

***Segurança Alimentar e  
Nutricional:  
noções básicas***



**Irio Luiz Conti**

***Segurança Alimentar e  
Nutricional:  
noções básicas***

Passo Fundo  
**IFIBE**  
2009

2009 - Projeto REDESAN - Rede Integrada de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição

Título: Gestão de equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional

Publicação concebida e viabilizada pelo Convênio FAURGS / MDS - 2008 / 2009 Restaurantes Populares / Bancos de Alimentos / Cozinhas Comunitárias

**Equipe Coordenadora pela FAURGS**

Edni Oscar Schroeder - Coordenador  
Gilda Glauce Martins Alves - Assessora de Coordenação  
Melissa Suarez de Souza - Coordenadora Acadêmica  
Pedro Ivo Almeida de Freitas Borges - Secretário Executivo  
Elson Koeche Schroeder - Assessor de Comunicação  
Irio Luiz Conti - Assessor de Editoração

**Promoção e Coordenação Geral da REDESAN**

Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS  
Ministro: Patrus Ananias  
Secretaria Nacional de Segurança Nacional – SESAN  
Secretário: Crispim Moreira  
Departamento de Promoção de Sistemas Descentralizados - DPSD  
Diretor: Marcelo Piccin

**Equipe Coordenadora pelo MDS**

Antônio Leopoldo Nogueira Neto - Coordenador da CGPPAN / DPSD / SESAN / MDS  
Bruno Jansen Medeiros – Responsável técnico do Programa de Restaurantes Populares  
Marilian Medeiros D. Araujo Silva – Coordenadora técnica do Programa Bancos de Alimentos  
Kátia Francisco de Lima – Responsável técnica do Programa Cozinhas Comunitárias  
Juliane Helriguel M. Perini – Assessoria técnica de Gestão da Rede de Equipamentos

Edição: **Editora IFIBE**

Revisão do texto: Irio Luiz Conti e Júlio César Werlang

*Projeto Gráfico: Alessandro Meneghetti*

*Capa: Alessandro Meneghetti / Anderson Giarolo*

*Impressão: Passografic Indústria Gráfica e Editora*

CIP – Catalogação na Publicação

C762s Conti, Irio Luiz  
Segurança alimentar e nutricional : noções básicas / Irio Luiz Conti. – Passo Fundo : IFIBE, 2009.  
62 p. ; 25 cm. – (GenteSAN ; 1)

ISBN: 978-85-99184-62-2

1. Segurança alimentar. 2. Direitos humanos – Alimentação.  
IV. Título.

CDU : 338.439

Catalogação: Bibliotecária Lidiane Corrêa Souza – CRB 10/1721

Permitida a reprodução desde que citada a fonte.

2009

# Apresentação

Os gestores públicos e os docentes que participam da Rede Integrada de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição (REDESAN) – que envolve Restaurantes Populares, Bancos de Alimentos e Cozinhas Comunitárias – interagem na construção de um processo de formação em Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), agregando experiências desenvolvidas nos municípios com aspectos teóricos e técnicos que precisam fazer parte do conhecimento formal dos responsáveis pela implantação de políticas de SAN neste Brasil.

A SAN tem uma trajetória no país, nos estados e em muitos municípios que já nos coloca como referência internacional no combate à pobreza, à insegurança alimentar e nutricional, à exclusão social histórica e às desigualdades nos campos do trabalho e renda. Muito há ainda a avançar, mas já acumulamos conhecimentos e lutas de importantes brasileiros e de anônimos trabalhadores sociais em diferentes lugares e instituições. Todos comprometidos com o Direito Humano à Alimentação e a Soberania Alimentar.

O Projeto REDESAN é uma iniciativa do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para congregar pessoas e equipamentos na atuação conjunta, buscando garantir interrelações que levem à constituição de um sistema integrado de SAN nas regiões e nos municípios.

O Projeto REDESAN já aproximou gestores de praticamente todos os estados brasileiros através de cursos de formação ministrados desde 2007. São possibilidades cotidianas de trocas de experiências e informações pelo sistema de educação à distância disponibilizado numa Plataforma pública da UFRGS. Aulas interativas *on line*, textos e tarefas para orientar os debates, biblioteca virtual com um acervo produzido nos próprios cursos ou por busca pela importância para a SAN, informativos eletrônicos distribuídos virtualmente para prefeitos e outros administradores públicos – tudo propondo a aproximação entre aqueles que fazem a SAN a cada momento nos mais diferentes lugares deste país.

Os estudos desenvolvidos dentro do Projeto e as repercussões positivas observadas na disponibilização de materiais produzidos por professores ao longo dos cursos conduziram a que se estruturasse uma coleção nos temas que a REDESAN realiza estudos. A coleção leva o nome de *GenteSAN* porque gente é o foco das rearticulações pelo Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e SAN é a construção do que é direito humano inalienável das pessoas e das comunidades.

Esta publicação, denominado de *Segurança Alimentar e Nutricional: noções básicas*, do professor Irio Luiz Conti, um cientista político reconhecido pela sua formação e militância em SAN e DHAA e docente de “Gestão de Políticas Públicas” nos Cursos da REDESAN, vem para ajudar o processo de estudos e formação dos nossos Gestores de Equipamentos Públicos e de outras pessoas que vão compreendendo que os compromissos com a SAN vieram para ficar.

Começa, então, a coleção *GenteSAN*!

**Edni Oscar Schroeder**  
Coordenador do Projeto REDESAN  
pela FAURGS/MDS  
Convênio FAURGS/MDS

# Sumário

<b>Apresentação</b>	<b>7</b>
<b>Introdução</b>	<b>11</b>
<b>1. Segurança Alimentar e Nutricional</b>	<b>14</b>
1.1. Pobreza, fome, desnutrição e insegurança alimentar	15
1.2. Breve contextualização da Segurança Alimentar e Nutricional	17
<b>2. Direito Humano à Alimentação Adequada</b>	<b>21</b>
1.1. Instrumentos de realização do Direito Humano à Alimentação Adequada	22
1.2. Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada	25
<b>3. Interfaces entre Segurança Alimentar e Nutricional, Direito Humano à Alimentação Adequada e Soberania Alimentar</b>	<b>27</b>
1.1. Contextualização	27
1.2. E como fica a Soberania Alimentar?	29
1.3. Possíveis interfaces entre DHAA, SAN e Soberania Alimentar	30
<b>4. Políticas Públicas Sociais e Segurança Alimentar e Nutricional</b>	<b>32</b>
1.1. O que são Políticas Públicas Sociais?	33
1.2. Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil	34
1.3. Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	38
<b>5. Principais Políticas e Programas em Segurança Alimentar e Nutricional</b>	<b>41</b>
5.1. Contextualização	41

5.2. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) .....	43
5.3. Programa Restaurantes Populares (PRP) .....	43
5.4. Programa de Cozinhas Comunitárias (PCC).....	44
5.5. Programa Bancos de Alimentos (PBA) .....	44
5.6. Programa de Agricultura Urbana .....	45
5.7. Programa Cisternas .....	45
5.8. Programa do Leite.....	46
5.9. <i>Feiras e Mercados Populares</i> .....	46
5.10. Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD) .....	46
5.11. Unidades de Beneficiamento e Processamento Familiar Agroalimentar .....	47
5.12. Educação Alimentar e Nutricional.....	47
5.13. Distribuição de Cestas de Alimentos a Grupos Específicos .....	47
5.14. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) .....	47
5.15. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) ....	48
5.16. Territórios de Cidadania .....	48
5.17. Programa Bolsa Família.....	49

<b>Bibliografia</b> .....	<b>50</b>
---------------------------	-----------

<b>Rede Integrada de Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional (RedeSAN)</b> .....	<b>53</b>
---	-----------

<b>Losan Nacional</b> .....	<b>57</b>
-----------------------------	-----------

# Introdução

Finalizamos esta publicação justamente nos dias que encerrou a Cúpula Mundial da Alimentação, em Roma, convocada pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). É de lá que nos vêm duas notícias que têm estreita ligação com os temas que trataremos nesta publicação.

A notícia animadora é que o Brasil foi reconhecido em primeiro lugar entre os 29 países em desenvolvimento avaliados por uma pesquisa realizada pela ONG *Action Aid Internacional* sobre iniciativas de combate à fome. Ao receber a premiação da Action Aid - um par de luvas de boxe pelo sucesso na luta contra a fome no Brasil - em plena Cúpula Mundial da Alimentação, o presidente Lula afirmou que a fome é a maior arma de destruição em massa em nosso planeta, que mata tanto soldados quanto crianças inocentes. E aproveitou a conclamar a todos os países à realização de um grande mutirão pela erradicação da fome no mundo.

A notícia menos agradável foi que, num mundo com mais de um bilhão de famintos que clamam pelo seu direito à alimentação, a Cúpula Mundial da Alimentação encerrou sem pactuar alternativas inovadoras e efetivas para erradicar a fome no mundo. Contra a vontade de muitas lideranças de movimentos e organizações sociais, bem como de chefes de Estados presentes, a Cúpula apenas firmou compromissos gerais, como o de fortalecer a agricultura e erradicar a fome com maior brevidade possível, mas não conseguiu convencer os governantes dos países ricos sobre a urgência de medidas mais efetivas. O documento final adotado pela Cúpula não define metas objetivas e mensuráveis, nem prazos que poderiam possibilitar o monitoramento da implementação de tais metas.

Por parte da FAO, especialmente impulsionada pelas seções localizadas nos continentes mais marcados pela fome e os países em desenvolvimento, havia uma proposta enfática de se alcançar a meta de erradicar a fome no mundo até 2025, mediante a adoção de uma espécie de um 'Fome Zero mundial', com a constituição de um fundo internacional que dispusesse de recursos para

se incrementar um conjunto de políticas e programas que dinamizassem o desenvolvimento da agricultura e de toda cadeia agroalimentar para facilitar o acesso aos alimentos a todas as populações. No entanto, especialmente os países ricos deram as costas ao problema da fome, e estão fazendo o mesmo diante da emergência de medidas no âmbito das mudanças climáticas, como se estas não fossem questões de segurança e sobrevivência de todos. Preferem ‘salvar a economia’ ao invés de ajudar a salvar a humanidade e o planeta.

Esta realidade mundial evidencia a necessidade e a urgência de mudança de paradigmas éticos e políticos, que sejam orientados para o cuidado do ser humano e sua integração com os demais seres vivos e a natureza. Podemos erradicar a fome no mundo sim, mas é preciso determinação para passar das palavras às ações efetivas, instaurando um novo sistema de governança mundial da Segurança Alimentar e Nutricional. O Governo brasileiro, em meio às tensões e contradições que lhe são inerentes, vem dando sua contribuição para alterar a situação de insegurança alimentar no Brasil e cooperando com países marcados pela extrema pobreza.

Esta publicação visa contribuir com o debate geral em torno da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. Mas, de modo especial, pretende subsidiar o processo de formação de gestores e gestoras de Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional, como os Restaurantes Populares, as Cozinhas Comunitárias e os Bancos de Alimentos. Estes equipamentos públicos representam alternativas concretas de alimentação saudável para milhares de brasileiros e brasileiras que vivem em diferentes níveis de insegurança alimentar e situação de vulnerabilidade social. Por isso, é de fundamental importância que as pessoas que trabalham e administram tais equipamentos estejam capacitadas para poderem realizar bem sua missão de ajudar o Brasil a ter gente sã que tenha seu direito à alimentação adequada garantido.

Optamos por fazer textos curtos, com linguagem direta e poucas citações bibliográficas para facilitar e tornar a leitura fluente e ao alcance daqueles e daquelas aos quais são dirigidos, no exercício da gestão de equipamentos de SAN. Em nenhum dos textos pretendemos fazer reflexões exaustivas, mas sim trazer elementos e noções básicas sobre os diferentes temas que compõem o grande campo da SAN. No primeiro capítulo resgatamos alguns conceitos fundamentais como fome, subnutrição, pobreza e insegurança alimentar que são recorrentes ao tratarmos de questões relacionadas à SAN. A seguir levantamos elementos que possibilitam aos gestores e gestoras se apropriarem de uma visão sintética das concepções que foram sendo incorporadas pela SAN ao longo dos últimos anos até chegarmos à compreensão abrangente que hoje temos sobre a Segurança Alimentar e Nutricional.

O segundo capítulo nos propicia um olhar panorâmico sobre os elementos constitutivos do Direito Humano à Alimentação Adequada e como os su-

jeitos de direitos podem exigir este direito. Na sequência, no terceiro capítulo, aprofundamos o que é Soberania Alimentar e buscamos estabelecer interfaces entre estes três grandes conceitos: SAN, DHAA e Soberania Alimentar, numa perspectiva de complementariedade e interdependência.

Os dois últimos capítulos se complementam entre si. Partimos do entendimento básico de políticas públicas sociais para aprofundar o processo de construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar. Na sequência traçamos um breve panorama sobre os principais programas e ações de políticas públicas, direta ou indiretamente relacionados à SAN no Brasil e indicamos informações sobre as formas de acesso aos mesmos.

# 1. Segurança Alimentar e Nutricional<sup>1</sup>

Minha presença aqui, em mais esta importante reunião, renova meu compromisso e o do meu governo com aquela que tem sido nossa primeira prioridade: a segurança alimentar e a erradicação da fome.  
(Presidente Lula, na abertura da Cúpula Mundial da Alimentação, Roma, 2009)

É muito bom podermos constatar que nos últimos anos a fome deixou de ser um tema oculto e se tornou um tema da agenda política do Estado e da sociedade brasileira. Resultante do esforço de muitas pessoas, organizações e instituições, civis e governamentais, a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) gradualmente deixa de ser um conceito distante e abstrato para tornar-se concreta na vida de milhares de sujeitos de direitos, através da implementação de um amplo espectro de políticas públicas que vêm contribuindo para mudar a dura realidade da insegurança alimentar e garantir que mais gente tenha vida e dignidade em todo território brasileiro.

Entretanto, a realidade mundial em relação à SAN é bem outra e deveria preocupar a todas as pessoas que se indignam e acreditam que o flagelo da fome não resulta de fenômenos naturais, nem da acomodação de pessoas que não querem trabalhar, muito antes, advém das ações, ou da ausência de ações políticas dos humanos. A Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) acaba de realizar a Cúpula Mundial da Alimentação, em Roma, com a presença de dezenas de chefes de Estados e representantes governamentais de diferentes organizações e movimentos sociais. A FAO anunciou

<sup>1</sup> Irio é Mestre em Sociologia, Especialista em Direitos Humanos, professor na REDESAN e no IFIBE. É membro fundador e ex-diretor presidente da FIAN Brasil, membro do FESANS/RS, conselheiro do CONSEA Nacional e presidente da FIAN Internacional.

que a crise do sistema alimentar global elevou para 1.020 bilhão o número de famintos no mundo. Ao final desta Cúpula Mundial, contrariando às expectativas, lastimavelmente, a FAO não teve como anunciar nenhuma alternativa expressiva que pudesse sensibilizar e mobilizar os governantes dos diferentes países para unir forças em torno da erradicação da fome no mundo.

Na América Latina, o Brasil, o Chile, o Equador e o México já alcançaram a primeira Meta de Desenvolvimento do Milênio, que visa reduzir pela metade o número pessoas em situação de insegurança alimentar até 2015. Entretanto, não podemos dizer que o Brasil ‘já cumpriu seu dever de casa’. A insegurança alimentar ainda atinge milhares de pessoas, muitas, porque ainda não possuem o acesso aos alimentos de maneira adequada, outras, porque consomem excessivamente ou se alimentam de forma incorreta. Neste breve texto vamos aprofundar a compreensão de alguns conceitos importantes para compreendermos, na sequência, o processo de construção do que atualmente entendemos por Segurança Alimentar e Nutricional.

### **1.1. Pobreza, fome, desnutrição e insegurança alimentar**

O debate acerca da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e do DHAA requer, preliminarmente, a explicitação destes conceitos que são correlatos. Há uma estreita relação e interdependência entre eles, mas cada um possui uma definição própria que precisa ser compreendida no âmbito de sua abrangência.

A pobreza absoluta ocorre quando, por falta ou insuficiência de renda, as pessoas são privadas do acesso aos meios básicos como alimentação, saúde, habitação, vestuário, educação, transporte e segurança para levarem uma vida digna. Mas também há o que comumente se chama de pobreza relativa, que é medida pela média geral do nível de vida da população. Nessa modalidade, as situações de desigualdade social podem servir de mecanismo para esconder ou distorcer a real dimensão da pobreza absoluta, sobretudo em sociedades assimétricas como a brasileira. No Brasil convivem estes dois tipos de pobreza e ambos apresentam níveis elevados, apesar das iniciativas de políticas públicas que vêm sendo tomadas no sentido de superar a pobreza.

A fome é definida como um conjunto de sensações provocadas pela privação de nutrientes que incitam a pessoa a procurar os alimentos e que cessam com a sua ingestão. Ela ocorre quando as pessoas não conseguem obter alimentação diária em quantidade e qualidade suficientes para suprir as necessidades de energia requeridas para a manutenção de seu organismo, considerando suas várias atividades físicas normais. Os casos extremos de fome são também chamados de miséria e penúria.

A desnutrição decorre da inadequação alimentar, tanto nos aspectos quantitativos (energéticos) quanto qualitativos (nutrientes). Esta insuficiência de nutrientes para alimentar adequadamente o corpo humano é também chamada de subnutrição, que geralmente está associada às situações de fome e pobreza. Atualmente no Brasil muitas pessoas são subnutridas e outras de diferentes classes sociais não são subnutridas, mas mal nutridas por se alimentarem inadequadamente. Os dados disponíveis apontam que 43% da população brasileira têm sobrepeso e desses 16% são obesos (PNAD 2008). Enquanto nos estados do Nordeste e Norte ainda há altos índices de subnutrição, nos estados do Sudeste e do Sul muitas pessoas são mal nutridas, com altos índices de obesidade e doenças afins, como diabete, hipertensão e outras.

A insegurança alimentar comumente é classificada em três níveis: leve, moderada e grave. A insegurança alimentar leve se caracteriza pela preocupação da família não conseguir alimentação no futuro. A insegurança alimentar moderada se mostra à medida que uma família precisa ir reduzindo a quantidade e a variedade de alimentos para que estes não venham a faltar antes da aquisição ou da recepção de uma nova cesta de alimentos, que pode ocorrer com a recepção do salário ou do benefício do Programa Bolsa Família, no caso das famílias titulares deste direito. Finalmente, a insegurança alimentar grave ocorre quando uma pessoa ou sua família passam fome. Toda pessoa que sobrevive com menos de 1 dólar por dia é considerada em estado de insegurança alimentar grave.

De acordo com a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), uma pessoa precisa ingerir de 1.900 a 2.400 quilo calorias por dia para estar adequadamente alimentada. No Brasil há produção de alimentos que poderia garantir calorias per capita suficientes para toda sua população, mas o consumo geral, em média, não ultrapassa a 1.700 quilo calorias, deixando um déficit expressivo por pessoa. A insuficiência de renda, associada aos baixos índices de escolaridade é o principal determinante da falta de acesso aos alimentos deste ainda grande contingente da população brasileira que vive em situação de fome e pobreza.

Por mais que haja aqueles que afirmem que o Brasil carece de disponibilidade de alimentos, na realidade, a causas da fome no país estão relacionadas à má distribuição e não à falta de alimentos neste país que a cada ano aumenta sua produção e exportação de alimentos. É inegável que as mudanças climáticas, a destinação de grandes extensões de terra para a produção de matéria prima para agrocombustíveis e a especulação dos alimentos nas bolsas de mercadorias de futuro encontram-se entre as causas mais estruturais da crise alimentar. Deste modo, as causas da pobreza e da fome no Brasil não devem ser buscadas nas flutuações de curto prazo da economia, mas, ao contrário, nas desigualdades estruturais e históricas da distribuição de riquezas

neste país que se encontra entre os países de maior desigualdade de renda do mundo. Assim, a superação da fome e da pobreza depende de vontade política dos governantes, mediante planos de médio e longo prazos, com a adoção de medidas que alterem as bases das relações econômicas da sociedade brasileira para alterar as condições estruturais geradoras das desigualdades e da injustiça social

A superação dos problemas da pobreza, da desnutrição e da fome e a consequente implementação de uma Política Nacional de SAN remete, necessariamente, à consideração destas causas mais estruturantes, especialmente da exacerbada concentração de terras e riquezas no país, e aponta para a urgência de políticas redistributivas. Para José Grazziano da Silva, diretor da FAO na América Latina, a dimensão fundamental da SAN na América Latina e no Caribe está na garantia do acesso aos alimentos. Este é o “calcanhar de Aquiles” desta região que é produtora e exportadora líquida de alimentos. Esta não é uma tarefa que se pode atribuir ao mercado, mas deve ser regulada com a ação firme e planejada do Estado, com ampla participação da sociedade civil organizada, e compreendida na perspectiva da instauração de um modelo de desenvolvimento que contemple, entre outras medidas, o respeito à agrobiodiversidade, um amplo processo de geração e distribuição de renda, reforma agrária, fortalecimento da agricultura familiar e acesso aos recursos produtivos e hídricos.

## **1.2. Breve contextualização da Segurança Alimentar e Nutricional**

Ao observar a história dos povos podemos perceber que a preocupação em torno da alimentação faz parte da história da humanidade. Desde os povos primitivos até nossos dias, por diferentes vias, as lutas pela alimentação e pela sobrevivência são indissociáveis, nas quais, via de regra, as mulheres exercem um papel preponderante, tanto no provimento quanto no manejo e na preparação dos alimentos. No entanto, foi no início do século XX que começou a se conformar o que poderíamos chamar de compreensão mais global sobre o significado da Segurança Alimentar. Mais precisamente, após a I Guerra Mundial os países perceberam que a provisão de alimentos alcançara uma importância de segurança nacional, ultrapassando as fronteiras internas e atingindo uma preocupação internacional, inclusive como forma de proteção contra os cercos militares. Surgiu, assim, a necessidade de formação de estoques estratégicos de alimentos para os países se tornarem menos vulneráveis e dependentes em tempos de crises e guerras, como essa que se estendeu de 1914 a 1918 e evidenciou a fragilidade de estoques de alimentos por parte de vários países.

Diversos historiadores e analistas afirmam o que gradualmente foi se tornando certo ‘consenso mundial’: que a II Guerra Mundial (1939 a 1945) foi

um marco histórico, um ‘divisor de águas’, com um ‘antes e um depois’ nas diferentes áreas da história contemporânea. Naquele contexto, o surgimento e a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) foi uma espécie de resposta à necessidade dos Estados e da humanidade em geral adotarem novas bases de relações, pautadas na promoção da justiça e da paz, para evitar outras barbáries. Decorrente disso, na área da alimentação surgiram algumas iniciativas importantes que cabem ser explicitadas.

Uma delas foi que, com a emergência dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais, contemplada na Declaração Universal dos Direitos Humanos, a compreensão de Segurança Alimentar foi enriquecida com a noção de Direito Humano à Alimentação (DUDH, art. 25). Desde então temos esta referência explícita de que a alimentação é um direito humano inalienável de todo ser humano. Outra iniciativa importantíssima foi a criação da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO). Ela resultou de deliberações ocorridas no interior da Organização das Nações Unidas (ONU), que criou diversas agências, como a FAO, a UNESCO, a UNICEF e outras para se ocuparem de demandas específicas e abrangentes como são, por exemplo, a alimentação e a educação. Na sequência, ainda no interior das Nações Unidas, foi aprovado e promulgado o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), em 1966, que tornou explícito o direito de toda pessoa estar livre da fome e ter acesso à alimentação adequada (PIDESC, art. 11). Estes instrumentos de direitos humanos incidiram fortemente na compreensão de Segurança Alimentar em construção e disputa.

Apesar de ter sido criada no final da década de 1940, foi somente na década de 1970 que a FAO promoveu a I Conferência Mundial de Segurança Alimentar. Ela, de alguma forma, retomou a concepção desenvolvida no início do século, após a I Guerra Mundial, e acentuou a importância do estímulo à produção agrícola para aumentar os estoques e a disponibilidade de alimentos diante da crise mundial de alimentos e do emergente crescimento populacional em todo mundo. Em consequência desta ‘guinada de rumos’ internos na FAO, diminuiu a ênfase no Direito Humano à Alimentação associado à Segurança Alimentar e acentuou-se o estímulo ao que se convencionou chamar de “Revolução Verde”, com o intuito de aumentar os estoques mundiais de alimentos, mediante a produção agrícola de alimentos em escala, baseada na mecanização e no uso intensivo de produtos químicos e agrotóxicos que se expandiu rapidamente nas décadas subsequentes.

Pouco tempo depois, já na década de 1980, percebeu-se que o aumento da produção de alimentos - que no Brasil foi estimulada por políticas governamentais do tipo “plante que o governo garante” - contudo, não resultou na alteração substancial do quadro de fome e pobreza no mundo e no Brasil, ao contrário, foi justamente o período em que aumentou o fosso entre pobres e

ricos, evidenciando a necessidade da adoção de medidas estruturais que pudessem propiciar maior equidade no acesso aos alimentos. Portanto, a noção do direito humano ao acesso aos alimentos voltou a ser enfatizada como uma necessidade premente no âmbito da Segurança Alimentar.

Na década de 1990 emergiram inúmeras organizações, articulações e redes da sociedade civil com expressivas discussões e incidências sobre as propostas de SAN no Brasil, ao mesmo tempo em que o governo passou a desenvolver algumas políticas públicas voltadas à questão alimentar. Nesse contexto mais amplo, a noção de Segurança Alimentar assimilou novas contribuições, especialmente vindas das organizações da sociedade civil, como, por exemplo, a qualidade dos alimentos, o direito à informação, a autonomia sobre as decisões sobre produção e consumo, o respeito às tradições culturais e aos hábitos alimentares, bem como a preocupação ética com as gerações atuais e futuras e o manejo dos recursos naturais de forma sustentável em toda cadeia alimentar. Ainda, sob influências de debates ocorridos em espaços internacionais, especialmente no âmbito de redes de organizações da sociedade civil e da FAO, a alimentação e a nutrição passaram a ser estreitamente relacionadas com os avanços no campo dos direitos humanos. Deste modo, a Segurança Alimentar incorporou elementos da nutrição e os princípios da Soberania Alimentar e do Direito Humano à Alimentação Adequada, que haviam sido relativizados há duas décadas. Estes elementos propiciaram para que a Cúpula Mundial da Alimentação, convocada pela FAO em 1996, definisse a Segurança Alimentar e Nutricional como:

A garantia, a todos, de condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo assim para uma existência digna, em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa, com preservação das condições que garantam uma disponibilidade de alimentos a longo prazo (FAO, 1996).

Este conceito adotado internacionalmente pela FAO foi retrabalhado no Brasil no âmbito das organizações e redes sociais e do CONSEA, de tal forma que serviu de referência para a definição de SAN adotada na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em 2004, nestes termos:

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 (II CNSAN, 2004).

Entre as deliberações desta II Conferência Nacional de SAN, que teve como lema “A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”, encontra-se a definição de “instituir um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, garantindo a regulamentação das políticas de SAN como política pública integral, com Lei Orgânica e orçamento próprio [...]” (II CNSAN, 2004). Esta deliberação ressoou fortemente nos espaços das organizações da sociedade civil, suscitou mobilização no CONSEA e se transformou em Projeto de Lei, que foi aprovado rapidamente pela Câmara dos Deputados e o Senado Federal, de tal forma que em 15 de setembro de 2006 o Presidente da República sancionou a Lei nº 11.346/2006, também chamada de Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). De modo brilhante, a LOSAN incorpora o acúmulo dos debates ocorridos ao longo das últimas décadas e formula um conceito abrangente e consistente de SAN ao afirmar que:

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

A III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (III CNSAN) praticamente não incorporou elementos novos à compreensão de SAN. No entanto, desde seu lema “Por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania Alimentar e Nutricional”, associou a SAN à necessidade de um desenvolvimento que seja sustentável e respeite a agrobiodiversidade. Neste horizonte, inclusive, alguns Conseas se autodenominam de Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável. Certamente outros elementos – como, por exemplo, o intenso debate que vem ocorrendo sobre mudanças climáticas – poderão aportar novas contribuições à compreensão de SAN.

Mesmo que esta compreensão seja dinâmica e esteja em construção permanente, isto não altera o macro objetivo da SAN que aponta para o estabelecimento e a implementação de políticas públicas fundadas nos princípios da Soberania Alimentar e do Direito Humano à Alimentação Adequada. Por sua vez, este objetivo geral se concretiza em alguns eixos definidos pelas conferências de SAN, que se operacionalizam em diretrizes e linhas de ação. Atualmente as políticas de SAN se orientam a partir dos eixos do acesso aos alimentos, qualidade dos alimentos e educação alimentar, temas que serão retomados nos próximos capítulos

## 2. Direito Humano à Alimentação Adequada

A vitória contra a fome constitui um desafio à atual geração.

Josué de Castro (Geografia da Fome, 1946)

O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) está contemplado no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Sua definição foi ampliada no artigo 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 1966 e a operacionalização do alcance de seus conteúdos e de sua aplicação foi detalhada no Comentário Geral nº 12. Como os direitos humanos são uma construção permanente, o DHAA somente adquiriu relevância no âmbito dos Estados e nos espaços da sociedade civil a partir das Cúpulas Mundiais da Alimentação, especialmente as realizadas em 1996 e 2002. Nelas os Estados membros aprovaram um Plano de Ação que estabelece uma série de compromissos, dentre os quais o de reduzir pela metade o número de pessoas que passam fome no mundo até 2015 (meta 1). Esta meta já foi alcançada por alguns países latinos como Chile, Equador, México e Brasil, mas está muito aquém de sua realização no mundo e na América Latina e Caribe. Em 2009 realizou-se outra Cúpula, que foi tímida, na pactuação e projeção de um novo Plano de Ação diante da urgência do contexto da crise do sistema alimentar mundial que intensificou o número de pessoas em estado de fome no mundo.

No Brasil vem crescendo e se multiplicando rapidamente as organizações sociais que se preocupam com a garantia da alimentação adequada para todos os povos e por parte do Estado se ampliam os instrumentos legais de acesso ao DHAA. No interior do governo brasileiro também cresce a sensibilidade e o compromisso no sentido de instaurar políticas públicas que façam frente à situação que ainda deixa 16,7 milhões de pessoas na extrema pobreza

za (PNAD, 2008). Esta situação indica que ainda há um longo caminho a ser percorrido por parte da sociedade civil e do Estado brasileiro para erradicar definitivamente o problema da fome e da miséria, na perspectiva de tornar o Direito à Alimentação Adequada um direito de todos e todas.

### **1.1. Instrumentos de realização do Direito Humano à Alimentação Adequada**

A humanidade obteve um avanço significativo após a II Guerra Mundial em relação aos direitos humanos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 afirma que direitos humanos são os direitos que todos os seres humanos possuem pelo simples fato de terem nascido e fazerem parte da espécie humana, ou seja, os seres humanos são sujeitos de e com direitos. Esses direitos são universais, indivisíveis, inalienáveis e interdependentes. E um deles é o direito à alimentação, expresso no artigo 25 da Declaração, que afirma que “todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos” e outros serviços sociais indispensáveis que garantam vida digna para as pessoas. Em seguida o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais corroborou este direito em seu artigo 11, ao afirmar que os Estados que ratificam esse Pacto também reconhecem “o direito de toda a pessoa a um nível de vida adequado para si e sua família, inclusive alimentação, vestuário e moradia”. Desse modo, este direito passou a ser tratado como um direito humano fundamental, sem o qual não se pode discutir e acessar os outros direitos.

Com a ampliação do debate e a necessidade de se avançar na efetivação e operacionalização do DHAA, em 1999 o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU aprovou o Comentário Geral nº 12, que assim define este direito:

O direito à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção. O direito à alimentação adequada não deverá, portanto, ser interpretado num sentido estrito ou restritivo, que equaciona em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. O direito à alimentação adequada deverá ser resolvido de maneira progressiva. No entanto, os estados têm a obrigação precípua de implementar as ações necessárias para mitigar e aliviar a fome, como estipulado no parágrafo 2 do artigo 11, mesmo em épocas de desastres, naturais ou não (CG nº 12, Par. 6º).

O DHAA é, portanto, o direito de todas as pessoas e povos ao acesso físico e econômico, de modo regular, permanente e livre, diretamente ou por meio de compras financiadas, à alimentação suficiente e adequada, em quantidade e qualidade, em conformidade com as tradições culturais, assegurando

sua realização física e mental para que obtenham uma vida digna (VALENTE, 2002). A alimentação adequada implica obrigatoriamente no acesso à água, de tal forma que sempre que se fala em Direito Humano à Alimentação Adequada se compreende que a água é alimento e, logo, é um direito humano inalienável. Esta garantia se efetiva à medida que se garante às pessoas o direito de acesso aos recursos e meios para que possam produzir ou adquirir os alimentos seguros e saudáveis por sua própria conta.

Ao afirmar que a alimentação deve ser adequada entende-se que ela seja adequada ao contexto e às condições culturais, sociais, econômicas, climáticas e ecológicas de cada pessoa, etnia, cultura ou grupo social. Esta adequação incorpora aspectos relacionados à: diversidade e adequação nutricional e cultural da dieta, incluindo a promoção do aleitamento materno; necessidade de estar livre de substâncias nocivas; proteção contra a contaminação; informação sobre adequação de dietas e conteúdo nutricional dos alimentos.

A compreensão de alimentação adequada, impreterivelmente, remete para a relação entre alimentação e nutrição. Ao se afirmar que uma pessoa se alimenta adequadamente entende-se que ela possui o acesso diário a alimentos em quantidade e qualidade suficiente para atender às necessidades nutricionais básicas de sua vida e saúde. Mas há que se ter cuidado para não reduzir a alimentação a um pacote de nutrientes e calóricos facilmente adquiríveis nos mercados e adotáveis às múltiplas situações para simplesmente matar ou mitigar a fome humana. No mundo crescem as ofertas quase “salvíficas” de “pacotes” sintéticos por parte do mercado de alimentos e medicamentos.

O alimento gradualmente adquire sua dimensão humana à medida que é transformado em gente saudável e cidadã, gente bem alimentada e nutrida, gente que se torna sujeito de direitos. E este ato de alimentar-se, nesta perspectiva, é muito ligado à cultura, à família, aos amigos e aos momentos festivos e celebrativos. Alimentar-se na companhia de familiares, amigos e parentes, inclusive saboreando pratos típicos e regionais, é também um ato cultural e social que reconstitui continuamente o sentido da existência e a identidade humana. Por isso, não é de se estranhar que com tanta frequência Jesus Cristo tenha realizado grande parte de seus atos ao redor de mesas ou na relva, mas tendo as pessoas e os alimentos na centralidade. Pois, o ser humano não vive somente para comer, nem é apenas resultante de uma combinação de vitaminas, proteínas e sais minerais. Ele, ao possuir as condições econômicas de acesso aos alimentos, e as condições socioculturais de ingeri-los adequadamente, cria e recria continuamente as condições de sua sociabilidade e de sua existência. Gente sã é gente que se faz nas relações. Desse modo, a fome de comida e a fome de beleza se complementam na concepção de nutrição e alimentação humana adequada.

Os instrumentos internacionais de efetivação dos direitos humanos, especialmente o Comentário Geral nº 12, definem que os Estados membros assumem as obrigações de respeitar, proteger, promover e prover o DHAA. O Brasil ratificou todos os tratados de direitos humanos internacionais, inclusive o PIDESC que contempla explicitamente o DHAA. No caso do Direito à Alimentação Adequada, ele terá que ser realizado progressivamente, isto é, de forma crescente e contínua. Os Estados têm a obrigação de criar todas as condições para anualmente irem ampliando a disposição de recursos humanos e financeiros para garantir a implementação de um conjunto de políticas públicas que apontem para efetivação crescente e contínua desse direito. Nos casos de estados não terem condições próprias devido à pobreza extrema, conflitos ou catástrofes naturais, a comunidade de países signatários do PIDESC tem a obrigação de cooperar internacionalmente, como o fez recentemente o Brasil em relação ao Haiti, Ruanda e outros países da África.

No Brasil, a partir da realização da Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (1986) e das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (II CNSAN 2004 e III CNSAN 2007), fortaleceu-se o princípio da alimentação como um direito de cidadania, no horizonte dos desdobramentos específicos da Constituição Federal de 1988. Um marco importante na legislação brasileira foi a sanção da Lei da Renda de Cidadania (Lei nº 10.835/2004). Outro passo significativo foi a sanção da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN, Lei nº 11.346/2006), que incorpora os princípios dos instrumentos internacionais sobre o DHAA já referidos, e cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), visando assegurar o DHAA e estabelecer um conjunto de definições com diretrizes, princípios, objetivos e a própria composição do SISAN. A LOSAN estabelece que:

A alimentação adequada é um 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).

Como se pode perceber, o Brasil passa progressivamente a incorporar a dimensão dos direitos humanos em seu ordenamento legal, particularmente o Direito Humano à Alimentação Adequada. Inclusive, neste momento tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Emenda Constitucional (PEC 047/2003), que visa incluir o direito à alimentação no artigo 6º da Constituição Federal, pondo este direito em condição de igualdade jurídica com os demais direitos fundamentais como a educação, a saúde e a habitação. O projeto já foi aprovado em dois turnos no Senado e em primeiro turno na Câmara Federal, faltando apenas uma votação na Câmara, o que poderá ocorrer ainda neste ano, para então ser promulgado e virar direito constitucional explícito.

Na sequência da LOSAN, diversos estados (AP, BA, DF, MA, MG, PB, PE, PI, PR, RJ e RS) já possuem sua legislação específica (LOSAN estadual), que facilita a exigibilidade do DHAA no âmbito estadual. Contudo, como dizia o Betinho, “quem tem fome tem pressa”. A existência de leis não significa que elas estejam sendo efetivadas nos diferentes espaços. Por isso, ao mesmo tempo em que se avança no arcabouço legal é preciso continuar avançando no fortalecimento das organizações e movimentos sociais populares, que são instrumentos de mobilização e pressão política importantíssima pela realização e efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada, sem os quais esta efetivação tende a se tornar lenta e burocrática.

## **1.2. Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada**

Em conformidade com o artigo 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Comentário Geral nº 12 define três obrigações fundamentais dos Estados em relação à realização do DHAA, quais sejam: respeitar, proteger e promover, esta última também contempla a obrigação de prover. A obrigação de respeitar consiste em o Estado, em hipótese alguma, tomar quaisquer medidas que possam bloquear o acesso livre e permanente à alimentação adequada. A obrigação de proteger requer que o Estado seja ativo no sentido de tomar todas as medidas possíveis para evitar que terceiros (empresas ou indivíduos) privem as pessoas de seu direito à alimentação. Por sua vez, a obrigação de promover requer que o Estado seja proativo na implementação de um conjunto de programas e projetos (como políticas de reforma agrária e geração de emprego e renda) que incrementem o acesso das pessoas aos meios e recursos que garantam o acesso contínuo aos alimentos. Por fim, sempre que as pessoas estiverem impossibilitadas de acessar aos recursos para garantir sua própria alimentação, por razões alheias à sua vontade (desastres naturais, calamidades, intempéries, conflitos graves, etc.), o Estado tem a obrigação de satisfazer ou prover esse direito.

À medida que ficam clara as obrigações do Estado, pode-se avançar na explicitação dos meios previstos na legislação para garantir a exigibilidade do DHAA. Antes, porém, cabe ressaltar que a exigibilidade é a capacidade dos titulares de direito exigirem que sejam cumpridos os preceitos já consagrados nos tratados, acordos, convenções e outras leis referentes ao Direito Humano à Alimentação Adequada. Como o Estado brasileiro ratificou os tratados e acordos internacionais sobre o DHAA, também assume a obrigação de adotar todos os instrumentos que são necessários para alcançar essa exigibilidade no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, tanto na esfera federal, quanto nas estaduais e municipais. Esses meios de exigibilidade podem ser: administrativos, político-administrativos, políticos, quase judiciais e judiciais.

Os meios administrativos consistem nos sujeitos de direitos exigirem seus direitos nos organismos públicos que são diretamente responsáveis pela

garantia dos direitos (postos de saúde, INCRA), podendo inclusive entrar com recursos administrativos nas ouvidorias públicas. Os meios político-administrativos se referem à exigência de direitos junto aos organismos de gestão do Executivo que são responsáveis pela elaboração e implementação de programas e projetos em SAN, mas também junto ao Legislativo para que elabore leis que garantam o DHAA ou para que os parlamentares fiscalizem os atos do Executivo no que se refere à execução de políticas públicas. Por sua vez, os meios políticos resultam das ações dos movimentos e organizações sociais, fóruns e redes que reivindicam seus direitos através da mobilização e pressão política e social.

Os meios quase judiciais são a possibilidade dos titulares de direitos exigirem o respeito, a proteção, a promoção e o provimento de seus direitos junto ao Ministério Público e à Defensoria Pública. Esses órgãos não fazem parte diretamente do Poder Judiciário, mas podem acionar a Justiça ou então cobrar soluções diretas das administrações públicas, por exemplo, através de Termos de Ajustamento de Conduta. Finalmente, os meios judiciais consistem na possibilidade dos titulares de direitos reclamarem seus direitos perante um juiz ou Tribunal. Um modo utilizado é a Ação Civil Pública, que geralmente visa defender direitos coletivos de grupos e comunidades cujos direitos são violados. Entre as formas de exigibilidade, esta última é a menos utilizada por ser bastante onerosa e lenta diante da urgência dos titulares de direitos.

# **3. Interfaces entre Segurança Alimentar e Nutricional, Direito Humano à Alimentação Adequada e Soberania Alimentar**

Nos capítulos anteriores aprofundamos as noções de Segurança Alimentar e Nutricional e Direito Humano à Alimentação Adequada. Agora vamos levantar alguns elementos que ajudam a compreender a Soberania Alimentar e, na sequência, faremos um esforço de inter-relação entre estes três conceitos fundamentais no campo da alimentação e na gestão dos equipamentos públicos de Segurança Alimentar e Nutricional.

## **1.1. Contextualização**

Se fizermos uma breve retrospectiva histórica, poderemos perceber que em 1946 o sociólogo Josué de Castro, cujo centenário de nascimento celebramos gloriosamente em 2008, já denunciava que a fome epidêmica e endêmica não era resultado de problemas naturais e climáticos, nem de baixa fertilidade do solo, mas sim, evidenciava um problema de ordem social e política, enraizado na pobreza e na miséria do povo. Para ele a “fome é um flagelo produzido por homens contra outros homens”(CASTRO, 1946). É, portanto, um problema político, cuja superação, necessariamente, passa pela ação política do Estado no sentido de criar condições de acesso à terra e à renda para a população garantir sua própria alimentação. Por influência dos países centrais, o governo brasileiro e muitos outros governos procuraram responder ao problema levantado com a introdução da chamada “Revolução Verde”, que foi uma es-

pécie de campanha de modernização da agricultura mediante o uso intensivo de máquinas, fertilizantes químicos e agrotóxicos para aumentar a produção, e, conseqüentemente, a humanidade acabaria com a fome. Introduziu-se, assim, um modelo agroexportador centrado nas monoculturas, especialmente da soja, eucalipto, cana-de-açúcar e nos transgênicos, que não favorece a autonomia alimentar, ao contrário, agrava a dependência.

Mais de meio século já passou e podemos observar que a produtividade física por hectare realmente aumentou muito e a produção mundial de alimentos quase quadruplicou, enquanto a população mundial somente duplicou. A safra 2008/2009 atingiu novo recorde de 2,3 bilhões de toneladas de cereais e a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) estima que será necessário aumentar em 70% este volume de produção até 2050 para alimentar os 9 bilhões de seres humanos que comporão a população mundial até aquele ano. Ao mesmo tempo, neste período houve uma grande concentração das empresas e do capital, cada vez mais internacionalizadas, de modo que 30 conglomerados transnacionais controlam a maior parte da produção, da industrialização e do comércio agrícola mundial, 10 delas detêm 67% das patentes de sementes e fertilizantes e uma delas (Monsanto) controla 86% das sementes transgênicas no mundo. O resultado disso é que 1.020 bilhão de seres humanos passam fome no mundo e, segundo a FAO, há uma propensão de aumentar este número se não houver medidas consistentes por parte dos governos em todo mundo para alterar esta situação.

Atualmente mais de setenta países do hemisfério Sul, especialmente na África e na América Latina, são dependentes da importação de produtos agrícolas e não conseguem alimentar adequadamente sua população. Em mais de 30 deles ocorreram ou ocorrem conflitos sociais na disputa por alimentos. Com isso, perderam sua autonomia política e econômica, bem como sua auto-suficiência alimentar, ficando vulneráveis às instabilidades da produção e da especulação dos preços internacionais. Para agravar ainda mais a situação, a maioria dos alimentos chegam aos supermercados com resíduos de agrotóxicos e altamente padronizados, pois dessa forma as empresas produtoras ganham em escala e nos lucros. Essa padronização dos alimentos quebra um princípio fundamental de que os alimentos devem ser produzidos de acordo com a natureza e com o modo de vida das pessoas, uma vez que fazem parte da cultura e dos hábitos de cada povo. O Brasil ainda detém entre 15 a 20% da biodiversidade mundial que é fundamental para garantir esses modos de vida. Com o agravamento da crise alimentar se intensifica uma tensão entre a defesa do uso dos alimentos para garantir o DHAA e, por outro lado, a defesa de seu simples uso para a produção de agrocombustíveis e como mercadoria/*commodities* nas bolsas de valores. Outra preocupação intensa é que em diversos países, mas também em inúmeras regiões e municípios brasileiros o povo depende de alimentos produzidos em outras regiões e estados, o que onera os preços devido ao transporte, aumenta o desperdício e baixa a qualidade dos alimentos, especialmente por não serem culturalmente adequados.

## 1.2. E como fica a Soberania Alimentar?

Essa situação brevemente descrita evidencia que muitos países, regiões e municípios, também dentro do Estado brasileiro, vivem sem Soberania Alimentar e outros tantos vivem com sua Soberania Alimentar ameaçada pelos fatores já considerados. Pois, um país ou região somente é soberano quando tem autonomia para decidir, livre de qualquer forma de pressão, sobre sua política econômica, social, ambiental e cultural. Essa concepção encontra respaldo no artigo 1º do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, da ONU, que proclama:

1. Todos os povos têm o direito à autodeterminação. Em virtude deste direito estabelecem livremente a sua condição política e, desse modo, providenciam o seu desenvolvimento econômico, social e cultural.

2. Para atingirem os seus fins, todos os povos podem dispor livremente das suas riquezas e recursos naturais, sem prejuízo das obrigações que derivam da cooperação econômica internacional baseada no princípio de benefício recíproco, assim como do direito internacional. Em caso algum se poderá privar um povo dos seus próprios meios de subsistência (PIDESC, 1966, art. 1º).

Por sua vez, esses meios de subsistência devem fundar-se em bases sustentáveis ambiental, econômica, social e culturalmente. E, o que podemos perceber com frequência é que tais bases estão ficando cada vez menos sustentáveis, de modo a comprometer a vida dos seres humanos e também de toda criação.

O *Foro Mundial de Soberania Alimentaria*, realizado em 2001 na cidade de Havana, definiu que:

Soberania Alimentar é o “direito dos países definirem suas próprias políticas e estratégias de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam a alimentação para toda a população, respeitando as múltiplas características culturais dos povos.

Esta compreensão continua sendo usada como referência nos diferentes espaços e elaborações, inclusive na legislação brasileira.

Com base nessa contextualização mais ampla, podemos dizer que a Soberania Alimentar é o direito de um povo e de uma nação de decidir sobre suas políticas estratégicas, bem como suas formas e condições de produzir, comercializar e consumir seus alimentos. Ela implica que o Estado, em todos os seus níveis de governo, empreenda esforços no sentido de respeitar, proteger e garantir a autonomia dos povos em toda cadeia alimentar. Igualmente requer que as políticas internas de SAN sejam planejadas e executadas de modo a

garantirem a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada e que cada povo tenha seu direito de preservar seus modos tradicionais de produção alimentar e seus hábitos e práticas alimentares.

Portanto, a Soberania Alimentar consiste também no direito de todos os povos participarem das decisões políticas de seu país no que se refere à produção, transformação, distribuição e consumo de alimentos, a fim de que toda a cadeia alimentar esteja em sintonia com os princípios e diretrizes dos direitos humanos de cada povo, num profundo respeito à diversidade cultural e diferentes modos de vida. Pois, cada sociedade constrói historicamente seu modo de vida, cujas tradições e práticas alimentares se constituem em um de seus patrimônios culturais e favorecem para que as pessoas se reconheçam como integrantes do mesmo tecido social de cada povo.

### **1.3. Possíveis interfaces entre DHAA, SAN e Soberania Alimentar**

Conforme já estudamos anteriormente, o Direito Humano à Alimentação Adequada tem sua centralidade na garantia do acesso físico e econômico aos alimentos. A Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, que incorpora os princípios do DHAA, enfatiza a qualidade, a quantidade e a regularidade do acesso aos alimentos de modo sustentável e permanente. Por sua vez, a Soberania Alimentar consiste fundamentalmente no direito dos povos definirem suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos de acordo com cada cultura e região. Desta forma ela também está vinculada à necessidade de uma ampla reforma agrária que garanta as condições estruturais e a autonomia territorial para o povo produzir seus alimentos e aponte para a construção de novos referenciais de sociedade.

A Soberania Alimentar está estreitamente relacionada às relações econômicas e ao comércio internacional, que precisam ser reguladas pelos Estados, sob pena de desequilibrarem a produção e o abastecimento interno de cada país. Os resultados da desregulação dos sistemas alimentares não só acarretam a destruição dos sistemas nacionais e locais, como também padronizam hábitos alimentares e tornam as populações de diversas regiões dependentes de alimentos que não lhes são culturalmente adequados. Isto mostra que é difícil e praticamente impossível conceber e trabalhar com os conceitos de forma isolada e independente, pois os três interagem continuamente.

De modo algum queremos afirmar que estes três grandes conceitos no campo da alimentação têm o mesmo significado. Pelo contrário, o respeito a essa diversidade de concepções, inclusive, enriquece e amplia a compreensão de uma enormidade de práticas desenvolvidas pelos atores sociais nos diferentes espaços sociais e governamentais. Cada um destes conceitos tem sua especificidade, mas existe uma ligeira relação que poderíamos chamar

de relação de interdependência entre eles. O DHAA, por exemplo, implica na compreensão do acesso ao alimento como um direito humano fundamental para garantir a dignidade humana; a SAN explicita um conjunto de condições e características que precisam ser garantidas para que haja uma alimentação adequada e saudável; finalmente, a Soberania Alimentar enfatiza a importância da autodeterminação política e econômica de cada país, cada povo e cada território na definição soberana de seus sistemas alimentares de acordo com seus hábitos e tradições culturais. Portanto, as três concepções se desdobram em articulações e práticas que, cada uma a seu modo, visam garantir melhor qualidade de vida e cidadania ao povo.

Nesse contexto, somos desafiados a respeitar as especificidades conceituais e as práticas político-organizativas que se articulam e, ao mesmo tempo, decorrem do DHAA, da SAN e da Soberania Alimentar. Mas somos igualmente desafiados a envidar esforços no sentido de identificar e potencializar sinergias e práticas de organização e gestão em SAN, DHAA e Soberania Alimentar que se complementem e se inter relacionem em vista de um macro objetivo comum que é a defesa e a promoção da vida digna para todos os povos.

## **4. Políticas Públicas Sociais e Segurança Alimentar e Nutricional**

Nas últimas três décadas vivemos um processo intenso de mobilização e participação popular que ressurgiu com a queda gradual do regime militar e a ascensão da democracia e das organizações da sociedade civil. Esse movimento teve um momento forte que convergiu em torno da mobilização pela Assembléia Nacional Constituinte e a promulgação da Constituição Federal de 1988.

A Carta Magna foi também denominada de Constituição Cidadã, justamente porque catalisou e incorporou um conjunto de demandas decorrentes de iniciativas populares, especialmente na área social. O seu artigo 6º contempla o que comumente chamamos de direitos sociais como: o trabalho, a moradia, a saúde, a educação, a previdência social, a segurança, o lazer e a proteção à maternidade e à infância. Desde então esses direitos, já assegurados nos acordos e tratados de direitos humanos internacionais, se constituíram em direitos humanos fundamentais de todos os brasileiros e brasileiras, ao mesmo tempo em que se tornaram obrigações do Estado brasileiro.

Essas obrigações constitucionais adquirem efetividade à medida que o Estado brasileiro, em todos os níveis de governo, traduz esses direitos em políticas públicas sociais, mediante a implementação de programas e projetos concretos que garantam de modo progressivo a realização da dignidade humana de toda população, especialmente daqueles e daquelas que vivem sob algum grau de vulnerabilidade social. Contudo, a adoção de tais políticas por parte do Estado não ocorre de forma espontânea, mas sim, como resultado de longos anos de organização, mobilização e pressão das organizações e movimentos sociais no processo de construção, proposição e deliberação dessas

políticas, como também no controle social de sua implementação, através do monitoramento dos programas e projetos sociais.

Neste texto vamos desenvolver brevemente o que são políticas públicas sociais e a seguir vamos adentrar mais especificamente na Política de Segurança Alimentar e Nutricional, seus fundamentos legais e o processo de construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional que está em andamento.

### **1.1. O que são Políticas Públicas Sociais?**

As políticas públicas sociais constituem um conjunto de ações governamentais que são desenvolvidas através de programas e projetos que devem propiciar a realização dos direitos humanos, garantindo condições de vida digna e equânime a todas as pessoas, indistintamente. De modo ainda mais concreto, podemos dizer que são as políticas que devem assegurar à população o exercício de sua cidadania. Entre as principais políticas encontram-se aquelas voltadas à educação, saúde, trabalho, habitação, assistência social, previdência social, justiça, segurança, agricultura, alimentação, saneamento e meio ambiente.

Ao afirmar que as políticas públicas sociais são ações governamentais entendemos que elas requerem a intervenção do Estado, tanto na sua formulação quanto em sua implementação e avaliação, a fim de garantir certos padrões de proteção social à população. Neste sentido, conforme Höfling (2009), elas não são neutras. No fundo das decisões tomadas, das escolhas feitas, dos métodos definidos para a sua implementação e dos modelos de monitoramento e avaliação aplicados, estão implícitas ou explícitas estratégias de intervenção governamental. Ou seja, na implementação dessas políticas se expressa uma concepção e um contorno de Estado no interior do qual as políticas sociais ocorrem em contextos históricos específicos. O Estado aqui, na visão de Offe (1991), é entendido como as instituições permanentes e estruturantes que conformam e viabilizam as ações do governo. E o governo constitui um conjunto de programas e projetos que uma parte da sociedade (partido ou aliança de partidos) apresenta para a sociedade e, ao tornarem-se vitoriosos nas eleições, passam a configurar-se em orientação política da ação desse governo que, por um determinado período, assume e desempenha as funções de Estado no nível de governo que lhe corresponde (federal, estadual ou municipal). Portanto, de acordo com Höfling (2009), as políticas públicas sociais podem ser entendidas como “o Estado em ação”, não podendo serem reduzidas a políticas estatais, mas sim acessíveis aos que delas necessitam como sujeitos de direitos.

A partir dessa compreensão podemos dizer que as políticas públicas sociais expressam uma visão de Estado que está em constante disputa. Há

poucos anos atrás, nos governos Collor e FHC, por exemplo, as políticas eram construídas na lógica de um movimento privatista, de corte neoliberal, que concebe as conquistas sociais como demonstração das exigências do próprio mercado que tende a se impor como força absoluta. Tais políticas, para Silva (2009), ainda que sejam chamadas de políticas públicas, por estarem ancoradas na concepção neoliberal, não são políticas sociais, porque servem a interesses restritos de grupos privados. As políticas públicas sociais, necessariamente, devem contemplar os diferentes segmentos sociais, mas especialmente aqueles que carecem de diferentes recursos e condições para viver com dignidade.

No atual governo essa disputa de concepções também está instalada, mas prevalece uma sensibilidade que se traduz em opção política de tornar as políticas públicas efetivamente sociais. É relativamente fácil avaliar diversas políticas públicas sociais implementadas em âmbito federal e perceber qual é a concepção de Estado e de políticas sociais que sustenta tais ações e programas de intervenção. Pois, visões diversificadas de sociedade, de Estado e de políticas sociais geram projetos e programas diferentes de intervenção do Estado nas áreas sociais. E na área da alimentação tivemos avanços expressivos nos últimos anos, graças à mobilização social e à opção política do governo no sentido de colocar a Segurança Alimentar e Nutricional como uma prioridade nacional que vem sendo efetivada através das políticas públicas gerais e específicas.

## **1.2. Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil<sup>2</sup>**

O processo de construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNAN) faz parte de inúmeras conquistas na área de SAN no Brasil, resultantes da dinâmica de mobilização dos atores sociais que caracteriza a história recente das últimas décadas. O país passou por regime autoritário, transição para a democracia, *impeachment* de Presidente, abertura de mercados e, mais recentemente, por uma nova retomada do papel estratégico do Estado na economia e em outras questões fundamentais para o desenvolvimento. Esses tempos também foram marcados pela preocupação de intelectuais com a fome epidêmica e endêmica e por um crescente envolvimento de ativistas políticos e de movimentos e organizações sociais com as lutas pela Segurança e a Soberania Alimentar. No entanto, muitas das análises de Josué de Castro, que em 1946 denunciou o flagelo da fome como uma situação produzida pelas pessoas e não como resultado de catástrofes naturais, continuam atuais em inúmeros espaços sociais e populares cujos atores buscam seus direitos. Ao a III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (III CNSAN), ocorrida em 2007, em Fortaleza – CE, enfatizar o respeito a hábitos alimentares condizentes com as culturas locais de populações tradicionais e especifi-

2 Este subcapítulo contou com a preciosa colaboração da nutricionista Annelise Krause e do professor Edni Oscar Schroeder, ambos da Redesan.

cas, à geração de trabalho e renda dignos, à produção ecológica de alimentos e à reforma agrária, fica evidente que a sociedade brasileira ainda enfrenta muitos desafios históricos que precisam ser enfrentados.

A preocupação em relação à condição de sobrevivência da população mais vulnerável foi denunciada por Josué de Castro no livro *Geografia da Fome*, em 1946, demonstrando que no padrão de desenvolvimento do país estava a raiz da miséria e da perda da identidade cultural da população. Josué mostrou que, assim como a fome é resultante de ações humanas, a sua superação depende, eminentemente, de decisões e ações políticas em todos os níveis e esferas de governos. Incompreendido em seu país, exilou-se na França, após ser cassado pelo regime militar brasileiro, em 1964, vindo a falecer em 1973, ainda no exílio. Sua contribuição ultrapassou as fronteiras nacionais e alcançou a dimensão internacional, com uma colaboração expressiva na direção da recém criada Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), mas também em outros espaços que até então relativizavam a necessidade de se tratar a situação da fome como um problema mundial a ser enfrentado conjuntamente pela comunidade de países.

Paralelamente ao enfraquecimento do regime militar emergiram diversos movimentos sociais, na década de 80, que se organizaram em torno de lutas específicas, mas também para reivindicar melhores condições de vida de modo mais geral. Muitos deles se articularam em torno das mobilizações pela ética e a transparência na política. Nesse contexto, Herbert de Souza, o Betinho, e outras lideranças se referenciaram nacionalmente na luta contra a fome, a miséria, e pela vida. Betinho entendia que com a perda da identidade cultural ocasionada pela exploração, o êxodo rural e a homogeneização de hábitos de consumo alimentar, se perdia também a capacidade de agir sinergicamente. Por isso, propunha uma mobilização social baseada nos princípios da igualdade, diversidade, participação, liberdade e solidariedade que pudesse contribuir para alterar e superar as mazelas históricas causadoras das injustiças sociais e da fome.

A primeira referência mais institucional sobre a Segurança Alimentar Nutricional no Brasil ocorreu em 1985, em um documento do Ministério da Saúde. Naquela época, as pessoas envolvidas com esta temática clamavam por uma Política Nacional de Segurança Alimentar e pela criação de um Conselho de Segurança Alimentar. Tal discussão foi intensa na 8ª Conferência Nacional de Saúde (8ª CNS), de 1986, que definiu as diretrizes do atual sistema de saúde público brasileiro, o Sistema Único de Saúde (SUS). A 1ª Conferência de Alimentação e Nutrição foi considerada pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição como um desdobramento da 8ª Conferência Nacional de Saúde. Propunha-se, desde então, a criação de um Conselho de Alimentação e Nutrição e de um Sistema de Segurança Alimentar em nível nacional e estadual. Por

razões que aqui não serão analisadas, foram poucos os resultados concretos daquela 1ª Conferência. A partir de então, algumas áreas relacionadas aos alimentos, como a Vigilância Alimentar e Nutricional e a Vigilância Sanitária de Alimentos, foram inseridas no âmbito das responsabilidades do SUS.

Após a primeira eleição direta para Presidente da República, em 1989, na qual foi eleito Fernando Collor de Mello, foi encaminhada por algumas organizações, entre elas, o Movimento pela Ética na Política, do qual Betinho fazia parte, uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Esta propunha sistemas de produção agroalimentar, comercialização, distribuição e consumo de alimentos de forma descentralizada, diferenciada regionalmente e com ações emergenciais paralelas. A proposta, no entanto, não foi considerada por aquele Governo. Após o *impeachment* de Collor, o Movimento pela Ética na Política definiu seu foco de ação contra a fome, criando a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida.

No Governo seguinte, de Itamar Franco, a proposta da Política Nacional de SAN foi novamente apresentada, acompanhada de um Mapa da Fome no Brasil, tornando público que neste país mais de 30 milhões de pessoas não tinham renda suficiente para se alimentar. No mesmo ano, em 1993, o Governo criou o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA Nacional), com a participação de 8 ministros de Estado e 21 representantes da sociedade civil. Já no ano seguinte realizou-se a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (I CNSAN), em Brasília, com a presença de mais de dois mil delegados e delegadas. A Conferência acentuou que a concentração da renda e da terra são as principais determinantes da fome e que sua superação passaria por medidas estruturais de redistribuição da renda no país. Logo a seguir, ao assumir seu mandato, o Governo de Fernando Henrique Cardoso suprimiu o CONSEA e criou o Comunidade Solidária para ocupar-se das questões relacionadas às demandas sociais, dentre elas aquelas relacionadas à SAN.

Em 1999, o Ministério da Saúde aprovou a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), com a previsão de diversas ações que alçam o Estado brasileiro como reconhecedor do Direito Humano à Alimentação Adequada. Durante esse período, diversas ações da sociedade civil se sucederam para sensibilizar a população e desenvolver ações efetivas de superação da fome no Brasil.

A partir de 2003, o programa Fome Zero foi instituído no início do mandato do Governo Lula, como uma estratégia de construção de implementação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Inicialmente o Governo instituiu o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) para responder às demandas de programas nesta área, que em 2004 se transformou em Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Concomitantemente, o CONSEA Nacional foi reativado e passou a ter uma atuação proeminente no sentido de introduzir a SAN na agenda pública

nacional e nas políticas públicas. Naquele ambiente correu a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (II CNSAN), em Olinda – PE, em 2004. Nela foram reafirmados os princípios e os eixos da SAN, com ênfase à garantia do acesso aos alimentos, à qualidade dos alimentos e à educação alimentar, além da necessidade do país ter uma Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) e um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Em 2004 a FAO aprovou as Diretrizes Voluntárias para a realização do direito Humano à Alimentação Adequada no contexto das políticas públicas de San, que acentuam a importância de mecanismos efuzazes de políticas públicas em SAN no âmbito nacional.

Decorrente de um processo de mobilização social desde a elaboração do Projeto de Lei até a pressão no Congresso Nacional, em setembro de 2006 o Presidente da República sancionou a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN, n. 11.346), que incorpora os princípios da legislação internacional, representa a consagração de uma concepção abrangente e intersetorial de SAN, reafirma os princípios da Soberania Alimentar e do Direito Humano à Alimentação Adequada e cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Este Sistema terá sua gestão integrada, através da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), numa compreensão de que a SAN deve ser transversal às ações das demais áreas de atuação dos governos, com destaque à participação social através do CONSEA. O capítulo das Disposições Gerais expressa bem o sentido e o alcance desta lei:

Esta Lei estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada (LOSAN, art. 1º).

Na sequência da conquista da LOSAN, as organizações e movimentos que lutam pelo direito à alimentação saudável, acessível, de qualidade, em quantidade suficiente, culturalmente adequada, de modo permanente e sustentável, têm um novo desafio pela frente: a criação e regulamentação de LOSANs em todos os estados e municípios da federação. Neste sentido, a III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (III CNSAN), realizada em 2007, em Fortaleza – CE contribuiu significativamente ao desenvolver-se em torno de três eixos temáticos: a SAN nas estratégias nacionais de desenvolvimento; a Política Nacional de SAN e; o Sistema Nacional de SAN. Igualmente definiu que a Política Nacional de SAN deve contemplar as seguintes diretrizes: promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável; estruturação de sistemas justos, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos e; a instituição de processos permanentes de educação e capacitação em SAN e DHAA. A III

Conferência teve, ainda, o cuidado de frisar que as políticas de SAN devem ser construídas com a participação ativa e contemplar a diversidade de povos e demandas, desde agricultores familiares, trabalhadores rurais sem terra, desempregados, mulheres, jovens, negros, índios, comunidades tradicionais, quilombolas, catadores de materiais recicláveis e tantos outros.

Em 2009 o CONSEA vem desenvolvendo um intenso debate nas comissões e em plenária em torno da construção da Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSAN) em estreita articulação com o processo de construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Cabe frisar que o CONSEA é participante ativo em todo processo de construção da PNSAN e do SISAN, mas que a responsabilidade pela construção e implementação destes instrumentos de políticas públicas sociais é do Governo, através da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN, art. 10, III). Em conformidade com o cronograma de construção destes processos no âmbito do CONSEA e da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, tanto a PNSAN quanto o SISAN serão submetidas à aprovação nas instâncias de governo até o final de 2009, constituindo-se em mais um marco histórico no processo de consolidação da SAN no contexto de realização do Direito Humano à Alimentação Adequada.

### **1.3. Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**

Conforme já afirmamos anteriormente, a Lei nº 11.346/2006 (LOSAN) criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Este Sistema será o meio através do qual o poder público, em todas as suas esferas e com ampla participação da sociedade civil, formulará um conjunto de ações do Estado para garantir a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada e da Segurança Alimentar e Nutricional dos diferentes segmentos da população. A Lei afirma que:

A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional da população far-se-á por meio do SISAN, integrado por um conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, afetas à segurança alimentar e nutricional e que manifestem interesse em integrar o Sistema, respeitada a legislação aplicável LOSAN, art. 7º).

Na sequência, a mesma Lei (art. 8º) define quatro princípios fundamentais que deverão reger o SISAN:

a) Universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada e saudável a toda população que dela necessita;

b) Garantia da preservação da autonomia e do respeito à dignidade das pessoas;

c) Participação social em todo processo de formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle dos planos de SAN em todas as esferas de governo;

d) Transparência dos programas, das ações e dos recursos públicos e privados, bem como dos critérios para a sua concessão.

A LOSAN também define os diferentes órgãos e instâncias sociais e gestores públicos que integram o SISAN, dentre eles, o CONSEA, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), órgãos e entidades da União, do Distrito Federal, dos estados, dos municípios e de instituições privadas afins à SAN que queiram participar da construção do Sistema.

Com base nestes princípios mais amplos, nas definições dos integrantes do SISAN e respeitadas as prerrogativas da CAISAN, o CONSEA exerce um papel proativo no debate sobre o processo de construção do SISAN, considerando as visões da sociedade civil, dos gestores governamentais e valorizando as contribuições provindas das experiências locais, municipais, estaduais e nacionais. Inclusive, na organização estrutural do CONSEA Nacional foi contemplada a criação da Comissão Permanente 1, com a responsabilidade mais direta de acompanhar a Regulamentação e Institucionalização do SISAN. Indubitavelmente, é de fundamental importância que o SISAN seja construído, de baixo para cima, e se efetive como um sistema público e social intersetorial, com ampla participação social, que articule e coordene as políticas públicas de SAN e a ação do Estado em vista do cumprimento de sua finalidade explicitada pela LOSAN, que é de assegurar a realização do DHAA. Entre os objetivos do SISAN (art. 10) podemos destacar:

a) Formular e implementar o Plano e a Política de Segurança Alimentar e Nutricional;

b) Estimular a integração dos esforços e sinergias entre governo e sociedade civil em todas as fases do processo de construção e implementação do Plano e da Política de SAN;

c) Promover a articulação entre as esferas de governos e possibilitar a gestão compartilhada e intersetorial das políticas públicas de SAN;

d) Promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da SAN no País.

O processo de construção do SISAN se estenderá ao longo de 2009 e 2010. Como se trata da construção de um Sistema intersetorial (não único), podemos imaginar quão complexa é essa tarefa que envolve gestores públicos das três esferas de governo e os diferentes segmentos da sociedade civil em sua construção e implantação. Entre os elementos estruturais indispensáveis que farão parte do SISAN que já foram apontados na III CNSAN e, de alguma forma, também vêm expressos na LOSAN, estão:

- a) Os pressupostos, diretrizes e fundamentos do Sistema;
- b) Os mecanismos de organização do Sistema e a relação entre os entes federados;
- c) A organização do Sistema, com os Conseas, as Conferências de SAN, a participação social e o controle social;
- d) A participação de entidades privadas no Sistema;
- e) A implementação do Sistema e a importância da construção da política e dos planos de SAN nas diferentes esferas de governo e a intersectorialidade;
- f) As possíveis portas de entrada do Sistema;
- g) A dotação orçamentária para o funcionamento do Sistema;
- h) As formas de exigibilidade do DHAA;
- i) O monitoramento da implementação da LOSAN e indicadores de SAN.

Por fim, acentuamos a importância dos gestores públicos e das organizações e movimentos sociais buscarem informações e se envolverem efetivamente desde os municípios neste processo de construção do que poderíamos chamar de um dos mais ousados sistemas de políticas públicas sociais. A qualidade e a efetividade deste Sistema residem tanto na capacidade de envolvimento dos diferentes atores governamentais e sociais no processo de construção, quanto na implementação dos planos e das políticas de SAN articulados neste Sistema. Eis uma bonita e árdua tarefa da qual não podemos nos eximir como atores sociais e gestores públicos de políticas, programas e ações de Segurança Alimentar e Nutricional.

# 5. Principais Políticas e Programas em Segurança Alimentar e Nutricional

## 5.1. Contextualização

No Brasil temos uma experiência relativamente recente no campo das políticas públicas sociais. Elas receberam um impulso significativo com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a conseqüente implementação de diversas políticas e ações nas diferentes áreas sociais. No entanto, elas cresceram expressivamente, em extensão e abrangência, no período do Governo Lula, de modo que, progressivamente, vêm abrangendo diferentes áreas e grupos sociais, especialmente aqueles que vivem em situação de pobreza e vulnerabilidade social.

Atualmente, em âmbito federal, diversos ministérios estão desenvolvendo um amplo espectro de políticas públicas. Isto vem gerando uma demanda crescente por parte de organizações sociais e gestores públicos para que haja maior intersetorialidade e integração entre as diversas políticas e programas. De alguma forma esta integração já vem ocorrendo em algumas áreas, inclusive com estímulo do próprio presidente Lula, que insiste para que se avance na criação de uma ampla rede de proteção social. Na área específica da alimentação vêm sendo empreendidos esforços no sentido de implementar as políticas de SAN numa perspectiva intersetorial e interministerial, com ênfase à criação e instalação da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), composta por 17 ministérios e órgãos públicos federais. A CAISAN exerceu um papel proativo na realização de um balanço das ações do governo em SAN, que foram apresentadas e debatidas na III Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional + 2, realizada em Brasília em setembro/outubro deste ano. Igualmente tem um papel proeminente na condução dos processos de

construção e implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em curso ao longo dos próximos anos.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) foi criado em 2004, com a missão de promover o desenvolvimento social através da implementação de um conjunto de políticas, programas e ações que fazem parte das estratégias do Governo Federal para enfrentar o problema da fome e da exclusão social a partir da concepção de que estas questões precisam ser encaradas como prioridade de política nacional. As ações desenvolvidas pelo Ministério abrangem as áreas da Segurança Alimentar e Nutricional, políticas públicas de assistência social, renda de cidadania e ações de geração de oportunidades para a inclusão produtiva das pessoas em situação de pobreza.

Neste processo de mudanças sociais em curso é inquestionável o papel estratégico e indutor do Governo Federal, através da implementação das políticas públicas sociais. No entanto, o artigo 1º da Constituição de 1988 confere uma importância fundamental aos municípios brasileiros como entes públicos constitutivos da República Federativa do Brasil e partícipes ativos na viabilização de condições econômicas, políticas, sociais e culturais para que toda população tenha vida digna e exerça sua cidadania. Esta compreensão se desdobra em compromissos e responsabilidades institucionais que se traduzem em pactos federativos e parcerias entre as esferas de governo na realização de políticas sociais. Na atualidade muitos municípios implantam programas e políticas impulsionadas pelo Governo Federal, mas ousam ampliá-las e complementá-las com programas e políticas financiados com recursos públicos municipais e estaduais. Tal complementariedade entre as políticas e entre as esferas de governo contribui para que estes municípios se destaquem entre os municípios brasileiros nas iniciativas que efetivamente contribuem para a superação das situações de insegurança alimentar e pobreza no Brasil, mediante a promoção de políticas públicas.

A seguir elencamos um conjunto de políticas e programas que estão sendo implementadas pelo Governo Federal na perspectiva da efetivação da SAN. Antes, porém, lembramos que de acordo com a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), na América Latina e Caribe existem, pelo menos, 86 programas e políticas em SAN, das quais mais de 50 vêm sendo implantadas no Brasil. Muitas delas estão sendo desenvolvidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, outras são desenvolvidas por outros ministérios, como o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Ministério da Educação, mas cresce o número de políticas e programas que são desenvolvidas conjuntamente por diversos ministérios e órgãos públicos, num processo de otimização de recursos humanos e financeiros e de fortalecimento da intersectorialidade. Da parte do CONSEA e das organizações

da sociedade civil há forte insistência para que estes e vários outros programas e ações sejam institucionalizados e se constituam em políticas públicas de Estado. Desta forma elas ultrapassariam a provisoriedade das políticas de governo e alcançariam um caráter permanente de políticas de Estado. Não pretendemos esgotar as informações sobre os programas e ações em SAN, mas tão somente proporcionar uma visão sintética e indicar os caminhos de acesso às informações às pessoas interessadas em conhecer melhor algumas destas políticas e programas.

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

O PAA, também chamado de “Compra Direta”, é um programa de compra direta de alimentos produzidos por agricultores familiares e distribuídos a entidades civis sem fins lucrativos que os redistribuem às pessoas que vivem em situação de insegurança alimentar. Tem por objetivo estimular a pequena produção agropecuária familiar, através da compra do produto sem licitação, obedecendo um critério referencial de preço de mercado, não devendo ser nem superior, nem inferior.

Para participar do programa as prefeituras devem se habilitar mediante o preenchimento de edital público. Se aprovado, é necessário que apoiem institucionalmente a criação ou o fortalecimento dos Conseas ou conselhos afins, ajudem os agricultores familiares a se organizar, planejem a compra e a distribuição, cuidem da conservação e do preparo dos alimentos, além de identificar e indicar as famílias e entidades que receberão os alimentos.

Com este programa o Governo Federal incentiva a produção agropecuária familiar ao garantir a compra do produto (até R\$ 3.500,00 por família/ano) e ajuda a superar a fome ao doar os alimentos às entidades integrantes da Rede de Proteção e Promoção Social que se encarregam de fazer a distribuição às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. Com isso, promove o desenvolvimento socioeconômico e a dignidade humana, além de incentivar e apoiar a implantação de pequenas unidades de produção e distribuição de alimentos.

*Maiores informações:* [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)

[http://www.conab.gov.br/conabweb/agriculturaFamiliar/paa\\_o\\_que\\_e.html](http://www.conab.gov.br/conabweb/agriculturaFamiliar/paa_o_que_e.html)

## **5.3. Programa Restaurantes Populares (PRP)**

Os Restaurantes Populares conjugam ações que visam a educação alimentar, contribuindo na superação da fome e na conscientização para evitar o desperdício. São unidades de alimentação e nutrição que contribuem na promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada ao produzir e distribuir refeições saudáveis aos trabalhadores urbanos em situação de insegurança alimentar ou que possuem renda insuficiente para se alimentar de outras formas.

Estes são um instrumento eficiente na redução do número de pessoas em situação de insegurança alimentar através da oferta de refeições saudáveis a preços subsidiados e acessíveis (ao custo de R\$ 1,00). A quantidade mínima varia entre 400 e 1.000 refeições diárias servidas em cada unidade. A administração das unidades cabe ao poder público local. Os restaurantes são direcionados para serem implantados em municípios com mais de 100 mil habitantes e em locais de grande circulação e movimentação diária de pessoas que os frequentem. O MDS apóia a construção e/ou a reforma das instalações prediais, a aquisição de equipamentos, o suporte técnico e o acompanhamento. Para receber o auxílio do MDS é necessário que a prefeitura responda aos requisitos explicitados no Edital público.

*Maiores informações:* <http://www.mds.gov.br>

*E-mail:* [restaurantes.populares@mds.gov.br](mailto:restaurantes.populares@mds.gov.br)

#### **5.4. Programa de Cozinhas Comunitárias (PCC)**

Este programa visa ampliar a oferta de refeições adequadas nutricionalmente, contribuindo para a redução do número de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. As cozinhas são uma espécie de mini-restaurantes populares que contribuem para a inclusão social, bem como para o fortalecimento da ação coletiva e da identidade comum. Estes equipamentos públicos são fornecidos pelo MDS em parceria com as prefeituras. Podem ser instalados em municípios com mais de 50.000 habitantes e devem atender exclusivamente famílias carentes que estejam devidamente cadastradas, contribuindo, assim, no processo de conscientização alimentar e inserção social. Cada unidade deve viabilizar uma produção mínima em torno de 200 refeições diárias.

As pessoas que se encontram em situação considerada de risco e vulnerabilidade alimentar podem acessar essas cozinhas. As refeições aí servidas devem ser gratuitas ou, no máximo, comercializadas a um preço acessível (R\$ 1,00). Para as prefeituras viabilizarem Cozinhas Comunitárias em parceria com o MDS elas precisam formalizar seu interesse através de encaminhamento de projetos ao MDS, que fará avaliação técnica das condições de instalação e viabilização dos equipamentos.

*Maiores informações:* <http://www.mds.gov.br>

*E-mail:* [bancodealimentos@mds.gov.br](mailto:bancodealimentos@mds.gov.br)

#### **5.5. Programa Bancos de Alimentos (PBA)**

Os Bancos de Alimentos visam estimular e promover a educação alimentar consciente, valorizando o aproveitamento dos alimentos e o seu valor nutritivo. Os bancos contribuem com o abastecimento alimentar de redes de promoção e proteção social, contribuindo, desse modo, com a diminuição da fome e da desnutrição das populações em situação de vulnerabilidade alimentar.

Este programa arrecada os alimentos que estejam em condições adequadas para o consumo humano, através da articulação com a rede convencional de comercialização, armazenagem e processamento de alimentos. Após a análise, classificação e embalagem, os alimentos são destinados às entidades sem fins lucrativos que fazem a distribuição (em forma de refeições diárias) gratuita para as pessoas em situação de vulnerabilidade alimentar e nutricional. Em muitos municípios os Bancos de Alimentos fornecem alimentos aos Restaurantes Populares e às Cozinhas Comunitárias, numa estreita relação de parceria. O Programa é aberto à participação de entidades de assistência social e outros programas de alimentação e nutrição da rede municipal. Assim como os programas anteriores, o poder público local interessado em instalar um Banco de Alimentos deve inscrever-se junto ao MDS e cumprir os critérios para a sua instalação.

*Maiores informações:* <http://www.mds.gov.br>

*E-mail:* [bancodealimentos@mds.gov.br](mailto:bancodealimentos@mds.gov.br)

## **5.6. Programa de Agricultura Urbana**

Este programa conta com ações que promovem a produção familiar de alimentos de forma comunitária, com uso de tecnologias de bases agroecológicas em espaços urbanos e periurbanos. Destina-se a moradores urbanos e periurbanos contemplados com os programas sociais do MDS.

As ações do Programa visam consolidar a cultura da agricultura urbana, melhorando o auto-abastecimento alimentar das famílias e comunidades engajadas, conscientizando sobre a importância da melhoria da dieta alimentar e da renda complementar proveniente da venda dos alimentos produzidos. Portanto, é um programa que visa a produção familiar de alimentos para o autoconsumo, podendo o excedente ser comercializado para melhorar a renda familiar. Inicialmente este programa está voltado aos municípios das regiões metropolitanas, mas há demandas crescentes para que ele seja expandido para cidades menos populosas e pequenas.

*Maiores informações:* <http://www.mds.gov.br>

## **5.7. Programa Cisternas**

A cisterna é uma tecnologia popular para a captação e armazenamento de água da chuva e é vista como um componente fundamental para garantir a Segurança Alimentar e Nutricional para as famílias de baixa renda. Representa uma solução de acesso a recursos hídricos para a população rural do semi-árido brasileiro que sofre com os efeitos das secas prolongadas. As famílias colaboram na construção das cisternas, recebem capacitação sobre manejo da água e cuidados com a cisterna e são selecionadas e mobilizadas por meio de comissões ou conselhos municipais. O programa conta com o trabalho de uma ampla rede de articulação e mobilização social, constituída por cerca de 750

organizações da sociedade civil que formam a Articulação no Semiárido, que se ocupa com a gestão de políticas de desenvolvimento e convívio no semiárido. O poder público municipal pode acessar a essa política através dos editais públicos de seleção de projetos.

*Maiores informações:* <http://www.mds.gov.br/portalfederativo/segalimentar/pag/programas/cisternas>

### **5.8. Programa do Leite**

Integrante do Programa de Aquisição de Alimentos, este programa visa propiciar o consumo de leite às famílias que se encontram em estado de insegurança alimentar e que possuem crianças de até 06 anos de idade ou idosos acima dos 60 anos. Incentiva a produção da agricultura familiar ao garantir a compra do produto a um preço fixo (até 100 litros/dia e chega ao limite de R\$ 3.500,00 de cada produtor por semestre). Atende nove estados do Nordeste e parte de Minas Gerais onde se localizam grandes contingentes populacionais com carências alimentares.

*Maiores informações:* [www.mds.gov.br/servicos/fale-conosco/seguranca-alimentar-e-nutricional/gestor-tecnico.../programa-do-leite](http://www.mds.gov.br/servicos/fale-conosco/seguranca-alimentar-e-nutricional/gestor-tecnico.../programa-do-leite)

### **5.9. Feiras e Mercados Populares**

As Feiras e Mercados Populares são estruturas públicas que visam facilitar a comercialização dos produtos agropecuários, artesanatos e das agroindústrias dos agricultores familiares, assentados e acampados da reforma agrária. Esta política fomenta as redes locais de produção e comercialização, com estímulo à produção ecológica e às diversas formas de organização associativa e comunitária das famílias, bem como o consumo de alimentos saudáveis pela população de baixa renda e as famílias contempladas pelo Programa Bolsa Família.

*Maiores informações:* <http://www.mds.gov.br/portalfederativo/segalimentar/pag/programas/feiras-populares>

### **5.10. Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD)**

Tem o objetivo de promover a cooperação entre municípios (com baixo índice de desenvolvimento) e interfederativa, em vista de garantir a Segurança Alimentar e o desenvolvimento local. Após as discussões e a elaboração do Plano de Desenvolvimento Territorial, articula-se às ações permanentes das entidades participantes e apoiadoras do Consórcio. A seleção dos municípios que compõem o CONSAD é realizada a partir de estudo técnico baseado em um conjunto de indicadores que apontem um baixo índice de desenvolvimento e certa articulação e identidade territorial.

*Maiores informações:* <http://www.mds.gov.br/portalfederativo/segalimentar/pag/programas/consorcio-de-seguranca-alimentar-e-desenvolvimento-local-2013-consad>

### **5.11. Unidades de Beneficiamento e Processamento Familiar Agroalimentar**

São atividades empreendedoras que agregam valor aos produtos agrícolas, pecuários, pesqueiros, aqüícolas, extrativistas, florestais e artesanais incluindo operações físicas, químicas ou biológicas. A produção destina-se à melhoria da alimentação e nutrição familiar, bem como ao abastecimento alimentar local com maior qualidade. Podem participar desta política os produtores familiares rurais, urbanos e periurbanos; assentados e acampados da reforma agrária, desempregados e famílias contempladas pelo Programa Bolsa Família. As prefeituras devem atender aos critérios técnicos apresentados nos Editais de Seleção.

*Maiores informações:* <http://www.mds.gov.br/portalfederativo/segalimentar/pag/programas/unidades-de-beneficiamento-e-processamento-familiar-agroalimentar>

### **5.12. Educação Alimentar e Nutricional**

Busca promover a Segurança Alimentar e Nutricional através de ações educativas que conduzem a práticas alimentares mais adequadas, estimulando a autonomia das pessoas e combatendo o desperdício. É uma política aberta, mas destinada especialmente às mulheres que exercem um papel fundamental no provimento da alimentação em seus domicílios, além de crianças e jovens, visto que os hábitos alimentares se estabelecem no ambiente familiar, fundamentalmente na infância e na juventude. Um dos projetos realizados chama-se Cozinha Brasil, em parceria com o Serviço Social da Indústria (SESI)

*Maiores informações:* <http://www.mds.gov.br/portalfederativo/segalimentar/pag/programas/educacao-alimentar-e-nutricional>

### **5.13. Distribuição de Cestas de Alimentos a Grupos Específicos**

É uma ação emergencial para assistir grupos específicos em situação de insegurança alimentar e nutricional com cestas de alimentos. Podem receber este benefício as pessoas acampadas em processo de reforma agrária, povos indígenas, quilombolas, comunidades de terreiro, atingidos por barragens, marisqueiras, caranguejeiras e outros. A indicação das pessoas que recebem o auxílio é definida pelos órgãos parceiros da ação que representam os segmentos atendidos ( FUNAI, FUNASA, MDA, INCRA, FCP, SEPPPIR, SEAP, MAB).

*Maiores informações:* <http://www.mds.gov.br/portalfederativo/segalimentar/pag/programas/distribuicao-de-cestas-e-grupos-especificos>

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

Tem o objetivo de proporcionar um cardápio escolar que atenda às necessidades nutricionais dos estudantes enquanto permanecem na escola, contribuindo para a prática de hábitos alimentares saudáveis e o melhor desempenho de seu aprendizado.

Este programa é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, através dos Conselhos de Alimentação Escolar. Os recursos para o provimento deste vasto programa provêm do Tesouro Nacional. Ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) cabe efetuar a transferência dos recursos aos estados e municípios, que têm a obrigação de dar suporte técnico e administrativo, mas também são desafiados a complementar e ampliar os recursos provindos do Governo Federal. Com a aprovação da Lei 11.947/2009, este programa se reveste de uma importância estratégica no âmbito da Segurança Alimentar e Nutricional. Pois, a lei obriga o gestor público a adquirir, pelo menos, 30% de toda a alimentação consumida nas escolas da agricultura familiar. Como o número de estudantes da rede pública ultrapassa a 47 milhões, a demanda por produtos alimentícios da agricultura familiar está aumentando significativamente e, com isso, dinamiza toda a cadeia produtiva, desde a produção até o consumo de alimentos saudáveis. Este programa mobiliza vários ministérios e órgãos públicos na viabilização das condições para a sua implementação abrangente a partir da nova lei.

*Maiores informações:* [http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=alimentacao\\_escolar.html](http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=alimentacao_escolar.html)

### **5.15. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)**

O PRONAF visa dar apoio financeiro através de diversas modalidades de crédito às atividades agropecuárias dos agricultores familiares. O volume de crédito disponibilizado em 2010 cresceu 500% em relação ao volume disponibilizado em 2002. Deste modo, este é um programa governamental abrangente e acessível que ajuda a dinamizar a produção geral e de alimentos, já que a agricultura familiar é responsável pela produção de quase 80% da produção de alimentos no Brasil. Para acessar ao programa os agricultores precisam fazer a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) e, a partir daí, serão enquadrados em uma ou mais modalidades de financiamento de suas atividades agropecuárias e de investimento na propriedade familiar.

*Maiores informações:* <http://www.mda.gov.br/safindexphp?sccid=813>

### **5.16. Territórios de Cidadania**

Este programa abrange transversalmente vários programas sociais já existentes, num esforço para concentrar e coordenar sinergias a fim de erradicar a fome e a pobreza, mediante a promoção do desenvolvimento e da qualidade de vida. Seu espaço é delimitado geograficamente, de modo que suas ações abrangem as regiões com maior grau de vulnerabilidade social e alimentar. Visa promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de estratégias de desenvolvimento territorial sustentáveis. A participação social e a integração de ações entre Governo Federal, estados e municípios são fundamentais para a construção dessa estratégia.

*Maiores informações:* <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/doltrm/club/territoriosrurais/one-community>

### **5.17. Programa Bolsa Família**

O Bolsa Família é um programa de transferência condicionada e direta de renda pelo Governo Federal. É apontado como “carro-chefe” das políticas sociais do Governo e unificador de diversas políticas sociais de superação da pobreza. Atualmente atende 12 milhões de famílias em todos os municípios brasileiros. Esta transferência de renda visa garantir a dignidade humana e a Segurança Alimentar e Nutricional da população em situação de vulnerabilidade alimentar, nutricional e social.

Podem acessar ao programa as famílias que possuem renda mensal por pessoa de até R\$ 120,00 que estejam devidamente inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e cumpram as seguintes condições: frequência escolar dos filhos de no mínima de 85% (dos de 06 aos 15 anos) e 75% (dos de 16 aos 17 anos); vacinação das crianças até seus 7 anos; pré-natal das gestantes e acompanhamento médico das crianças até os 6 anos. A concessão do benefício é feita através de cartão eletrônico, após a realização da inscrição no CadÚnico e a aprovação de um comitê gestor no município de origem das famílias.

*Maiores informações:* <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>

# Bibliografia

ACTION AID. *Lula é premiado na Cúpula Mundial da Alimentação*. Disponível em: <http://www.actionaid.org.br/LinkClick.aspx?link=1031...36>. Acesso em: 18 out. 2009.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA PELA NUTRIÇÃO E DIREITOS HUMANOS. *Apostila do Curso de Formação EAD em DHAA*. Módulo 2, Brasília, 2007.

BENVENUTO, Jayme e ZETTERSTRÖM, Lena (Orgs.). *Extrema Pobreza no Brasil: a situação do direito à alimentação e moradia adequada*. São Paulo: Loyola, 2002.

BEZERRA, Célia Varela; COSTA, Sônia M. Alves da (Orgs.). *Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada*. . Passo Fundo: IFIBE; FIAN Brasil, 2008.

BOEF, Walter Simon de. [et al.]. *Biodiversidade e Agricultores: fortalecendo o manejo comunitário*. Porto Alegre: L&PM, 2007.

BRACK, Paulo. *Seminário Agricultura Sustentável e Transgênicos Podem Coexistir?* Disponível em: <http://www.fbsan.org.br>. Acesso em: 29 abr. 2009.

CASTRO, Josué de. *Geografia da fome*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CASTRO, Anna Maria de (org.). *Fome: um tema proibido*. Últimos escritos de Josué de Castro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

\_\_\_\_\_. *Josué de Castro*. Disponível em: [www.josuedecastro.com.br](http://www.josuedecastro.com.br)

CONSEA - CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. *Lei de Segurança Alimentar e Nutricional: conceitos*. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. *II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: A construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional*. Relatório Final 2004. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. *III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: Por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional*. Relatório Final 2007. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. *Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional*. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. *Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Consea/3conferencia/static/documentos/cartilha\\_CONSEA007NOVO](http://www.planalto.gov.br/Consea/3conferencia/static/documentos/cartilha_CONSEA007NOVO). Acesso em: 25 mar. 2009.

CONTI, Irio Luiz. Direito Humano a se Alimentar. In: CARBONARI, Paulo César; KUJAWA, Henrique Aniceto (Orgs.). *Direitos Humanos desde Passo Fundo*. Passo Fundo: Comissão de Direitos Humanos de Passo Fundo, 2004.

\_\_\_\_\_.; PIOVESAN. *Direito Humano à Alimentação Adequada*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

\_\_\_\_\_.; RANGEL, Sheila Pereira (Orgs.). *Segurança e Soberania Alimentar na Perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada*. Passo Fundo: FIAN Brasil, CONSEA/RS; FESANS/RS, 2008.

CUNHA, A. R. A.; LEMOS, M.B.; NABUCO, M.R.; PESSOA, M.J. Políticas locais de acesso alimentar: entre a regulação e as políticas compensatórias. In: *Abastecimento e Segurança Alimentar*. BELIK, W.; MALUF, R. (Orgs.). Campinas: IE/UNICAMP.

FAO - Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação. *Alimentação para todos*. Cimeira Mundial da Alimentação, Roma, 1996.

\_\_\_\_\_. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. Roma, 2001.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <http://www.fao.org/wsfs/world-summit/en/>. Acesso em: 18 nov. 2009.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <http://www.fao.org/wsfs/cumbre-mundial/es>. Acesso em: 18 nov. 2009.

FIAN INTERNACIONAL. *Observatorio del Derecho a la Alimentación y Nutrición: quién controla la gobernaza del sistema alimentario mundial?* Heidelberg: FIAN Internacional; ICCO; Pan Para el Mundo, 2009. Versão eletrônica disponível em: <http://www.fian.org>.

\_\_\_\_\_. *World Food Summit must deal with international causes of hunger*. Disponível em:

<http://www.fian.org/news/press-releases/world-food-summit-must-deal-with-international-causes-of-hunger>. Acesso em: 16 nov. 2009.

\_\_\_\_\_. *Right to food and nutrition whatc 2009*. Disponível em:

<http://www.fian.org/resources/documents/rtn-watch/right-to-food-and-nutrition-watch-2009>. Acesso em: 15 nov. 2009.

FIAN Brasil. *Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil*: Informe 2005. CONTI, Irio Luiz; ROSA, Enéias da. Passo Fundo: IFIBE, 2006.

Foro paralelo a la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria de las organizaciones de la sociedad civil. *Nosotros somos la solución!* Disponível em: <http://www.peoplesforum2009.foodsovereignty.org/es/node/175>. Acesso em: 17 nov. 2009.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. *Estado e Políticas (Públicas) Sociais*. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2009.

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Fome Zero – Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil*. Disponível em: <http://www.icidadania.org.br>. Acesso em: 25 mar. 2009.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2008. Disponível em: <http://www.blog.planalto.gov.br/pnad-desigualdade-em-queda-no-brasil>. Acesso em: 29 out. 2009.

KREUTZ, Ivete Maria. *Desafios Educacionais no Contexto das Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional*. Dissertação de Mestrado. Unijuí: 2006.

MALUF, Renato S.; MENEZES, F.; VALENTE, Flávio L.; *Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil*. Cadernos de Debate, vol IV Campinas: NEPA/UNI-

CAMP, 1996. p. 66-88.

\_\_\_\_\_; MENEZES Francisco. *Caderno de Propostas Sobre Segurança Alimentar*. IBASE, 2001.

\_\_\_\_\_; MENESES, Francisco; VALENTE, Flávio L. Schieck. *Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil*. Cadernos de Debate. Vol. 4. Disponível em: [http://www.unicamp.br/nepa/arquivo\\_san/contribuicao\\_ao\\_debate\\_da\\_seguranca\\_alimentar\\_no\\_brasil.pdf](http://www.unicamp.br/nepa/arquivo_san/contribuicao_ao_debate_da_seguranca_alimentar_no_brasil.pdf). Acesso em: 29 mar. 2009

MENEZES, Francisco. *Segurança Alimentar: um conceito em disputa e construção*. Rio de Janeiro: IBASE, 2001.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Disponível em: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br); <http://www.fomezero.gov.br>. Acesso em: 28 out. 2009.

\_\_\_\_\_. *Desenvolvimento Social: Guia de políticas e programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*. Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov>. Acesso em 15 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. *Segurança Alimentar e Nutricional: trajetória e relatos da construção de uma política nacional*. Brasília, 2008.

MONTAÑA, M. M; SILVA, C.A.; SILVA, R. M.; *Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável*. Curso ICODES, 2005.

OFFE, Claus. Algumas contradições do Estado Social Moderno. *Trabalho & Sociedade: Problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade do trabalho*, vol. 2, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1991.

\_\_\_\_\_. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro:Tempo Brasileiro, 1984.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Nova York, 1966. Disponível em: [http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist\\_glob\\_trat/texto/texto\\_2.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist_glob_trat/texto/texto_2.html). Acesso em: 27 mar. 2009.

\_\_\_\_\_. *Orientação Geral nº 12*. Disponível em: <http://www.onu.comentariogeral.org>. Acesso em: 30 mar. 2009.

\_\_\_\_\_. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*.

Disponível em:

[http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist\\_glob\\_trat/texto/texto\\_1.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist_glob_trat/texto/texto_1.html). Acesso em 25 mar. 2009.

SILVA, Paulo da Trindade Nerys. *São as Políticas Públicas Efetivamente Políticas Sociais?* Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2009.

TOMAZ Jr, Antônio. Trabalho, Reforma Agrária e Soberania Alimentar: elementos para recolocar a luta de classes no Brasil. In: *Revista Eletrônica de Geografia y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona. Vol. XI, núm. 245 (46), 1 de agosto de 2007.

VALENTE, Flávio Luiz. *Direito Humano à Alimentação: desafios e conquistas*. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

WINDFUHR, Michael. *De la Cumbre a la base: Hace falta un impulso de la base para reducir el número de personas que sufren hambre*. Disponível em: [www.fian.org](http://www.fian.org). Acesso em: 24 mar. 2009.

# Rede Integrada de Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional (RedeSAN)<sup>1</sup>

A expressão rede diz respeito a uma forma de estrutura organizativa que se relaciona com descentralização, encadeamento, interdependência, conectividade, flexibilidade e também empoderamento. Organizar-se em rede significa articular-se e retroalimentar-se. A rede é uma metáfora ao tecido, à teia: união e entrelaçamento que transforma ‘fios soltos’ em tecido, malha em estrutura reticulada, que confere força e unidade a partir do contato e conexão entre grupos e pessoas, que forma um conjunto de laços. Os laços seriam as conexões, episódios, vínculos de uma relação social.<sup>2</sup>

A rede possibilita o compartilhamento de ideias entre pessoas que possuem interesses e objetivos em comum e também valores a serem compartilhados. Assim, um grupo de discussão é composto por indivíduos que possuem identidades semelhantes. Essas redes sociais estão hoje instaladas, principalmente na Internet, porque ela possibilita acelerar e ampliar as maneiras das ideias serem divulgadas e a absorção de novos elementos em busca de algo em comum.<sup>3</sup>

Segundo Capra (2003),<sup>4</sup> “redes sociais são redes de comunicação que envolvem a linguagem simbólica, os limites culturais e as relações de poder”. São também consideradas como uma medida de política social que reconhece e incentiva a atuação das redes de solidariedade local no combate à pobreza e à exclusão social e na promoção do desenvolvimento local. As redes sociais são capazes de expressar ideias inovadoras com o surgimento de novos valo-

1 Texto produzido pela equipe pedagógica e acadêmica dos cursos da REDESAN-2009, com adaptações.

2 CAPRA, Fritjof. *A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*. 6.ed. São. Paulo: Cultrix, 2001. 256 p

3 CASTELS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

4 COELHO DE SOUZA, Julia Zarpelon. *REDES: Circulação da Informação e Enraizamento*. Comércio Solidário na Prática do Núcleo Litoral Solidário da Rede Ecovida de Agroecologia. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, 2008, 180f. Pág. 104 a 108 – Disponível em [www.ufrgs.br/pgdr](http://www.ufrgs.br/pgdr)

res, pensamentos e atitudes. Essa forma de proporcionar a informação a ser compartilhada por todos, sem canais reservados, propicia a formação de uma cultura de participação, graças ao desenvolvimento das tecnologias de comunicação e informação, bem como do fortalecimento da cidadania e da ampliação do conhecimento científico sobre a vida. As redes propiciam que os indivíduos se unam e se organizem de forma igualitária e democrática, em vista de seus objetivos comuns. Elas proporcionam aos atores a constituição de laços e relações, já que todas as interações sociais transmitem informações.<sup>5</sup>

Participar de uma rede envolve mais que a simples troca de informações a respeito dos trabalhos que um grupo de organizações realiza isoladamente. Estar em rede significa realizar conjuntamente ações concretas que modificam as organizações para melhor e as ajudam a alcançar mais rapidamente seus objetivos. As redes se estabelecem baseadas em relações horizontais, interconexas e em dinâmicas que supõem o trabalho participativo, se sustentam pela vontade e afinidade de seus integrantes e se caracterizam como um significativo recurso organizacional, tanto para as relações pessoais quanto para a estruturação social.

Os equipamentos sociais de SAN são uma forma de estruturação destas ações em redes que visam fortalecer a população local, minimizar os problemas sociais existentes e fomentar a articulação de políticas sociais. Neles se combinam ações diversas de modo a atender às necessidades específicas de cada município. O sucesso desta forma de articulação e ação impulsiona a emancipação dos usuários e favorece para que eles sejam protagonistas de seu desenvolvimento e exerçam seu direito de cidadania.

Na área de Segurança Alimentar e Nutricional os Restaurantes Populares, junto com Bancos de Alimentos e Cozinhas Comunitárias, compõem uma rede de equipamentos públicos urbanos para a execução das políticas públicas locais de SAN.

O combate à pesada herança histórica de exclusão social precisa levar em conta a dimensão social, humana e territorial do nosso país. Por isso, a construção e o fortalecimento da ação em rede tem que seguir, e cabe a cada um construí-la diariamente a partir das experiências e vivências, à medida que as políticas vão evoluindo e novas realidades vão surgindo.<sup>6</sup>

### **Como surge a REDESAN?**

Setores da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SESAN/MDS), ao

5 GRANOVETTER, Mark. *Ação Econômica e Estrutura Social: o problema da imersão*. RAE – eletrônica, v.6, n.1, art. 5, jan./jun.2005

6 Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Desenvolvimento Social. *Guia de Políticas e Programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*. MDS, 2008. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/servicos/publicidade/material-impresso/guia-de-prefeitos-1>. Acesso em: 28 de junho 2008.

trabalharem políticas e programas para a implantação e consolidação da SAN no Brasil, encaminham suas ações com Restaurantes Populares (RP), Bancos de Alimentos (BA) e Cozinhas Comunitárias (CC) conveniados com o Ministério no sentido de constituir uma ampla articulação entre estes equipamentos e destes com os demais, para que constituam um sistema municipal de SAN.

O Ministério tem programas específicos de apoio aos municípios para a construção e aparelhagem técnica destes RP, BA e CC para que os mesmos se constituam nos parâmetros das políticas de SAN aprovadas em conferências nacionais, estaduais e municipais de SAN e de suas respectivas diretrizes emanadas dos espaços de formulação de tais políticas.

No entanto, os equipamentos públicos de alimentação e nutrição nos municípios precisam de gestores capacitados no âmbito dos programas em curso. Então se constituiu a REDESAN para promover cursos de formação de gestores públicos e integrar pessoas e equipamentos através de uma plataforma eletrônica educativa. As aproximações na rede foram ampliadas com a realização de levantamentos nos equipamentos, estruturação de biblioteca virtual, dinamização da comunicação e produção de publicações que facilitam o processo formativo dos gestores públicos envolvidos.

A Fundação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (FAURGS) dá a sustentação técnica e de pessoal para que a REDESAN desenvolva suas atividades desde 2007.

## **Objetivos da REDESAN**

A REDESAN visa promover orientação, monitoramento e avaliação de resultados relativos ao desenvolvimento das ações de Restaurantes Populares, Bancos de Alimentos e Cozinhas Comunitárias. Visa também dinamizar processos de formação de gestores públicos desses Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional nos municípios e produzir materiais de formação e divulgação, mediante boletins informativos e uma Biblioteca Virtual com materiais de interesse das pessoas e organizações que atuam no campo da SAN, DHAA e Soberania Alimentar.

## **Como é operacionalizada?**

Uma das etapas é a realização de Cursos Básicos de Formação de Gestores Públicos de SAN, utilizando-se das novas tecnologias de educação à distância (EAD) e das aproximações que a internet possibilita. A FAURGS interage com o Núcleo de Educação à Distância da Escola de Administração da UFRGS para disponibilizar ao MDS e aos gestores uma Plataforma Virtual de desempenho técnico e educacional reconhecidos no campo do ensino aprendizagem à distância.

## **Quem participa?**

A riqueza da rede está no envolvimento de gente com a SAN (GenteSAN). Desta forma, ela se destina especialmente a estes públicos:

- Gestores que atuam nos equipamentos públicos de SAN, participantes nos cursos de formação ou não.
- Gestores públicos de diferentes setores dos municípios e dos estados, que tenham políticas e ações de interfaces com a SAN e;
- Gestores públicos que solicitam seu cadastramento na Plataforma.

## **Quem são os professores, técnicos e funcionários?**

São profissionais de reconhecido saber interdisciplinar nos campos da alimentação, nutrição, direitos humanos, assistência social, educação, ciências sociais e outros campos relacionados a ações de SAN e Direito Humano à Alimentação Adequada.

## **Onde localizar a REDESAN?**

**REDESAN Virtual:** Plataforma REDESAN – [www.eavirtual.ea.ufrgs.br/redesan](http://www.eavirtual.ea.ufrgs.br/redesan)

### **REDESAN Física:**

Em Porto Alegre a REDESAN está instalada em espaço disponibilizado pelo CONSEA-RS, pela Secretaria da Justiça e Desenvolvimento Social do Estado do Rio Grande do Sul – SJDS/RS e pela FAURGS.

### **Secretaria Executiva da REDESAN**

Rua Miguel Teixeira, 86 – 2º ANDAR – Bairro Cidade Baixa 90050-250 PORTO ALEGRE – RS - Fones: (51)3288-6687 ou (51)3392-7791 - End. Eletrônico: [faurgs@terra.com.br](mailto:faurgs@terra.com.br) - Plataforma: [www.eavirtual.ea.ufrgs.br/redesan](http://www.eavirtual.ea.ufrgs.br/redesan)

### **Em Brasília as referências da REDESAN localizam-se no MDS:**

Coordenação Geral de Promoção de Programas de Alimentação e Nutrição (CGPPAN) do Departamento de Promoção de Sistemas Descentralizados (DPSD) da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

Esplanada dos Ministérios – Bloco “C” – 4º Andar – Sala 442 - 70046-900 - BRASÍLIA – DF - Fones: (61)3433-1177 ou (61)3433-1399 - End. Eletrônico: [cgppan@mds.gov.br](mailto:cgppan@mds.gov.br) - Site: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)

# LOSAN NACIONAL

**Presidência da República**

**Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos**

## **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.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

### CAPÍTULO I

#### DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada.

Art. 2º 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.

§ 1º A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais.

§ 2º É dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade.

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

Art. 4º A segurança alimentar e nutricional abrange:

I – a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda;

II – a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos;

III – a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social;

IV – a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população;

V – a produção de conhecimento e o acesso à informação; e

VI – a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País.

Art. 5º 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.

Art. 6º O Estado brasileiro deve empenhar-se na promoção de cooperação técnica com países estrangeiros, contribuindo assim para a realização do direito humano à alimentação adequada no plano internacional.

## CAPÍTULO II

### DO SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA

#### ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Art. 7º A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional da população far-se-á por meio do SISAN, integrado por um conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, afetas à segurança alimentar e nutricional e que manifestem interesse em integrar o Sistema, respeitada a legislação aplicável.

§ 1º A participação no SISAN de que trata este artigo deverá obedecer aos princípios e diretrizes do Sistema e será definida a partir de critérios estabelecidos pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA e pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, a ser criada em ato do Poder Executivo Federal.

§ 2º Os órgãos responsáveis pela definição dos critérios de que trata o § 1º deste artigo poderão estabelecer requisitos distintos e específicos para os setores público e privado.

§ 3º Os órgãos e entidades públicos ou privados que integram o SISAN o farão em caráter interdependente, assegurada a autonomia dos seus processos decisórios.

§ 4º O dever do poder público não exclui a responsabilidade das entidades da sociedade civil integrantes do SISAN.

Art. 8º 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.

Art. 9º 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.

Art. 10. O SISAN tem por objetivos formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional do País.

Art. 11. Integram o SISAN:

I – a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, instância responsável pela indicação ao CONSEA das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar, bem como pela avaliação do SISAN;

II – o CONSEA, órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República, responsável pelas seguintes atribuições:

a) convocar a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com periodicidade não superior a 4 (quatro) anos, bem como definir seus parâmetros de composição, organização e funcionamento, por meio de regulamento próprio;

b) propor ao Poder Executivo Federal, considerando as deliberações da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, incluindo-se requisitos orçamentários para sua consecução;

c) articular, acompanhar e monitorar, em regime de colaboração com os demais integrantes do Sistema, a implementação e a convergência de ações inerentes à Política e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

d) definir, em regime de colaboração com a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, os critérios e procedimentos de adesão ao SISAN;

e) instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos e entidades congêneres de segurança alimentar e nutricional nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, com a finalidade de promover o diálogo e a convergência das ações que integram o SISAN;

f) mobilizar e apoiar entidades da sociedade civil na discussão e na implementação de ações públicas de segurança alimentar e nutricional;

III – a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, integrada por Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional, com as seguintes atribuições, dentre outras:

a) elaborar, a partir das diretrizes emanadas do CONSEA, a Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, indicando diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua implementação;

b) coordenar a execução da Política e do Plano;

c) articular as políticas e planos de suas congêneres estaduais e do Distrito Federal;

IV – os órgãos e entidades de segurança alimentar e nutricional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e

V – as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN.

§ 1º A Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional será precedida de conferências estaduais, distrital e municipais, que deverão ser convocadas e organizadas pelos órgãos e entidades congêneres nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, nas quais serão escolhidos os delegados à Conferência Nacional.

§ 2º O CONSEA será composto a partir dos seguintes critérios:

I – 1/3 (um terço) de representantes governamentais constituído pelos Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional;

II – 2/3 (dois terços) de representantes da sociedade civil escolhidos a partir de critérios de indicação aprovados na Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; e

III – observadores, incluindo-se representantes dos conselhos de âmbito federal afins, de organismos internacionais e do Ministério Público Federal.

§ 3º O CONSEA será presidido por um de seus integrantes, representante da sociedade civil, indicado pelo plenário do colegiado, na forma do regulamento, e designado pelo Presidente da República.

§ 4º A atuação dos conselheiros, efetivos e suplentes, no CONSEA, será considerada serviço de relevante interesse público e não remunerada.

### CAPÍTULO III

#### DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 12. Ficam mantidas as atuais designações dos membros do CONSEA com seus respectivos mandatos.

Parágrafo único. O CONSEA deverá, no prazo do mandato de seus atuais membros, definir a realização da próxima Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a composição dos delegados, bem como os procedimentos para sua indicação, conforme o disposto no § 2º do art. 11 desta Lei.

Art. 13. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 15 de setembro de 2006; 185º da Independência e 118º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

*Patrus Ananias*

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 18.9.2006.

#### Anexos

Abaixo, alguns sites onde podem ser encontradas as LOSANS aprovadas recentemente tanto em nível nacional, como estadual e municipal.

#### LOSANS APROVADAS

##### Nacional

Lei nº 11.346 - 16 de setembro 2006

<[https://www.planalto.gov.br/consea/3conferencia/static/Documentos/Cartilha\\_CONSEA-2007\\_NOVO.pdf%20](https://www.planalto.gov.br/consea/3conferencia/static/Documentos/Cartilha_CONSEA-2007_NOVO.pdf%20)>

##### Minas Gerais

Lei nº 15.982 - 19 de janeiro de 2006

<<http://minas.ceasa.mg.gov.br/prodal/Legislacao/seguranca.pdf>>

Maranhão

Lei nº 8.541 - 26 de dezembro de 2006

<<http://www.diariooficial.ma.gov.br/downdiario.php?jornal=executivo&ano=2006&mes=12&dia=26>>

Rio Grande do Sul

Lei nº 12.861 - 18 de dezembro de 2007

<<https://www.planalto.gov.br/Consea/static/documentos/Outros/LosanRS.PDF>>

Distrito Federal

Lei nº 4.085 - 10 de janeiro de 2008

<<https://www.planalto.gov.br/Consea/static/documentos/Outros/Losan%20DF.PDF>>

Porto Alegre (RS)

Lei Complementar nº 577 - 16 de outubro de 2007

<<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000029338.DOCN.&l=20&u=%2Fnetahtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>>



## Segurança alimentar e nutricional: noções básicas

---

Capa: Alessandro Meneghetti ; Anderson  
Giarolo

Diagramação/editoração: Alessandro Meneghetti

Formato: 17,5cm x 25cm

Tipologia: Bookman Old Style - 11pt

Papel capa: Cartão triplex 250g

Papel miolo: Off set 90g

Número de páginas: 62 p.

Tiragem: 1.000 exemplares

Impressão: Passografic – Indústria Gráfica e  
Editora