

A Contribuição Brasileira à Segurança Alimentar e Nutricional sustentável

POTIRA V. PREISS | SERGIO SCHNEIDER | GABRIELA COELHO-DE-SOUZA
ORGANIZADORES





UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL

Reitor

Rui Vicente Oppermann

Vice-Reitora e Pró-Reitora
de Coordenação Acadêmica

Jane Fraga Tutikian

EDITORA DA UFRGS

Diretor

Alex Niche Teixeira

Conselho Editorial

Álvaro R. C. Merlo

Augusto Jaeger Junior

Enio Passiani

José Rivair Macedo

Lia Levy

Márcia Ivana de Lima e Silva

Naira Maria Balzaretto

Paulo César Ribeiro Gomes

Rafael Brunhara

Tania D. M. Salgado

Alex Niche Teixeira, presidente

A Contribuição Brasileira à Segurança Alimentar e Nutricional sustentável

POTIRA V. PREISS | SERGIO SCHNEIDER | GABRIELA COELHO-DE-SOUZA
ORGANIZADORES

© dos autores
1ª edição: 2020

Direitos reservados desta edição:
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Organização: Potira V. Preiss, Sergio Schneider e Gabriela Coelho-de-Souza
Tradução e revisão ortográfica: Regina Vargas
Revisão técnica: Potira V Preiss
Ilustração da capa: Vania Pierozan
Projeto gráfico: Carla M. Luzzatto
Capa e editoração: Maria do Rosário Longhi



C768 A Contribuição brasileira à segurança alimentar e nutricional sustentável [recurso eletrônico] / organizadores Potira V. Preiss, Sergio Schneider [e] Gabriela Coelho-de-Souza. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020.
275 p. : pdf

(Série Estudos Rurais)

1. Agricultura. 2. Desenvolvimento Rural. 3. Sistema agroalimentar. 4. Segurança nutricional. 5. Segurança alimentar. 6. Políticas públicas. 7. Alimentação escolar. 8. Sociobiodiversidade. 9. Agroecologia. I. Preiss, Potira V. II. Schneider, Sergio. III. Coelho-de-Souza, Gabriela. IV. Série.

CDU 338.439

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-65-5725-006-8

A política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil

Lilian dos Santos Rahal
Patrícia Chaves Gentil
Élcio de Souza Magalhães

A alimentação continua a ser um dilema cotidiano para grande parte da população mundial. Enquanto muitos sobrevivem em situação de fome e carestia, outra grande parcela vive com agravos da saúde produzidos pela má alimentação e pela condição de sobrepeso e obesidade. Dados atuais da FAO apontam que cerca de 820 milhões de pessoas são desnutridas, mundialmente, enquanto mais de 670 milhões de adultos estão obesos (FAO *et al.*, 2018).

Historicamente, desde a Segunda Guerra Mundial, a questão alimentar passou a ser um tema de preocupação internacional e acordos foram firmados entre as nações na perspectiva de instituir o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Em consonância a este movimento de diálogo, pactuação e cooperação internacional que, mais recentemente, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), se constituiu a Agenda 2030 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que, entre outros objetivos, estabeleceu como objetivo “Fome Zero e Agricultura Sustentável”.

No Brasil, existe uma longa história de elaboração acadêmica e de políticas públicas relativas à questão alimentar, desde Josué de Castro nos anos 1930 e 1940. É fato que esta tradição, infelizmente, é resultado da histórica situação de desigualdade social, condição secular de fome para grandes contingentes populacionais e baixa eficiência na realização de políticas públicas que enfrentasse esta questão de forma estrutural.

Josué de Castro defendia que era necessária uma ação enérgica do Estado para controlar interesses privados e internacionais a favor dos interesses nacionais, com o objetivo de garantir a melhor distribuição da produção de alimentos e a redução das desigualdades regionais (Castro, 1967).

Com algumas exceções, entre os anos 1930 e 2000, as políticas criadas para combater a pobreza e a fome tinham como característica o assistencialismo, a seletividade, a fragmentação e a descontinuidade. Enquadravam-se nestas características as doações de cestas de alimentos ou de leite, que, além de não garantirem a autonomia do indivíduo, reforçavam o clientelismo, agindo de forma compensatória e setORIZADA. Como resultado da ineficiência e ineficácia da ação estatal, pesquisas apontam que cerca de 60 % da população vivia com um consumo energético inferior ao considerado necessário pela Organização Mundial de Saúde – OMS (Vasconcelos, 2005).

Entre as exceções, se destacaram programas com características estruturantes e/ou mais potentes, que foram aperfeiçoadas ou adaptadas perante a realidade de nosso país ao longo dos anos, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae, criado em 1955), a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab, criada inicialmente como Companhia Brasileira de Alimentos em 1962), o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT, criado em 1976) e outras que foram abandonadas como o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (1972-1997).

A partir de 2003, um conjunto de ações da gestão pública para combater à fome passa a ocorrer de forma coordenada, tais como: a redução do desemprego; aumento real do salário mínimo; transferência de renda; organização da assistência alimentar; medidas para facilitar o acesso aos alimentos; fortalecimento da agricultura familiar; entre outros (Takagi, 2010).

Com o objetivo de garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada, o país adotou o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), com a seguinte configuração definida na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), Lei nº 11.346, de 15 de setembro 2006:

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 (Brasil, 2006).

Observa-se que este conceito traz a questão alimentar para um patamar mais amplo, pois além de afirmar a necessidade de confrontar as situações de fome e desnutrição, destaca que o acesso deve ser de alimentos de qualidade,

que deve ser garantido este acesso sem coibir outros direitos, deve respeitar à diversidade cultural e possibilitar uma sustentabilidade ambiental, cultural, econômica e social.

Assim, neste novo cenário de reorganização, criação e coordenação de políticas públicas, destaca-se a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), em 2006, uma estrutura de governança estatal para assegurar o DHAA e coordenar, formular e implementar políticas, planos e programas de segurança alimentar e nutricional.

Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan)

O Sisan foi criado em 2006, a partir da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), Lei nº 11.346, tendo como referência outros sistemas de políticas públicas existentes, tal qual na saúde (Sistema Único de Saúde – SUS) e na assistência social (Sistema Único de Assistência Social – Suas), mas atendendo as especificidades de sua agenda e história, portanto, possui características próprias para tratar de uma questão complexa como a SAN.

A questão alimentar envolve diferentes processos, seguimentos, necessidades e interesses, que passam pela forma de produzir (agrícola, industrial, artesanal etc.), de acessar (mercado, renda, disponibilidade, qualidade, desigualdade social e econômica etc.) e o consumir (necessidades, condições, hábitos, tempo etc.). Para tratar desta complexidade, a estruturação do Sisan se deu a partir de um conjunto de princípios e diretrizes que o fundamentam.

Com relação aos princípios, observa-se que a alimentação adequada é um direito universal e que devem existir ações equitativas que equilibrem as desigualdades existentes na realidade para garantir esta universalidade. Estas ações devem observar as diferenças sociais, econômicas e culturais, para garantir que as pessoas tenham a autonomia para decidir sobre a sua alimentação, respeitando os seus hábitos alimentares. Ao mesmo tempo, reafirma-se a ética que se deve ter quanto ao uso de recursos públicos e, portanto, é necessário dar o devido transparecer das ações, parcerias e benefícios realizados com estes recursos.

Outro princípio estruturante é o controle social. Trata-se de um reconhecimento da importância da participação da sociedade civil no processo de construção das políticas de SAN, que visa possibilitar maior eficiência e eficácia no alcance do recurso público, aproximando os atores sociais do processo de elaboração e de execução das ações planejadas. A efetivação da

participação social no Sisan ocorre a partir da atuação dos conselhos de políticas públicas e das conferências nacionais.

Quanto às diretrizes estabelecidas na Losan para o Sisan, destaca-se a coordenação a articulação intersetorial da PNSAN, considerando a complexidade do conceito de SAN expresso na lei, esta agenda extrapola quaisquer compartimentações, estando presente em diferentes setores: agricultura, saúde, educação, cultura, assistência social, meio ambiente, ciência e tecnologia, entre outros.

A intersetorialidade pode ser compreendida como uma ação de governança para articular iniciativas convergentes e integrar recursos gerenciais, financeiros e humanos com o objetivo de organizar de maneira mais colaborativa, articulada e flexível o padrão tradicionalmente fragmentado das estruturas do Estado. A natureza intersetorial do Sisan é um dos grandes valores e, também, um dos maiores desafios para sua implementação. A complexidade de articular uma agenda de programas, projetos e ações convergentes para a concretude do DHAA demanda uma perspectiva de diálogo e de articulação permanentes entre diferentes setores e sistemas.

Assim, para possibilitar a intersetorialidade como diretriz prioritária, a estrutura do Sisan previu a instituição da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – Caisan, responsável por coordenar as ações dos diferentes setores de governo nas diferentes esferas de poder. Em 2018, a composição da Caisan era de 20 Ministérios, no âmbito federal, sendo presidida pelo Ministério do Desenvolvimento Social.

Como ferramenta para planejar e coordenar as ações interssetoriais, a Losan definiu que as Caisan devem elaborar os Planos de SAN, a partir das deliberações da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. O Decreto nº 7.272/2010 estabelece que o Plano é o principal instrumento de planejamento, gestão, execução e implementação da PNSAN e define as seguintes diretrizes como orientadoras para elaboração do Plano:

- I – promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de Insegurança Alimentar e Nutricional;
- II – promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica, de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos;
- III – instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas de Segurança Alimentar e Nutricional e do Direito Humano à Alimentação Adequada;

IV – promoção, universalização e coordenação das ações de Segurança Alimentar e Nutricional voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais de que trata o Art. 3º, inciso I, do Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, povos indígenas e assentados da reforma agrária;

V – fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais ações de Segurança Alimentar e Nutricional;

VI – promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos da agricultura familiar e da pesca e aquicultura;

VII – apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, Segurança Alimentar e Nutricional e do Direito Humano à Alimentação Adequada em âmbito internacional e a negociações internacionais baseadas nos princípios e diretrizes da Lei nº 11.346, de 2006; e

VIII – monitoramento da realização do Direito Humano à Alimentação Adequada. (Brasil, 2010)

O primeiro Plano Nacional¹ foi elaborado em 2011 para o período 2012 e 2015. Em fevereiro de 2017, foi publicado o segundo Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Plansan 2016/2019², estruturado em 09 desafios, 121 metas e 99 ações relacionadas.

Os Planos de SAN são monitorados continuamente e geralmente recebem revisões ao longo da sua vigência. Segundo o Decreto nº 7.272/2010, o monitoramento e a avaliação da Política devem ser capazes de aferir:

- O atendimento dos objetivos e metas estabelecidas e pactuadas no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

- O grau de implementação da PNSAN; e

- A realização progressiva do direito humano à alimentação adequada.

Para isto, a Caisan desenvolveu um sistema para acompanhar a execução das metas definidas no Plansan (SISPlansan³), ao mesmo tempo em que monitora um conjunto de indicadores⁴. Também foram publicados diferentes documentos como resultado deste trabalho⁵.

¹ I Plano Nacional de SAN, ver link: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/Caisan/Publicacao/Caisan_Nacional/Plano_Caisan_2015_Ago.pdf>.

² II Plano Nacional de SAN, já revisado, ver link: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/Caisan/Publicacao/Caisan_Nacional/Plansan%202016-2019_revisado_completo.pdf>.

³ Ver: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/sisPlansan2016/relatorio_publico.php#>.

⁴ No site do Ministério pode ser observado um conjunto de ferramentas desenvolvidas para este monitoramento: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/portal-san/>>.

⁵ Ver: <<http://mds.gov.br/Caisan-mds/publicacoes>>.

Entre as ferramentas de monitoramento de indicadores, importante destacar o Relatório de Informações Sociais de Segurança Alimentar e Nutricional (RI SAN) que apresenta um conjunto de dados, índices e indicadores no nível estadual e o Relatório SAN nos Municípios que foi estruturado no formato de texto e agrega diferentes indicadores e informações sobre as políticas municipais de SAN.

Outra ferramenta de monitoramento é o Mapeamento de Insegurança Alimentar e Nutricional (Mapa Insan)⁶ que trata-se de um estudo desenvolvido e publicado pela Caisan nos anos de 2016 (ano referência 2014) e 2018 (ano referência 2016) com o objetivo de identificar as famílias e indivíduos que se encontram em insegurança alimentar e nutricional, a partir de dados do Cadastro Único e do Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional – Sisvan.

Apesar dos avanços repercutidos nos indicadores nacionais e internacionais, os grandes desafios que se colocam para a agenda de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) requerem um esforço permanente de análise e diagnóstico das condições de SAN de populações específicas e povos e comunidades tradicionais (PCTs), que ainda sofrem com a insegurança alimentar e nutricional (Insan), para além dos indicadores convencionais, que não conseguem captar as diferentes especificidades e a diversidade dos territórios.

É nesse contexto que o Mapa Insan, em sua segunda edição, busca disponibilizar informações, a partir do uso de fontes de dados de registros administrativos, que permitem melhor identificar grupos específicos e assim qualificar o processo de tomada de decisão no que se refere à formulação, priorização e implementação de políticas públicas.

Assim, para investigar a persistência da insegurança alimentar e nutricional, tomou como parâmetro a desnutrição em crianças menores de 5 anos acompanhadas pelas condicionalidades de saúde do Programa Bolsa Família (PBF), para os anos de 2014 a 2016, a partir do pareamento entre as bases de dados do Sisvan e do Cadastro Único. Ao total, são 2,9 milhões de crianças menores de 5 anos acompanhadas pelas condicionalidades de saúde do PBF em 2016.

Com os resultados de 2016, foram agrupados os municípios que apresentam as piores porcentagens de crianças nestas condições, padronizando em Muito Alta, Alta e Média desnutrição. Identificou-se 90 municípios brasileiros com muita alta desnutrição, 519 com alta desnutrição e 2.585 com

⁶ Para conhecer mais sobre o Mapa Insan, ver link: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/portal-san/artigo.php?link=15>>.

média desnutrição. Esta informação é importante, tanto para identificar e entender as vulnerabilidades no território, bem como para focalizar e ter eficácia em ações que visam reduzir a insegurança alimentar e nutricional.

Ainda é importante destacar como uma ferramenta de monitoramento, o Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional (MapaSAN)⁷ que se trata de uma pesquisa realizada pela Caisan que visa a coleta, sistematização e divulgação de informações sobre as estruturas dos diversos componentes do Sisan e as políticas públicas de SAN nos estados e municípios, ampliando os instrumentos de monitoramento, avaliação e controle social de políticas públicas. Entre as estratégias para aprimorar a gestão do Sisan, se considera fundamental ter diagnósticos sobre a existência e a condição de funcionamento das estruturas e políticas de SAN estaduais e municipais para subsidiar o planejamento de estratégias para seu fortalecimento.

É uma pesquisa sistemática realizada pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan) em parceria com a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi), ambas do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que ocorre de dois em dois anos, desde 2014. Trata-se de uma pesquisa de resposta autodeclarada e voluntária dos gestores municipais e estaduais, com o objetivo de coletar informações, no âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios. As informações coletadas na pesquisa visam contribuir para o monitoramento e aprimoramento de políticas públicas. Os dados da pesquisa foram coletados nos anos de 2014, 2015 e 2018.

Sendo a participação na pesquisa voluntária, há uma variação dos participantes ao longo dos anos em 2014 foram 1.628 municípios, em 2015 foram 2.430 e em 2018 participaram 2.319 municípios. Com o MapaSAN é possível monitorar a evolução do Sisan e a implantação e funcionamento dos seus componentes nos Estados, Distrito Federal e Municípios (Caisans, Conseas, Planos de SAN, Losans, Conferências), bem como quais ações de SAN são desenvolvidas nos territórios.

Na estrutura de governança do Sisan, também está prevista como uma diretriz fundamental: a descentralização do Sistema para os diferentes níveis da Federação. Todos os Estados, o Distrito Federal e 360 municípios realizaram a adesão ao Sisan. Neste sentido, a estrutura de Conselho, Câmara e Planos de SAN foram replicadas nos demais entes da federação que aderiram ao Sisan, garantindo uma governança articulada e integrada no âmbito na-

⁷ Mais informações sobre o MapaSAN, ver link: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/?grupo=155>>.

cional. Estados⁸ e Municípios⁹ que aderiram ao Sisan também estão elaborando os próprios planos de SAN.

O arranjo de princípios e diretrizes também é adotado por Estados e Municípios aderidos ao Sisan, guardada a autonomia e adaptação as características territoriais, por exemplo, tanto a quantidade de secretarias como na definição do setor responsável pela direção da Câmara, conforme exige a necessidade e conjuntura local. Segundo a pesquisa MapaSAN 2018¹⁰, 58,5 % das Caisans municipais estão vinculadas à secretarias municipais de desenvolvimento social, assistência social, cidadania ou similares, 13,5 % vinculadas aos órgãos responsáveis pela política de agricultura, desenvolvimento agrário e pecuária, 9,1 % para secretarias de educação e 8,5 % para órgãos vinculados diretamente ao gabinete do poder executivo municipal.

Desta forma, o Sistema prevê uma ação integrada do Estado no âmbito das três esferas da nação, conforme estabelece a Losan:

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. (Brasil, 2006).

No entanto, ainda é necessário avançar no processo de adesão dos municípios para garantir maior representatividade do sistema nacionalmente. Sem uma maior participação dos municípios, além da descentralização não ser plena, também fica inviabilizada a criação dos fóruns de pactuação federativa tripartite, já estabelecidos no Decreto nº 7.272/2010.

Como foi apresentado, ao longo dos últimos 12 anos, após a criação do Sisan, houve uma evolução na sua estruturação. Avançou no âmbito do fortalecimento da política, da gestão e do controle social no âmbito nacional, da implementação e ampliação do Sistema para os Estados e Distrito Federal e iniciou a sua descentralização para os municípios.

No entanto, ainda se destaca a necessidade de alguns aperfeiçoamentos, como a ampliação do número de municípios com adesão e a formalização dos fóruns de pactuação tripartite e bipartite, já citados no texto e impor-

⁸ Planos Estaduais de SAN publicados, ver link: <<http://mds.gov.br/Caisan-mds/publicacoes/Caisan-estadual>>.

⁹ Planos Municipais de SAN publicados, ver link: <<http://mds.gov.br/Caisan-mds/publicacoes/Caisan-municipal>>.

¹⁰ Para mais informações sobre o MapaSAN, ver link: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/?grupo=155>>.

tantes para completar a diretriz de descentralização, mas também se colocam como desafios para a consolidação do Sisan: o estabelecimento de uma política de cofinanciamento da gestão e do controle social e o processo de participação das entidades privadas no sistema, ações indicadas na lei e no decreto, porém que ainda precisam ser regulamentadas.

Conclusão

Nas últimas décadas, o Brasil conseguiu instituir uma estrutura de governança que fosse capaz de abraçar a complexidade da questão alimentar. É fato que no aspecto das políticas públicas, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional ainda está na sua fase inicial de consolidação no território, mas nos seus doze anos iniciais de existência conseguiu avançar consideravelmente no seu principal objetivo de coordenar nacionalmente, de forma interdisciplinar, participativa e federativa a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Referências

BRASIL. *Lei nº 11.346*, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Sisan com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 set. 2006. Seção 1, p. 1.

BRASIL. *Decreto nº 7.272*, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Sisan com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 ago. 2010. Seção 1, p. 6-8.

CASTRO, Josué de. *Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço*. 10. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1967.

FAO. *O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: um retrato multidimensional* – relatório 2014. Brasília: FAO, 2014.

FAO, Ifad, Unicef, WFP and WHO. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2018: Building climate resilience for food security and nutrition*. Rome: FAO, 2018.

TAKAGI, Maya. A implantação do Programa Fome Zero do governo Lula. In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília, DF: MDS, assessoria Fome Zero, 2010, v. 1, p. 54-73.

VASCONCELOS, Francisco de A. G. de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. In: *Revista de nutrição*, Campinas, v. 18, n. 4, p. 439-457, jul./ago. 2005.