimento das ONGs, começa mais diretamente a discussão sobre a questão alimentar. Mas ressalto que os movimentos sociais, os sindicatos, enquanto atores mais populares, traziam esse problema do enfrentamento da miséria e da fome no país já desde as décadas de 1930/40.

Em 1986, havia um movimento chamado Comitês Nacionais de Combate à Fome, com núcleos. Estes começaram a se juntar com os movimentos sociais e a sociedade civil que discutiam a questão da fome no Brasil. Nesse ano, houve uma conferência nacional de alimentação e nutrição, da qual fui relator. Ela reuniu, pela primeira vez, universidades, governos, movimentos sociais e ONGs, para discutir um plano nacional de alimentação e nutrição.

Nessa época, ao final dos anos 1980 e início dos anos 1990, os colegas Silvio Isoppo Porto, Elisabetta Recine, Albaneide Maria Lima Peixinho, Denise Costa Coitinho, Francisco Menezes, Renato Sérgio Jamil Maluf, Maria José Jaime, Nathalie Beghin, Candido Grybowski, Milton Rondó Filho, a turma do IBASE, da FASE, todos nós nos unimos para poder fazer esse plano avançar. Em 1993, havia o movimento pela Ética na Política, e a questão da fome era muito latente no país. Herbert José de Souza (o Betinho) chamava a atenção para ela e a partir daí surge a Ação da Cidadania. Logo em seguida, o presidente Itamar Franco cria o Conselho Nacional de Segurança Alimentar, e Dom Mauro Morelli é nomeado como o seu primeiro presidente. Naquele ano, começa a discussão sobre a realização da Conferência Nacional de Segurança Alimentar, e, em 1994, é realizada a 1ª Conferência.

Nesse período, a partir da 1ª Conferência de SAN em 1994, foi criado um grupo de trabalho que começou a discutir a segurança alimentar e os direitos humanos. Foi a partir desse grupo pequeno, de oito ou nove pessoas, que se formou o embrião do FBSSAN. Ele ganhou força após a 1ª Conferência e se consolidou durante a realização em 1996 da Cúpula Mundial da Alimentação, em Roma.

Assim, na década de 1990, nós nos unimos ao grupo do IBASE e da Ação da Cidadania e nos tornamos um movimento único de discussão sobre a construção de uma política de segurança alimentar e combate à fome no Brasil. O principal resultado disso foi a junção dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

(DESC) com direitos como os da criança e do adolescente, os quais o Betinho atuava bastante, aliados com o DHAA. Foi a partir daí que começamos a defender que as vítimas da miséria e da insegurança alimentar eram sujeitos de direito e de um direito só, os direitos humanos, e não somente de um direito específico, de forma difusa.

Eu sou poliglota. Esse dom que eu tenho ajudou muito o FBSSAN, no âmbito internacional, nas reuniões que participávamos. Daí eu sempre era convidado para os encontros e fóruns, para ajudar também como tradutor, quando tínhamos interlocutores internacionais.

Em 1994, o DHAA era uma bandeira, mas que ainda não estava integrada aos eixos da política de segurança alimentar, como um objetivo fundamental. Eu ajudei a inserir a palavra nutricional nos encontros, depois o conceito de DHAA e de soberania alimentar; apesar de algumas resistências, que eu considero normais e até positivas dentro de um processo político.

O grupo que se formou a partir da 1ª Conferência de SAN era plural e tinha pessoas de todas as áreas: da academia, dos movimentos sociais, das ONGs etc. Dele, em 1996, nasceu um grupo informal que começou a discutir a segurança alimentar. O Renato Maluf era a cabeça, o intelectual. O Chico Menezes fazia a relação com as ONGs. A Maria Emília articulava a SAN com os movimentos populares, como faz até hoje, com a Comissão Pastoral da Terra (CPT), com o MST, com a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) e outros. Ali foi se constituindo um grupo muito potente, capacitado e bacana, que ajudou a desenhar, implantar e implementar a política de SAN e o FBSSAN no país.

Nos meus ideais, em 1996, eu achei que era importante criar um Fórum Global de SAN, para dialogar com a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). Havia dois

movimentos dentro da sociedade civil organizada. O primeiro era a Via Campesina, que basicamente entendia que só os camponeses podiam participar. Nenhuma ONG poderia ser membro do movimento e sim colaboradora. Outro movimento era o da FIAN, que defendia a importância de os dois grupos estarem presentes (movimentos sociais e ONGs). Mas o Michael Windfuhr, que era Secretário-Geral da FIAN, era o articulador do DHAA, liderado pela Via Campesina, e conseguiu fazer um pouco dessa articulação entre ONGs e movimentos sociais. Dentro da FIAN, havia pessoas das ONGs trabalhando, e eu era uma delas.

Entre os anos de 1994 e 1996, havia a questão da luta contra o comércio internacional agrícola, controlado pelo capital liberal. Em 1994, houve o último encontro da rodada do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT)⁵, no Uruguai, antes de se criar a Organização Mundial do Comércio (OMC). Esta foi criada em 1996 e trouxe no seu estatuto um artigo dizendo que os países pobres do mundo não poderiam defender sua agricultura nacional contra tarifas baixas dos países ricos para combater a fome. Não poderiam usar instrumentos de comércio. Foi no berço disso que surgiu a ideia da sociedade civil organizada que militava com SAN de ter um código de DHAA contra os países grandes produtores de alimentos.

O Brasil tinha uma posição esquizofrênica porque, de um lado, defendia o DHAA e, de outro, defendia as posições da OMC. Em 1997, sai o código de conduta do DHAA, encaminhado pela sociedade civil para a ONU. Eu participei do processo de elaboração desse código de conduta. Esse documento foi assinado por mais de oitocentas entidades, e não foi pela Via Campesina. Isso porque eles já defendiam a soberania alimentar, para se diferenciar da FAO.

De 1994 em diante, o núcleo do FBSSAN, que não era organizado e institucionalizado, foi se consolidando com representantes da

⁵ Em português, Acordo Geral de Tarifas e Comércio.

academia, das ONGs e dos movimentos sociais. O Fórum foi e é fundamental na concepção e no controle social da política pública não somente de SAN, mas na própria materialização da democracia direta, através dos conselhos de segurança alimentar. Eu me orgulho de ter feito parte desse grupo que criou o Fórum.

Em 1999, é publicado o Comentário Geral nº 12 do Comitê DESC da ONU. Quando houve a Cúpula Mundial da Alimentação +5, em 2002, foram revistas as diretrizes voluntárias criadas por um grupo de trabalho da 2ª Conferência de SAN. Lá no Comitê de SAN da FAO, em Roma, eu estava representando a América Latina. Estávamos quatro pessoas da sociedade civil defendendo os direitos humanos. O Jean Ziegler estava participando, nessa época, como o relator especial do DHAA da ONU.

De 1998 a 2000, eu fui o Secretário Executivo do FBSSAN. Nosso grupo de trabalho já vinha desde 1996, de Roma, organizando o que ele viria a ser. Ao mesmo tempo, eu atuava no Fórum Global de SAN. Nós fizemos duas reuniões desse Fórum. Uma em Brasília e outra em Roma. Ele funcionou por dois anos e meio. Além disso, criamos uma rede do Fórum de SAN dos Países de Língua Portuguesa para que os países da África e Timor Leste participassem. Eles foram parceiros do FBSSAN. A Via Campesina nunca quis participar desse grupo de nível internacional. Eles queriam ter hegemonia política. Mas trabalhávamos em parceria com eles.

De 1998 a 2001, até a 2ª Cúpula Mundial da Alimentação, houve uma cooperação entre o Fórum Global e a Via Campesina, que eventualmente se transformou, em 2002, na reunião da sociedade civil, e o Fórum Global foi extinto e se constituiu o Comitê Internacional de Políticas de SAN, que é coordenado pela Via Campesina.

Enfim, quando rememoro esses 25 anos do FBSSAN, fico emocionado com o quanto ele foi relevante na construção do Sistema

Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e da política de segurança alimentar no Brasil.

Como você definiria o DHAA e como analisa a sua evolução e os seus limites?

A interpretação do que realmente significa o direito à alimentação no contexto da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) está em disputa desde que ele foi incluído no artigo 25, como parte do direito mais holístico que todo humano tem “a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar”. Porém, a disputa evoluiu à medida que governos responderam às crises e às demandas da sociedade civil e à medida que os instrumentos do sistema de direitos humanos foram fortalecidos.

A interpretação do direito à alimentação evoluiu significativamente desde a sua inclusão no artigo 25 da DUDH como parte do direito ao padrão de vida adequado. A especificação desse direito no artigo 11, parágrafo 1º, do PIDESC aponta para a dimensão da adequação do direito à alimentação na indivisibilidade de direitos. O artigo 11, parágrafo 2º, define o direito fundamental a estar livre da fome e liga a realização desse direito a medidas em produção, conservação, distribuição, conhecimento técnico, nutrição e formas melhores de acessar recursos naturais. O artigo 11 também afirma que a cooperação internacional e a atenção ao impacto do comércio internacional são relevantes para a realização do direito à alimentação, recordando aos Estados suas obrigações extra-territoriais⁶. Assim, os documentos principais legais e oficiais permitem uma interpretação ampla desse direito.

Em 1997, uma minuta de *Código de Conduta Internacional sobre o Direito à Alimentação Adequada* foi proposta pela sociedade civil, facilitada pela FIAN em colaboração estreita com o movimento de soberania alimentar, e foi apoiada por mais de mil Orga-

⁶ Aqui, o entrevistado se refere aos princípios de Maastricht (FIAN International, 2013).

⁷ Cf. FIAN International (1997).

nizações da Sociedade Civil (OSCs) e movimentos sociais⁷. Esse documento apresentou uma demanda nítida de que o direito à alimentação adequada deve ser denominado o direito à alimentação e à nutrição adequadas, já que o objetivo final da realização desse direito é promover o bem-estar e a saúde nutricionais. O código também adentrou em questões do quadro de referência da soberania alimentar. Em seu relatório de 1999, sobre a realização do direito à alimentação e do direito a estar protegido contra a fome, Eide (o primeiro relator da ONU sobre o direito à alimentação) destacou a necessidade de se prestar atenção a três dimensões nutricionais: a abordagem do ciclo vital para compreender a nutrição; o papel da má nutrição de mulheres e meninas na transmissão intergeracional da má nutrição; e a carga dupla da má nutrição, ou seja, a coexistência de diferentes formas de má nutrição (subnutrição, deficiências de micronutrientes e sobrepeso/obesidade) e de doenças relacionadas⁸.

As diretrizes de 2004 da FAO sobre o direito à alimentação adequada tiveram um papel pioneiro como o primeiro documento adotado por Estados-membro, fora do sistema de direitos humanos de Genebra, sobre como operacionalizar um direito econômico, social e cultural. As diretrizes reafirmam a necessidade de fortalecer os sistemas nacionais de direitos humanos, de elaborar estratégias nacionais intersetoriais e participativas de SAN e de implementar, de forma coordenada, um conjunto amplo de políticas, da produção ao consumo (incluindo políticas sociais), direta e indiretamente relacionadas à promoção e proteção do direito à alimentação adequada. No entanto, as diretrizes fracassaram em abordar adequadamente o papel da governança global e das obrigações extraterritoriais dos Estados, incluindo a regulação pública das multinacionais e de outras atividades de negócios; a realização plena dos direitos das mulheres; e a atenção urgente à nutrição ao longo da cadeia de alimentos e como dimensão fundamental da realização plena do direito à alimentação.

⁸ Cf. Eide (1999).

Em resumo, as diretrizes fracassaram na abordagem das principais demandas de movimentos sociais pela soberania alimentar, pelo reconhecimento pleno dos direitos das mulheres e pela indivisibilidade da alimentação e da nutrição, como expressado no Código de Conduta, e, portanto, não enfrentou a concentração crescente e persistente da riqueza e do poder político e econômico.

Quais seriam os principais determinantes sistêmicos para a efetividade da PNSAN, do SISAN, da promoção do DHAA e da soberania alimentar diante da crise da democracia, como um macro determinante político da violação de direitos e da grave situação de insegurança e injustiça alimentar?

Esse é o grande debate. Na realidade, nós temos que entender algumas coisas para começar.

Os direitos humanos não são um dado fixo, escrito na pedra. Ele é reescrito histórica e politicamente, a cada momento. Os direitos humanos são, essencialmente, conectados à democracia. Mesmo as coisas mais básicas dos direitos humanos dependem da democracia. Sem ela, você não executa e nem garante os direitos fundamentais. Quando estamos falando de defesa dos direitos humanos, estamos falando de defesa da democracia. Quanto mais democracia, mais direitos humanos e vice-versa!

Falo isso porque há um déficit democrático. Os pobres não têm acesso à democracia real e efetiva, como as elites possuem. Nesse sentido, a superação da desigualdade material, fonte da miséria e da fome, só é possível com o acesso irrestrito à democracia e às decisões do Estado como um todo. Por isso, a democracia é um campo de disputa permanente entre as elites e os oprimidos. No Brasil, há uma disputa permanente entre os direitos que o capital produz e defende e os direitos que os oprimidos desejam ter. A democracia depende, essencialmente, de alguns direitos, dentre eles, o direito humano à alimentação.

Nesse sentido, a soberania alimentar é fundamental. Sem soberania alimentar, não há soberania popular. Sem soberania popular não há democracia. E sem democracia não há justiça e paz. O grande desafio é educar nossos militantes, o povo como um todo, a ter uma convivência democrática a partir de visões diferentes, mas que nunca ignorem a imperiosa necessidade de realizar direitos fundamentais.

Você é reconhecido internacionalmente como um grande promotor do DHAA. Como esse tema foi sendo incorporado no Brasil? Há limites na promoção do DHAA, que você identifica, que poderiam ser enfrentados pelo FBSSAN nos próximos anos? Nessa linha, como a sociedade civil organizada pode atuar para que a eficácia do DHAA seja uma realidade, principalmente para as vítimas da injustiça alimentar?

Como eu falei anteriormente, em qualquer sociedade, não é possível haver a efetividade dos direitos humanos sem o exercício da democracia. Portanto, os limites que estão dados no Brasil são aqueles relativos à falta de representatividade direta dos oprimidos. As vítimas da injustiça alimentar são excluídas das principais decisões políticas e econômicas, do processo produtivo e de riqueza.

Fazer com que os pobres tenham acesso equitativo ao resultado do processo da produção de riqueza, ao que decorre dela, é um desafio fundamental que o Estado brasileiro ainda tem muita dificuldade em realizar. O Estado não cobra dos mais ricos a sua contribuição na produção de riqueza nem os pune quando violam os direitos humanos. Mesmo os organismos internacionais têm dificuldade de cobrar do governo brasileiro uma posição coerente com os direitos humanos; porque não se pode desconsiderar que o Estado brasileiro é relevante economicamente no cenário internacional.

Vejo também um problema muito grande com relação ao nosso Judiciário. O pouco que ele poderia fazer não faz. Ele não é independente. É capenga; seja por questões ideológicas ou políticas, de classe, porque ele é composto por pessoas das classes dominantes, como bem sabemos.

Temos também o problema do governo, porque há muita dificuldade de romper com os atores econômicos. Isso porque os setores mais ricos da sociedade financiam o Executivo e o Legislativo. Mesmo em um governo progressista, as decisões são limitadas, porque não enfrentam o sistema econômico, o grande capital.

Outro determinante é o fato de que os pobres não sabem que têm direitos nem onde acionar o Estado para ter a efetividade dos seus direitos. Tenho colocado isso há anos, mas os resultados têm sido mínimos no que diz respeito às garantias da exigibilidade do DHAA, por exemplo. O número de decisões do Judiciário ou do sistema de direitos humanos favorável às vítimas da injustiça alimentar tem sido um atraso em termos de perspectivas de direitos humanos. Hoje em dia, temos um componente fundamental que é a exigibilidade. Porém, o setor privado se contrapõe aos direitos humanos, propondo um sistema mais leniente e menos vinculativo. O SISAN, por exemplo, deveria ter mais poder vinculativo em termos de regulação da efetividade do DHAA.

Outro determinante que percebo até como grave é a deficiência de formação de quadros. Houve uma mudança radical nos últimos 16 anos no sentido qualitativo dos quadros políticos que representam a sociedade civil. Há uma formação inadequada dos quadros, e eles não utilizam os recursos existentes à sua disposição. Seja os agentes de direitos, seja os cidadãos que tenham consciência dos seus direitos e obrigações. Os movimentos sociais, as ONGs e as academias precisam investir mais na formação de lideranças políticas que representem mais diretamente os oprimidos.

Com relação ao que você acabou de dizer, eu queria fazer uma observação. Na minha tese de doutorado em Teoria do Estado e Direito Constitucional, eu identifiquei alguns limites ligados à fundamentabilidade da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), principalmente no que diz respeito ao papel do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) como um órgão meramente de assessoramento da Presidência e não como um órgão, um conselho, como nos conselhos de saúde, educação e meio ambiente, com natureza jurídica deliberativa. Em parte, identifico que há uma fragilidade em termos jurídicos e institucionais em relação ao CONSEA. Foi o que também, em parte, pode explicar a possibilidade jurídica que o Bolsonaro teve de extinguir o CONSEA, por entendê-lo como um órgão “despiciendo”. Esse seria um limite jurídico do CONSEA, em termos legais/institucionais? De não ser um órgão de natureza obrigatória, permanente e de natureza jurídica deliberativa, capaz de produzir normas que regulem o DHAA? Outro ponto seria o fato de que o Congresso Nacional produz normas para criminalizar os movimentos sociais, em especial do campo, e não tem normas para punir as corporações do sistema alimentar agroindustrial brasileiro, responsável pelas principais causas da injustiça alimentar. Você poderia discorrer um pouco sobre isso?

Eu estou de acordo contigo. Mas não é uma questão específica do direito à alimentação. A estrutura do SISAN é, sim, incipiente. O CONSEA tem limites na capacidade vinculativa. Ninguém quer saber o que o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) ou o CONSEA pensam sobre políticas públicas das suas áreas ou sobre o direito internacional. Eles não falam para ninguém, pensando no sentido político e jurídico. Falta na legislação brasileira o poder vinculativo dos direitos humanos. Porém, devo ressaltar que essa não é uma questão exclusiva do Brasil. São poucos os países do mundo que cumprem os princípios de Paris. Talvez haja um ou dois que cumprem. Essa não é uma luta só nacional, mas

internacional. A sociedade civil também não está atenta à importância do ordenamento jurídico do DHAA como algo vinculativo. Considero fundamental que o CONSEA tenha esse poder e que haja maior incidência dos atores do sistema de justiça na justiciabilidade do DHAA, como ocorre em outros direitos sociais. Não estou aqui defendendo um ativismo judicial, mas que o Judiciário seja instado, ao menos, a dar garantias às vítimas da injustiça alimentar, que o direito constitucional à alimentação não seja mais violado.

Como você vê a disputa política entre o capital internacional e os movimentos populares, em particular a Via Campesina e seus aliados, sobre o marco teórico que contextualiza o DHAA e sua governança a nível nacional e global?

O sistema internacional de direitos humanos não se completou principalmente na parte que envolvia a exigibilidade dos DESC. Tudo ficou na questão de ser nos limites da “progressividade” dos direitos humanos, e não foi estabelecido um prazo para que os países implantassem mecanismos de proteção dos DESC. Quando esse sistema internacional foi criado em 1948, ele deveria até 1966 estabelecer uma Corte Internacional para julgar as violações dos direitos humanos, em especial pelas multinacionais. Não existe uma Corte que trabalhe com a violação de direitos humanos, digo, no sentido coercitivo e de punição das violações. Isso pode ser notado desde a origem dos fatos.

Em 1966, houve resistência dos países ocidentais de aceitar o PIDESC, principalmente na parte que envolvia os direitos humanos. Várias instâncias da ONU foram criadas e os governos não tiveram interesse em financiar essas organizações. Elas são financiadas por algumas corporações privadas, e isso compromete as ações dessas organizações da ONU.

Os instrumentos emanados da ONU têm mais poder moral do que jurídico e legal, de fato. Em 1972, houve uma tentativa do sistema de direitos humanos de criar um comitê internacional para fiscalizar o papel das multinacionais. Isso foi uma iniciativa do Salvador Allende⁹, em um discurso anual que ele fez na Assembleia Geral da ONU, onde ele denunciou que multinacionais americanas estavam organizando um golpe de Estado contra ele. Com base nesse discurso, os países pobres e progressistas, por maioria, aprovaram uma resolução que criava essa comissão. Ela começou a trabalhar e, em 1973, o Allende é derrubado por um golpe. A partir daí a comissão passa a ser tolhida em seus movimentos, relatórios e ações.

Em 2010/2011, o Fórum de Davos organizou um documento por uma regulamentação democrática do mundo, com 700 páginas de recomendações para 80 áreas, definindo como as políticas públicas deveriam ser feitas, e sugere que a regulamentação das políticas públicas seja feita pelo setor privado; que a governança de determinadas políticas deixe de ser do setor público e passe para o privado. Inclusive, que a administração pública deveria ser gerida por corporações privadas. Esse estatuto em que corporações regulam setores da administração pública foi proposto em Davos em 2014.

A governabilidade das áreas de alimentação e nutrição, desde 2009, sofreu um processo de “endireitação” terrível, através do Banco Mundial e da *Food and Drug Administration* (FDA)¹⁰, por acharem que isso é questão de discussão ineficiente. Eles fizeram isso na área de alimentação e nutrição. O Comitê de Segurança Alimentar da ONU está cada vez mais perdendo o seu poder diante das corporações internacionais do sistema alimentar industrial.

Como os atores do sistema de justiça podem contribuir para que as diversas formas de exigibilidade do DHAA tornem-se efetivas?

⁹ Presidente do Chile de 4 de novembro de 1970 a 11 de setembro de 1973.

¹⁰ Departamento de alimentos e medicamentos dos Estados Unidos.

Tem várias possibilidades. Uma delas está relacionada à formação dos atores do sistema de justiça. A formação jurídica, em especial nas universidades públicas, deveria garantir que o ensino do Direito seja de forma mais democrática e aberta, colocando o poder central que o Judiciário tem em uma democracia. É possível defender que o Judiciário tenha um poder maior de regulação, não usurpando o poder, mas moderando-o, garantindo que as decisões sejam equitativas e eficientes, no sentido das garantias da sustentabilidade e da justiça alimentar e ambiental.

Junto a isso, tem que se fortalecer o papel do Judiciário junto aos outros poderes. Viu-se isso, recentemente, na importância da independência do Supremo Tribunal Federal (STF) em relação às forças políticas locais, regionais e nacional para garantir a democracia. O Judiciário deveria se popularizar, no sentido da democracia direta. A Grécia tem feito isso na elaboração da sua constituição, para que seja mais representativa, e o sistema judiciário está dentro desse modelo de participação popular.

A justiciabilidade do DHAA só será efetiva quando houver uma mudança no modelo do sistema judiciário e quando os pobres tiverem mais acesso ao Judiciário. Para isso, é preciso, em primeiro lugar, atuar na formação dos quadros que irão compor o sistema de justiça, depois, fazer com que a exigibilidade do DHAA seja uma realidade.

Na sua opinião, o ordenamento jurídico brasileiro deveria ter normas que punissem os atores do sistema alimentar agroindustrial brasileiro que violam os princípios e preceitos normativos do DHAA?

É preciso ter um movimento político, integrado, entre os poderes

e os movimentos sociais, para fazer com que os direitos fundamentais tenham efetividade. Não adianta ter lei, instrumentos, órgãos, estruturas e nada ter efetividade perante as violações dos direitos sociais.

O governo precisa informar ao povo os direitos dos cidadãos. O povo não tem acesso à informação. No direito do consumidor é que há um pouco mais, porque ali o núcleo da violação do direito diz respeito a dinheiro. Em qualquer outra área do Direito, a visibilidade é mínima. A população precisa saber, para poder cobrar. Os agentes públicos precisam estar informados também do que pode acontecer caso haja uma violação. Há violações que precisam ser resolvidas imediatamente, senão perdem o sentido.

Dessa forma, não adianta ter lei, se não há como exigí-la e materializá-la. O Brasil tem um ordenamento jurídico muito bom no campo dos direitos sociais, comparado com outros países. Porém, carece do cumprimento quando eles são violados. Daí não há sentido de ser.

Você considera que há algum limite no sistema de SAN e nos seus componentes, questões que precisam ser aperfeiçoadas? Como poderia ser e em qual momento?

Eu não sou muito de acreditar em decisões tomadas pelo Congresso. Os acordos de gabinete são feitos, mas na prática não são realizados. Qualquer iniciativa de Direito precisa nascer e ser feita por movimentos populares, por servidores conscientes e por toda a sociedade, com um movimento mais contundente. A exigibilidade direta é a forma mais eficiente de se conseguir materializar direitos. Eu considero que há um limite no CONSEA que é o fato de que os próprios conselheiros não sabem o que é o Direito e como materializá-lo. Eles precisam de uma capacitação. Não existe uma capacitação real. Eles conhecem pouco dos instrumentos e mecanismos judiciais, de como funcionam os mecanismos internacionais e da importância da luta internacional.

Os movimentos sociais têm claro que a luta internacional é fundamental, e a Via Campesina tem isso muito claro. Vejam as outras áreas, na área da saúde, por exemplo, há uma discussão internacional da superação dos desafios.

Assim, formação e adesão às pautas das lutas internacionais seriam dois desafios que precisam ser mais trabalhados para o aperfeiçoamento do sistema de segurança alimentar.

Há autores, como Jose Luis Vivero-Pol, que defendem que uma das graves distorções praticadas pelos sistemas alimentares agroindustriais é o reducionismo que estes praticam com a dimensão comercial dos alimentos, tratando-os meramente como commodities. Dessa forma, sobrepujam a dimensão de direito humano e a natureza jurídica de “comum” dos alimentos e da alimentação. Você concorda com essa tese? Como fazer com que a dimensão de direito humano dos alimentos e da alimentação não seja simplesmente dominada/controlada pelo projeto de poder desconstituente, bionecropolítico e colonialista dos sistemas alimentares?

Essa luta é fundamental: a luta do comum. Hoje os direitos são coisificados e controlados pelas elites. O Direito, e tudo o que ele envolve, deveria ser comum. Os alimentos não podem ser tidos, na prática, pela prevalência da dimensão comercial que os trata meramente como produtos, como commodities, ignorando a dimensão de direito humano que a alimentação tem.

Todos os seres humanos deveriam ter o direito de saber que possuem o direito de comer comida de verdade, com qualidade e saudável. Alimento como comum é uma questão de estratégia política. É crucial que isso esteja como uma perspectiva na agenda dos movimentos que pensam e lutam na questão alimentar. E já há vários movimentos que trabalham a questão alimentar na perspectiva do comum.

Eu defendo que é preciso integrar a questão alimentar com a agrária, a cultural, a trabalhista... É preciso combinar as lutas como desafios do comum e evitar que elas sejam polarizadas. Saúde, educação, transporte público, tudo deveria ser comum. Precisamos evitar que as lutas sejam setoriais. É interessante fazer a luta não só contra o modelo de commodity, mas o grande modelo que é o do capital. Ele é responsável por garantir a transformação de tudo que seria comum em coisa, em commodity. E esse é o nosso grande desafio: fazer com que a alimentação seja comum, e um comum integrado aos demais comuns relativos aos direitos fundamentais.

Por fim e, ao final, qual é a sua avaliação sobre a trajetória do FBSSAN e da política de SAN no Brasil? Quais foram as principais conquistas e quais são os principais desafios que ainda precisamos enfrentar? Há algo que você gostaria de registrar como legado da sua trajetória como militante e da trajetória do FBSSAN ao longo dos últimos quase 30 anos?

Falando da trajetória, primeiro, eu diria o seguinte: eu me sinto muito feliz de ter participado desse movimento do FBSSAN desde o começo, porque ele representa algo que veio da minha história de vida.

Eu lutei contra a fome desde o primeiro momento da minha vida, quando eu entendi o que era a fome. Isso se transformou em uma missão de vida. Foi um prazer eu ter participado dessa história, porque eu encontrei muita gente boa e interessante nesse curso da história do Fórum. Eu contribuí da melhor maneira possível, tendo em vista os meus recursos e experiência de vida. Eu espero ter contribuído.

Eu tive o privilégio de poder ter nascido em uma família de elite, que me propiciou condições de aprender tudo o que pude aprender e de transformar isso em algo que se converteu em conhecimento,

que pôde colaborar com o processo de libertação dos oprimidos. Eu espero que tenha conseguido transformar esse conhecimento que obtive em libertação para os pobres.

Flávio, eu queria registrar que nós do FBSSAN temos companheirxs muito especiais. Porém, faço questão de registrar, em nome do Fórum, que você é uma das nossas grandes referências. Pessoalmente, posso dizer que você e Dom Mauro Morelli, que há pouco tempo partiu, foram uma grande referência para mim, e sou muito grato a vocês por tudo que me ensinaram e inspiraram ao longo dessas décadas!

Muito obrigado! O FBSSAN teve um papel fundamental na constituição da política pública de SAN no Brasil, e isso a partir de dentro dos movimentos sociais. A sociedade civil que compõe o FBSSAN é fantástica. As pessoas que o compõem, de várias áreas cruciais, da academia, dos movimentos sociais, ajudaram muito a realizar algo referencial e que se reverteu em direito para a população mais carente, principalmente dos movimentos rurais.

Em algum momento, o FBSSAN se fechou em si mesmo, mas por dificuldades de manutenção e de conseguir ter a amplitude que desejava. Teve, sim, dificuldade de ter a representação mais direta dos mais pobres, das vítimas da injustiça alimentar. Mas isso não invalida tudo o que o Fórum fez por eles.

As políticas públicas de SAN que foram concebidas, organizadas e implementadas no Brasil, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e outras que foram referência, inclusive para outros países, tiveram participação direta do Fórum. O FBSSAN foi muito importante para fazer um contraponto com o governo, mesmo quando perdeu um pouco da independência, por estar muito próximo dele, mas nunca se afastou do sentido principal das lutas populares.

Quando retomamos a análise de governos como do Fernando Henrique Cardoso, do Temer e do Bolsonaro, é inegável o papel de resistência que o FBSSAN teve na manutenção do SISAN, do CONSEA e de algumas políticas de SAN.

O FBSSAN foi se reproduzindo para os estados. Criou capilaridade. Ele conseguiu ajudar o CONSEA a traduzir os anseios populares em política pública de SAN. O Brasil é um país singular, nesse sentido, de organização de lutas.

O principal desafio foi traduzir essa luta da SAN em uma linguagem política, em um modelo democrático. Manter esse debate, desde 1994, foi um desafio. Temos que pensar não em 25, mas em 35 anos de Fórum. Foi quando esse grupo que ainda está aí se encontrou e se estabeleceu.

O Fórum sempre esteve em parceria com a sociedade, incidindo em políticas públicas. O Fórum teve um papel fundamental na elaboração das políticas de SAN. Eu, Francisco Menezes, Renato Sérgio Jamil Maluf, José Roberto Escórcio e José Graziano da Silva participamos ativamente desse processo de interlocução das questões alimentares, da intersetorialidade, em uma política pública de segurança alimentar.

Foi uma trajetória muito bonita a que o Fórum teve. Ele também foi pacificador de um processo de lutas, inclusive internas. O Fórum teve humildade, porque nunca requereu a maternidade/paternidade das políticas de SAN que o governo brasileiro implantou.

O FBSSAN teve um papel fundamental de servir de ponte entre os governos democráticos e os conservadores e fascista. Mesmo sem o funcionamento do CONSEA, o FBSSAN permaneceu ativo. Eu penso que ele deve se ampliar e se fortalecer cada vez mais, com mais pluralidade, inclusive.

O FBSSAN tem diferentes grupos políticos, uma composição diversa e democrática, e mostra que consegue estar unido quando enfrenta o desafio de superar a fome e a miséria em nosso país.

O FBSSAN teve um papel catalisador de congregar várias lutas, de diversos campos, contra as violações de direitos do capitalismo. Ele teve também a capacidade de absorver a luta internacional contra a captura dos alimentos como commodity, para fazer valer a dimensão de direito humano e a soberania alimentar, e eu percebo que sua história é um processo bonito de consolidação do DHAA, da democracia e da soberania alimentar. Eu me orgulho, reiterando mais uma vez, de ter sido parte desse processo!

Considerações finais

Em algum momento da minha vida eu li que a maior homenagem que se pode fazer a um pensador é pensar os seus pensamentos. E o meu primeiro contato com o Flávio foi assim, através dos seus pensamentos. Eu, como um advogado militante da defesa do DHAA, me tornei um admirador do Flávio através do que ele escreveu, dos seus pensamentos. Eu conheci o que ele pensava, antes mesmo de conhecê-lo pessoalmente. Eu militava com política de SAN desde 1993, com Dom Mauro Morelli, em Duque de Caxias, na Baixada Fluminense. Quando concluí minha graduação em Direito, em 2006, fiz minha monografia sobre o DHAA, e os textos do Flávio já eram uma referência.

Em conheci o Flávio pessoalmente em 2008, no encontro dos 10 anos do FBSSAN, que aconteceu em Itapoã, em Salvador, na Bahia. Eu estava lá representando o Fórum Fluminense de Segurança Alimentar e Nutricional do Rio de Janeiro – hoje denominado Coletivo Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Rio de Janeiro. A partir dali, surgiu uma amizade e um caminho que eu chamaria até de discipulado. Devo salientar que, na tese

de doutorado em Direito que eu defendi em 2022, Flávio e também Renato Sérgio Jamil Maluf, Francisco Menezes, Maria Emília Lisboa Pacheco, Vanessa Schottz, e outros companheirxs do FBSSAN, foram grandes contribuidores da minha pesquisa sobre os determinantes sistêmicos da injustiça alimentar no Brasil.

E aqui, quase que para finalizar, eu gostaria de fazer esse registro: as redes, os movimentos sociais, as ONGs, as instituições são feitas de pessoas, de seres humanos, com suas potências, mas também com suas limitações. As entrevistas que fiz com o Flávio, registra-se, se deram em um momento em que ele estava bastante enfermo e acamado. Ainda assim, ao informá-lo da entrevista, vi no Flávio a disposição de um garoto, ainda que com toda a limitação física que hoje ele possui, para falar dos desafios e das conquistas do Fórum. Foi algo comovente e digno de se registrar. É relevante quando temos um militante, como ele mesmo disse, ainda que vindo da burguesia, que é capaz de ter empatia e compaixão com os pobres, com os miseráveis e com os que passam fome.

Todo grande líder tem como característica a capacidade de ouvir, de ser empático, humilde e de conduzir pessoas por meio do seu exemplo. O Flávio é esse tipo de líder. É um companheiro, um militante que foi e é fundamental na existência e, como já disse, na resistência do FBSSAN, em especial nos anos em que o colonialismo, em que o poder desconstituinte e biopolítico dos governos golpistas e fascistas tentaram aniquilar toda a construção histórica do FBSSAN, na política e no SISAN.

Não há como dissociar da história do FBSSAN e da construção dos instrumentos da justiça alimentar no Brasil as contribuições que Flávio Luiz Schieck Valente deu. Nesse sentido, em nome do FBSSAN, Flávio, gostaria de registrar nosso muito obrigado!

Bibliografia

BRASIL. *Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006*. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm.

EIDE, A. *The Right to Adequate Food and to be Free from Hunger: updated study on the right to food*. Geneva: ONU, 1999. Submitted by Mr Asbjørn Eide in Accordance with Sub-Commission Decision 1998/106. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/277522/?v=pdf>.

FAO. *Diretrizes voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional*. Roma: FAO, 2015. Adotadas na 127ª Sessão do Conselho da FAO em novembro de 2004. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Diretrizes-Volunt%C3%A1rias.pdf>
FIAN INTERNATIONAL. *Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Heidelberg: FIAN International, 2013. Disponível em: https://www.fidh.org/IMG/pdf/maastricht-eto-principles-es_web.pdf.

ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Paris: ONU, 1948. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Declar%C3%A7%C3%A3o-Universal-dos-Direitos-Humanos.pdf>.

ONU. *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Nova Iorque: ONU, 1966. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/09/PIDESC.pdf>.

ONU. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos. *Comentário Geral nº 12: O direito humano à alimentação*. [S. l.]: ONU, 1999. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Comentario-Geral-No-12.pdf>.

RIBAS, L. F. O. Alimentação, um “direito”? A institucionalização do direito humano à alimentação adequada no ordenamento jurídico brasileiro. *Revista do Curso de Direito da UNIABEU*, v. 1, n. 1, 2011. Disponível em: <https://revista.uniabeu.edu.br/index.php/rcd/article/view/138>.

RIBAS, L. F. O. “Cercamentos” do “Comum” no direito humano à alimentação adequada no contexto da globalização. *Revista de Direito Internacional e Direitos Humanos da UFRJ*, v. 2, n. 2, 2019. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/inter/article/view/28834>.

RIBAS, L. F. O. Desconstrução da democracia e do estado de direito na globalização: ineficácia dos direitos fundamentais e nova barbárie. *Revista Eletrônica da PGE-RJ*, v. 2, n. 3, 2019. Disponível em: <https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/96>.

RIBAS, L. F. O. *Dos determinantes sistêmicos da injustiça alimentar*: Análise crítico-jurídica dos determinantes (jurídicos, políticos e econômicos) que atuam em face da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar (do direito humano à alimentação adequada, da política de segurança alimentar e nutricional e da soberania alimentar) no Brasil. Tese (Doutorado em Direito) – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/60708/60708.PDF>.

VALENTE, F. L. S. Do combate à fome à segurança alimentar e nutricional: o direito à alimentação adequada. *Revista de Nutrição*, v. 10, n. 1, 1997. Disponível em: <https://periodicos.puc-campinas.edu.br/nutricao/article/view/9972>.

VALENTE, F. L. S. *Rumo à Realização Plena do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas*. Brasília: FIAN Brasil, 2016. Disponível em: https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2017/02/Rumo-%C3%A0-realiza%C3%A7%C3%A3o-ple-na-do-DHANA_Flavio-Valente.pdf.

VALENTE, F. L. S. *Direito Humano à Alimentação: desafios e conquistas*. 2. ed. Campina Grande: EDUEPB, 2021.

VIVERO-POL, J. L. Alimentos como bens comuns: uma nova perspectiva sobre a narrativa do sistema alimentar. In: CORRÊA, L. (Org.). *Diálogos sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada*. Juiz de Fora: Faculdade de Direito da UFJF, 2019. Disponível em: <https://alimentacaoescolar.org.br/acervo/dialogos-sobre-o-direito-humano-a-alimentacao-adequada/>.

VIVERO-POL, J. L.; ERAZO, X. *Derecho a la Alimentación, Políticas Públicas e Instituciones contra el Hambre*. Santiago: Ediciones LOM, 2009.

LINHA DO TEMPO - ATUAÇÃO DO FÓRUM BRASILEIRO DE SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (FBSSAN)

- **1993**
- Criação do CONSEA
- **1994**
- 1ª CNSAN
- **1995**
- Extinção do CONSEA
-
-

- **2003**
- Recriação do CONSEA
- **2004**
- Criação da CAISAN
-
- 2ª CNSAN
- **2006**
- LOSAN (Lei nº 11.346)
-
- **2007**
- 3ª CNSAN
-
- **2009**
- Lei do PNAE (Lei nº 11.947)
-
- **2010**
- EC nº 64, incluindo o direito à alimentação na CF-88

AÇÕES E ESTRATÉGIAS DO ESTADO INSTITUCIONALIDADE DA SAN NO BRASIL

1990

2000

AÇÕES E ESTRATÉGIAS DO FBSSAN INICIATIVAS E PARTICIPAÇÕES DO FBSSAN

- **1996**
- Documento brasileiro para a Cúpula Mundial da Alimentação
-
- Delegação da sociedade civil, precursora da criação do Fórum, na Cúpula Mundial da Alimentação
-
- **1998**
- 1º Encontro Nacional de criação do Fórum, São Paulo
-
- **1998/1999**
- Audiências com governadores recém-eleitos, visando a criação de CONSEAs estaduais: MG, MS, RJ, RS, SP
-
- **1999**
- Encontro Nacional de Fóruns e CONSEAs Estaduais, Belo Horizonte

- **2001**
- Oficina Food Jam durante o Fórum Social Mundial
-
- **2002**
- Coorganização do Seminário Nacional de SAN, Olinda
-
- Participação na Cúpula Mundial da Alimentação +5 anos, Roma
-
- **2003**
- Francisco Menezes eleito presidente do CONSEA
-
- 4º Encontro Nacional do FBSSAN, São Paulo
-
- **2005**
- Sessão sobre participação em políticas de SAN no Fórum Social Mundial
-
- **2006**
- 5º Encontro Nacional do FBSSAN, Belo Horizonte
-
- Participação na Cúpula Mundial da Alimentação +10 anos, Roma
-
- **2007**
- Renato S. Maluf eleito presidente do CONSEA
-
- **2008**
- Seminário sobre o PNAE
-
- **2009**
- 6º Encontro Nacional do FBSSAN, Salvador

- **2011**
- 4ª CNSAN
-
- **2015**
- 5ª CNSAN
-
- **2019**
- Extinção do CONSEA
-
- Suspensão da 6ª CNSAN
-

- **2023**
- Reinstalação do CONSEA
-
- 6ª CNSAN
-

AÇÕES E ESTRATÉGIAS DO ESTADO *INSTITUCIONALIDADE DA SAN NO BRASIL*

2010

2020

AÇÕES E ESTRATÉGIAS DO FBSSAN *INICIATIVAS E PARTICIPAÇÕES DO FBSSAN*

- **2012**
- Maria Emília Lisboa Pacheco eleita presidente do CONSEA
-
- Participação na Rede SAN da CPLP, Maputo
-
- **2013**
- 7º Encontro Nacional do FBSSAN, Porto Alegre
-
- **2014**
- Campanha Comida é Patrimônio
-
- **2015**
- Seminário sobre abastecimento alimentar
-
- **2016**
- Oficina sobre biofortificação
-
- **2018**
- 8º Encontro Nacional do FBSSAN, Rio de Janeiro

- **2020**
- Pesquisa-ação Comida de Verdade nas Escolas do Campo e da Cidade
-
- **2021**
- Criação do ÓAÉ
-
- **2022**
- Banquetaços por todo o país
-
- CPSSAN

PARTE II
PAUTAS
PRIORITÁRIAS
E ATUAÇÃO
ESTRATÉGICA
DO FBSSAN

CAPÍTULO 5

O FBSSAN e as estratégias de participação popular em SAN

Vanessa Schottz

Este capítulo tem como objetivo apresentar e refletir sobre as estratégias de participação popular em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN) que vêm sendo adotadas pelo Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) ao longo de sua existência. Partindo de uma concepção ampliada de participação popular (Valla, 2000; Travassos, 2016), abordaremos tanto a atuação do FBSSAN nos espaços formais de participação e controle social, quanto suas estratégias de mobilização social e articulação em rede voltadas para o fortalecimento da consciência crítica e da luta política em defesa da SSAN e da realização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

No Brasil, a construção do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e sua institucionalização enquanto política pública é fruto de um rico e intenso processo de articulação e mobilização social de um conjunto amplo de setores da sociedade civil, dentre movimentos populares, redes, organizações, ativistas e pesquisadores/as (Burlandy, 2011). Como abordado no Capítulo 1 desta publicação, o FBSSAN, desde sua criação em 1998, tem contribuído ativamente para essas conquistas. Do ponto de vista governamental, esse processo é marcado por avanços e recuos, em função da prioridade conferida à agenda de SAN e da partici-

pação social nos diferentes governos na esfera federal (Burlandy, 2009; Burity; Rocha, 2021).

Tendo como base os relatórios de atividades, cartas e documentos de balanço político e de ações estratégicas, nos dedicamos a mapear e sistematizar a atuação do FBSSAN em espaços de participação e controle social, bem como de mobilização social e articulação política. Em seguida, buscamos refletir sobre os desafios para a atuação do FBSSAN em um contexto de retrocessos democráticos e desmonte da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN).

A atuação do FBSSAN em espaços de participação e controle social

Historicamente, a participação ativa e o fortalecimento dos espaços institucionais de participação e controle social se configuraram em uma das principais estratégias de incidência política do FBSSAN. Nessa perspectiva, o Quadro 1 sistematiza a inserção e atuação do FBSSAN em espaços institucionais de participação e controle social entre os anos de 2003 e 2023. O quadro também apresenta informações sobre o lócus e a função institucional desses espaços.

<p>Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)</p>	<p>Vice-Presidência da República (2003 e 2018) e Secretaria-Geral da Presidência da República (a partir de 2023).</p>	<p>Órgão de assessoramento à Presidência da República formado por $\frac{2}{3}$ de sociedade civil e $\frac{1}{3}$ de representantes de governo.</p>	<p>Participação ativa no processo de recriação do CONSEA em 2003, tendo sido membro titular em todas as gestões. Representantes do FBSSAN exerceram a presidência do CONSEA em três gestões.</p>
--	---	--	--

<p>Conselho de Participação Social</p>	<p>Secretaria-Geral da Presidência da República.</p>	<p>Órgão presidido pelo Presidente da República, sendo formado por representantes da sociedade civil e do governo federal. Tem como função assessorar a Presidência da República quanto à participação social na execução de políticas públicas.</p>	<p>Membro titular desde 2023.</p>
<p>Comissão Intersetorial de Alimentação e Nutrição (CIAN)</p>	<p>Conselho Nacional de Saúde (CNS).</p>	<p>Espaço de assessoramento ao CNS na avaliação e no monitoramento da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN). Além dos conselheiros/as do CNS, a CIAN também conta com a participação de organizações convidadas.</p>	<p>Integrou a CIAN entre os anos de 2005 e 2010, contribuindo para a articulação entre a PNAN e a agenda de SAN e para a incidência na agenda de debates e encaminhamentos sobre agrotóxicos e transgênicos, regulação da publicidade de alimentos, abastecimento alimentar e compras públicas saudáveis e sustentáveis.</p>
<p>Comissão Especial de Monitoramento de Violações ao Direito Humano à Alimentação Adequada</p>	<p>Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH).</p>	<p>Instituída em maio de 2005, tem a função de monitorar as violações ao DHAA, no contexto da indivisibilidade dos direitos humanos, e de recomendar ações reparadoras.</p>	<p>Integra a comissão desde a sua criação. Participou ativamente da criação da comissão e, posteriormente, contribuiu para a sua manutenção e seu fortalecimento enquanto espaço de monitoramento de violações.</p>

<p>Grupo consultivo do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)</p>	<p>Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar (CGPAE) no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).</p>	<p>Instituído em 2010 e extinto em 2019, foi recriado em 2023. Formado por movimentos sociais, organizações da agricultura familiar, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais, redes e articulações de SAN, agroecologia e nutrição. O grupo consultivo contribui para o acompanhamento e monitoramento da implementação da compra da agricultura familiar pelo PNAE.</p>	<p>Integrou o grupo consultivo entre 2010 e 2018 e, com a recriação em 2023, voltou a ser membro do espaço. Foi um dos proponentes da criação do grupo consultivo, exercendo um papel articulador e organizando, em alguns momentos, reuniões prévias com as organizações do grupo consultivo para alinhar propostas conjuntas.</p>
<p>Comitê consultivo do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)</p>	<p>Grupo gestor do PAA.</p>	<p>Instituído em 2012, é formado por movimentos sociais do campo, organizações da agricultura familiar, articulações e redes de agroecologia e SAN. O comitê é responsável pelo assessoramento e acompanhamento das atividades do PAA.</p>	<p>Integrou o comitê consultivo desde a sua criação até sua extinção em 2019, tendo atuado na articulação do PAA com a agenda de SAN.</p>
<p>Grupo de trabalho Inclusão Produtiva com Segurança Sanitária</p>	<p>Grupo de trabalho Inclusão Produtiva com Segurança Sanitária</p>	<p>Instituído em 2016, é formado por organizações da agricultura familiar, movimentos sociais, redes e articulações de SAN, agroecologia e economia solidária. Teve como objetivo discutir e propor medidas para a implementação da Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 49 da ANVISA. O grupo de trabalho funcionou até 2018.</p>	<p>Participou ativamente do processo de constituição do grupo de trabalho como espaço de participação e controle social para a implantação do Programa de Inclusão Produtiva com Segurança Sanitária.</p>

De acordo com o quadro acima, o FBSSAN priorizou a sua atuação em i) conselhos nacionais de natureza intersectorial e de assessoramento à Presidência da República, como o CONSEA e, mais recentemente, o Conselho de Participação Social; ii) comissões temáticas instituídas no âmbito de conselhos setoriais, como a CIAN e a Comissão Especial de Monitoramento de Violações ao Direito Humano à Alimentação Adequada, vinculadas ao CNS e ao CNDH, respectivamente; e iii) grupos e comitês voltados para o monitoramento e aperfeiçoamento de mecanismos de operacionalização de programas estratégicos para a SSAN, como os ligados ao PNAE e ao PAA e o grupo de trabalho Inclusão Produtiva com Segurança Sanitária.

Ficou evidenciada, nos relatórios e demais documentos analisados, a prioridade política conferida pelo FBSSAN aos processos de estruturação e fortalecimento institucional do CONSEA e da Conferência Nacional de SAN como espaços de participação e controle social imprescindíveis à construção de um sistema público de SAN pautado na democracia participativa. Com a recriação do CONSEA em 2003, o Fórum buscou adotar uma postura proativa, incidindo em sua agenda política e atuando de forma articulada com outras redes, movimentos e organizações que integram o Conselho. Em três gestões, representantes do FBSSAN foram eleitos, em plenária, para a Presidência do CONSEA. São eles: Francisco Menezes (2004-2007); Renato Maluf (2008-2011); e Maria Emília Pacheco (2012-2015).

Em todo início de nova gestão do CONSEA, o FBSSAN se dedica a elaborar um documento analítico sobre a conjuntura política e seus desafios, com propostas de agendas prioritárias. Tais documentos são divulgados amplamente sob a forma de carta aberta e socializados com todos/as os/as conselheiros/as que estão iniciando o mandato.

No início da gestão de 2008, por exemplo, foram apresentadas,

entre outras, algumas agendas estratégicas, como a reforma agrária e os direitos territoriais e de acesso à água; as ofensivas do agronegócio para o cerceamento do direito das agricultoras/es ao livre uso da biodiversidade; a necessidade de se avançar em um marco legal para o PNAE e para a instituição de uma política de abastecimento alimentar. Já a carta publicada em fevereiro de 2023 apontou, dentre as prioridades, a necessidade de se avançar no debate sobre o papel regulador do Estado para a proteção e promoção do DHAA e da soberania alimentar:

São necessários avanços na regulação do uso dos agrotóxicos, rotulagem, estoques públicos, publicidade infantil, bem como regulamentações capazes de frear a grilagem de terras e a expansão dos monocultivos e a reforma do sistema de tributação de alimentos. É urgente e necessário fortalecer o papel regulador do Estado na proteção e promoção do DHAA e da Soberania Alimentar, que devem estar sempre acima dos interesses de mercado (FBSSAN, 2023).

Historicamente, o FBSSAN também tem priorizado o apoio à organização e realização das conferências nacionais de SAN, buscando contribuir com os processos de mobilização social e incidir sobre a agenda política. Dentre as estratégias adotadas pelo Fórum, destacamos o apoio aos fóruns e coletivos estaduais de SAN para a realização de encontros preparatórios¹¹; a realização de oficinas e seminários em articulação com outras redes e organizações parceiras; a elaboração e divulgação de cartas com reflexões sobre a conjuntura e com propostas de prioridades políticas; e a organização de atividades autogestionadas.

Em 2005, em parceria com o CONSEA, a Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH) e a FIAN Brasil, o FBSSAN buscou incidir sobre a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) e o CNDH para que fosse criada a Comissão Especial de

¹¹ O FBSSAN articulou junto com fóruns e coletivos estaduais de SAN a organização de encontros preparatórios para a 2ª, 3ª e 4ª Conferência Nacional de SAN.

Monitoramento de Violações ao DHAA, enquanto uma instância voltada para o acolhimento, investigação e recomendação de ações corretivas e reparadoras das violações ao DHAA. Foi um longo processo de negociação que contou com o apoio do grupo de trabalho de DHAA do Ministério Público Federal (MPF) e da Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação Adequada, Água e Terra Rural da Plataforma Dhesca. Esses atores também exerceram papel importante na negociação com a SEDH para a permanência da já mencionada comissão especial do CNDH e para o seu fortalecimento institucional em duas ocasiões em que a comissão esteve em risco de extinção. Nesses contextos, foram realizadas audiências com o Ministro dos Direitos Humanos e com a Presidência do CNDH.

O FBSSAN também tem buscado contribuir para que os princípios de SAN sejam incorporados às diretrizes das políticas e programas estratégicos, bem como aos seus desenhos operacionais. Há um entendimento de que também é necessário incidir sobre a definição dos mecanismos de operacionalização dos programas, uma vez que tais processos não são meramente administrativos, mas expressam escolhas de natureza política.

Conforme apresentado no Quadro 1, o FBSSAN, em parceria com organizações, movimentos sociais, redes e articulações, liderados pelo CONSEA, incidiu junto ao governo federal para que fossem criados espaços institucionais de participação social voltados para a construção e aperfeiçoamento do desenho operacional do PNAE e do PAA, por exemplo. Estudos como o de Grisa e Zimmerman (2015) e o de Schottz (2017) apontam para a importância desses grupos consultivos como espaços de diálogo, conflito e negociação, cuja dinâmica de interação entre atores sociais e governamentais tem contribuído para o aperfeiçoamento do PAA e do PNAE.

Outra estratégia historicamente adotada pelo FBSSAN para

¹² A atuação do FBSSAN no PNAE e o papel do grupo consultivo é objeto de reflexão do Capítulo 7 desta publicação, *Da Alimentação Escolar Não se Tira o Olho: uma história de incidência sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar*, de autoria de Mariana Santarelli.

subsidiar e fortalecer sua atuação nos espaços de participação social e incidir nas políticas públicas é a realização de oficinas e seminários que buscam produzir reflexões críticas e elaborar propostas de formulação e aperfeiçoamento de políticas à luz de experiências concretas das organizações da sociedade civil e do enfoque intersetorial de SAN. Tal enfoque, segundo Maluf (2007), pode ser caracterizado pelos seguintes aspectos: (i) concepção de SAN como um objetivo estratégico a ser adotado de forma articulada e prioritária nas estratégias de desenvolvimento; ii) valorização do acesso à alimentação adequada e saudável que englobe as dimensões biológica, ambiental, cultural, alimentar e de equidade de gênero; (iii) intersetorialidade e coordenação das ações de produção, abastecimento, acesso e consumo de alimentos, de forma que não constituam um simples somatório de ações; iv) adoção de mecanismos de participação social nos processos de formulação e monitoramento da política de SAN.

Destacamos, aqui, algumas oficinas e seminários que resultaram na elaboração de documentos com proposições para qualificação de programas e construção de estratégias de incidência política: Seminário por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (2007); Oficina Experiências Locais em SAN nas Estratégias de Desenvolvimento (2007); Seminário Alimentação Escolar: significados, experiências e perspectivas (2008); Seminário SISAN (2008); Oficina de trabalho sobre o Programa Bolsa Família e a extrema pobreza (2010); Seminário Abastecimento Alimentar no Brasil (2015); Oficina Qualidade, Segurança e Riscos nos Alimentos: modelos de produção em disputa e desafios para a construção de normas sanitárias inclusivas (2018); Oficina Implicações Políticas das Transferências de Renda na Ótica do Direito Humano à Alimentação (2020).

A atuação do FBSSAN em iniciativas e espaços de articulação e mobilização social

Nesta seção abordamos as diferentes dinâmicas de mobilização social e de articulação em rede promovidas pelo FBSSAN ou que contaram com sua participação ativa. No Quadro 2 são apresentados e brevemente caracterizados alguns espaços de articulação e mobilização social priorizados pelo FBSSAN a partir de 2008¹³.

Quadro 2 - Atuação do FBSSAN em iniciativas e espaços de articulação e mobilização social (2008-2016)

Espaço/Articulação	Composição	Caracterização	Principais resultados/desdobramentos	Atuação do FBSSAN
Comissão de monitoramento do Projeto de Lei do PNAE (2008-2009)	FBSSAN, Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), Associação Brasileira de Nutrição (ASBRAN), Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), Movimento de Pequenos Agricultores (MPA), Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e Frente Parlamentar de SAN.	Espaço de diálogo e articulação da sociedade civil com o objetivo monitorar e incidir sobre o processo de tramitação do Projeto de Lei (PL) do PNAE (PL nº 2.877/08) no Congresso Nacional. Principais estratégias de ação: realização de audiências públicas e reuniões com parlamentares na Câmara dos Deputados e no Senado; envio de cartas para deputados e senadores; negociação de emendas ao texto; ampla divulgação do PL para a sociedade.	A comissão exerceu papel estratégico para a aprovação da lei. Após a aprovação da Lei do PNAE (Lei 11.947/2009), parte das organizações que compunham a comissão passou a integrar o GT Agricultura Familiar que ficou responsável pela regulamentação do artigo 14 da lei, que tornou obrigatória a destinação de 30% dos recursos do PNAE para a compra da agricultura familiar.	A comissão foi um desdobramento do seminário Alimentação Escolar: significados, experiências e perspectivas, organizado pelo FBSSAN em 2008. O Fórum também foi responsável por secretariar a comissão.

Espaço/ Articulação	Composição	Caracterização	Principais resultados/ desdobramentos	Atuação do FBSSAN
Comissão de mobilização pela Política Nacional de Abastecimento Alimentar (2010-2012)	FBSSAN, Via Campesina, MMC, Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF), CONTAG, FBES, Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA) e ANA.	Espaço de articulação política com o objetivo de incidir sobre a criação de uma política nacional de abastecimento e de demandar a institucionalização do PAA e o fortalecimento da agricultura familiar na Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Foram realizadas as seguintes ações: apoio ao GT Abastecimento, do CONSEA, e pressão sobre o governo para a institucionalização de uma política de abastecimento alimentar na perspectiva da SAN por meio de um PL.	O GT Abastecimento, do CONSEA, elaborou uma proposta de PL que foi pactuada no âmbito da Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). Apesar da pressão, o governo federal não encaminhou o PL para o Congresso, pois avaliou que havia enorme chance de ser descaracterizado, uma vez que, naquele momento, tramitava um PL no Senado sobre abastecimento alimentar que ia na contramão da proposta concertada com o CONSEA. A comissão buscou monitorar e incidir junto ao Congresso, tendo contribuído para impedir que o PL no Senado seguisse tramitando.	O FBSSAN propôs a criação da comissão a partir do diálogo com algumas redes e movimentos sociais que vinham se articulando para incidir sobre o PNAE. Ficou responsável por secretariar os trabalhos da comissão. Também participou ativamente do GT Abastecimento, do CONSEA.

¹³ A escolha por esse recorte temporal (2008 a 2016) se deve à disponibilidade de documentos.

Espaço/ Articulação	Composição	Caracterização	Principais resultados/ desdobramentos	Atuação do FBSSAN
<p>Frente pela regulação da publicidade de alimentos (2010-2014)</p>	<p>Composta por mais de 50 organizações de direitos humanos, direito do consumidor, alimentação e nutrição, direito da criança e do adolescente e núcleos de pesquisas.</p>	<p>Espaço voltado para pressionar o governo brasileiro, em especial a ANVISA, a regular a publicidade de alimentos ultra-processados que representam risco para a saúde e denunciar conflitos de interesses relacionados à publicidade. Também buscou incidir junto ao Congresso para aprovação do PL nº 5.921/2001, que proíbe a publicidade de alimentos que fazem mal à saúde dirigida a crianças e regulamenta a publicidade dirigida a adolescentes.</p>	<p>A frente elaborou cartas políticas e documentos para subsidiar o debate público sobre o tema e contribuiu para pautar a temática no CONSEA e na CIAN. O manifesto da frente contou com o apoio de mais de 100 entidades. Após muita pressão, a ANVISA publicou em 2010 a RDC nº 24 que regula a publicidade de alimentos considerados nocivos à saúde. A implementação dessa RDC encontrou diversos obstáculos, como a liminar obtida pela Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (ABIA) suspendendo os efeitos para seus associados; e o desmonte da Gerência de Alimentos da ANVISA em 2011. Por pressão do setor regulado, o PL nº 5.921/2001 não conseguiu avançar na tramitação, tendo sido arquivado.</p>	<p>O FBSSAN compunha o grupo de animação da frente junto com o Instituto de Defesa de Consumidores (IDEC), Instituto Alana e a ASBRAN.</p>

Espaço/ Articulação	Composição	Caracterização	Principais resultados/ desdobramentos	Atuação do FBSSAN
GT Normas sanitárias e agricultura familiar e camponesa (2012-2015)	Rede Ecovida de Agroecologia, União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES), Slow Food, Associação dos Pequenos Agricultores do Oeste Catarinense (APACO), FETRAF-SUL, FBSSAN, Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE) da Universidade Federal de Goiás (UFG), SerTãoBras e Cooperativa Grande Sertão.	O GT foi criado a partir da oficina Normas sanitárias para alimentos de produção artesanal, familiar e comunitária, promovida pelo Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN) e o movimento Slow Food em 2012. Espaço de articulação e troca de experiências entre organizações e movimentos sociais e de incidência política. Buscava pressionar o governo e contribuir para a formulação de uma normativa sanitária específica para a produção familiar e artesanal.	O GT participou ativamente de audiências e consultas públicas realizadas pela ANVISA; elaborou documentos propositivos; participou de reuniões nas câmaras setoriais de alimentos do Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) e da ANVISA; e organizou seminários e oficinas de formação e articulação. Em 2013, a ANVISA publicou a RDC nº 49 que estabeleceu diretrizes para o registro sanitário de produtos de base familiar e artesanal, pautado nos princípios de SAN e da multiculturalidade dos povos.	O FBSSAN integrou o GT desde a sua criação, contribuindo para as ações de incidência junto ao CONSEA, mobilização da sua rede para participar das audiências e consulta pública promovidas pela ANVISA. Por meio da campanha Comida é Patrimônio, produziu reflexões críticas sobre os impactos das normas sanitárias brasileiras sobre a SSAN.

Espaço/ Articulação	Composição	Caracterização	Principais resultados/ desdobramentos	Atuação do FBSSAN
<p>Campanha Diga Não aos Exterminadores de Sementes (2015-2016)</p>	<p>ActionAid Brasil, ANA, Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA), Centro Ecológico, CONTAG, Cooperativa AECIA, Cooperativa Econativa, Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata (CTA-ZM), FASE, Fórum Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do Rio Grande do Sul (FESANS-RS), Grupo ETC, MPA, Movimento da Mulher Trabalhadora Rural do Nordeste (MMTR-NE), MST, Mutirão Agroflorestal, Plataforma Dhesca Brasil, Rede de Mulheres Negras para SSAN (REDESSAN), Rede Ecovida de Agroecologia, Terra de Direitos, Via Campesina Brasil e campanha Terminar Terminator.</p>	<p>Espaço de articulação em formato de campanha que tinha como objetivo impedir que o PL nº 1.117/2015 fosse aprovado pelo Congresso. O PL previa a flexibilização da proibição imposta pela Lei de Biossegurança e pela Convenção da Diversidade Biológica (CDB) às tecnologias genéticas de restrição de uso.</p>	<p>A campanha conseguiu mais de 70 mil adesões a seu abaixo-assinado, que foi entregue ao presidente e a membros da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara durante a tramitação do PL. A campanha, em estreita articulação com o deputado Alessandro Molon (membro titular da CCJ), contribuiu para que o PL não avançasse na CCJ.</p>	<p>O FBSSAN participou ativamente das ações da campanha, que era coordenada pelo Centro Ecológico, Terra de Direitos, Grupo ETC e a campanha Terminar Terminator. O Fórum contribuiu com a elaboração e mobilização de abaixo-assinados, além de incidência na CCJ.</p>

Como pode ser observado no Quadro 2, o FBSSAN tem buscado priorizar a criação e o fortalecimento de espaços de interação e atuação em rede para incidir na agenda pública acerca de questões estratégicas para a garantia da SSAN, como a regulação da publicidade de alimentos, as compras públicas sustentáveis e saudáveis, o abastecimento alimentar, as normas sanitárias e os transgênicos, dentre outras. Chama a atenção, ainda, o amplo leque de setores sociais com os quais o FBSSAN tem, historicamente, dialogado a partir do enfoque intersetorial de SAN, dentre os quais: movimento agroecológico; movimentos sociais do campo; coletivos de mulheres negras – como a RedeSSAN –; organizações e articulações de alimentação e nutrição; de economia solidária; de direitos humanos, dentre outros.

Além desses espaços, o FBSSAN também tem buscado fortalecer a mobilização social e a incidência política a partir de campanhas, pesquisas e estudos que contribuem para a construção compartilhada de conhecimentos, para colocar em evidência algumas agendas estratégicas e para subsidiar documentos de posicionamento político.

Diante do avanço de pesquisas e intervenções públicas¹⁴ financiadas por fundos privados, que envolviam alimentos e sementes biofortificadas, sem que houvesse um amplo debate junto às instâncias de participação e controle social, o FBSSAN desenvolveu um conjunto de estratégias para incidir nessa agenda. A partir da colaboração de pesquisadores/as vinculados/as à Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO), ao Instituto Nacional de Câncer (INCA) e à Associação Brasileira de Agroecologia (ABA), realizou levantamento bibliográfico e mapeamento da rede de relações implicadas em projetos de biofortificação. O Fórum também realizou oficinas no Congresso Brasileiro de Alimentação e Nutrição (CONBRAN), Congresso Brasileiro de Agroecologia (CBA) e Congresso Brasileiro de Saúde Coletiva, bem como uma atividade autogestionada na 5ª Conferência Nacional de SAN.

¹⁴ No ano de 2016, estavam em curso iniciativas, em onze estados, de fornecimento de alimentos biofortificados para estudantes da rede pública de ensino, atendidos pelo PNAE.

A partir desse estudo e das oficinas, o FBSSAN lançou em 2016 uma publicação e um boletim intitulados *Biofortificação: as controvérsias e as ameaças à Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional* (FBSSAN, 2016) e um artigo no *Atlas do agronegócio*¹⁵ (Santos; Glass, 2018). O Fórum também propôs ao CONSEA a criação de um grupo de trabalho sobre biofortificação¹⁶. Buscou, dessa forma, dar visibilidade ao debate, esclarecer aspectos omitidos ou distorcidos pelos precursores e promotores da estratégia e posicionar-se sobre as implicações da estratégia de biofortificação para a SSAN.

Com este documento espera-se fomentar o debate público democrático, onde a sociedade civil tenha voz, e o interesse público na saúde e bem viver da população prevaleça sobre o interesse do lucro privado. Qualquer proposta de solução para a fome que não enfrente as graves injustiças sociais no Brasil e no mundo será mais uma forma de manutenção do poder das corporações que dirigidas por interesses comerciais sabotam sistemas alimentares, reproduzem e intensificam a insegurança alimentar e comprometem a soberania dos povos (FBSSAN, 2016).

os ou distorcidos pelos precursores e promotores da estratégia e posicionar-se sobre as implicações da estratégia de biofortificação para a SSAN.

Outra iniciativa de construção coletiva do conhecimento articulada às ações de mobilização e incidência política foi a pesquisa-ação *Comida de verdade nas escolas do campo e da cidade*, coordenada pela ANA e pelo FBSSAN. Entre 2019 e 2023, a pesquisa analisou experiências de fornecimento e aquisição de produtos da agricultura familiar e/ou agroecológicos na alimentação escolar brasileira por meio do PNAE em nove territórios. Também foram desenvolvidas ações em rede¹⁸, a partir das demandas e iniciativas identificadas na pesquisa-ação, visando

¹⁵ Com o título *Nem mais forte, nem mais saudável*.

¹⁶ Com a extinção do CONSEA em 2019, o GT não teve tempo para finalizar um documento de posicionamento e recomendações a ser apreciado pela plenária do CONSEA.

¹⁷ Morros (MA), São José do Egito (PE), Remanso (BA), Cuiabá (MT), Belo Horizonte e São João das Missões (MG), Ubatuba e Paraty (RJ) e São João do Triunfo (PR).

¹⁸ Organizações que participaram da pesquisa-ação: AS-PTA; Associação Agroecológica Tijupá; Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas (CAA-NM); Diaconia; FASE; Observatório de Territórios Sustentáveis e Saudáveis da Bocaina (OTSS); Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas (REDE); Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais (SASOP).

qualificar e ampliar a inserção de alimentos da agricultura familiar e agroecológicos na alimentação escolar e fortalecer a capacidade de comunicar os benefícios da agroecologia na promoção da alimentação saudável e na interação entre campo e cidade.

Com base nos resultados da pesquisa, foram elaboradas propostas para qualificação da compra da agricultura familiar e para ampliação do acesso das mulheres ao PNAE. Tais propostas foram apresentadas para a Coordenação-Geral do PNAE e a Secretaria de Abastecimento, Cooperativismo e Soberania Alimentar do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA)¹⁹.

Para estimular a reflexão acerca da relação entre cultura alimentar, biodiversidade e SAN e, ao mesmo tempo, mobilizar a sociedade em defesa de sistemas alimentares mais justos, equitativos, saudáveis, sustentáveis e solidários, o FBSSAN lançou em 2015, a campanha *Comida é Patrimônio*. A campanha nasceu como um desdobramento do 5º Encontro Nacional do FBSSAN e está organizada em quatro eixos²⁰ que orientam a criação das peças de comunicação (cards digitais e banners) e artísticas (exposições itinerantes), a construção de conteúdos (artigos jornalísticos e científicos) e as intervenções pedagógicas, que são realizadas no espaço físico da exposição artística, como rodas de conversas, trocas de sementes, receitas e vivências com crianças, jovens, agricultores e agricultoras familiares, indígenas, quilombolas etc.

A quarta fase da campanha – Das redes às rodas: em defesa dos modos de produzir, viver e comer nos diferentes biomas do Brasil – foi lançada em 2022. Trata-se de uma plataforma com mapa interativo digital – Celebremos o Brasil e seus mundos de vida – que reúne um conjunto de imagens, textos e áudios (músicas, poesias, receitas, falas), além de contar com a presença de anúncios e denúncias²¹ sobre os seis biomas brasileiros: a Amazônia, o Cerrado, a Caatinga, a Mata Atlântica, o Pampa e o Pantanal.

Além de ser uma estratégia de mobilização social e de comuni-

¹⁹ Foram lançadas duas publicações com os resultados da pesquisa-ação: *Comida de Verdade nas Escolas do Campo e da Cidade: Aprendizados de Pesquisa-Ação em Nove Territórios Brasileiros* (Schottz et al., 2023) e *Mulheres, Agroecologia e Alimentação Escolar: Recomendações ao PNAE* (Schottz, 2023).

²⁰ Os quatro eixos da campanha *Comida é Patrimônio* são: (i) Comida é bem material e imaterial; (ii) Comida é memória, afeto e identidade; (iii) Comida é diálogo de saberes; e (iv) Modos de viver, produzir e comer.

²¹ A proposta de denunciar e também de apresentar os anúncios a partir das cartas políticas de movimentos sociais e redes foi inspirada no educador popular Paulo Freire.

cação popular, desde 2019, a campanha também se constituiu em um projeto de extensão nos cursos de Nutrição do campus Macaé da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), possibilitando uma interação mais próxima e contínua com estudantes de graduação e de ensino médio.

A atuação do FBSSAN em um contexto de retrocessos democráticos

O golpe político-institucional que resultou no impeachment, em 2016, da então presidenta Dilma Rousseff (PT) e a eleição, em 2018, de um presidente de extrema-direita, Jair Bolsonaro, se caracterizaram, dentre outros retrocessos democráticos, por um acentuado processo de desmonte do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e da PNSAN. Destaca-se a extinção do CONSEA no primeiro dia do governo Bolsonaro (Santarelli; Burity et al., 2019; Burity; Rocha, 2021).

Diante desse contexto, marcado também pelo aumento da fome, conforme constatado pelo Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar (Rede PENSSAN, 2021; 2022), o FBSSAN priorizou a mobilização social em defesa da democracia e da SSAN a partir do fortalecimento da ação em rede. Ainda em 2018, durante seu 8º Encontro Nacional, sob o lema o *Sem democracia, não há Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional*, o Fórum já alertava para os retrocessos democráticos em curso e para o risco iminente de o Brasil voltar ao mapa da fome:

Com a legitimidade conferida pela ampla rede de atores sociais que articula e, por seu próprio histórico, o Fórum renova seu compromisso de fortalecer as lutas gerais da sociedade brasileira por democracia e liberdade de expressão e manifestação. Defende, ao mesmo tempo, a incorporação de suas causas na

agenda geral pela certeza do lugar estratégico ocupado pela Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional na construção de uma sociedade democrática mais justa, saudável e respeitosa da sua diversidade. Faz parte desse engajamento alertar – com profundo sentimento de indignação – que os históricos desafios à SSAN e o DHAA serão agravados em face da possibilidade real de voltarmos à vergonhosa condição de país integrante do Mapa da Fome das Nações Unidas. Condição da qual saímos em 2014, fruto de um conjunto de políticas públicas e de um intenso processo de mobilização social (FBSSAN, 2018).

Destacam-se, dentre as iniciativas de mobilização social que contaram com a participação ativa do Fórum: i) a Conferência Popular por Direitos, Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (CPSSAN); ii) a elaboração de três informes sobre a realização do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas (DHANA) no Brasil; iii) a formação de ativistas e conselheiros/as sobre mecanismos e estratégias de exigibilidade do PNAE; e iv) a criação do Observatório da Alimentação Escolar (ÓAÊ).

A CPSSAN foi convocada em julho de 2019 durante a Oficina de Mobilização em Defesa da SSAN promovida pelo FBSSAN. Trata-se de uma iniciativa popular de grande relevância e que expressa a vitalidade da sociedade civil que historicamente protagoniza o processo de institucionalização da SAN enquanto objetivo de política pública, mesmo em um cenário tão adverso. A carta convocatória, assinada por 55 organizações, coletivos, redes e movimentos, reafirma o compromisso com a defesa da democracia e da SSAN e com o enfrentamento da fome:

Reafirmamos nossos lemas: ‘Sem democracia não há Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional’ e ‘Comida de Verdade, no Campo e na Cidade’ como também nosso compromisso com o combate à fome e à miséria e a defesa da Losan e do Sisan. Não

aceitaremos de forma passiva a interrupção autoritária desta trajetória de construção participativa de políticas públicas, que gerou importantes resultados e tem amplo reconhecimento internacional. Nós, defensoras e defensores do DHAA, estamos firmes, fortes e resilientes e não vamos nos render. Estamos presentes nas cidades, nos campos, nas florestas e nas águas, ocupando espaços institucionais e não institucionais e mobilizando a sociedade em prol da agenda de SSAN, em defesa da democracia e pela realização de direitos (Carta convocatória, 2019).

Foi constituída uma comissão organizadora, formada por diversas organizações, movimentos sociais e redes²² que convocaram a CPSSAN para acontecer em agosto de 2020 no estado do Maranhão. Todavia, diante da necessidade da adoção de medidas sanitárias em função do agravamento da pandemia de Covid-19, a conferência precisou ser adiada²³, assumindo, com o passar do tempo, um caráter de conferência em movimento (Santarelli, 2023). Enquanto um processo de mobilização social em movimento, a CPSSAN atuou nas seguintes frentes de ação: i) incidência nos processos paralelos da sociedade civil em oposição à Cúpula dos Sistemas Alimentares, denunciando a sua captura corporativa; ii) articulação da agenda política de um conjunto amplo de movimentos e organizações sociais; iii) construção de diagnóstico sobre causas, impactos e soluções para o enfrentamento da fome; e iv) formulação de propostas de políticas públicas de SAN.

Também parte da mobilização social em defesa da democracia e da SSAN, o Informe Dhana é uma iniciativa da FIAN Brasil que conta com a parceria do FBSSAN e tem como objetivo registrar avanços, lacunas e retrocessos da realização do DHANA no Brasil. Entre 2017 e 2021, foram lançados três informes: *Informe Dhana*

²² Integraram a comissão organizadora da CPSSAN: FBSSAN, Comissão de Presidentes de Conselhos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional (CPCE); Coletivo de Ex-Presidentes do CONSEA; Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável; ANA; ASA; Ação da Cidadania; Agentes de Pastoral Negros do Brasil (APN); Banquetaço; CONTAG; Conselho Federal de Nutricionistas (CFN); Coletivo Indígena; FASE; FIAN Brasil; Fórum Nacional de SAN dos Povos Tradicionais de Matriz Africana; Instituto Pólis; Rede PENSSAN; REDESSAN; Slow Food e Via Campesina.

²³ Logo no início da pandemia de Covid-19, a CPSSAN (2020) elaborou o documento *Garantir o direito à alimentação e combater a fome em tempos de coronavírus: a vida e a dignidade humana em primeiro lugar!*, que apresentava um conjunto de propostas, de caráter urgente e emergencial, que deveriam ser implementadas pelas três instâncias de governo.

2017 - Da democratização ao golpe: avanços e retrocessos na garantia do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas no Brasil (Santarelli; Burity et al., 2017); Informe Dhana 2019 - Autoritarismo, negação de direitos e fome (Santarelli; Burity et al., 2019); e Informe Dhana 2021 - Pandemia, desigualdade e fome (Burity; Rocha, 2021).

Com relação à estratégia de formação para a exigibilidade do DHANA no contexto da pandemia de Covid-19 e dos desmontes das políticas, o FBSSAN organizou em 2020 um curso sobre o direito ao PNAE – em parceria com o Centro de Ciência e Tecnologia em Soberania Alimentar e DHANA do Nordeste e com a FIAN Brasil – e quatro projetos de extensão universitária. O curso contou com a participação de aproximadamente 110 conselheiros/as estaduais e municipais de SAN e de Alimentação Escolar, além de ativistas, movimentos sociais, professoras/es e merendeiras da rede pública de ensino.

Foram apresentados os mecanismos para exigibilidade do PNAE, bem como analisados, em diálogo com a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro e o MPF, alguns casos concretos de violação ao direito à alimentação escolar durante a pandemia. O Fórum também publicou, em parceria com a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e o MST, um guia destinado à comunidade escolar, gestores/as públicos e organizações sociais com informações sobre o marco legal do PNAE, recomendações e orientações para a garantia do direito à alimentação escolar durante a pandemia de Covid-19 (Pellanda, 2020).

Tais iniciativas – além da realização de audiências públicas e webinários e da elaboração de notas técnicas – contribuíram para fortalecer a mobilização e a atuação articulada da sociedade civil em defesa da garantia do acesso à alimentação escolar pelos estudantes da rede pública durante a suspensão das aulas presenciais em função das medidas sanitárias de distanciamento

social. Outro desdobramento importante desse processo foi a criação do ÓAÊ, um espaço de mobilização social, de monitoramento e de incidência política sobre o Congresso Nacional para evitar retrocessos no marco legal do PNAE.

Considerações finais

Olhar para a trajetória de luta do Fórum pela SSAN é também revisitar momentos históricos, nos quais foram adotadas diversas estratégias de participação popular e de incidência política de acordo com o contexto político e social. De maneira geral, é possível concluir que a atuação do FBSSAN se caracteriza por: i) atuação articulada para construir convergências para incidência política; ii) exercício pedagógico-político de reflexão crítica sobre políticas públicas e temas estratégicos à luz de experiências concretas desenvolvidas no âmbito das organizações da sociedade civil e do enfoque intersetorial de SAN; iii) demanda e fortalecimento dos espaços institucionais de participação e controle social; iv) apresentação/formulação de propostas sobre as diretrizes das políticas e dos programas, mas também sobre os seus mecanismos/instrumentos; v) tradução das questões em disputa, visando contribuir para a tomada de consciência crítica e mobilização social; e vi) concepção e realização de campanhas e criação/fortalecimento de espaços de articulação social.

A eleição de Lula para o terceiro mandato como presidente da República, em 2022, foi um marco histórico de retomada democrática e da SAN na agenda governamental. Logo no primeiro dia de governo, o CONSEA foi reinstalado. A 6ª Conferência Nacional de SAN foi realizada em dezembro de 2023 e diversos programas e ações estratégicas foram retomados, como o Plano Safra, o Programa Bolsa Família e o PAA. O FBSSAN tem participado ativamente desse processo, contribuindo para a reestruturação e funcionamento do CONSEA²⁴, para a organização e mobilização

²⁴ Na atual gestão (2023-2025), cuja Presidência é exercida pela pesquisadora Elisabetta Recine, duas representantes do FBSSAN coordenam a Comissão Permanente de Produção e Abastecimento (CP 3) e a Comissão Permanente de Povos e Comunidades Tradicionais (CP 7), integrando, dessa forma, a mesa diretiva.

para a Conferência Nacional de SAN e para o aprimoramento e monitoramento de políticas públicas.

A redução do número de pessoas em situação de insegurança alimentar grave, passando de 33,1 milhões em 2022 para 8,7 milhões em 2023, conforme os dados apresentados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), aponta para a importância da retomada da democracia e de um conjunto de políticas articuladas no Plano Brasil sem Fome. Por outro lado, ainda há um grande contingente de pessoas que permanecem na condição de fome, o que expressa a persistência de desigualdades regionais, étnico/raciais e de gênero. A fome em qualquer dimensão é inaceitável.

O FBSSAN chama atenção para o fato de o enfrentamento da fome e a agenda de SAN ainda não terem se traduzido em prioridade no que concerne à questão orçamentária. Da mesma forma, também sinaliza para a necessidade de se avançar no enfrentamento das causas estruturantes da fome. Nesse contexto, o Fórum reafirma seu compromisso com a defesa intransigente da democracia, da participação social e de um sistema alimentar pautado na sustentabilidade, na equidade e na justiça social.

Bibliografia

BRASIL. Câmara dos Deputados. *PL nº 5.921, de 12 de dezembro de 2001*. Acrescenta parágrafo ao art. 37, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que “dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências”. Proíbe a publicidade / propaganda para a venda de produtos infantis. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001. Autoria do deputado Luiz Carlos Hauy (PSDB/PR). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=43201>.

BRASIL. Poder Executivo. *PL nº 2.877, de 25 de fevereiro de 2008*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, e dá outras providências. Revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 2001. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008. Autoria do ministro Fernando Haddad. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=384519>.

BRASIL. *Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *PL nº 1.117, de 14 de abril de 2015*. Altera dispositivos da Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005, para introduzir disposições relativas às tecnologias genéticas de restrição de uso de variedade, e revoga o artigo 12 da Lei nº 10.814, de 15 de dezembro de 2003. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Autoria do deputado Alceu Moreira (PMDB/RS). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1203150>.

BURITY, V.; ROCHA, N. C. (Orgs.). *Informe Dhana 2021 - Pandemia, desigualdade e fome*. Brasília: FIAN Brasil, 2021. Disponível em: https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2021/12/Informe-Dhana-2021-novo-ajuste-22_12.pdf.

BURLANDY, L. A atuação da sociedade civil na construção do campo da Alimentação e Nutrição no Brasil: elementos para reflexão. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 16, n. 1, jan. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/RJ63hbLn8vrxz9HK6q89BK-D/?lang=pt>.

BURLANDY, L. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 14, n. 3, mai. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/DfcQzJ7fGMVkdDF3bbdKzM5Q/abstract/?lang=pt#>.

CARTA CONVOCATÓRIA da Conferência Nacional, Popular, Autônoma: Por Direitos, Democracia e Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. Rio de Janeiro: FBSSAN, 2019. Disponível em: <https://fbssan.org.br/wp-content/uploads/2019/07/Carta-convocatoriainferencia2020.pdf>.

CPSSAN. *Garantir o direito à alimentação e combater a fome em tempos de coronavírus: a vida e a dignidade humana em primeiro lugar!*. Rio de Janeiro: FBSSAN, 2020. Disponível em: https://fbssan.org.br/wp-content/uploads/2020/03/2020-recomendacoes-sobre-direito-alimentacao-no-contexto-da-covid_.pdf.

FBSSAN. *Biofortificação: as controvérsias e as ameaças à Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional*. Rio de Janeiro: FBSSAN, 2016. Disponível em: <https://fbssan.org.br/2016/10/forum-lanca-documento-e-boletim-sobre-biofortificacao/>.

FBSSAN. *Carta de Boas Vindas CONSEA Nacional*. Rio de Janeiro: FBSSAN, 2023. Disponível em: <https://fbssan.org.br/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=4444>.

FBSSAN. Como (não) falar de comida de verdade se a fome está de volta?. In: Encontro Nacional do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, 8., Rio de Janeiro, 12-14 nov. 2018. *Anais* [...]. Rio de Janeiro: FBSSAN, 2018. Carta Política. Disponível em: https://fbssan.org.br/wp-content/uploads/2018/11/cartapolitica8encontro_FBSSAN.pdf.

GRISA, C.; ZIMMERMANN, S. A. Estado e sociedade civil na promoção da segurança alimentar e nutricional no Brasil: a construção do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). *Agroalimentaria*, v. 21, n. 41, 2015. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/157337>.

MALUF, R. S. *Segurança Alimentar e Nutricional*. Petrópolis: Vozes, 2007.

PELLANDA, A. (Coord.). *Alimentação escolar*. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Rio de Janeiro: FBSSAN, 2020. Série Guia Covid-19, v. 5. Disponível em: https://fbssan.org.br/wp-content/uploads/2020/05/COVID-19_Guia5_FINAL.pdf.

REDE PENSSAN. *II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil*: II VIGISAN. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert; Rede PENSSAN, 2022. Relatório final. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>.

REDE PENSSAN. *Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil*: VIGISAN. São Paulo: Rede PENSSAN, 2021. Relatório final. Disponível em: http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf.

SANTARELLI, M. (Coord.). *Trajetória da Conferência Popular em Movimento*: por Direitos, Democracia, Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. Rio de Janeiro: CPSSAN, 2023. Disponível em: <https://fbssan.org.br/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=4572>.

SANTARELLI, M.; BURITY, V. *et al. Informe Dhana 2017 - Da democratização ao golpe*: avanços e retrocessos na garantia do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas no Brasil. Brasília: FIAN Brasil, 2017. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2017/06/Publica%C3%A7%C3%A3o-Completa-Informe-Dhana.pdf>.

SANTARELLI, M.; BURITY, V. *et al. Informe Dhana 2019 - Autoritarismo, negação de direitos e fome*. Brasília: FIAN Brasil, 2019. Disponível em: https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2019/11/Informe-Dhana-2019_v-final.pdf.

SANTOS, M.; GLASS, V. (Orgs.). *Atlas do agronegócio*: fatos e números sobre as corporações que controlam o que comemos. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2018. Disponível em: https://br.boell.org/sites/default/files/atlas_agro_final_06-09.pdf.

SCHOTTZ, V. *et al. Comida de verdade nas escolas do campo e da cidade*: aprendizados de pesquisa-ação em nove territórios brasileiros. Rio de Janeiro: AS-PTA Agricultura Familiar e Agroecologia, 2023. Disponível em: <https://agroecologia.org.br/wp-content/uploads/2023/11/Comida-de-Verdade-nas-Escolas-do-Campo-e-da-Cidade-WEB.pdf>.

SCHOTTZ, V. *Mulheres, agroecologia e alimentação escolar*: recomendações ao Pnae. Brasília: FIAN Brasil, 2023. Coleção Equidade e saúde nos sistemas alimentares. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2024/04/Web-Mulheres-Agroecologia-e-Alimentacao-Escolar.pdf>.

SCHOTTZ, V. *Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): controvérsias sobre os instrumentos de compra de alimentos produzidos pela Agricultura familiar*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://tede.ufrj.br/jspui/handle/jspui/2375>.

TRAVASSOS, R. dos S. Participação popular ou participação social: qual é a diferença? *In: BORNSTEIN, V. J. et al. (Orgs.). Curso de Aperfeiçoamento em Educação Popular em Saúde: textos de apoio*. Rio de Janeiro: EPSJV, 2016.

VALLA, V. V. Revendo o Debate em Torno da Participação Popular: ampliando sua concepção em uma nova conjuntura. *In: BARATA, R. B.; BRICEÑO-LEÓN, R. (Orgs.). Doenças endêmicas: abordagens sociais, culturais e comportamentais*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2000.



CAPÍTULO 6

Abastecimento alimentar na perspectiva da SSAN: notas de uma agenda histórica do FBSSAN

Julian Perez-Cassarino

A persistência da fome e o papel do abastecimento alimentar

*Eu que antes de comer via o céu, as árvores,
as aves, tudo amarelo, depois que comi,
tudo normalizou-se aos meus olhos.*

Carolina Maria de Jesus

Há quase 80 anos, Josué de Castro alertou o Brasil e o mundo que o problema da fome era resultado de decisões políticas e não de desastres naturais, condições ambientais ou culturais, como se fazia crer nas narrativas dominantes. Josué de Castro deixou explícita a perspectiva de que a falta de condições sociais e econômicas dignas não permitia que uma numerosa população do país e do planeta tivesse acesso a alimentos adequados e suficientes para garantir a sua Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Como bem afirmava, a fome é política.

Apesar disso, as décadas seguintes aos escritos de Josué de Castro foram marcadas por um enfoque de superação da fome e promoção da segurança alimentar orientado pela perspectiva

única de aumento da disponibilidade de alimentos. A compreensão partia da premissa de que a falta de alimentos era o inimigo a ser enfrentado. Assim, a partir dos anos 1960-70, governos nacionais – sob orientação da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e auspício de organismos multilaterais – passaram a investir pesadamente em uma transformação radical nos sistemas de produção agrícolas e pecuários – denominada de Revolução Verde – com enfoque na especialização produtiva, monocultura em larga escala e uso intensivo de mecanização e insumos quimicamente sintetizados. Nas últimas décadas, o desenvolvimento e rápida expansão de cultivos transgênicos dobrou a aposta nesse modelo. A essa transição nos sistemas de produção correspondeu uma mudança em outras etapas do sistema alimentar, como processamento, transporte, varejo, consumo e descarte de alimentos.

Os tímidos avanços na redução dos números da fome em escala global desse período até os dias atuais tornam evidente o fracasso dessa abordagem. Ainda temos 10-12% da população global em situação de fome segundo a FAO, mesmo após quase 60 anos dessa drástica transformação do sistema alimentar global.

Fica evidente que, nos dias de hoje, as premissas propostas por Josué de Castro infelizmente ainda estão vigentes. Mais do que uma questão de volume de produção, ou seja, disponibilidade de alimentos, o centro da questão da fome está no acesso. As injustiças sociais e econômicas e a desigualdade de renda configuram as raízes do problema, e nesses aspectos pouco evoluímos enquanto sociedade. Pelo contrário, a concentração de renda e a desigualdade social se aprofundaram ao ponto de quase 50% da renda global estar concentrada em 1% dos super ricos do mundo, restando os outros 50% a todo o restante da população mundial.

Nesse sentido, o abastecimento alimentar se configura como estratégia-chave na promoção da Soberania e Segurança Ali-

mentar e Nutricional (SSAN). Compreendido como o conjunto de atividades de mediana produção e o consumo de alimentos, as questões de abastecimento dialogam diretamente com disponibilidade, condições de acesso e adequação sociocultural dos alimentos.

Desse ponto de vista, o abastecimento alimentar é elemento determinante das políticas alimentares, refletindo modelos de produção, distribuição, acesso e consumo de alimentos que se configuram como um dos pilares das estratégias de desenvolvimento de uma nação. Exemplificando, de forma bastante simplificada, a implementação de políticas voltadas ao fortalecimento da produção para abastecimento interno orientada pela cultura e hábitos alimentares de sua população difere de uma estratégia voltada ao mercado externo que visa gerar ganhos econômicos que possibilitem a importação de alimentos para abastecer a população (algo comum em grandes exportadores de petróleo, por exemplo). Tais opções políticas vão influenciar diretamente o modelo de desenvolvimento de um país e as condições de vida de seus cidadãos e cidadãs.

Por isso, não podemos reduzir uma abordagem do abastecimento alimentar à comercialização/distribuição de alimentos ou a intervenções esporádicas no mercado em tempos de crise, de forma a regular preços para produtores ou consumidores. A abordagem da questão alimentar sob a perspectiva do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas (DHANA) e da SSAN faz, portanto, toda a diferença nas políticas de abastecimento. As políticas de abastecimento são, dentro dos sistemas alimentares, aquelas que mais diretamente influenciam o mercado de alimentos, sendo alvo de disputa permanente entre um enfoque orientado pela realização do DHANA e uma perspectiva centrada somente na geração de lucro pelos grandes atores do sistema alimentar global.

Não se trata, evidentemente, de uma dicotomia entre um e outro modelo. No dia a dia dos territórios, há um sem número de situações econômicas e realidades socioculturais que se desenvolvem em modos que mesclam ou entrelaçam abordagens ou perspectivas. O fato é que o dia a dia das pessoas está permeado pelas tensões permanentes entre sistemas alimentares locais e territoriais que resistem e coexistem com o avanço do que Ploeg (2009) denomina de “Impérios Alimentares”, impérios estes que impõem não só seus produtos e serviços, mas também suas normas e padrões de funcionamento.

Essas tensões se traduzem em mudanças de hábitos alimentares, perda ou transformação das identidades culturais locais e regionais; disputas no conceito do que vem a ser uma alimentação saudável e suas condições de acesso; degradação ou conservação ambiental; concentração ou distribuição de renda; entre outros aspectos que derivam também, mas não somente, das dinâmicas alimentares nos territórios. Nesse sentido, buscaremos expor a dinâmica do sistema alimentar industrial ou, como McMichael (2017) define, do regime alimentar corporativo, onde as grandes corporações alimentares vão superando os Estados como entes reguladores e propositores das políticas alimentares, evidenciando o conflito entre a agenda do DHANA e a voraz acumulação capitalista do mundo corporativo.

InSAN e o sistema alimentar industrial

*Devemos tomar consciência que os direitos da natureza e os direitos humanos são dois nomes da mesma dignidade.
E qualquer contradição é artificial.*

Eduardo Galeano

Distintamente de outras atividades econômicas, os sistemas

alimentares dependem diretamente dos ciclos biológicos, o que acarreta uma série de instabilidades e particularidades. Tais incertezas conduziram a um processo de coevolução das sociedades com o ambiente que resultou em uma enorme diversidade de espécies vegetais e animais domesticadas, de formas de manejo dos recursos naturais e de práticas culinárias e hábitos alimentares que propiciaram identidade aos diversos grupos sociais em função de sua interação com os recursos naturais do meio onde se encontravam inseridos. Com a expansão da atividade industrial e sua transferência para a produção agrícola, a lógica da agricultura subordinada aos ciclos da natureza se rompe. Uma racionalidade baseada na expansão e acumulação de capital requer necessariamente a superação dos limites naturais.

É preciso reconhecer o inegável incremento na produtividade de um número reduzido de culturas agrícolas e espécies e raças animais que a chamada Revolução Verde promoveu. Esse incremento trouxe consigo um conjunto de prejuízos ambientais em escala planetária que vêm comprometendo a base de recursos e condições ambientais necessárias não só para a produção de alimentos, mas para a própria vida humana: perda de solos e assoreamento de rios por erosão; eutrofização de cursos de água e oceanos pelo excesso de uso de nutrientes químicos solúveis; contaminação por agrotóxicos das reservas de água doce na superfície, acima (chuvas) e abaixo da terra; consumo excessivo de água para irrigação (cerca de 70% da água doce consumida no planeta); emissão massiva de gases de efeito estufa pelo desmatamento e perda de matéria orgânica. Esses prejuízos ambientais fazem do agronegócio, no Brasil e em escala global, uma ameaça à continuidade de boa parte das formas de vida existentes, entre elas, a humana.

Do ponto de vista socioeconômico, esse modelo promoveu extensas movimentações de massas humanas do campo para a cidade. Agricultores/as familiares em toda sua diversidade

(camponeses/as, pastores/as, extrativistas, pescadores/as, comunidades tradicionais, entre outros) se viram premidos por um modelo que ou os endividava pela oferta de crédito e exigência de aquisição de insumos e máquinas, ou simplesmente os excluía por não estarem aptos a responder de forma efetiva aos novos padrões da “Revolução Verde”.

Somente no Brasil, em um período de 50 anos (entre os anos 1960 até o início dos anos 2010), invertemos a equação de ocupação rural/urbana do território: 55% para 16% da população no meio rural e 45% para 84% no urbano. Está claro que tamanha movimentação não se explica como resultado de decisões ou fracassos individuais de cada família, mas sim pelo avanço do desenvolvimento urbano-industrial próprio do capitalismo, que foi avalizado e fortalecido pelas políticas que o Estado adotou em favor de um determinado modelo e em detrimento de outros possíveis para o desenvolvimento do país.

Culturas e hábitos centenários foram sendo corroídos pelo discurso totalitarista de um só modelo possível de agricultura, comprometendo relevantes saberes sobre uso sustentável, manejo e conservação dos ecossistemas locais. Um sem-número de culturas e variedades agrícolas e florestais, bem como de espécies e raças de animais, foi se perdendo e, com eles, as possibilidades de um uso mais racional e sustentável de nossos recursos naturais.

Apesar de termos destacado até o momento as transformações no mundo rural, essa transição não esteve desatrelada de mudanças na indústria de alimentos, no varejo e em outras atividades componentes dos sistemas alimentares. A indústria se reposicionou e também caminhou para uma especialização em torno de um pequeno grupo de matérias-primas de origem vegetal e animal. Na busca pela atração do/as consumidores/as e expansão de lucros, investiu pesado em ultraprocessados

caracterizados pela adição de quantidades cada vez maiores de sal, açúcar, gordura e seus equivalentes, além de corantes, aromatizantes, saborizantes, conservantes e outros aditivos que, por um lado, acentuassem artificialmente o sabor dos produtos e, por outro, aumentassem seu tempo de prateleira.

O avanço dos ultraprocessados e a concentração da produção agrícola e pecuária redesenharam também o varejo de alimentos, fazendo com que produtos com maior tempo de prateleira e possibilidade de estabelecer circuitos longos de circulação dos alimentos permitissem o fortalecimento das grandes redes de varejo, da homogeneização e da monotonia alimentar, em detrimento dos pequenos comércios baseados nos circuitos locais e regionais de abastecimento.

Como já dissemos, a forte e determinante presença do Estado no financiamento e na regulação das atividades alimentares no período pós-guerra favoreceu um modelo muito definido de organização dos sistemas alimentares. A tecnificação e a industrialização – desde a produção até o consumo dos alimentos – tiveram como motor de seu desenvolvimento o latifúndio e as grandes corporações, abastecidos com recursos públicos e favorecidos com estradas abertas seja por formas de regulação que os favoreciam, seja pela ausência de regulação. Nesse sentido, o avanço da lógica de tecnificação e industrialização possibilitou uma estruturação tal desses atores econômicos que levou à sua sobreposição ao papel dos Estados.

A partir da década de 1980, observa-se o início de um redesenho dessa ordem, com a lógica do ordenamento dos sistemas alimentares dominado por corporações transnacionais. Esse ordenamento se consolida a partir do pensamento liberal produtivista, que se estende até a atualidade e cuja principal marca de acumulação do capital é a globalização financeira. No âmbito da produção, os capitais do sistema alimentar estão ainda mais

livres das regulações estatais nacionais, fato que lhes permite incluir ou excluir localidades, mão de obra e matérias-primas de maneira utilitária. Vejamos, na **Figura 1²⁵**, alguns exemplos do domínio de um pequeno punhado de corporações sobre setores estratégicos da produção alimentar.

Figura 1 - Concentração corporativa em setores da produção alimentar



Fonte: ETC Group (2022).

²⁵ **Em cima, ao centro:** De acordo com suas vendas em 2020, encontramos uma concentração extrema nos seguintes mercados globais: 4 empresas (Syngenta Group, Bayer, Basf e Corteva) controlam a metade das sementes comerciais do mundo e 62% dos agrotóxicos. **Em cima, à esquerda:** AGROTÓXICOS. As 4 maiores empresas controlam 62% do mercado mundial; as 6 maiores, 78%. Syngenta Group, o colosso chinês, controlará ¼ do mercado global de pesticidas depois da fusão entre SinoChem e ChemChina. **Em cima, à direita:** SEMENTES COMERCIAIS. As 2 principais companhias controlam 40% do mercado de sementes comerciais. As 6 maiores, 58%. Somente a Bayer controla 23%. **Embaixo, à esquerda:** MAQUINÁRIO AGRÍCOLA. 4 companhias controlam 44% do mercado global. As 6 maiores, 50%. Deere & Co, a maior do mundo, controla 18%. **Embaixo, ao centro:** FARMACÉUTICA ANIMAL. 4 empresas controlam 61% do mercado global de farmacêutica animal, 6 empresas controlam 72%. A maior companhia, Zoetis, possui 20% do mercado global. **Embaixo, à direita:** GENÉTICA ANIMAL. 3 empresas multinacionais fornecem matrizes para 100% da avicultura comercial no mundo todo, 2 delas são empresas privadas.

Nas demais etapas do sistema alimentar, esse processo se reproduz. As quatro maiores comercializadoras de commodities agrícolas controlam cerca de 70% do mercado global. As dez maiores corporações de processamento de alimentos controlam 34% do mercado global, e as quatro maiores (Pepsico, Nestlé, JBS e Anheuser-Busch/Inbev), 18% do mercado. As dez maiores varejistas respondem por quase metade do mercado na União Europeia e no Brasil, por exemplo. Ainda é preciso estar atento ao avanço do comércio eletrônico, onde essa concentração também se observa. Uber e Alibabá têm se destacado pela aquisição de aplicativos de entrega de alimentos. Entre os dez maiores, o Uber Eats está em terceiro lugar e já tem participação no aplicativo Zomato (Índia), décimo na lista. O brasileiro Ifood é o oitavo colocado na lista dos dez maiores.

Como em todos os setores econômicos, a financeirização avança sobre o sistema alimentar global. As três maiores administradoras de capital do mundo (State Street, Vanguard e Blackrock) controlam entre 20 e 25% das ações de empresas que vão de produtoras de insumos agrícolas a comercializadoras de commodities, indústria e varejo de alimentos, como Pepsico, ADM, Tyson, Corteva e Kroger. A financeirização também se manifesta pela inserção das commodities agrícolas nos mercados especulativos globais, repercutindo na volatilidade de preços e aumento das incertezas de mercado que levam à desestruturação das relações produtivas e econômicas nos sistemas alimentares locais e regionais.

Esse sistema alimentar global ou industrial, como queiramos chamar, se hegemoniza à medida que concentra mais poder em um pequeno grupo de corporações e fundos de investimento. A concentração de poder econômico se reflete em poder político, e a influência desses conglomerados sobre o Executivo, o Parlamento e o Judiciário se espalha sobre todas as nações sem distinção, das mais pobres às mais endinheiradas.

Tamanho poder e influência se traduz, nos territórios, no desmantelamento dos sistemas alimentares locais, por meio de concentração de terras (por aquisição ou arrendamento), imposição da monocultura em escala do agronegócio como única possibilidade produtiva e definhamento das indústrias alimentares e dos varejos locais e regionais, processos que desestruturam as redes locais e territoriais de produção e circulação de alimentos. Em paralelo, cultura e hábitos alimentares vão se transformando, em caminho à homogeneização com uma dieta monótona e desenraizada das dinâmicas socioculturais dos territórios. A Insegurança Alimentar e Nutricional (InSAN) se intensifica. Além de estarmos fracassando na superação da fome, também observamos quase metade da população global com sobrepeso e obesidade e com doenças relacionadas à má qualidade na alimentação.

É nesse sentido que o debate do abastecimento alimentar ganha centralidade. Como e quais alimentos estão chegando e sendo acessados por quais classes sociais? Quais decisões políticas, estratégias de desenvolvimento e ações públicas levaram a que cada vez mais se incremente o consumo de ultraprocessados e alimentos de baixa qualidade nutricional em detrimento de uma alimentação saudável e culturalmente enraizada?

O discurso predominante trata esses dilemas – não por acaso ou coincidência, mas por conveniência para a estratégia dos setores economicamente hegemônicos – como questões de hábitos pessoais. Ou seja, as pessoas optaram por esse caminho e elas é que devem mudar seus hábitos e práticas de forma a melhorar sua saúde e condição de vida, bem como a sustentabilidade do planeta.

A ideia de que o ser humano, como indivíduo, é o responsável pela degradação ambiental, assim como pelas suas escolhas alimentares, dilui responsabilidades e encobre com um véu os verdadeiros responsáveis por determinar as perdas que o plane-

ta e a saúde humana vêm sofrendo em nome da cada vez maior concentração de renda. Vimos aqui que a feição que o sistema alimentar vem assumindo tem atores muito bem definidos, com objetivos e estratégias de produção, comunicação e venda muito bem delimitados.

Ao mesmo tempo, existem e resistem ainda um sem-número de sistemas alimentares nos territórios cuja relevância não pode ser menosprezada, seja pela diversidade de saberes, práticas e culturas que abriga, seja porque ainda têm um papel central na produção e abastecimento de alimentos em escala global. Estudos do ETC Group (2022) buscaram segmentar a atividade econômica alimentar entre a denominada cadeia industrial de alimentos, formada pelos grandes conglomerados econômicos globais, e a rede alimentar camponesa, cujos alimentos são oriundos da produção de pequenos produtores, geralmente famílias chefiadas por mulheres, incluindo agricultores/as, pastores/as e criadores/as de gado, caçadores/as, coletores/as, pescadores/as e produtores/as urbanos e periurbanos.

Apesar de ocupar somente 25% das terras, consumir 10% da água doce e 20% dos combustíveis fósseis utilizados na agricultura e pecuária, a rede alimentar camponesa é responsável por nutrir 70% da população global (ETC Group, 2022). Para além da precisão ou não desses números, o que nos interessa é ressaltar que esses sistemas alimentares territorializados ainda possuem um papel estratégico no abastecimento alimentar, sendo, em geral, mais diversificados, culturalmente apropriados e ambientalmente menos degradadores.

Sabemos que, na concretude do dia a dia dos territórios, essa segmentação não se observa com tanta clareza. Os sistemas se entrecruzam, dialogam, se enfrentam e se contradizem. É justamente pela complexidade de realidades e situações que as decisões políticas em torno das estratégias de abastecimento

de determinado país podem contribuir para desidratar sistemas alimentares de cunho mais sustentável e socialmente justos.

Abastecimento alimentar no Brasil: entre invisibilidades e conflitos

*Eles não lavram, nem criam. Não há aqui boi, nem vaca,
nem cabra, nem ovelha, nem galinha, nem qualquer outra
alimária, que costumada seja ao viver dos homens.
Nem comem senão desse inhame, que aqui há muito,
e dessa semente e frutos, que a terra e as árvores de si lançam.
E com isto andam tais e tão rijos e tão nédios,
que o não somos nós tanto, com quanto trigo e legumes comemos.*

Pero Vaz de Caminha

A análise desse singelo trecho da carta de Pero Vaz de Caminha quando da invasão do Brasil em 1500 nos traz evidências sobre a ignorância e arrogância que estão impregnadas no pensamento colonial. A perspectiva de uma racionalidade superior às demais leva o colonizador a não enxergar o outro, e mais, negar-se a reconhecê-lo como sujeito conhecedor de sua realidade e do ambiente que o rodeia, o que, portanto, impossibilita qualquer diálogo onde saberes e práticas possam potencializar as capacidades humanas e melhorar as condições de vida dos que neste planeta habitam.

Era impossível a Pero Vaz de Caminha e sua comitiva enxergarem formas de produzir alimentos para além daquelas conhecidas por eles próprios. “Eles não lavram, nem criam”, afirma a carta. Uma vez que se não se lavra ou cria a partir do que Pero conhece por lavar ou criar, essas atividades simplesmente não existem.

Apesar de longínquo, esse pensamento perdura até hoje no imaginário nacional. Desde pequenos aprendemos que indígenas vivem de caça e coleta, ou seja, não desenvolveram práticas de cultivo e manejo, seleção genética, domesticação de plantas, arranjos produtivos e outras atividades características do desenvolvimento da agricultura como o conhecemos. Tal imaginário invisibiliza um conjunto consistente e diverso de conhecimentos e leva a manter esses grupos sociais alheios ao desenvolvimento da nação e tidos como sociedades rudimentares e pouco desenvolvidas.

Sabemos, porém, há algum tempo, que espécies amplamente cultivadas e consumidas até os dias de hoje no Brasil, como mandioca e amendoim (por citar duas somente), são alimentos cuja forma atual é resultado da domesticação e melhoramento feitos por séculos pelas sociedades indígenas pré-cabralinas.

Mais recentemente, o olhar cuidadoso de arqueólogos, ecólogos e antropólogos em estudos interdisciplinares sobre as sociedades indígenas brasileiras tem nos mostrado que o arranjo e a diversidade de nossas vastas florestas de norte a sul do país possuem marcas muito claras de terem sofrido intensa intervenção humana, quando não a própria formação de algumas florestas é resultado dessa intervenção. Da Terra Preta de Índio e o melhoramento de frutos como o cupuaçu na Amazônia, passando pela expansão da floresta com Araucária no Sul do país até a rica diversidade de frutos e raízes comestíveis da Mata Atlântica e do Cerrado, são produto da inventividade e ação de homens e mulheres, portanto, fruto de conhecimento construído sobre a dinâmica e manejo dos ecossistemas onde estavam inseridos.

Mas, o que isso tem a ver com a questão do abastecimento alimentar? Muito, ou tudo. A imposição do pensamento e, portanto, da forma de fazer agricultura dos colonizadores apagou, em grande medida, as formas de organizar os sistemas alimentares

historicamente construídos pelas sociedades que originalmente habitavam estas terras. Por outro lado, nossos hábitos alimentares também são resultado da resistência dessas culturas, por meio da incorporação de uma grande diversidade de alimentos oriundos desses sistemas alimentares no cotidiano das famílias, como a mandioca e o amendoim já citados, mas também inhames, carás, castanha-do-brasil, açaí, cupuaçu, jabuticaba, pitanga, araçá, erva-mate, pequi, baru e um sem-número de frutas, raízes e tubérculos.

Adicione-se a essa rica diversidade e complexa geração de conhecimento a chegada de milhões de africano/as escravizado/as que, apesar da opressão, trazem e difundem sua cultura, seu modo de fazer agricultura, suas sementes e sua culinária. Sabemos hoje que a contribuição de africanos e africanas no desenvolvimento do país não seu deu somente por meio da mão de obra, como se quer fazer parecer. As contribuições da população escravizada passaram também pela difusão do conhecimento ancestral de seus locais de origem em práticas de cultivo, processamento e preparo de alimentos, até o desenvolvimento de implementos agrícolas e técnicas de mineração.

Essas diferentes racionalidades, que se traduzem em formas de ocupação do solo, produção e consumo alimentar, se chocam e se entrelaçam no dia a dia nos territórios, conformando a cultura e os hábitos alimentares do/a brasileiro/a. Evidente está, no entanto, que o pensamento colonial europeu se sobrepôs aos demais, principalmente quando tratamos de qual dessas racionalidades orientou as estratégias de desenvolvimento do país e, portanto, tornou-se o maior beneficiário de políticas públicas e regulações que favoreceram sua estruturação enquanto força econômica e política hegemônica no Brasil.

O agronegócio de hoje – cujo símbolo maior é o avanço desenfreado da soja e do gado – é uma versão atualizada das capitâneas

hereditárias e suas usinas de cana-de-açúcar, seguidas pelos ciclos do café e algodão. Impera nesses modelos a produção especializada em larga escala orientada para o mercado externo, colhendo as benesses do Estado desde o Brasil Colônia até aos dias atuais. Estudo publicado recentemente (Campos, 2023) mostra que as isenções fiscais e outros benefícios concedidos à cadeia produtiva da soja no Brasil custam quase R\$ 60 bilhões à sociedade brasileira, isso tratando somente de desonerações federais.

Desde o início do processo de ocupação do território brasileiro, a agricultura familiar – considerada mais consistentemente como agricultura de subsistência (camponesa) – é um setor ativamente presente na produção alimentar. Entretanto, ao longo de todo o período imperial, e nos períodos subsequentes, esse tipo de agricultura praticamente não recebeu apoio do Estado para se desenvolver de forma adequada. É sensível constatar que parte desse segmento esteve frequentemente à margem dos benefícios oferecidos pela política agrícola (intensificada nas décadas de 1960 e 1970), sobretudo nos itens relativos ao crédito rural, aos preços mínimos e ao seguro da produção. Pode-se dizer que até o início da década de 1990 não existia nenhum tipo de política pública, com abrangência nacional, voltada ao atendimento das necessidades específicas do segmento social de agricultores familiares, o qual era, inclusive, caracterizado de modo meramente instrumental e bastante impreciso no âmbito da burocracia estatal brasileira.

O que não quer dizer que o Brasil não tenha enfrentado dificuldades para combater recorrentes crises de abastecimento, que surgiram já no período colonial, atravessaram o século 19 e permaneceram presentes durante todo o século 20. As questões relativas à segurança alimentar da população como um todo estiveram relegadas a um segundo plano, sem que o Estado tenha construído mecanismos e estratégias que fortalecessem a produção para o mercado interno.

Como dito, as políticas públicas e instrumentos de regulação favoreciam apenas o modelo da simplificação da agricultura na busca de produção em escala para exportação. Podemos citar a organização do território em capitâneas hereditárias, as subsequentes cessões de sesmarias para amigos e achegados, a Lei de Terras e a tardia abolição da escravidão, feita sem levar em conta planos e propostas apresentados pelo/as abolicionistas para dar condições dignas de vida aos recém-libertos e buscar inseri-los na atividade econômica. Ao contrário, a liberdade se traduziu em fome, falta de perspectiva de futuro e no surgimento dos/as primeiros/as sem-terra no país.

Ainda assim, a produção de subsistência estabelecia as bases para que uma ainda embrionária agricultura familiar fosse se inserindo no mercado com alimentos direcionados ao mercado interno. Há relatos que apontam que mesmo os Quilombos estabeleciam trocas comerciais que contribuía para o abastecimento dos centros urbanos à época.

As primeiras políticas agrícolas propriamente ditas datam do início do século 20, com vistas a fortalecer e proteger os barões do café. Durante décadas, houve ampliação e aprimoramento das políticas de fortalecimento da produção de exportação em larga escala. No decorrer do século 20, algumas políticas de abastecimento foram implementadas, visando conter crises de escassez ou elevação de preços. No entanto, apesar da preocupação com facilitar o acesso aos alimentos, essas políticas nunca se traduziram no fortalecimento da agricultura familiar, categoria social historicamente responsável pela produção para o mercado interno. Pelo contrário, foi uma constante nas políticas de abastecimento implementadas o ataque às ou apropriação das políticas para a agricultura familiar pelo latifúndio e seus interesses.

Foi na última década do século 20, mais precisamente em 1995, que se criou a primeira política pública orientada especificamen-

te para o público da agricultura familiar, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Apesar da impressão de amplitude que a nomenclatura do programa indica, o programa está centrado somente na concessão de crédito com juros subsidiados para o público da agricultura familiar. Não que este não tenha sido um grande avanço, mas, quando da sua criação, o programa não contava com outras ações que pudessem fortalecer esse público enquanto categoria social e econômica relevante no campo.

Para além dessa exceção, o que se viu na década de 1990 e início dos anos 2000 foi o aprofundamento da lógica neoliberal, que resultou na aniquilação das poucas políticas e instituições que intervinham no abastecimento e na regulação do mercado de alimentos. Esse período fortaleceu a iniciativa privada como suposto ente regulador do mercado e consolidou as grandes corporações como atores determinantes na regulamentação e definição das políticas alimentares.

Quando da ascensão do presidente Lula em 2003, a questão do combate à fome ganhou ímpeto. Houve clara sinalização da prioridade dessa temática, bem como de abertura para a participação da sociedade civil na construção das políticas públicas. Como símbolo maior desse novo momento, é reinstituído e fortalecido o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), criado em 1993 na gestão do presidente Itamar Franco e extinto pelo presidente Fernando Henrique Cardoso em 1995.

Desse momento até meados da década de 2010, observou-se um avanço significativo na agenda da SAN e, embutida nesta, algumas ações voltadas ao abastecimento alimentar. A aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), a criação de um sistema, uma política e um plano nacionais de SAN (SISAN, PNSAN e PLANSAN)²⁶, a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 64, que inclui o Direito Humano à Alimentação

²⁶ Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN).

Adequada (DHAA) como direito fundamental na constituição brasileira, e a implementação de um conjunto relevantes de políticas alimentares possibilitaram que o Brasil superasse, pela primeira vez na história, a questão da fome. No ano de 2014, o marco dessa conquista foi expresso na ausência do Brasil no Mapa da Fome da FAO.

Esses avanços foram abruptamente interrompidos pelo golpe parlamentar de 2016, que retirou a presidenta Dilma e possibilitou a ascensão do presidente Temer, seu vice. Apesar de terem composto a mesma chapa eleitoral, claramente se instalou um governo de matriz neoliberal, em que as políticas alimentares e os espaços de participação social construídos foram lentamente esvaziados.

O quadro se tornou ainda mais drástico quando Bolsonaro ganhou as eleições de 2018 e imprimiu uma agenda privatista, orientada por interesses privados e pelo descaso com a coisa pública. À falta de comando, estratégia de governo e capacidade de gestão correspondeu um desmanche do Estado que, em termos da questão alimentar, resultou no rápido retorno do país ao Mapa da Fome e no agravamento dessa situação até o final de seu beligerante mandato.

O desafio se multiplicou. As relevantes, mesmo que ainda insuficientes, políticas de abastecimento criadas e implementadas nos governos petistas foram extintas ou esvaziadas, o quadro de InSAN se agravou entre a população, e a máquina do Estado se encontrou em processo de desmantelamento estrutural, moral e político.

No decorrer dos últimos 25 anos, passando pelo constante descaso com a questão da SAN do final dos anos 1990 e início dos anos 2000, pelo fortalecimento dessa agenda em governos petistas carregados de vontade política, mas também imersos

em contradições e pressões corporativas e políticas, e pelos profundos retrocessos dos governos Temer e Bolsonaro, o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) se constituiu como um ator relevante na sociedade civil. Em particular no debate e formulação em torno das questões de abastecimento alimentar, o Fórum se dedicou a explicitar a relevância dessa temática e buscou influenciar organizações parceiras e governos para que essa agenda ocupasse espaço central no debate das políticas públicas de SAN e nas estratégias de desenvolvimento da nação.

A seguir, trataremos um pouco da concepção e ação do FBSSAN no debate do abastecimento alimentar, buscando apontar para os avanços conquistados e os desafios a serem enfrentados em um período em que o país e o mundo se veem de cara ao desafio de construir uma agenda pública baseada na justiça social, ambiental e alimentar face ao avanço de um pensamento totalitarista que nega existências e corrói o planeta.

A agenda do abastecimento alimentar e o FBSSAN: avanços e limites de uma caminhada

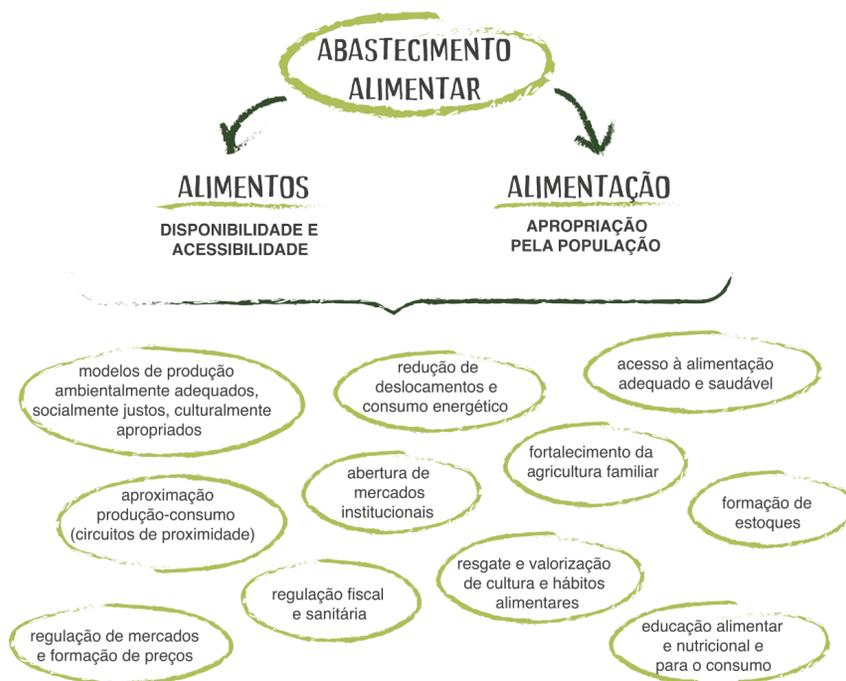
*É preciso ter esperança, mas ter esperança do verbo esperar;
porque tem gente que tem esperança do verbo esperar.
Esperança do verbo esperar não é esperança, é espera.
Esperança é se levantar, esperar é ir atrás, esperar é construir,
esperança é não desistir! Esperança é levar adiante,
esperança é juntar-se com outros para fazer de outro modo.*

Paulo Freire

Como já dito, compreende-se abastecimento alimentar enquanto conjunto diverso de atividades que vão da produção ao consumo de alimentos. Essa abordagem, proposta por Maluf (2008), se

apoia em duas perspectivas: i) a dos alimentos, isto é, da disponibilidade em si; e ii) a da alimentação, que trata da forma como a população se apropria da produção. A Figura 2, abaixo, nos traz, de forma esquemática, uma representação gráfica dessa abordagem e como ela se expressa em aspectos cotidianos dos sistemas alimentares em que uma abordagem do abastecimento alimentar baseado na SSAN pode intervir.

Figura 2 - Base conceitual e áreas de abrangência do abastecimento alimentar



Fonte: Perez-Cassarino e Diniz (2020) a partir de Maluf (2008).

O FBSSAN tem buscado ao longo dos anos fortalecer essa perspectiva do abastecimento alimentar, de forma a qualificar o debate na sociedade sobre essa temática, bem como propor e influenciar políticas públicas que promovam essa abordagem.

A participação do Fórum dentro do CONSEA buscou trazer a questão do abastecimento para o centro do debate sobre a SAN, dado que as políticas de abastecimento influenciam diretamente a disponibilidade e o acesso a alimentos adequados e saudáveis. Essa constatação que, de momento, parece óbvia, deixa de ser quando observamos a ausência de políticas estruturantes de abastecimento na história do país e/ou a implementação de programas e ações de forma fragmentada, muitas vezes com resultados relevantes, mas que, para a promoção da SSAN, demandam um conjunto mais amplo de políticas complementares, que enfrentam muitos obstáculos para serem implementadas. Mais à frente buscaremos trazer exemplos dessa realidade.

Foi a partir do CONSEA que se construiu um dos principais programas de abastecimento dos governos petistas, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Regulamentado em 2003, a partir de decreto presidencial, o programa garantia dispensa de licitação para compras da agricultura familiar, criando mecanismos próprios adequados à realidade das organizações. O PAA estabelece um limite de volume financeiro de venda por família/ano e conta com várias modalidades. A principal delas, de doação simultânea, tem por objetivo a aquisição de alimentos da agricultura familiar para doação a instituições que atuam junto a públicos em situação de insegurança alimentar. Além desta, conta hoje com a modalidade formação de estoque, que visa antecipar aquisições de alimentos não perecíveis para formação de estoques reguladores ou para futuras doações; com a modalidade leite, presente somente no Nordeste do país, para aquisição e distribuição de leite; e, por fim, com a modalidade compra institucional.

Esta última foi implementada inicialmente em 2012, por meio de decreto, mas teve pouca efetividade, principalmente pela gestão dos governos de direita – Temer e Bolsonaro – que desidrataram o programa. Em julho de 2023, o PAA foi implementado por lei, incluindo a modalidade compra institucional (Lei nº 14.628/2023). Ela obriga que todos os órgãos da administração federal adquiram pelo menos 30% de suas compras de alimentos da agricultura familiar.

O FBSSAN contribuiu ativamente na formulação, monitoramento e regulamentação do PAA, participando do comitê consultivo do programa durante todo o período de sua existência. Além disso, trabalhou constantemente na incidência política para aumentar o volume de recursos e fazer adequações na regulamentação e na defesa contra tentativas do Judiciário e Legislativo de desestruturar o programa.

Ainda no ano de 2007, o FBSSAN promoveu um seminário com membros internos e representantes de movimentos sociais parceiros a fim de discutir diretrizes e propostas para qualificar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Uma das principais propostas foi a de criar mecanismos que articulassem a produção da agricultura familiar às aquisições do PNAE, dentre outros debates em torno da melhoria na qualidade da alimentação escolar, como restrição a ultraprocessados e outras recomendações.

Após mais de 50 anos de existência, o PNAE foi regulamentado somente no ano de 2009, por meio da Lei nº 11.947/2009. Dentre vários avanços no sentido de fortalecer a perspectiva da SAN no programa, como a definição de porcentagens mínimas de produtos in natura e minimamente processados, a restrição a ultraprocessados na composição dos cardápios e a restrição à terceirização do serviço de alimentação escolar e outros; teve destaque a definição de um percentual mínimo de 30% das

aquisições feitas pelas entidades executoras a ser comprado diretamente da agricultura familiar, por meio de chamadas públicas, mecanismo simplificado de aquisição.

Mais uma vez, o CONSEA teve papel central na formulação da Lei do PNAE, com contribuições determinantes do FBSSAN, a partir dos acúmulos que vinha realizando em seus debates internos e junto a organizações parceiras. Da mesma forma, o Fórum permaneceu ativo na implementação da nova legislação, participando do seu grupo consultivo e realizando adequações na regulamentação das aquisições da agricultura familiar. Permaneceu ativo também na luta pelo aumento do valor per capita repassado pelo governo federal às entidades executoras.

Produziu ainda materiais de formação e realizou eventos que tratavam da qualificação e ampliação das compras institucionais da agricultura familiar. Além disso, o FBSSAN colaborou em estudos sobre os efeitos do PAA e do PNAE para a SAN e para o desenvolvimento do país.

Ao adquirir a produção diretamente da agricultura familiar, para doações, formação de estoques, compra institucional e alimentação escolar, o Estado também termina por agir no sentido da regulação de preços no âmbito local e regional. A variedade de alimentos demandados favorece e estimula a diversificação da produção. Nos últimos 20 anos, são mais de 400 tipos de alimentos diferentes no âmbito dos programas, diversidade que promove sustentabilidade ambiental e contempla e resgata hábitos e culturas alimentares locais e regionais. Ademais, esse tipo de ação possibilita a injeção de recursos nos municípios, mais notadamente nos pequenos, dinamizando as economias locais e contribuindo para a geração de um círculo virtuoso de circulação dos recursos. Também é importante mencionar que o perfil da política centrada na articulação entre organizações locais e regionais de agricultores/as, consumidores/as (entidades

assistenciais) e escolas, mediada ou não pelo poder público local, possibilitou a criação de um pujante emaranhado social mobilizador em torno da produção e do acesso aos alimentos, que por sua vez dinamizou outras ações e políticas nesse sentido.

Apesar das inovações e avanços promovidos, há um longo caminho a percorrer para que as compras institucionais efetivem sua contribuição para a SSAN nos territórios. Como dissemos há pouco, uma das dificuldades enfrentadas no debate do abastecimento alimentar é a fragmentação das políticas, e as compras institucionais são um exemplo dessa complexa realidade.

Dezenas de milhares de famílias agricultoras comercializaram seus produtos por meio do PAA e do PNAE. No entanto, apesar da simplificação, o domínio do trato com documentação e burocracia, a necessidade de se ter um planejamento de produção anual mais estruturado, a viabilização de logística para limpeza, condicionamento, processamento e transporte dos alimentos são algumas das condições que precisam estar pré-estabelecidas nos territórios para que uma organização venha a comercializar via esses programas.

Sabemos que essa não é a realidade de boa parte da agricultura familiar. Nesse sentido, programas de abertura dos mercados institucionais necessitam estar articulados, por exemplo, com políticas de assistência técnica e extensão rural, capacitação, fomento para aquisição de equipamentos e estrutura produtiva, logística e crédito adequado ao perfil produtivo que os programas demandam. Ainda há muito a se avançar na inclusão produtiva e ampliação da diversidade e volume de produtos ofertados.

Destacamos aqui a importância dos programas de abertura dos mercados institucionais para a agricultura familiar, porque se trata de uma das principais inovações que a sociedade brasileira construiu nos últimos anos em termos de abastecimento alimentar.

Mas o período de 2003 a 2016 também possibilitou alguns outros avanços em termos de políticas de abastecimento que não devem ser menosprezados. Indicamos aqui algumas dessas ações:

- recuperação da política de formação de estoques, para regular o mercado e garantir abastecimento;
- implementação de restaurantes populares, cozinhas solidárias e bancos de alimentos, para facilitar o acesso à alimentação saudável;
- criação do Programa de Garantia de Preço para a Agricultura Familiar (PGPAF) e da Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade (PGPMBio), de forma a garantir preços mínimos aos produtos característicos da agricultura familiar e da agrobiodiversidade;
- criação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), para incentivo de processos de planejamento e implementação de programas e ações indutoras da transição agroecológica e da produção orgânica.

Dado o momento relativamente favorável e a implementação de um conjunto interessante de ações no campo do abastecimento alimentar, o FBSSAN colaborou, ainda no ano de 2005, para a construção de uma agenda que visava articular e qualificar as ações públicas de abastecimento por meio da elaboração de uma proposta de política nacional de abastecimento alimentar orientada pela ótica da SSAN e do DHANA. O debate, capitaneado pelo CONSEA, agregou um conjunto interessante de organizações e representantes do governo e resultou em um documento propositivo e bem fundamentado. No entanto, a proposta não chegou a avançar no Executivo e no Legislativo.

A retomada de uma agenda progressista com a terceira eleição

do presidente Lula reacendeu os debates em torno da SAN, dentre os quais, a questão do abastecimento alimentar. No entanto, o desafio atual é complexo, uma vez que seis anos de governos de cunho neoliberal e reacionário não só desmantelaram muitas das políticas, como também comprometeram a própria estrutura do Estado. Um dos principais efeitos do descaso com as questões sociais, ambientais e alimentares foi o drástico aumento da população em situação de InSAN, chegando a mais de 33 milhões de pessoas no início de 2022.

A junção entre a emergência que a questão da fome demanda, o esvaziamento de políticas, a desestruturação do Estado, um parlamento conservador e mais comprometido com seus interesses do que com os da nação e uma sociedade dividida traz enormes desafios para o novo governo e para o novamente recriado CONSEA, assim como para o próprio FBSSAN. Um dos avanços mais significativos nessa retomada da agenda da SAN foi justamente a criação da Política Nacional de Abastecimento Alimentar (PNAAB), por meio do Decreto nº 11.820 publicado durante a 6ª Conferência Nacional de SAN em dezembro de 2023. Na esteira da PNAAB, em março de 2024 foi publicado o decreto da nova cesta básica, elaborada a partir das diretrizes do *Guia alimentar para a população brasileira* (Brasil, 2014), priorizando os alimentos in natura e minimamente processados.

A nova cesta básica representa um importante avanço para orientar a implementação de políticas no campo da SAN. No presente momento, assume particular importância no âmbito da reforma tributária, no sentido de desonerar os alimentos que dela fazem parte para facilitar o acesso a alimentação saudável.

No período de elaboração deste texto, o FBSSAN, o CONSEA, organizações do campo da SAN, especialistas e governo estão em pleno debate e formulação do primeiro Plano Nacional de Abastecimento Alimentar (PLANAAB), previsto no decreto que

criou a PNAAB como instrumento para implementação da política. A formulação e a implementação do PLANAAB serão bons parâmetros para avaliar até onde é possível avançar nas questões estruturais que a concepção de abastecimento alimentar na perspectiva da SAN pressupõe. Em um contexto político desfavorável e com uma sociedade civil dividida e com dificuldades de mobilização, as tensões em torno da inclusão e implementação de muitas proposições no PLANAAB serão inevitáveis, haja vista a reação das corporações alimentares e seus representantes no Legislativo ao decreto da nova cesta básica, evidenciando que há um longo e tenso percurso por seguir.

Como reflexão final, fizemos um esforço de síntese para apresentar alguns dos aspectos que entendemos serem chave para o debate do abastecimento alimentar na atual conjuntura. Aspectos estes que esperamos que estejam incorporados no PLANAAB e que contribuem para a formulação, debate e realização de ações para promoção da SSAN.

Potencializar o surgimento de circuitos locais e regionais de abastecimento, respeitando hábitos alimentares

Um dos desafios de uma política de abastecimento alimentar é promover uma “reaproximação” das pessoas com o alimento, ou seja, conhecer sua origem, formas de produção e processamento, os caminhos percorridos por ele até chegar às nossas mesas. A estratégia desenhada pelos Impérios Alimentares está pautada na perspectiva inversa, do afastamento do consumidor dos processos que envolvem o alimento.

O esforço essencial de estratégias sustentáveis de abastecimento alimentar é buscar promover, na medida do possível, a maior proximidade possível entre produção e consumo. Proximidade esta que vai além da dimensão espacial ou geográfica (muito relevante), mas abrange também 1) as proximidades sociais, das

relações de troca e reciprocidade nos mercados; 2) as proximidades econômicas, que implicam a reaplicação dos recursos financeiros que operam nos mercados de alimentos nas economias locais e regionais, potencializando o desenvolvimento endógeno; e 3) as proximidades culturais, ou seja, aquelas relacionadas aos hábitos alimentares construídos historicamente nos territórios. Trata-se da promoção do que pode ser denominado circuitos de proximidade.

Promover a transição agroecológica nos sistemas alimentares, como estratégia para enfrentamento das mudanças climáticas e promoção da alimentação saudável

A diversidade de condições ambientais (solo, clima e biodiversidade), aliada a uma grande diversidade cultural e à forte presença da agricultura familiar e camponesa, de indígenas e de povos e comunidades tradicionais, faz do Brasil um país com potencial único para a agroecologia. Sistemas agroecológicos são, por essência, sistemas de produção diversificados, que fogem à lógica da produção em escala de uma reduzida base de culturas, demandando estratégias de processamento e abastecimento diferenciadas. O incremento de escala se dá de forma horizontal – pela articulação em rede de iniciativas de pequena e média escala – e não vertical – pela concentração em poucos atores e produtos.

Tais especificidades requerem políticas de assistência técnica e extensão rural específicas, bem como apoio e financiamento a ações de pesquisa, extensão e formação de profissionais adequados no âmbito da academia.

O crédito é um instrumento a ser adaptado a essa nova lógica de organização dos sistemas de produção. Até o momento, a lógica do crédito está orientada para a monocultura de larga escala, atrelada ao pacote tecnológico da agricultura industrial, visto como “referência de produtividade” para a concessão de seguro

agrícola. Não à toa, ano após ano, os governos lançam o Plano Safra, cuja denominação já revela o perfil do serviço prestado: orientado a um pequeno conjunto de culturas e disponibilizado em um período determinado do ano. No caso da agroecologia, a diversificação produtiva demanda crédito por unidade de área e não por cultura, que forneça seguro agrícola adequado a esses sistemas de produção e que esteja disponível durante o ano todo; afinal, cada cultura tem sua época de plantio e colheita.

Impulsionar a produção para o autoconsumo e a agricultura urbana e periurbana

Uma das estratégias mais econômicas e eficientes para garantir o abastecimento alimentar é a de produção para o autoconsumo. Talvez o grande contrassenso da fome no Brasil seja que boa parte dela está localizada em comunidades rurais, onde há possibilidade de produzir alimentos, mas onde as condições materiais, de informação, de acesso a água e infraestrutura limitam essa possibilidade. Faz-se necessário promover ações para superar esses limites (a exemplo do programa de cisternas no Semiárido) e gerar condições favoráveis à produção para o autoconsumo em propriedades rurais.

Do mesmo modo, é necessário investimento público e inventividade para promover a agricultura urbana. A agricultura urbana e periurbana é uma atividade multifuncional de produção agrícola, especialmente de alimentos para autoconsumo ou comercialização em zonas intra e periurbanas. Promove a gestão urbana, social e ambiental das cidades, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida da população que nelas vive em razão do aproveitamento eficiente e sustentável dos recursos e insumos locais.

Fortalecer e ampliar equipamentos públicos de SAN

Um dos maiores desafios do abastecimento alimentar é ampliar a disponibilidade e acesso a alimentos de qualidade. Fundamentalmente, tem que ser fácil encontrar e adquirir alimentos saudáveis e, em sentido oposto, difícil acessar aqueles que são prejudiciais à saúde e ao ambiente, como os ultraprocessados.

Ampliar a rede de equipamentos públicos de SAN é um dos caminhos para garantir essa condição. Bancos de alimentos, bancos de leite humano e lactários, restaurantes populares e universitários, centrais de recebimento e distribuição de alimentos da agricultura familiar, mercados públicos e feiras da agricultura familiar, cozinhas e refeitórios de escolas e creches, de hospitais, de casas-lares, albergues e abrigos institucionais, do sistema prisional e socioeducativo são exemplos de locais que podem ser equipamentos públicos de SAN que favoreçam a disponibilidade e o acesso a alimentos saudáveis.

Mais recentemente, durante a pandemia de Covid-19, ganharam destaque as cozinhas solidárias, iniciativa da sociedade civil que foi regulamentada pela Lei do PAA em 2023 e hoje conta com apoio público para seu funcionamento.

Dentre os equipamentos públicos de SAN, destaca-se também o papel das Centrais de Abastecimento (CEASAs). As CEASAs possuem hoje, em função dos poucos investimentos realizados no passado, uma capacidade técnica, operacional e gerencial limitada. Elas não apresentam condições adequadas de infraestrutura e gestão, o que não permite sua transformação em centros logísticos eficientes. Assim, é crucial que haja uma política de ordenamento que consiga articular o conjunto de centrais para que resgatem e repensem seu papel no abastecimento regional, contribuindo para a efetivação da SAN nos territórios.

Reduzir o desperdício em toda a cadeia produtiva e comercial de alimentos

As perdas e o desperdício de alimentos representam um importante retrato da ineficiência dos nossos sistemas alimentares. A FAO alerta que aproximadamente 1,3 bilhão de toneladas de comida é desperdiçada ou perdida anualmente. O volume corresponde a 30% de todo alimento produzido no mundo, sendo que, destes, 54% ocorrem ainda nas fases iniciais da produção, na manipulação pós-colheita e armazenagem; e os outros 46% se dão nas etapas de processamento, distribuição e consumo (FAO, 2017).

São tímidas ou inexistentes as políticas de redução de desperdício nos dias atuais. Faz-se necessário aprofundar o debate sobre essa questão e pensar políticas públicas que aumentem a eficiência do abastecimento e reduzam os impactos ambientais dos sistemas alimentares.

Regular a atividade das corporações alimentares

No Brasil, pouco é feito na prática em termos de regulação do avanço de produtos ultraprocessados. A implementação de medidas regulatórias em favor de temas de interesse público, como favorecer ambientes promotores de alimentação adequada e livres de alimentos não saudáveis, é fundamental para a reversão de tendências de consumo.

Recentemente, foi possível implementar um avanço nesse sentido, com a rotulagem indicando excessos de gordura, sal e açúcar. Porém, as ações ainda são insuficientes ante a dimensão do problema e do custo à saúde pública da má alimentação. É necessário fazer um particular esforço na regulação da publicidade infantil, hoje extremamente agressiva, associando ultraprocessados a personagens infantis e brindes de grande apelo infantil.

Em outra dimensão, é preciso rever as isenções fiscais a indústrias de ultraprocessados e agrotóxicos, buscando orientar essas isenções aos produtos da nova cesta básica. Ainda, a atividade de aplicativos de entrega de alimentos deve ser tida como prioridade na regulação, de forma a garantir trabalho digno a entregadores/as, dado que é muito comum esses/as trabalhadores/as se encontrarem em situação de InSAN enquanto realizam sua atividade.

Repensar formação de estoques, sementes e ordenamento agrícola

A formação de estoques é considerada estratégia fundamental para a garantia de um abastecimento alimentar efetivo e soberano. Por meio da formação de estoques, é possível garantir abastecimento em períodos de crise (vide a crise da pandemia de Covid-19), bem como possibilitar a regulação de mercados.

Da mesma forma, é urgente repensar o ordenamento agrícola do país, uma vez que somente soja, cana e milho ocupam quase 80% da área plantada. Assim, fazem-se necessárias ações que, por meio de políticas de crédito orientado e zoneamento agrícola, entre outras, propiciem reconfigurar esse mapa agrícola, orientando nossas terras para a produção prioritária de alimentos para o consumo interno, com base na agricultura familiar e camponesa.

Acompanhando esse processo de reordenamento, é preciso desenhar políticas de estímulo à produção e conservação de sementes (bancos de sementes ex situ e in situ), principalmente de variedades crioulas e adaptadas aos locais, assim como adequar a legislação e criar instrumentos que possibilitem o registro e uso dessas sementes, garantindo também o respaldo de seguro agrícola.

Considerações finais

O que está claro é que não existe uma ação específica que vá garantir o abastecimento da população com alimentos de qualidade, mas faz-se necessário o desenho de uma estratégia ampla que articule ações estatais e privadas, participação da sociedade civil, diferentes níveis de governo e intersectorialidade dentro das políticas.

Um dos grandes desafios da atualidade é, além da emergência da superação da fome e a promoção da alimentação saudável, incorporar a dimensão ambiental aos processos e ações no âmbito do abastecimento alimentar. Os efeitos das mudanças climáticas já estão comprometendo cadeias produtivas e afetando preços de alimentos. O problema deixou de ser uma questão somente ambiental e começa, cada vez mais, a incorporar um custo econômico nos sistemas alimentares.

As práticas e processos difundidos pelo sistema alimentar hegemônico são um dos principais fatores de degradação ambiental do planeta. Urge repensar nossos sistemas alimentares. Fortalecer a finalidade última de garantir o direito universal à alimentação adequada. Tornar a SSAN conceito norteador das políticas e modelos de desenvolvimento. Beber da fonte dos sistemas alimentares tradicionais e reescrever um futuro baseado em justiça social, equidade econômica, sustentabilidade ambiental e diversidade cultural. É tempo de esperar, de nos juntarmos com os/as outros/as para fazer de outro modo, para construir uma nova racionalidade para os sistemas alimentares, sem esperar.

Bibliografia

ALMEIDA, C. Cupuaçu só surgiu com a domesticação de fruto por

indígenas. *Jornal da USP*, São Paulo, 23 nov. 2023. Disponível em: <https://jornal.usp.br/ciencias/ciencias-biologicas/cupuacu-so-surgiu-com-a-domesticacao-de-fruto-por-indigenas/>.

BRASIL. *Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006*. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm.

BRASIL. *Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm.

BRASIL. Congresso Nacional. *EC nº 64, de 4 de fevereiro de 2010*. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Brasília: Congresso Nacional, 2010. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=EMC&numero=64&ano=2010&ato=491ETQ61EMVpWTf2d>.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Guia alimentar para a população brasileira*. 2. ed., 1. reimpr. Brasília: Ministério da Saúde, 2014. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-brasil/publicacoes-para-promocao-a-saude/guia_alimentar_populacao_brasileira_2ed.pdf.

BRASIL. *Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023*. Institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cozinha Solidária; altera as Leis nºs 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos); e revoga dispositivos das Leis nºs 11.718, de 20 de junho de 2008, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 12.512, de 14 de outubro de

2011, e 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14628.htm.

BRASIL. *Decreto nº 11.820, de 12 de dezembro de 2023*. Institui a Política Nacional de Abastecimento Alimentar e dispõe sobre o Plano Nacional de Abastecimento Alimentar. Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11820.htm.

BRASIL. *Decreto nº 11.936, de 5 de março de 2024*. Dispõe sobre a composição da cesta básica de alimentos no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e da Política Nacional de Abastecimento Alimentar. Brasília: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d11936.htm.

BEZERRA, I.; PEREZ-CASSARINO, J. *Soberania Alimentar (Sobal) e Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) na América Latina e Caribe*. Curitiba: UFPR, 2016.

CAMPOS, A de. *O custo da soja para o Brasil: renúncias fiscais, subsídios e isenções da cadeia produtiva*. [S. l.]: ACT; IDS; IDEC; ISPN; ÓsocioBio, 2023. Disponível em: https://wwfbrnew.awsassets.panda.org/downloads/o-custo-da-soja-para-o-brasil_renuncias-fiscais--subsidiios-e-isencoes-da-cadeia-produ.pdf.

ETC GROUP. *Barones de la alimentación 2022: lucro con las crisis, digitalización y nuevo poder corporativo*. Montreal: ETC Group, 2022. Disponível em: https://www.etcgroup.org/files/files/barones_de_la_alimentacion-resumen-web.pdf.

FAO. *Save food for a better climate: converting the food loss and waste challenge into climate action*. Roma: FAO, 2017.

FREIRE, P. *Pedagogia da Esperança: Um reencontro com a Pedagogia do Oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

GALEANO, E. *As veias abertas da América Latina*. Tradução de Sergio Faraco. Porto Alegre: L&PM, 2010.

GRISA, C; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, v. 52, supl. 1, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/resr/a/rVgHTgTzPC9WDsndRqMPtmf>.

LENHARO, M. Estudo revela que povos indígenas tiveram forte impacto na composição da Amazônia. *Portal G1*, mar. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/estudo-revela-que-povos-indigenas-tiveram-forte-impacto-na-composicao-da-amazonia.ghtml>.

LOPES, R. J. **1499**: O Brasil antes de Cabral. Rio de Janeiro: Harper Collins Brasil, 2017.

LOPES, R. J. O povo que fez do pinhão uma floresta. *Revista Piauí*, jun. 2018. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/o-povo-que-fez-do-pinhao-uma-floresta/>.

JESUS, C. M. de. *Quarto de despejo*: diário de uma favelada. São Paulo: Ática, 2014.

MALUF, R. S. A política de abastecimento, a soberania e a segurança alimentar e nutricional. *In*: CONAB. *Agricultura e abastecimento alimentar*: políticas públicas e mercado agrícola. Brasília: CONAB, 2008.

MALUF, R. S. Abastecimento alimentar, inflação de alimentos e o contexto urbano no Brasil. *In*: MALUF, R. S.; FLEXOR, G. (Orgs.). *Questões Agrárias, Agrícolas e Rurais*: Conjunturas e Políticas Públicas. Rio de Janeiro: E-Papers, 2017.

MALUF, R. S. Decentralized food systems and eating in localities: a multi-scale approach. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 59, n. 4, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/resr/a/5k->

4fNKKhWVxp9y3zF4CwLGt.

McMICHAEL, P. *Regimes alimentares e questões agrárias*. Porto Alegre: Editora UFRGS; São Paulo: Editora UNESP, 2017.

MENEZES, F.; PORTO, S.; GRISA, C. *Abastecimento alimentar e compras públicas no brasil: um resgate histórico*. [S. l.]: Centro de Excelência contra a Fome, c2016. Série Políticas sociais e de alimentação, v. 1. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/PAA_Institucional_Estudo1_Historico_lowres.pdf.

OXFAM. *Ripe for change: Ending human suffering in supermarket supply chains*. Oxford: Oxfam, 2018. Disponível em: <https://policy-practice.oxfam.org/resources/ripe-for-change-ending-human-suffering-in-supermarket-supply-chains-620418/>.

OXFAM. *Quem paga a conta? Taxar a riqueza para enfrentar a crise da Covid-19 na América Latina e Caribe*. São Paulo: Oxfam, 2020. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/justica-social-e-economica/quem-paga-a-conta/>.

PEREZ-CASSARINO, J. *et al.* (Orgs.). *Abastecimento alimentar: redes alternativas e mercados institucionais*. Chapecó: Editora UFFS; Praia, Cabo Verde: UNICV, 2018. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/85pnz>.

PEREZ-CASSARINO, J.; DINIZ, P. *Abastecimento e o Dhana*. Brasília: FIAN Brasil, 2020. Coleção Curso básico de direito humano à alimentação e à nutrição adequadas, Módulo III. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2021/07/Curso-Basico-de-Direito-Humano-a-Alimentacao-e-a-Nutricao-Adequadas-Modulo-3.pdf>.

PEREZ-CASSARINO, J.; FERREIRA, A. D. D. Redesenhando os mercados: a proposta dos circuitos de proximidade. *Espacio Re-*

gional, v. 1, n. 13, 2016. Disponível em: <https://revistaespacioregional.ulagos.cl/index.php/espacioregional/article/view/3010/3945>.

PLOEG, J. D. van der. *Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2009.

PROJETO QUERINO. Apresentação: Tiago Rogero. [S. l.]: Rádio Novelo, 2022. Podcast. Disponível em: <https://open.spotify.com/show/4ihscGfv0vmjBrK6dHA9Xo?si=fd33fdec044f40f0>.

REDE PENSSAN. *II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil: II VIGISAN*. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert; Rede PENSSAN, 2022. Relatório final. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>.

REGULAÇÃO de alimentos. *Revista Ideias na Mesa*, n. 7, 7 ed., 2016. Disponível em: https://www.opsan.unb.br/_files/ugd/dd555a_a3721444df414338a2db1283bd8fab47.pdf.

SANTOS, M.; GLASS, V. (Orgs.). *Atlas do agronegócio: fatos e números sobre as corporações que controlam o que comemos*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2018. Disponível em: https://br.boell.org/sites/default/files/atlas_agro_final_06-09.pdf.

CAPÍTULO 7

Da Alimentação Escolar Não se Tira o Olho: uma história de incidência sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar

Mariana Santarelli

O Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) foi para mim mais do que uma grande escola profissional e de militância, foi onde conheci boa parte das pessoas com as quais caminhei no ativismo em defesa do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas (DHANA). Foi também o lugar a partir do qual comecei a olhar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) pelas lentes e histórias de nossos ex-presidentes do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) – Francisco Menezes, Renato Maluf e Maria Emília Pacheco –, de Julian Perez e Vanessa Schottz, entre outros companheiros e companheiras que carregam uma longa história de incidência sobre a alimentação escolar em nome do FBSSAN. Meu relacionamento sério com o PNAE começa bem mais tarde, em meados de 2020, quando, como relatora de direitos humanos da Plataforma Dhesca – Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais –, realizei uma missão que resultou no relatório Violações ao direito à alimentação escolar na pandemia de Covid-19: casos do estado do Rio de Janeiro e do município de Remanso (Bahia) (Dhesca Brasil, 2020). Pouco depois, em fevereiro de 2021, nasce o Observatório da Alimentação Escolar²⁷, nosso ÓAÊ, e passo então a compor a sua Coordenação Executiva.

²⁷ A página eletrônica do ÓAÊ está disponível em: <https://alimentacaoescolar.org.br/>.

pessoal como coordenadora. Aos que leem, é importante ter em mente a perspectiva desde onde se observa e se narra, pois não há dúvidas quanto ao papel fundamental exercido por vários outros atores, governamentais e não governamentais, na proposição e defesa da Lei do PNAE, que podem ou não estar citados ao longo deste artigo.

Uma nova lei para uma nova alimentação escolar

Com a eleição de Lula e o lançamento do Programa Fome Zero em 2003, a alimentação escolar foi assumida pelo governo federal como uma política estruturante de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e como uma pauta central para o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), que foi reinstalado logo no início do novo governo. Foi no CONSEA, juntamente com as concepções que deram origem à Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) e ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que um novo PNAE foi tomando forma, a partir de uma perspectiva intersetorial e de direitos, que passa a transcender o setor da educação, onde o programa está institucionalmente alocado (Schottz, 2017).

Nesse mesmo ano foi criado o PAA, uma proposta ousada e inovadora, que ganhou força e contornos a partir dos debates ocorridos no âmbito do CONSEA, com o objetivo de quebrar a lógica concentradora das compras públicas de alimentos ao propor uma reorientação do mercado institucional de alimentos para aquisições diretas da agricultura familiar. Para além da democratização do acesso ao mercado institucional de alimentos, o que se buscava era desenhar um programa capaz de conectar políticas agrárias e de acesso, articulando diversos setores de governo e dimensões da SAN, para dar origem a uma nova geração de políticas públicas que acabariam por se tornar uma grande inspiração internacional. Em poucos anos, o PAA se consolidou como uma

experiência efetiva e factível de aproximação entre a agricultura familiar e as escolas, uma vez que muitas das doações feitas no âmbito do programa eram direcionadas para os escolares, o que acabou por mostrar que era possível adotar a mesma lógica em um novo desenho do PNAE, mais alinhado à perspectiva do desenvolvimento local e da SAN.

Houve, também em 2003, a partir de demandas diretas do CONSEA ao presidente Lula, a primeira de uma sequência de expressivos aumentos anuais dos valores per capita da alimentação escolar, transferidos pela União para os estados e municípios, o que não ocorria há mais de dez anos (Schottz, 2017). Naquele momento, em que o PNAE ainda não era uma política de acesso universal a todos os estudantes da rede básica e pública de ensino, os valores per capita da pré-escola e ensino fundamental aumentaram de R\$ 0,06 para R\$ 0,13; as creches passaram a receber R\$ 0,18 por estudante; e, ainda no mesmo ano, os estudantes indígenas passaram a receber um per capita diferenciado de R\$ 0,34 por aluno (Peixinho, 2013). Em 2004, o presidente Lula autorizou o CONSEA a apresentar uma proposta de reformulação da base legal do PNAE a partir do enfoque da SAN, o que levou à constituição do Grupo de Trabalho Alimentação Escolar (GT PNAE) no âmbito do Conselho e a um longo trabalho de articulação intersetorial, com participação de conselheiros da sociedade civil e do governo, que resultou em um novo desenho e na aprovação da nova Lei do PNAE (Schottz, 2017).

Entrevistas conduzidas por Schottz (2017) revelam que a determinação legal de que 30% dos recursos do PNAE fossem utilizados na compra direta da agricultura familiar só foi possível pela bem-sucedida experiência do PAA, que demonstrou que a agricultura familiar tinha capacidade de fornecer alimentos diversificados e que a suplementação do PNAE com esses produtos contribuía para a diversificação, regionalização e oferta de alimentos in natura. Mas, nas negociações, muitos aspectos controversos da

lei, que eram na verdade as principais inovações, como a compra direta por meio de dispensa de licitação, só foram passíveis de acordo entre os diferentes setores de governo e atores sociais pelas mediações que aconteceram no âmbito do CONSEA. Ainda assim, foram duras as negociações, em especial com gestores estaduais, das capitais e de alguns municípios de grande porte, dentre os quais se destaca o governador do estado do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral. Alguns governadores e prefeitos fizeram forte oposição ao artigo que tornava obrigatória a aquisição de alimentos da agricultura familiar, por considerarem que seria de difícil execução, o que exigiu muitos diálogos e negociações com a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e com as organizações que representavam os secretários estaduais e municipais de educação. Entre a criação do GT PNAE e sua aprovação pelo CONSEA, em 2006, passaram-se quase dois anos. Outros dois anos foram necessários para que o Projeto de Lei (PL) nº 2.877/2008 fosse encaminhado pelo Ministro da Educação, Fernando Haddad, para a Câmara dos Deputados, dando início a uma nova etapa de negociações no Congresso Nacional.

Por meio do CONSEA, representantes do FBSSAN tiveram papel ativo na formulação do desenho e na redação do PL do PNAE, bem como nas negociações com o executivo e tramitação no Congresso Nacional. Francisco Menezes, o Chico, que foi presidente do CONSEA na gestão 2004-2007 representando o FBSSAN, é reconhecido com um ator-chave, assim como outras conselheiras e conselheiros do Fórum e de uma série de movimentos sociais do campo e da nutrição que participaram ativamente de todo o processo; além, é claro, dos gestores e gestoras que estavam à frente da coordenação do PNAE no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O Fórum desempenhou um importante papel aglutinador ao aproximar e articular a participação de diversos atores no processo de mobilização, a partir do constante diálogo com pessoas que estavam à frente da gestão do PNAE, especialmente Albaneide Peixinho, então

coordenadora do programa no FNDE, e com o deputado Nazareno Fonteles, que presidia a Frente Parlamentar de Segurança Alimentar e Nutricional (FPSAN).

Em 2008, com o objetivo de construir alianças em torno do PL do PNAE, o FBSSAN realizou, em parceria com a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) e a Associação Brasileira de Nutrição (ASBRAN), o encontro Alimentação Escolar: significados, experiências e perspectivas, reunindo organizações, redes e movimentos sociais ligados à agricultura familiar, ao feminismo, à agroecologia, à economia solidária, às áreas de saúde, educação e nutrição, dentre outras. O seminário resultou na elaboração de um documento com propostas de emendas que foram então apresentadas e defendidas pela FPSAN, além de outras que deveriam figurar na regulamentação. Foi também constituída uma comissão para monitorar a tramitação do PL e pressionar o Congresso Nacional pela sua aprovação, formada por FBSSAN, ANA, ASBRAN, Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), Movimento de Pequenos Agricultores (MPA), Movimento de Mulheres Camponesas (MMC) e Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Tiveram também participação ativa na pressão política junto aos parlamentares estaduais e federais, prefeitos e governadores a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), a Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF), a União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES), a Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA) e a Rede Ecovida de Agroecologia (Schottz, 2017).

Interessante notar que a bancada ruralista, representada pela Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), ainda não havia se atentado para o potencial mercado que a alimentação escolar representava, uma vez que o cardápio do PNAE era majoritariamente constituído por alimentos processados e ultraprocessados. Essa é uma possível explicação para a não incidência

da bancada ruralista sobre o PL naquele momento, um cenário completamente distinto do atual, como veremos mais adiante. Por outro lado, a Associação Brasileira das Empresas de Refeições Coletivas (ABERC) incidiu ativamente contra os artigos que proibiam a gestão do programa por empresas terceirizadas e que tornavam obrigatória a compra da agricultura familiar com dispensa de licitação, argumentando riscos sanitários e de corrupção (Schottz, 2017). Com objetivo de contrapor-se publicamente a esses posicionamentos, o FBSSAN (2009) publicou um artigo na revista *Le Monde Diplomatique Brasil*, no qual defendeu a gestão pública do PNAE e denunciou os casos de corrupção e comprometimento da qualidade das refeições ofertadas pelas empresas terceirizadas constatados pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Frente às dificuldades para a aprovação do PL no Senado, o governo federal publicou a Medida Provisória (MP) nº 455/2009, cujas bases foram pactuadas com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED). Esse pacto levou à supressão do parágrafo que proibia explicitamente a terceirização e do que previa as aquisições diretas da agricultura familiar. Quando a MP voltou para votação no Congresso, as organizações e movimentos ligados ao FBSSAN negociaram com o deputado Nazareno Fonteles a proposição de duas emendas que buscavam restituir essas partes, sendo acatada pelo relator e aprovado pelo Congresso apenas o artigo que incluía a aquisição de alimentos da agricultura familiar, o que ocorreu sob muitas disputas que buscavam descaracterizar a obrigatoriedade desse mecanismo de compra direta (Schottz, 2017). A MP foi finalmente sancionada pela Presidência da República, na forma da Lei nº 11.947, no dia 16 de junho de 2009 (Lei do PNAE). Como pode-se concluir, foram cinco longos anos do momento em que se começa a idealizar um novo desenho e marco legal para o PNAE até o momento de sua aprovação.

Em 2010, o FBSSAN passou a integrar o então criado Grupo Consultivo do Comitê Gestor do PNAE, instituído por meio da Portaria FNDE nº 450/2010, que tinha como objetivo assessorar o Comitê Gestor do PNAE na normatização e implementação de ações voltadas à agricultura familiar no âmbito do PNAE. Nesse espaço, foram concebidas portarias e tomadas relevantes decisões sobre a compra direta da agricultura familiar. O Grupo Consultivo funcionou regularmente até 2018, com ativa participação de representantes do FBSSAN e de outras organizações e movimentos sociais, até que foi desativado, durante os autoritários longos anos do governo Bolsonaro.

Um observatório para cuidar do PNAE

Em 2019, com a chegada de Bolsonaro à Presidência da República, foi rompido o diálogo da sociedade civil com o governo federal, sendo formalmente extintos o CONSEA e o Grupo Consultivo do PNAE. Nos primeiros meses de 2020, chegou ao Brasil a pandemia de Covid-19 e, com isso, os governos estaduais e municipais decretaram estado de emergência e interromperam as aulas presenciais na rede pública de ensino, como forma de evitar a disseminação do novo coronavírus. A acertada decisão de suspensão das aulas teve como consequência a interrupção do fornecimento de refeições nas escolas, o que deixou as famílias em um risco ainda maior de Insegurança Alimentar e Nutricional (InSAN). Frente a essa situação e a debates que ocorriam no Congresso, o FBSSAN mobilizou uma rede de organizações da sociedade civil em apoio à Lei nº 13.987/2020, que autorizava, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. Na sequência da aprovação desse marco legal e das normativas decorrentes, o FBSSAN e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação lançaram, em parceria, uma

publicação com orientações sobre a distribuição emergencial dos alimentos do PNAE durante a pandemia (Pellanda, 2020).

Diante da percepção de que em boa parte do país as compras da agricultura familiar haviam sido interrompidas, o FBSSAN realizou, entre os meses de agosto e setembro de 2020, em parceria com a ASA, um levantamento junto a 168 grupos produtivos de agricultores familiares e pescadores artesanais fornecedores do PNAE, presentes em 108 municípios do Nordeste e/ou no Semi-árido brasileiro (FBSSAN; ASA, 2020). Os resultados mostraram que 44% dos respondentes, que até 2019 forneciam alimentos saudáveis e diversificados ao PNAE, não o fizeram em 2020. A pesquisa também mostrou que, em 2019, os 168 grupos produtivos, que representavam aproximadamente 4,5 mil produtores de alimentos, tiveram em conjunto um rendimento de aproximadamente R\$ 27 milhões, mas que, em 2020, até o momento em que o levantamento foi realizado (setembro), esse valor correspondia a R\$ 3,6 milhões: uma queda de 87% no rendimento dessas famílias. A interrupção das compras levou ao desperdício de alimentos e comprometimento no planejamento da produção e colheita, justamente em um momento em que os agricultores e agricultoras já passavam dificuldades por conta do fechamento das feiras em várias localidades. Esses dados chamaram a atenção de O Joio e o Trigo, que a partir da base de dados do estudo, em parceria com o FBSSAN, publicou um mapa de abandono da agricultura familiar (Melo, 2021). O mapa revela algumas das histórias de grupos produtivos ouvidos na pesquisa que seguiam à espera da volta das compras públicas. Como forma de escoar a produção e como exercício de solidariedade, muitos dos grupos ouvidos (45%) doaram alimentos, assim como o fizeram muitas redes e movimentos sociais do campo, dada a situação de calamidade e aumento da fome.

Como desdobramento dessa atuação histórica de incidência e proteção do PNAE pelo FBSSAN, sob um contexto de aumento

da fome, desmonte das políticas de SAN e pandemia, e como resultado de articulações que vinham acontecendo em parceria com organizações da área da educação, criamos, em fevereiro de 2021, o Observatório da Alimentação Escolar, o nosso ÓAÊ. O Observatório foi criado com o objetivo de monitorar o PNAE a partir de processos de mobilização e incidência de movimentos sociais e redes do campo da educação e da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN), estando inicialmente em seu Comitê Gestor o FBSSAN, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, a Action Aid e o MST. O ÓAÊ busca ampliar a voz dos sujeitos de direito do PNAE e monitorar os marcos legais e infralegais do programa, dando sequência a um trabalho que já vinha sendo feito a mais de uma década pelo FBSSAN. Atualmente, seu Núcleo Executivo conta com o FBSSAN e a FIAN Brasil, para além de 21 organizações e movimentos que compõem o seu Comitê Consultivo²⁸.

Uma das mais importantes estratégias do ÓAÊ, que visa ampliar a escuta, as narrativas e o diálogo com os agentes e sujeitos de direito do PNAE, são as campanhas/pesquisas denominadas Conta pra Gente, realizadas junto a estudantes, agricultores/as e conselheiros/as, com o objetivo de levantar dados que contribuam para a incidência política. A cada dois anos é publicado o Dossiê ÓAÊ, contendo artigos e entrevistas que versam sobre temas que entendemos ser importante aprofundar a leitura. A incidência política no Congresso Nacional tem como principal subsídio as notas técnicas, que trazem análises e posicionamentos sobre os PLs que legislam sobre o PNAE. Em novembro de 2023, o ÓAÊ deu início a uma série de Policy Briefs que visam dar visibilidade a estudos acadêmicos e de organizações não governamentais de relevância nacional. Todos esses materiais podem ser encontrados no acervo do ÓAÊ²⁹, que disponibiliza também uma curadoria de publicações sobre o PNAE.

²⁸ A composição do ÓAÊ está disponível em: <https://alimentacaoescolar.org.br/comite-gestor/>.

²⁹ O acervo do ÓAÊ está disponível em: <https://alimentacaoescolar.org.br/acervo/>.

A saúde do PNAE na pandemia

Em seu primeiro ano de vida, boa parte das atividades do ÓAÊ estiveram voltadas para o monitoramento do PNAE no contexto da pandemia. O que observamos é que todos os governadores e prefeitos tinham em suas mãos o PNAE como ferramenta para o enfrentamento da crise alimentar, mas poucos fizeram o devido uso dessa ferramenta. O Congresso Nacional e o FNDE foram ágeis nas autorizações e regulamentações necessárias para a distribuição de cestas de alimentos, apesar do governo federal não ter garantido orçamento suplementar para que houvesse adequação e ampliação do PNAE, quando se sabe que o custo da distribuição da alimentação fora do ambiente escolar é muito mais alto. Estados e municípios, por sua vez, demoraram a se mobilizar e dar início à distribuição. Algumas das principais tendências observadas logo que estados e municípios deram início à distribuição dos alimentos, identificadas em relatório da Plataforma Dhesca Brasil (2020), foram: i) a focalização do atendimento em detrimento do atendimento universal; ii) a irregularidade, insuficiência e falta de qualidade dos alimentos; iii) a interrupção das compras da agricultura familiar; e iv) a transferência de recursos financeiros através de cartões ou vale-alimentação.

Essas tendências se confirmaram na voz de estudantes, agricultores e agricultoras. Entre julho e agosto de 2021, o ÓAÊ realizou a pesquisa *Conta pra Gente, Estudante*, em que foram ouvidos/as 900 estudantes da rede básica pública de ensino dos 26 estados do país e do Distrito Federal, residentes em 215 municípios (ÓAÊ, 2021a). Os dados revelaram que, entre abril de 2020 e julho de 2021, 23% dos estudantes não haviam recebido nenhum tipo de assistência alimentar do PNAE e que a distribuição era, de fato, irregular e insuficiente, uma vez que apenas 14% haviam recebido cestas de alimentos ou cartões-alimentação todos os meses e 21% haviam recebido assistência alimentar de suas escolas apenas uma única vez desde o início da pandemia. Durante

a pandemia, os alimentos in natura e minimamente processados perderam espaço na alimentação dos estudantes, apenas 23% receberam carnes em suas cestas; legumes e verduras, 29%; e frutas, 19%.

Em novembro de 2021, o ÓAÊ realizou o levantamento de dados da pesquisa *Conta pra Gente, Agricultor/a* (ÓAÊ, 2021b), uma adaptação nacional do estudo anteriormente realizado com a ASA. Foram ouvidos 407 agricultores/as e suas cooperativas e grupos informais. 19% haviam voltado a fornecer alimentos ao PNAE apenas em 2021, enquanto 11% relataram que ainda não haviam voltado a vender para o programa, os demais forneceram alimentos pelo menos uma vez entre 2020 e 2021. A maior parte (72%) dos alimentos adquiridos e distribuídos nas cestas foram hortaliças e frutas frescas. O estudo mostra a diminuição e irregularidade nas compras, mas confirma a possibilidade de soluções conjuntas quando se estabelece o diálogo e a negociação para o enfrentamento da crise.

Ainda durante a pandemia, um importante trabalho de incidência do ÓAÊ no Congresso Nacional foi para barrar o PL nº 284/2021, de autoria da deputada Luísa Canziani do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB/PR), que buscava autorização para que, durante o período de suspensão das aulas presenciais, em razão de situação de calamidade pública, fosse autorizada a distribuição dos recursos nacionais do PNAE através de transferências financeiras feitas diretamente às famílias. Essa autorização para a utilização dos recursos do FNDE não aconteceu, mas alguns governos estaduais e prefeituras de capitais, utilizando-se apenas de orçamentos próprios sobre os quais têm autonomia para legislar, adotaram cartões-alimentação, operados por empresas terceirizadas, como forma de repassar os recursos da alimentação escolar.

Do início da pandemia até agosto de 2021, a prefeitura de São

Paulo investiu um total de R\$ 1 bilhão no programa denominado Vale-Merenda, que consistia em transferências financeiras mensais feitas através de um cartão-alimentação operado pela empresa Alelo e com uso restrito em mercados cadastrados. Segundo informação publicada no jornal Folha de São Paulo em fevereiro de 2021³⁰, a prefeitura detalha, em despacho publicado no Diário Oficial da cidade, a contratação do serviço de transferência financeira ao custo de R\$ 76,84 milhões. O governo do estado de São Paulo, por sua vez, criou o programa Merenda em Casa para atender os 920 mil estudantes da rede estadual, com um investimento mensal de R\$ 50,6 milhões, operado por meio do aplicativo PicPay.

Nesse contexto, não surpreende o engajamento de governadores, prefeitos e secretários de algumas grandes cidades na tentativa de aprovação do PL nº 284/2021. Aproveitando-se do contexto da pandemia, gestões que seguem a tendência ultraneoliberal de transferência de renda via aplicativos e de privatização de serviços de educação experimentaram novos modelos de gestão em parceria com empresas de cartão-alimentação, o que avaliamos como grandes riscos, uma vez que experimentadas em “caráter excepcional” poderiam vir a consolidar como uma nova forma de gestão que descaracteriza completamente essa política. Além disso, é difícil imaginar que, uma vez abocanhado o bilionário mercado da alimentação escolar, empresas de cartão-alimentação, como também as grandes redes de supermercado e a indústria de alimentos ultraprocessados – onde se concentram as compras –, abririam mão dessa oportunidade financeira. Por fim, como conclusão de nosso trabalho de monitoramento do PNAE na pandemia, publicamos em dezembro de 2021 o primeiro Anuário do ÓAÊ – que atualmente denominamos Dossiê e é publicado a cada dois anos – com um conjunto de entrevistas e artigos que fazem um balanço sobre o PNAE na pandemia (ÓAÊ, 2021c).

³⁰ Notícia disponível, com acesso pago, em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2021/02/prefeitura-de-sp-demora-para-renovar-contrato-e-pagamento-do-vale-merenda-atrasa.shtml>.

Campanha permanente pelo aumento dos valores per capita do PNAE

Com a volta às aulas e da oferta da alimentação nas escolas, ficou claro que os valores transferidos pelo FNDE às Unidades Executoras não eram o bastante para assegurar uma alimentação suficiente em termos de quantidade e qualidade. A perda do poder de compra de alimentos era, em grande medida, resultado da falta de reajuste desde 2017 dos valores per capita, valores estes que já não acompanhavam a inflação de alimentos há mais de 10 anos.

Em 2021, com o objetivo de incidir sobre a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2002, o ÓAÊ lançou a Campanha Permanente pelo Aumento do PNAE, com base em uma nota técnica produzida em parceria com a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA). O estudo mostra a significativa defasagem dos valores per capita do PNAE em função da corrosão do poder de compra, gerada pela inflação no período combinada ao congelamento discricionário desses valores. Publicado em nota técnica do ÓAÊ e da FINEDUCA (2022), esse estudo demonstra que, entre 2014 e 2021, tendo em conta os valores reais (a preços constantes), os recursos do PNAE transferidos a estados e municípios decresceram significativamente. Houve uma queda acentuada em 2016, não recuperada nos anos seguintes, o que impediu o retorno aos patamares de 2014 e 2015. Foram repassados R\$ 6,8 bilhões em 2014 e R\$ 4,5 bilhões em 2021 – valores atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) Alimentação e Bebidas de dezembro de 2021 –, ou seja, houve decréscimo de R\$ 2,33 bilhão (-34%). A proposta do ÓAÊ para a LOA 2022, com base no reajuste dos valores per capita pelo IPCA Alimentação e Bebidas, foi de aumento do montante de recursos do PNAE de R\$ 4,5 bilhões em 2021 para R\$ 7,9 bilhões em 2023, um aumento de 75%.

Para além dos elementos técnicos referentes ao reajuste, o aumento se justificava em um contexto em que a Insegurança Alimentar (IA) grave entre crianças de até dez anos de idade passou de 9,4% em 2020 para 18,1% em 2022, segundo dados do *II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil* (Rede PENSSAN, 2022). Esse inquérito também mostrou que 22,3% dos domicílios das famílias que possuíam crianças matriculadas nas redes públicas de ensino que tiveram acesso ao PNAE encontravam-se em situação de IA grave.

Com base nas notas técnicas do ÓAÊ, por meio das assessorias de advocacy das organizações que compõem o seu Comitê Consultivo, foi iniciada a incidência direta no Congresso Nacional, o que resultou primeiramente em uma emenda aprovada no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) de 2023, que determinava que o orçamento do PNAE fosse reajustado, de 2017 a 2022, com base no IPCA, o que resultaria em um aumento de, pelo menos, 34%. O então presidente Jair Bolsonaro, indiferente à fome e à insegurança alimentar, vetou o parágrafo 3º do artigo 25 do PLDO 2023, aprovado no Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) nº 5/2022 em 12 de julho de 2022, sob a alegação de “rigidez orçamentária” e de “limitação das decisões alocativas”. Em resposta, o ÓAÊ e a FIAN Brasil (2022) produziram uma nota técnica que alertou para o fato de que o impacto orçamentário estimado era quase 15 vezes inferior ao que foi sancionado para a execução das emendas de relator, ou “orçamento secreto”, e mais de 30 vezes inferior ao impacto orçamentário da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 1/22 – conjunto de benefícios temporários entendidos pelo governo como necessários em um estado de emergência. Isso demonstra a negação e violação do direito humano à alimentação por parte do governo Bolsonaro. Houve ampla repercussão na grande mídia das campanhas do ÓAÊ que denunciavam o veto presidencial em um contexto de eleições nacionais.

Em dezembro de 2022, o veto de Bolsonaro foi derrubado pelo Congresso Nacional, e negociações junto ao grupo de transição do novo governo Lula resultaram no reajuste de 34% do orçamento do PNAE na LOA 2023, tal qual previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2023, o que foi uma grande conquista do trabalho de mobilização e incidência do ÓAÊ. Em 2023, a senadora Teresa Leitão, com base na nota técnica do ÓAÊ e da FINE-DUCA (2022), apresentou o PL nº 2.754/2023, que propõe um mecanismo automático de reajuste anual do orçamento do PNAE com base no IPCA Alimentação e Bebidas. Esse é atualmente um importante foco de incidência do ÓAÊ, pela necessidade de proteger a alimentação escolar frente à flutuação dos preços dos alimentos.

Reserva de mercado e mais de 100 PLs que alteram a Lei do PNAE

Um importante foco de resistência do ÓAÊ no Congresso Nacional refere-se a PLs que criam reserva de mercado para produtos das grandes cadeias de alimento, como a carne e o leite, estabelecendo percentuais mínimos de compra. No Congresso, cresce o poder da bancada ruralista, cada vez mais associada ao lobby da indústria de alimentos, e, com isso, cresce também o número de PLs que atendem aos interesses daqueles que estão de olho no gigante mercado da alimentação escolar: anualmente, são cerca de R\$ 4,6 bilhões de recursos somente do governo federal para aquisição de alimentos em todo o território nacional. A criação de uma cota para a compra de leite fluido cria um perigoso precedente de reserva de mercado, tornando o PNAE vulnerável aos múltiplos interesses e lobbies da indústria de alimentos, que vê no programa um canal de escoamento de seus produtos. O carro chefe desses projetos é o PL nº 3.292/2020, de autoria do deputado Major Vitor Hugo, hoje do Partido Liberal (PL/GO), que obriga a compra de leite fluido para a alimentação escolar e

retira a prioridade de aquisição de alimentos de povos indígenas, comunidades quilombolas e assentados/as da reforma agrária.

Cabe destacar que tramitam no Congresso, ainda, mais de 100 PLs de natureza similar, que propõem, por exemplo, obrigatiedades e cotas de oferta de carne suína, café com leite, entre outros. Com essa possibilidade, a responsabilidade de definição do cardápio da alimentação escolar seria transferida para o Congresso Nacional, ferindo a autonomia de estados e municípios na definição da compra e dos cardápios, que devem ser elaborados por nutricionistas e pautados pela oferta local, sazonalidade, diversificação agrícola da região e promoção da alimentação adequada e saudável. Além disso, ao retirar a prioridade de aquisição concedida aos assentamentos da reforma agrária, comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais, o PL nº 3.292/2020 amplia a exclusão desses povos no acesso aos mercados e às políticas públicas, além de prejudicar sua cultura alimentar e favorecer ainda mais sua desnutrição. O ÓAÉ teve importante papel durante a tramitação desse PL, alertando para os seus riscos e mobilizando os movimentos sociais representativos da agricultura familiar. Ainda assim, o deputado, com apoio da base do então governo Bolsonaro e da bancada ruralista, defendeu e conseguiu, em maio de 2021, aprovar o PL na Câmara dos Deputados, estando ainda pendente a votação pelo Senado Federal.

Nossas preocupações e agenda atual de incidência no Congresso Nacional

A visibilidade que o PNAE ganhou na sociedade, e em especial no Congresso Nacional, fez com que nos últimos anos aumentasse significativamente o número de propostas legislativas sobre a alimentação escolar. Atualmente, dos mais de 100 PLs tramitando no Congresso Nacional, pouco mais de 20 foram apresentados apenas em 2023. Uma nota técnica do ÓAÉ e da FIAN Brasil

(2023a) alerta para o fato de que muitos deles colocam em risco as diretrizes e a implementação do programa, sendo mais da metade relacionados a quatro grandes assuntos: i) PLs que criam reserva de mercado, estabelecendo percentual mínimo para compra de determinados alimentos; ii) PLs que alteram o percentual mínimo (30%) da agricultura familiar nas aquisições para o PNAE e/ou alteram seu público prioritário (assentados, povos indígenas, quilombolas e mulheres); iii) PLs voltados para viabilizar a distribuição direta de alimentos ou a transferência financeira dos recursos do PNAE para estudantes e/ou famílias; e iv) PLs que alteram questões relativas ao orçamento e valores per capita do PNAE. Há, portanto, um gigante desafio para assegurar a integridade da Lei do PNAE. O quadro abaixo mostra a atual proposta prioritária de agenda legislativa do ÓAÊ.

Quadro - Proposta prioritária de agenda legislativa do ÓAÊ

O OBSERVATÓRIO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR APOIA	
PL nº 2.754/2023	Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para estabelecer o valor do grupo “Alimentos e Bebidas” do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) como parâmetro a ser utilizado para o cálculo do reajuste anual, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).
PL nº 1.751/2023	Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para determinar que o cálculo do valor per capita do PNAE, leve em consideração indicadores socioeconômicos das redes escolares destinatárias dos repasses federais, bem como a capacidade de financiamento das prefeituras e dos governos estaduais e distrital.

O OBSERVATÓRIO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR É CONTRA	
PL nº 3.292/2020 (apensados e PLs afim)	Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para estabelecer percentual mínimo para a aquisição de leite sob a forma fluida com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), conforme específica; e dá outras providências.
PL nº 3.071/2022	Altera a Lei 12669/2012 para promover garantias mínimas ao produtor de leite nacional.
PL nº 4.195/2012	Acrescenta parágrafo ao art. 6º da Medida Provisória nº 2.178- 36, de 24 de agosto de 2001, para tornar a carne suína obrigatória nos cardápios das refeições fornecidas pelo programa de alimentação escolar nas escolas.
PL nº 7.745/2017	Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, quanto à aquisição local de produtos panificáveis no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Fonte: elaborado a partir de ÓAÊ e FIAN Brasil (2023a).

Assim, o ÓAÊ avalia que é preciso maior debate e construção de consensos em torno das propostas que alteram o desenho de financiamento do PNAE (ÓAÊ; FIAN Brasil, 2023b). Não há dúvidas

quanto ao fato de que os recursos financeiros transferidos pelo FNDE aos estados e municípios, calculados a partir de valores per capita, são insuficientes, especialmente para os municípios onde há menor arrecadação e maior concentração de pobreza. E há acordo quanto ao mérito de propostas que buscam enfrentar essas desigualdades, com a previsão de repasses diferenciados em função das condições socioeconômicas dos municípios. Porém, é preciso que propostas como essas sejam precedidas de debates técnicos com o FNDE, de estudos de impacto e viabilidade, de diálogo com a sociedade e gestores públicos nacionais, estaduais e municipais, para além de pactuação entre os entes federados. Não se pode perder de vista o princípio da universalidade, consagrado na Constituição Federal de 1988 e reafirmado na Lei do PNAE, que assegura que todos os estados e municípios brasileiros tenham acesso a financiamento federal para a oferta de uma alimentação adequada e saudável para todos os alunos da rede pública de educação, independentemente da sua situação econômica ou de arrecadação. É importante que todos sigam contemplados com os recursos federais para a alimentação escolar, evitando-se assim a lógica da focalização e desintegração.

Como se pode ver ao longo deste capítulo, é longo e tortuoso, mas cheio de conquistas e parcerias, o caminho trilhado pelo FBSSAN em defesa do PNAE. É preciso seguir alimentando essa grande rede de pessoas, organizações e movimentos que se importam e cuidam com tanto carinho dessa que é a mais potente política de SAN.

Bibliografia

A QUEM interessa mudar a lei do PNAE?. [S. l.: s. n], 2021. Carta conjunta do ato virtual em defesa do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em 8 de junho de 2021. Disponível em: https://alimentacaoescolar.org.br/media/notastecnicas/documentos/A_quem_interessa_mudar_o_PNAE.pdf.

BRASIL. *Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006*. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm.

BRASIL. Poder Executivo. *PL nº 2.877, de 25 de fevereiro de 2008*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, e dá outras providências. Revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 2001. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008. Autoria do ministro Fernando Haddad. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=384519>.

BRASIL. *Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *PL nº 4.195, de 11 de julho de 2012*. Acrescenta parágrafo ao art. 6º da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, para tornar a carne suína obrigatória nos cardápios das refeições fornecidas pelo programa de alimentação escolar nas escolas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. Autoria do deputado Afonso Hamm (PP/RS). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=551686>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *PL nº 7.745, de 30 de maio de 2017*. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, quanto à aquisição local de produtos panificáveis no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Autoria do deputado Danilo Cabral (PSB/PE). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2139553>.

BRASIL. *Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020*. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. Brasília: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13987.htm.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *PL nº 3.292, de 15 de junho de 2020*. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para estabelecer percentual mínimo para a aquisição de leite sob a forma fluida com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), conforme especifica; e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020. Autoria do deputado Major Vitor Hugo (PSL/GO). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2255149>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *PL nº 284, de 5 de fevereiro de 2021*. Altera os arts. 5º e 21-A da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Autoria da deputada Luisa Canziani (PTB/PR). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2269498>.

BRASIL. Senado Federal. *PEC nº 1, de 2022*. Altera a Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, para dispor sobre a concessão temporária de auxílio diesel a caminhoneiros autônomos, de subsídio para aquisição de gás liquefeito de petróleo pelas famílias de baixa renda brasileiras e de repasse de recursos da União com vistas a garantir a mobilidade urbana dos idosos, mediante a utilização dos serviços de transporte público coletivo, e autorizar a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a reduzirem os tributos sobre os preços de diesel, biodiesel, gás e energia elétrica, bem como outros tributos de caráter extrafiscal. Brasília: Senado Federal, 2022. PEC do estado de emergência. Autoria conjunta. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/151585>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *PL nº 3.071, de 2022*. Institui a Política Nacional de Apoio e Incentivo à Pecuária Leiteira (PNAPL); e altera as Leis nºs 12.669, de 19 de junho de 2012, e 13.860, de 18 de julho de 2019. Brasília: Senado Federal, 2022. Autoria do deputado Reginaldo Lopes (PT/MG). PL nº 9.793/2018 na Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/155611>.

BRASIL. Senado Federal. *PL nº 2.754, de 2023*. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para estabelecer o valor do grupo “Alimentos e Bebidas” do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) como parâmetro a ser utilizado para o cálculo do reajuste anual, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Brasília: Senado Federal, 2020. Autoria da senadora Teresa Leitão (PT/PE). Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157587>.

BRASIL. Senado Federal. *PL nº 1.751, de 2023*. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que trata da alimentação escolar na educação básica, para determinar que o cálculo do valor per capita da merenda, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar, leve em consideração indicadores socioeconômicos das redes escolares destinatárias dos repasses federais, bem como a capacidade de financiamento das prefeituras e dos governos estaduais e distrital. Brasília: Senado Federal, 2020. Autoria do senador Eduardo Braga (MDB/AM). Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/156787>.

DHESCA BRASIL. *Violações ao direito à alimentação escolar na pandemia de Covid-19: casos do estado do Rio de Janeiro e do município de Remanso (Bahia)*. São Paulo: Dhesca Brasil, 2020. Relatoria de Mariana Santarelli. Disponível em: <https://www.plataformadh.org.br/relatorias/relatorios/violacoes-ao-direito-a-alimentacao-escolar-na-pandemia-de-covid-19-casos-do-estado-do-rio-de-janeiro-e-do-municipio-de-remanso-bahia/>.

FBSSAN. A terceirização da comida. *Le Monde Diplomatique Brasil*, ano 2, n. 21, abr. 2009. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/a-terceirizacao-da-comida/>.

FBSSAN; ASA. *De olho na alimentação escolar: Como andam as compras da agricultura familiar no semiárido durante a pandemia?*. [S. l.]: FBSSAN; ASA, 2020. Disponível em: https://alimentacaoescolar.org.br/media/acervo/documentos/Levantamento_PNAE_Nordeste_ASA-FBSSAN_final.pdf.

MELO, M. Mapa do abandono da agricultura familiar. *O Joio e O Trigo*, São Paulo, 28 out. 2021. Disponível em: <https://ojoioetrigo.com.br/2021/10/mapa-do-abandono-da-agricultura-familiar/>.

ÓAÊ. *Estudantes*: o que pensam os/as escolares sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar, antes e na pandemia de Covid-19 – Conta pra Gente Estudante. [S. l.]: ÓAÊ, 2021a. Coleção Levanta Dados. Disponível em: https://alimentacaoescolar.org.br/media/acervo/documentos/LEVANTA_DADOS_ESTUDANTE_VF.pdf.

ÓAÊ. *Agricultor/a*: o fornecimento da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar na pandemia de Covid-19 – Conta pra Gente Agricultor/a. [S. l.]: ÓAÊ, 2021b. Coleção Levanta Dados. Disponível em: https://alimentacaoescolar.org.br/media/acervo/documentos/LEVANTA_DADOS_AGRICULTOR_WEB_FINAL.pdf.

ÓAÊ. *Anuário 2021*: O Programa Nacional de Alimentação Escolar em tempos de pandemia. [S. l.]: ÓAÊ, 2021c. Disponível em: <https://alimentacaoescolar.org.br/acervo/anuario-observatorio-da-alimentacao-escolar-oae/>.

ÓAÊ; FIAN BRASIL. *Impactos do veto ao reajuste da alimentação escolar na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2023 sobre estados e municípios e para a agricultura familiar*. [S. l.]: ÓAÊ; FIAN Brasil, 2022. Nota Técnica. Disponível em: <https://alimentacaoescolar.org.br/notas-tecnicas/nota-tecnica-revela-impactos-para-estados-e-municipios-do-veto-ao-pnae-na-ldo/>.

ÓAÊ; FIAN BRASIL. *De Olho no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)*: Análise de projetos de lei que alteram seu marco legal e orientações para proposições. [S. l.]: ÓAÊ, 2023a. Nota Técnica. Disponível em: <https://alimentacaoescolar.org.br/notas-tecnicas/nota-tecnica-de-olho-no-pnae-analise-de-projetos-de-lei-que-alteram-seu-marco-legal-e-orientacoes-para-proposicoes/>.

ÓAÊ; FIAN BRASIL. *Pelo debate público sobre o Projeto de Lei nº 1.751/2023: Alterações à metodologia do per capita do Programa Nacional de Alimentação Escolar*. [S. l.]: ÓAÊ, 2023b. Nota Técnica. Disponível em: <https://alimentacaoescolar.org.br/notas-tecnicas/nota-tecnica-pelo-debate-publico-sobre-o-projeto-de-lei-no-1-751-2023/>.

ÓAÊ; FINEDUCA. *Nota em defesa de reajustes nos valores per capita do Programa Nacional de Alimentação Escolar*. [S. l.]: ÓAÊ; FINEDUCA, 2022. Nota Técnica. Disponível em: <https://alimentacaoescolar.org.br/notas-tecnicas/nota-em-defesa-de-reajustes-nos-valores-per-capita-do-pnae-2022-2023/>.

PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 18, n. 4, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/386B5JLGr4qtcmc8FZytzQL/?lang=pt>.

PELLANDA, A. (Coord.). *Alimentação escolar*. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Rio de Janeiro: FBSSAN, 2020. Série Guia Covid-19, v. 5. Disponível em: https://fbssan.org.br/wp-content/uploads/2020/05/COVID-19_Guia5_FINAL.pdf.

REDE PENSSAN. *II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil: II VIGISAN*. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert; Rede PENSSAN, 2022. Relatório final. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>.

SCHOTTZ, V. *Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): controvérsias sobre os instrumentos de compra de alimentos produzidos pela Agricultura familiar*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://tede.ufrrj.br/jspui/handle/jspui/2375>.



CAPÍTULO 8

A trajetória do FBSSAN no cenário internacional

Kaio Rodrigues, Renato S. Maluf

A criação de um fórum brasileiro dedicado às questões de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN) e do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) teve importante estímulo da retomada do debate internacional sobre alimentação após quase 20 anos da primeira Cúpula Mundial da Alimentação na década de 1970 e da oportunidade de uma significativa delegação brasileira participar da Cúpula realizada em 1996. Como já relatado no Capítulo 1 desta publicação, a decisão de criar o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), à época ainda sem acrescentar soberania em seu nome, se deu em reunião ocorrida em São Paulo, em 1998, convocada por iniciativa dos pouco mais de 20 integrantes da delegação brasileira de sociedade civil junto à Cúpula Mundial da Alimentação ocorrida em Roma (Itália) em 1996. Não obstante, a mobilização nacional contra a fome e pela Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) tem início no começo da década de 1990, aí incluída a instituição do primeiro Conselho Nacional de Segurança Alimentar em 1993 e a realização da 1ª Conferência Nacional de SAN em 1994. Oriundos dessa mobilização, membros da futura Coordenação Nacional do FBSSAN compuseram a comissão tripartite (governo, sociedade civil, setor privado) que elaborou o documento brasileiro para a Cúpula, sob patrocínio do Ministério das Relações Exteriores

(MRE), tendo inclusive assumido a relatoria do documento (Brasil, 1996).

Portanto, houve a confluência de duas dinâmicas que revela o importante lugar ocupado pela interlocução com movimentos e processos internacionais desde os primórdios da trajetória do FBSSAN. Isso fez com que a agenda da Coordenação do Fórum, desde seus primeiros encontros, tivesse um componente internacional tratado de forma sistemática. Segue-se uma breve recuperação das primeiras inserções internacionais do FBSSAN como tal, ou por iniciativa de seus integrantes.

Começamos pela própria Cúpula Mundial da Alimentação de 1996, momento de importantes aprendizados e estabelecimento de redes de contato pela sociedade civil brasileira. Como se sabe, as cúpulas mundiais realizadas naquele período, sob estímulo da Organização das Nações Unidas (ONU), eram regularmente acompanhadas de encontros paralelos da sociedade civil com vistas a incidir nas deliberações da cúpula oficial e gerar mobilizações internacionais autônomas com desdobramentos posteriores na conformação de espaços alternativos de discussão de grandes questões globais. Assim ocorreu também no caso do Fórum de Organizações Não Governamentais para a Soberania Alimentar (Fórum das ONGs), realizado em paralelo à Cúpula de 1996 para a qual se encaminhou um conjunto de proposições, fortemente assentadas na contraposição da ótica da soberania alimentar à concepção dominante da segurança alimentar. Sob liderança do movimento La Via Campesina, os fóruns para a soberania alimentar mundial foram realizados em outras oportunidades, destacando-se as edições de 2001 (Havana, Cuba), que contou com a participação de representantes do FBSSAN, e a de 2007 (Nyéléni, Mali).

Um tema abordado nos debates ocorridos tanto no evento oficial quanto no fórum paralelo à Cúpula Mundial de 1996 teve impor-

tante repercussão na trajetória do FBSSAN e das mobilizações no Brasil. O contexto era de pleno curso do neoliberalismo então dominante que se manifestava na priorização do comércio internacional como fonte da chamada segurança alimentar global, assentada na agricultura de grande escala monocultora e tecnificada, na liberalização comercial e no controle pelo agronegócio e corporações multinacionais. O agronegócio brasileiro e as corporações agroalimentares, apoiados pelo governo federal, estavam entre os principais promotores e beneficiários econômicos dessa concepção, residindo aí uma das principais divergências do governo federal e do setor privado com a representação da sociedade civil, notadamente por integrantes do futuro FBSSAN, na elaboração do documento brasileiro à Cúpula acima referido. A manifestação oficial brasileira, verbalizada pelo então Ministério da Agricultura e do Abastecimento, ignorou essa divergência e centrou-se na demanda por liberalização comercial e acesso a mercados para as commodities brasileiras.

Esse contexto repercutiu na construção conceitual brasileira, e coube ao FBSSAN importante papel na promoção de debates no país e em espaços internacionais visando aproximar a conceituação brasileira bastante diferenciada de SAN, em construção ao longo da década de 1990 (Leão; Maluf, 2012), com o enfoque na soberania alimentar dos povos impulsionado internacionalmente pelos movimentos sociais do campo. Ao lado do empenho em desfazer a contraposição absoluta entre segurança e soberania, por entender que ela não se aplicava à conceituação brasileira, tratava-se ao mesmo tempo de recolher as significativas contribuições aportadas pelo enfoque da soberania dos povos na crítica ao modelo predominante no Brasil e sua projeção internacional. Essa perspectiva resultou, já nos anos 2000, não sem alguma controvérsia, no uso gradativamente difundido da formulação soberania e segurança alimentar e nutricional – SSAN – não apenas pelo próprio FBSSAN e por organizações e movimentos sociais, como também em documentos que viriam a ser elaborados pelo

Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) após sua recriação em 2003.

Incluem-se, também, as contribuições oriundas da construção brasileira de SAN para qualificar a noção de soberania alimentar cuja concepção, em seus primórdios, refletia, quase que exclusivamente, as demandas sem dúvida legítimas dos movimentos sociais do campo sob permanente ameaça do avanço das corporações e da retração do papel regulador dos governos. A incorporação das questões do acesso aos alimentos e do consumo foi uma contribuição que apareceu, entre outros momentos, na já referida participação de delegados do FBSSAN no Fórum Mundial pela Soberania Alimentar em Havana, Cuba, em 2001.

Cabe uma menção às participações do FBSSAN na organização de painéis e oficinas nas edições do Fórum Social Mundial ocorridos em Porto Alegre, em 2001 e 2002, em articulação com o Fórum Gaúcho de SAN. Os integrantes do FBSSAN envolvidos nessas atividades buscaram trazer contribuições de acadêmicos, ativistas e gestores públicos de outros países com o intuito de avançar compreensões, compartilhar experiências e estabelecer formas de cooperação.

O FBSSAN na construção da agenda internacional do CONSEA

Com o advento do governo Lula, em 2003, a agenda de SAN ganhou destaque tanto nacionalmente quanto na política externa do Brasil. Desde o início de seu mandato, o presidente se notabilizou por pautar a fome como um problema político, seja como desafio de seu governo no âmbito doméstico, seja como uma responsabilidade da comunidade internacional. Contudo, tal agenda era considerada como uma novidade dentro da política externa, haja vista que o MRE não possuía uma ação específica sobre o tema e que o próprio discurso de posse de Celso Amorim como

ministro não mencionava o combate à fome como prioridade de sua gestão.

A reinstalação do CONSEA no primeiro ano do mandato de Lula e o lançamento do Programa Fome Zero foram iniciativas primordiais para o avanço da agenda doméstica de SAN. Já a atuação internacional anunciada pelo presidente Lula era ainda incipiente no tema e demandava aprofundamento e posicionamentos não só perante os fóruns internacionais com relação mais direta à SAN, mas também do ponto de vista intersetorial, caro à experiência brasileira. Ademais, havia um reconhecimento já anterior, a partir dos representantes da sociedade civil que compunham o CONSEA, da relevância e dos impactos do cenário internacional no ambiente e nas políticas domésticas de SAN. Os representantes do FBSSAN no CONSEA estavam entre os principais incentivadores dessa visão, uma vez que o Fórum já possuía importante acúmulo nesse sentido. Vale destacar, sobretudo, a atenção dispensada às negociações comerciais e seus impactos na soberania alimentar, bem como às negociações cruzadas em acordos comerciais que impactavam políticas públicas de incentivo à agricultura familiar, a compras públicas de alimentos e a legislações específicas.

Em 2004, a 2ª Conferência Nacional de SAN apresentou a temática internacional a partir principalmente das negociações internacionais e de seus efeitos sobre a agricultura familiar, ressaltando seus impactos no plano nacional, bem como classificando o comércio internacional como “fonte não confiável de segurança alimentar” (CONSEA, 2004). Ademais, destacou-se a necessidade de se incluir princípios da soberania alimentar na política externa brasileira, o que representaria valorizar os alimentos de maneira multidimensional e para além da lógica mercantil, entendendo que “o comércio deve estar subordinado ao abastecimento alimentar interno” (CONSEA, 2004).

Além de atuar na preparação do documento base da Conferência Nacional de SAN, o FBSSAN contribuiu para que o CONSEA atuasse como um articulador das diferentes temáticas que compreendiam a agenda internacional de SAN. O primeiro documento sobre o assunto foi apresentado em 2004, por ocasião da visita do Presidente da República e do Ministro das Relações Exteriores ao Conselho (CONSEA, 2005). O texto foi apresentado pela representante do FBSSAN a partir da Câmara Temática de Produção e Abastecimento, reconhecendo a importância de incluir o combate à pobreza e à fome na agenda dos chefes de Estado do mundo, bem como o tema da agricultura familiar, e solicitava a inclusão de posicionamentos relacionados à soberania alimentar nas negociações comerciais, à proteção da agricultura familiar, à promoção do direito humano à alimentação e à cooperação Sul-Sul.

O referido documento trouxe contribuições tanto do ponto de vista do marco legal e teórico de SAN para a agenda internacional, como também se posicionou acerca de algumas das principais temáticas presentes em negociações internacionais. Do ponto de vista do marco normativo, o documento buscou conectar a definição de SAN, e sua vinculação ao DHAA e à soberania alimentar, a posturas condizentes na política externa, de maneira que “reconhecer a importância do comércio internacional não implica desconhecer o papel estratégico em termos econômicos, sociais, culturais e ambientais cumprido pela produção doméstica de alimentos” (CONSEA, 2005).

O CONSEA passou a ser incluído entre os participantes das consultas realizadas pelo governo brasileiro junto a diversos setores da sociedade brasileira a propósito das negociações econômicas internacionais. Assim, foi estabelecido um grupo de trabalho sobre o tema no âmbito da mesma Câmara Temática, coordenado por outro representante do FBSSAN no CONSEA. Considerando principalmente a atuação brasileira junto à Organização Mundial

do Comércio (OMC), o grupo de trabalho buscou desenvolver uma lista de produtos de SAN que receberiam tratamento especial e diferenciado, levando em conta critérios como a relevância do produto para a agricultura familiar, pelo lado da oferta, e produtos mais relevantes no consumo alimentar da população brasileira, pelo lado da demanda. Enfatizou também o risco das negociações cruzadas, que envolvem uma miríade de políticas, apregoando a proteção a serviços e investimento, propriedade intelectual e políticas de compras governamentais.

A 2ª Conferência Nacional de SAN também recomendou a aprovação de uma lei que pudesse dar maior institucionalidade às suas propostas, ficando o CONSEA encarregado de desenvolver a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) com base nas diretrizes aprovadas na 2ª Conferência. Dois pontos centrais para as ações de incidência internacional centradas no CONSEA estão, sobretudo, nos artigos 5 e 6 da LOSAN (Lei nº 11.346/2006). O primeiro afirma que a consecução do DHAA “requer o respeito à soberania, que confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos”, e o artigo seguinte aponta a atuação internacional como pilar de SAN, isto é, o Estado deve promover a “cooperação técnica com países estrangeiros, contribuindo assim para a realização do direito humano à alimentação adequada no plano internacional” (BRASIL, 2006).

Além disso, a sétima diretriz da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), instituída a partir da LOSAN, apregoa “apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada em âmbito internacional e nas negociações internacionais baseadas nos princípios e diretrizes da LOSAN” (Brasil, 2010). Um dos objetivos dessa política é o de incorporar na ação do Estado “o respeito à soberania alimentar e a garantia do direito humano à alimentação adequada, inclusive o acesso à

água, e promovê-los no âmbito das negociações e cooperações internacionais” (BRASIL, 2006).

No plano internacional, esse foi o tempo da convocação para a Cúpula Mundial da Alimentação +10 anos, realizada em Roma, em 2006. O CONSEA realizou um importante balanço dos desdobramentos dos compromissos então assumidos pelos governos e também dos avanços em curso no Brasil a partir da implementação da Estratégia Fome Zero. Aqui também houve ativa participação de membros do FBSSAN, diretamente ou na condição de integrantes do CONSEA, na preparação do balanço e na composição da delegação brasileira.

A 3ª Conferência Nacional de SAN seguiu esse caminho ao enfatizar o desafio do Brasil em adotar posições que não só defendam sua soberania alimentar, mas que também contribuam para os demais países. Durante esse primeiro momento, a agenda internacional do CONSEA buscou fundamentar e efetivar posicionamentos contrários: i) aos alimentos transgênicos (Organismos Geneticamente Modificados – OGM) e sua rotulagem uma vez que acabaram por ser liberados; e ii) à tecnologia genética de restrição de uso (GURT)³¹, conhecida como Terminator por produzir sementes estéreis. Essa posição do CONSEA teve repercussão positiva no plano internacional. Incluíram-se ainda questionamentos críticos ao incentivo aos agrocombustíveis em detrimento da priorização da produção de alimentos saudáveis com apoio à agricultura familiar para o mercado interno.

Em 2008, no âmbito da chamada crise mundial de segurança alimentar, naquele momento vista como crise de preços e abastecimento, o CONSEA tornou público, a partir da Exposição de Motivos nº 002/2008³², o entendimento de que se tratava de uma crise “que tem em sua base padrões de produção, distribuição e consumo de alimentos iníquos e insustentáveis que comprometem a diversidade cultural e uma vida saudável”

³¹ Do inglês, Genetic Use Restriction Technologies.

³² As exposições de motivo e outros documentos do CONSEA (2003-2018) podem ser acessados na biblioteca disponibilizada pela Rede PENSSAN em: <https://pesquisassan.net.br/biblioteca-consea/>.

(CONSEA, 2008a). A crise foi objeto de uma reunião extraordinária específica, ocorrida em maio de 2008, que deu origem à Exposição de Motivos nº 004/2008. Discutiu-se as causas da crise, que passou a ser caracterizada como uma crise do modelo global de produção e consumo de alimentos, e não um desajuste entre oferta e demanda a ser corrigido pela via do mercado. A exposição de motivos resultante dessa reunião apontou, por exemplo, o domínio de políticas dos EUA e da União Europeia na organização da produção e do comércio mundial, favorecendo: i) o fortalecimento de corporações na determinação de padrões de produção e consumo, oligopolizando sementes e insumos; ii) o enfraquecimento dos Estados nacionais frente à liberalização dos mercados; iii) a incapacidade das negociações de Doha para lidar com a questão³³; iv) as políticas de desenvolvimento pautadas pelo mercado e não pelos valores da realização dos direitos; v) a mercantilização dos alimentos que favorece o avanço do capital especulativo sobre a produção e o abastecimento; e vi) as quebras de safra ligadas às mudanças climáticas (CONSEA, 2008b).

No mesmo ano, na esteira dos debates da crise, o CONSEA (2008c) preparou um documento de princípios e eixos de atuação para sua agenda internacional. Intitulado *A segurança alimentar e nutricional com base no respeito à soberania alimentar e na promoção do direito humano à alimentação no âmbito internacional: proposta de agenda de atuação para o CONSEA e o Governo brasileiro*, o documento apresenta o marco institucional que pauta sua atuação na agenda internacional e apresenta princípios ordenadores que buscam organizar e traduzir esse marco. Os princípios apresentados são: i) universalidade e equidade no acesso a uma alimentação adequada e saudável; ii) participação social e transparência; iii) respeito à soberania alimentar e realização do direito humano à alimentação adequada e saudável; e iv) solidariedade, complementaridade e cooperação. Tais princípios refletiam posicionamentos do CONSEA, como o de reivindicar o lugar do Conselho em assuntos de política externa. O documento também coloca que:

³³ A Rodada de Doha é uma série de negociações comerciais multilaterais promovidas pela OMC, iniciada em novembro de 2001 na cidade de Doha, no Qatar. Seu principal objetivo é reduzir barreiras comerciais ao redor do mundo, com um foco especial em ampliar condições de comércio e prover aberturas de mercado nos países em desenvolvimento. As negociações abordam temas como a redução de subsídios agrícolas, a diminuição de tarifas industriais, a liberalização de serviços e a facilitação do comércio global.

a atuação deve ter a perspectiva de difundir o enfoque intersetorial da SAN que vem sendo desenvolvido no Brasil, englobando as diversas dimensões da condição alimentar e nutricional dos indivíduos, das famílias e da sociedade, desde o plantio do alimento até seu consumo (CONSEA, 2008c).

Do ponto de vista de agenda, o documento propôs três eixos de atuação: i) integração regional com foco no Mercosul; ii) regimes internacionais; e iii) cooperação Sul-Sul e atuação junto aos organismos multilaterais. Nesse diapasão, vale destacar principalmente a defesa de uma maior regulação dos regimes internacionais de comércio, de sorte a proteger as políticas domésticas de SAN e a agricultura familiar, bem como o apoio e o exercício da cooperação Sul-Sul em suas práticas internacionais.

Assim, o CONSEA possui, historicamente, uma importante agenda internacional que se traduz tanto em ações de trocas de conhecimentos e intercâmbios com a sociedade civil de países estrangeiros, como em importantes posicionamentos para a construção da agenda de SSAN da política externa brasileira. A interpretação de SAN como uma temática que, de modo unívoco, requeria ações tanto domésticas como internacionais e intersetoriais já vinha sendo desenvolvida nas décadas anteriores a partir da mobilização da sociedade civil, mas encontrava no FBSSAN uma importante fonte de apoio, o que reverberou na atuação de seus membros para a formação de uma agenda no CONSEA.

Com a volta do CONSEA em 2023, o FBSSAN retomou sua participação no grupo de trabalho internacional do Conselho e na reconstrução de sua agenda internacional. Depois de quatro anos extinto, foi necessário atualizar as temáticas de atuação do CONSEA, bem como retomar a defesa da participação social na política externa. Nesse novo momento, uma das principais temáticas para atuação do Conselho foi justamente a denúncia da captura corporativa da

governança internacional de SAN, que reverberou na participação de conselheiros em atividades da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e do Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA)³⁴.

Ademais, esse foi um dos principais temas do seminário internacional organizado pelo CONSEA antes da 6ª Conferência Nacional de SAN, em dezembro de 2023, que também marcou a publicação de um documento sobre a governança global dos sistemas alimentares e de uma carta que demonstrou preocupações e propunha medidas para a democratização dessa governança. O documento aprovado pelos participantes do seminário contém as seguintes recomendações principais, elencadas abaixo.

Participação em coalizões da Cúpula de Sistemas Alimentares da ONU

A participação brasileira nas coalizões oriundas da Cúpula de Sistemas Alimentares da ONU, como a Coalizão de Alimentação Escolar, a de Dietas Saudáveis, a de Pecuária Sustentável, a de Agroecologia, a de Perdas e Desperdícios, bem como em outras a que o Brasil vier a aderir, deverá se pautar pela realização do DHAA, pelos princípios presentes na LOSAN e pela prevenção da captura corporativa e de conflitos de interesse. A participação na Coalizão da Alimentação Escolar se pautará, ademais, pela Lei nº 11.947/2009, que orienta o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), pelos guias alimentares brasileiros, com particular atenção à Nota Técnica do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE, 2023) que direciona a identificação e prevenção de conflito de interesses na alimentação escolar, de forma a evitar a captura corporativa dessa agenda por parte do interesse privado, e deve considerar esses princípios ao promover internacionalmente os mecanismos

³⁴ O CSA, da ONU, é a principal e mais inclusiva plataforma internacional criada para coordenar os esforços globais em prol da SAN. Estabelecido em 1974 e reformado em 2009, o CSA reúne governos, organizações da sociedade civil, setor privado, instituições acadêmicas e outras partes interessadas para debater políticas e estratégias que visem a erradicação da fome e a promoção de uma alimentação adequada para todos. O Comitê trabalha para garantir que as ações e as políticas relacionadas à segurança alimentar sejam coordenadas e eficazes, promovendo a sustentabilidade e a resiliência dos sistemas alimentares globais.

de compras públicas da agricultura familiar e de restrição da oferta de produtos ultraprocessados na alimentação escolar. Ainda no tema da alimentação escolar, fortalecer e apoiar o papel da Rede de Alimentação Escolar Sustentável (RAES), reconhecida pela Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) como boa prática para o desenvolvimento de programas nacionais de alimentação escolar que contribuam para a eliminação da fome e má nutrição na América Latina e Caribe, além de tomar medidas para estabelecer mecanismos de financiamento que garantam a operação sustentável e eficácia da Rede.

Estratégia nacional de cooperação internacional em SAN

Deve-se elaborar uma estratégia nacional de cooperação internacional em SAN para guiar as iniciativas brasileiras, com o objetivo de contribuir para a promoção da SSAN – especialmente no que diz respeito à eficaz coordenação das iniciativas e à identificação de sinergias entre elas – nos países do Sul Global, com especial atenção à América Latina, ao Caribe, à África e aos países-membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), considerando as dimensões de produção, disponibilidade, acesso e consumo de alimentos. Deve-se também assegurar que, no desenho dessa estratégia, estejam garantidos: i) respeito às diretrizes internacionais do DHAA e coerência com as políticas nacionais de SAN; ii) orientações claras sobre objetivos e resultados principais das ações de cooperação na área de SSAN; iii) modalidades de implementação e governança, capazes de gerar dinâmicas intersetoriais e participativas, considerando a natureza do tema e a multiplicidade de atores envolvidos; iv) mecanismos que assegurem transparência e estimulem a participação social tanto no Brasil quanto nos países com os quais se coopera, considerando o envolvimento da sociedade civil nos arranjos da cooperação internacional; v) definição de prioridades alinhadas aos princípios e diretrizes expressos na PNSAN e nos guias alimentares brasileiros; vi) princípios e instrumentos que

permitam identificar, prevenir, mitigar e/ou gerenciar potenciais situações de conflitos de interesse; e vii) respeito às tradições, hábitos regionais e inclusão dos saberes tradicionais.

Aliança Global contra a Fome e a Pobreza (G20)

A Aliança Global contra a Fome e a Pobreza proposta pelo governo brasileiro, no âmbito do G20, deve estar orientada pela realização do DHAA e contribuir para a coerência e coordenação das políticas e deliberações definidas nos espaços multilaterais, evitando a duplicação dos esforços ou fragilização dos espaços multilaterais. A Aliança deve reconhecer explicitamente o CSA da ONU e sua função de coordenação política, garantindo que os mecanismos existentes no âmbito do G20, como, por exemplo, o Programa Global de Agricultura e Segurança Alimentar (em inglês, Global Agriculture and Food Security Program – GAFSP), estejam alinhados às deliberações do CSA. Além disso, o debate sobre a Aliança deve incluir a voz e o conhecimento das periferias, povos e comunidades tradicionais e povos indígenas.

Participação social na governança multilateral

Deve-se promover a participação social na governança multilateral global e regional, buscando avançar na democratização das estruturas de decisão sobre os sistemas alimentares globais, regionais, tradicionais, nacionais, locais e periféricos e contribuir para criar e/ou fortalecer espaços estratégicos de concertação entre governos e sociedade civil, observando sempre a coerência política com as deliberações do CSA da ONU, incluindo garantir: i) esforços para que blocos regionais e alianças políticas criem espaços inclusivos com participação direta; ii) participação da sociedade civil na atualização do Plano de SSAN no âmbito da CELAC e promoção de um espaço de participação social direta para debater, incidir e monitorar a imple-

mentação do plano nos distintos países; iii) participação da sociedade civil na elaboração da Estratégia Amazônica de SSAN no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, conforme anunciado na Declaração Presidencial por ocasião da 4ª Reunião de Presidentes dos Estados Partes no Tratado de Cooperação Amazônica; iv) participação e apoio político e financeiro para manter ativo o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CONSAN-CPLP), assegurando a participação plena dos membros do Conselho, conforme Recomendação nº 04/2023/CONSEA de 05 de abril de 2023; v) fortalecimento do CSA da ONU como espaço genuinamente democrático e inclusivo no âmbito multilateral internacional e como mecanismo de salvaguarda de princípios e interesses públicos globais contra desigualdades, desequilíbrios de poder e conflitos de interesse que permeiam os sistemas alimentares, conforme Recomendação nº 18/2023/CONSEA de 27 de setembro de 2023; vi) apoio à participação, assegurando a previsão de recursos orçamentários específicos, de representantes da sociedade civil brasileira em outros foros multilaterais que contribuam para o fortalecimento de um sistema de governança global de SAN mais democrático e inclusivo; e vii) que todas as alianças, pactos e mecanismos internacionais em que existe a participação do Brasil debatam o enfrentamento da fome, a garantia da soberania e segurança alimentar e a atenção a “vulneráveis” e impactados das mudanças climáticas, assegurando que tenham participação dos povos tradicionais, povos indígenas, população negra, população periférica, paridade de gênero e etária, com garantia de levar suas pautas específicas para lutas internacionais.

Apoio ao Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA)

O governo brasileiro deve destinar contribuições financeiras voluntárias e regulares ao CSA da ONU, visando reforçar, em particular, as capacidades do Mecanismo da Sociedade Civil e dos Povos Indígenas (MSCPI), e fomentando a participação da população negra,

povos tradicionais (ciganos, pomeranos e tradicionais de matriz africana) e população periférica e do Painel de Especialistas de Alto Nível em SAN, bem como as atividades cotidianas do secretariado do CSA. Tais contribuições devem conferir uma importante sinalização aos demais Estados-membros do compromisso e do apoio do Brasil ao CSA, com vistas a promover a governança democrática e participativa em prol de avanços no DHAA em todo o mundo. Deve-se articular junto a países parceiros apoios para o fortalecimento do CSA e coordenar com a sociedade civil brasileira para que esta possa atuar de maneira sinérgica através de suas redes regionais.

A atuação do FBSSAN na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

O FBSSAN também tem participado com iniciativas próprias de agendas internacionais. Desde 2012, o Fórum compõe a Rede SAN da CPLP, uma articulação de redes e fóruns que tem representação no Mecanismo de Sociedade Civil do CONSAN-CPLP.

A criação de um conselho de segurança alimentar na CPLP foi fortemente inspirada na experiência brasileira do CONSEA. Para além disso, é preciso destacar a importante inovação relacionada à origem dessa agenda na CPLP. Tal concertação surgiu primeiramente a partir da integração entre grupos da sociedade civil dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), do Brasil e de Portugal. Assim, em 2009, a rede de segurança alimentar dos PALOP se torna a Rede SAN da CPLP, a partir da entrada do FBSSAN, de uma organização portuguesa e de outra do Timor Leste. O Fórum passou a atuar, principalmente, na troca de experiências e diálogos com as demais organizações que compõem a rede.

A experiência brasileira, àquela altura já internacionalmente reconhecida por seus relevantes logros rumo à SAN, deu importantes contribuições para a agenda da Rede SAN da CPLP, como a criação

de estratégias nacionais nos Estados representados (Sarmiento et al., 2015). Além disso, a rede começou a articular uma agenda para a CPLP como bloco político, visando a promoção do direito humano à alimentação tanto nos países-membros quanto coletivamente no bloco.

A partir do forte incentivo e mobilização política da Rede, além do interesse dos Estados-membros, em 2011 foi concluída a Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (ESAN-CPLP), para submissão à 17ª Reunião Ordinária do Conselho de Ministros no ano seguinte. A ESAN-CPLP tem como marco conceitual tanto a SAN quanto o DHAA e a soberania alimentar e afirma seu objetivo como:

Com base no Direito Humano à Alimentação Adequada, contribuir para a erradicação da fome e da pobreza na Comunidade, através do reforço da coordenação entre os Estados membros e da maior governança das políticas e programas sectoriais de segurança alimentar e nutricional (CPLP, 2015).

A ESAN-CPLP também propunha a criação do CONSAN-CPLP, uma plataforma ministerial e multilaterais constituída para a coordenação das políticas e programas desenvolvidos na área de SAN e para a assessoria à Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP. A criação do Conselho foi vista como um importante avanço pela Rede SAN da CPLP.

O CONSAN-CPLP tem como objetivos promover a intersectorialidade e a participação social na coordenação de políticas, legislação e programas de ações para a SAN e, por essa via, contribuir para materializar a prioridade, estabelecida na ESAN-CPLP, de combate à fome, à desnutrição e à pobreza na Comunidade através da concretização progressiva do direito humano à alimentação nos Estados-membros.

O FBSSAN passou a formar parte do Mecanismo da Sociedade Civil, que incorporou os membros da Rede SAN da CPLP. Desde então, os membros do mecanismo de comunicam periodicamente. Também se observou a criação de conselhos de SAN na maioria dos países do bloco. De acordo com a representante do FBSSAN no mecanismo, Maria Emília Pacheco:

Cabe registrar que o arranjo institucional do Consea Brasileiro, com a representação de dois terços e presidência da sociedade civil, como espaço de posicionamento crítico, de monitoramento de propostas de políticas públicas, chama atenção de organizações da sociedade e de governos de outros países. A participação também da sociedade civil integrando a delegação brasileira, com independência, são componentes que conferem legitimidade ao Consea e nos credenciam para uma atuação significativa nos debates e embates em fóruns dessa natureza (PACHECO, 2012).

As ameaças de captura corporativa dos sistemas alimentares: agendas e preocupações do FBSSAN

Nos últimos anos, a atuação internacional dos membros do FBSSAN tem se intensificado no tema da governança internacional de SAN. Com a extinção do CONSEA em 2019, o Fórum e outras redes, organizações da sociedade civil e movimentos sociais se articularam na Conferência Popular por Direitos, Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (CPSSAN). A CPSSAN teve um importante papel de mobilização e denúncia das violações do DHAA pelo governo federal, bem como de proposições nas diferentes agendas nacional e internacional relacionadas à SAN, uma vez que o CONSEA não estava ativo.

Em 2021, a governança internacional de SAN passou por uma significativa modificação, que inspirou preocupações e denúncias por

parte da sociedade civil brasileira. A Cúpula dos Sistemas Alimentares da ONU vinha sendo denunciada principalmente pelo MSCPI do CSA, que criticava o modo como ela foi convocada, a fraca abordagem de direitos humanos, a ausência de mecanismos de prevenção dos conflitos de interesse e a falta de transparência no processo de sua construção. Além disso, denunciava-se a fragilidade dos mecanismos de participação social propostos pela Cúpula e as ameaças à legitimidade do MSCPI e do próprio CSA.

Desde o processo organizativo, a Cúpula vinha apresentando questões problemáticas como a convocação pelo Secretariado-Geral da ONU – ao invés do CSA e da FAO – em diálogo com a proposta de sua realização pelo Fórum Econômico de Davos e a escolha de uma liderança da Aliança pela Revolução Verde na África como enviada especial. Além disso, a abordagem de múltiplas partes interessadas (*multistakeholder*) e a ausência de mecanismos de prevenção dos conflitos de interesse favoreciam a hegemonia das indústrias de alimentos e do agronegócio e suas agendas.

O FBSSAN, a partir da CPSSAN, apoiou, juntamente com as demais organizações, a construção de notas públicas de denúncia às condições de realização da Cúpula da ONU. O Fórum participou da contramobilização mundial dos povos pela transformação dos sistemas alimentares corporativos e da organização da mobilização da América Latina para reivindicar a autonomia dos povos. Além disso, no pós-Cúpula, membros do FBSSAN seguiram participando do grupo de mobilização global surgido a partir do MSCPI do CSA e se mobilizando em relação à criação de novos espaços que ameacem a legitimidade do CSA e favorecem a captura corporativa dos sistemas alimentares. Em 2023, o FBSSAN promoveu uma oficina sobre governança global dos sistemas alimentares e publicou um InformaSSAN³⁵ sobre o tema, fazendo um panorama das principais questões em jogo e dos principais espaços da governança global de SAN (FBSSAN, 2023).

³⁵ Os InformaSSAN são documentos de posicionamento e formação do FBSSAN, criados como parte das comemorações de 25 anos da entidade. Cada uma das quatro edições resulta das discussões feitas no âmbito das respectivas oficinas temáticas do FBSSAN e busca sintetizar as principais ideias levantadas numa abordagem de comunicação mais ampla e popular. Para além da oficina sobre agenda internacional, discutiu-se também os seguintes temas: Enfrentamento à Fome com Comida de Verdade; Comida é Patrimônio; e Preparativos para a 6ª Conferência Nacional de SAN.

Considerações finais

Desde seus primórdios, o FBSSAN entendia a agenda internacional como parte fundamental da defesa da SSAN. Isso se deve às próprias origens do Fórum, cujos membros fundadores já estavam inseridos em ambientes e debates internacionais desse campo. A necessidade de se constituir um fórum nacional para debater e articular estratégias em torno da SAN respondia não só às demandas de décadas da sociedade civil brasileira, mas também à necessidade, percebida sobretudo na Cúpula Mundial da Alimentação de 1996, de disputar o conceito de segurança alimentar e a economia política correlata.

Historicamente, o Fórum buscou afirmar o protagonismo do Estado e da sociedade na defesa da alimentação como um direito vinculado a uma miríade de políticas estruturantes e intersetoriais. Isso se deu principalmente frente à noção hegemônica, e defendida pelo agro-negócio, de que o comércio internacional, isto é, o mercado, seria o principal garantidor da segurança alimentar. À promoção do DHAA, somou-se com o tempo a noção da soberania alimentar, um conceito igualmente internacionalista, promovido por movimentos sociais do campo em oposição à noção hegemônica de SAN. O FBSSAN buscou compatibilizar tais conceitos a partir de sua complementariedade na luta pela SSAN.

O Fórum seguirá debatendo os desafios atuais na perspectiva de defender a SSAN e o DHAA no Brasil, simultaneamente à defesa de tais conceitos também do ponto de vista internacional; seja para salvaguardar políticas públicas relevantes para a SAN e promover a agricultura familiar e a alimentação saudável, seja para promover sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis em todos os países. Nessa direção, cabe finalizar com as principais conclusões e propostas da oficina, mencionada acima, sobre governança global dos sistemas alimentares:

- democratização de espaços de governança nos distintos níveis: nacional, regional e global, criando sinergia entre eles, ou seja, garantindo que eles sirvam de reforço mútuo e contra a troca de governo e o retrocesso das políticas sociais e dos direitos humanos – como o DHAA;
- compromisso dos Estados e governos com o apoio, inclusive financeiro, à participação da sociedade civil nesses espaços, respeitando e garantindo a diversidade de organizações da sociedade civil;
- esforço coletivo para transformar esses espaços de decisão em formatos inclusivos e para trazer para eles populações mais vulneráveis e excluídas;
- criação de marcos regulatórios para prevenção e mitigação de conflitos de interesse em espaços internacionais de governança.

Bibliografia

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório Nacional Brasileiro: Cúpula Mundial da Alimentação - Roma, 1996*. Brasília: MRE, 1996.

BRASIL. *Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006*. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm.

BRASIL. *Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm.

BRASIL. *Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010*. Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm.

CONSEA. *Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional: Textos de Referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Brasília: CONSEA, 2004. Disponível em: https://alimentacaosaudavel.org.br/wp-content/uploads/2022/11/72.Principios_e_Diretrizes_de_uma_Politica_de_Seguranca_Alimentar_e_Nutricional.pdf.

CONSEA. *Considerações de segurança alimentar e nutricional nas negociações internacionais integradas pelo Brasil*. Brasília: CONSEA, 2005.

CONSEA. *Exposição de Motivos nº002/2008*. Brasília: CONSEA, 2008a.

CONSEA. *Exposição de Motivos nº004/2008*. Brasília: CONSEA, 2008b.

CONSEA. *A segurança alimentar e nutricional com base no respeito à soberania alimentar e na promoção do direito humano à alimentação no âmbito internacional: proposta de agenda de atuação para o CONSEA e o Governo brasileiro*. Brasília: CONSEA, 2008c.

CPLP. *Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP: Enquadramento e Órgãos para Governança*. Lisboa: CPLP, 2015. Disponível em: https://san.cplp.org/media/vfphrvkk/guiaesan_v9-2.pdf.

FBSSAN. *Governança Global na Área de Segurança Alimentar e Nutricional e sua captura corporativa: o que está em jogo na perspectiva do Brasil?*. Rio de Janeiro: FBSSAN, 2023. Série InformaSSAN, v. 2.

FNDE. *Nota Técnica nº 3228950/2022/COSAN/CGPAE/DIRAE*. Identificação e prevenção de conflito de interesses na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Brasília: FNDE, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/NTCOIVERSOFINAL.pdf>.

LEÃO, M.; MALUF, R. S. *A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira*. Brasília: ABRANDH; Oxfam, 2012.

PACHECO, M. E. L. *A CPLP e os desafios da Segurança Alimentar e Nutricional*. Rio de Janeiro: [s. n.], 2012. Informe de Maria Emília Lisboa Pacheco, presidenta do CONSEA.

SARMENTO, F. *et al. Construção e implementação da Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP: histórico, balanço e perspectivas*. Rio de Janeiro: CERESAN/UFRRJ, 2015. Textos para Discussão nº 7.

CAPÍTULO 9

A comida como patrimônio: confluências possíveis entre nutrição, biodiversidade e cultura alimentar

Juliana Pereira Casemiro, Maria Emília Lisboa Pacheco

É preciso repensar a relação que temos com os alimentos, fortalecendo-os como elemento identitário, considerando as diferentes dimensões envolvidas sem se restringir a aspectos meramente nutricionais e sanitários.

FBSSAN (2013)

A reivindicação das múltiplas dimensões da alimentação e sua inclusão nas abordagens das políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), de saúde e de agroecologia, que nos convida a falar sobre biodiversidade, representam um significativo lugar nas pautas da atuação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) em seus 25 anos. Essa agenda se fortalece diante de um cenário de crises – alimentar, climática, ambiental, econômica, civilizatória. Nesse contexto, amplia-se a convicção de que a salvaguarda da cultura alimentar e a pauta do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) nos territórios são expressões concretas da luta pela soberania alimentar. É com essa perspectiva que tecemos o escopo deste capítulo.

Ainda que se reconheça avanços, continua relevante ampliar as abordagens sobre alimentação e nutrição, uma vez que constata-

mos a permanência, em parte das pesquisas e discursos acadêmicos, das marcas de processos intensos de especialização do conhecimento e da consequente fragmentação de suas formas de construção (Morin, 2013). Esse caminho tem levado a um excesso de informações descontextualizadas, acompanhadas por dúvidas e incertezas. Assim, faz parte do imaginário de muitas pessoas a necessidade de um especialista para decidir o que vamos comer em cada refeição, o que tem criado muita ansiedade (Pollan, 2007; Barbosa, 2016).

Diante da contradição entre alimento e mercadoria e suas funções relacionadas à vida e à saúde, coloca-se o indispensável debate sobre as estratégias da indústria e sua incessante demanda por ampliar lucros (Miranda, 2009). O sistema alimentar hegemônico é um sistema econômico – portanto, com ganhadores e perdedores – que visa lucros cada vez mais exorbitantes (Roberts, 2009), ainda que tal postura possa colocar a humanidade e o ambiente em risco (Wallace, 2020).

Na contraposição a esse cenário, há o caminho que busca articular cultura alimentar, biodiversidade e nutrição e que nos coloca diante de um desafio mais complexo, humanizado e integrador sobre o tema dos sistemas alimentares. Traz à tona a relação entre as manifestações da insegurança alimentar e a má alimentação, os questionamentos sobre as tendências dominantes e seus impactos.

Na história do FBSSAN, dois momentos marcam de forma decisiva esse debate. O primeiro, em 2013, na ocasião da realização do 7º Encontro Nacional do FBSSAN, que teve como lema ***Que alimentos (não) estamos comendo?***. Com essa problematização, pessoas de diferentes partes do país reunidas em Porto Alegre, no Rio Grande do Sul (FBSSAN, 2013), examinaram as consequências cotidianas de um sistema alimentar que tem pressionado a população mundial a uma espécie de padronização de gostos

e do consumo (Contreras; Garcia, 2011), o que acaba por retirar dos pratos alimentos tradicionais, regionais, culturalmente referenciados e oriundos da biodiversidade local. Um apontamento fundamental desse debate foi ajustar o ponto de partida com a afirmação de que não estávamos lidando apenas com as consequências de uma crise alimentar, mas com um sistema alimentar em crise. O segundo momento foi a criação da campanha **Comida é Patrimônio** em 2014, que partiu da convicção de que a alimentação é prática cotidiana e, por isso, precisaria fazer parte das reflexões de todos os seres humanos.

Neste capítulo, tratamos primeiro do histórico da agenda da salvaguarda do patrimônio alimentar e da biodiversidade – ou a defesa da comida como patrimônio. Em seguida, apresentamos um percurso da abordagem da alimentação: do reducionismo nutricional à inclusão da cultura e do cuidado como elementos reordenadores da lógica nutricional. Por fim, trazemos uma síntese sobre a campanha **Comida é Patrimônio**, ressaltando seu potencial mediatizador entre biodiversidade, cultura e nutrição.

Defesa da biodiversidade e da comida como patrimônio

Falar de patrimônio significa dialogar com a visão da diversidade cultural. E nos faz lembrar a história de aproximadamente 40 anos, quando novos sujeitos passaram a ser reconhecidos como produtores de cultura. Dizemos isso porque a noção de patrimônio cultural como objeto de proteção do Estado foi se transformando. Até o século passado, no final da década de 1980, dominava a visão elitista do conjunto de bens materiais como monumentos, obras arquitetônicas, esculturas ou pinturas, estruturas arqueológicas. Nelas se reconhecia um valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência, como dizia a Convenção da UNESCO para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural de 1972 (Dourado, 2013).

Seguindo a história, o ano de 1989 foi marcado por uma recomendação e uma convenção no plano internacional que se entrelaçam e que produziram mudanças. A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) fez uma Recomendação sobre a Salvaguarda da Cultura Tradicional Popular (UNESCO, 1989), inovando ao reconhecer as criações baseadas na tradição e ao referenciar a identidade cultural e social de grupos. Sugeriu que os Estados organizassem sistemas de identificação. No mesmo ano, outro organismo das Nações Unidas, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), adotou a Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais (OIT, 1989), um documento vinculante, que reconhece os modos de vida e direitos culturais específicos desses povos.

Mas é importante registrar que o Brasil se antecipou a essas mudanças anunciadas. As mobilizações sociais no período Constituinte resultaram na definição da promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro na Constituição Federal de 1988. E isso ocorreu anos antes da Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial da UNESCO, de 2003³⁶.

Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (Brasil, 2010a).

³⁶ Essa convenção foi ratificada pelo Brasil em 2006.

Em 1992, realizou-se a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, que ficou conhecida entre nós como a Eco 92. Nessa ocasião, foi firmada a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB)³⁷ que se refere a vários níveis de complexidade: diversidade de espécies e variedades; diversidade de ecossistemas com suas paisagens transformadas nos agroecossistemas pela ação humana para a produção de alimentos, fibras etc. Marcou-se o momento de expressão da luta internacional pelo reconhecimento da diversidade cultural ou etnocultural, ou seja, de reconhecimento dos povos como sujeitos de direitos sobre seus conhecimentos relativos aos ecossistemas e formas de manejo dos bens da natureza.

O artigo 8 da CDB definiu que caberia aos Estados:

respeitar, preservar e manter o conhecimento das inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilo de vida tradicionais relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica [...] e encorajar a repartição de benefícios equitativa de benefícios oriundos da utilização de conhecimentos, inovações e práticas (Convenção,1993).

É fundamental compreender que o manejo, os fluxos e os intercâmbios de recursos biológicos (animais e vegetais) e genéticos, bem como os conhecimentos associados a eles, são determinados pelas pautas e valores culturais de cada povo e têm sido uma base fundamental para o processo de criação e conservação da biodiversidade. Por isso, dizemos que ela é protegida pela diversidade cultural ou, em outros termos, o reconhecimento da sociobiodiversidade é inseparável da conservação da biodiversidade. Mas a CDB colocou a exploração econômica condicionada a conservação da biodiversidade. Ou seja, atribuiu ao mercado o papel de garantir que os benefícios do acesso aos recursos genéticos da biodiversidade seriam repartidos de forma socialmente justa (Leroy; Pacheco, 2002).

³⁷ A convenção foi ratificada pelo Brasil por meio do Decreto nº 2.519/1998.

Nas últimas décadas, há estudos muito importantes sobre o uso social da biodiversidade na alimentação que remonta a um passado muito distante. Buscando as informações arqueológicas sobre o Cerrado, por exemplo, aprendemos que, há milhares de anos, nos tempos entre 1.770 e 3.560 anos antes do presente (AP), as populações pré-históricas já manejavam a biodiversidade, cultivando e domesticando espécies vegetais e animais e criando variedades e raças para sua subsistência. Nos sítios da Cidade de Pedra e de Santa Elina, no Mato Grosso, espécies frutíferas como o caju (*Anacardium sp.*), cajá (*Spondias hymenaea sp.*), leguminosas e palmeiras, principalmente baru (*Dipteryx sp.*), jatobá (*Hymenaea sp.*) e babaçu (*Attalea sp.*), tiveram grande importância no regime alimentar da população local (Bachelet, 2014).

Na Amazônia, considerada durante centenas de anos como um lugar onde viveram sociedades simples, de pequeno porte, com áreas de baixa fertilidade do solo, estudos mais recentes mostram outra realidade. Estima-se que das 257 espécies que eram cultivadas nas Américas quando da invasão dos europeus em 1492, 138 eram encontradas na Amazônia. Essa diversidade genética associada às práticas de manejo e cultivo dos povos pré-colombianos teria sido fundamental para sua sobrevivência. E várias plantas foram domesticadas na Amazônia, como *Manihot esculenta Crantz* (mandioca); *Bactris gasipaes* Kunth. var. *gasipaes* Henderson (pupunha); *Ananas comosus* (L.) Merril (abacaxi); *Euterpe Oleracea* (açai); *Arachis hypogaea* L. (amendoim); *Carica papaya* L. (mamão) (Santilli, 2009).

Vemos assim que o patrimônio alimentar tem suas origens com os atores sociais que os produzem e conservam. Mas esses atores também sofrem ameaças e violação de direitos. O livre uso da biodiversidade pelos povos indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais, agricultura familiar e camponesa é condição da manutenção da diversidade e da adaptabilidade de variedades e raças para compor seus sistemas agroalimentares e da medicina

³⁸ Antes do presente (AP) é uma marcação de tempo utilizada na arqueologia, paleontologia e geologia, que tem como base de referência o ano de 1950 D.C.

popular. Com essa perspectiva, visa-se garantir, junto do direito à terra e ao território, a construção dos caminhos da soberania alimentar, principalmente frente à crise climática. Mas os acordos que se sucederam à CDB, como o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS)³⁹ da Organização Mundial do Comércio (OMC), os regimes de propriedade sobre as sementes, os tratados de livre comércio em favor das corporações de biotecnologia, violam esse direito dos povos.

A Audiência Temática sobre Soberania Alimentar e Sociobiodiversidade do Tribunal Permanente dos Povos (TPP) em Defesa dos Territórios do Cerrado tratou dessas violações e recomendou a revisão do marco legal da biodiversidade brasileira e do acesso à repartição de benefícios sobre o conhecimento tradicional associado, expresso na Lei nº 13.123/2015, regulamentada pelo Decreto nº 8.772/2016, que ficou conhecida como “lei da biopirataria” por favorecer a apropriação privada do patrimônio genético e cultural (Campanha Nacional em Defesa do Cerrado, c2022).

O pacote agrícola da modernização conservadora da chamada Revolução Verde das décadas 1960 e 1970 continua provocando a redução da biodiversidade agrícola e nativa com expansão dos monocultivos que utilizam insumos químicos e sintéticos, transgênicos e outras tecnologias da engenharia genética, além do uso de fontes de energia não renováveis. O desmatamento, os incêndios criminosos e os eventos extremos das mudanças climáticas, como a recente seca na Amazônia, também têm impactado a vida dos povos do campo e da floresta e reduzido a biodiversidade.

Sob outro ângulo, identificam-se também formas de criminalização da cultura alimentar com as barreiras aos alimentos tradicionais impostas pelas normas sanitárias convencionais – construídas para atender escalas e interesses da produção industrial

³⁹ Do inglês, *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*.

de alimentos (Cintrão, 2017). É preciso considerar que a defesa de normas sanitárias inclusivas, hoje, é pauta estratégica para a defesa da SSAN (Schottz; Cintrão; Santos, 2014; Dias *et al.*, 2019).

Mas a história tem mostrado a capacidade de luta, resistência e formulação de propostas dos movimentos sociais e organizações da sociedade. A Agroecologia em diálogo com a perspectiva da soberania alimentar apresenta-se com propostas na contracorrente do modelo agrícola dominante. Há, por exemplo, múltiplas experiências de conservação e recuperação da biodiversidade, com variedades de raças de animais e vegetais utilizados na agricultura, através das casas de sementes comunitárias espalhadas pelo país. Há feiras de sementes com troca de material genético, inclusive sementes de essências vegetais e plantas medicinais.

No que se refere aos sistemas produtivos, destacam-se: i) as iniciativas de projetos de Sistemas Agroflorestais (SAFs), implementados com base no princípio da sucessão vegetal e com a incorporação de concepções e práticas agroecológicas; ii) os quintais produtivos, cuidados sobretudo pelas mulheres, como áreas de conservação *on farm*⁴⁰ da biodiversidade, em associação ao direito das mulheres de se auto-organizarem; iii) a luta para manter os direitos territoriais coletivos nas terras tradicionalmente ocupadas pelos povos e comunidades tradicionais, onde eles constroem regras para a defesa dos bens comuns na floresta e nas águas; iv) a luta pela democratização do acesso e uso da terra de forma sustentável com a realização da Reforma Agrária; e v) a demanda pela criação de novas Unidades de Uso Sustentável no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) – Lei nº 9.985/2000 – como forma de garantir os modos de vida dos povos e comunidades tradicionais com o seu trabalho de conservação da biodiversidade.

No ano 2000, ancorado no conceito constitucional de patrimônio cultural, como explicamos acima, foi instituído no Brasil o registro

⁴⁰ Conservação *on farm* refere-se à manutenção do cultivo de plantas ou criação de animais em seus locais de origem, de modo a promover a diversidade e o cultivo em seus diferentes estágios de domesticação.

de bens culturais de natureza imaterial (Decreto nº 3.551/2000) para outorga, pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), de títulos de patrimônio cultural do Brasil. Esse registro gera a obrigação dos poderes públicos de promover ações de salvaguarda a fim de apoiar a continuidade e as condições materiais que possibilitam a existência do patrimônio.

Em 2010, o IPHAN reconheceu o Sistema Agrícola Tradicional do Rio Negro como patrimônio cultural do Brasil, identificando esse bem cultural em vários municípios do estado do Amazonas, do Médio Rio Negro. Isso foi uma inovação, pois até então o Livro de Registro de Saberes⁴¹ tinha inscrito apenas ofícios específicos, como o ofício das baianas de acarajé na Bahia. As 23 etnias dos povos indígenas que aí habitam têm cerca de 243 espécies cultivadas e 73 variedades de mandioca, que combinam com vários outros alimentos, como batata-doce, cará, inhame, abacaxi, cupuaçu, caju e outros (Santilli, 2009).

No âmbito internacional, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) iniciou em 2002 um programa global para fortalecer os vínculos entre agricultura e patrimônio cultural, o Sistemas Importantes do Patrimônio Agrícola Mundial (SIPAM)⁴², criando a categoria patrimônio agrícola mundial nesse programa. Para obter esse reconhecimento, é preciso atender, dentre outros, critérios como i) importância para a garantia da SAN das comunidades rurais; ii) elevada agrobiodiversidade associada; e iii) inserção em sistemas de conhecimento e práticas tradicionais, apresentando tecnologias inovadoras no manejo e uso dos recursos naturais e agrícolas. Em 2020, o sistema de agricultura tradicional da Serra do Espinhaço, em Minas Gerais, onde há manejo e coleta de sempre-vivas, passou a integrar a lista dos patrimônios agrícolas mundiais (Brasil, 2020). Nas seis áreas onde vivem, os quilombolas chegam a manejar mais de 400 espécies de plantas já catalogadas, incluindo as alimentares e as medicinais, que garantem a SAN. Há plantio de hortaliças,

⁴¹ O Livro de Registro dos Saberes é onde o IPHAN registra os bens culturais imateriais, ou seja, conhecimentos e modos de fazer enraizados no cotidiano das comunidades.

⁴² Do inglês, *Globally Important Agricultural Heritage Systems* (GIAHS).

de mandioca e arroz, dentre outras, e criação de animais. Seus conhecimentos e práticas únicas são desenvolvidos ao longo de gerações para manter os recursos genéticos e melhorar a agrobiodiversidade.

Essas iniciativas marcam a relação entre a defesa da biodiversidade e o patrimônio alimentar. Seus princípios embasaram a proposta da campanha *Comida é Patrimônio* do FBSSAN, como veremos adiante.

Saúde, nutrição e as múltiplas dimensões da alimentação

O fortalecimento das relações entre a defesa da cultura alimentar e a Promoção da Alimentação Adequada e Saudável (PAAS) representa grande potencial de inovação nas ações de saúde uma vez que, por muito tempo, a ciência da nutrição colocou-se num certo lugar de tratar apenas do nutriente. Essa abordagem não incluía a percepção das pessoas sobre sua própria alimentação, nem hábitos e culturas alimentares. Historicamente, foram sobrepostas estratégias múltiplas voltadas ao apagamento de memórias e gostos e tentativas de homogeneização da alimentação. Apesar disso, nos territórios, os povos e as comunidades encontraram suas formas de persistência, resistência e renovação.

Desse ponto de vista, destacamos a potência da abordagem da comida, da defesa da cozinha e dos modos de viver, produzir e comer nos diferentes lugares. O reconhecimento de que comer é demanda básica à sobrevivência nos coloca diante da necessidade humana do nutrir-se. Contudo, ressalta-se que os alimentos não são compostos apenas de nutrientes, mas também de significações e representações (Brasil, 2014; Contreras; Garcia, 2011). Como seres humanos, “fomos, somos e continuaremos a ser uma espécie biológica a mais dentro do rol da diversidade natural”; contudo, essencialmente somos “seres sociais que continuam

existindo não apenas por seus vínculos societários, mas também por seus vínculos com a natureza” (Toledo, 2015). E a alimentação cumpre aspecto relevante desse encontro do ser biológico e social.

O discurso nutricional vem sendo, ao longo das últimas décadas, incorporado pela indústria de alimentos de tal forma que as prateleiras do mercado são preenchidas por alimentos nutricionalmente manipulados, ofertados com marketing potente que utiliza ampla gama de alegações e chavões nutricionais (Miranda, 2009; Scrinis, 2021). Nas sociedades contemporâneas, o discurso científico, muitas vezes construído com conflito de interesses, impacta a opinião pública e conseqüentemente a proposição e efetivação de políticas públicas. Estamos, assim, diante dos impactos do que vem sendo denominado Nutricionismo, que corresponde à ênfase redutiva na composição nutricional dos alimentos enquanto forma de identificá-los como saudáveis, omitindo ou desconsiderando formas de processamento e seus ingredientes (Scrinis, 2021).

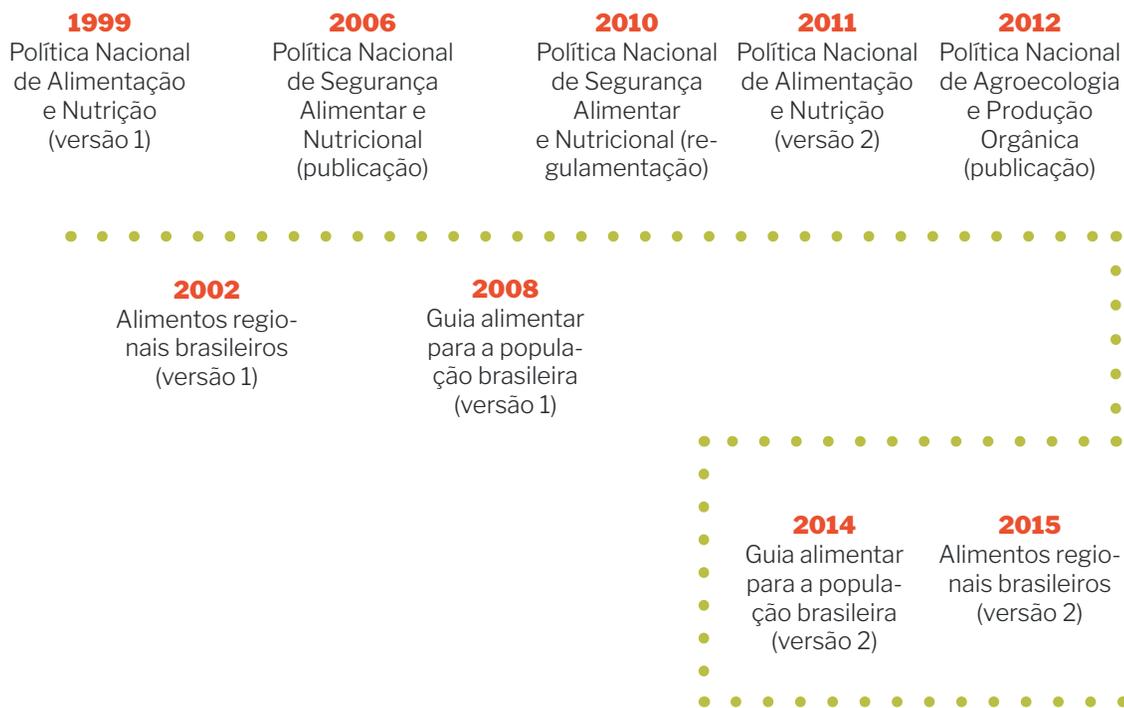
É relevante salientar o papel histórico da construção do conceito de alimentação adequada e saudável no Brasil, que partiu dos diálogos do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) no bojo de interlocuções destinadas à incorporação de múltiplas dimensões da alimentação e ao alargamento do sentido de saudável presente na maior parte de orientações e documentos técnicos relacionados ao tema da nutrição. No relatório final da 2ª Conferência Nacional de SAN, ficou acordado o conceito de alimentação adequada e saudável como:

Realização de um direito humano básico, com a garantia ao acesso permanente, regular de forma socialmente justa, a uma prática alimentar adequada aos aspectos biológicos e sociais dos indivíduos, de acordo com o ciclo de vida e as necessidades alimentares especiais, considerando e adequando quando

necessário o referencial tradicional local. Deve atender aos princípios da variedade, qualidade, equilíbrio, moderação e prazer/sabor, às dimensões de gênero, raça e etnia e às formas de produção ambientalmente sustentáveis livres de contaminantes físicos, químicos e biológicos e de organismos geneticamente modificados (CONSEA, 2007).

Esse conceito passou a ser incorporado, ao longo dos anos, às legislações e publicações em amplo espectro, alcançando os mais diversos setores de governo. Há, nesse sentido, considerável inflexão do tratamento da cultura alimentar em documentos como, por exemplo, o *Guia alimentar para a população brasileira* (Brasil, 2008; 2014) e a publicação *Alimentos regionais brasileiros* (Brasil, 2002; 2015a). A figura abaixo apresenta uma linha do tempo que ajuda a ilustrar esse debate e suas contribuições.

Figura - Linha do tempo das políticas públicas de SAN, dos guias alimentares e dos livros de alimentos regionais (Brasil, 1999-2015)



A publicação da primeira versão da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) em 1999 cumpriu um importante papel de apresentar ao setor saúde, num contexto do recém-criado Sistema Único de Saúde (SUS), a demarcação da necessidade de incorporação das perspectivas do direito humano à alimentação e da SAN. A publicação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) (Lei nº 11.346/2006) e sua subsequente regulamentação (Decreto nº 7.272/2010) apontam a necessidade de uma revisão da PNAN que, além de reposicionar o papel do setor de saúde diante da criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), atualizou-se pelas mudanças do SUS, sobretudo no que diz respeito à Atenção Primária à Saúde.

As duas versões do Guia Alimentar para a População Brasileira (GAPB) abordam o tema da cultura alimentar. Contudo, cabe destacar que a primeira versão (Brasil, 2008), ainda sob a lógica da pirâmide alimentar e sua forma de classificação dos alimentos, cita o termo alimentação adequada e saudável, mas dá à cultura um papel coadjuvante na organização da atenção nutricional, enfatizando a organização das recomendações segundo quantidade e tamanho de porção de alimentos e seus correspondentes aspectos nutricionais.

É relevante compreender que a pirâmide de alimentar foi utilizada por muitos anos como estratégia para ilustrar um padrão de recomendação construído na década de 1990 nos Estados Unidos. Resume-se em uma estrutura hierarquizada dos alimentos pelo seu quantitativo de macronutrientes (proteínas, carboidratos e gorduras). Sua mensagem principal é “carboidratos dominando a base da pirâmide, alimentos ricos em proteínas no meio e gorduras no topo” (Scrinis, 2021). Esse paradigma é reconhecido como o predominante nas décadas de 1980 e 1990 (Scrinis, 2021), contudo cabe refletir que ele se mantém vivo nas recomendações de muitos profissionais de saúde.

Essa forma de representar recomendações nutricionais torna muito difícil o diálogo com a defesa da cultura alimentar e da sociobiodiversidade, uma vez que, por exemplo, se as gorduras precisam ser consumidas em baixíssima quantidade, como recomendar o consumo de açaí, fruta típica da Amazônia, para os moradores dessa região? Sob a égide de um nutricionismo quantitativo, a indústria de alimentos utilizou-se de mensagem acerca das calorias presentes em determinados produtos alimentícios para vender uma ideia de saudável – sempre que fossem considerados como de baixa calorias (Scrinis, 2021) –, o que tem provocado a sensação de que certos tipos de alimentos ultraprocessados podem ser considerados mais saudáveis do que alimentos in natura (por exemplo, um refrigerante diet em relação a um suco de frutas).

Cabe destacar que a segunda versão do GAPB (Brasil, 2014) sofreu fortíssima restrição em 2020 quando do lançamento da Nota Técnica nº 42/2020/DAEP/SPA/MAPA que deliberadamente contestou o GAPB pela utilização da NOVA classificação de alimentos⁴³, segundo o grau de processamento, e exigiu sua total revisão, num contexto em que já havia crescentes argumentos científicos para seu reconhecimento. Tal crítica não foi feita de forma aleatória, dado que a classificação de alimentos conforme a pirâmide alimentar vai ao encontro de interesses da indústria de alimentos.

Apesar do duro ataque da indústria de alimentos e de setores conservadores, a atuação da sociedade civil, organizada sobretudo a partir do CONSEA, teve e tem papel atuante em defesa do GAPB. A segunda versão do GAPB (Brasil, 2014), ao incorporar a NOVA classificação de alimentos, joga luzes aos impactos do grau de processamento de alimentos para a saúde humana. Para além disso, trata de aspectos relacionados aos sistemas alimentares e reposiciona o papel da cultura alimentar, dando ênfase ao debate sobre comensalidade.

⁴³ Incluída no GAPB, a NOVA classificação de alimentos leva em conta o grau de processamento de alimentos e divide-se em quatro grupos: 1) alimentos in natura ou minimamente processados; 2) ingredientes culinários (óleos, gorduras, sal e açúcares); 3) alimentos processados; e 4) alimentos ultraprocessados.

Quanto à publicação dos livros Alimentos Regionais Brasileiros (Brasil, 2002; 2015a), destaca-se a relevância da primeira versão uma vez que demonstra a preocupação do Ministério da Saúde em mapear a diversidade alimentar brasileira. Contudo, ressalta-se que apenas a segunda versão utiliza o termo alimentação adequada e saudável. Nessa segunda versão, subsequente à publicação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), há também a incorporação da agroecologia como importante registro de um diálogo intersectorial das políticas públicas brasileiras. Afirma ainda que promover a alimentação saudável envolve a escolha de alimentos adequados, relacionando a defesa da biodiversidade, o reconhecimento da herança cultural e o valor histórico do alimento (Brasil, 2015a).

Vale mencionar que o lançamento do relatório da Lancet sobre sindemia global (Swinburn *et al.*, 2019) contribuiu sobremaneira para a afirmação de uma agenda intersectorial capaz de repensar as relações entre saúde, nutrição e ambiente. O reconhecimento de que os grandes dilemas relacionados à epidemia mundial de obesidade compartilhavam das mesmas causas e barreiras relacionadas à persistência de carências nutricionais e ao avanço das mudanças climáticas trouxe à tona o tom de emergência necessário para que finalmente se colocasse na agenda da saúde e nutrição um olhar mais atento aos sistemas alimentares.

A proposição do conceito de Comida de Verdade nos debates da 5ª Conferência Nacional de SAN, em 2015, apontou relevante possibilidade de diálogo com a sociedade e demandou ao setor de saúde repensar as trajetórias das ações de alimentação e nutrição. Tais ações – tradicionalmente centradas em agenda programática de controle da desnutrição energético-proteica e de carências de micronutrientes e, posteriormente, em programas mais voltados à prevenção e ao controle de doenças específicas, obesidade e doenças crônicas não transmissíveis – passam a priorizar uma atenção nutricional pautada pela integralidade,

requerendo o reforço da perspectiva do cuidado em alimentação e nutrição (ABRASCO, 2015).

Diante dos atuais desafios, compreendemos como essencial aprofundar o entendimento sobre um cuidado em alimentação e nutrição que seja ampliado. Ao colocarmos o cuidado à frente da alimentação e nutrição, estamos enfatizando e colocando em destaque os sujeitos e suas necessidades. Estamos negando as representações sobre alimentação e nutrição que esvaziam o sentido da comida, da comensalidade e da cultura alimentar. Estamos reafirmando o direito ao gosto, ao gozo e à alteridade presentes no cotidiano da alimentação saudável em seu sentido mais amplo, que não se finda no nutriente, porque se expressa na perspectiva do completo bem-estar físico, mental e social de uma saúde plena.

Comida é patrimônio: articulando biodiversidade, cultura e nutrição

A relação entre os processos de redefinição de paradigmas para incorporar os sujeitos de direitos da proteção do patrimônio cultural e da biodiversidade é o que nos move quando falamos que comida é patrimônio no encontro com a nutrição.

A campanha *Comida é Patrimônio* foi criada pelo FBSSAN com três objetivos: i) dar luzes através de estratégias de comunicação ao potencial de construção compartilhada de saberes em torno da SSAN; ii) ampliar diálogos sobre desigualdades étnico-raciais, regionais, de gênero e geracionais, bem como sobre as injustiças relacionadas às questões fundiárias e de direito à alimentação; e iii) divulgar esses temas, transferindo para o cotidiano alimentar debates que por muito tempo estiveram restritos a ambientes acadêmicos e de controle social.

Como mencionado anteriormente, essa campanha foi iniciada em 2014 como um desdobramento do lema do 7º Encontro

Nacional do FBSSAN – *Que alimentos (não) estamos comendo?* – e tem sido desenvolvida numa perspectiva dialética e dialógica, com atividades que se organizam em um constante movimento de partir das realidades locais – com suas denúncias e anúncios sobre diferentes formas de produzir, viver e comer – e gerar reflexões que convergem em questões globais. O exercício de problematização convida a uma (re)visão crítica e criativa para a realidade alimentar local, que permita fortalecer processos organizativos e ampliar possibilidades de atuação. Nesses 10 anos de atividades ininterruptas, foram desenvolvidas quatro fases da campanha (Quadro 1).

Quadro 1 - As quatro fases da campanha Comida é Patrimônio

FASE 1	
2014	Comida é Patrimônio
FASE 2	
2016	Ocupe a Cultura Alimentar
FASE 3	
2018	Celebremos o Brasil e seus mundos de vida!
FASE 4	
2022	Das redes às rodas: em defesa dos modos de produzir, viver e comer nos diferentes biomas do Brasil

Desde o princípio, a estratégia de comunicação assumiu centralidade pela convicção de que a forma de comunicar compõe a mensagem em si e, portanto, deveriam ser acionadas referências

diversas como das artes, da educação popular, das ciências, entre outras. A premissa era a de que para enfrentar um sistema alimentar em crise seria necessário um amplo processo de reflexão coletiva, capaz de engajar pessoas e registrar ameaças e barreiras relacionadas à garantia de alimentação adequada e saudável nos cotidianos. E, ao mesmo tempo, sistematizar saberes e resistências que anunciavam outros sistemas alimentares possíveis. Dessa forma, a campanha Comida é Patrimônio organizou-se em quatro eixos (Quadro 2).

Quadro 2 - Os quatro eixos da campanha *Comida é Patrimônio*

Comida é bem material e imaterial	O alimento que a terra produz é um bem comum, e a comida preparada por pessoas de verdade é patrimônio cultural material (físico, palpável e degustável) e imaterial (pelo simbolismo que representa na história e no cotidiano).
Comida é identidade, memória e afeto	A comida é guardiã de afetos e identidades acionadas por memórias do olfato, da visão e do paladar que são capazes de transportar ao passado e contribuir para a defesa dos modos tradicionais de produzir, comer e viver.
Comida é diálogo de saberes	Ampliar os olhares e o diálogo em torno do alimento e suas representações é caminho fundamental para tornar possível reivindicar o alimento como bem comum, contrário à condição de mercadoria, para assim as famílias poderem conquistar maior autonomia no cuidado com a saúde.
Modos de viver, produzir e comer	O uso e a conservação da biodiversidade na alimentação e na nutrição têm sido primordiais na história da civilização e se relacionam com os modos de vida das pessoas, suas capacidades, sua relação com a natureza, seus meios de vida e a forma de se alimentar.

A segunda fase da campanha inspirou-se nos movimentos de ocupação de espaços públicos – sobretudo aqueles concentradores de poder político e financeiro – vivenciados no Brasil e diversas partes do mundo. O intuito foi provocar a reivindicação do direito de ocupar a cultura alimentar invadida com força pelas campanhas publicitárias das indústrias de alimento. Foi utilizado recurso estético da bricolagem para provocar nossos olhares para fragmentos, contrastes e contradições da alimentação em uma sociedade capitalista.

Na terceira e na quarta fases, a inspiração foi a cartografia afetiva, num convite ainda mais imersivo sobre os territórios. No mapa do Brasil organizado por seus biomas, nossos principais rios registram os caminhos para os diálogos com diversos monóculos que apresentam fotos de anúncios e denúncias dos territórios.

Com a necessidade de afastamento social decorrente da pandemia de Covid-19 e compreendendo a potencialidade da cartografia para promover diálogos, o mapa da campanha⁴⁴ foi digitalizado em formato que incluiu, além das fotos, arquivos em áudio. Ainda nesse contexto, os quatro eixos foram retomados e revisitados em programas de podcast⁴⁵.

Considerações finais

Reorientar a lógica da ciência incorporando saberes e práticas advindas não apenas de campos acadêmicos diversos, mas, sobretudo, aprendizados populares fruto de processos de resistência, é uma perspectiva fundamental. Estamos diante do desafio de seguir na construção de conhecimento mais complexo exigido pelos atuais dilemas enfrentados pelo campo da saúde, alimentação, nutrição. A defesa dos direitos dos povos do campo, da floresta, das águas e das cidades que praticam os sentidos da comida como patrimônio é também um caminho a seguir.

⁴⁴ Acesso ao mapa em: <https://www.comidaepatrimonio.org.br/conheca-o-projeto/>.

⁴⁵ Acesso aos podcasts em: <https://soundcloud.com/cta-podcasts/sets/comida-e-patrimonio>.

O ano de 2024 tem uma simbologia muito especial nessa trajetória. Marca os 10 anos da publicação do segundo *Guia alimentar para a população brasileira* (Brasil, 2014), 25 anos da PNAN (Portaria MS nº 710/1999) e 20 anos das *Diretrizes voluntárias para apoiar a realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional* (FAO, 2004). É o ano também em que o governo brasileiro fez a convocação para a Aliança Global contra a Fome e a Pobreza.

É oportuno ainda registrar que a retomada do CONSEA e o reforço de setores do governo federal para atuação na agenda de SAN apontam perspectivas importantes que merecem acompanhamento da sociedade civil, destacando-se as recentes normativas sobre a composição da cesta básica de alimentos no âmbito da PNSAN e da Política Nacional de Abastecimento Alimentar (PNA-AB) (Decreto nº 11.936/2024 e Portaria MDS nº 966/2024). Com essa iniciativa, são valorizados os alimentos básicos como os feijões, vegetais, arroz, raízes e tubérculos, frutas, verduras, castanhas e nozes das culturas alimentares regionais, assim como aqueles fruto das práticas de manejo da biodiversidade nativa.

Em resumo, a nova cesta básica, que corresponde ao reconhecimento do valor da biodiversidade para melhorar a nutrição, é um componente essencial da mudança de paradigma na abordagem sobre insegurança alimentar e desnutrição, como já nos chamava a atenção a segunda edição do livro *Alimentos Regionais Brasileiros* (Brasil, 2015a). No entanto, de imediato tivemos a notícia da proposta de Projeto de Decreto Legislativo (PDL) – nº 39/2024 – para sustar o decreto da nova cesta básica. A justificativa apresentada afirma que o CONSEA, em cuja plenária foi assinado o decreto da cesta básica pelo Presidente da República, “não possui representação do setor de alimentos e bebidas, responsável pela produção de 270 milhões de toneladas de alimentos”. Fala ainda em usurpação da competência do Legislativo Federal de definir essa composição no âmbito da Reforma Tributária e questiona

o conceito dos ultraprocessados, como “cientificamente contestável, nacional e internacionalmente; sem clareza e objetividade; não é adotado por órgãos reguladores de saúde, inclusive de outros países; e promove a vilanização de produtos da indústria nacional” (Brasil, 2024a). Com isso, é imperativa a convocação da sociedade para contestar o referido PDL, defender a proposta de cesta básica que visa garantir o direito à alimentação adequada e saudável e promover a SSAN.

Outro ponto importante é que, dentre as propostas da 6ª Conferência Nacional de SAN, foi aprovada a construção de um Marco de Referência para a Cultura Alimentar nas Políticas Públicas que merece toda a nossa atenção no sentido de contribuir com as múltiplas dimensões tratadas neste capítulo. Enfim, as agendas nacional e global nos convocam a reflexões acerca de desafios profundos ligados à garantia plena do acesso à alimentação que assegure saúde e desenvolvimento, diante da urgência de repensar a transição para a produção agroecológica que proteja a biodiversidade e as sabedorias dos povos e promova tanto soberania alimentar quanto adaptação e mitigação dos efeitos das mudanças climáticas.

Bibliografia

ABRASCO. *Fortalecimento da Agenda de Segurança Alimentar e Nutricional na Saúde*: Subsídios para as Conferências de Saúde e de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: ABRASCO, 2015. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/5_conferencia/5_conferencia/GTANSC_ABRASCO_SubsidiarConferenciasSANEsaude_2015.pdf.

BACHELET, C. Pré-História no Cerrado: Análises antracológicas dos abrigos de Santa Elina e da Cidade de Pedra (Mato Grosso). *Fronteiras: Journal of Social, Technological and Environmental Science*, v. 3, n. 2, 2014. Disponível em: https://pdfs.semanticscholar.org/9321/7877047af030e28af6fa4bc4d12ee4245832.pdf?_ga=2.142767605.1719390128.1662322763-697207441.1662322763

BARBOSA, L. A ética e a estética na alimentação contemporânea. In: CRUZ, F. B.; MATTE, A.; SCHNEIDER, S. *Produção, consumo e abastecimento de alimentos: desafios e novas estratégias*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2016.

BRASIL. *Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998*. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992. Brasília: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2519.htm.

BRASIL. *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm.

BRASIL. *Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000*. Institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro, cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3551.htm.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Alimentos regionais brasileiros*. 1. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2002. Disponível em: http://189.28.128.100/nutricao/docs/geral/alimentos_regio-nais_brasileiros.pdf.

BRASIL. *Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006*. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 710, de 10 de junho de 1999. Aprova a Política Nacional de Alimentação e Nutrição. In: BRASIL. Ministério da Saúde. *Política Nacional de Alimentação e Nutrição*. 2. ed., 4. reimpr. Brasília: Ministério da Saúde, 2007. Série B. Textos Básicos de Saúde. Disponível em: https://conselho.saude.gov.br/biblioteca/livros/politica_alimentacao_nutricao.pdf.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. *Guia alimentar para a população brasileira: promovendo a alimentação saudável*. 1. ed., 1. reimpr. Brasília: Ministério da Saúde, 2008. Série A. Normas e Manuais Técnicos. Disponível em: https://cursosextensao.usp.br/pluginfile.php/47416/mod_resource/content/1/Guia%20Alimentar%202006.pdf.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. 32 ed. Brasília: Edições Câmara, 2010a.

BRASIL. *Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010*. Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2010b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm.

BRASIL. *Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012*. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Brasília: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Política Nacional de Alimentação e Nutrição*. 1. ed., 1. reimpr. Brasília: Ministério da Saúde, 2013. Disponível em: https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream-123456789/930/1/politica_nacional_alimentacao_nutricao.pdf.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 2.715, de 17 de novembro de 2011. Atualiza a Política Nacional de Alimentação e Nutrição. In: BRASIL. Ministério da Saúde. *Política Nacional de Alimentação e Nutrição*. 1. ed., 1. reimpr. Brasília: Ministério da Saúde, 2013.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Guia alimentar para a população brasileira*. 2. ed., 1. reimpr. Brasília: Ministério da Saúde, 2014. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-brasil/publicacoes-para-promocao-a-saude/guia_alimentar_populacao_brasileira_2ed.pdf.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Alimentos regionais brasileiros*. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2015a. Disponível em: https://alimentacaosaudavel.org.br/wp-content/uploads/2022/10/7.Alimentos_Regionais_Brasileiros.pdf.

BRASIL. *Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015*. Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea j do Artigo 8, a alínea c do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3º e 4º do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998; dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; revoga a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2015b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13123.htm.

BRASIL. *Decreto nº 8.772, de 11 de maio de 2016*. Regulamenta a Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015, que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8772.htm.

BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária. Apanhadores de flores sempre-vivas recebem reconhecimento internacional como o primeiro Patrimônio Agrícola Mundial do Brasil. *Ministério da Agricultura e Pecuária, Brasília*, 10 mar. 2020. Seção Notícias. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/apanhadores-de-flores-sempre-vivas-recebem-reconhecimento-internacional-como-o-primeiro-patrimonio-agricola-mundial-do-brasil>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *PDL nº 39, de 2024*. Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo. Ementa: Susta, nos termos do artigo 49, inciso V, da Constituição Federal, o Decreto nº 11.936, de 5 de março de 2024. Brasília: Câmara dos Deputados, 2024a. Autoria da deputada Bia Kicis (PL/DF). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2422910>.

BRASIL. *Decreto nº 11.936, de 5 de março de 2024*. Dispõe sobre a composição da cesta básica de alimentos no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e da Política Nacional de Abastecimento Alimentar. Brasília: Presidência da República, 2024b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d11936.htm.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Portaria MDS nº 966, de 6 de março de 2024. Define a relação, não exaustiva, de alimentos que podem compor a Cesta Básica de Alimentos de acordo com os grupos alimentares. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ed. 46, p. 19, 7 mar. 2024c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-mds-n-966-de-6-de-marco-de-2024-546839622>.

CAMPANHA NACIONAL EM DEFESA DO CERRADO. Recomendações para a proteção e promoção da soberania alimentar e sociobiodiversidade no Cerrado. Recomendação 2. In: CAMPANHA NACIONAL EM DEFESA DO CERRADO. *Agenda jurídico-política para frear o ecocídio do Cerrado e o genocídio dos seus povos. [S. l.]*: Campanha Nacional em Defesa do Cerrado, c2022. Disponível em: https://www.campanhacerrado.org.br/images/biblioteca/221017-AgendaCompleta-web_1.pdf.

CINTRÃO, R. P. Segurança alimentar, riscos, escalas de produção: Desafios para a regulação sanitária. *Vigilância Sanitária em Debate*, v. 5, n. 3, 2017. Disponível em: <https://visaemdebate.incqs.fiocruz.br/index.php/visaemdebate/article/view/971>.

CONSEA. A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. In: Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2., Olinda, 17-20 mar. 2004. *Anais* [...]. Brasília: CONSEA, 2004. Relatório final. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/consea/acervo-consea/relatorios/conferencias/2a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-relatorio-final.pdf>.

CONTRERAS, J.; GARCIA, M. *Alimentação, sociedade e cultura*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2011.

CONVENÇÃO sobre Diversidade Biológica. [S. l.]: ONU, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1998/anexos/and2519-98.pdf

DIAS, J. *et al.* Por normas sanitárias mais justas e inclusivas: em defesa da comida como patrimônio e da soberania e segurança alimentar e nutricional. *Agriculturas*, v. 14, n. 2, 2019. Disponível em: <https://aspta.org.br/article/por-normas-sanitarias-mais-justas-e-inclusivas-em-defesa-da-comida-como-patrimonio-e-da-soberania-e-seguranca-alimentar-e-nutricional/>.

DOURADO, S. B. *Patrimônio e diversidade cultural: direitos de povos e comunidades tradicionais*. In: ALMEIDA, A. W. B. de; DOURADO, S. B.; MARIN, R. E. A. (Orgs.). *Patrimônio Cultural: Identidades Coletivas e Reivindicações*. Manaus: UEA Edições, 2013.

FAO. *Diretrizes voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional*. Roma: FAO, 2015. Adotadas na 127ª Sessão do Conselho da FAO em novembro de 2004. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Diretrizes-Volunt%C3%A1rias.pdf>

FBSSAN. Carta de Porto Alegre: Que alimentos (não) estamos comendo? *In: Encontro Nacional do FBSSAN, 7., 2013, Porto Alegre. Anais [...]*. Porto Alegre: FBSSAN, 2013. Disponível em: <https://ww2.contag.org.br/arquivos/portafile/fbssan.pdf>.

LEROY, J. P.; PACHECO, M. E. L. Bem comum ou apropriação pelo mercado? A biodiversidade em disputa. In: CAMARGO, A.; CAPOBIANCO, J. P. R.; OLIVEIRA, J. A. P. *Meio Ambiente Brasil: Avanços e Obstáculos Pós-Rio-92*. Rio de Janeiro: CIDS-EBAPE-FGV; São Paulo: ISA e Estação Liberdade, 2002.

MIRANDA, R. S. Segurança e soberania alimentar: alimento ou mercadoria? *Proposta: Revista de debate da FASE*, ano 33, n. 119, 2009. Disponível em: <https://fase.org.br/wp-content/uploads/2022/02/Proposta-119.pdf>.

MORIN, E. *A via para o futuro da humanidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

OIT. *Convenção n° 169: Sobre Povos Indígenas e Tribais*. Genebra: OIT, 1989. Adotada na 76ª sessão da Conferência Geral. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1989%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%C2%BA%20169.pdf>.

POLLAN, M. *O dilema do onívoro*: uma história natural de quatro refeições. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2007.

ROBERTS, P. *O fim dos alimentos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

SANTILLI, J. *Agrobiodiversidade e direitos dos agricultores*. São Paulo: Peirópolis, 2009.

SCHOTTZ, V.; CINTRÃO, R. P.; SANTOS, R. M. Convergências entre a Política Nacional de SAN e a construção de normas sanitárias para produtos da Agricultura Familiar. *Vigilância Sanitária em Debate*, v. 2, n. 4, 2014. Disponível em: <https://visaemdebate.incqs.fiocruz.br/index.php/visaemdebate/article/view/461>.

SCRINIS, G. *Nutricionismo*: a ciência e a política do aconselhamento nutricional. São Paulo: Elefante, 2021.

SWINBURN, B. et al. The Global Syndemic of Obesity, Undernutrition, and Climate Change: The Lancet Commission report. *The Lancet*, v. 393, n. 10173, 2019. Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(18\)32822-8/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(18)32822-8/fulltext).

TOLEDO, V. M. *A memória biocultural*: a importância ecológica das sociedades tradicionais. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

UNESCO. *Recomendação sobre a salvaguarda da cultura tradicional e popular*. Paris:

UNESCO, 1989. Aprovada na 25ª reunião da Conferência Geral. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Recomendacao%20Paris%201989.pdf>.

WALLACE, R. *Pandemia e agronegócio*: doenças infecciosas, capitalismo e ciência. São Paulo: Elefante, 2020.

CAPÍTULO 10

Enfrentar a fome com comida de verdade

Francisco Menezes, Luciene Burlandy

Reconhecer que a fome ainda é uma questão central para a agenda pública no Brasil é, antes de tudo, refletir sobre os traços persistentes de uma sociedade marcada por profundas contradições e que não foi capaz de superar relações socioeconômicas e políticas perversas que, cotidianamente, geram e perpetuam diferentes tipos de injustiças e iniquidades. Um país agrário-exportador, que dispõe de recursos naturais e biodiversidade abundante, é paradoxalmente marcado por ambiguidades históricas que resultaram, nos últimos 100 anos, em avanços e retrocessos na garantia do direito à alimentação adequada e saudável (Pinheiro; Carvalho, 2010; Brito; Batista, 2021; Salles-Costa *et al.*, 2022).

Na década de 1980, quando se fortalece o processo de redemocratização após longo período de ditadura militar, o Brasil era considerado a 8ª economia do mundo e o 4º país exportador de alimentos. No entanto, ocupava o 6º lugar no cenário global em termos de subnutrição e registrava a morte de meio milhão de crianças por ano devido à fome (Brito; Batista, 2021). Essas ambiguidades são históricas e persistentes e se expressam nas interações que se estabeleceram entre as esferas política, social, econômica e ambiental no país, marcadas por alternâncias entre períodos de ditadura e democratização inconclusa. Além disso,

sustentam-se na fragilidade da noção de direitos universais, de concepções compartilhadas sobre o que são bens e espaços públicos, impulsionada por raízes escravocratas, patriarcais e uma trajetória histórica de práticas predatórias de privatização dos recursos públicos e da natureza. Se expressam também, por um lado, em uma sociedade civil que é integrada por movimentos sociais e organizações que são politicamente vivos e que fomentam diferentes estratégias, visando superar as iniquidades persistentes; e, por outro, em uma sociedade marcada por práticas que perpetuam as desigualdades e a fome.

No âmbito do chamado campo político da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), as organizações da sociedade civil brasileira que militam pela garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) caracterizam-se por sua significativa capacidade de propor políticas públicas e interagir com setores governamentais permeáveis ao tema (Burlandy, 2011). No entanto, parte da sociedade brasileira caminha na contramão desse processo ao contribuir para naturalizar os problemas sociais e reforçar cotidianamente práticas sociais que perpetuam injustiças ou, ainda, ao tratar o tema da fome na perspectiva da caridade e não como um direito humano e de cidadania. Vale dizer que as marcas de profundas desigualdades que prevalecem no país até hoje têm suas origens em um processo de colonização baseado no regime escravocrata. Emerge daí desigualdades étnico-raciais, de gênero e territoriais, entre outras, que se expressam a partir de situações da concentração extrema de renda, patrimônio e acesso à terra, à água, aos serviços e, destacadamente, ao próprio poder político, gerando e realimentando de forma contínua diversas mazelas sociais, entre as quais, a fome (Menezes, 2021).

Dito isso, considera-se que a ação pública no Brasil em torno dos temas da alimentação e da nutrição vem sendo historicamente mobilizada por múltiplas organizações da sociedade civil e redes de políticas, como o próprio Fórum Brasileiro de Segurança Ali-

mentar e Nutricional (FBSSAN), formado por lideranças políticas, coletivos e instituições que participaram no início dos anos 1990 do Movimento pela Ética na Política; da Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria e pela Vida; além do processo de elaboração do Plano de Combate à Fome e a Miséria (Burlandy, 2011; Pinheiro; Carvalho, 2010; Brito; Batista, 2021; Salles-Costa *et al.*, 2022). Essa trajetória envolveu também setores de governo, instituições de ensino e pesquisa, bem como lideranças dos povos e segmentos populacionais que enfrentam cotidianamente a pobreza e a fome e que resistem e se engajam em lutas históricas por direitos.

Apesar desse processo político tão vigoroso, contraditoriamente, a esfera pública brasileira configura-se por relações sociais e econômicas que concentram riquezas e disseminam práticas discriminatórias e valores que atribuem aos próprios indivíduos e grupos vulnerabilizados a responsabilidade por problemas que são sistêmicos e complexos (Pinheiro; Carvalho, 2010; Brito; Batista, 2021; Salles-Costa *et al.*, 2022). Portanto, a fome é um tema que precisa, antes de tudo, ser constantemente politizado, desnaturalizado e enfrentado como uma questão pública que expressa as contradições mais constitutivas da sociedade brasileira.

Nesse sentido, não se trata de formular estratégias para “combater a fome”, como se fosse um fenômeno abstrato, impessoal, objetivo, e assim implementar ações voltadas apenas para aqueles que estão em situação de insegurança alimentar, ainda que tais ações sejam fundamentais, urgentes e indispensáveis. Trata-se, mais do que nunca, de pautar esse tema como uma questão política prioritária e estratégica para a conformação de toda a esfera pública no país e para a transformação da sociedade brasileira, especialmente em seus princípios de sociabilidade, de justiça e de direitos.

Nessa perspectiva, este capítulo problematiza o tema da fome no Brasil como uma questão que é social e politicamente construída,

ou seja, configurada por meio das relações sociais existentes, das práticas políticas e das relações de poder que se estabelecem nas esferas pública e privada. É parte dessa configuração a disseminação de determinadas concepções e diferentes modos como segmentos da sociedade brasileira compreendem a fome, bem como a condição daqueles que passam fome e as implicações desses distintos sentidos para a agenda pública. Em seguida, são analisados os principais programas públicos implementados no país e destacadas potencialidades e limites das diferentes iniciativas. Por fim, são problematizados alguns desafios estratégicos na conjuntura atual, relacionados com a abordagem integrada do combate à fome e da promoção da alimentação adequada e saudável e com os conflitos de interesses que se estabelecem no curso da ação pública.

Fome, desnutrição e insegurança alimentar: concepções

O pensamento de Josué de Castro (2001) pode ser considerado um dos marcos mais significativos para a problematização da fome na agenda pública brasileira. Particularmente, para a compreensão da fome como uma questão socialmente construída e, portanto, fundamentada em motivos que contrariam qualquer retórica de naturalização ou fatalidade. A fome, a desnutrição e a insegurança alimentar são questões profundamente relacionadas, pois, em geral, refletem um processo de privação de alimentos e desigualdades de acesso a uma alimentação adequada e saudável que pode afetar a estrutura do organismo de diversas formas (nas reservas de nutrientes, gordura, massa muscular, estatura, dentre outras). Além dos reflexos orgânicos, condicionam e são condicionadas por todas as possibilidades psicossociais e econômicas de integração nas dinâmicas relacionais cotidianas. São situações indignas e perversas que expressam violações de direitos e desigualdades inaceitáveis (Salles-Costa *et al.*, 2022).

A formulação de políticas públicas que visam atuar sobre esse cenário nacional vem impulsionando o debate sobre a distinção entre esses três diferentes problemas. Trata-se de um movimento que decorre, em parte, da necessidade de diagnosticar e monitorar o perfil alimentar e nutricional de populações. Além disso, decorre da importância de uma análise baseada em indicadores apropriados que caracterizem as particularidades desses processos, visando a formulação de ações adequadas a cada caso e contexto (Salles-Costa *et al.*, 2022).

Organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), difundiram historicamente uma concepção de segurança alimentar (sem o componente nutricional) como referência para identificação de situações de insegurança alimentar: quando não há para todas as pessoas, em todos os momentos, o acesso físico, social e econômico a alimentos suficientes, seguros e adequados, que atendam às necessidades e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável (FAO, 2002). Vale considerar que o Brasil construiu um conceito ampliado de SAN, formalizado em Lei Orgânica, que se refere à 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 (Brasil, 2006).

O conceito mais específico de insegurança alimentar vem fundamentando a construção de indicadores baseados em escalas de aferição, como a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), utilizada em diagnósticos populacionais que avaliam as distintas situações de acesso domiciliar aos alimentos, diferenciando aquelas em que há acesso pleno, incertezas e acesso irregular até os contextos marcados por escassez alimentar grave e fome. A EBIA reflete uma dinâmica processual da fome

e possibilita compreender a percepção subjetiva de insegurança alimentar ao identificar diferentes níveis de severidade. Essa gradação abarca desde a incerteza do acesso à alimentação saudável – considerando as dimensões qualitativa e quantitativa do consumo alimentar – até os quadros severos de insegurança alimentar – quando há redução quantitativa de alimentos no domicílio e experiência da fome (Salles-Costa *et al.*, 2022).

A EBIA vem sendo utilizada em diversos inquéritos populacionais brasileiros realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) desde 2003, como as Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs) de 2003-2004, 2008-2009 e 2012-2013, a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2017-2018 e a PNAD Contínua de 2023. Vem também contribuindo para a identificação de tendências temporais de longo prazo em relação às diferentes situações de insegurança alimentar e fome no país. Com base nesses dados, foi possível identificar que, em 2014, pela primeira vez, o Brasil deixou de integrar o Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas (ONU), pois, segundo a PNAD 2013, 3,2% dos domicílios brasileiros apresentaram situação de insegurança alimentar grave (Brito; Batista, 2021; Salles-Costa *et al.*, 2022).

No entanto, esse avanço expressivo na redução da fome no país sofreu um retrocesso importante que já pôde ser identificado a partir de 2015 e se agravou celeremente a partir de 2016, condicionado pelas crises política e financeira então vivenciadas e pela situação de instabilidade econômica e social. A prevalência de insegurança alimentar triplicou entre 2013 e 2017, principalmente entre os segmentos mais pobres da população (Sousa *et al.*, 2019). Os resultados das pesquisas mostram, portanto, retrocessos que já vinham se estabelecendo em termos das condições econômicas e políticas que propiciaram um período de avanços no acesso alimentar. Esse avanço se refletiu positivamente no diagnóstico da PNAD 2013, mas os retrocessos que já estavam

em curso se refletiram nas pesquisas posteriores. Apesar da mudança radical nas orientações do governo federal em 2016, os estudos citados indicam que alguns retrocessos nas condições de acesso alimentar ocorreram em períodos anteriores, caso contrário a prevalência de insegurança alimentar não teria triplicado entre 2013 e 2017.

Em um contexto de ausência de estudos fomentados com recursos governamentais, a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN) desenvolveu em 2020 um inquérito nacional que foi fundamental para politizar o debate sobre o agravamento da fome no país. O estudo (Rede PENSSAN, 2021), financiado por organizações da sociedade civil, indicou que mais da metade dos domicílios brasileiros (55,2%) enfrentava alguma situação de insegurança alimentar, sendo que em 9% havia fome (insegurança alimentar grave). Entre 2018 e 2020, a prevalência de insegurança alimentar grave cresceu 27,6% ao ano. A Rede PENSSAN realizou novo inquérito em 2022, que sinalizou que mais da metade dos domicílios brasileiros (58,7%) enfrentava algum nível de insegurança alimentar, em um terço dos domicílios (30,7%) havia insuficiência de alimentos e em 15,5% havia insegurança alimentar grave, totalizando 33,1 milhões de brasileiros passando fome (Rede PENSSAN, 2022).

As informações trazidas por esse importante inquérito detalham aspectos fundamentais para que se possa entender como no presente a fome e os outros níveis de insegurança alimentar atingem uma camada significativa da nossa população. Sobressai o fato de que, embora concentrando um número menor de pessoas, é na área rural que as formas de insegurança alimentar, incluindo a grave, são proporcionalmente maiores, ainda que também ocorram em número significativo nos centros urbanos. No período em que o inquérito de 2022 foi aplicado, 63,8% da população rural

estava em insegurança alimentar, enquanto a urbana tinha 57,8% nessa condição. E, no componente da insegurança alimentar grave, equivalente à fome, 18,6% da população rural estava nessa condição, contra 15% da urbana. Assinala-se aqui o fato de que, ao mesmo tempo que o agronegócio é celebrado por sua “grandeza” na produção, exportação e lucros anuais, a partir de generosos benefícios, incluindo os fiscais, a agricultura familiar e camponesa ficou à deriva, com o desmonte das políticas públicas a ela dirigidas. Atente-se também para as desigualdades regionais, com o Norte e o Nordeste tendo apresentado, respectivamente, 25,7 e 21% de suas populações passando fome, contra o já alto índice de 15,2% da média nacional. Mas os resultados que mais impressionam são aqueles relacionados às desigualdades étnico-raciais e de gênero. A pesquisa da Rede PENSSAN (2022) revelou que 60% dos lares chefiados por pessoas autodeclaradas como pardas ou pretas tinham algum nível de insegurança alimentar. A situação de insegurança alimentar moderada ou grave correspondia a 34,4% dos lares chefiados por pessoas pardas e 39,1% por pessoas pretas. E a condição de fome atingiu 20,6% dos domicílios chefiados por pessoas pretas, 17% por pardas e 10,6% por brancas.

A interseccionalidade entre o gênero e a raça/cor da pele produz um efeito multiplicativo de discriminação e exclusão social, no qual mulheres negras apresentam as situações de maior vulnerabilidade social, econômica e de saúde, como atesta a análise da equipe da Rede PENSSAN sobre o relatório que trouxe os resultados do inquérito. No que se refere à condição de insegurança alimentar, isso mais uma vez se confirma. Segundo os resultados apurados pelo já citado inquérito, 69,9% dos lares chefiados por mulheres negras viviam sob alguma forma de insegurança alimentar, seguido daqueles chefiados por homens negros, com 60,3%; mulheres brancas, com 52,5%; e homens brancos, com 41,7%. E quando o item apurado foi a insegurança alimentar grave, ou seja, fome, a ordem era de 22% para mulheres negras,

14,3% para homens negros, 13,5% para mulheres brancas e 7,8% para homens brancos.

Evidentemente, são diversos os fatores que, a partir de 2016, provocaram o agravamento da situação de insegurança alimentar. Mas, pode-se atribuir a três deles a responsabilidade maior que trouxe o país de volta ao Mapa da Fome. Em primeiro lugar, o forte empobrecimento de parte da população, o que já ocorria antes da pandemia de Covid-19 e se acirrou com ela, combinado com o crescimento da inflação de alimentos, o que penalizou fortemente as camadas de mais baixa renda. Como segundo fator, o desmonte de políticas públicas que impactam sobre a pobreza e a insegurança alimentar, o que pode ser atestado com as drásticas reduções orçamentárias em diversos programas da área social. O terceiro fator, não de menor peso, foi o bloqueio à participação social como instrumento essencial para o acompanhamento e proposição de políticas públicas. Não custa lembrar o que significou a extinção do CONSEA em 2019, no primeiro dia do governo Bolsonaro. Além disso, vale considerar também que outros fatores como a concentração de terras, o aumento do desmatamento e devastação ambiental, com a expansão do complexo soja/carne, do garimpo, mineração e grandes projetos que desestruturam meios de vida dos povos e comunidades tradicionais podem ter condicionado a maior prevalência da fome na região Norte do país.

A PNAD Contínua de 2023, também adotando a metodologia da EBIA, indicou uma tendência de reversão do quadro mostrado em 2017/18, com redução de 16% na insegurança alimentar grave, mas ainda atingindo 8,6 milhões de pessoas. Outros diversos indicadores são positivos e, se comparados com os resultados auferidos pela Rede PENSSAN em 2021/22, poderiam ser considerados de muita expressão, na medida em que houve melhora em um curto espaço de tempo. Explicam esses resultados, entre outros fatores, a restauração de políticas públicas, inclusive as de

natureza econômica, como a volta da correção do salário-mínimo acima da inflação; a queda no desemprego e o crescimento do trabalho formal; a volta do Bolsa Família, revigorado nos valores transferidos e no número de famílias contempladas, combinado com a retomada de programas de SAN, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que ganhou reajuste médio de 36% per capita repassado pelo governo federal após cinco anos sem qualquer aumento, e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que saltou para uma dotação orçamentária de R\$ 710 milhões. Mas há que se atentar para o fato de que as desigualdades ainda são vultosas, também na esfera da segurança alimentar. São desigualdades regionais, de gênero e de raça, que se repetem a cada vez que as pesquisas trazem seus resultados.

Transformações no perfil alimentar e nutricional da população brasileira

As transformações no perfil alimentar e nutricional brasileiro nas cinco últimas décadas foram intensas, caracterizadas principalmente pela redução dos quadros de desnutrição, aumento significativo da prevalência de sobrepeso, obesidade e Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT). Em 2019, 54,7% dos óbitos registrados no Brasil foram causados por DCNT (Brasil, 2021). O excesso de peso e a obesidade atingiram, respectivamente, 60,3% e 25,9% da população adulta (IBGE, 2020) e não estão dissociados dos quadros de insegurança alimentar e fome, considerando inclusive a perspectiva da sindemia global de obesidade, má-nutrição e mudanças climáticas (Swinburn et al., 2019). Trata-se de uma sinergia de epidemias ou pandemias que ocorrem de forma concomitante no tempo e no espaço, interagindo e potencializando-se mutuamente, uma vez que são condicionadas pelos mesmos fatores.

Os sistemas alimentares agroindustriais, caracterizados por mo-

dos de produção agrícola predatórios do meio ambiente e perfis de consumo de alimentos ultraprocessados, são hoje considerados um dos principais impulsionadores dessa sindemia. Além disso, as modalidades de transporte urbano e de uso da terra vêm sendo apontadas como principais impulsionadoras sistêmicas comuns (Swinburn et al., 2019; Willet et al., 2019). No caso do Brasil, vale considerar as mudanças do uso da terra decorrentes da expansão da fronteira agrícola com os monocultivos, gerando despossessão de segmentos do campesinato, danos ambientais, desigualdades e injustiças que se refletem nos problemas de saúde e nutrição.

Os programas formulados para lidar com a questão da fome em uma perspectiva pública

O foco das ações governamentais voltadas para enfrentar a questão da fome vem sendo reconfigurado ao longo da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no país. Se na década de 1940 as ações tinham como objetivo promover práticas educativas tradicionais, pressupondo que a fome era uma questão de “ignorância”, associadas com a introdução de novos alimentos, a partir da década de 1970 as políticas públicas passaram a considerar a renda como um fator condicionante da fome. Progressivamente, a apologia das inovações tecnológicas, especialmente a chamada Revolução Verde, como “solução” para o aumento da produtividade agrícola, ganha força na agenda pública. Ainda que os chamados fatores estruturantes da fome, relacionados com o modelo de desenvolvimento social adotado no país, já fossem considerados nos debates públicos, as políticas governamentais afetavam, principalmente, os reflexos desse processo e não as suas causas (Pinheiro; Carvalho, 2010).

Essa é uma questão que se coloca até o contexto atual e soma-se a um conjunto de controvérsias que configuram distintas

abordagens em termos de políticas públicas, quais sejam: o que são causas estruturantes, historicamente persistentes; quais os fatores conjunturais que potencializam a dita determinação estrutural da fome; quais as medidas que podem ser consideradas emergenciais, visando enfrentar o problema em curto prazo; quais as ações necessárias para transformar os sistemas político, econômico, social e até mesmo os sistemas alimentares em médio e longo prazo e, principalmente, como implementá-las em um contexto de forte assimetria de poder, como o brasileiro.

Os diferentes tipos de ação com potencial impacto sobre alguns desses fatores, implementados ao longo da trajetória histórica das políticas de alimentação e nutrição no Brasil, incluem: a distribuição de alimentos; a assistência alimentar a grupos específicos, como trabalhadores, gestantes e escolares; as ações educativas; a transferência de renda, dentre outros. Ainda na década de 1970, as políticas públicas de alimentação e nutrição ampliaram seu escopo de ação para abarcar programas direcionados para o fortalecimento dos pequenos produtores agrícolas, em articulação com as ações voltadas para afetar o consumo alimentar. No entanto, essas iniciativas foram fragilizadas pela falta de investimento governamental (Pinheiro; Carvalho, 2010).

Nas décadas de 1980 e 1990, a fome se fortaleceu como pauta política e, para além da ênfase nas carências nutricionais, a concepção de segurança alimentar ganhou espaço crescente. A fome passou a ser acionada retoricamente no debate político de forma mais intensa no final da década de 1980, e a CPI da Fome (1991) reforçou a fome como um problema político relacionado aos modelos político e econômico adotados no país. Entre 1995 e 2002, o tema da fome, em si, se diluiu como objetivo central das políticas e passou a ser tratado no contexto das propostas de combate à pobreza e das medidas centrais de estabilização da moeda e controle da inflação (Brito; Batista, 2021).

Com o Programa Fome Zero, instituído em 2003, a centralidade da questão é evidenciada e articulada ao processo de construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PN-SAN) e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), formalizados em 2006 por meio da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). Entre 2003 e 2016, além do aumento real do poder de compra do salário-mínimo, que foi um fator crucial, diversos programas contribuíram para o acesso alimentar e para a redução da prevalência de insegurança alimentar e fome: os programas de transferência de renda, como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC); o fortalecimento do PNAE e a criação do PAA, que contribuíram para fortalecer a agricultura familiar, com impacto em sua situação alimentar; a expansão de equipamentos públicos de SAN, como bancos de alimentos, restaurantes populares, cozinhas comunitárias, cisternas rurais para captação de água da chuva, hortas urbanas; além da distribuição de cestas de alimentos para grupos específicos (Maluf; Zimmermann; Jomalini, 2021; Delgado; Zimmermann, 2022).

O retrocesso na implementação desse conjunto de ações e os cortes orçamentários significativos que ocorreram nos programas de SAN desde 2014 (Souza *et al.*, 2019), associados com a crise econômica e política, se refletiram na deterioração da condição alimentar e no recrudescimento rápido da insegurança alimentar e da fome, já identificado a partir de 2014 (Sousa *et al.*, 2019). É fato que o Brasil voltou a viver a emergência da fome, o que impôs a necessidade de enfrentá-la com prioridade a partir do governo que assumiu em 2023. Foram adotadas algumas medidas com capacidade de produzir resultados imediatos, como a retomada de uma política de transferência de renda consistente, no caso o novo Bolsa Família, que corrigiu grandes distorções existentes no programa do governo anterior. Outra medida relevante foi a atualização do valor per capita da alimentação escolar depois de cinco anos sem qualquer correção, o que estava comprometendo

o direito à alimentação de alunos das escolas públicas, ao mesmo tempo que gerava repercussões na alimentação das famílias de alunos em condições de vulnerabilidade social. No que se refere ao orçamento para o conjunto de programas, houve algum grau de recuperação, mas ainda insuficiente. O PAA, por exemplo, contou com R\$ 530 milhões em 2023, sem conseguir atender a toda a demanda daqueles que buscaram acessar o programa.

O debate acerca do enfrentamento da fome através de políticas públicas, muitas vezes, se polarizou entre os que defendiam apenas medidas emergenciais e aqueles que se limitavam a trabalhar com a perspectiva de mudanças estruturais. Parece haver agora um certo consenso de que uma linha de ação não deve excluir a outra. Mais do que isso, se as medidas emergenciais são absolutamente necessárias para fazer frente à situação da fome, que significa uma negação veemente de direitos a quem está sujeito a ela, não há por que postergar a implementação de políticas que, de forma mais definitiva, erradiquem a fome no país. Ou seja, efetuar um processo que, ao mesmo tempo, enfrente de forma emergencial o problema e crie as bases para destruir as causas estruturais da fome, que seja capaz de contribuir para reduzir drasticamente as desigualdades aqui comentadas.

Articulação entre ações de combate à fome e promoção da alimentação adequada e saudável: desafios contemporâneos

Se, em um dado momento do processo histórico das políticas públicas no Brasil, as questões relacionadas com a fome, a insegurança alimentar e a desnutrição foram pensadas de forma fragmentada, atualmente é fundamental que se tenha uma compreensão integrada desse cenário. As análises sobre a sindemia global de obesidade, má-nutrição e mudanças climáticas (Swinburn *et al.*, 2019) e o peso significativo dos sistemas alimentares como impulsionadores desse processo reforçam a

relevância de uma compreensão sistêmica. De igual modo, reiteram a importância de políticas públicas igualmente integradas, que sejam capazes de afetar de forma coordenada os principais condicionantes desse quadro alimentar e nutricional complexo.

A implementação de políticas públicas sistêmicas enfrenta, em diferentes países e em determinadas conjunturas e contextos, a inércia das políticas governamentais quando se considera os efeitos combinados de formas de governo inadequadas que não contribuem para que as políticas respondam efetivamente a esses problemas; forte oposição por poderosos interesses comerciais; e falta de demanda por ação política por parte de setores sociais (Swinburn *et al.*, 2019). No caso brasileiro, marcado historicamente por desigualdades estruturais, a assimetria de poder econômico e político é ainda mais severa e perversa, caracterizada pela interação entre diferentes tipos de iniquidades: econômicas, socioambientais, de gênero e étnico raciais. Nesse sentido, como dito anteriormente, a sociedade civil brasileira caracteriza-se por uma significativa densidade política de organizações que lutam por garantia de direitos, mas também é integrada por setores sociais, segmentos conservadores e mesmo reacionários, que resistem às transformações necessárias para o enfrentamento das injustiças e desigualdades.

Portanto, a superação da fome e da insegurança alimentar, e suas interações com os quadros de sobrepeso, obesidade e DCNT, demanda soluções que afetem simultaneamente essas condições sociais e políticas, incidindo sobre as estruturas assimétricas de poder que condicionam os sistemas alimentares agroindustriais. Assim, cabe compreender o processo político subjacente e analisar como os interesses e as disputas em torno dos recursos governamentais contribuem para reforçar, em médio e longo prazo, práticas que impulsionam a fome e os demais problemas sociais, de alimentação, saúde e nutrição a ela associados.

A oportunidade que se abriu com a mudança de governo no plano federal obriga que se considere a necessidade de organizar prioridades para o enfrentamento da fome com comida de verdade. A retomada de políticas públicas que apresentaram resultados positivos no passado recente é válida e terá sua efetividade. Garantir orçamento para o PAA e o PNAE, para o Programa de Cisternas em suas modalidades, para a retomada de equipamentos públicos de SAN, como restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos, ao lado do incremento de iniciativas de agricultura urbana, recompõe as bases da PNSAN, nos marcos do SISAN. Isso se potencializa ainda mais com a retomada da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) e da Política Nacional de Economia Solidária. Um outro lado a se considerar, que gera forte impacto no enfrentamento da incapacidade de acesso aos alimentos pelos grupos mais vulneráveis, refere-se às políticas que lhes propiciam renda. Dessa forma, a retomada do Bolsa Família, com repasse de recursos compatíveis com os custos dos alimentos e outras despesas essenciais chegando a quem realmente necessita, e o retorno de uma política de recomposição do valor do salário-mínimo trazem uma contribuição importante para essa perspectiva. Igualmente, uma recuperação da oferta de emprego apresenta melhoria na capacidade de acesso das famílias de menor renda.

O Decreto nº 11.820, de 12 de dezembro de 2023, que institui a Política Nacional de Abastecimento Alimentar (PNAAB), é importante iniciativa para fazer frente a uma das maiores debilidades da PNSAN. Mas é só o começo, falta ainda sua efetiva implementação, com as regulamentações necessárias. Ao lado disso, é urgente a tomada de medidas que contenham o agravamento das mudanças climáticas que, em todo o mundo, já comprometem a segurança alimentar de um número crescente de pessoas, tendo o Brasil um papel ponderável para o que ainda se pode fazer. E, em relação ao enfrentamento das desigualdades, no que realmente corresponde às indispensáveis mudanças estruturais para

evitar futuros retrocessos, como os que o país acabou de passar, exige-se, de saída, o estabelecimento de uma política tributária justa que, de fato, faça a devida tributação da super riqueza e isente aqueles de menor renda. De igual modo, são necessárias a democratização da terra e a garantia de direitos de acesso e disponibilidade dos bens da natureza aos sujeitos de direitos.

É nesse contexto que o tema dos conflitos de interesses ganha ainda maior relevância, uma vez que os atores envolvidos nessas disputas (setores de governo, setor privado comercial e alguns setores da sociedade civil) desenvolvem diferentes estratégias para que seus interesses, que reproduzem as desigualdades, sejam contemplados nas políticas públicas governamentais. Essas estratégias afetam as práticas da própria sociedade civil organizada quando aderem a “soluções” para o problema da escassez alimentar que envolvem a distribuição, por exemplo, de alimentos ultraprocessados ou o apoio dos setores que comercializam esses produtos. Dessa forma, as históricas disputas de concepções e ideias sobre o que é uma alimentação adequada e saudável se recolocam (Burlandy *et al.*, 2021).

Outras estratégias para fortalecer algumas “soluções” reforçam a disseminação de determinados discursos e ideias sobre os problemas nutricionais, suas causas e soluções, como também sobre a fome e as formas de superá-la. Um exemplo são as retóricas que mobilizam questões relacionadas com ações emergenciais, reforçando que a urgência do combate à fome justifica recorrer a qualquer tipo de solução alimentar que seja viável. Essa perspectiva desconsidera os efeitos de médio e longo prazo na saúde da população e, de igual modo, fragiliza os esforços para a garantia do direito humano a uma alimentação que seja adequada e saudável.

Outro exemplo de ação política discursiva que fortalece soluções pontuais em detrimento de transformações estruturais é o foco

do discurso sobre estratégias para enfrentamento das DCNT que pode ser identificado em políticas de diferentes países. Tais políticas não evidenciam os condicionantes relacionados com a pobreza e reforçam orientações individuais, como o abandono do hábito de fumar, a prática de esportes e a adoção de práticas alimentares saudáveis (Stringhini et al., 2017). No entanto, fatores associados com a pobreza e as desigualdades condicionam de modo importante as DCNT e a obesidade e podem ser invisibilizados pelas próprias políticas que enfatizam soluções comportamentais.

Essas soluções não são integradas às políticas governamentais de forma aleatória, mas são decorrentes de estratégias políticas adotadas por segmentos que têm interesses comerciais diretos nos produtos que atualmente condicionam as práticas hegemônicas de produção de alimentos e consumo de ultraprocessados nos sistemas alimentares agroindustriais (IPES-Food, 2017). A oposição do setor privado comercial, a ação política corporativa e os conflitos de interesses que se estabelecem ao longo do processo decisório são fatores que vêm retardando o avanço de políticas de alimentação e nutrição voltadas para enfrentar os problemas relacionados com as dietas pouco saudáveis, a insegurança alimentar e, conseqüentemente, a fome (Mialon; Swinburn; Sacks, 2015; Mialon; Gomes, 2019).

Considerações finais

O caráter histórico e persistente da fome no Brasil reitera a sua multideterminação e complexidade, que envolvem processos de redistribuição de poder, de bens públicos e de riquezas que devem ser enfrentados de forma efetiva para que o problema seja superado. Além disso, valores, ideias e aspectos intersubjetivos que se consolidaram nas relações sociais cotidianas no país reforçam essas iniquidades interconectadas com as desigualdades

de gênero e étnico raciais. Há, portanto, em alguma medida, uma naturalização da pobreza e da fome que mobiliza explicações que reforçam fundamentalmente as responsabilidades individuais, tanto na configuração do problema quanto das “soluções”, e que vão na contramão da perspectiva de garantia de direitos públicos, incluindo o DHAA.

Mesmo no contexto desse cenário histórico adverso, foi possível em algumas conjunturas reduzir de forma expressiva o percentual da população em situação de insegurança alimentar e fome, e isso se deu, fundamentalmente, por meio de políticas públicas. O caráter participativo do processo decisório foi fundamental, porque possibilitou que a riqueza de proposições advindas de um segmento da sociedade civil brasileira, organizada e atuante no âmbito das ações voltadas para enfrentar a fome e a insegurança alimentar, qualificasse as políticas governamentais. Um dos desafios atuais é como lidar com propostas de ação que vêm sendo pautadas na agenda pública, até mesmo por organizações da sociedade civil, que parecem trazer soluções para a questão da fome desconectadas da promoção da alimentação adequada e saudável. Além disso, são propostas que desconsideram situações de conflitos de interesses entre os objetivos das políticas públicas de SAN e os interesses privados comerciais.

Nesse sentido, cabe aos segmentos da sociedade civil que militam pela garantia da SAN e do DHAA, como o próprio FBSSAN, seguir potencializando sua capacidade propositiva e política, formulando e lutando pela implementação de estratégias de transição para sistemas alimentares equitativos, saudáveis e sustentáveis, enfrentando as questões relacionadas com concentração de terras, água, desmatamento, conflitos e violência, perda da biodiversidade, dentre as demais citadas anteriormente. Redes como o FBSSAN têm uma vocação singular para reforçar a participação social nas políticas públicas e evidenciar as implicações dos diferentes tipos de “soluções” que vêm sendo propostas para esses

problemas, considerando os interesses dos atores que disputam os recursos públicos. De igual modo, têm uma contribuição histórica no sentido de amplificar a voz de segmentos da sociedade que tendem a ser invisibilizados e vulnerabilizados nos processos políticos e que são os que mais sofrem com os efeitos perversos da assimetria de poder. Seguem, portanto, como prioritárias as agendas regulatórias que afetem as práticas do setor privado que comercializa agrotóxicos, ultraprocessados, dentre outros, incluindo as relacionadas com protocolos para gestão de situações de conflito de interesses, tanto no contexto da própria sociedade civil quanto nos processos decisórios governamentais.

Bibliografia

BRASIL. *Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006*. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Plano de ações estratégicas para o enfrentamento das doenças crônicas e agravos não transmissíveis no Brasil 2021-2030*. Brasília: MS, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/svsa/doencas-cronicas-nao-transmissiveis-dcnt/09-plano-de-dant-2022_2030.pdf/view.

BRASIL. *Decreto nº 11.820, de 12 de dezembro de 2023*. Institui a Política Nacional de Abastecimento Alimentar e dispõe sobre o Plano Nacional de Abastecimento Alimentar. Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11820.htm.

BRITO, F. R. S. S.; BAPTISTA, T. W. F. Sentidos e usos da fome no debate político brasileiro: recorrência e atualidade. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 37, n. 10, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/QsKwnNkdFdDrbpBcVYGcYwz/abstract/?lang=pt>.

BURLANDY, L. A atuação da sociedade civil na construção do campo da Alimentação e Nutrição no Brasil: elementos para reflexão. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 16, n. 1, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/RJ63hbLn8vrxz9HK6q89BKD/?lang=pt>.

BURLANDY, L. *et al.* Reflexões sobre ideias e disputas no contexto da promoção da alimentação saudável. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 37, 2021. Supl. 1. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2021001303001&tlng=pt.

CASTRO, J. *Geografia da Fome: o dilema brasileiro - pão ou aço*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; 2001.

DELGADO, N.; ZIMMERMANN, S. *Políticas públicas para Soberania e Segurança Alimentar no Brasil: conquistas, desmontes e desafios para uma (re)construção*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2022.

FAO. Measurement and assessment of food deprivation and undernutrition. *In: International Scientific Symposium, Roma, 26-28 jun. 2002. Anais [...]*. Roma: FAO, 2002. Disponível em: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/bc-3d6623-a904-40dd-ae8-0deb0619db7a/content>.

IBGE. *Pesquisa Nacional de Saúde 2019: Informações sobre domicílios, acesso e utilização dos serviços de saúde*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101748.pdf>.

IPES-Food. *Unravelling the Food-Health Nexus: Addressing practices, political economy, and power relations to build healthier food systems*. [S. l.]: The Global Alliance for the Future of Food; IPES-Food, 2017. Disponível em: [https://www.ipes-food.org/_img/upload/files/Health_FullReport\(1\).pdf](https://www.ipes-food.org/_img/upload/files/Health_FullReport(1).pdf).

MALUF, R. S.; ZIMMERMANN, S.; JOMALINIS, E. Emergência e evolução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (2003-2015). *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 29, n. 3, 2021. Disponível em: https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/esa29-3_02_emergencia.

MENEZES, F. A fome é política. Proposta: Revista de debate da FASE, ano 44, n. 130, 2021. Disponível em: <https://fase.org.br/pt/acervo/arquivo-revista-proposta/edicao-130-outubro-2021/>.

MIALON, M.; GOMES, F. S. Public health and the ultra-processed food and drink products industry: corporate political activity of major transnationals in Latin America and the Caribbean. *Public Health Nutrition*, v. 22, n. 10, 2019. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/public-health-nutrition/article/public-health-and-the-ultraprocessed-food-and-drink-products-industry-corporate-political-activity-of-major-transnationals-in-latin-america-and-the-caribbean/6AEB2D431169AE-0B85B149A6F99D4DE1>.

MIALON, M.; SWINBURN, B; SACKS, G. A proposed approach to systematically identify and monitor the corporate political activity of the food industry with respect to public health using publicly available information. *Obesity Reviews*, v. 16, n. 7, 2015. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/obr.12289>.

PINHEIRO, A. R. O; CARVALHO, M. F. C. C. Transformando o problema da fome em questão alimentar e nutricional: uma crônica desigualdade social. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 15, n. 1, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/yV8gXL7yTTbvniq-qSh6WnLts/abstract/?lang=pt>.

REDE PENSSAN. *Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil*: VIGISAN. São Paulo: Rede PENSSAN, 2021. Relatório final. Disponível em: http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf.

REDE PENSSAN. *II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil*: II VIGISAN. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert; Rede PENSSAN, 2022. Relatório final. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>.

SALLES-COSTA, R. *et al.* *Sistemas Alimentares, Fome e Insegurança Alimentar e Nutricional no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2022.

SOUSA, L. R. M. *et al.* Food security status in times of financial and political crisis in Brazil. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 35, n. 7, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/WcpYtB8TjyLyKgLdm-DLrtXB/?lang=en>.

SOUZA, L. E. P. F. *et al.* The potential impact of austerity on attainment of the Sustainable Development Goals in Brazil. *BMJ Global Health*, v. 4, n. 5, 2019. Disponível em: <https://gh.bmj.com/content/4/5/e001661>.

STRINGHINI, S. *et al.* Socioeconomic status and the 25 × 25 risk factors as determinants of premature mortality: a multicohort study and meta-analysis of 1.7 million men and women. *The Lancet*, v. 389, n. 10075, 2017. Disponível em: <https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-67361632380-7/fulltext>.

SWINBURN, B. *et al.* The Global Syndemic of Obesity, Undernutrition, and Climate Change: *The Lancet Commission* report. *The Lancet*, v. 393, n. 10173, 2019. Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(18\)32822-8/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(18)32822-8/fulltext).

WILLETT, W. *et al.* Food in the Anthropocene: the EAT–Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems. *The Lancet*, v. 393, n. 10170, 2019. Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(18\)31788-4/abstract](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(18)31788-4/abstract).

LISTA DE SIGLAS

ABERC	Associação Brasileira das Empresas de Refeições Coletivas
ABIA	Associação Brasileira da Indústria de Alimentos
ABJD	Associação Brasileira de Juristas pela Democracia
ABRANDH	Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos
ABRASCO	Associação Brasileira de Saúde Coletiva
ALEPE	Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco
ANA	Articulação Nacional de Agroecologia
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APACO	Associação dos Pequenos Agricultores do Oeste Catarinense
APN	Agentes de Pastoral Negros do Brasil
ASA	Articulação no Semiárido Brasileiro
ASBRAN	Associação Brasileira de Nutrição
AS-PTA	Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAA-NM	Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas
CAATINGA	Centro de Assessoria e Apoio aos Trabalhadores e Instituições Não-Governamentais Alternativas
CAISAN	Câmara Intersectorial de Segurança Alimentar e Nutricional
CBA	Congresso Brasileiro de Agroecologia
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CDB	Convenção sobre Diversidade Biológica
CDRS-PE	Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável de Pernambuco
CEASA	Central de Abastecimento
CECANE	Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar

CERESAN	Centro de Referência em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
CESANS	Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Pernambuco
CFN	Conselho Federal de Nutricionistas
CGAN	Coordenação-Geral de Alimentação e Nutrição
CGPAE	Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar
CIAN	Comissão Intersetorial de Alimentação e Nutrição
CNDH	Conselho Nacional de Direitos Humanos
CNDH-OAB	Comissão Nacional de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados do Brasil
CNMP	Centro Nordestino de Medicina Popular
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CNSAN	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONSAN-CPLP	Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSEA-PE	Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado de Pernambuco
CONSEA-RJ	Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Rio de Janeiro
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CPCE	Comissão de Presidentes de Conselhos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional
CPDA	Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CPSSAN	Conferência Popular por Direitos, Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CRN	Conselho Regional de Nutricionistas
CSA	Comitê de Segurança Alimentar Mundial
CTA-ZM	Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata
DCNT	Doenças Crônicas Não Transmissíveis
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
DHANA	Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas
DESC	Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EBIA	Escala Brasileira de Insegurança Alimentar
EC	Emenda Constitucional
ELERJ	Escola do Legislativo do Estado do Rio de Janeiro
E S A N - -CPLP	Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
FACISA	Faculdade de Ciências da Saúde do Trairi
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FBES	Fórum Brasileiro de Economia Solidária
FBSSAN	Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
FESANS - -RS	Fórum Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do Rio Grande do Sul
FESSAN - -PE	Fórum Estadual de Soberania e Segurança Alimentar Nutricional de Pernambuco
FETRAF	Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar
FINEDUCA	Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação

FMSAN	Fórum Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNP	Frente Nacional de Prefeitos
FPA	Frente Parlamentar da Agropecuária
FPSAN	Frente Parlamentar de Segurança Alimentar e Nutricional
GAFFSP	<i>Global Agriculture and Food Security Program</i>
GAPB	Guia Alimentar para a População Brasileira
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
GURT	<i>Genetic Use Restriction Technologies</i>
IA	Insegurança Alimentar
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEC	Instituto de Defesa de Consumidores
IMS	Instituto de Medicina Social Hésio Cordeiro
INCA	Instituto Nacional de Câncer
InSAN	Insegurança Alimentar e Nutricional
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
ISPN	Instituto Sociedade, População e Natureza
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MAPA	Ministério da Agricultura e Pecuária
MDS	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar
MMC	Movimento de Mulheres Camponesas

MMTR-NE	Movimento da Mulher Trabalhadora Rural do Nordeste
MNDH	Movimento Nacional de Direitos Humanos
MP	Medida Provisória
MPA	Movimento de Pequenos Agricultores
MPF	Ministério Público Federal
MPPE	Ministério Público de Pernambuco
MRE	Ministério de Relações Exteriores
MS	Ministério da Saúde
MSCPI	Mecanismo da Sociedade Civil e dos Povos Indígenas
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NECEF	Núcleo de Estudos do Consumo e Economia Familiar
ÓAÊ	Observatório da Alimentação Escolar
OGM	Organismos Geneticamente Modificados
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Organização da Sociedade Civil
OTSS	Observatório de Territórios Sustentáveis e Saudáveis da Bocaina
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAAS	Promoção da Alimentação Adequada e Saudável
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PBF	Programa Bolsa Família
PDL	Projeto de Decreto Legislativo
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PESN	Pesquisa Estadual de Saúde e Nutrição
PGPAF	Programa de Garantia de Preço para a Agricultura Familiar

PGPMBio	Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade
PIDESC	Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PL	Projeto de Lei
PLANAAB	Plano Nacional de Abastecimento Alimentar
PLANSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLN	Projeto de Lei do Congresso Nacional
PNAAB	Política Nacional de Abastecimento Alimentar
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAN	Política Nacional de Alimentação e Nutrição
PNAPO	Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PUC-Rio	Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
RAES	Rede de Alimentação Escolar Sustentável
RDC	Resolução da Diretoria Colegiada
REDE	Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas
RedePENS-SAN	Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
RedeSSAN	Rede de Mulheres Negras para Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
RMR	Região Metropolitana do Recife
SAF	Sistema Agroflorestal
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional

SASOP	Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais
SEDH	Secretaria Especial dos Direitos Humanos
SINTEPE	Sindicato dos Trabalhadores e das Trabalhadoras em Educação de Pernambuco
SIPAM	Sistemas Importantes do Patrimônio Agrícola Mundial
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
SSAN	Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
STF	Supremo Tribunal Federal
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
TPP	Tribunal Permanente dos Povos
TRIPS	<i>Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights</i>
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFFS	Universidade Federal da Fronteira Sul
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICAFES	União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária

SOBRE AS AUTORAS E OS AUTORES

Catarine Santos da Silva

Professora do curso de Nutrição da FACISA da UFRN e professora colaboradora do Programa de Pós-graduação em Saúde Coletiva da FACISA/UFRN. Integra o CONSEA-PE, FESSAN-PE e o FBSSAN.

Francisco Menezes

Consultor da ActionAid Brasil e integrante do Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 e do Núcleo Executivo do FBSSAN.

Gabriele Carvalho de Freitas

Consultora técnica na CGAN do MS. Integra o FBSSAN.

Julian Perez-Cassarino

Professor associado da UFFS (Campus Laranjeiras do Sul/PR) e membro da Diretoria da Rede PENSSAN. Integra o Núcleo Executivo do FBSSAN.

Juliana Pereira Casemiro

Professora associada do Instituto de Nutrição da UERJ e conselheira titular do CONSEA. Integra o Núcleo Executivo do FBSSAN.

Kaio Rodrigues

Consultor técnico da CGAN do MS, atuando no acompanhamento da agenda internacional da entidade. Integra o FBSSAN.

Leonardo Felipe de Oliveira Ribas

Professor da Pós-Graduação de Gestão Legislativa e da Pós-Graduação de Fiscalização, Controle e Orçamento da ELERJ. Preside a Comissão do Direito Humano à Alimentação Adequada da OAB-RJ e é membro titular da Comissão Permanente do DHAA do CNDH, representando o FBSSAN. Integra a Rede PENSSAN e a ABJD.

Luciene Burlandy

Professora associada da UFF, onde coordena o CERESAN, vinculada aos cursos de graduação e pós-graduação em Ciências da Nutrição e ao Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social. Integra o CONSEA-RJ, o GT Alimentação e Nutrição em Saúde Coletiva da ABRASCO e o FBSSAN.

Maria Emília Lisboa Pacheco

Compõe o Núcleo de Políticas e Alternativas da FASE. Integra os núcleos executivos da ANA e do FBSSAN.

Maria Zênia Tavares da Silva

Professora associada da UFRPE, onde coordena o NECEF, vinculada aos cursos de graduação em Ciências do Consumo e em Agroecologia. Faz parte da Coordenação do FESSAN-PE. Integra o FBSSAN e a Rede Consumidor-PE do MPPE.

Mariana Santarelli

Membro da Coordenação Colegiada da FIAN Brasil e conselheira titular do CONSEA. Integra os núcleos executivos do FBSSAN e do ÓAÊ.

Renato S. Maluf

Professor titular aposentado do CPDA da UFRRJ, onde coordena o CERESAN. Integra o Conselho Consultivo da Rede PENSSAN e o Núcleo Executivo do FBSSAN.

Sônia Lucia Lucena Sousa de Andrade

Professora associada aposentada do Departamento de Nutrição da UFPE e vice-diretora do Centro de Desenvolvimento Agroecológico Sabiá. É membro titular da Comissão Permanente do DHAA do CNDH, representando o FBSSAN.

Vanessa Schottz

Professora adjunta do Instituto de Alimentação e Nutrição da UFRJ (Campus Macaé), conselheira titular do CONSEA e coordenadora do Projeto de Extensão Comida é Patrimônio da UFRJ. Integra os núcleos executivos do FBSSAN e do ÓAÊ.





