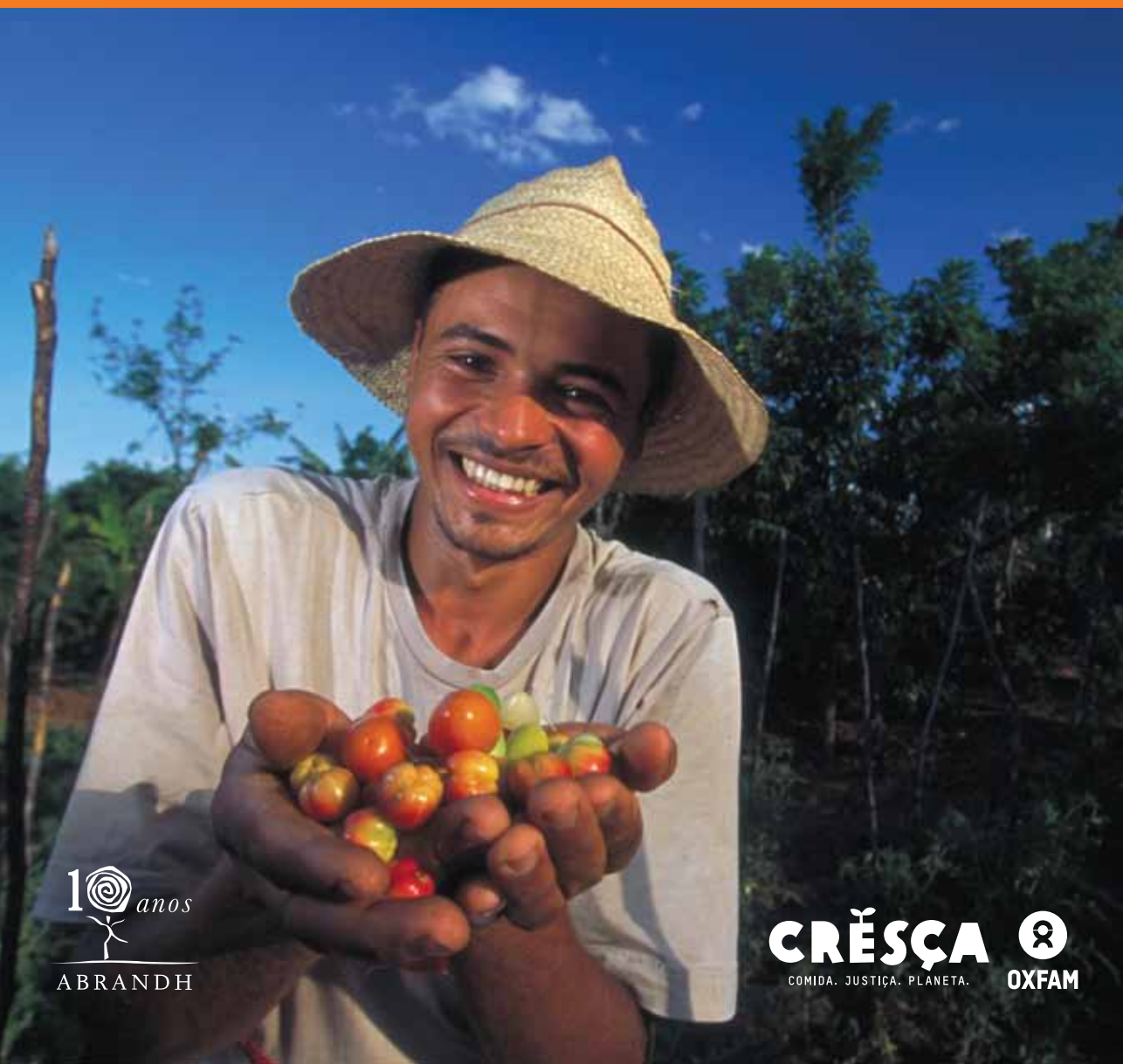


# A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional

## A experiência brasileira



**A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional:  
a experiência brasileira**

Abrandh e Oxfam, 2012.

Autores

**Marília Mendonça Leão**

**Renato S. Maluf**

Revisão e contribuições da equipe da Oxfam

**Simon Ticehurst**

**Muriel Saragoussi**

**Juana Lucini**

**Carlos Aguilar**

Design gráfico

**Marilda Donatelli**

Foto da capa

**Gilvan Barreto/Oxfam**

Realização

**Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH)**

**Oxfam**

---

L437c

Leão, Marília.

A construção social de um sistema público de segurança alimentar e  
nutricional: a experiência brasileira / Marília Leão; Renato S. Maluf – Brasília:  
ABRANDH, 2012.

72 p. : il.

ISBN 978-85-63364-05-0

1. Segurança alimentar - Brasil. 2. Nutrição - Brasil. I. Maluf, Renato S. II Título.

CDD 363.8

---



Esta obra foi licenciada sob uma licença *Creative Commons*

Atribuição - Não Comercial - Sem Derivados 3.0 Não Adaptada.

Para ver uma cópia desta licença, acesse <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>.

Marília Leão e Renato S. Maluf

# A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional

A experiência brasileira

1ª edição  
Brasília, 2012

O presente documento relata o caminho percorrido pelo Brasil para a construção de uma nova governança para a oferta de políticas públicas capazes de iniciar um ciclo virtuoso para a eliminação progressiva da fome e da pobreza.



# Sumário

Resumo Executivo	6
Apresentação	9
Objetivos e escopo do documento	11
1. Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil: o caminho percorrido	13
2. O grande desafio brasileiro: erradicar a fome e a desigualdade social	21
3. Uma nova governança para a garantia do direito à alimentação	27
4. O que é e como funciona o CONSEA: como se dá a participação social	35
5. A segurança alimentar e nutricional: conceitos e concepções no Brasil	45
6. Da Estratégia Fome Zero ao Programa Brasil sem Miséria	51
7. Lições aprendidas da experiência brasileira	59
Pensando o futuro	63
Referências bibliográficas	67
Siglas	69
Lista de gráficos e figuras	70
Anexo - Composição do CONSEA Nacional	71

## Resumo Executivo

1. O Brasil tem obtido resultados promissores no combate à fome e à pobreza. O presente documento relata o caminho percorrido para a construção de uma nova governança para a oferta de políticas públicas capazes de iniciar um ciclo virtuoso para a eliminação progressiva da fome e da pobreza. Contudo, é relevante ressaltar que permanecem, no país, dinâmicas geradoras de desigualdades e ameaçadoras à justiça social e ambiental;
2. O documento relata como o Brasil tem tentado encontrar soluções originais para a eliminação da fome e da pobreza, creditando ao Estado a obrigação de implementar políticas públicas que garantam os direitos fundamentais do ser humano: direito a renda mínima, alimentação, saúde, educação e trabalho. O documento é dirigido às pessoas e organizações interessadas em conhecer as estratégias que o país vem adotando, para a garantia da soberania e segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada;
3. O processo da redemocratização do país, iniciado em meados da década de 1980, foi fundamental para forjar as relações, atualmente existentes, entre o Estado e a sociedade civil. A Constituição Federal aprovada em 1988 assegurou direitos sociais, civis e políticos que forçaram o Estado Brasileiro a assumir a necessidade de reorganizar sua estrutura e governança para o cumprimento de suas novas obrigações. Além disso, a Constituição de 1988 possibilitou novas formas de participação em políticas públicas, por meio de conselhos e de controle social das políticas, permitindo ainda parcerias entre setor público e setor privado sem fins lucrativos. Uma nova arena para o diálogo social foi constituída;

4. Ficou evidente que as modificações necessárias às instituições públicas transcendiam aos limites de uma reforma administrativa e financeira, exigindo-se uma reformulação mais profunda, ampliando-se os conceitos dos diversos setores governamentais e sua correspondente ação governamental. A sociedade civil sempre esteve presente e foi protagonista neste processo de reconstrução e ampliação das instituições públicas, com vistas a assegurar os novos direitos conquistados;
5. A abordagem sistêmica foi a opção de diversos setores, possivelmente por facilitar a regulação da articulação interfederativa – federal, estadual e municipal – e a gestão intersetorial, em que se podem definir claramente os papéis e as responsabilidades de cada um, com a preservação da autonomia de cada ente federado. A adoção de um “sistema nacional” para a oferta das políticas públicas também veio atender a tendência nacional de compreender os diversos setores da sociedade de maneira interdependente e indivisível. Para os brasileiros, o conceito de segurança alimentar e nutricional, em seu sentido mais abrangente, é a resultante da realização do direito à alimentação (acesso regular e permanente a alimentos adequados a todos) com as condições em que se produz e se comercializa o alimento, sem comprometer outros direitos como habitação, saúde, educação, renda, meio ambiente, trabalho, transporte, emprego, lazer, liberdade, acesso e posse da terra;
6. O Projeto Fome Zero foi originalmente concebido em 2001 por uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos, com interesse em contribuir com a formulação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que o país ainda não dispunha. Adotado pelo Governo Lula, a partir de 2003, colocou o combate à fome e à pobreza como prioridade política e abriu espaço para a construção de instrumentos legais que assegurassem a continuidade das políticas e programas dirigidos aos mais pobres. A promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar (LOSAN), em 2006, criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com o intuito de garantir e proteger o direito humano à alimentação adequada. Importa ressaltar que a LOSAN tem forte abordagem de direitos humanos, o que coloca a dignidade do ser humano e seu apoderamento no centro das discussões sobre políticas públicas e reforça as relações entre governos e sociedade civil. Foram lançadas aí as bases para que a Constituição Federal incluísse o direito à alimentação entre o rol dos demais direitos sociais já assegurados, o que veio a acontecer em 2010;

7. O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) tem como mandato organizar e fortalecer as instâncias do Estado Brasileiro e criar espaços formais para a participação social via Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) para o desenho, a incidência e o monitoramento das políticas públicas do campo da soberania e segurança alimentar e nutricional. O documento apresenta o modo de funcionamento e as inter-relações existentes entre as instâncias de governança do sistema e a participação da sociedade civil. Apresenta também os instrumentos legais que constituem o marco de referência que rege o direito humano à alimentação adequada no país;
8. Entre as principais lições aprendidas deste processo histórico estão: (i) a importância da pactuação participativa de conceitos e princípios; (ii) a adequação da opção por uma abordagem sistêmica e intersetorial, como forma de garantir o direito humano à alimentação adequada e de promover a segurança alimentar e nutricional; (iii) o papel relevante da sociedade civil garantida por meio de espaços formais para o diálogo social (CONSEA); (iv) a importância de o Estado colocar a proteção dos direitos humanos acima dos interesses do mercado; (v) a necessária prática da articulação intersetorial na concepção e na gestão das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional; (vi) o papel estratégico das mulheres na luta pela garantia da soberania alimentar, na conservação e no manejo sustentável dos recursos naturais e (vii) o respeito e a garantia dos princípios de etnodesenvolvimento na formulação e implementação das políticas públicas para povos indígenas, população negra e povos e comunidades tradicionais;
9. Em que pese os indiscutíveis avanços obtidos, muitos desafios permanecem na agenda brasileira. A desigualdade social existente é incompatível com o atual nível de desenvolvimento econômico do país. O número de pessoas que ainda vivem em vulnerabilidade social e que não têm acesso a todos os programas públicos aos quais têm direitos é alto. Além disso, verifica-se nos setores conservadores um recorrente esforço de enfraquecimento e de criminalização das organizações e movimentos sociais que lutam por justiça social e ambiental, o que contribui para fragilizar a democracia brasileira;
10. O documento conclui que os avanços obtidos pelo Brasil, na luta contra a fome e a pobreza, foram alcançados com a conjunção dos interesses do governo e da sociedade civil, numa construção coletiva, participativa e democrática. A continuidade das principais políticas públicas que contribuíram com tais avanços é condição imperativa, como também a reunião de forças políticas e sociais para a superação dos desafios que ainda se interpõem à frente da completa eliminação de todas as formas de violações de direitos e da desigualdade social.



# A construção social de um sistema público de Segurança Alimentar e Nutricional

## A experiência brasileira<sup>1</sup>

Marília Leão e Renato S. Maluf<sup>2</sup>

“Não se chegará jamais à paz com um mundo dividido entre a abundância e a miséria, o luxo e a pobreza, o desperdício e a fome. É preciso acabar com esta desigualdade social”.

Josué de Castro

### Apresentação

Os resultados obtidos pelo Brasil no combate à fome e à miséria são expressivos e têm chamado a atenção no mundo inteiro. O “Fome Zero” se tornou uma marca conhecida. Há interesse em replicar esta política pública, mas internacionalmente se conhece pouco sobre o processo que levou à construção da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que são, em última instância, a expressão da aspiração brasileira de acabar com a fome.

Pensar na experiência brasileira é pensar na complexidade de uma sociedade plural que busca soluções criativas em meio aos embates de modelos

---

1. Este documento é fruto da parceria entre a Oxfam e Abrandh. A Oxfam é uma confederação internacional de 15 organizações que trabalham juntas em 99 países para encontrar soluções sustentáveis para a eliminação da pobreza e da injustiça. A Abrandh é uma organização brasileira, não governamental e sem fins lucrativos, que defende a democracia e os direitos humanos, em particular o direito humano à alimentação adequada.

2. Este documento foi escrito por Marília Leão, presidente da Abrandh e conselheira da sociedade civil no Consea, e por Renato S. Maluf, professor da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), ex-presidente do Consea (2007-2011) e atualmente conselheiro da sociedade civil no Consea. A versão final deste documento incorpora contribuições relevantes da equipe da Oxfam: Simon Ticehurst, Muriel Saragoussi, Juana Lucini e Carlos Aguilar.

de desenvolvimento em disputa. No Brasil, sabemos que foi preciso desenvolver uma capacidade de trabalho intersetorial, habilidades para o diálogo entre atores sociais e de ação transversal entre as esferas de governo e entre órgãos públicos. Sabemos que esta construção tem por base processos de participação e controle social, desenhados por uma história de lutas e conquistas – uma tecnologia social. Há muito interesse em conhecer esta história por parte de outros países que buscam solucionar problemas similares aos nossos.

Ancorado na Estratégia Fome Zero, o Brasil vem fortalecendo o direito humano à alimentação adequada, buscando contribuir com o sistema das Nações Unidas (ONU), especialmente com a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e o Programa Mundial de Alimentos (PMA), respeitando-se os princípios internacionalmente pactuados da soberania dos povos, neutralidade e solidariedade. A experiência brasileira influenciou na reforma do Comitê de Segurança Alimentar (CSA) da FAO, na expectativa de que ele venha a ser o principal espaço multilateral para debate e proposições relativas à segurança alimentar e nutricional. A cooperação internacional brasileira e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) têm sido demandados constantemente sobre o assunto.

Ao decidir contar essa história, a Oxfam e a Abrandh esperam contribuir com a sua disseminação e a multiplicação da capacidade das diferentes sociedades em alcançar, pela via democrática, resultados concretos e duradores de combate à fome e à pobreza.

Boa leitura e mãos à obra!

## Objetivos e escopo do documento

Este documento tem como objetivo descrever o processo de formulação de um sistema público destinado a respeitar, proteger, promover e prover o direito humano à alimentação adequada. O documento pretende contribuir com as organizações da sociedade civil, os movimentos sociais, os agentes públicos e o setor privado que têm interesse em conhecer as estratégias que o Brasil vem adotando, para o enfrentamento da fome e da pobreza e para a promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional. O Brasil tem tentado “fazer diferente” quando estabelece políticas públicas efetivas para ampliação do acesso à alimentação adequada, para a redistribuição da renda e criação de oportunidades para as famílias e pessoas socialmente vulnerabilizadas.

A sociedade brasileira é extremamente desigual, originada na própria história do país, exemplificada pela elevada concentração da propriedade da terra, que vem dos primórdios da colonização e persiste até nossos dias. Também se destaca o legado do passado escravocrata na discriminação da população negra e dos povos indígenas. Um contingente significativo de pobres vivendo em condições de muita precariedade sempre esteve entre as manifestações de desigualdade no país, que até um passado recente era incapaz de oferecer condições dignas de vida para o conjunto da população.

O presente documento faz um breve resgate histórico para demonstrar que o inconformismo de parcela da sociedade brasileira com o quadro acima descrito resultou no atual estágio de organização política e social do país, no campo da segurança alimentar e nutricional. O documento apresenta os avanços obtidos nesse campo e demonstra que, sobretudo, as entidades da sociedade civil organizada pressionaram e contribuíram decisivamente para a construção participativa da governança atualmente existente nessa área. O texto apresenta a trajetória da formação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), conforme hoje estabelecido, que se origina na militância e no empenho

de lideranças políticas, sociais e intelectuais na luta contra a fome e pela defesa dos direitos humanos, que tiveram como principal ponto de partida o processo de redemocratização da sociedade brasileira, na década de 80.

O SISAN tem como mandato estruturar as instâncias do Estado Brasileiro e criar espaços formais para a participação social via conselhos de políticas públicas, denominados de Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), que por sua vez devem apresentar proposições para desenho, avaliação e monitoramento das políticas públicas. Importa ressaltar que tudo isso tem sido acompanhado de uma abordagem de direitos humanos, que, concomitante à permeabilidade do Estado Brasileiro, tem permitido a participação ativa dos atores e movimentos sociais na gestão das políticas públicas. A abordagem de direitos tem sido grande aliada da democracia por colocar a dignidade do ser humano e seu apoderamento no centro das discussões sobre políticas públicas e nas relações entre governos e sociedade civil. Essa abordagem instrumentaliza indivíduos e grupos para a luta por seus direitos individuais e coletivos, o que os fazem mais aptos a exercerem a cidadania.

Ao longo do texto, serão descritas as características das atuais instâncias de governança que conformam o SISAN, tais como a Conferência Nacional Segurança Alimentar e Nutricional, a rede de CONSEAs (CONSEA: nacional, estaduais e municipais) e a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). Será descrito como esses espaços se organizam para enfrentar os desafios e os setores hegemônicos do mercado que ameaçam ou violam o direito humano à alimentação adequada. O texto também apresenta os instrumentos que constituem o marco legal que rege o direito humano à alimentação adequada no Brasil.

# 1

## Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil: o caminho percorrido



A construção do SISAN não foi uma decisão política de um governo, mas sim um processo partilhado com a sociedade civil, resultante de duas décadas de mobilização e luta social. É uma construção que combina participação institucional com mobilização autônoma das organizações e redes sociais.

A sociedade civil há muitos anos defende conceitos e propostas que culminaram no atual desenho do SISAN. Ocorreram mobilizações populares em torno do tema da fome, da reflexão e crítica aos modelos de produção agrícola existentes, do abastecimento de alimentos e dos programas públicos de alimentação e nutrição. Foram muitas as tentativas de formulação de planos e políticas públicas, mesmo em momentos adversos da vida econômica e política do país (PELIANO, 2010). Mas foi, sem dúvida, o trabalho pioneiro de Josué de Castro que deu partida ao debate sobre o problema da fome e pobreza no Brasil como uma questão social e política, nos anos 1940.

Desde então se compreendeu o problema da alimentação como um complexo de manifestações simultaneamente biológicas, econômicas e sociais e que a erradicação da fome dependia, sobretudo, da decisão política de fazê-lo. Ele alertou que a fome não era simplesmente um problema de saúde pública (carência de nutrientes) ou problema restrito à área social (políticas assistencialistas). Josué de Castro foi o primeiro intelectual que denunciou a fome como um produto do subdesenvolvimento e de um modelo econômico que de maneira perversa perpetuava as péssimas condições de vida, as altas taxas de desnutrição entre crianças e adultos derivadas da pobreza e conseqüente acesso insuficiente à água potável e alimentação adequada, que afetava a maioria da população brasileira (CASTRO, 2005). Josué teve coragem para enfrentar o tema da fome, o que até então era um tabu no Brasil e em muitas partes do mundo.

Foi a partir de diagnósticos feitos por ele, ainda nos anos 1940-50, que os primeiros serviços de alimentação coletiva foram criados, que o salário mínimo foi instituído no país e que foi criada a “Campanha da Merenda Escolar”, que viria a se transformar no atual Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), para citar apenas algumas de suas contribuições políticas.

No ano de 1964, o Brasil sofreu um golpe de Estado que instaurou uma ditadura militar que durou 20 anos (1964 a 1984). Esse período foi marcado pelos sucessivos presidentes militares que operavam um regime autoritário, antidemocrático e uma dura repressão à liberdade individual e coletiva. Nesse tempo houve massiva supressão dos direitos civis e políticos considerados básicos, como o direito de votar, a liberdade de expressão, a liberdade da imprensa, de organização política, entre outros. Na década de 1970, período chamado de “Milagre Brasileiro”, houve grande crescimento econômico, mas do ponto de vista social não houve mudança significativa, visto que a riqueza gerada não alcançou as camadas mais pobres da população. A justificativa econômica do regime era que seria necessário fazer o “bolo crescer” para só depois dividi-lo, mas o que ocorreu foi o acirramento da

desigualdade social e a ampliação de políticas públicas de caráter assistencialista e compensatório. O Brasil se tornou um dos países mais desiguais do mundo.

O conjunto de violações de direitos, a forte repressão do regime e a situação de pobreza em que vivia a maioria da população brasileira forjaram, nessa época, forte indignação e motivação por grupos da sociedade civil que lutavam para mudar essa realidade. Apesar de os canais de reivindicação e de participação social estarem muito limitados, havia resistência por meio de movimentos sociais que se organizavam nas periferias das grandes cidades, sindicatos e entidades de classe, militantes e políticos ligados a setores de esquerda e também de grupos ligados às universidades. Assim, o período de maior repressão política e social foi também um período de grande mobilização da sociedade civil brasileira, pelo fim da ditadura, por eleições diretas e pela restauração da democracia.

No início da década de 1980, aprofundaram-se as lutas políticas por democracia e direitos que confluíram, a partir do ano de 1985, para a transição da ditadura militar para um governo civil, período no qual a sociedade civil organizada lutou ativamente pelo restabelecimento do Estado de Direito. Não há dúvida de que a mobilização popular e a pressão exercida por diversos segmentos da sociedade civil organizada foram essenciais para que o processo de redemocratização lograsse êxito. A emergência de um amplo movimento social contra a fome e pela segurança alimentar e nutricional, desde uma perspectiva de cidadania, foi parte desse processo.

O período de elaboração da Constituição Federal de 1988 foi um dos momentos de maior riqueza e pluralidade de debates já vivenciados no Congresso Nacional, com a participação de centenas de grupos de interesses, de organizações do campo e das cidades, de lideranças e movimentos sociais, sindicatos, entidades de classe, setores público e privado, igrejas, povos e comunidades tradicionais. Também se representaram minorias, antes totalmente excluídas da sociedade, como povos indígenas, comunidades tradicionais, portadores de doenças como hanseníase e tuberculose, pessoas portadoras de deficiência, profissionais do sexo, entre outros segmentos relevantes da sociedade brasileira. Todas as lideranças desses grupos influenciaram fortemente o texto da Constituição Federal aprovada em 1988 e que se constitui na Carta Magna do Brasil de hoje.

A Constituição Federal de 1988 é um dos mais importantes frutos dessa luta e o seu texto reflete a importância central dada à democracia e à participação social naquele cenário político. Exemplos disso são os diversos dispositivos constitucionais de canais institucionais de participação social, que recomendam a realização de referendos, plebiscitos, iniciativas populares de leis e audiências públicas. Nessa mesma direção, instituíram-se, posteriormente, o orçamento participativo e os conselhos de políticas públicas em diversas áreas de governo.

Este breve histórico da luta social pela democracia brasileira (ainda hoje em construção progressiva) nos relembra que, se hoje vivemos em uma sociedade

mais democrática, temos liberdade de voto, de expressão, de organização e de participação pública, isso se deve à luta política e à participação social de muitos que deram até suas vidas a esta causa. Deve servir, também para nos lembrar de que a sociedade mobilizada, politizada, apoderada e organizada é capaz de mudar sua realidade.

“Desde sua redemocratização, o Brasil inovou de maneira extraordinária no campo da segurança alimentar e nutricional expressando a intensa dinâmica social que estava, e ainda está, por trás de sua construção. Atualmente o país dispõe de política pública voltada para assegurar o direito humano à alimentação adequada. Tal política se ancora num sistema público que envolve atores governamentais e não governamentais. Ainda que os desafios sejam gigantescos, pois estamos longe de termos resolvidos nossos problemas, avanços significativos foram alcançados e essa experiência precisa ser partilhada com outros países”.

**Nathalie Beghin**, economista, coordenadora política do INESC e conselheira da sociedade civil no CONSEA Nacional

### As contribuições do setor Saúde e de outros campos sociais

A expressiva mobilização popular no campo da saúde pública organizada pelo movimento da “Reforma Sanitária” para a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) teve papel decisivo na concepção do SISAN que temos hoje, embora os dois sistemas tenham cumprido trajetórias políticas e sociais bastante distintas. A 8ª Conferência Nacional de Saúde realizada em 1986, além de construir o corpo doutrinário e as propostas práticas, contribuiu para a constituição dos elementos centrais do novo sistema de saúde a ser criado (BRASIL, 2006). O relatório final da 8ª Conferência destaca os principais elementos constitutivos que o projeto da Reforma Sanitária propunha: a) a ampliação do conceito de saúde; b) o reconhecimento da saúde com um direito e obrigação do Estado; c) a criação do SUS; d) permitir a participação e o controle social no interior e na gestão do sistema e e) constituição e ampliação do orçamento das políticas sociais, em que

---

3. “A Reforma Sanitária brasileira nasceu na luta contra a ditadura, com o tema Saúde e Democracia, e estruturou-se nas universidades, no movimento sindical, em experiências regionais de organização de serviços. Esse movimento social consolidou-se na 8ª Conferência Nacional de Saúde, em 1986, na qual, pela primeira vez, mais de cinco mil representantes de todos os seguimentos da sociedade civil discutiram um novo modelo de saúde para o Brasil. O resultado foi garantir na Constituição, por meio de emenda popular, que a saúde é um direito do cidadão e um dever do Estado.” Sérgio Arouca, 1998. Disponível em: <http://bvsaarouca.icict.fiocruz.br/sanitarista05.html>; acesso em 31/05/2012.



se incluía a Política de Saúde (PAIM, 2008). A formulação que veio a ser constituída para o campo da segurança alimentar e nutricional, vinte anos depois (2006, ano da aprovação da LOSAN), foi muito semelhante.

No contexto da 8ª Conferência Nacional de Saúde, em 1986, foi realizada a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, cujo relatório final já propunha a formulação de uma Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a criação de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição. Observa-se que, naquela época, o setor saúde liderava as discussões e a coordenação das políticas públicas de combate a fome, desde a ótica dos seus desfechos perversos (subnutrição) na saúde coletiva (LEÃO; CASTRO, 2007). Verifica-se que, no relatório final da mencionada I Conferência, os debates participativos já tratavam da “alimentação como um direito”, já se esboçava o conceito de “segurança alimentar e nutricional” e se propunha a criação de um “Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”.

Diversos outros documentos elaborados a partir da década de 1980 convergiram para as propostas que foram aprovadas na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2004). Mencione-se a proposta de uma Política Nacional de Segurança Alimentar (1985) no âmbito do Ministério da Agricultura, o documento do Governo Paralelo (1991) mencionado adiante e o Relatório Nacional Brasileiro para a Cúpula Mundial da Alimentação (1996) elaborado pelo governo brasileiro com a participação da sociedade civil. A mobilização social no entorno dessa Cúpula foi a semente da qual nasceu, em 1998, o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), que articula entidades, movimentos sociais, pessoas e instituições que militam no campo da soberania e segurança alimentar e nutricional. O tema ganhou decisiva visibilidade quando foi incorporado pelo Movimento pela Ética na Política em ampla mobilização nacional denominada de “Ação da Cidadania contra a Fome e pela Vida” (MENEZES, 2010).

Essas contribuições resultaram na adoção dos seguintes pressupostos para a criação do SISAN: a) formulação de um conceito de “segurança alimentar e nutricional” abrangente e específico para a realidade brasileira; b) reconhecimento da alimentação como um direito humano e, portanto, uma obrigação do Estado; c) criação de um sistema público de segurança alimentar e nutricional (SISAN); d) participação e controle social no interior e na gestão deste sistema e e) constituição de um orçamento específico para a gestão do sistema, ampliando o financiamento das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional.

## A contribuição da sociedade civil e as origens do Fome Zero

No início da década de 1990, após a derrota dos partidos de esquerda na eleição de 1989, um grupo de militantes organizou o chamado “Governo Paralelo”, coordenado pelo futuro presidente Lula, que tinha como objetivos monitorar as ações do governo então eleito e apresentar propostas alternativas julgadas mais adequadas ao projeto de reconstrução da nação brasileira. Entre elas, destacou-se a proposta de uma Política Nacional de Segurança Alimentar para o Brasil, apresentada para a sociedade em 1991, com o objetivo de “garantir a segurança alimentar, assegurando que todos os brasileiros tenham, em todo momento, acesso aos alimentos básicos de que necessitam”. Este documento também fazia referência à criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, tendo servido de base para a primeira e breve experiência de um CONSEA que funcionou entre 1993 e 1994, sendo composto, à época, por 10 Ministros de Estado e 21 representantes da sociedade civil designados pelo Presidente da República a partir de indicações do Movimento pela Ética na Política. Sua presidência era exercida pela sociedade civil e a secretaria executiva das ações de governo localizava-se no Instituto de Pesquisas Sociais Aplicadas (IPEA) (SILVA; SILVA, 1991).

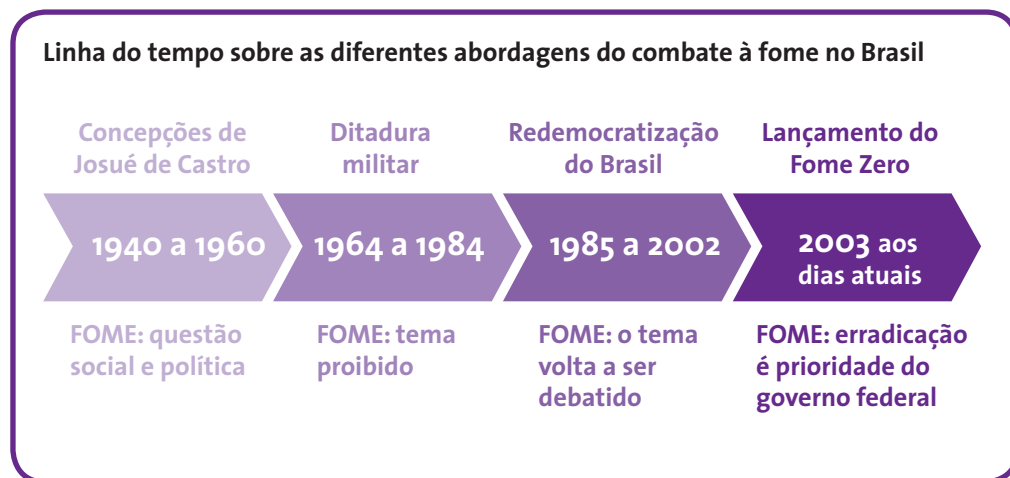
Posteriormente, iniciativa semelhante coube ao Instituto Cidadania, organização não governamental que, frente ao agravamento da situação de pobreza e vulnerabilidade social aprofundada pela crise econômica e aumento do desemprego no final dos anos 1990, apresentou uma nova proposta de política nacional de segurança alimentar contando com contribuições de centenas de especialistas e militantes da sociedade civil. O documento elaborado foi intitulado de Projeto Fome Zero, vindo a converter-se no programa de governo de mesmo nome implementado desde os primeiros dias do Governo Lula, a partir de 2003 (TAKAGI, 2010).

O Projeto Fome Zero partiu da constatação de que o país tinha até então um contingente de 44 milhões de brasileiros (28% da população) vulnerável à fome e que ainda não tinha uma política pública de segurança alimentar e nutricional (TAKAGI, 2010). Considerava ainda que a fome que assolava essa parcela da população estava muito mais relacionada à falta de acesso à alimentação por insuficiência de renda do que à indisponibilidade de alimentos, uma vez que o país já produzia muito acima das necessidades de consumo alimentar *per capita* da sua população.

Todas essas propostas foram intensamente debatidas durante toda a década de 1990 e início dos anos 2000, sendo, efetivamente, retomadas em 2003, após o lançamento do Fome Zero, estratégia do Governo Lula para o combate à fome. Na mesma oportunidade foi recriado o CONSEA. A II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em Olinda (PE), em 2004, teve como lema “Pela construção de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional” (MALUF, 2010).

Sem pretender esgotar a riqueza do processo histórico, as figuras 1 e 2 tentam representar as principais concepções sobre a fome e os temas das quatro Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional já realizadas que refletem, principalmente, as reivindicações da sociedade civil, permitindo uma breve noção do fenômeno sócio-histórico que precede a criação do SISAN, em 2006, com a aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional<sup>4</sup>.

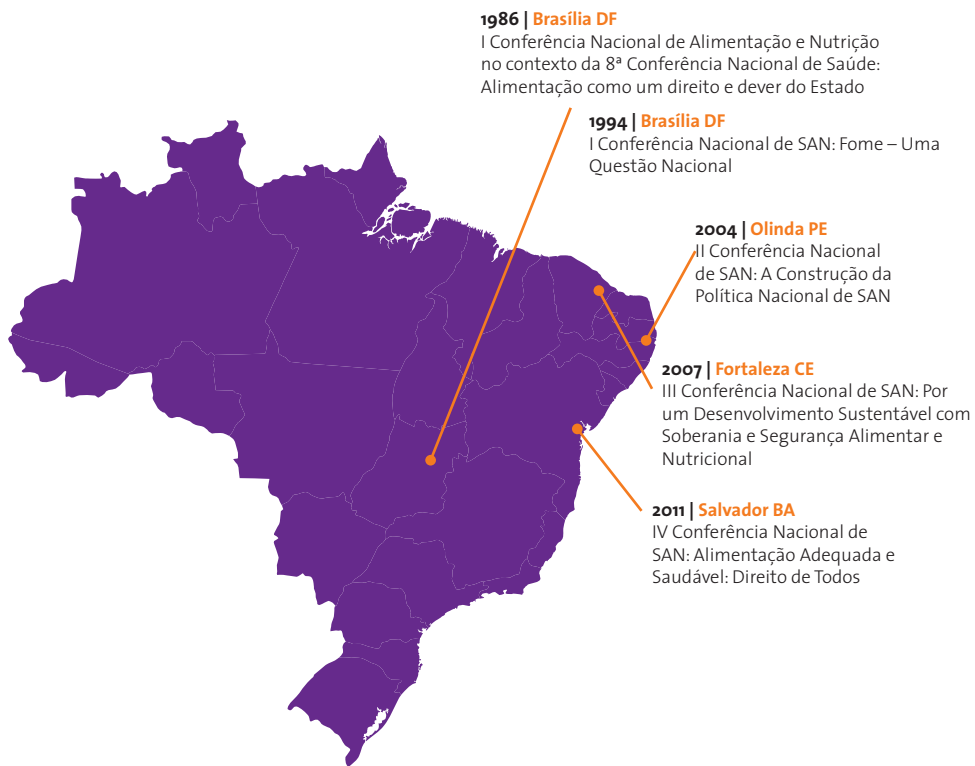
**FIGURA 1**



4. BRASIL. Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) 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. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/legislacao/lei-no-11-346-de-15-de-setembro-de-2006/view>. Acesso em 13 jun.2012.

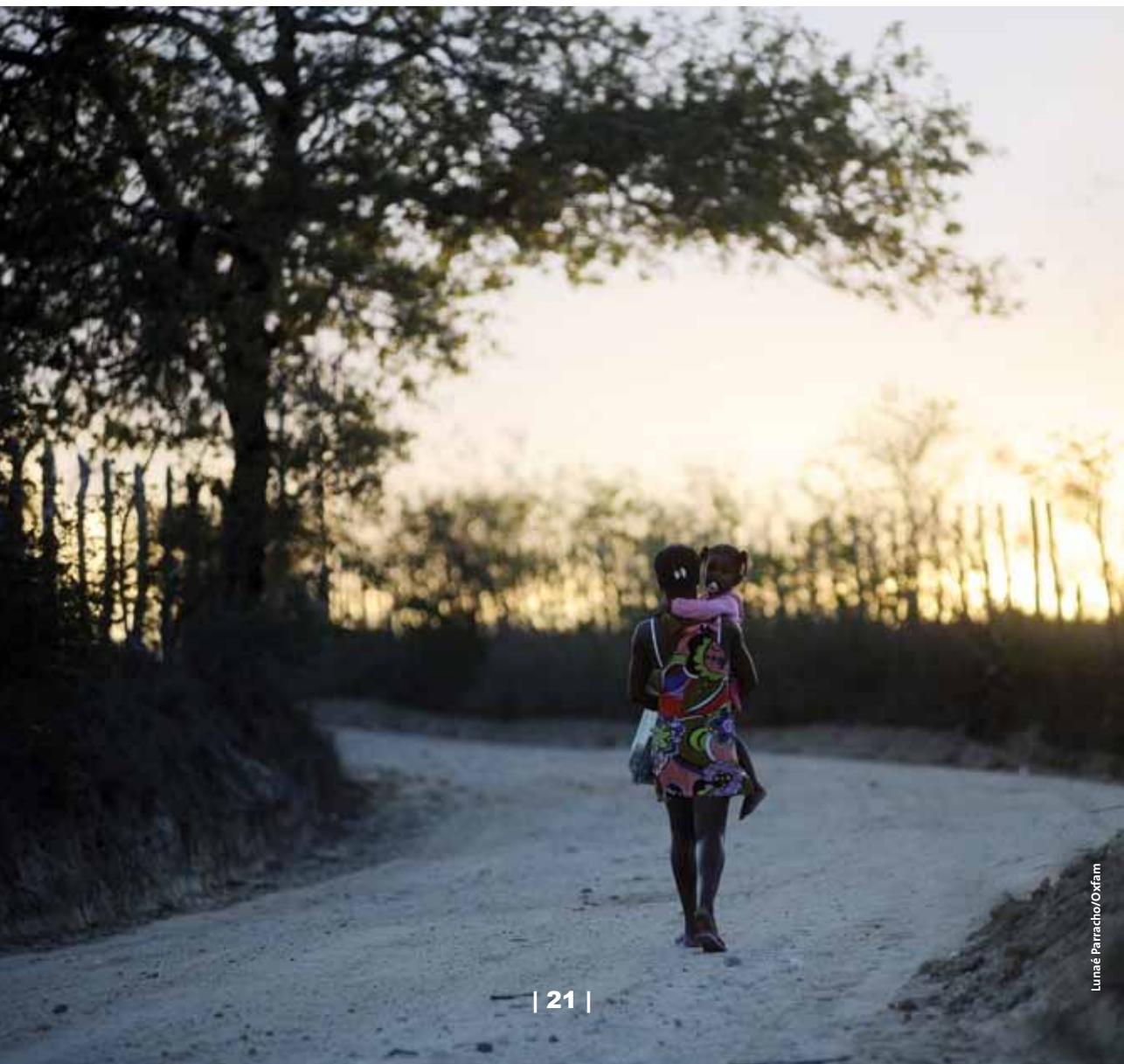
FIGURA 2

## As Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (1986 a 2011): a construção social do SISAN no Brasil



# 2

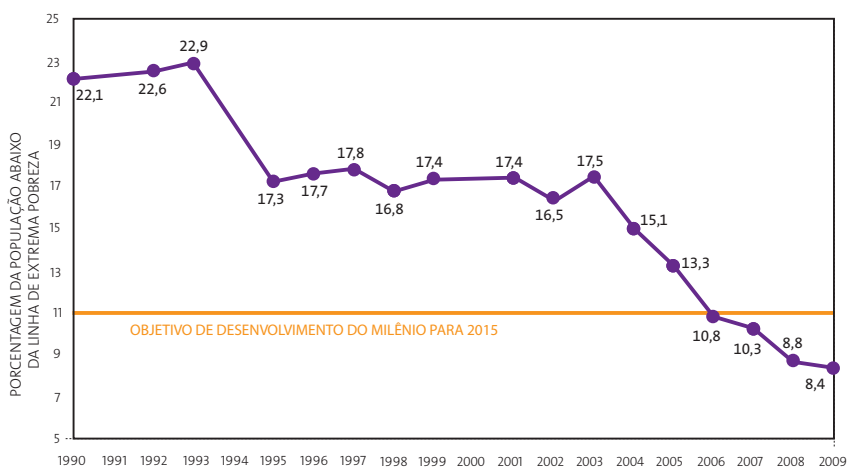
## O grande desafio brasileiro: erradicar a fome e a desigualdade social



Como já mencionado, a sociedade brasileira caracteriza-se por elevada desigualdade social e contingente significativo de pobres vivendo em condições de muita precariedade, entre os quais milhões abaixo da linha da indigência e sem os meios suficientes para sua alimentação. O Brasil sempre foi um exemplo do paradoxo representado pela ocorrência de fome e da desnutrição em escala massiva ao lado de um pujante setor produtor e exportador de alimentos.

Muitos indicadores sociais melhoraram ao longo das últimas décadas, com mais intensidade e consistência desde os primeiros anos da década de 2000. Entre os anos de 2004 a 2009, a parcela da população brasileira vivendo em famílias com renda mensal igual ou maior do que um salário mínimo<sup>5</sup> *per capita* subiu de 29% para 42%, passando de 51,3 a 77,9 milhões de pessoas (BRASIL/IPEA, 2011). A população nas faixas de renda correspondentes aos extremamente pobres, pobres e vulneráveis decresceu em número absoluto. O estrato com maior redução relativa (44%) foi o dos extremamente pobres, caindo de 15,1% para 8,4% entre os anos de 2004 e 2009. Houve um crescimento real do rendimento médio *per capita* de 22% no mesmo período, fenômeno que ocorreu em todas as regiões brasileiras, sendo mais expressivo no Nordeste, região considerada a mais pobre do país. A 1ª Meta de Desenvolvimento do Milênio (ONU) consiste em reduzir até 2015 a extrema pobreza à metade dos índices existentes em 1990. No caso do Brasil, esse objetivo foi alcançado em 2006 (de 22,1% em 1990 para 10,8% em 2006) e, portanto, com quase uma década de antecedência. Contudo, não se pode deixar de apontar que cerca de 8,4% da população brasileira ainda vivia em situação de extrema pobreza, em 2009 (Gráfico 1)(BRASIL, SAE, 2011).

**Gráfico 1: Evolução temporal da extrema pobreza: Brasil, 1990 a 2009**



Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 1990 a 2009 disponível em: BRASIL, Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. Barros, R, Mendonça, R e Tsukada, R. Portas de saída, inclusão produtiva e erradicação da extrema pobreza, no Brasil. Brasília, 2011.

5. Em junho de 2012, o salário mínimo no Brasil correspondia a R\$622,00, o que equivale a US\$ 306,92. Cotação obtida no Banco Central do Brasil, no dia 5/6/2012 Taxa: 2,0266 Real-Brasil = 1 Dólar-dos-EUA

## O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)

Em grande parte, o acentuado crescimento na renda dos mais pobres é resultado do aperfeiçoamento e da boa focalização dos programas de transferência de renda do Brasil, em particular do Programa Bolsa Família (PBF). O PBF é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que inclui famílias em situação de extrema pobreza com renda mensal por pessoa de até R\$ 70 (US\$34,65) e em situação de pobreza com renda mensal por pessoa de R\$ 70,01 (US\$34,66) até R\$ 140 (US\$54,48). Os principais marcos legais do programa são: a Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.

O PBF foi criado no contexto da Estratégia Fome Zero que tinha como objetivo assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome. Atualmente o PBF integra o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), que tem como foco de atuação os 16 milhões de brasileiros com renda familiar *per capita* inferior a R\$ 70 mensais. O Programa atende mais de 13 milhões de famílias em todo o território nacional, sendo o benefício mensal médio de R\$ 70 transferido a famílias extremamente pobres. Entre outubro de 2003 e abril de 2012, R\$ 93,5 bilhões (cerca de U\$46,1) foram transferidos diretamente aos mais pobres da população brasileira.

O Programa pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza: 1) promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; 2) reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio do cumprimento das condicionalidades (as famílias devem garantir a frequência escolar e os controles de saúde na rede pública de saúde, enquanto o Estado deve garantir a oferta das políticas públicas), o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações, e 3) coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os titulares do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. A gestão do Bolsa Família é descentralizada e compartilhada entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em 25 jul. 2012.

Os avanços podem também ser demonstrados pela evolução de alguns indicadores sociais: melhorias na escolaridade com aumento do número médio de anos de estudo da pessoa de referência das famílias, que subiu de 5,2 anos em 1992 para 7,4 anos em 2008; redução da mortalidade infantil que, entre 1990 e 2008, caiu de 47,1 para 19 óbitos para cada mil nascidos vivos (redução de cerca de 60% em 18 anos); queda expressiva da desnutrição em crianças menores de cinco anos, ainda que persistam desigualdades regionais, de raça e étnicas importantes conforme mostra o Gráfico 2. Considerando estes dados, fica evidente que a completa erradicação da fome e a melhoria das condições em que vivem determinados segmentos da população continuam sendo um objetivo a ser conquistado progressivamente no Brasil (CONSEA, 2010).

“A segurança alimentar depende do compromisso e do esforço dos governos e todos os povos e nações.”

**Dourado Tapeba**, indígena, conselheiro da sociedade civil no CONSEA Nacional

Um desafio ainda longe da sua solução está relacionado aos povos indígenas, porque são marginalizados e têm reais dificuldades para acessar políticas públicas essenciais (acesso a terra e território, saúde, educação, previdência, terra, entre outras). O I Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição dos Povos Indígenas<sup>6</sup> realizado pela FUNASA (2008-09) teve como objetivo conhecer as condições de saúde e nutrição da população indígena. O estudo evidenciou que 26% das crianças pesquisadas apresentavam déficit de estatura. Na Região Norte do país, onde vivem os maiores contingentes desses povos, 41% das crianças apresentavam o mesmo déficit, condição inaceitável frente a atual situação social e econômica do Brasil. A taxa de mortalidade infantil foi de 44,4 óbitos por mil nascidos vivos, cerca de 2,3 maior que a média nacional para o mesmo ano (BRASIL, MS, 2009).

---

6. Inquérito realizado pela Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) / Ministério da Saúde que contou com uma amostra de 6.707 mulheres e 6.285 crianças indígenas, residentes em 113 aldeias indígenas. A pesquisa foi realizada com o suporte do Consórcio ABRASCO (Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde) & Institute of Ibero-American Studies, Goteborg University, Suécia.



**Gráfico 2: Diferenças nas prevalências de déficit de estatura para a idade (%) em crianças menores de 5 anos de idade, segundo situação para a população geral e Região Norte, povos indígenas, quilombolas e titulares do programa Bolsa Família.**



Fontes: Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde (PNDS) 2006, I Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição dos Povos Indígenas 2008-09, Chamada Nutricional de Populações Quilombolas 2006, SISVAN/CGAN/DAB/SAS/Ministério da Saúde, in: CONSEA. A segurança alimentar e nutricional e o direito a alimentação adequada no Brasil. Indicadores e Monitoramento: da constituição de 1988 aos dias atuais. Brasília, 2010.

Outro aspecto da desigualdade a ser considerado é a questão de gênero: as mulheres são as mais afetadas pela pobreza extrema, analfabetismo, falhas do sistema de saúde, conflitos e violência sexual. Em geral, as mulheres recebem salários menores pela mesma atividade profissional que os homens, têm presença reduzida nas principais instâncias decisórias, encontram-se em maior número na economia informal, além de enfrentarem dupla jornada de trabalho (pelo trabalho doméstico). As mulheres agricultoras familiares e camponesas, que sabidamente contribuem decisivamente para a produção de alimentos para a população com um todo, têm também o seu trabalho invisibilizado e sofrem forte discriminação quando tentam participar e ter voz ativa no núcleo familiar e na sua comunidade. É reconhecido que entre os pobres, mulheres e crianças rurais são em geral os grupos mais afetados pela desnutrição, devido à distribuição desigual do alimento dentro da família e ao excesso de trabalho (agrícola e doméstico) (SILIPRANDI, 2004).

“Um país onde a população negra está em torno de 48% e as desigualdades giram principalmente em torno dessa população, ora pelo regime escravocrata que foi “abolido” há menos de 135 anos, ora pela ditadura que caiu há menos de 40 anos, é fulcral que quem de direito percebam os reflexos desse regime e somem esforços em torno de políticas públicas, vencendo o grande desafio de erradicar a fome e as desigualdades sociais. A exemplo do CONSEA que é um valioso espaço democrático de articulação entre sociedade civil e governo, na promoção das populações que estão nesse estágio de alta vulnerabilidade.”

**Edgard Ap. Moura**, pesquisador e membro do movimento social negro, conselheiro da sociedade civil no CONSEA Nacional



# 3

## Uma nova governança para a garantia do direito à alimentação



Em 2003, foi restabelecido o CONSEA, cuja composição conta com representantes governamentais e com participação majoritária da sociedade civil. A partir daí, retomou-se com afinco o debate entre governo e sociedade civil sobre a segurança alimentar e nutricional e a alimentação como um direito humano. A necessidade de avançar na construção institucional que contemplasse o enfoque intersetorial nas ações de governo e o papel atribuído à participação social impulsionaram o processo. A partir de então, foram elaboradas e adotadas as bases legais e institucionais que respeitam, protegem, promovem e proveem o direito humano à alimentação adequada.

A LOSAN, aprovada em 2006, é o principal instrumento que legisla sobre o tema no país e define a criação do SISAN com vistas a assegurar o direito humano a alimentação adequada. Ela é a carta que mostra os caminhos que a nação deve seguir no campo da segurança alimentar e nutricional, ao estabelecer os princípios do sistema: universalidade, equidade, autonomia, participação social e transparência.

**Art. 8º da LOSAN. O SISAN reger-se-á pelos seguintes princípios:**

**I- universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada, sem qualquer espécie de discriminação;**

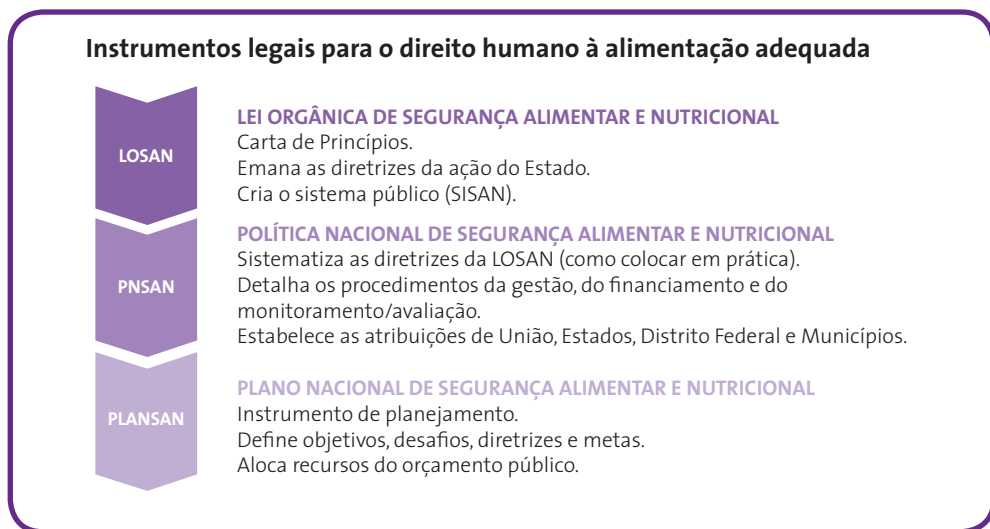
**II- preservação da autonomia e respeito à dignidade das pessoas;**

**III- participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de segurança alimentar e nutricional, em todas as esferas de governo; e**

**IV- transparência dos programas, das ações e dos recursos públicos e privados e dos critérios para sua concessão.**

A LOSAN recomendou a elaboração de uma Política (PNSAN) e de um Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN). A Política é a expressão mais prática e operacional das diretrizes emanadas pela LOSAN, uma vez que apresenta os procedimentos para sua gestão, mecanismos de financiamento, monitoramento e avaliação da ação do Estado. Já o Plano de Segurança Alimentar e Nutricional é a peça do planejamento da ação do Estado, que contém programas e ações a serem implementadas, bem como as metas quantificadas e o tempo necessário para sua realização. O Plano dialoga ainda com o orçamento público, pois nele está definido o quanto e como se pretende aplicar os recursos.

Figura 3



### O que é o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)?

O SISAN é o sistema público que reúne os diversos setores de governo para a coordenação das políticas que têm o objetivo comum de promover a segurança alimentar e nutricional e o acesso digno à alimentação a toda a população. O Brasil tem trilhado o caminho de gerenciar políticas públicas a partir do enfoque de sistemas integrados e articulados para garantir os direitos humanos, sempre contemplando a participação social na formulação, implementação e controle das ações públicas.

Art. 9º da LOSAN. O SISAN tem como base as seguintes diretrizes:

- I – promoção da intersetorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não-governamentais;
- II – descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo;
- III – monitoramento da situação alimentar e nutricional, visando a subsidiar o ciclo de gestão das políticas para a área nas diferentes esferas de governo;
- IV – conjugação de medidas diretas e imediatas de garantia de acesso à alimentação adequada, com ações que ampliem a capacidade de subsistência autônoma da população;
- V – articulação entre orçamento e gestão; e
- VI – estímulo ao desenvolvimento de pesquisas e à capacitação de recursos humanos.

São instâncias de gestão do SISAN:

- A Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – instância que se reúne a cada quatro anos para indicar ao CONSEA as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de SAN, bem como para avaliar o SISAN;
- O CONSEA – órgão de assessoramento imediato do Presidente da República;
- A Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) – integrada por Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da SAN
- Os órgãos e entidades de Segurança Alimentar e Nutricional da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e
- Instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN.

#### INSTÂNCIAS MÁXIMAS DA GESTÃO DO SISAN NA ESFERA FEDERAL

##### CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Aprova as diretrizes e prioridades para a Política e o Plano de SAN.

Participantes: 2/3 dos participantes são representantes da sociedade civil e 1/3 do Governo. Todas as 27 unidades federadas são representadas.

##### CONSEA

Propõe, considerando deliberações da Conferência, as diretrizes, as prioridades e indica o orçamento necessário à Política e ao Plano de SAN.

Membros: 2/3 dos conselheiros são representantes da sociedade civil e 1/3 do Governo.

##### CAISAN

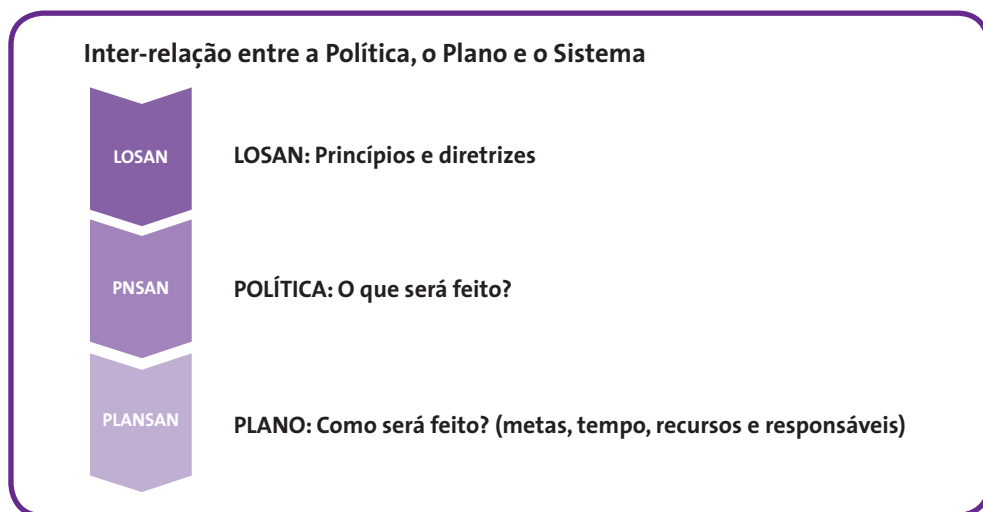
Elabora, a partir das diretrizes emanadas pelo CONSEA, a Política e o Plano de SAN, indicando: diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação.

## Como se dá a inter-relação entre a Política (PNSAN), o Plano (PLANSAN) e o Sistema (SISAN)?

O Sistema, a Política e o Plano são como peças de uma mesma engrenagem que juntas procuram dar sentido concreto aos princípios da Constituição Federal e da LOSAN, no que se refere à realização do direito humano à alimentação adequada. O sistema é o elemento estruturante da composição, propiciando a articulação entre os setores nas instâncias respectivas e a relação entre as esferas federal, estadual, distrital e municipal. O sistema ganha corpo com as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, elementos basilares de sua estrutura que vêm a ser o aspecto mais relevante, pois tratam da ação pública chegando, de fato, até a comunidade, saindo dos gabinetes da burocracia estatal para mudar a vida dos titulares de direito.

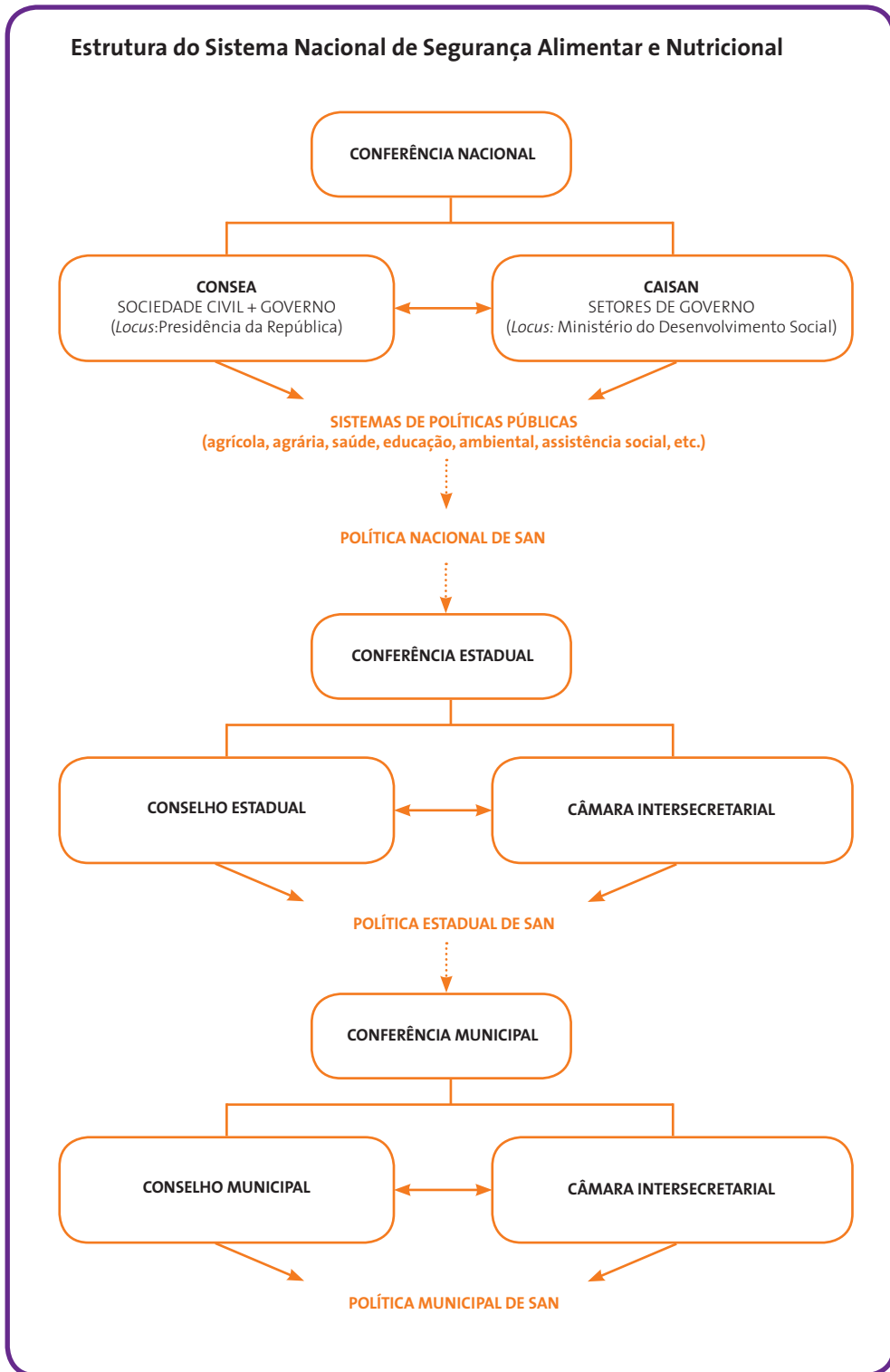
Considerando a complexidade e a diversidade das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, fica evidente quão importante é a abordagem sistêmica, uma vez que ela permite mais racionalidade, visão integrada dos problemas da população, economicidade na medida em que evita a superposição de programas e facilita a convergência das ações dos diferentes setores, entre outros aspectos positivos.

**Figura 4**



A Política e o Plano de segurança alimentar e nutricional são elementos que tornam realidade a ação organizada do sistema: permitem a compreensão mais exata do que será feito, como será feito, quem são os atores públicos responsáveis e quais são as suas obrigações, quem são os atores sociais (titulares de direito das políticas), quando será feito e com que recursos humanos, materiais e financeiros.

Figura 5





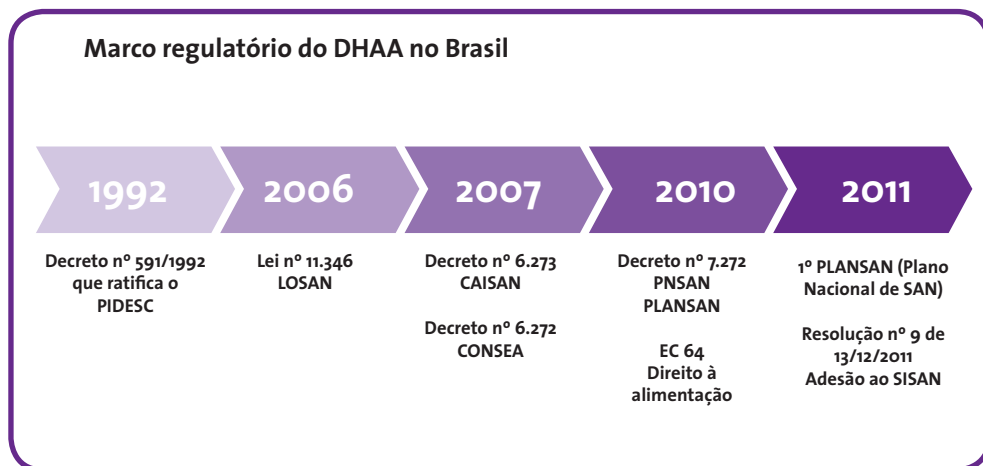
Foi um fato importante no marco legal do SISAN a aprovação da Emenda Constitucional nº 64 pelo Congresso Nacional, em 2010, ao incluir a alimentação entre os direitos sociais de todo brasileiro, ao lado da educação, da saúde, do trabalho, da moradia, entre outros. A alimentação como um direito constitucional exige do Estado a revisão de suas ações relacionadas à segurança alimentar e nutricional e políticas de seguridade social e a forma como são desenvolvidas.

A alimentação, como um direito constitucional, exige uma abordagem que reafirme o direito de cada pessoa de ser “titular” – e não simplesmente “beneficiário” – de políticas públicas voltadas para o alcance da segurança alimentar e nutricional. Ou seja, as pessoas que têm, por qualquer motivo, dificuldade de acesso ao alimento adequado têm agora direitos garantidos na Constituição Federal, e o governo pode ser responsabilizado se esse direito não for atendido (ABRANDH, 2012).

### Marco regulatório do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) no Brasil

É apresentado na figura 6 o conjunto de instrumentos legais que compõem o marco regulatório do direito humano à alimentação adequada no Brasil. A participação social, tanto na formulação quanto no controle social das diversas iniciativas, é uma característica importante do processo de elaboração das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no Brasil e tem-se concretizado pelo exercício da democracia participativa das Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais e por meio dos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional existentes nas esferas federal, estaduais e já presentes em muitos municípios. (ABRANDH, 2010).

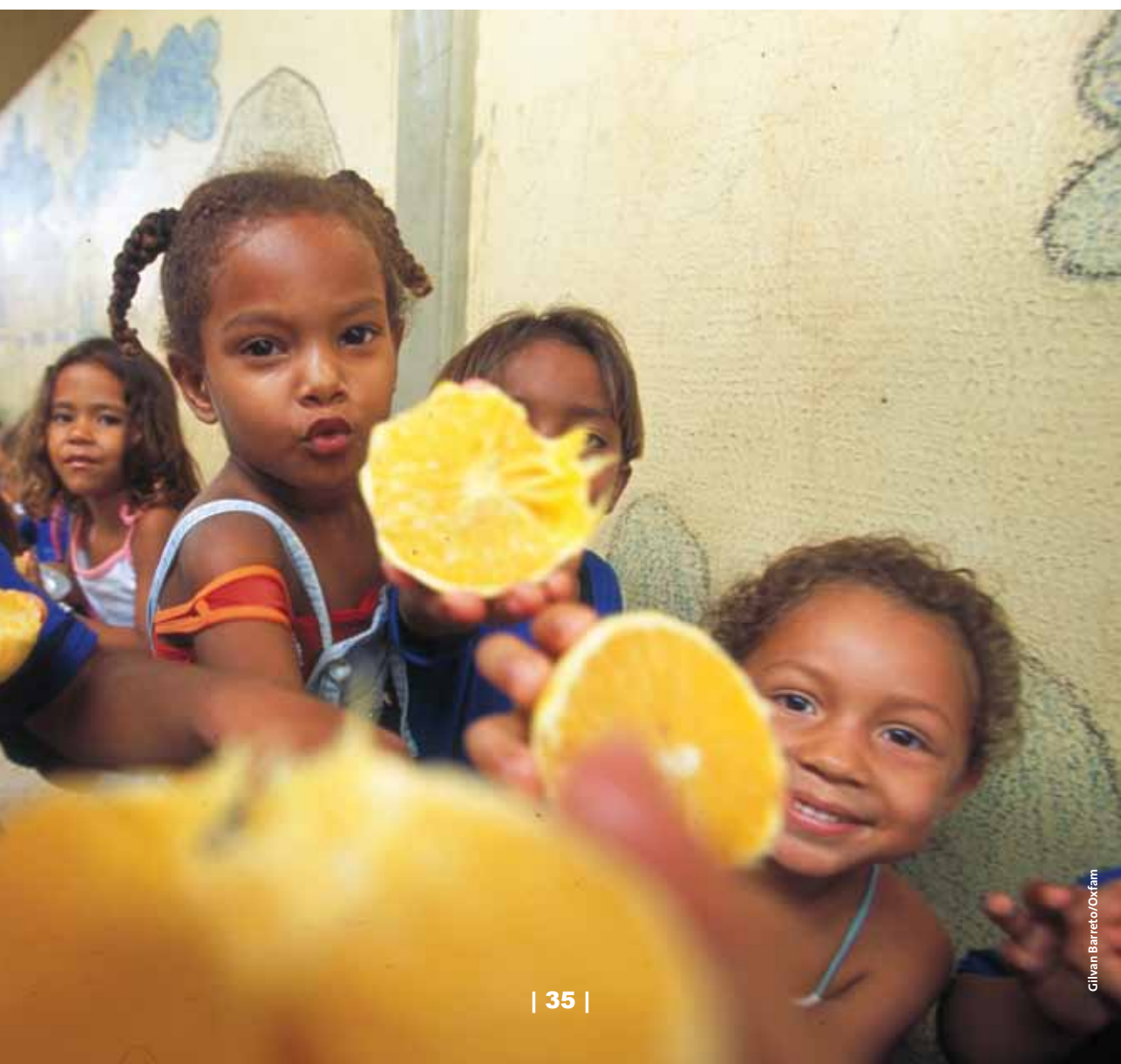
Figura 6





# 4

## O que é e como funciona o CONSEA: como se dá a participação social



O CONSEA é composto por uma plenária (conselheiros e conselheiras), um presidente, um secretário-geral, um secretário executivo, comissões temáticas permanentes e grupos de trabalho. A plenária constitui a instância deliberativa máxima do conselho, sendo composta por todos os membros do conselho, titulares ou suplentes, representantes da sociedade civil e do governo, conforme proporção explicada adiante. O pleno é reunido em sessões ordinárias a cada bimestre e extraordinárias, quando necessário. Cada membro no exercício da titularidade tem direito a voz e a um voto no conselho, enquanto os suplentes e convidados/observadores têm direito apenas à voz. (Ver quadro no Anexo – Composição do CONSEA Nacional, segundo segmentos sociais e entidades representantes, membros do governo e entidades observadoras – Mandato 2012-2013).

Esse é um importante exercício de democracia participativa que pressupõe a participação social na construção das políticas públicas do país. Nela se verifica um processo de aprendizagem que requer o aprimoramento da capacidade propositiva das representações da sociedade civil que participam de conselhos e conferências. Exige, também, dos representantes de governos a disposição para que suas ações sejam apresentadas e avaliadas em espaços públicos institucionalizados de participação social como os conselhos de políticas públicas. Os conselhos dão visibilidade aos distintos setores sociais, possibilitam a emergência de diferentes visões e interesses e também salientam os conflitos existentes, divergências polarizadas não apenas entre governo e sociedade, mas também em seu interior.

O CONSEA tem especificidades na sua constituição e atuação. A primeira delas deriva do enfoque intersetorial da segurança alimentar e nutricional que requer uma localização institucional do conselho que favoreça a interlocução entre os diversos setores de governo, bem como uma representação igualmente diversa dos setores sociais. Essa compreensão levou à localização do CONSEA na Presidência da República que, ademais, expressa a prioridade política conferida ao enfrentamento da fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional. Nessa mesma direção segue a proposição de situar os CONSEAs estaduais e municipais junto ao gabinete do chefe do Executivo da esfera de governo respectiva (Governador de Estado ou Prefeito Municipal).

Outra peculiaridade é a adoção de um critério de representação que busca compensar a desigual relação entre o estado e as organizações da sociedade civil, de modo que o CONSEA Nacional é composto por uma maioria de dois terços de seus membros representando a sociedade civil e um terço, os diversos setores de governo. Hoje, integram o CONSEA dezenove Ministros de Estado e trinta e oito representantes da sociedade civil, aos quais se junta uma dezena de observadores representando organismos internacionais e outros conselhos nacionais. Igualmente importante para a autonomia do Conselho, o Presidente (ou Presidenta) do CONSEA é escolhido entre os representantes da sociedade civil, ficando a Secretaria Geral a cargo do Ministério que concentra o maior número de ações relacionadas com a segurança alimentar e nutricional, a saber, o Ministério de Desenvolvimento Social

e Combate à Fome. Essa composição vem sendo adaptada aos CONSEAs estaduais e municipais. O CONSEA conta também com organizações observadoras, que têm direito a voz e participação nos debates<sup>7</sup>. A composição completa do Conselho encontra-se no Anexo.

O CONSEA tem o estatuto de conselho de assessoramento do/a Presidente/a da República, de modo que suas deliberações têm caráter propositivo, isto é, elas não são mandatórias ao Executivo. Essa delicada questão por vezes é alvo de controvérsia, cabendo explorar alguns dos aspectos envolvidos pelo que eles nos ensinam sobre os desafios colocados para a participação social em políticas públicas. No caso das políticas de segurança alimentar e nutricional, pode-se argumentar que o estatuto de conselho consultivo se deve à pretensão do exercício da intersetorialidade na formulação e implementação dos programas correspondentes. Desse modo, a aparente limitação do caráter consultivo abre a possibilidade de apresentar proposições, emanadas desde a Presidência da República, para as mais distintas áreas de governo que contam, quase todas, com seus próprios dispositivos de participação social.

O êxito em fazer valer a perspectiva intersetorial da segurança alimentar e nutricional possibilitou a incorporação, no CONSEA, de parcela significativa dos setores de governo representados por seus respectivos Ministérios. Mais do que o número de Ministérios, uma política nacional de segurança alimentar e nutricional engloba parte considerável dos programas e ações de um governo os quais, por sua vez, possuem seus próprios espaços de deliberação, quase sempre com participação social na forma de conselhos setoriais de políticas públicas. Torná-las mandatórias implicaria atribuir às deliberações do CONSEA precedência questionável sobre outros espaços de deliberação igualmente legítimos, inclusive, alguns deles com mais experiência e maturidade institucional.

Nesse marco institucional, a efetividade das proposições formuladas pelo CONSEA depende não apenas da consistência e fundamentação dos seus conteúdos, mas sobretudo de fatores localizados no campo da política, como a estreita relação com os anseios da sociedade e a busca de coordenação com os demais espaços de participação social. Os avanços na delimitação e nos dispositivos de funcionamento de um sistema intersetorial de segurança alimentar e nutricional têm que ser construídos num complexo processo de diálogo e negociação entre as instâncias dos distintos setores de governo envolvidos, bem como buscando o envolvimento das organizações e redes sociais de diversos campos.

---

7. A Oxfam é uma das organizações observadoras do CONSEA.

A capacidade do CONSEA de incidir sobre as políticas públicas não é exclusivamente determinada por sua natureza de conselho consultivo. De fato, o conteúdo, base social e força política de suas resoluções é que definem se estas se imporão. Para tanto, as posições defendidas pelo conselho devem ter respaldo significativo na sociedade, pois a existência de conselhos não exclui a mobilização social. Ao contrário, a experiência brasileira mostra que a eficácia dos CONSEAs – de fato, dos conselhos de políticas públicas em geral – é maior quando há organização autônoma da sociedade civil que deles participa e capacidade de pressão das redes e movimentos sociais. Ao mesmo tempo, o conselho deve possuir capacidade apurada de negociação, de forma a chegar a propostas possíveis de serem aprovadas e aplicadas.

O CONSEA, desde 2003, logrou uma série de êxitos, tendo sido o espaço onde foi construído o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e lançada a proposta de elaboração de um Plano de Safra específico para a agricultura familiar. O conselho instituiu um grupo de trabalho constituído por sociedade civil e governo para elaborar a proposta da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, cujo texto contemplou todos os conceitos, os princípios e a ótica dos direitos humanos por anos defendidos pela sociedade civil organizada no campo da segurança alimentar e nutricional.

A atuação do conselho, negociando diretamente com o Presidente da República, foi decisiva para iniciar a recuperação do valor *per capita* da alimentação escolar do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), assim como teve importante participação na elaboração da proposta de uma nova e avançada legislação para esse programa. Foram, também, aprofundadas propostas para o aperfeiçoamento do Programa Bolsa Família (transferência de renda condicionada). O conselho esteve no centro das iniciativas que resultaram na elaboração do primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, ora em fase inicial de implementação. Ao mesmo tempo, houve propostas que não se efetivaram, seja por representarem um confronto importante com dinâmicas hegemônicas, como na recomendação de maiores precauções com a produção e comercialização de alimentos transgênicos, seja por não encontrarem respaldo suficiente no interior do governo federal, como no caso da implementação de uma política nacional de abastecimento consistente com as premissas da segurança alimentar e nutricional.

Em suma, a segurança alimentar e nutricional encontrou uma plataforma política que possibilitou à sociedade civil e ao governo federal espaços de diálogo e encontros que deram visibilidade ao tema e às distintas visões a respeito, contribuindo na elaboração das políticas públicas. Coube ao CONSEA liderar a retomada da mobilização e a construção de uma agenda pública da segurança alimentar e nutricional no Brasil, tarefa favorecida pela visibilidade conferida ao tema pelo governo federal com os correspondentes programas adotados nessa área, cuja formulação e implementação constituem o centro da agenda de trabalho do conselho.

Os espaços híbridos de encontro entre o Estado e a sociedade civil, como é o caso do CONSEA, não são exatamente espaços de parceria, pois muitas vezes envolvem tensões e conflitos, com a consequente busca dos consensos possíveis. O conselho se ressentia, também, da baixa participação da iniciativa privada e, inclusive, de alguns movimentos sociais, mas nem por isso deixa de ser um espaço que adquiriu reconhecimento crescente no país. Está colocado, também, frente ao permanente desafio de aperfeiçoar os procedimentos de consulta e indicação dos representantes da sociedade civil visando a conferir maior legitimidade social e diversidade em termos das várias dimensões da segurança alimentar e nutricional, dos setores sociais e regiões do país.

“O CONSEA é o resultado de uma manifesta vontade política por ouvir as demandas da sociedade. É a expressão dos ecos da cidadania das vozes do campo, da floresta, da cidade. É um espaço de exercício da democracia, da concertação entre governo e sociedade, de manifestação crítica, de elaboração de propostas e monitoramento das políticas de segurança alimentar e nutricional, em suas várias dimensões sintetizadas no princípio da intersetorialidade.”

**Maria Emília Pacheco Lisboa** (FASE, Presidenta do CONSEA)

### Como trabalha o CONSEA

Os debates e as formulações são feitas antes da plenária pelas comissões permanentes que preparam propostas para serem apreciadas pelo pleno. Existem também os grupos de trabalho – de caráter temporário – que estudam e propõem medidas específicas. As comissões e os grupos de trabalho são compostos por um coordenador, conselheiro representante da sociedade civil, escolhido pelos membros da mesma comissão e secretariado por um técnico vinculado a órgão do governo. As comissões podem ter a presença de técnicos governamentais e representantes de entidades convidadas, especialistas no tema em discussão.

As atuais comissões permanentes que funcionarão no mandato 2012 a 2013 são as seguintes:

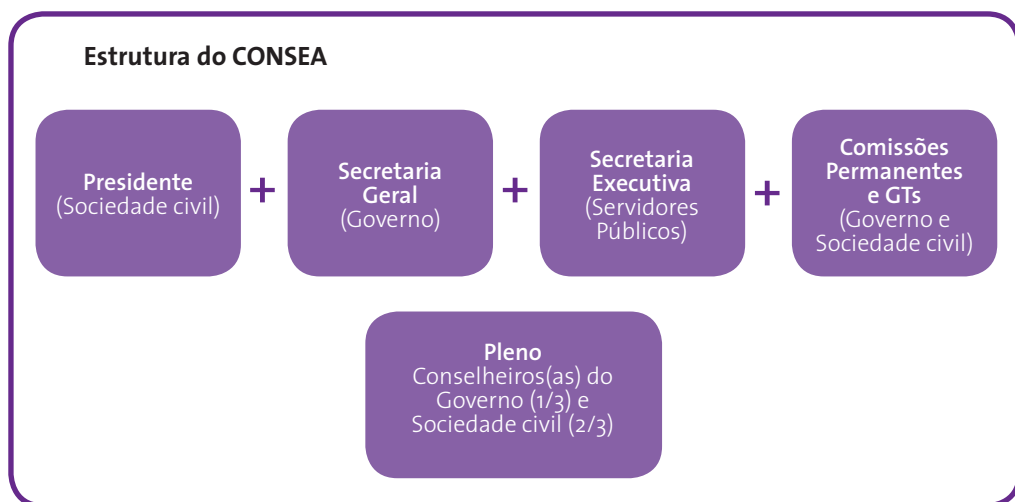
- **Comissão Permanente 1:** Sistema e Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em que se insere o Grupo de Trabalho Indicadores e Monitoramento da realização do DHAA.
- **Comissão Permanente 2:** Macrodesafios Nacionais e Internacionais, em que se inserem os Grupos de Trabalho Agenda Internacional e de Gênero e Segurança Alimentar e Nutricional.

- **Comissão Permanente 3:** Produção, Abastecimento e Alimentação Adequada e Saudável, em que se insere o Grupo de Trabalho Abastecimento.
- **Comissão Permanente 4:** Direito humano à alimentação adequada.
- **Comissão Permanente 5:** Segurança Alimentar e Nutricional das populações negras e povos e comunidades tradicionais.
- **Comissão Permanente 6:** Segurança Alimentar e Nutricional dos povos indígenas.
- **Comissão Permanente 7:** Consumo, Nutrição e Educação.

Além dessas, o CONSEA conta com uma Comissão Permanente de Presidentes de CONSEAs Estaduais (CPCE), elo fundamental entre a esfera nacional e as esferas estadual e, por meio dela, municipal do SISAN.

A definição das Comissões Permanentes constitui um exercício periódico de aperfeiçoamento da estrutura do Conselho visando criar espaços de discussão em que as questões possam ser aprofundadas e receber tratamento específico, porém, sem setorializar a abordagem. Desse modo, as proposições do Conselho, além de refletirem o enfoque intersetorial, respondem aos desafios e prioridades da Política e do Plano Nacional de SAN.

**Figura 7**



### Instrumentos de intervenção nas políticas públicas

Conforme a Resolução Interna<sup>8</sup> aprovada pelo CONSEA, as decisões colegiadas do conselho, necessariamente aprovadas pelo pleno, podem ser expressas nos seguintes instrumentos:

8. Resolução nº 3, de 7 de junho de 2005. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/legislacao/resolucao-no-3-de-07-de-junho-de-2005/view>. Acesso feito em 27 jul. 2012.



**Resolução:** Quando se tratar de deliberação sobre diretrizes, políticas, planos de ação, projetos e Regimento Interno do CONSEA e ainda sobre estratégias de articulação e mobilização dos conselhos regionais, estaduais e municipais e sociedade civil organizada, no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Todas as resoluções aprovadas pelo pleno são publicadas em Diário Oficial da União.

**Recomendação:** Quando se tratar de proposição relativa à legislação ou iniciativas legislativas e às diretrizes, programas, projetos e ações do governo federal, empresas, universidades, entidades e ONGs voltadas à segurança alimentar e nutricional.

**Exposição de motivo (EM):** Instrumento de comunicação direta com o(a) Presidente(a) da República, onde são feitas as manifestações, críticas, reconhecimentos em relação a fato determinado, explicitando sempre propostas concretas sugeridas pelo CONSEA. Este é o principal instrumento que concretiza a missão do conselho de assessorar a Presidência da República.

## O papel dos conselheiros e conselheiras do CONSEA

O debate sobre temas polêmicos, com a perspectiva de desenvolver estratégias para enfrentá-los é sempre muito enriquecedor para quem participa. Exercer a democracia participativa é acima de tudo fazer negociações de parte a parte, e é isso que se espera dos conselheiros de um conselho público. A causa comum de todos os conselheiros e conselheiras é a visão de que a fome e a pobreza são as maiores causas das violações dos direitos humanos e que garantir um ambiente político, social e econômico estável e propício para a implementação das melhores estratégias para erradicar a fome e a pobreza, baseado na participação social ativa e informada dos titulares de direito e responsabilização dos portadores de obrigações, é a medida mais eficaz para a plena realização do direito humano à alimentação no Brasil.

Para uma atuação ativa e informada nos conselhos públicos é recomendável:

- **Conhecer em detalhes a realidade da sua comunidade:** Para isso, buscar dados, estudos e indicadores que comprovem as violações de direitos (diagnóstico da situação). Conhecer e articular com organizações e movimentos sociais.

- **Identificar quais são os grupos vulneráveis:** Buscar saber quem são os segmentos sociais mais vulneráveis, quais são os bairros e comunidades que mais sofrem violações dos seus direitos. Estas pessoas precisam ter prioridade sobre todos os demais membros da sociedade. Como sabemos, os direitos humanos são universais, mas, em situação de calamidade e de extrema pobreza, as políticas públicas e os serviços precisam chegar primeiro a essas pessoas (por exemplo, crianças, gestantes e idosos).

• **Conhecer quais são as políticas públicas que devem chegar a sua comunidade:** O primeiro aspecto é saber quem são os titulares de direitos das políticas públicas. Os gestores têm a obrigação de fornecer dados atualizados sobre as políticas públicas, o que inclui relatórios sobre o cumprimento de metas, das cotas e critérios de atendimento. A internet pode ser uma forte aliada desse processo de informação. A transparência pública é um direito da sociedade e regulada no Brasil pela lei de acesso à informação<sup>9</sup>.

• **Ampliar a capacitação e a informação sobre o Orçamento Público:** Para incidir e apresentar propostas efetivas é preciso conhecer o orçamento público. Deve-se buscar informações junto a entidades ou servidores que trabalham com esse tema. Importante lembrar que o orçamento público sempre deve ser autorizado pelo Poder Legislativo que é quem aprova, na forma de uma lei, com que e como se pode gastar o dinheiro público. Para incidir é preciso observar os prazos para elaboração e votação.

• **Cobrar do Estado o investimento permanente no desenvolvimento de capacidades de seus gestores** e das condições de trabalho para que os mesmos possam desenvolver suas obrigações e responsabilidades. Cobrar para que os(as) conselheiros(as) governamentais participem ativamente das atividades do conselho.

• **Estar atento para os problemas conjunturais e urgentes de sua comunidade:** Em alguns momentos, podem surgir situações críticas em algumas comunidades, como enchentes, catástrofes naturais, violência urbana, conflitos agrários, dentre outros que requerem atuação imediata do poder público. O CONSEA pode ser uma das instâncias a fazer pressão para que medidas imediatas sejam tomadas para preservar o direito à vida das pessoas envolvidas.

• **Monitorar os processos de adesão e implementação do SISAN na sua localidade:** É necessário conhecer toda a legislação relativa a este sistema, se apoderar-se de todos os dispositivos legais é uma atribuição necessária para que essas “leis” se tornem realidade.

• **Valorizar novas formas e linguagens de participação social,** como os símbolos das diferentes culturas e etnias, a arte e a música. Considerar as enormes potencialidades da participação social por meio das novas mídias sociais. Estas linguagens podem contribuir muito com os processos de mobilização social e de diálogo entre o poder público e a sociedade.

---

9. Mais informações sobre a lei de acesso à informação disponível (em português) em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacao.gov>. Acesso em 27 jul. 2012.

## Desigualdade de gênero e segurança alimentar e nutricional

Vimos que as mulheres, e com elas as crianças, são as mais afetadas pelas condições de vulnerabilidade social, cabendo uma referência especial a como essa questão tem entrado na agenda do movimento social pela segurança alimentar e nutricional no Brasil. O amplo reconhecimento da desigualdade de gênero não leva, por si só, à efetivação de iniciativas para superá-la. A incorporação dos direitos das mulheres nos programas públicos, como também na agenda dos movimentos sociais, requer esforços e pressão permanentes para criar referências conceituais e instrumentos adequados. Essas referências e instrumentos cobrem vasto campo, incluindo o reconhecimento da responsabilidade e dos vários papéis das mulheres no campo da alimentação, sem desconhecer que as questões da alimentação devem ser preocupação de toda a sociedade, até sua participação na tomada de decisões como sujeitos das políticas e indivíduos portadores de direitos (SILIPRANDI, 2008).

As questões de gênero passaram a merecer atenção já nos primeiros momentos da recriação do CONSEA, em 2003, e na II e III Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional que se seguiram, em 2004 e 2007. As questões de gênero foram incorporadas na forma de critérios de representação no Conselho e nas Conferências e de proposições de ações especiais em programas públicos, como nos casos da titularidade pelas mulheres do cartão do Bolsa Família e de uma linha de crédito específica no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

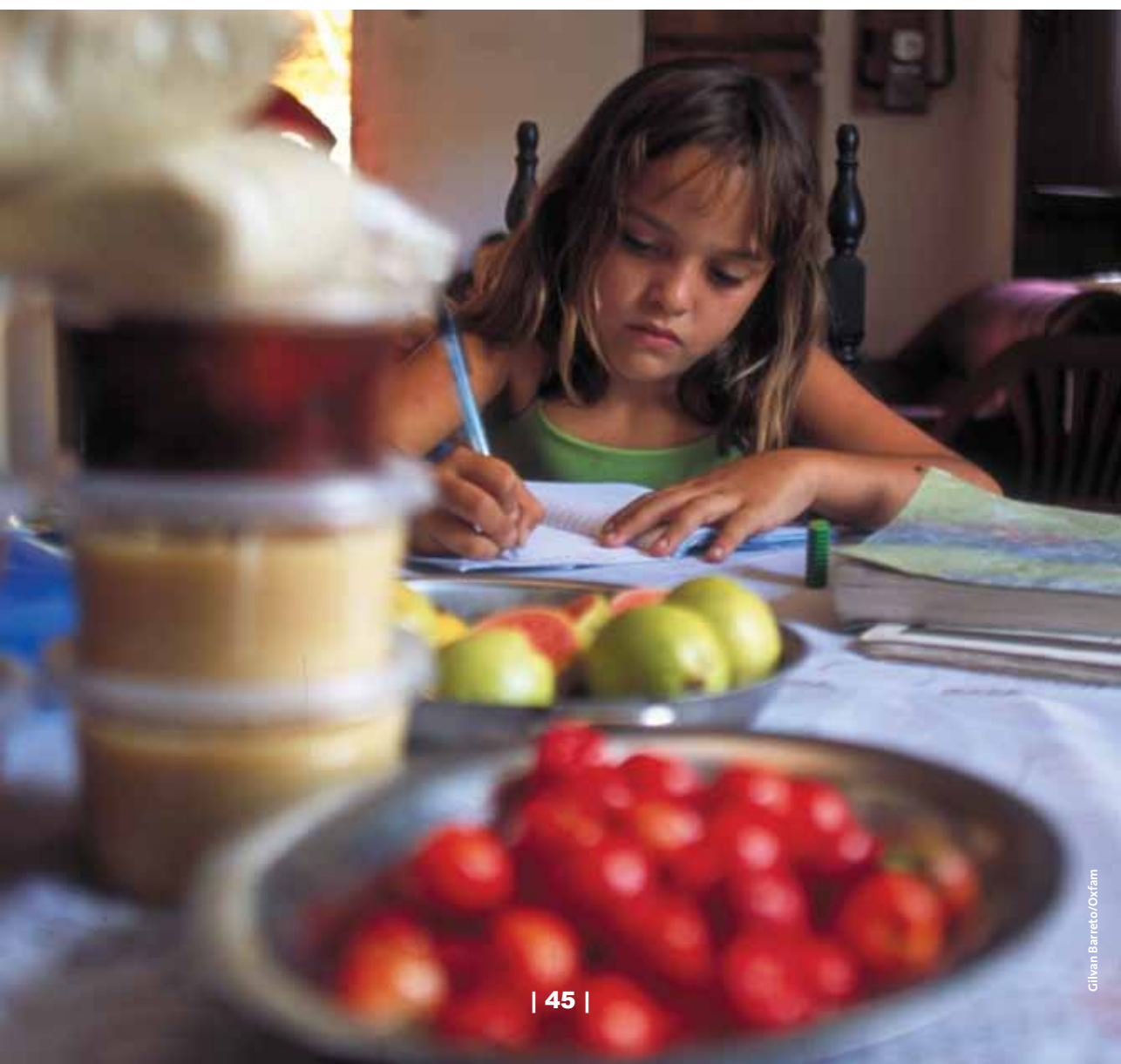
Um dos primeiros e mais significativos frutos dessa iniciativa foi a inclusão, entre os produtos da IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2011), da Carta Política do Seminário “Mulheres construindo a soberania e a segurança alimentar e nutricional”. A íntegra desse documento se encontra no relatório final da IV Conferência, disponível em: [www.presidencia.gov.br/consea](http://www.presidencia.gov.br/consea). Pode-se ressaltar, do seu conteúdo: crítica aos valores patriarcais do modelo de desenvolvimento; articulação com a perspectiva do etnodesenvolvimento; valorização do papel das mulheres na produção de alimentos em conjunto com a adoção do enfoque agroecológico; demanda por visibilidade do papel da mulher como sujeito político preponderante na construção da política de segurança alimentar e nutricional; existência de indicadores de desigualdade e de instrumentos de monitoramento para a construção de políticas de igualdade de gênero.

Contudo, apenas em 2010/11 houve a decisão de iniciar o tratamento sistemático dessas questões no âmbito do CONSEA, com a criação de um Grupo de Trabalho Gênero e Segurança Alimentar e Nutricional. Este GT, embora específico para a discussão dos direitos das mulheres e a soberania e segurança alimentar e nutricional, deve cuidar para que a existência de um espaço específico de discussão das questões de gênero não desobrigue as várias instâncias do Conselho de ter essa perspectiva em suas agendas próprias.



# 5

## A segurança alimentar e nutricional: conceitos e concepções no Brasil



A construção brasileira contemporânea, valendo-se de contribuições recolhidas no debate internacional sobre a fome, caminhou na direção de colocar a segurança alimentar e nutricional como um objetivo de ações e políticas públicas relacionadas com os alimentos e a alimentação, sejam elas de iniciativa governamental ou não governamental. A construção desse enfoque no Brasil, como em outras partes do mundo, combinou o desenvolvimento conceitual da noção com seu reconhecimento e difusão enquanto objetivo de ações e políticas públicas. A construção coletiva dentro do SISAN e a articulação da sociedade civil com setores progressistas no governo e no Congresso conseguiram modificar a Constituição Brasileira, incluindo nela o direito a uma alimentação saudável e a segurança alimentar e nutricional. A consecução da segurança alimentar e nutricional tem como elemento nuclear a formulação de políticas públicas com participação social a partir dos organismos de Estado, mas também envolve ações de caráter público por iniciativa da sociedade civil.

As definições de segurança alimentar e nutricional são suscetíveis a distintas acepções e meios para sua efetivação, envolvendo um evidente componente de disputa ao ser utilizada para fundamentar proposições de política pública. A diversidade de compreensões e os conflitos nesse campo envolvem governos, organismos internacionais, representantes de setores produtivos, organizações da sociedade civil e movimentos sociais, entre outros. Diferenças de visão não impedem, no entanto, a construção de consensos ou acordos, ainda que parciais, visando a implementar ações e políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, como já ocorre no Brasil.

O quadro a seguir apresenta a definição de segurança alimentar e nutricional consagrada na Lei Orgânica, aprovada em 2006 e regulamentada em 2010, por meio do Decreto Presidencial nº 7272. Essa definição saiu de um encontro do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, em 2003, sendo, posteriormente, aprovada na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional realizada em Olinda (PE), em 2004. Ela recolhe contribuições aportadas pelos movimentos sociais e governos ao longo do processo de desenvolvimento do conceito no Brasil desde os anos 1980.

#### **SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**

**Segurança alimentar e nutricional é a 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.**

Assim definida, a “segurança alimentar e nutricional” converte-se em objetivo público, estratégico e permanente, características que a colocam entre as categorias nucleares das opções de desenvolvimento de um país. A formulação brasileira desde cedo acrescentou o adjetivo “nutricional” à expressão mais comumente utilizada como “segurança alimentar”. Desse modo, pretendeu-se interligar os enfoques socioeconômico e de saúde e nutrição que estiveram na base da evolução dessa noção expressando a perspectiva intersetorial. Outra peculiaridade é englobar numa única noção duas dimensões, de fato inseparáveis, que são a disponibilidade de alimentos e a qualidade desses bens, sem diferenciar a disponibilidade física (*food security* – segurança alimentar) da qualidade dos alimentos em termos da inocuidade do seu consumo (*food safety* – segurança dos alimentos). A junção de ambas as dimensões permite questionar os modelos predominantes de produção e consumo e as referências de alimentação saudável.

Compreende-se a segurança alimentar e nutricional como um objetivo de ações e políticas públicas cuja formulação, implementação e monitoramento devem refletir dois princípios fundamentais que são o direito humano à alimentação adequada e saudável e a soberania alimentar. A vinculação a esses princípios e a intersetorialidade das ações diferenciam esse enfoque dos usos correntes da expressão “segurança alimentar” por muitos governos e organismos internacionais e, sobretudo, por representações empresariais vinculadas às grandes corporações de produção e processamento de alimentos.

A noção de “segurança alimentar e nutricional” inscreve-se no campo do direito de todo cidadão e cidadã de estar seguro(a) em relação aos alimentos e à alimentação nos aspectos da suficiência (proteção contra a fome e a desnutrição), qualidade (prevenção de males associados à alimentação) e adequação (apropriação às circunstâncias sociais, ambientais e culturais). Uma alimentação é adequada quando, para além de uma “ração nutricionalmente balanceada”, colabora para a construção de seres humanos saudáveis, conscientes de seus direitos e deveres e de sua responsabilidade para com o meio ambiente e com a qualidade de vida de seus descendentes.

O direito humano à alimentação adequada deve ser assegurado por meio de políticas de segurança alimentar e nutricional, vale dizer, ela é de responsabilidade do Estado e da sociedade.

#### **DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA**

**“A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.”**

**(LOSAN, art. 2º, 2006.)**

O governo e a sociedade brasileira têm obrigações frente a normas legais internacionais do direito à alimentação. Destacamos três delas: a) o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, firmado em 1966 e ratificado pelo Brasil; b) o Comentário Geral nº 12 (“O Direito Humano à Alimentação”) abrigado pelo Alto Comissariado de Direitos Humanos das Nações Unidas, em 1999; c) as Diretrizes Voluntárias para o Direito Humano à Alimentação, adotadas, em 2004, pelo Conselho da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO). Contudo, ainda não se dispõe de instrumentos eficazes de promoção, monitoramento e responsabilização pelo cumprimento dessas obrigações, uma conhecida limitação dos acordos internacionais em várias áreas. Igualmente limitado vem sendo o cumprimento dos diversos compromissos assumidos na Cúpula Mundial da Alimentação, em 1996, e no encontro que a avaliou cinco anos depois.

Quando se considera a ordem internacional, o objetivo da segurança alimentar e nutricional se defronta com questões de soberania, usualmente, abordadas na perspectiva da soberania nacional. Embora importante, esta referência é insuficiente seja para diferenciar os interesses que convivem no interior dos países – afinal, estes não são blocos homogêneos – seja para enfrentar os desafios postos pela construção de um sistema alimentar global. Mais promissora é a noção de soberania alimentar que vem sendo difundida principalmente pelos movimentos sociais, desde meados da década de 1990. Ela expressou o avanço da articulação social no plano internacional, em resposta à conformação de um sistema alimentar global sob controle de grandes corporações, num contexto em que os Estados nacionais perdiam capacidade de formular políticas agroalimentares soberanas.

O Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar realizado em Havana (Cuba), em 2001, definiu a soberania alimentar como:

#### **SOBERANIA ALIMENTAR**

**“... o direito dos povos definirem suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população, com base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e a diversidade dos modos camponeses, pesqueiros e indígenas de produção agropecuária, de comercialização e gestão dos espaços rurais, nos quais a mulher desempenha um papel fundamental.”**

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional contemplou a perspectiva da soberania alimentar conforme formulação reproduzida no quadro a seguir.



**“A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional requer o respeito à soberania, que confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos.”**

**(LOSAN, art. 5º, 2006.)**

Assim, a promoção da segurança alimentar e nutricional requer o exercício soberano de políticas relacionadas com os alimentos e à alimentação que se sobreponham à lógica mercantil estrita – isto é, à regulação privada – e incorporem a perspectiva do direito humano à alimentação. Desse modo, se estabelece a conexão entre um objetivo de ações e políticas públicas (segurança alimentar e nutricional) e um princípio (soberania alimentar) que o qualifica. Soberania alimentar implica também que as políticas adotadas em seu nome, particularmente pelos países com poder para tanto, não comprometam a soberania de outros países.

Esse risco está presente nos termos dos acordos internacionais (sobre comércio, investimentos, propriedade intelectual, biodiversidade, etc.) e no desmonte de políticas de promoção e proteção de setores domésticos e do patrimônio nacional. O comércio internacional não é, necessariamente, fonte confiável para a promoção da segurança alimentar e nutricional e seu papel deve estar subordinado às estratégias de desenvolvimento dos países.

A segurança alimentar e nutricional é um objetivo que expressa um direito que concerne a toda a população, tem natureza estratégica e deve ser buscado de forma permanente com base no exercício de políticas soberanas. Os processos de desenvolvimento econômico ligam-se à questão alimentar por motivos de ordem ética, econômica e política, e esta questão influi de forma decisiva no padrão de equidade social de uma sociedade. A maneira como os países enfrentam os vários componentes da questão alimentar pode contribuir ou dificultar que esses processos promovam equidade social e melhoria sustentável da alimentação e da qualidade de vida de sua população.

O enfoque da segurança alimentar e nutricional busca ampliar o acesso aos alimentos, ao mesmo tempo em que questiona o padrão inadequado de consumo alimentar, sugere formas mais equitativas, saudáveis e sustentáveis de produzir e comercializar os alimentos e requalifica as ações dirigidas para os grupos populacionais vulneráveis ou com requisitos alimentares específicos. Essas três linhas de ação convertem a busca da segurança alimentar e nutricional num parâmetro para as estratégias de desenvolvimento de um país, como também o são o desenvolvimento sustentável e a equidade social.

O acesso aos alimentos engloba não apenas comer regularmente, mas também comer bem, com alimentos de qualidade e adequados aos hábitos culturais, com base em práticas saudáveis e que preservem o prazer associado

à alimentação. Essa perspectiva aplica-se também para os indivíduos ou grupos com maior vulnerabilidade à fome, pois não se trata de assegurar-lhes qualquer alimento. Além disso, o acesso regular aos alimentos pode não representar uma condição de segurança alimentar e nutricional caso o custo da alimentação comprometa o acesso aos demais componentes de uma vida digna como a educação, a saúde, a habitação e o lazer. Essa é uma questão relevante em países com elevada desigualdade social como o Brasil.

Pelo lado da oferta de alimentos, a produção de grandes quantidades de alimentos e um abastecimento adequado não demonstram que o país esteja contemplando os requisitos da segurança alimentar e nutricional, tanto em termos imediatos quanto numa perspectiva de longo prazo. Isto depende do modo como os alimentos são produzidos, comercializados e consumidos, já que o enfoque da segurança alimentar e nutricional considera os aspectos locais, sociais, culturais e ambientais envolvidos nesses processos. A oferta de alimentos não está dissociada da condição social das populações e das relações que elas mantêm com a cultura e o ambiente.

“No nosso dia a dia atuamos com uma conceituação que busca dar conta de três dimensões e uma perspectiva metodológica. Inicialmente a dimensão alimentar, que se relaciona com a produção e disponibilidade de alimentos, suficiente, com continuidade e numa perspectiva sustentável; em segundo lugar a dimensão nutricional que se relaciona com a qualidade dos alimentos, seu adequado preparo e os devidos cuidados com a saúde; em terceiro a soberania alimentar que garante a cada país o direito de construir as políticas de segurança alimentar e nutricional para sua população. Metodologicamente isso se constrói num processo de intersectorialidade intra e extra governamental, com participação efetiva da sociedade civil.”

**Naidison de Quintella Baptista**, coordenador executivo da ASA (ONG), integrante do Movimento de Organização Comunitária (MOC) e conselheiro da sociedade civil no CONSEA Nacional

# 6

## Da Estratégia Fome Zero ao Programa Brasil sem Miséria



A conexão entre o objetivo da segurança alimentar e nutricional e as estratégias de desenvolvimento, peculiar ao enfoque brasileiro, visa a retirá-lo do campo das políticas meramente compensatórias ou setoriais para convertê-lo em política de Estado. O importante é eliminar a fome ao mesmo tempo em que se eliminam as condições de geração da desigualdade social, tais como a baixa escolarização, a falta de acesso aos serviços de saúde, o não acesso à moradia, terra, energia elétrica, água e saneamento, entre outras condições essenciais da sociedade em que vivemos. O governo do presidente Lula, iniciado em 2003, representou um período político oportuno, abrindo uma ampla janela de oportunidades que possibilitou o encontro dos interesses da sociedade civil com os objetivos de um plano de governo que pretendia incorporar essa perspectiva. A criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) – depois transformado no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) – marca a definição do combate à fome como prioridade do Estado e um conjunto de medidas e políticas são organizadas de forma transversal aos ministérios. A agenda da sociedade civil, construída historicamente no processo de mobilização social e política, encontrou um fértil campo de diálogo com a Estratégia Fome Zero, que contou com a participação de vários setores sociais em sua própria construção.

Transformado em programa governamental desde a primeira gestão do presidente Lula (2003 a 2010), o Fome Zero visava a articular políticas e programas públicos para o combate à fome com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, adotando a perspectiva da transversalidade e intersetorialidade das ações, nas três esferas de governo e a participação social. Organizou a ação do Estado em quatro eixos: acesso aos alimentos, geração de renda, fortalecimento da agricultura familiar e articulação, mobilização e controle social.

Adotando o enfoque da “vulnerabilidade à fome” ou da “exposição à insegurança alimentar e nutricional” medida pelo nível de renda, o Fome Zero estimou seu público potencial em 44 milhões de pessoas (27,8% da população total do país). Dada as dificuldades verificadas na mensuração da fome, indigência e da pobreza, decidiu-se proceder a uma estimativa de “população vulnerável à fome” em função da renda disponível, a partir dos dados da PNAD de 1999<sup>10</sup>. Eram 9,2 milhões de famílias (21,9% do total) distribuídas nas regiões metropolitanas (19,1%), áreas urbanas não metropolitanas (25,2%) e áreas rurais (46,1%); dos chefes dessas famílias, 64% eram de cor parda ou preta (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

---

10. A metodologia detalhada pode ser encontrada no trabalho encomendado especialmente para o Projeto Fome Zero: “Pobreza e fome: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil”, de Takagi, Del Grossi e Graziano da Silva (2001).

O quadro a seguir revela a concepção ampla e intersetorial que orientou a Estratégia Fome Zero:

## **Eixos, Programas e Ações da Estratégia Fome Zero**

### **1. Acesso aos Alimentos**

- Acesso à Renda: Bolsa Família
- Acesso à Alimentação: Alimentação Escolar (PNAE), Distribuição de Vitamina A e Ferro, Alimentos aos grupos populacionais específicos, Educação Alimentar e Nutricional, Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), Programa de Alimentação dos Trabalhadores (PAT)
- Redes de SAN locais e regionais: Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias, Feiras, Agricultura Urbana e Bancos de Alimentos
- Acesso à Água: Cisternas

### **2. Fortalecimento da Agricultura Familiar**

- Financiamento da Agricultura Familiar (PRONAF): Seguro Agrícola e Seguro Safra
- Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

### **3. Geração de Renda**

- Qualificação Social e Profissional
- Economia Solidária e Inclusão Produtiva
- Microcrédito Produtivo Orientado
- Arranjos Regionais de SAN: Conselhos de Desenvolvimento Rural CONSADs e Territórios da Cidadania

### **4. Articulação, Mobilização e Controle Social**

- Centros de Referências em Assistência Social (CRAS) e Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF)
- Conselhos de Políticas Públicas (CONSEAs e outros Conselhos e Comitês de Controle Social)
- Educação Cidadã e Mobilização Social
- Doações
- Parcerias com Empresas e Entidades

Fonte: ARANHA, AV. Fome Zero: a construção de uma estratégia de combate à fome no Brasil. In: Coleção FOME ZERO: uma história brasileira, vol. I. Brasília, 2010, p. 74-95.

Entre os programas sociais se destacam o Programa Bolsa Família – um programa de transferência de renda<sup>11</sup> condicionado –, o Programa Nacional de Alimentação Escolar, já mencionado, além do estabelecimento de um conjunto de equipamentos públicos de alimentação e nutrição, tais como restaurantes populares, bancos de alimentos, cozinhas comunitárias e ações específicas para pequenos agricultores.

Avaliações do Programa Bolsa Família indicam que as famílias atendidas gastam sua renda principalmente com alimentação. Os dados também atestam a sua eficácia em aumentar a frequência escolar, inclusive do ensino médio, a realização dos exames de pré-natal e para a redução da desigualdade. O CONSEA reconhece o papel relevante do programa na promoção do direito humano à alimentação adequada.

Entre os programas de apoio à produção, são destaques o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o PRONAF.

O PAA foi criado em 2003, a partir de uma recomendação do CONSEA, como um instrumento de política pública que estreita as relações entre produtores e consumidores de alimentos. Seus objetivos principais são apoiar a comercialização agropecuária dos agricultores familiares, estimulando a produção de alimentos, e facilitar o acesso a esses alimentos pelas famílias em situação de insegurança alimentar<sup>12</sup>.

O programa prevê a compra direta de alimentos de agricultores familiares, assentados da reforma agrária e povos e comunidades tradicionais, para abastecer programas governamentais voltados ao atendimento de populações em situação de insegurança alimentar; para ações de distribuição de alimentos à população de maior vulnerabilidade social; e para a formação de estoques estratégicos.

O PRONAF, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, é operado pelos bancos públicos e financia projetos individuais ou coletivos, de agricultores familiares e assentados da reforma agrária. Ele se desdobra em uma série de modalidades que respondem à diversidade socioambiental brasileira. Ele também é o reflexo do nível de organização dos movimentos da agricultura familiar.

O advento do governo Dilma Rousseff, em 2011, trouxe a perspectiva de ampliar o foco das ações governamentais que, orientadas no governo Lula pela eliminação da fome, passaram a buscar a erradicação da miséria ou extrema pobreza no Brasil. Assim, já nos primeiros dias do novo governo, anunciaram-se as ações da nova estratégia intitulada de Programa Brasil sem Miséria. O programa visa focar as ações para a faixa dos extremamente pobres que ainda não conseguiram

---

11. As transferências de renda compreendem os gastos do governo federal com o pagamento de benefícios previdenciários, seguro-desemprego, abono salarial, benefícios assistenciais, definidos pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e o Programa Bolsa Família.

12. O PAA tem recursos do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Ministério de Desenvolvimento Agrário. Ele é executado pelo governo federal em parceria com a Companhia Nacional de Abastecimento, estados e municípios.

sair desta condição, apesar de todos os esforços da estratégia Fome Zero. A pobreza engloba múltiplas dimensões e tem formas diversas de manifestação, de modo que é bastante heterogêneo o universo dos que podem ser considerados pobres no Brasil ou em qualquer outra sociedade. É importante ressaltar que o acesso aos alimentos ainda deve ter um enfoque prioritário, pois as condições de acesso à alimentação estarão sempre entre os parâmetros que aferem as condições de existência dos indivíduos, famílias ou grupos sociais, em particular, daqueles em extrema pobreza.

Espera-se que o novo programa se valha da legitimidade social e da experiência de integração nas políticas públicas já alcançadas, no Brasil, pela promoção da segurança alimentar e nutricional à luz dos princípios da soberania alimentar e do direito humano à alimentação adequada e saudável. O país dispõe do primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional com vigência no período 2012-2015, lançado pelo governo Dilma em agosto de 2011, a partir de decreto presidencial assinado pelo ex-presidente Lula.

O CONSEA sugeriu três tipos de contribuições do campo da segurança alimentar e nutricional para a erradicação da extrema pobreza, a partir das análises seguintes:

Primeiro, o suplemento especial de segurança alimentar da PNAD 2009, seguindo a metodologia da Escala Brasileira da Insegurança Alimentar, demonstrou que o número de domicílios com insegurança alimentar caiu de 34,9% para 30,2% entre 2004 e 2009. O domicílio classificado com algum tipo de insegurança alimentar, significa que seus moradores tiveram alguma restrição alimentar ou, pelo menos, alguma preocupação com a possibilidade de ocorrer restrição devido à falta de recursos para adquirir alimentos (IBGE, 2010). Proposta: universalizar as transferências de renda pelo Programa Bolsa Família e Seguridade Social e também o acesso à educação e saúde, combinadas com políticas específicas para grupos populacionais como povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais, populações rurais do Norte e Nordeste, populações em situação de rua e outras formas de pobreza urbana.

Segundo, o Brasil carece de uma política de abastecimento com papel ativo do Estado articulando, de forma descentralizada, a ampliação do acesso à alimentação adequada e saudável com a promoção da produção familiar de base agroecológica. Proposta: promover profundas alterações nos modos de produzir, comercializar e consumir alimentos inclui controle do uso de agrotóxicos num país que se tornou o maior mercado mundial desses produtos, promoção de uma agricultura diversificada com incentivo às práticas da agroecologia, proteção da sociobiodiversidade, defesa dos direitos dos agricultores familiares, reforma agrária e acesso à terra e à água. As famílias rurais reúnem a dupla condição de grupo social com elevada incidência de pobreza extrema e produtores de alimentos.

A terceira e fundamental contribuição diz respeito ao fortalecimento da participação e controle social dos programas e ações públicas, como vem sendo construído no campo da segurança alimentar e nutricional e em outras áreas da ação pública no Brasil. É possível e desejável que o compromisso com a construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, de forma pactuada, entre as três esferas de governo e a representação social, venha em reforço ao cumprimento da meta de erradicar a extrema pobreza no nosso país. Espaços intersetoriais de participação como os CONSEAs (nacional, estaduais e municipais) oferecem um mecanismo particularmente útil na articulação entre os setores de governo, entre as três esferas de governo e na interação governo e sociedade civil.

Em todas as ações sugeridas, crianças, idosos e mulheres demandam atenção particular, em especial as mulheres trabalhadoras rurais e camponesas, mais vulneráveis à pobreza e com acesso mais difícil às políticas públicas. É sabido que a agricultura familiar brasileira é provedora de cerca de 70% dos alimentos básicos que chegam à mesa da população e que esta produção certamente não existiria sem o trabalho das mulheres. Historicamente, o trabalho da mulher camponesa não tem visibilidade e evidencia assimetrias importantes, quando comparadas com o trabalho masculino. A mulher camponesa é, em geral, a provedora de alimentos da família porque os cultiva diretamente nas lavouras ou quintais, mas também porque é dela a responsabilidade pelas tarefas domésticas e o cuidado com as crianças. A organização e a produção de alimentos saudáveis por mulheres camponesas têm permitido intensificar qualitativamente a luta pela soberania e segurança alimentar e nutricional pela via da produção de alimentos de forma diversificada e saudável.

De outro lado, a promoção da alimentação adequada e saudável requer ações educativas associadas à prevenção e o enfrentamento dos males de saúde provocados pela má alimentação, por meio da atenção nutricional no Sistema Único de Saúde e da regulamentação da publicidade de alimentos. Dados oficiais de 2009 revelam que o excesso de peso entre a população adulta atinge 50,1% dos homens e 48% das mulheres; a obesidade já afeta 12,5% dos homens e 16,9% das mulheres. Entre os adolescentes, o excesso de peso atinge 21,5% dos homens e 19,4% das mulheres. Os significativos ganhos já conseguidos em relação à fome e desnutrição foram acompanhados pela incorporação desses outros males entre os problemas de saúde pública que, note-se, incidem fortemente entre os mais pobres.

A recente crise internacional dos alimentos mantém os alimentos e a agricultura no centro dos debates mundiais. A grande volatilidade nos preços internacionais das *commodities* agropecuárias e a tendência de alta nos preços domésticos dos alimentos em muitas partes do mundo, inclusive no Brasil, confirmam a necessidade de fortalecer o papel regulador do Estado e a produção de base familiar, como partes integrantes do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional previsto pela Lei nº 11.346/2006. Não há erradicação de



extrema pobreza bem-sucedida quando os preços dos alimentos ficam ao sabor da especulação e da lógica privada.

O Brasil tem também responsabilidades a cumprir na promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional dos povos, não apenas como beneficiário do aumento de suas exportações agroalimentares. De fato, o Brasil se tornou um dos principais países doadores do mundo no contexto da cooperação internacional nesse campo, em diversas regiões do mundo, mas de forma mais pronunciada no âmbito da América Latina, Caribe e África. Alguns dados a respeito indicam a dimensão adquirida por essa cooperação: em 2008 foram doados ao Programa Mundial de Alimentos (PMA) e à FAO 45 mil toneladas de arroz, 2 mil toneladas de leite em pó e 500 kg de sementes de hortaliças para Cuba, Haiti, Honduras e Jamaica; em 2010 o total de recursos previstos na ação orçamentária para a cooperação humanitária foi de 95,5 milhões de dólares norte-americanos e em 2011 estava previsto como doação para a ajuda humanitária internacional meio milhão de toneladas de alimentos adquiridos da agricultura familiar brasileira (arroz, feijão, milho e leite em pó), além de outras ações e recursos financeiros (CGFOME, 2010). Não menos importante tem sido a cooperação que vem se estabelecendo entre as organizações da sociedade civil brasileira e estrangeira na forma da participação em espaços internacionais como o Mecanismo da Sociedade Civil no CSA, ou pela realização de atividades conjuntas no Brasil e no exterior. A própria participação social por meio do CONSEA tem sido objeto de crescente interesse internacional e dado origem ao compartilhamento de experiências entre atores da sociedade civil.

Por mais utópica que seja a perspectiva da plena eliminação da desigualdade social numa sociedade geradora de desigualdade nas relações privadas e na apropriação das benesses do aparelho de Estado, é perfeitamente possível extirpar as manifestações extremas que negam a um vasto contingente da população a possibilidade de viver uma vida minimamente digna. Para tanto, claros compromissos são requeridos não apenas do governo federal, mas também das três esferas de governo e os demais poderes, além de contar com decisiva participação e controle social.



# 7

## Lições aprendidas da experiência brasileira



Entre os muitos fatores presentes na longa trajetória brasileira, destacamos como lições aprendidas, tanto nas conquistas quanto nos desafios ainda por enfrentar:

- Enraizamento social de conceitos e princípios construídos em processos participativos englobando atores dos mais variados setores sociais e campos temáticos, não governamentais e governamentais, posteriormente consagrados nos marcos legal e institucional;

- Desenvolvimento de uma abordagem intersetorial e sistêmica da soberania e segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação, com vistas a desenhar programas e ações integradas que deem conta dos múltiplos fatores que determinam a condição alimentar e nutricional dos indivíduos, famílias e grupos sociais;

- Decisão política do governo federal, seguida por vários governos estaduais e alguns governos municipais, de colocar a fome e a segurança alimentar e nutricional entre as principais prioridades na agenda governamental, localizando o CONSEA em nível supraministerial (ou suprasetorial) e conferindo suporte orçamentário e institucional aos programas públicos respectivos;

- Participação social na formulação, implementação, monitoramento e controle das políticas públicas, superando os enfoques tecnocráticos tradicionais, simultaneamente à construção de capacidades entre as organizações da sociedade civil para ir além de demandas e projetos específicos. A possibilidade da participação social tem contribuído para a progressiva superação da visão míope de que as organizações da sociedade civil não têm condições de contribuir com o desenho e a implementação de políticas públicas, sendo então tais tarefas exclusivas do Estado, por meio seus representantes eleitos;

- Dar visibilidade aos conflitos sociais e às distintas visões relativas aos vários, e às vezes controversos, aspectos da soberania e segurança alimentar e nutricional e do direito à alimentação, de modo a conferir legitimidade social e reconhecimento político a essas questões e ao CONSEA como espaço público de concertação social, apesar do engajamento diferenciado dos setores de governo e da atuação, por vezes, contrastante entre eles;

- Organização autônoma da sociedade civil em redes sociais como, por exemplo, o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional e seus sucedâneos nas esferas estadual e municipal, ampliando a capacidade das organizações da sociedade civil de incidirem na definição das agendas dos

CONSEAs, das Conferências e de outros espaços de participação, combinando a participação institucional com a mobilização social e outros instrumentos legítimos de demanda;

- Busca permanente de transparência e responsabilização (*accountability*), para o que tem sido fundamental a vontade política e também a capacitação técnica para realizar o monitoramento e controle social das ações públicas, como o exemplificam as metodologias desenvolvidas no CONSEA de indicadores da realização do direito à alimentação, de monitoramento do orçamento público e para o desenho e gestão dos programas;

- Enfrentar a questão do acesso das organizações sociais aos fundos públicos, de modo transparente e com controle social, em razão do papel estratégico cumprido pelas organizações da sociedade civil na execução de programas públicos e no apoio a experiências significativas levadas a cabo pelas organizações sociais.



## Pensando o futuro

### Da construção brasileira

Apesar dos indiscutíveis avanços logrados no campo social em geral, e no alimentar e nutricional em particular, o Brasil permanece com uma dívida social incompatível com seu atual nível de desenvolvimento econômico. O país ainda possui um contingente significativo de pessoas abaixo da linha de extrema pobreza e apresenta níveis de desigualdade entre os mais altos do mundo e milhões de famílias que ainda não têm acesso a programas públicos, o que resulta na violação cotidiana de seu direito humano à alimentação adequada. Além disso, verifica-se nos setores conservadores um recorrente esforço de enfraquecimento e de criminalização das organizações e movimentos sociais que lutam por justiça social, o que contribui para fragilizar a democracia brasileira.

É preciso que os êxitos não levem, sob pressão de outras agendas, à retirada de prioridade política da erradicação da fome e da pobreza, que não apenas exige vigilância permanente pelo comprovado risco de retrocessos, como também apresenta várias áreas ainda por atuar. O Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional possui importantes metas com forte potencial de melhorar as condições de vida da população brasileira que ainda tem o seu direito à alimentação adequada violado. Monitorar o cumprimento das metas estabelecidas neste Plano é uma tarefa imperiosa e coletiva, da sociedade civil e dos gestores governamentais.

No que se refere à instituição do SISAN, resta avançar no comprometimento efetivo dos governos estaduais e municipais respaldado na promulgação, pelo Congresso Nacional, da Emenda Constitucional nº 64/2010 incluindo a alimentação entre os direitos sociais previstos na Constituição Federal. Essa significativa conquista deve ser seguida pela criação, fortalecimento e garantia de mecanismos de exigibilidade do direito humano à alimentação adequada em coordenação com o sistema de políticas públicas dos direitos humanos, propiciando uma cultura desses direitos no Brasil.

## Da soberania e segurança alimentar e nutricional global

O momento crítico pelo qual passa o mundo compromete a realização do direito humano à alimentação adequada de grandes parcelas da população, em diversas regiões, tanto pelas repercussões da alta dos preços internacionais e domésticos dos alimentos, quanto pela crise econômico-financeira que a ela se sobrepôs e terminou por ofuscar o debate a respeito.

O diagnóstico realizado pelo CONSEA aponta para uma crise do modelo global de produção e consumo de alimentos que compromete a soberania e a segurança alimentar e nutricional dos povos, o direito à alimentação e as iniciativas de inclusão social de parcelas significativas das populações carentes. Mais grave, a natureza sistêmica da crise alimentar se revela também nas interfaces que ela mantém com as crises econômica, ambiental (climática) e energética, particularmente, pela interconexão entre as respostas para cada uma delas que requer uma visão de conjunto.

As responsabilidades internas e internacionais derivadas da notoriedade adquirida no campo alimentar e nutricional requerem do Brasil e, claro, do conjunto da comunidade internacional, mais do que uma resposta mercantil ao benefício dos ganhos comerciais oferecidos pela conjuntura econômica. As proposições do movimento social brasileiro, recolhidas pelo CONSEA, têm sido na direção de:

- Promover novas bases sustentáveis para o modelo de produção e consumo;
- Apoiar a agricultura familiar de base agroecológica;
- Assegurar a ampliação da produção diversificada de alimentos com valorização da agrobiodiversidade;
- Assegurar e ampliar o acesso às políticas públicas essenciais que garantem o direito à saúde, à educação, à renda básica mínima, entre outros direitos;
- Fortalecer a cultura e os hábitos alimentares regionais;
- Democratizar o acesso à terra (intensificando a política nacional de reforma agrária), à água e aos demais recursos naturais.

As proposições apontam para a recuperação da capacidade reguladora do Estado e a implantação de políticas nacionais soberanas de abastecimento que ampliem o acesso a alimentos de qualidade com base em sistemas sustentáveis descentralizados, articule as várias ações da produção ao consumo e enfrente os males de saúde derivados da má alimentação.

Nessa direção, as ações de assistência humanitária internacional devem aperfeiçoar uma dinâmica multidisciplinar e participativa de coordenação entre os órgãos governamentais e a sociedade civil, bem como ir além das tradicionais formas de assistência alimentar com vistas a contribuir para a formulação e implementação de políticas soberanas de segurança alimentar e nutricional nos países demandantes de cooperação.



Ao mesmo tempo, a atuação internacional deve apoiar a construção de uma governança global de segurança alimentar e nutricional que se pautem nos princípios do direito humano à alimentação adequada, da participação social, da responsabilidade comum, porém diferenciada, na precaução e no respeito ao multilateralismo. Essas perspectivas devem estar presentes nas negociações comerciais agrícolas e nos demais acordos internacionais que incidam sobre a soberania e segurança alimentar e nutricional. No caso do Brasil, estima-se como importante a atuação no âmbito regional, seja no MERCOSUL ampliado como na UNASUL, além da atuação na África e junto aos países da CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa). É importante observar o grau de exposição dos países da região revelado na recente crise dos alimentos e as perspectivas apresentadas pela construção de uma estratégia regional de segurança alimentar e nutricional com importante participação das organizações e redes sociais latino-americanas. Os países da CPLP formaram um grupo de trabalho em segurança alimentar, cuja primeira reunião foi em julho de 2012 em Maputo, Moçambique, da qual se espera que o Brasil tenha papel proeminente, considerada sua experiência no assunto.

### Consagrando princípios

Por fim, os avanços obtidos pelo Brasil na luta contra a fome e a pobreza foram alcançados por meio da luta social e pela decisão política de se implementar políticas públicas adequadas e que incluem a perspectiva do aperfeiçoamento da democracia brasileira e reafirmam os seguintes princípios:

- A alimentação adequada e saudável reconhecida como direito humano e obrigação do Estado;
- A soberania e a segurança alimentar e nutricional entendida como eixo estratégico do desenvolvimento socioeconômico do país;
- A participação da sociedade civil garantida por meio de espaços formais para o diálogo social;
- O fortalecimento do papel regulador do Estado, que deve colocar a proteção dos direitos humanos acima dos interesses do mercado;
- A prática da intersectorialidade (diálogo permanente entre os setores) na concepção e na gestão das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional;
- O papel estratégico das mulheres na luta pela garantia da soberania alimentar, na conservação e no manejo sustentável dos recursos naturais;
- O respeito e a garantia dos princípios de etnodesenvolvimento na formulação e implementação das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, universais ou específicas, para povos indígenas, população negra e povos e comunidades tradicionais;

- Formulação e implementação de políticas afirmativas de combate ao racismo e à discriminação, em especial aquelas dirigidas à eliminação das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero.

A paz, o bem-estar social, a eliminação da fome, da pobreza e de todas as formas de discriminação e racismo dependem do aprofundamento da democracia participativa e da redistribuição de renda e do poder, condição necessária para assegurar o direito humano à alimentação adequada, a soberania e a segurança alimentar e nutricional de uma nação.

## Referências bibliográficas

ABRANDH. Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos. *Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional*. Valéria Burity et al. Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos. In: *O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional*. Conteúdos do curso a distância disponíveis na plataforma eletrônica de ensino a distância. Brasília, 2012.

ARANHA, A. V. Fome Zero: a construção de uma estratégia de combate à fome no Brasil. *Coleção FOME ZERO: uma história brasileira*, vol. I. Brasília, 2010, p. 74-95.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA). *Mudanças recentes na pobreza brasileira*. Comunicado nº 111, Brasília, agosto de 2011.

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde (FUNASA). *I Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição dos Povos Indígenas*. Consórcio ABRASCO (Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde) & Institute of Ibero-American Studies, Goteborg University, Suécia. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. *A construção do SUS: histórias da reforma sanitária e do processo participativo*. Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Coordenação Geral das Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFOME). *Cooperação Humanitária Internacional: balanço 2006-2010*. Brasília.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). Barros, R.; Mendonça, R.; Tsukada, R. *Portas de saída, inclusão produtiva e erradicação da extrema pobreza, no Brasil*. Brasília, 2011.

CASTRO, Josué de. *Geografia da Fome*. 5ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

CONSEA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. *A segurança alimentar e nutricional e o direito à alimentação adequada no Brasil*. Indicadores e Monitoramento: da constituição de 1988 aos dias atuais. Brasília, 2010.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. PNAD. *Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio*. Suplemento de Segurança Alimentar. Rio de Janeiro, 2010.

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo, 2001.

LEÃO, M. M.; CASTRO, I. Políticas Públicas de Alimentação e Nutrição. *Epidemiologia Nutricional*. Org. Kac, G et al. Fiocruz e Atheneu. Rio de Janeiro, 2007.

MALUF, R. Construção do SISAN, Mobilização e Participação Social. *Coleção FOME ZERO: uma história brasileira*, vol. II. Brasília, 2010, p. 27-37.

MENEZES, F. Mobilização social e participação da sociedade civil. *Coleção FOME ZERO: uma história brasileira*, vol. I. Brasília, 2010, p. 120-32.

PAIM, J. S. *Reforma sanitária brasileira: contribuição para a compreensão e crítica*. Salvador: Eduufba/Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008.

PELIANO, A. M. Lições da história: avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. *Coleção FOME ZERO: uma história brasileira*, vol. I. Brasília, 2010, p. 26-41.

SILIPRANDI, E. Políticas de segurança alimentar e relações de gênero. *Cadernos de Debate*. Campinas, SP, v. XI, p. 38-57, dez 2004.

\_\_\_\_\_. *Políticas de alimentação e papéis de gênero: desafios para uma maior equidade*. Cadernos. SOF 64.109, 2008.

SILVA, L. I.; SILVA, J.G. *Política Nacional de Segurança Alimentar*. São Paulo, Governo Paralelo, 1991.

TAKAGI, M. A implantação do programa FOME ZERO do governo Lula. *Coleção FOME ZERO: uma história brasileira*, vol. I. Brasília, 2010, p. 54-73.

## Siglas

ABRANDH - Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos  
ANA - Articulação Nacional de Agroecologia  
APN - Agentes de Pastoral Negros  
APOINME - Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo  
ASA - Articulação no Semi-Árido Brasileiro  
ASSEMA - Associação em Áreas de Assentamento no Estado do Maranhão  
CAISAN - Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional  
CFN - Conselho Federal de Nutricionistas  
CGFOME - Coordenação Geral das Ações Internacionais de Combate à Fome  
CNA - Confederação Nacional da Agricultura  
COEP - Rede Nacional de Mobilização Social  
COIAB - Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira  
CONAQ - Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas  
CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura  
CPCE - Comissão Permanente de Presidentes de CONSEAs Estaduais  
CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa  
CRAS - Centros de Referências em Assistência Social  
CSA - Comitê de Segurança Alimentar da FAO  
CUT - Central Única dos Trabalhadores  
DHAA - Direito Humano à Alimentação Adequada  
FAO - Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação  
FBSSAN - Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional  
FENACELBRA - Federação Nacional das Associações de Celíacos do Brasil  
FETRAF - Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil  
FIAN - Rede de Informação e Ação pelo Direito a se Alimentar  
FNRU - Fórum Nacional de Reforma Urbana  
FUNASA - Fundação Nacional de Saúde  
GT - Grupo de Trabalho  
IDEC - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor  
INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos  
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada  
LOSAN - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional  
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MERCOSUL - Mercado Comum do Sul  
MESA - Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome  
MMC - Movimento de Mulheres Camponesas  
OMC - Organização Mundial do Comércio

ONU - Organização das Nações Unidas  
PAA - Programa de Aquisição de Alimentos  
PAIF - Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF)  
PAT - Programa de Alimentação dos Trabalhadores  
PIDESC - Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais  
PLANSAN - Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
PMA - Programa Mundial de Alimentos  
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PNAN - Política Nacional de Alimentação e Nutrição  
PNSAN - Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
PRONAF - Programa Financiamento da Agricultura Familiar  
RENAS - Rede Evangélica Nacional de Ação Social  
SAN - Segurança Alimentar e Nutricional  
SISAN - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
SISVAN - Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional  
SUS - Sistema Único de Saúde  
UNASUL - União de Nações Sul-Americanas

### Lista de gráficos

Gráfico 1: Evolução temporal da extrema pobreza: Brasil, 1990 a 2009

Gráfico 2: Diferenças nas prevalências de déficit de estatura para a idade (%) em crianças menores de 5 anos de idade, segundo situação para a população geral e Região Norte, povos indígenas, quilombolas e titulares do programa Bolsa Família.

### Lista de figuras

Figura 1: Linha do tempo sobre as diferentes abordagens do combate à fome no Brasil

Figura 2: As Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (1986 a 2011): a construção social do SISAN no Brasil

Figura 3: Instrumentos legais para o direito humano à alimentação adequada

Figura 4: Inter-relação entre a Política, o Plano e o Sistema

Figura 5: Estrutura do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Figura 6: Marco regulatório do DHAA no Brasil

Figura 7: Estrutura do CONSEA

## Anexo - Composição do CONSEA Nacional

### **SOCIEDADE CIVIL (total de 38 representantes)**

Povos e comunidades tradicionais (4 representantes)

- Extrativistas
- Pescadores-aquicultores
- Comunidades de terreiro
- Quilombolas

Povos indígenas (2 representantes)

Agricultura familiar, trabalhadores e reforma agrária (4 representantes)

Semiárido (1 representante)

População negra (1 representante)

Pessoas com necessidades especiais (1 representante)

Centrais sindicais e entidades profissionais (3 representantes)

Redes nacionais com matriz religiosa (3 representantes):

- Pastorais sociais
- Rede Evangélica Nacional
- Pastoral da Criança

Entidades de representação profissional e de estudos (1 representante)

Redes e fóruns nacionais temáticos (10 representantes):

- Agroecologia
- Economia solidária
- Educação Cidadã
- Rede Nacional de Mobilização Social (COEP)
- Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar (FBSSAN) (3 representantes)
- Setores urbanos
- Ação da Cidadania
- Consumidores

Especialistas e pesquisadores (4 representantes):

- Saúde coletiva
- Nutrição e políticas de SAN
- Enfoques sociopolíticos
- Indicadores e monitoramento

Entidades de direito humano à alimentação (2 representantes)

Entidades empresariais (2 representantes):

- Agricultura patronal
- Indústria de Alimentos e Abastecimento

### **CONSELHEIROS(AS) REPRESENTANTES DO GOVERNO (total de 19 representantes)**

1. Casa Civil da Presidência da República
2. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
3. Ministério da Ciência, da Tecnologia e Inovação
4. Ministério da Educação
5. Ministério da Fazenda
6. Ministério da Integração Nacional

7. Ministério da Pesca e Aquicultura
8. Ministério da Saúde
9. Ministério das Cidades
10. Ministério das Relações Exteriores
11. Ministério do Desenvolvimento Agrário
12. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
13. Ministério do Meio Ambiente
14. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
15. Ministério do Trabalho e Emprego
16. Secretaria de Direitos Humanos
17. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
18. Secretaria de Políticas para Mulheres
19. Secretaria Geral da Presidência da República

### **ENTIDADES CONVIDADAS E OBSERVADORAS (28 organizações)**

1. Actionaid Brasil
2. Assessoria Especial da Presidência da República
3. Caixa Econômica Federal
4. Confederação das Mulheres do Brasil
5. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (Cdes)
6. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)
7. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf)
8. Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES)
9. Conselho Nacional de Saúde
10. Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)
11. Frente Parlamentar de Segurança Alimentar e Nutricional Nacional
12. Fundação Banco do Brasil
13. Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef)
14. Heifer do Brasil
15. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA)
16. Itaipu Binacional
17. Ministério Público Federal
18. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco)
19. Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)
20. Organização Panamericana da Saúde (Opas)
21. Oxfam Internacional
22. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud)
23. Relatoria do Direito Humano à Terra, ao Território e à Alimentação
24. Serviço Brasileiro de Apoio as Micro e Pequenas Empresas (Sebrae)
25. Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar)
26. Serviço Social da Indústria (Sesi)
27. Serviço Social do Comércio (Sesc)
28. Talher Nacional

Fonte: Consea